

Estado y economía en América Latina.
Por un gobierno efectivo en la época actual

Rolf Lüders
Luis Rubio
Editores

CINDE

CIDAC

Índice

- Presentación
- Introducción: ¿Es posible modernizar el gobierno?
Luis Rubio
- I El papel del Estado en América Latina
Edgardo Boeninger
- II Un análisis institucional del papel del Estado en América Latina
Alberto Díaz Cayeros
- III El papel de la Economía en la regulación
Gabriel Martínez
- IV El papel del Estado en política social y gasto social
Hernán Büchi / Antonio Sancho
- V Descentralización fiscal y participación en las experiencias democráticas tardías
José Roberto Rodrigues Afonso / Thereza Lobo
- VI La Economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local
Eduardo Wiesner
- VII Problemas de la administración pública
Rudolf Hommes
- VIII De los diez pecados de la Reforma Judicial... Y algunos anatemas
Néstor-Humberto Martínez Neira

Presentación

Este libro se aboca al que tal vez sea el problema más urgente de nuestro tiempo en América Latina: el de definir el papel del gobierno en la promoción del desarrollo, la estabilidad política y la paz social. La mera definición del problema sugiere la profundidad de la controversia que entraña. Puesto en términos simples, no existe una sola manera de lograr estos objetivos, ni mucho menos hay consenso sobre la noción de que esos sean o deban ser los objetivos de los gobiernos. En una región en la cual el gobierno se fue arrogando cada vez más funciones, responsabilidades y autoridad, al grado de substituir al individuo incluso en algunas de las actividades más íntimas y personales, es natural que existan posturas extremas y encontradas sobre la función del gobierno y sobre sus objetivos. Algunos adoptarán una definición que reduce al gobierno a todo aquello que nadie más realiza, en tanto que otros preferirán el extremo opuesto, suponiendo que el individuo tiene oportunidades en aquellas actividades en las cuales el gobierno no actúa. Tales posturas extremas revelan el grado de conflicto que existe en algunas sociedades latinoamericanas y que yace detrás de debates que parecen meramente económicos en naturaleza.

Las ideas contenidas en este volumen constituyen una propuesta intermedia en este debate. Se parte de una amplia visión filosófica de las características y posibilidades del gobierno en una época en la que, paradójicamente, sus responsabilidades aumentan a la par que disminuyen sus capacidades así como la efectividad de su instrumental de acción. Hace algunas décadas, los gobiernos tenían poca competencia, muchos recursos y toda la autoridad. Hoy en día, los gobiernos están a merced de los mercados, de la capacidad de organización y presión por

parte de los diversos grupos de la sociedad, del de otras economías hacia las cuales exportan y de una permanente insuficiencia de recursos. Esta nueva realidad requiere ideas nuevas, conceptos innovadores y estructuras radicalmente distintas.

La mayor parte de los gobiernos reconoce los nuevos retos pero enfrenta la realidad cotidiana de cotos de poder, presiones por aumentar el gasto público, llamadas a resolver problemas particulares y a aplicar conceptos que ya no operan, pero que siguen dominando el discurso político y el debate burocrático. La complejidad de un proyecto de reforma es por ello extraordinaria. La voluntad de acción es obviamente necesaria. Pero más allá de la voluntad gubernamental, es imperativo adoptar nuevas ideas y, sobre todo, nuevas estrategias políticas que permitan articular un consenso social y político en torno al propósito último de la reforma. Estas estrategias requerirían, como demuestran los diversos capítulos de este libro, cambios importantes en los incentivos, en las instituciones y en las organizaciones de la sociedad.

Este libro reproduce los trabajos presentados en el Foro Tinker sobre “El papel del Estado en América Latina y El Caribe”. Se agradece al Centro Internacional para el Desarrollo Económico (CINDE), la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA), la Fundación para el Desarrollo Sostenible en América Latina (FUNDES), y la Fundación Tinker por el apoyo otorgado para la realización del Foro y la publicación de este libro.

CIDAC, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., es una institución independiente, sin fines de lucro, dedicada a la investigación en el área de desarrollo. Su objetivo es contribuir al debate sobre la toma de decisiones públicas y los programas de

desarrollo que promuevan el fortalecimiento del país, mediante la presentación de estudios, investigaciones y recomendaciones producto de su actividad académica.

La Junta de gobierno del Centro es responsable de la supervisión de la administración del Centro y de la aprobación de las áreas generales de estudio. Sin embargo, las conclusiones de los diversos estudios, así como su publicación, es responsabilidad exclusiva de los profesionales de la institución. Los estatutos del Centro establecen que:

La Junta de Gobierno tiene como función primordial la de hacer posible la consecución del objetivo social, bajo las condiciones más favorables, salvaguardando en todo momento la independencia de criterio de los profesionales y de sus actividades de investigación y docencia, así como la de sus publicaciones. La junta de Gobierno conocerá y opinará sobre los proyectos de investigación que hayan concluido los profesionales del Centro, pero en ningún caso será su función la de determinar, controlar o influenciar el desarrollo ni el contenido de los proyectos de investigación o las conclusiones a que éstos lleguen.

El propósito de CIDAC al publicar este libro es el de aportar elementos conceptuales y analíticos que contribuyan a afianzar el desarrollo de una capacidad de gobierno en los países de la región.

Luis Rubio

Introducción

¿Es posible modernizar el gobierno?

LUIS RUBIO

La modernización del gobierno es un tema candente en la actualidad. A lo largo y ancho del mundo, es difícil encontrar un país en el cual no se discuta la necesidad de adecuar el gobierno y sus funciones. Si bien es razonable plantear la noción de que hay consenso acerca de la urgencia de debatir el tema, no existe acuerdo alguno sobre la naturaleza, objetivos y funciones que el gobierno debe tener. Las posiciones al respecto son tan encontradas como siempre y no hay razón para suponer que se van a acercar en un futuro mediano. Quizá la excepción esté en aquellos países en que, debido a los notables avances alcanzados —medidos en términos de crecimiento económico, disminución de la pobreza u otros indicadores semejantes—, resulta relativamente fácil lograr un consenso para reformar la naturaleza misma del gobierno.

Si bien no hay coincidencia sobre el papel del gobierno en la actualidad, a nadie escapa el hecho de que su función ha experimentado cambios trascendentales. Así, de simples mecanismos de transmisión de demandas, más que de entidades orientadas a resolver problemas específicos, los gobiernos se han ido ajustando para poder adoptar esa nueva modalidad tan necesaria en nuestros tiempos, que es la promoción del desarrollo. De este modo, es muy difícil encontrar un gobierno que no conciba su función como la de promotor del desarrollo. Pero esto no fue siempre así. Por siglos, los gobiernos cumplieron

una función conciliadora y mediatizadora. El gobierno abocado al desarrollo es un concepto del siglo veinte, esencialmente posterior a la última guerra mundial.

Hasta hace cincuenta o sesenta años se daba por sentado que el éxito de un país, así como el fracaso de otro, dependía del azar, de ventajas excepcionales, sobre todo de orden natural, o de factores sobre los cuales nadie tenía control. Hoy en día, esa visión ha cambiado de manera sustancial, ya que se reconoce, a todo nivel, que el desarrollo depende de las condiciones creadas por cada sociedad. Puesto en otros términos, actualmente es abrumadora la evidencia que prueba que los éxitos o fracasos de los países dependen única y exclusivamente de las acciones gubernamentales orientadas a crear las condiciones idóneas para ese desarrollo.

Los países que hace décadas emprendieron el camino del desarrollo y que adoptaron las políticas idóneas para lograrlo —como Corea, Singapur y Taiwán— se encuentran ahora gozando de niveles de vida cercanos a los de los países desarrollados. Por su parte, los países que intentaron el desarrollo pero que jamás lograron avanzar en su cometido, se caracterizan, en general, por haber adoptado políticas incompatibles con el desarrollo.

Pero cualquiera que haya sido la lógica del desarrollo hace cuarenta o cincuenta años, las circunstancias han cambiado de una manera inexorable. En ese entonces, los gobiernos enfrentaban un mundo tranquilo, en el cual la interacción a nivel internacional era relativamente limitada. Hoy en día en cambio las transformaciones son tan vertiginosas, que están alterando tanto la estructura económica de los países como sus marcos de referencia. La globalización de la economía, por ejemplo, no es un tema que los países o sus empresas puedan soslayar. Se trata de una realidad con la que todo el mundo tiene que

vivir. Lo mismo ocurre con la aparición de actores políticos nuevos, tanto nacionales como internacionales, que ejercen gran influencia en sus países. Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) con frecuencia tienen una enorme capacidad de acción, derivada de su habilidad para acercarse a la prensa, a pesar de no tener siempre una extraordinaria representatividad. El hecho es que los gobiernos de la actualidad enfrentan retos para los que no están preparados

La mayoría de los gobiernos reconoce que enfrenta retos nunca antes vistos y muchos argumentan la necesidad de adecuarse a las nuevas realidades. Ese paso, sin embargo, es sumamente difícil y complejo. Difícil por la cantidad de intereses que se verían trastocados si se emprende una reforma, y complejo por la magnitud de la tarea que semejante proposición representa. Movilizar a toda la sociedad y todos los intereses que tienen representación en el gobierno es una empresa titánica para la cual pocos gobiernos están preparados o cuentan con el poder para lograr salir airoso. De una u otra manera, los cambios que se experimentan en la realidad generalmente no han venido acompañados de transformaciones en las estructuras políticas o en los grupos políticos de la sociedad. Es decir, la realidad puede haber cambiado, pero eso no significa que cambien los intereses privados, sindicales, políticos, partidistas o empresariales de la sociedad. El choque entre las expectativas y la realidad es, inevitablemente, enorme.

De hecho, si uno analiza la situación de la mayoría de los países, lo que más impacta es el contraste entre el discurso político y la realidad que enfrentan. En Latinoamérica este choque es particularmente agudo. Es una excepción el país en el que no siga teniendo primacía el concepto de soberanía en el discurso y en el comportamiento de los gobiernos. Aunque ese discurso y ese concepto choquen con la realidad tangible de la mayoría de los

habitantes que, directa o indirectamente, producen exportan o tienen relación con economías a miles de kilómetros de distancia, la realidad política es que los gobiernos se siguen aferrando a un pasado que parece más atractivo, o al menos de menor complejidad que el presente. Esto lleva a distorsiones no sólo en el comportamiento de los gobiernos, sino también en las expectativas de los ciudadanos. Algunas de estas distorsiones, como el deseo casi ubicuo en Latinoamérica de que los gobiernos de los países que la conforman se asemejen a los gobiernos europeos y no al norteamericano, sobre todo en materia social, son fácilmente explicables por la historia o por el atractivo inherente que representan. Además, la tradición centralista arraigada en América Latina generó una cultura de veneración a la autoridad que en muchos casos impide que las sociedades funcionen sobre la base de reglas del juego perfectamente definidas y acordadas, como exige una economía moderna.

La literatura política confirma estas concepciones. Si uno se adentra en los estudios del gobierno y del Estado, lo más impresionante es comprobar que en la literatura, con algunas notables excepciones, no se reconoce el hecho de que ha habido un cambio ni la profundidad del mismo. Los ilimitados —o, al menos, enormes— poderes de que gozaban los gobiernos, imagen recogida por mucha de esa literatura, ha dejado de ser un testimonio de la realidad actual. Aunque, ciertamente, los países democráticos cuentan con sistemas sumamente avanzados de pesos y contrapesos, la efectividad y capacidad de acción de sus gobiernos es un tema tan álgido en esos países como en todos los demás.

En el caso latinoamericano no existe una tradición acabada y desarrollada de pesos y contrapesos. Mucho menos de exigirles cuentas a los gobiernos y funcionarios (como lo señala la palabra inglesa de *accountability*); de concederle facultades a la población para

que se retire del gobierno un determinado funcionario (la figura inglesa del *recall*) o, incluso, de definir reglas del juego públicas y transparentes a las que todos los actores, políticos y económicos, se ciñan. Es decir, no existe una tradición ni cultura ni incentivos para adoptar el tipo de mecanismos que son naturales y necesarios para el desarrollo de la economía de mercado que los gobiernos dicen perseguir y que se han convertido en necesarios para el funcionamiento de las sociedades en esta época.

La adopción de nuevas modalidades políticas y económicas podría parecer innecesaria o, en todo caso, equivalente a incorporar formas ajenas e incluso extranjeras en la vida interna de países con una historia y cultura radicalmente distintas a las de los países hoy desarrollados. Esto ha llevado a una discusión fundamental sobre la disyuntiva que muchos países han enfrentado recientemente: ¿es necesario adoptar formas e instituciones políticas, legales y económicas que han probado su efectividad para promover el desarrollo pero que son producto de una historia y de una cultura distintas a la latinoamericana? o ¿es posible encontrar modelos alternativos para la economía y la política de un país que tomen en cuenta la historia y la cultura existentes para salir adelante, en lugar de adoptar modelos que corren el riesgo de ser rechazados? No existen respuestas fáciles a estas preguntas. Lo que sí existe es cierta evidencia empírica que sugiere que algunas de esas formas e instituciones son una condición *sine qua non* para el éxito económico, en tanto que otras son expresiones culturales ajenas. Los países exitosos probablemente tuvieron capacidad de distinguir unas de las otras, tarea que fue uno de los objetivos en la realización de los trabajos que aparecen en este volumen.

Parte del desarrollo político que tiene que ocurrir en forma paralela al cambio económico se refiere precisamente a la creciente participación política que experimentan

las sociedades latinoamericanas. No es imposible que ese desarrollo llegue a requerir la adopción de formas híbridas en la legislación, así como modalidades de participación que son ajenas a la cultura histórica. No obstante lo anterior, la adopción de nuevas instituciones políticas podría constituir una oportunidad de avance político, pues muchos de los sectores que más se oponen a los cambios económicos serían los que obtendrían mayores beneficios de dicha transformación política. Es decir, un importante avance político en materia de apertura a la participación de grupos políticos antes marginados de los procesos legislativos y, en general, de decisión (a través de la adopción de medidas conducentes hacia temas como los antes citados de *accountability* y *recall*), puede hacer posible la generación de reformas económicas muy significativas, logrando con ello la consecución de los tres objetivos de gobierno que se proponen en este libro: la estabilidad política, la paz social y el desarrollo económico. Es decir, el involucramiento de la sociedad a través de cambios políticos puede generar una enorme legitimidad para el gobierno reformador que, además, suele ser una de las características presentes en todos los países más exitosos.

EL PAPEL DEL GOBIERNO EN EL PROCESO

La discusión sobre el papel del gobierno es sumamente compleja. No existe un papel específico y preestablecido de lo que debe o puede hacer el gobierno en una sociedad. Como se apunta más arriba, los gobiernos no nacieron con una misión específica. Aunque claramente existen ciertas funciones que todos los gobiernos tienen que satisfacer

adecuadamente, como la educación, la erradicación de la pobreza, la infraestructura, la justicia, la paz social y la seguridad pública, también es evidente que no hay una sola manera de lograr esos objetivos. La naturaleza, estructura y características de cada gobierno tienen un evidente referente histórico, además de que son producto de las circunstancias específicas en que éste surge. Pero viendo hacia adelante, la mayor parte de los gobiernos del mundo reconoce la necesidad de reformarse para poder lograr el avance de sus objetivos de una manera compatible con las nuevas realidades económicas. La interrogante es qué forma tendría que adoptar ese “nuevo” gobierno.

Lo esencial no es la sustancia de lo que deban hacer los gobiernos —eso cada día es más evidente— sino la capacidad que tengan de hacerlo. Esta noción de capacidad involucra tanto habilidades como instrumentos idóneos para ese propósito. En términos generales, la respuesta de los más diversos gobiernos en las últimas décadas ha sido la de destinar dinero hacia los problemas, suponiendo que el mero gasto va a transformar estructuras anquilosadas y obsoletas. Eso no ha resuelto el problema, pero sí ha cambiado la escena económica.

Si uno observa el desempeño económico de diversos países, se percata de que lo que marca la diferencia es la naturaleza y efectividad de los gobiernos. No es casualidad que haya unos cuantos países extraordinariamente exitosos en las más diversas regiones del mundo al lado de muchos con impresionantes fracasos. Los éxitos en términos de ingreso *per cápita* de países como Chile no son casualidad. Son resultado de la calidad del gobierno y de su capacidad para organizarse en torno al propósito del desarrollo económico.

Existe un conjunto de factores que distingue a los gobiernos exitosos de los que no lo son. Si bien cualquier gobierno puede tener un excepcional programa de desarrollo en el papel, son muy pocos los que logran convertirlo en realidad. La razón de ello es que los gobiernos que son efectivos hacen cosas cualitativamente distintas de los que no lo son. Es aquí donde reside la clave del desarrollo: en las acciones cualitativas del gobierno. Los gobiernos exitosos comparten una serie de factores, todos ellos diseñados expresamente para alcanzar el objetivo deseado. No se trata de resultados casuales o excepcionales, sino producto de acciones cuidadosamente diseñadas y concertadas. Lo que sigue son algunos de los denominadores comunes de estos gobiernos exitosos.

En primer lugar, los gobiernos efectivos buscan lograr un consenso entre la población acerca de los objetivos que se persiguen, así como crear un entorno de certidumbre que logre credibilidad en el gobierno y sus programas de desarrollo. En segundo lugar, los gobiernos exitosos han logrado un equilibrio entre la centralización de ingresos y la descentralización del gasto público. Es decir, han logrado que los gobiernos locales tengan capacidad autónoma de acción, ya que son ellos los que están en contacto directo con la población, pero sin perder el sentido de dirección del desarrollo económico, del cual los gobiernos centrales normalmente son responsables. En tercer lugar, los gobiernos exitosos han procurado involucrar a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, sea en forma directa o a través de organizaciones intermedias que efectivamente representan a la ciudadanía en dicho proceso.

A los factores anteriores se suman otros elementos que no son nuevos. La calidad de la administración pública y su capacidad para definir políticas y llevarlas a cabo es un común denominador de todos los países exitosos. Sin embargo, la educación —medida

tanto en años de asistencia a la escuela como en la calidad de la misma— es quizá el factor individual más significativo en todos los países exitosos. En los índices de educación se resumen varios factores: la capacidad de organización del gobierno, su claridad de objetivos y habilidad para llevarlos a la práctica y el éxito relativo en involucrar a la población en el proceso. En este sentido, lo que importa para el desarrollo de los países no es tanto el tamaño como la calidad del gobierno.

La noción del desarrollo económico como responsabilidad del gobierno es un fenómeno relativamente nuevo. Este concepto no existía hace cien años. Históricamente, los gobiernos han enfatizado más la capacidad de gobierno que la capacidad de administración. Es decir, han buscado mucho más la creación de condiciones para la estabilidad política, para la integridad territorial y para la protección de los actores nacionales respecto a los del resto del mundo, que el desarrollo de capacidades para generar el buen desempeño de la economía. Esta distinción, particularmente notoria en los países de América Latina, explica el subdesarrollo que con frecuencia se observa en los sistemas de justicia, en la integridad de las burocracias y, en general, en el desarrollo mismo de la administración pública. Los dogmas ideológicos, sumados a intereses mercantilistas y a la búsqueda del mantenimiento del poder a cualquier precio, son quizá las principales características, aún hoy, de muchos gobiernos latinoamericanos. Frente a esto, no es casualidad el éxito que han logrado países con gobiernos que han roto con dichos conceptos y que han articulado nuevas alianzas políticas, lo que los ha hecho capaces de trascender los obstáculos que la historia, y otros factores, les había impuesto.

La gran interrogante es cómo puede un gobierno romper con esos impedimentos y sumarse al grupo de países que han logrado niveles envidiables de crecimiento económico,

que generalmente han venido acompañados de extraordinarios avances en la reducción de la pobreza y en la distribución del ingreso. Para intentar responder a esta interrogante es que se organizó este volumen. Se buscó no sólo el análisis de la problemática específica de la administración pública, sino, sobre todo, la discusión del conjunto de temas que son esenciales para la función del gobierno.

EL NUEVO GOBIERNO PROMOTOR

El primero de los debates que incluye el libro se refiere al tema más disputado de todos: el papel del Estado. En el primer capítulo, Edgardo Boeninger persigue definir las funciones del gobierno y circunscribirlas a la discusión filosófica sobre los objetivos del gobierno. Su argumento es que el gobierno no está aislado del resto de la sociedad y que en esa vinculación se encuentra la capacidad de transformación.

¿Qué es el Estado? ¿Cuál es su función? ¿Quién decide qué? Estas son las interrogantes a las que se aboca el escrito de Boeninger. En términos generales, prácticamente nadie discute en la actualidad los tres objetivos principales del gobierno: estabilidad política, desarrollo económico y paz social. Las tres dimensiones son cruciales y cada una de ellas debe estar presente para que las otras logren su cometido. La paz social, definida como la capacidad de resolución de conflictos dentro de marcos institucionales, es una condición necesaria para que se dé el resto de condiciones que favorezcan el desarrollo económico. De la misma manera que la estabilidad política, entendida como la capacidad

de la sociedad para enfrentar problemas tan complejos como las pugnas distributivas, los conflictos étnicos o religiosos y así sucesivamente, sin violencia. Pero a su vez, el desarrollo económico es necesario para mantener ese clima de estabilidad política y paz social.

Hoy en día existe un amplio reconocimiento en la región latinoamericana de que son los mecanismos de mercado los que tienen mayor capacidad de favorecer el desarrollo económico sostenido. Pero ese consenso a nivel general no es fácil de traducir en acuerdos específicos sobre las medidas que sería necesario emprender para lograr que funcione esa estructura económica. Para Boeninger el que le sean reconocidos esos atributos a la economía de mercado no obedece a dogmas o ideologías, más bien se fundamenta en la manera en que se organizan las sociedades y en el enorme potencial que se puede derivar de la concurrencia voluntaria de millones de individuos actuando dentro de un marco comúnmente aceptado.

Una economía de mercado sólo puede funcionar, paradójicamente, dentro de un sistema político fuerte. Sin embargo, día a día nos encontramos con que existen muchos ejemplos que demuestran la ausencia de consenso sobre los sustentos básicos de la estabilidad política. La persistente disputa por los resultados electorales en uno y otro país, por ejemplo, sugiere que la estabilidad política está menos afianzada de lo que parece a primera vista. Lo mismo ocurre con la relativa debilidad de los partidos políticos —y de los sistemas de partidos— de muchos países. La subordinación del poder judicial a las preferencias del Ejecutivo no hace sino confirmar que la independencia de dicho poder es condición *sine qua non* para la estabilidad política y, por lo tanto, para el desarrollo económico.

Aun si se alcanzara una resolución de la problemática política y se lograra crear una infraestructura electoral, partidista y, en general, política para garantizar la participación y representación de la sociedad y generar los consensos necesarios para que sea exitosa, la noción de una economía de mercado no es natural en la historia de los países latinoamericanos. La economía de mercado surgió en condiciones muy específicas de la Inglaterra del siglo XVIII y se fue extendiendo a lo largo del mundo. Sin embargo, Latinoamérica, hija del centralismo español, surgió de una realidad muy distinta. En este contexto, la experiencia reciente de intentar imponer una estructura económica eficiente por parte de un grupo de funcionarios con excepcionales credenciales técnicas es, por sí misma, incompatible con la historia. Sin capacidad de articular un proyecto político amplio que logre incorporar a la población en la política económica y, sobre todo, en los beneficios de los cambios que ésta produzca, la transformación económica es simplemente inconcebible. Ambas cosas, la competencia técnica y la participación de la población en los procesos de decisión son condiciones necesarias para la adopción de una economía de mercado.

A la par con la articulación de un proyecto político orientado a consolidar la política económica es imperativa la existencia de instituciones que garanticen su permanencia en el largo plazo. La experiencia internacional sugiere que los tres componentes principales de este proceso son: un banco central autónomo, un poder judicial independiente y un sistema de partidos funcional. Aunque estas tres estructuras institucionales son fáciles de concebir y de definir, la práctica cotidiana de diversos países en la región plantea que su consolidación es una empresa mucho más difícil de lograr. Las costumbres, tradiciones e incentivos que norman el entorno en que actúan los gobiernos, entrañan contradicciones de

todo tipo, que impiden con frecuencia la consolidación de las instituciones antes mencionadas.

EL CAMBIO INSTITUCIONAL

El cambio institucional, cuya presentación en este libro corre a cargo de Alberto Díaz, es mucho más complejo de lo que normalmente se supone. Por ejemplo, si bien puede haber consenso sobre la bondad de los mecanismos de mercado para avanzar en el desarrollo económico, subsisten innumerables obstáculos para la consolidación de una estrategia de crecimiento. Las organizaciones a través de las que actúan los empresarios, los sindicatos, los partidos políticos, la burocracia, etcétera, participan en el proceso de decisión, intentando lograr que sus intereses y posiciones avancen en todo momento. Esto implica que las instituciones responden a los fenómenos políticos que surgen de la dinámica e interacción de esas organizaciones. Si bien es natural que cada grupo de interés en una sociedad trate avanzar sus posiciones, existe una serie de factores que hace posible que esos grupos tengan una capacidad excepcional de influir en las decisiones, muy por encima de su poder, medido en términos objetivos. Las asimetrías en la disponibilidad de información, por ejemplo, favorecen el poder de los grupos que cuentan con más información que otros. Por ello, siguiendo el ejemplo, en la medida en que existan garantías efectivas para penalizar el uso indebido de información privilegiada, el resto de los actores sociales estará dispuesto a participar activamente en la sociedad o en la economía. De la misma forma, una sensible mejoría en la capacidad de hacer cumplir las obligaciones contractuales entre actores políticos o económicos favorece sustancialmente el desarrollo de concepciones de largo plazo, llámense éstas consensos políticos, inversiones en bienes raíces, ahorro de largo plazo o ahorro en acciones.

Las sociedades funcionales son aquellas que logran resolver estos problemas institucionales en formas que son compatibles con una filosofía no sólo de retribución directa y proporcional al crimen cometido, sino sobre todo de equidad. Ciertamente no todas las sociedades cuentan con mecanismos efectivos para hacer cumplir las leyes o los contratos por la vía de la amenaza de la fuerza. Pero aun si esa capacidad existiera, quizá lo más importante es reconocer que es mucho más efectivo y conducente a un desarrollo equilibrado el que todos los actores actúen sobre la base de equidad. Numerosos estudios plantean que, de hecho, la mayoría de las personas procede por lo general de acuerdo a una concepción esencialmente fundamentada en la equidad más que en una asentada en el mero temor a que se aplique la ley. En esta perspectiva, las sociedades tienen que contar con mecanismos creíbles para hacer cumplir la ley, pero éstos no deben sustituir la propensión natural al cumplimiento de las mismas.

POLÍTICA Y REGULACIÓN

Una de las formas básicas a través de las cuales las sociedades definen las “reglas del juego” es la de las regulaciones. En ellas se aterrizan las formas en que interactúan los grupos de la sociedad que ejercen el poder. El punto donde la economía y la política entran en contacto es precisamente el de la regulación. En el escrito a cargo de Gabriel Martínez se observa cómo es este espacio donde se articulan los intereses que intentan sesgar o influir la dirección de la actividad económica para su beneficio. La dirección en que se afecte esa actividad va a depender del grado de fuerza que logren ejercer distintos grupos

dentro de la estructura gubernamental. Es en el ámbito de las regulaciones donde el gobierno define las características que tendrá la propiedad y el modo en que ésta se relacionará con la economía, esencialmente a través de reglas en materia de competencia (o monopolio), certidumbre (o incertidumbre) y, en general, el tipo de privilegios que existirán en la sociedad.

Por su naturaleza, la reforma de cualquier sistema de gobierno tiene que pasar, necesariamente, por las regulaciones. Los gobiernos pueden tener muy bien definida su estrategia de reforma pero, para ser exitosa, ésta debe vencer los intereses opuestos a la reforma misma. Es casi un axioma el que la modernización gubernamental no es coincidente con el objetivo de incrementar la competencia en la economía, en buena medida porque la reforma requiere del apoyo de los grupos que se benefician de una menor competencia, a la vez que, como en el caso de las privatizaciones, los propios gobiernos con frecuencia persiguen objetivos encontrados, como son la reforma de la economía por un lado, y el incremento en sus ingresos fiscales, por el otro. El ámbito regulatorio constituye así el espacio en el cual se resumen las contradicciones entre los deseos y necesidades de reforma, y las realidades políticas que limitan la capacidad de reforma.

En el curso de las últimas décadas se han dado infinidad de cambios en las regulaciones económicas en los diversos países de América Latina. Algunos, como Chile, realizaron cambios al amparo de gobiernos militares que trascendieron al gobierno que los inició. Otros países lograron cambios por imposición de sus tecnócratas, para sólo encontrarse con infinidad de situaciones en que la vieja regulación siguió siendo efectiva, por encima de la nueva, a través de mecanismos burocráticos diversos, barreras no arancelarias al comercio, regímenes de concesión sesgados y otros vehículos a través de los

cuales se expresó la política real por encima de la voluntad de un sector del gobierno. Algunos gobiernos pudieron avanzar en sus procesos de reforma sin gobiernos militares y sin haber enfrentado necesariamente obstáculos incontenibles, como el caso de Argentina. Otros más, la mayoría, obtuvieron algunos avances y fracasos, independientemente de si sus gobiernos fueron electos o no en forma democrática.

Todos estos ejemplos sugieren que, más que actores neutrales, los gobiernos son espacios de interacción política donde están presentes los más diversos intereses y objetivos. En este sentido, la reforma de las regulaciones, o aun del propio gobierno, se da en un contexto político específico que constituye el punto de referencia necesario para el éxito de la reforma. Quizá lo más importante de esto es que no hay soluciones exclusivas o únicas para la reforma de las regulaciones. Cada situación política arroja sus propias características y establece los límites particulares. Más aún, la evidencia de la desregulación y las privatizaciones que han ocurrido en los últimos años en los más diversos países, indica que hay formas alternativas de organización económica y que ninguno de los países que ha avanzado por este camino ha logrado una solución enteramente satisfactoria. Este factor será crucial en las regulaciones que sean modificadas en el futuro, sobre todo en la medida en que así lo demanden las nuevas tecnologías, la presión competitiva y la necesidad de acceso a la economía internacional en temas tan complejos como energía, comunicaciones, leyes de quiebras, televisión y medios de comunicación, fondos de pensiones, aviación, bancos, etcétera.

EL GASTO SOCIAL

Las regulaciones son un espacio fundamental de interacción política en torno a la economía. Pero ninguna economía puede ser enteramente exitosa si no se resuelven los problemas de inequidad, pobreza y distribución del ingreso. La solución tradicional ha recaído siempre sobre el gasto social. Sin embargo, la profundidad, amplitud y gravedad de estos problemas en virtualmente todos los países del continente son tan grandes que su resolución —o al menos una clara evidencia de avance hacia ella— constituye una condición *sine qua non* para que sea posible consolidar la estabilidad política y, con ello, sedimentar la base fundamental que hará posible el desarrollo económico. El tema del gasto social ha sido empleado, correctamente, como un instrumento para corregir estos padecimientos sociales. Sin embargo, el gasto social no es más que uno de los instrumentos disponibles para este propósito, sobre todo porque muchas de las causas de la pobreza, de los problemas de equidad y de distribución del ingreso no tienen nada que ver con la falta de gasto y sí con otras consideraciones, que pueden ser de orden político, filosófico o, simplemente, funcional. Entre éstos, uno muy notorio es el de la ausencia de igualdad de oportunidades en las sociedades latinoamericanas cuyo origen es, en casi todos los casos, un sistema educativo extraordinariamente deficiente que, por consigna o por *default*, arraiga las desigualdades e impide romper con ellas. El problema de la pobreza y falta de equidad es multidimensional, por lo que va a requerir soluciones privadas y públicas, mecanismos de protección a los perdedores (por ejemplo, a los desempleados) más que a las empresas que entran en problemas, subsidios, gasto público e incentivos.

Ninguno de estos vehículos resuelve todos los problemas, pero cada uno de ellos podría contribuir a ese fin.

El escrito en materia de gasto social, a cargo de Hernán Büchi y Antonio Sancho, enfoca el problema del financiamiento gubernamental en la provisión del gasto social como vehículo para elevar las capacidades básicas de la población. Lo interesante del enfoque es que plantea a la política social estrictamente como un vehículo para que la porción de la población que enfrenta pobreza, estancamiento y, con ello, propensión a la anarquía y al autoritarismo, tenga posibilidad de acceso a los beneficios que genera un entorno de orden y libertad. Vista desde esta perspectiva, la política social se convierte en un instrumento para que, en conjunto con la política económica y la política política, se consolide la función del gobierno como promotor del desarrollo, de la estabilidad política y de la paz social.

Claramente, la pobreza y la iniquidad que caracterizan a un sinnúmero de naciones latinoamericanas no tiene solución inmediata. Las soluciones a esta problemática fundamental deben ser medidas en términos generacionales más que de años o décadas. Las inversiones que se hagan en el momento actual en áreas como educación, ahorro, seguridad social, vivienda y salud rendirán frutos cuando los beneficiarios de éstas, los niños de hoy, lleguen al mercado de trabajo, lo que implica un horizonte de entre una y dos décadas. Es evidente que las problemáticas de siglos no se pueden resolver en unos cuantos años, pero también lo es que sólo logrando elevados niveles de crecimiento, en presencia de políticas acertadas en los temas de educación, ahorro y salud, se podrá alcanzar el tipo de transformación social y económica que permitiría erradicar o, al menos

disminuir sensiblemente, el tamaño y profundidad de la pobreza y de la desigualdad de oportunidades.

Quizá la pregunta más relevante sería cómo modificar las estructuras de los sistemas de ahorro, salud y educación, en virtud de la oposición natural que semejante proposición entraña por parte de sindicatos, burocracias y grupos de interés. Parte de la respuesta se encuentra en el esquema que se presenta en el capítulo de gasto social, sobre todo en lo que se refiere a la construcción de una estructura saludable de financiamiento para la educación, la salud, la vivienda y la seguridad social. Pero la respuesta más fundamental, a la luz de la discusión que se presenta en este libro en materia de cambio institucional, regulaciones, descentralización y administración pública, es que sólo un cambio en los incentivos para todos los actores podría traducirse en una modificación de esas estructuras. En Chile, la alteración de los patrones de gasto en la educación y, sobre todo, su sujeción a criterios de mérito académico, medidos a través de un examen anual a nivel nacional, llevó a un cambio radical en el desempeño de las escuelas y, con ello, de los grupos de interés que operan alrededor de éstas. En la medida en que el cambio en la estructura de gasto público para la educación generó nuevos ganadores —los maestros y las escuelas exitosas— los viejos intereses creados se vieron divididos y, con ello, incapacitados para impedir el avance de las reformas. Como demuestra el caso de la educación, la esencia de la política social reside en la definición de sus objetivos y de la manera en que éstos interactúan con la política económica y con los grupos de interés que se verán afectados o beneficiados por la misma. Una visión de esta naturaleza permitiría, además, localizar el gasto gubernamental en los sectores más pobres y/o en aquellos que no tienen ninguna alternativa.

Otra de las innovaciones importantes que se han dado en diversos países de la región en los últimos años es la de la apertura a la inversión privada a actividades y sectores que nunca habían sido considerados sujetos a este tipo de participación. Aunque la presencia de empresas privadas en sectores productivos como el minero, petrolero y de las comunicaciones había estado limitado en casi todos los países, esa limitación respondía a consideraciones de orden político que, poco a poco, han venido siendo modificadas. El caso de la política social no formaba parte de esas actividades, pues este ámbito de la política pública típicamente ha sido visto como exclusivo de la actividad gubernamental. En este contexto, el hecho de que se esté incorporando la inversión privada en temas de política social, como vivienda, seguridad social, educación e incluso salud, constituye un profundo cambio político, no exento de repercusiones. Lo que es cierto es que la existencia de competencia entre las instituciones proveedoras de servicios de educación, salud, seguridad social y vivienda es lo que explica su creciente eficiencia (o ineficiencia) en las diversas sociedades. Esto es, en la elevación de la calidad y eficiencia es más, mucho más importante la existencia de competencia entre proveedores que la naturaleza pública o privada de su provisión.

IMPUESTOS Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA

De la mano con la reforma del gasto social viene la descentralización fiscal, tema que tiene una vinculación directa, pero no automática ni necesaria, con el desarrollo y profundización de la democracia. El capítulo sobre descentralización y participación en democracias

tardías, a cargo de José Roberto Rodrigues Afonso y Thereza Lobo, se aboca al análisis de la conexión entre la descentralización fiscal y la democracia. En términos generales, los países desarrollados han tendido a concentrar sus estructuras fiscales, típicamente muy descentralizadas, mientras que los países en desarrollo, que adolecen del fenómeno opuesto, han tendido a descentralizar tanto la decisión sobre el gasto público como las fuentes de ingresos fiscales. Si bien estos cambios tienen un sinnúmero de implicaciones, una de las preguntas importantes se refiere a sus consecuencias políticas.

Transferir responsabilidades fundamentales sobre gasto y recaudación de manera forzosa altera las estructuras políticas, tanto porque acerca la autoridad a la población como porque, al menos en las primeras etapas, existen menos controles sobre el ejercicio de esas facultades. Por estas razones, la participación que tenga la población tanto en la decisión sobre las fuentes y los usos de los recursos como en la supervisión de las autoridades es un tema crucial. Los mecanismos que se empleen para la descentralización, así como las características de la legislación electoral van a ser trascendentales para determinar las peculiaridades de la participación ciudadana.

La experiencia en América Latina sugiere que la descentralización ha sido una tendencia persistente en los últimos años, por lo general en forma paralela a la profundización de la democracia. Aunque la naturaleza y estructura política de cada país son factores determinantes de la profundidad y, de hecho, de las características que adopte la descentralización, no hay duda de que lo común es encontrar una mayor convergencia entre los intereses políticos y los intereses económicos de las sociedades en países democráticos que en países que no lo son. Aunque hay excepciones, esa convergencia casi siempre se traduce en una mayor descentralización.

La complejidad de la descentralización es uno de los temas más álgidos en los países que se han encaminado por esta senda. La razón de ello es que es mucho más fácil decretar la descentralización que asegurar que los recursos se empleen de una manera eficiente y rentable. Los mecanismos institucionales que vinculan a los ciudadanos con los distintos niveles de gobierno son quizá el factor más importante para evaluar la probabilidad de éxito en la descentralización. En ausencia de esos mecanismos institucionales, que es lo que habría que esperar dada la historia de centralismo, se incrementan los problemas inherentes a la descentralización. Si bien no hay duda alguna en que la mayor fortaleza fiscal de una localidad fortalece la participación democrática, pues obliga a las autoridades locales a acercarse a la ciudadanía (lo cual inevitablemente implica una menor capacidad de imposición arbitraria de la autoridad), la capacidad de afianzar la democracia depende por entero de esas instituciones que permiten hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios públicos respecto del ejercicio de ese gasto.

UNA VISIÓN INSTITUCIONAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Precisamente, el análisis institucional de la descentralización es el tema de estudio de Eduardo Wiesner. El autor nos ofrece los conceptos y planteamientos teóricos del modelo neoinstitucional para advertir que no todo proceso de descentralización por el mero hecho de emprenderse conduce a los resultados esperados. En el camino, todo proceso de reforma —sobre todo uno de esta envergadura— se ve afectado por los intereses creados y por las condiciones institucionales existentes. El desafío, entonces, no es sólo el diseñar las

políticas correctas sino el incorporar a las instituciones a su proceso de formulación y ejecución. En este sentido, la pregunta de fondo no es tanto cómo cambiar las políticas sino cómo cambiar las instituciones y los incentivos.

La economía neoinstitucional trata de eso, del análisis de la estructura institucional y de incentivos que terminan por condicionar la conducta de los actores y, por tanto, los resultados de las políticas. No se trata entonces de cuestiones normativas: “es necesario dar asistencia técnica a nivel local, para favorecer los resultados de la descentralización”, sino de cuestiones positivas: “es necesario crear una demanda real a nivel local por los factores institucionales”.

Para el autor, que coincide enteramente con lo argumentado por Afonso y Lobo, esa demanda surge principalmente cuando el ciudadano local paga una proporción importante del gasto público local a través de impuestos. “Son las externalidades del financiamiento local las que generan la demanda real por información, por derechos de propiedad bien definidos, por transparencia y *accountability* política y fiscal”.

En términos más generales, las fuentes de financiamiento, la competencia que exista entre distintas jurisdicciones por las transferencias federales, los criterios de eficiencia con los que se vinculen esas asignaciones y la demanda de *accountability* que provenga del ciudadano local —atento al uso que se le dé a sus recursos con los que contribuyen para el gasto público local— son determinantes para alcanzar los objetivos de eficiencia y gobernabilidad que la descentralización persigue.

ADMINISTRANDO LA REFORMA

Los problemas asociados a la descentralización adquieren características todavía más complejas en América Latina, ya que la suma de elevadas inflaciones, cuando no hiperinflaciones, liberalización comercial y los aparentemente interminables procesos de ajuste macroeconómico han desmantelado o, en el mejor de los casos, debilitado, las estructuras de la administración pública. Para comenzar, la administración pública en la mayoría de los países de la región adolece de los problemas que resultan de la falta de definición de objetivos. Si los gobiernos de por sí tienen poca capacidad de definir su misión, las administraciones públicas padecen confusión de objetivos, contradicciones internas, metas no cuantificables y conflictos de todo tipo. El estudio de la problemática de la administración pública, a cargo de Rudolf Hommes, se aboca precisamente al análisis de esta situación.

Lo más común en las administraciones públicas de América Latina es que coexistan dos estratos administrativos. Uno relativamente eficiente, caracterizado por funcionarios muy bien preparados, casi siempre abocados a la administración de la macroeconomía y de funciones económicas claves para el desarrollo, como el comercio exterior. El otro se caracteriza por una burocracia sin incentivos al desempeño meritocrático y sin capacidad de adecuación al mundo cambiante. Es este estrato el que se responsabiliza de la operación cotidiana del gobierno. No debería sorprender a nadie que existan conflictos, contradicciones y una enorme ineficacia entre estos dos estratos que, con frecuencia, también representan a distintos sectores y/o culturas de la sociedad específica.

Por lo anterior, la reforma del concepto de gobierno jamás va a ser efectiva si no se transforman las estructuras de la administración pública, que son las que seguirán siendo responsables de la operación del gobierno. El problema no es que sea imposible lograr elevados niveles de eficiencia en los gobiernos —existen núcleos excepcionalmente eficientes dentro de los gobiernos en todos los países—, sino que los incentivos políticos que tienen esas burocracias les llevan a preservar la ineficiencia administrativa o económica que, desde su perspectiva, es rentable en términos políticos. La racionalidad de las organizaciones gubernamentales que son ineficientes responde a la racionalidad de los políticos profesionales cuya lógica es clientelar y política, en lugar de económica y administrativa. Esto le imprime a la gestión gubernamental un sesgo contrario a la eficiencia económica y al crecimiento. De lo anterior se desprende que la reforma del gobierno tiene que incorporar una lógica política que reconozca la racionalidad política de los actores que tienen bajo su responsabilidad la operación del gobierno. Sin un cambio en la lógica política de la burocracia, la reforma del gobierno resulta imposible.

RESOLVIENDO LAS DISPUTAS

Por más que se reforme al gobierno y a todos sus componentes, hay un consenso absoluto en los países latinoamericanos de que el gran talón de Aquiles reside en la obsolescencia de las estructuras e instituciones judiciales. El consenso sobre la necesidad de reformar los sistemas judiciales es generalizado. El problema, como evidencia el capítulo a cargo de Néstor-Humberto Martínez Neira, es que la complejidad del tema y del proceso de cambio requerido es tan grande —a lo que se suma la ausencia de consenso sobre el cómo deben reformarse o qué debe ser lo que quede al final del proceso—, que la propensión de todos

los países ha sido la de dejar los sistemas judiciales tal como están, cuando no la de hacer reformas mucho más simbólicas que reales.

Se puede decir que no ha habido país alguno en la región que no haya emprendido reformas judiciales significativas. La mayoría de éstas se ha centrado en reformas de carácter institucional, reformas a los códigos y nuevos compromisos de gasto público: más jueces, más juzgados, más edificios y mejores remuneraciones. Es decir, aunque existe consenso sobre la necesidad de llevar a cabo reformas profundas y, sobre todo, de que los sistemas existentes son obsoletos, las reformas emprendidas han tendido a buscar una mayor eficiencia de lo existente y no la conformación de una nueva definición de la naturaleza y funciones del Poder Judicial. Hacer más de lo mismo, aunque sea mejor que lo que había, difícilmente puede resolver el problema de fondo: el de la obsolescencia.

Lo peculiar del problema judicial es que no hay consenso sobre el diagnóstico. La noción de legalidad, concepto paralelo al de las “reglas del juego” que se discutió antes, involucra protección para el individuo respecto a la acción arbitraria del gobierno, algo que no goza de reconocimiento entre los gobiernos e incluso, entre muchas de las comunidades de abogados de la región. De este problema de esencia se desprende uno más profundo, el de reformar para qué. Si no hay consenso sobre la naturaleza del problema, el hecho de que exista consenso sobre la obsolescencia del sistema judicial constituye una verdadera licencia para reformar sin claridad de dirección o de objetivos.

La complejidad del problema judicial, la relativa falta de experiencia en la división de poderes y la fortaleza de los ejecutivos son todos factores que explican la dificultad de reformar al Poder Judicial en los países de la región. Pero este inconveniente es sólo una

muestra de la problemática más amplia de las dificultades que enfrenta cualquier intento de reforma del gobierno en general. Si bien hay consenso de lo que no funciona, no lo hay sobre cómo debe funcionar o qué debe hacerse para que funcione. En el fondo, éste es un problema más filosófico que económico.

En los debates sobre la reforma del gobierno se enfrentan visiones fundamentales sobre la razón de ser del gobierno, sobre la centralidad del individuo o de la comunidad en las sociedades y sobre los derechos de los ciudadanos y de los estados. Cualquier intento de reformar el gobierno debe partir de una resolución cabal de estos dilemas, así como contar con las herramientas políticas necesarias para transformar las instituciones arraigadas y los incentivos que éstas producen y vencer los intereses que harán todo lo posible por impedir y derrotar cualquier intento de reforma.

CONCLUSIÓN: LA POLÍTICA DE LA REFORMA DEL GOBIERNO

Este libro se aboca al que tal vez sea el problema más urgente de nuestro tiempo en América Latina: el de definir el papel del gobierno en la promoción del desarrollo, la estabilidad política y la paz social. La mera definición del problema sugiere la profundidad de la controversia que entraña. Puesto en términos simples, no existe una sola manera de lograr estos objetivos, ni mucho menos hay consenso sobre la noción de que éstos sean o deban ser los objetivos de los gobiernos. En una región en la cual el gobierno se fue arrogando cada vez más funciones, responsabilidades y autoridad, al grado de substituir al

individuo incluso en algunas de las actividades más íntimas y personales, es natural que existan posturas extremas y encontradas sobre la función del gobierno y sobre sus objetivos. Algunos adoptarán una definición que reduce al gobierno a todo aquello que nadie más realiza, en tanto que otros preferirán el extremo opuesto, suponiendo que el individuo tiene oportunidades en aquellas actividades en las cuales el gobierno no actúa. Tales posturas extremas revelan el grado de conflicto que existe en ciertas sociedades latinoamericanas y que yace detrás de debates que parecen meramente económicos en naturaleza.

Las ideas contenidas en este volumen constituyen una propuesta intermedia en este debate. Se parte de una amplia visión filosófica de las características y posibilidades del gobierno en una época en la que, paradójicamente, sus responsabilidades aumentan a la par que disminuyen sus capacidades así como la efectividad de su instrumental de acción. Hace algunas décadas, los gobiernos tenían poca competencia, muchos recursos y toda la autoridad. Hoy en día, los gobiernos están a merced de los mercados, de la capacidad de organización y presión por parte de los diversos grupos de la sociedad, del de otras economías hacia las cuales exportan y de una permanente insuficiencia de recursos. Esta nueva realidad requiere ideas nuevas, conceptos innovadores y estructuras radicalmente distintas.

La mayor parte de los gobiernos reconoce los nuevos retos pero enfrenta la realidad cotidiana de cotos de poder, presiones por aumentar el gasto público, llamadas a resolver problemas particulares y conceptos que ya no operan, pero que siguen dominando el discurso político y el debate burocrático. La complejidad de un proyecto de reforma es por ello extraordinaria. La voluntad de acción es obviamente necesaria. Pero más allá de la

voluntad gubernamental, es imperativo adoptar nuevas ideas y, sobre todo, nuevas estrategias políticas que permitan articular un consenso social y político en torno al propósito último de la reforma. Estas estrategias requerirían, como demuestran los diversos capítulos de este libro, cambios importantes en los incentivos, en las instituciones y en las organizaciones de la sociedad.

Cada sociedad enfrenta circunstancias distintas. Unas tienen frente a sí retos relativamente pequeños, en tanto que otras se encuentran ante el caos. Ni una ni otra característica explica o permite asegurar la capacidad de lograr una reforma. Las reformas se logran cuando se conjugan circunstancias como la presencia de un liderazgo visionario, una situación de crisis que es percibida como tal por la sociedad en general, ideas de reforma y la decisión de llevarla a cabo. Son pocos los países que dan virajes súbitos. La mayoría evoluciona poco a poco, adoptando medidas que, en el curso del tiempo, le van dando forma a su futuro y la oportunidad de ser o no exitoso. El reto es mayúsculo y por ello se requieren ideas producto de experiencias empíricas. Quizá este libro aporte un grano de arena a esa evolución y a la oportunidad de que se logren más ejemplos exitosos de reforma.

Capítulo I

El papel del Estado en América Latina

EDGARDO BOENINGER

INTRODUCCIÓN

Los temas de la modernización y del papel del Estado están en el centro del actual debate latinoamericano con mayor intensidad que la que se aprecia en otras regiones del planeta y caracterizados —a nivel político e intelectual— por un grado de polémica que resulta sorprendente si se considera el proceso de convergencia ideológica que se ha ido produciendo en el mundo a partir del derrumbe de los socialismos reales del Este y del término de la Guerra Fría.

La diversidad de enfoques y perspectivas con que se aborda obliga a una reflexión que intente conciliar una visión global del Estado contemporáneo —de sus objetivos y responsabilidades, sus debilidades y fortalezas— con la especificidad de su quehacer concreto y que reconozca el carácter multidimensional —político, económico, social, cultural e institucional— del Estado en su expresión actual. Este ensayo pondrá en evidencia que si se ignora esta pluralidad, se corre el riesgo de caer en una u otra forma de análisis reduccionista y en la consiguiente confrontación de “modelos” situados en planos diferentes difícilmente integrables en una visión coherente que pueda dar cuenta adecuada de las relaciones Estado-

sociedad y Estado-ciudadano. Este ejercicio hay que realizarlo de un modo que resulte útil al proceso colectivo de toma de decisiones que va definiendo el papel específico del Estado, su evolución a través del tiempo y los consiguientes procesos de cambio y modernización conducentes a una mayor legitimidad social y eficacia.

OBJETIVOS NACIONALES

A partir de la reflexión precedente, resulta oportuno explicitar, como marco de referencia para el análisis, los grandes objetivos nacionales de los países contemporáneos. Creo que la inmensa mayoría de las naciones y, ciertamente, las de América Latina, aspiran a lograr de manera simultánea lo siguiente:

- a. Estabilidad política, que en América Latina significa consolidación de la democracia.
- b. Progreso material, que reconoce como condición de viabilidad un proceso dinámico y sostenido de crecimiento económico.
- c. Paz social, que se expresa en un sistema de relaciones sociales en que la cooperación predomine sobre la confrontación y en que los inevitables conflictos sociales se resuelvan por la vía de la negociación y el compromiso, dentro de un marco en el cual todos los ciudadanos tengan la razonable expectativa de compartir los beneficios de un "mañana mejor".

Es preciso hacer presente de inmediato que los tres objetivos enumerados están estrechamente vinculados; más aún, se sitúan en una relación de mutua y recíproca dependencia. En efecto, sin estabilidad política difícilmente se producirá el proceso de ahorro-inversión y de innovación, a cuyos riesgos, inherentes a su naturaleza, se sumaría el riesgo del impacto de trastornos políticos de carácter imprevisible.

Del mismo modo, sin crecimiento económico el bienestar colectivo se estanca, tornándose inevitable el conflicto por la distribución de los bienes y servicios disponibles, con la consiguiente polarización social.

Por último, si por efecto de pugnas distributivas, confrontaciones étnicas o religiosas u otras circunstancias propias de determinada realidad nacional se resiente seriamente la paz social, tal hecho produciría inestabilidad política así como un probable deterioro de la economía. A este respecto resulta pertinente citar al destacado economista Jeffrey Sachs, quien, a partir de su experiencia como asesor principal de un exitoso proceso de reforma económica en Bolivia, señala que "necesita ahora una generación en paz social para hacer posible las inversiones que puedan producir crecimiento económico".¹

Se concluye, pues, que resulta indispensable, para un proceso de desarrollo nacional sostenido que perdure en el tiempo, lograr de manera simultánea —en niveles razonables— los tres objetivos enunciados.

¹ Borner, Brunetto y Weder, *Institutional Obstacles to Latin American Growth*, International Center for Economic Growth, San Francisco, 1992, p. 28.

MEGATENDENCIAS CONTEMPORÁNEAS²

Podemos afirmar con seguridad que en el mundo están presentes hoy dos grandes megatendencias que no tienen validez universal y que experimentarán, sin duda, diversos retrocesos y regresiones, pero cuya preponderancia a partir del derrumbe de los socialismos del Este y del fin de la Guerra Fría ha adquirido una aceleración y expansión impresionantes.

Se trata del avance hacia sistemas políticos pluralistas, lo que en América Latina se identifica plenamente con la democracia y la progresiva consolidación de economías de mercado con amplio predominio de la empresa privada, que se abren al exterior en distintos grados y con diferente ritmo, incorporándose así a la cada vez más globalizada economía mundial.

Ya nadie concibe en América Latina un sistema político no-democrático estable. Incluso en un país de tan escasa tradición y cultura democráticas como Haití esta afirmación parece, recientemente, haber cobrado mayor validez. Claro, aún pueden producirse nuevos golpes de Estado y periodos autoritarios en algunos países, pero tales episodios tendrán inevitablemente el carácter de *interregnos*, marcados por el signo de la precariedad. Lo anterior, evidentemente, no significa que como regla general esté garantizada la estabilidad política en democracia en los países de la región. Lo que se está afirmando aquí es que en América Latina la estabilidad política sólo puede producirse en democracia y que lograrlo constituye un desafío medular y, por tanto, una responsabilidad esencial que compromete tanto

² Presentación de Edgardo Boeninger en “The 1994 Hemispheric Policy Forum”, Institute of the Americas, La Jolla, California, 1994.

al Estado como a la sociedad civil de cada país latinoamericano. No se trata sólo —quizás ni siquiera principalmente— del carácter reciente y aún incompleto de los notables procesos vividos, por ejemplo, en Nicaragua y El Salvador, sino de un fenómeno más general de inestabilidad política crónica que ha caracterizado al conjunto de América Latina.

En lo que respecta a la economía, resulta evidente que no existe hoy en el mundo una alternativa viable a la economía de mercado, asentada con creciente preponderancia en la empresa privada. Ha desaparecido la opción de la planificación centralizada, enterrada por su fracaso en los países del Este, sin que haya surgido alguna otra visión alternativa al capitalismo. Quizás en algunos movimientos ecologistas asoman, de modo aún incipiente, expresiones ideológicas contestatarias de alcance limitado. Como veremos, esto está lejos de significar el fin de las ideologías. Lo que ocurre es que los disensos se presentan hoy al interior de sistemas básicamente capitalistas; vale decir, se ha producido una convergencia ideológica que ha reducido los márgenes de confrontación y discrepancia en materias políticas y económicas.

El escenario así descrito no constituye tampoco, como bien sabemos, garantía de un desarrollo económico dinámico y sostenido ni menos de un acuerdo generalizado respecto de las políticas económicas, el papel del Estado, la estrategia de desarrollo económico y una multiplicidad de variables que ofrecen un amplio espectro de disensos al interior del sistema de mercado así como de diversas opciones de política económico-social.

El mayor desafío en este campo no es la plena identidad de las políticas a través del tiempo, lo que en el hecho no ocurre en ninguna parte, sino lograr una continuidad suficiente compatible con las decisiones de largo plazo de los actores económicos, y una aceptación

compartida y mantenida de forma responsable por los sucesivos gobiernos de algunas condiciones básicas, como son los equilibrios macroeconómicos y la estabilidad de las reglas del juego. En este sentido, el mayor riesgo no es una regresión a un intervencionismo burdo o con pretensiones de conducción centralizada, sino la amenaza latente del populismo, que será especialmente fuerte cuando un país deba enfrentar situaciones de crisis provocadas por causas externas y/o internas.

LAS MEGATENDENCIAS MUNDIALES Y LA REALIDAD LATINOAMERICANA

No cabe duda que la cultura política latinoamericana es, en forma general, democrática. Ningún otro tipo de régimen político puede aspirar a tener legitimidad política. De hecho, todo dictador latinoamericano ha procurado siempre vestirse con ropajes formalmente democráticos o, al menos, comprometer la restauración democrática como objetivo político central.

Sin embargo, la cultura política democrática latinoamericana ha sido precaria porque siempre ha estado presente la tradición del "caudillismo" y la tendencia popular de recurrir en momentos de crisis o desesperanza a figuras carismáticas o paternalistas providenciales o a militares ambiciosos, todos ellos muy poco respetuosos de las normas de un Estado de derecho y de la transparencia propia de los procedimientos democráticos.

Al mismo tiempo, como ya se indicó, América Latina ha hecho, en la última década, progresos notables que apuntan a una mayor profundización y solidez de la cultura política democrática, lo que permite, a este respecto, mirar con razonable optimismo el porvenir, en el

entendido de que estamos frente a un proceso no acabado, por lo que el fortalecimiento de las instituciones democráticas fundamentales, el respeto a las normas del Estado de derecho y la transparencia del proceso político como condición de legitimidad constituyen la expresión concreta del desafío de consolidación democrática ya señalado en un párrafo anterior.

La conciencia de que la economía de mercado, basada en la empresa privada como agente productivo fundamental, es la única opción viable en el mundo actual no debe confundirse con una adhesión ciudadana explícita al sistema capitalista. "En efecto, en América Latina la economía de mercado no es una aspiración mayoritaria. Más bien, se adhiere a ella por exclusión, por carencia de otra alternativa, pero no por convicción ni porque inspire entusiasmo".³ En verdad, a diferencia de lo que ocurre en los países anglosajones, no corresponde a la tradición ni a las influencias culturales por largo tiempo predominantes en la región. El lucro es un concepto rechazado tanto por la tradición católica como por la marxista, herencia que, pese a los notables cambios producidos en las últimas décadas en las políticas económicas puestas en práctica en América Latina, implica que subsiste una desafección y desconfianza potencial latente en la mayoría de los países de la región. Ésta tiende aún a aflorar ante cualquier estado de crisis, estancamiento o, simplemente, percepción de progreso insuficiente.

Por otra parte, las economías de nuestros países no han sido nunca centralmente planificadas; siempre han existido mercado y empresarios, de modo que la situación de nuestra región difiere, en esta materia, de la que han debido enfrentar Rusia y las naciones de Europa Oriental. En efecto, América Latina se ha caracterizado por un intervencionismo estatal

³ Edgardo Boeninger, "La gobernabilidad: un concepto multidimensional", Presentación en Seminario "Estado, desarrollo y estabilidad", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., abril de 1993.

inorgánico, a menudo asfixiante, y por el establecimiento de relaciones clientelares entre Estado y sectores empresariales, al amparo de la fuerte protección propia del modelo de desarrollo por sustitución de importaciones. Populismo y proteccionismo han sido las "enfermedades" crónicas más constantes de América Latina.

En todo caso, la economía de mercado en América Latina está menos consolidada que en el sudeste de Asia, donde es aceptada como la forma "natural" de hacer las cosas. El desafío en este campo consiste, entonces, en consolidar la legitimidad social y política de la economía de mercado, fortalecer las instituciones económicas propias del sistema y hacer comprender las exigencias de comportamiento y de reglas del juego necesarias para su funcionamiento eficaz, lo que implica un exigente proceso pedagógico y de persuasión. He aquí una gran responsabilidad del Estado y de los diversos actores de la sociedad civil. Volveremos más adelante sobre las condiciones de viabilidad de un proceso de esta naturaleza.

América Latina se caracteriza por la existencia de un porcentaje muy elevado de pobres —y de pobres extremos— que varía de manera apreciable de un país a otro, pero que reviste características graves aun en las naciones relativamente más desarrolladas de la región. No es necesario citar estadísticas al respecto, porque las cifras pertinentes son muy conocidas.

A lo anterior cabe añadir el mal desempeño relativo de América Latina en materia de equidad social, juicio que fluye, por ejemplo, de las comparaciones con otras regiones del mundo y en particular con los países del sudeste asiático. Un análisis de 21 países no latinoamericanos y 19 latinoamericanos los clasificó según un indicador de velocidad de crecimiento y otro de equidad. El resultado de este examen es sorprendente: 12 de los 21 países no latinoamericanos (60% de la población del grupo) quedan clasificados como países

de rápido crecimiento y de alta equidad. De los latinoamericanos ni uno solo satisface ambos criterios a la vez.⁴ A resultados muy similares, comparando calidad de vida y equidad entre países asiáticos y latinoamericanos, han llegado conocidos estudios del Banco Mundial.

De lo antes dicho se deduce que en América Latina ha existido una grave contradicción entre retórica política y realidad, una asombrosa incongruencia entre programas políticos y resultados. Expresado de otra manera, América Latina ha fracasado sistemáticamente en lograr mayor equidad. Aún más, las políticas populistas aplicadas en su nombre tuvieron efectos negativos en el crecimiento y contraproducentes en la propia equidad.

Estos antecedentes cobran especial significación política y social a la luz de las consideraciones anteriores respecto de la legitimidad de la economía de mercado y la empresa privada en la región, y de la tradición populista propia de nuestros países. En efecto, por una parte está el imperativo moral manifestado de forma tan dramática por el papa Juan Pablo II al señalar que los "pobres no pueden esperar". Desde otro ángulo, los sectores más organizados y con mayor capacidad de presión en la sociedad no son los pobres, sino grupos de clase media modesta (incluidos trabajadores semicalificados) que "no quieren esperar" y reclaman mejores niveles de vida en plazos breves.⁵

Es evidente que la impaciencia de las masas que "no quieren esperar" puede traducirse en una total desafección al modelo de economía abierta de mercado si se sienten defraudados en sus expectativas y si resulta negativa su apreciación respecto de sus posibilidades de progreso futuro. Si ello ocurre, se desatarán, probablemente, demandas y actitudes populistas,

⁴ Carlos Massad, *Revista Mensaje* N° 410, Santiago de Chile, julio 1992, pp. 224-225.

⁵ Edgardo Boeninger, "La gobernabilidad: un concepto multidimensional", *op.cit.*

fantasma que, pese a su descrédito generalizado, está siempre latente en muchos líderes políticos y en las masas latinoamericanas.

Se trata, en definitiva, de dar respuestas suficientemente eficaces en tiempo y calidad a las demandas por equidad como condición de paz social y, por consiguiente, de estabilidad política y crecimiento económico. Un problema tan central constituye un desafío y responsabilidad ineludibles para el Estado y para el conjunto de la sociedad.

CONSECUENCIAS DE LAS NUEVAS REALIDADES PARA LA POLÍTICA Y EL ESTADO LATINOAMERICANOS

Descentralización y participación

La nueva fase democrática en la que ha ingresado América Latina va a estar caracterizada por procesos de descentralización y mayor participación en distintos momentos y con ritmos y modalidades también diversos. Por un lado, se están reforzando los derechos de las personas como proceso paralelo ligado al de la doble consolidación de la democracia y de la economía de mercado. Este fenómeno plantea al Estado, la exigencia de desarrollar las instituciones —"reglas del juego", normativa legal no discriminatoria— que regulen de manera adecuada las relaciones entre las personas y las de éstas con el propio Estado. Asimismo, tal proceso tendría como efecto que los individuos con capacidad de iniciativa reclamen, para un mejor

uso de su libertad, una reducción de los impuestos o al menos resistan a cualquiera elevación de los mismos. De este modo, el Estado debe, por una parte, plantearse la necesidad de desarrollar su capacidad normativa y reguladora y, por otra, racionalizar el sistema impositivo y generar una mayor eficacia de la administración tributaria.

En segundo término, se está produciendo una mayor organización de la sociedad civil, que en el marco de los dos procesos enunciados conduce a demandas por un papel más relevante en los asuntos colectivos. Hay cierta tensión entre el protagonismo de los individuos y el de las organizaciones sociales, sean éstas empresariales, sindicales, profesionales o gremiales, y su desarrollo relativo tendrá una intensidad variable en los distintos países, de acuerdo con sus propias culturas y circunstancias.

Además, se ha ido generando con creciente intensidad y como demanda principal de participación el exigir transferencias de poder y de recursos desde el Estado central a los gobiernos regionales o provinciales y, en particular, a los municipios (o incluso a las organizaciones vecinales). Estamos aquí ante un proceso complejo y delicado. Por una parte, es el propio Estado el que debe concordar y, más aún, promover cambios que se traduzcan en una reducción de su poder. Y por otra, debe colaborar y tomar iniciativas tendientes a desarrollar en el nivel municipal y estatal, o regional en su caso, la capacidad de gestión en gran medida precaria en tales niveles territoriales. He aquí un ámbito en que un conjunto amplio de responsabilidades no pasa del sector público al privado, sino que es transferido desde un espacio público a otro. Si se considera que la capacidad de gestión a nivel central del Estado suele ser mediocre y claramente insuficiente, tal deficiencia es muchísimo más aguda en municipios y provincias. Se trata de una tarea que no sólo es relevante para lograr un uso eficiente de los recursos, sino que resulta decisiva para la estabilidad política, toda vez que de

la legitimidad (incluidos los conceptos de eficacia, transparencia y honestidad) de los gobiernos locales dependerá, cada vez más, el juicio popular respecto del régimen político democrático y de las políticas que la élite dirigente aplica a nivel nacional.

Cabría señalar que las transferencias de recursos desde el gobierno central a niveles locales y provinciales no sólo son un proceso difícil y conflictivo por la insuficiencia global de los mismos, sino que generan delicados problemas de política y de eficiencia. Se produce, en efecto, una creciente presión sobre el Estado central para aumentar el flujo de recursos traspasados y se reivindican prerrogativas en materia de tributos y endeudamiento que pueden tensionar gravemente la cohesión de la política macroeconómica.

Hay que advertir, también, sobre la coexistencia contemporánea de fenómenos simultáneos de concentración y descentralización en la economía. En efecto, de manera paralela a la expansión de la pequeña y micro empresas adquieren mayor preponderancia las multinacionales y los *holdings* como formas eficaces de expansión económica.

Finalmente, parecería conveniente ampliar la definición de descentralización para incluir en ella no sólo las transferencias desde el Estado central a otros niveles públicos, sino, también, el traspaso de responsabilidades, autoridad y, cuando procede, de recursos desde el Estado al sector privado, incluidas en este concepto tanto las empresas como las organizaciones sin fines de lucro.

Decisiones políticas y economía de mercado

El desempeño eficaz de los agentes económicos en una economía de mercado, abierta al exterior y, en consecuencia, cada vez más sometida a las exigencias de la competencia, requiere como condición de viabilidad que las decisiones políticas respeten la lógica de funcionamiento de la empresa privada. Se trata de establecer y mantener normativas que faciliten y estimulen el proceso de ahorro e inversión mediante incentivos adecuados, especialmente a través de la reducción de la incertidumbre inherente a un sistema político democrático.

Esto implica limitar de modo significativo las decisiones políticas en el campo económico que estén inspiradas en consideraciones diferentes a los requerimientos de la propia política económica, reflexión pertinente en una América Latina acostumbrada por décadas a la conducción política de economías separadas del mundo por elevadas barreras proteccionistas.

Estrechamente vinculada a la observación precedente, cabe constatar que la integración de los países a la economía mundial y la exigencia de competitividad como condición fundamental para un desempeño económico satisfactorio reducen de manera apreciable la soberanía nacional. Ya no es posible tomar de manera autónoma, en función de razones de política interna, decisiones en cuanto al tipo de cambio, tasas de interés, tarifas aduaneras, tributos de distinta naturaleza, salarios nominales o de control de precios.

No es fácil aceptar las limitaciones a la autonomía y centralidad de la política, tanto en lo que respecta a las resoluciones internas como, con mayor razón, en su relación —en apreciable medida dependiente— con la economía internacional. Esto requiere de una gran capacidad del Estado para distinguir entre las decisiones políticas en materias económicas que resultan compatibles con la economía abierta de mercado y las que no lo son, y también un esfuerzo de creación de conciencia y persuasión en torno a estas realidades en los partidos políticos, Parlamento, organizaciones sindicales y opinión pública en general.

Consensos básicos y gobernabilidad

Se ha dado énfasis en párrafos precedentes a la estabilidad política como objetivo democrático y, a la vez, como condición de viabilidad del crecimiento y la paz social. Lo anterior se expresa, como fórmula ideal, en la existencia simultánea de un consenso nacional básico que reduzca a niveles razonables la incertidumbre asociada en democracia a las periódicas elecciones de Presidente y Parlamento y de una sólida mayoría política de gobierno, enraizada en un apoyo social suficiente que le otorgue el respaldo necesario como condición de eficacia gubernativa.

La combinación de consenso básico y gobierno de mayoría constituye la esencia de la gobernabilidad en democracia y es la primera y fundamental responsabilidad del Estado. Para lograrla se requiere, sin duda, de una suficiente convergencia ideológica entre las fuerzas políticas y sociales relevantes de cada país. Es ésta una condición necesaria pero no suficiente.

Como veremos, hay múltiples procesos de desarrollo y cambio institucional que pueden contribuir a facilitar o entorpecer el cumplimiento de la doble condición de gobernabilidad aquí enunciada. La conflictividad social propia de países en vías de desarrollo, así como las características inherentes a la competencia política en democracia, son dos consideraciones que apuntan a una exigente tarea estatal de conducción político-institucional para lograr la armonía mínima requerida. Por ello, desde el punto de vista del crecimiento económico, la afirmación de que para sostenerlo en el tiempo basta que el Estado no interfiera en la economía es una tesis equivocada y simplista.

EL PROBLEMA DE LA EQUIDAD

¿Es suficiente una política de crecimiento?

Se señaló en un párrafo anterior que una efectiva y eficaz preocupación por los problemas de la equidad constituye un imperativo tanto ético como político para las sociedades latinoamericanas y una responsabilidad central del Estado.

Puede afirmarse que hay un acuerdo generalizado en cuanto a apreciar la trascendencia política del tema, pero también fuertes discrepancias en relación a cómo enfrentarlo de modo de asegurar pertinencia, resultados justos y eficacia. La controversia es más aguda en relación a la forma y medida en que políticas de equidad social pueden condicionar o introducir rectificaciones o ajustes a las políticas económicas en el contexto de una economía de

mercado. La forma en que en cada país se enfrenten estas materias tiene efecto directo en el papel del Estado y en las modalidades específicas de su ejercicio por el aparato público.

No sólo se comprueban aquí las obvias diferencias políticas entre partidos y posiciones doctrinarias etiquetadas como "neoliberales" y "progresistas" o "estatistas". De mayor importancia para el proceso de toma de decisiones colectivas puede ser, sin embargo, la distinta sensibilidad que, al respecto, manifiestan políticos y tecnócratas (en especial economistas). Estos últimos privilegian, en mayor medida, la "ortodoxia económica" y confían más en el crecimiento como factor desencadenante de la solución posterior de los problemas sociales. Los políticos, en cambio, atentos a las inquietudes ciudadanas y necesitados del favor de los electores, se caracterizan, en general, por un mayor sentido de urgencia en relación a la satisfacción de las demandas sociales y exhiben dudas respecto de los requerimientos "intocables" de la política económica. Aun en el caso de dirigentes de partidos de fuerte orientación liberal, se observan comportamientos concretos de corte más populista cuando deben hacer frente a demandas específicas de sectores sociales determinados.

Estas tensiones no se resuelven por la vía del simple expediente de lograr que dirigentes ilustrados y presidentes fuertes impongan las políticas que surjan del "óptimo técnico". Es evidente que cuanto mayor sea la coincidencia de enfoques entre políticos y tecnócratas, en particular al interior del aparato del Estado, y cuanto más fuerte sea el gobierno en términos de su capacidad de conducción y respaldo político y social, mejores serán las posibilidades de una acción coherente y eficaz. La tesis que aquí se plantea, sin embargo, es que tal coincidencia, así como la capacidad de conducción, serán, como regla general, el resultado de un ejercicio que compatibilice, política y técnicamente, los requerimientos de una política económica para el crecimiento con las exigencias de equidad.

A mayor abundamiento, se sostiene aquí que la llamada fórmula del "rebalse" no es políticamente viable en democracia por muy eficaces que puedan ser los mecanismos de mercado. Refuerzan estas tesis al menos los siguientes factores:

a) Que el plazo requerido para elevar el nivel general de vida por medio del crecimiento económico con frecuencia se extiende demasiado. Cabe consignar que no se trata tan sólo del aumento real de ingresos en términos porcentuales, sino del desajuste entre realidad y aspiraciones insatisfechas, culturalmente internalizadas y reforzadas por el conocido "efecto demostración" tanto interno (los "ricos" del propio país) como externo (nivel de vida en los países desarrollados).

b) Que no haya garantía alguna de que el progreso efectivamente alcance a todos en un plazo razonable. Desde luego, los procesos de desarrollo caracterizados por constantes innovaciones tecnológicas orientadas a incrementar la productividad tienden a perpetuar porcentajes relativamente altos de desempleo, en el marco de redes de protección social precarias e insuficientes y, al menos en un principio, a agudizar la desigualdad en la distribución de ingresos, incluso cuando al mismo tiempo se reduzca el número de pobres.

Más aún, el desarrollo de una economía de mercado abierta al exterior implica un proceso de constantes ajustes en la estructura productiva, a medida en que determinados sectores pierden ventajas comparativas iniciales y deben dar paso a otros que, a su vez, pueden enfrentar después situaciones similares. Los costos de estos sucesivos ajustes los pagan principalmente los trabajadores en términos de desempleo, requerimientos de recalificación e incertidumbre. El empresario, en cambio, procede a cambiar su "apuesta", trasladando

capitales de una actividad a otra, lo que, efectuado con oportunidad, reduce de manera sensible sus propios costos de ajuste.

c) Que las desigualdades iniciales en educación y cultura, en poder político, propiedad y, en general, en calidad de vida, configuran una situación de notoria desigualdad de oportunidades que se reflejará, probablemente, en una similar asimetría en la distribución de los frutos del progreso.

d) Por último, que los sectores ganadores en el libre juego de ventajas comparativas que varían a través del tiempo no compensan a los "perdedores" porque no tienen ni obligación ni forma de hacerlo. La equidad no es una función que pueda asignársele al mercado.

¿Qué se entiende por equidad?: nuevos consensos

El objetivo de la argumentación anterior es dejar establecido que política y sustantivamente es inevitable una definición del Estado en el logro de mayor equidad social, sin que ello signifique prejuzgar respecto de las formas y mecanismos más adecuados para el eficaz cumplimiento de esta crucial función pública.

Resulta evidente, como ya ha sido señalado, que una dificultad no menor para el logro de consensos político-técnicos y el diseño de políticas sociales radica en que no existe una forma objetiva de definir en la práctica y de modo concreto lo que es equitativo. Existen

orientaciones generales compartidas, como eliminar la pobreza —empezando por la pobreza extrema—, asegurar igualdad de oportunidades, etc., pero no siempre tales acuerdos genéricos se traducen en propuestas unívocas de general aceptación. Siendo eso así, serán determinantes el juicio ciudadano, el veredicto popular electoral (en función de los programas políticos o como evaluación *ex-post* de una gestión gubernamental) y las cada vez más sofisticadas encuestas de opinión, instrumento ciertamente delicado, porque un diseño técnico equivocado o de maliciosa forma distorsionado puede inducir a decisiones gubernamentales y conductas políticas manifiestamente inadecuadas.

Dicho de otra manera, las políticas de equidad social y el papel del Estado en este campo se definirán por consenso nacional o como expresión del criterio de la mayoría política gobernante.

Por otra parte, hay acuerdo generalizado en señalar que, en gran medida, es preciso descartar, por obsolescencia, muchas de las formas tradicionales en que los diversos estados latinoamericanos procuraron encarar el problema de la equidad social, lo que conduce, necesariamente, a revisar el papel del Estado en este campo.

a) En primer término, hay conciencia en que el aumento de salarios nominales por la vía de la ley o decreto, así como el control de precios de artículos de consumo masivo sólo generan inflación y desempleo, con lo que se perjudica de manera fundamental a los propios sectores que tales medidas pretendían proteger.

b) Similar concordancia se ha ido generando en relación a los subsidios indiscriminados como instrumento de redistribución del ingreso, tanto por su alto costo (incrementado por filtraciones en gran escala hacia sectores de ingresos medios, distintos de

las respectivas poblaciones objetivo), como por el hecho de que esas filtraciones, así como la mayor inflación resultante del incremento en el déficit fiscal (inducido por el descontrolado aumento del gasto público generado por los subsidios), terminan por configurar un sistema altamente inequitativo.

c) Se ha producido, asimismo —aunque quizás con menor convicción que en los dos casos anteriores—, una posición claramente predominante en torno al principio de que la provisión de servicios públicos gratuitos a quienes estén en condiciones de pagarlos, es por definición contraria a la equidad.

El nuevo consenso en relación a los puntos precedentes constituye la esencia del descrédito del populismo, de tan larga y funesta tradición en América Latina.

d) Se ha insistido en señalar que, de modo más general, los diversos grupos de interés tienden a ejercer presiones sobre los gobiernos y los dirigentes políticos mediante planteamientos que, en nombre de la equidad son, en verdad, objetivamente contradictorios con tal concepto y cuyo real propósito a menudo es obtener ventajas para sí mismos, haciendo recaer en otros sectores los costos consiguientes. Como señala un reputado economista,

se trata de intentar usar los poderes del Estado para obtener beneficios privados a expensas de la ciudadanía en general. Tales redistribuciones no sólo son inequitativas, sino también ineficientes (...) en especial son ineficientes porque

la restricción de equidad se traduce en programas gubernativos incapaces de cumplir cualquier objetivo racional.⁶

e) Se está abriendo paso también una percepción, ya mayoritaria en gran parte de la región, de que el crecimiento económico sostenido es incompatible con la elevación indefinida de los impuestos. Se ha ido comprendiendo que los impuestos que desincentivan el ahorro y la inversión producen estancamiento y, que por otra parte, una significativa proporción de la carga tributaria es traspasada a precios, todo lo cual pone límites a la proporción de los recursos nacionales que puede captar el Estado sin afectar de manera negativa el desarrollo del país.

Como es natural, no existen fórmulas objetivas para identificar un nivel óptimo de carga impositiva y de su distribución entre impuestos directos e indirectos, pero el debate sobre la materia se ha racionalizado notablemente en la última década.

Las consideraciones anteriores han ido produciendo un desplazamiento, en el análisis de la equidad, del esfuerzo fiscal desde el sistema tributario a la composición y eficacia del gasto público. Se está poniendo más énfasis en un sistema tributario que asegure una recaudación y cumplimiento elevados, de ahí la atracción justificada por el IVA, en el entendimiento de que es el gasto el que asegura la progresividad de la acción pública. Esto no significa que se sostenga aquí que sea conveniente eliminar los impuestos a la renta, sino advertir sobre la pérdida de su importancia relativa.

⁶ Joseph E. Stiglitz, *et.al.*, *The Economic Rol of the State*, editado por Arnold Heertje, Basil Blackwell, 1989. p. 61.

f) El reconocimiento del papel central de la empresa privada en la estrategia de desarrollo hoy vigente ha conducido también a dejar de lado las propuestas de expropiación patrimonial como instrumento de redistribución de la riqueza. De modo más general, se comprende hoy que los empresarios privados sólo estarán en condiciones de desempeñar sus vitales funciones de innovación e inversión cuando dejen de percibir amenazas a sus intereses más vitales.

g) Se ha ido desarrollando también una mayor comprensión en torno a la libertad y flexibilidad que requieren las empresas que deben actuar en mercados nacionales e internacionales altamente competitivos, dinámicos y en constante evolución, todo lo cual requiere decisiones rápidas y capacidad de cambio y ajuste a nuevas circunstancias y realidades. Es un hecho, sin embargo, que hay un alto nivel de debate en relación a la significación precisa de estos conceptos, particularmente en lo que respecta a las relaciones laborales y a las instancias de regulación estatal, temas a los que se volverá más adelante.

Cabe, en todo caso, señalar que la cuestión principal a resolver, en el marco de los puntos enunciados con anterioridad en este párrafo, es cómo se concilian las necesarias garantías requeridas por las empresas con las exigencias de mejor protección y más equitativa participación en los frutos del progreso que plantean los trabajadores.

La aspiración al *Welfare State*

Es un hecho que trabajadores, jubilados, clases medias burocráticas y desde luego los pobres de los países en desarrollo aspiran a alguna forma de estado de bienestar en los precisos momentos en que el *Welfare State* hace crisis en el mundo desarrollado. Esta aspiración es ampliamente compartida por los políticos "progresistas" de nuestros países, por la gran mayoría de los intelectuales, por la iglesia católica (con diferentes matices entre sectores de la misma) y por una opinión pública difusa que comprende vagamente las restricciones de la realidad, pero que al mismo tiempo tiene acceso cada vez más directo, a través de los medios masivos de comunicación, a las espectaculares redes de protección social existentes en los países desarrollados (y mantenidas en su esencia a pesar de la crisis, aun por gobiernos ultra conservadores como los de Reagan y Mrs. Thatcher). Esa misma opinión pública toma conocimiento de exigencias similares planteadas en los países del este Europeo así como de propuestas de ampliar, por ejemplo, la cobertura de salud, del presidente Clinton.

Se trata, entonces, de intentar nuevas aproximaciones, nuevos mecanismos que extiendan y profundicen las redes de protección social de un modo compatible con el crecimiento, recogiendo las lecciones de la experiencia para evitar las graves distorsiones antes cometidas, dando lugar, en definitiva, a la construcción de un Estado social, como versión contemporánea viable, en que se aplique a nuestros países en desarrollo el concepto de Estado de Bienestar.

Vale la pena recordar que si bien el *Welfare State* se debate en aguda crisis en todos los países que lo habían instituido, no es menos cierto que fue creado en una etapa de los

respectivos procesos de desarrollo en que esas naciones estaban lejos de poseer el alto nivel de ingreso que en estos momentos ostentan y que fue precisamente el Estado de Bienestar el que dio origen a la "coalición societal", al clima de paz social que hizo posible las décadas de progreso espectacular que las condujeron al lugar que hoy ocupan.

La crisis del *Welfare State* tradicional

En verdad, la crisis del *Welfare State* no obedece tan sólo a su explosivo aumento de costo en países en que la distribución por edades de la población ha cambiado de manera radical y al efecto de tasas de desempleo crónicamente elevadas. Se señala con acierto que

En esta fase los beneficios del *Welfare State* se transformaron en la moneda de negociación política entre los grupos sociales. Se produjo una carrera entre los distintos sectores de beneficiarios para no dejarse superar por los otros, dando lugar a una verdadera inflación de la demanda de servicios. Era posible para los distintos gobiernos tener acceso a siempre nuevas entradas fiscales con un bajo precio político, porque el crecimiento económico permitía aumentar el gasto de modo casi indoloro. Sin embargo, esa expansión del gasto social no tuvo un suficiente efecto redistributivo y tendió, al contrario, a crear nuevos privilegios y nuevas inequidades. El carácter corporativista y a veces clientelar de la asignación de los recursos públicos a los servicios sociales tuvo efectos desastrosos sobre la legitimidad del sistema de *Welfare*, y comenzó a

desacreditar la acción del Estado en este campo. Existen ciertamente excepciones, como el caso Suecia, o de la Gran Bretaña, que fueron países que privilegiaron la universalidad del sistema. En estas circunstancias se dio lugar a lo que se ha dado en llamar el *Welfare* de la opulencia. Ya no se buscaba proteger a los grupos más vulnerables de los riesgos y las inequidades del sistema, sino compensar constantemente a los que se quedaban atrás en la carrera del bienestar, dejando excluidos en el camino los sectores con menor capacidad de presión y negociación política.⁷

La misma autora añade que “son varios los factores que concurrieron a la entrada en crisis del Estado social (en sus distintas versiones). Ellos abarcan cuando menos tres ámbitos fundamentales:

Los insuficientes resultados obtenidos en el logro de algunos de los objetivos del *Welfare* (redistribución del ingreso, contribución al logro y mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos).

La incapacidad del sistema de adecuarse a las mutaciones profundas de la sociedad de fin de milenio (cambios en las formas de vida, los roles sexuales, la organización del trabajo, la composición demográfica de la población).

⁷ Carolina Tohá, “El Estado Social entre crisis y renovación”, Corporación Tiempo 2000, Santiago de Chile, por publicar.

Generación, a partir de los propios servicios sociales, de dinámicas indeseadas que parecieran inherentes a ellos (burocratización, déficit público, ineficiencia, clientelismo, corrupción).⁸

Este conjunto de situaciones vino a dar cuenta del agotamiento de un cierto tipo de política social, pero no necesariamente de su fracaso. El *Welfare State* permitió que se dieran grandes pasos en los países donde el sistema fue aplicado de modo sistemático, es decir, en los países europeos. Los ciudadanos tenían sus necesidades básicas cubiertas (salud, educación) y contaban con sistemas de protección contra los riesgos sociales más comunes (desocupación, vejez). Del mismo modo, se había logrado el fundamental objetivo político de incorporar a la clase trabajadora, y a sus partidos, en el sistema. Pero una vez obtenidos estos resultados, el sistema comenzó a perder su poder reformador y su impacto redistributivo.⁹

La superación de la pobreza

Objetivo principal de las políticas sociales, imperativo máximo de equidad y componente central de toda plataforma política, la superación de la pobreza es un concepto básico implícito

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

en todos los aspectos de las reflexiones precedentes. En verdad, el combate a la pobreza se da al menos en tres dimensiones simultáneas; a saber:

- a) Las políticas asistenciales orientadas a asegurar por vía de la transferencia directa de dinero, servicios o bienes esenciales un nivel mínimo de subsistencia a todo ciudadano. Los programas respectivos pueden llevarse a la práctica de manera diversa sobre la base de subsidios del gobierno central o de los gobiernos locales, entregados en forma directa o indirecta.

- b) Las políticas dirigidas a la autosustentación de los grupos pobres, incluyendo educación, capacitación, entrega de materiales para construcción de viviendas mínimas o de sitios urbanizados con igual propósito, el apoyo a la creación de microempresas, etcétera.

- c) El esfuerzo de desarrollo general del país, para que a través del crecimiento y del consiguiente aumento de los ingresos reales y de la calidad de los empleos disponibles, la pobreza desaparezca como fenómeno social. En definitiva, esto significa sacar a un país de la situación de subdesarrollo.

No cabe duda que este último objetivo es la única forma definitiva de erradicar la pobreza, aunque, como atestigua la realidad actual de diversos países desarrollados, se trata de una condición necesaria, pero no suficiente. Es evidente que para que ello ocurra en América Latina, aun en aquellos países relativamente más avanzados de la región, transcurrirá un tiempo largo.

Es evidente también, que la responsabilidad por el combate a la pobreza la asume, de manera primordial, el Estado, independientemente de las modalidades específicas de ejecución de los programas respectivos. Ello ocurre tanto por convicción de la gran mayoría de los ciudadanos, como por el hecho de que en esta materia, en toda democracia, la oposición política culpará siempre al gobierno en turno de la "lentitud" e "insuficiencia" de los avances logrados. Mientras subsista el subdesarrollo habrá pobreza, en mayor o menor medida, a la que es preciso atender. Por último, el concepto de equidad involucra una responsabilidad colectiva, en orden a que, de modo efectivo, desaparezca la pobreza como categoría social cuando un país, de acuerdo con los estándares aceptados de forma general pasa a ubicarse entre las naciones desarrolladas. Sin duda, corresponde al Estado desempeñar en este campo un papel crucial, aunque crecientemente no exclusivo, de largo plazo.

La exploración de nuevos enfoques

La crisis del *Welfare State* ha generado en las naciones desarrolladas un debate que continúa hasta el presente sin que se haya producido un nuevo consenso en torno a alguna concepción alternativa que, concentrando la intervención pública en la asistencia de los sectores más desfavorecidos, reduzca significativamente los costos del sistema y permita la consiguiente discriminación de impuestos o reducción del déficit fiscal. De hecho, aun los gobiernos más conservadores sólo han logrado de manera parcial imponer fórmulas más restrictivas, por falta de consenso político y social suficiente, para reformas más drásticas.

La autora antes citada formula las observaciones exploratorias sobre la materia:

i. El papel que el Estado social puede cumplir para mejorar la calidad de vida de las personas debe estar orientado a garantizar más la capacidad (libertad de bienestar) que los funcionamientos (conseguir el bienestar), los cuales podrían ser con más propiedad considerados un ámbito en el cual cada uno opte libremente y haga uso de sus propios recursos e iniciativa para conseguir sus objetivos.¹⁰

Para que esto sea viable en nuestros países es preciso aún avanzar un largo trecho en la generación de capacidad de autosustentación de las personas y grupos más pobres y marginados, lo que constituye un desafío de educación y organización de considerable magnitud.

ii. Se está prestando mayor atención a la contribución que pueden llegar a hacer las instituciones privadas sin fines de lucro y las actividades informales de servicio y asistencia que han tenido un significativo auge en tiempos recientes, aunque con problemas como es su limitado alcance y las dificultades que enfrentan para mantener calidad y continuidad.¹¹

Volveremos sobre algunos otros aspectos de esta cuestión al tratar el problema específico de las relaciones laborales. En todo caso, como conclusión de estas observaciones no cabe duda que una gran parte de los problemas de los servicios sociales son los mismos que los del resto del aparato estatal, como pueden ser la burocratización, la ineficiencia, la rigidez

¹⁰ *Ibid*

y la despersonalización. Al mismo tiempo, el mercado no posee una "vocación por la equidad" porque no le corresponde. Por ello,

sin perjuicio de que una parte de las tareas de asistencia y de provisión de servicios pueden ser delegadas al sector privado, el sector público se reservará inevitablemente el papel central en el diseño de las políticas sociales si se desea garantizar una base de igualdad y un nivel básico de bienestar para todos los ciudadanos.¹²

Más allá de estas reflexiones se han ido desarrollando nuevas formas y mecanismos para ahondar el tema de la equidad, aspectos sobre los que se volverá en una sección posterior.

Vale la pena aquí recordar que los tan elogiados países asiáticos no sólo han tenido resultados en materia de equidad inmensamente superiores a los de América Latina, sino que han consagrado de forma explícita el principio del "crecimiento compartido"¹³. Ha sido así proclamado reiteradamente en Malasia, Indonesia, Taiwán, Corea, Japón y Singapur, entre otros. A pesar de tratarse, en la mayoría de los casos, de sociedades jerárquicas y regímenes autoritarios, recurrieron a diversos mecanismos para lograr el apoyo de las masas. Estos mecanismos variaron de un país a otro, pero incluyeron educación (en todos ellos), reforma agraria (Japón, Corea y Taiwán), apoyo a las empresas pequeñas y medianas (Hong-Kong, Japón, Corea y Taiwán), provisión gubernamental de servicios básicos como vivienda y salud

¹¹ *Ibid*

¹² *Ibid.* (Interpretación y énfasis del autor).

¹³ *The East Asian Miracle; Growth and Public Policy*, World Bank, Washington, D.C., 1993.

y recompensas diversas a los trabajadores por aumentos de productividad.¹⁴ Además, se han caracterizado por una menor corrupción burocrática y abusos de autoridad.

En síntesis, el tema de la equidad plantea un problema y un desafío político-técnico de extraordinaria magnitud. Por una parte, el crecimiento sostenido en economías de mercado crecientemente abiertas al exterior requiere de la aplicación de políticas económicas en esencia liberales. Por otra parte, el mantenimiento de relaciones sociales de cooperación, en definitiva, un clima de razonable paz social, sólo será posible si en la ciudadanía y, en primer término, entre los pobres y con particular énfasis en los sectores organizados con aspiraciones insatisfechas se da una percepción de compromiso colectivo y de avance hacia una mayor equidad social, combinadas con una visión optimista del futuro, vale decir, de expectativas de progreso que creen podrán compartir. De más está decir que la generación de continua solidaridad social requiere también y en primer término de una voluntad política y un compromiso real de los sectores más acomodados.

Dada la menguada capacidad de nuestros países de otorgar en el corto plazo beneficios sociales adicionales significativos, es esencial tarea del Estado, de la élite política y social y sobre todo de los gobiernos, generar confianza política, en el sentido de que esos sectores confíen en que las autoridades democráticamente electas tienen un compromiso real con la suerte de los desfavorecidos, y que en el largo plazo, sus intereses y aspiraciones serán debidamente tomados en cuenta.

Al respecto resulta interesante destacar dos fenómenos de frecuente ocurrencia en años recientes en América Latina y otros países. Por una parte, se ha tendido a elegir autoridades y

¹⁴ *Ibid.*

favorecer con el voto a partidos con tradición de compromiso y estrechos lazos históricos con la "clase trabajadora". En segundo lugar, son varios los casos en que candidatos triunfantes que se inscriben en esa categoría política hacen su campaña sobre la base de plataformas populistas, para aplicar después políticas económicas liberales, a menudo identificadas previamente con las de los candidatos derrotados. Esto último quiere decir que los triunfadores no lo habrían sido si hubiesen postulado las políticas que en realidad han aplicado, porque la mayoría ciudadana no estaba preparada para aceptarlas, y si lo han hecho *ex-post* ha sido en función de la confianza política inicial, posteriormente reforzada cuando se alcanzan resultados económicos claramente favorables, pero puesta en entredicho si el avance efectivo no resulta nítido.

ESTADO Y MERCADO: MÉRITOS Y DEFECTOS

Del Estado que dejó de ser al Estado del futuro

Es preciso comenzar este análisis con una afirmación tajante: resulta indispensable procurar una redefinición del papel del Estado en el contexto de una región que aspira a progresar, a modernizarse de cara al siglo XXI.

La urgencia de la definición surge de una suerte de vacío: el modelo de Estado interventor que imperó en el mundo durante buena parte del presente siglo fracasó o se agotó en todas sus variantes. Desde luego, colapsó en su versión

más extrema, que es la de las economías centralmente planificadas y que se expresan en un sistema político —el de los socialismos reales— caracterizado por su ineficiencia, su burocratismo y su despotismo.¹⁵

Pero aunque sea menos evidente, también ha sucumbido aquella forma de Estado interventor que caracterizó a prácticamente todas las democracias occidentales a partir de los años treinta y, especialmente, después de la Segunda Guerra Mundial, que alcanzó notable éxito económico en las décadas de los cincuenta y los sesenta, pero que hoy está agotada como concepto y como respuesta política. Los pilares fundamentales sobre los que se sustentaba están quebrados.

Primero, las empresas públicas ya no son la fuente del dinamismo de la economía. (Aunque en países como Francia subsistan en número significativo).

Segundo, el sector financiero ya no es un gran ente estatal central sino un mercado abrumadoramente privado y fuertemente competitivo, situación que se ha reproducido sólo en forma parcial en América Latina con retrocesos atribuibles a falta de prudencia y regulación.

Tercero, el proteccionismo organizado por el Estado ha sido sustituido por una política de comercio internacional cada vez más abierta y desregulada.

Cuarto, los criterios de planificación indicativa que hicieron la gloria de las políticas intervencionistas de los años cuarenta a sesenta, han cedido el paso al

¹⁵ Genaro Arriagada Herrera, Ministro Secretario General de la Presidencia de Chile, "Modernización del

mercado como el elemento central para la fijación de los precios, la decisión de las inversiones y la remuneración de los factores productivos.¹⁶

En las palabras de otro destacado autor,

A fines de este siglo, en América Latina así como en casi todo el mundo, pocas instituciones se encuentran más desprestigiadas que el Estado. La percepción generalizada es que el Estado es demasiado incompetente, corrupto o está tan atrofiado por las restricciones políticas que ya no es un instrumento en el que se puede confiar para alcanzar objetivos colectivos. De ahí, el mercado.¹⁷

Añade el mismo autor: “El proceso de dismantelar el Estado y de limitar el alcance de su intervención está muy lejos de haber concluido y todavía están pendientes muchas más reformas para liberalizar los mercados”.¹⁸

¿Debe esta crítica despiadada conducirnos a postular el modelo opuesto al que ha sido históricamente preponderante y adherir de manera directa al concepto de "Estado mínimo"? La respuesta a esta interrogante es también, a juicio de quien esto escribe, rotundamente negativa. Desde luego, las responsabilidades políticas y en el campo de la equidad, que fluyen de lo expuesto en los párrafos anteriores de este documento, apuntan a una respuesta diferente. Es cierto, América Latina no está, por las razones dadas, en disposición de depositar su confianza unilateralmente en el mercado como conductor y árbitro único del proceso de desarrollo.

Estado: la visión del Gobierno", *Diario La Época*, Santiago de Chile, 11 de diciembre de 1994.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Moisés Naim, "Instituciones: el eslabón perdido en la reforma económica de América Latina", Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C., junio de 1994.

Un análisis serio del problema debe comenzar por reconocer y explicitar las principales deficiencias del Estado, juzgar a su vez, con la mayor objetividad, los méritos y límites del mercado e intentar luego un "menú de opciones" para definir el papel del nuevo Estado latinoamericano que deberá, poco a poco, ir sustituyendo al que entró en falencia, así como precisar los requisitos que tendrá que cumplir para un desempeño eficaz. El Estado de las próximas décadas no surgirá como simple expresión de un modelo teórico que pueda llegar a ser hegemónico en el terreno de las ideas (probablemente, como todo modelo, de manera efímera) sino que lo hará de un proceso de evolución histórica influido por los múltiples factores que configuran la dinámica realidad política, económica, social y cultural.

Por ello, en definitiva, el desafío concreto de mayor entidad será, quizás, "corregir la incompetencia apabullante que muestra el Estado en el desempeño de funciones públicas fundamentales"¹⁹ y privilegiar la tarea de "crear o rehabilitar las instituciones indispensables del sector público que se han venido rezagando muy por detrás de las necesidades de la nueva estrategia económica y de los imperativos políticos de las (aún) débiles democracias latinoamericanas".²⁰ Como señala otro autor ya citado:

En realidad la extensión y el carácter del papel del Estado es el resultado de la fusión de juicios de valor no-económicos de los ciudadanos, de las preferencias relativas de los consumidores por bienes públicos y privados, de las decisiones de los productores sobre asignación de recursos y crecimiento, de los juicios de los propietarios de factores productivos respecto de una justa distribución del

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

bienestar y, finalmente, de la red de relaciones de poder al interior del sector público.²¹ Es decir, aunque la teoría económica pudiera llegar a desarrollar una interpretación adecuada del rol económico óptimo del Estado, ello no significaría que tal concepto pudiera llegar a ser más que un marco de referencia de cierta solidez para las políticas económicas y sociales que efectivamente se apliquen.²²

Principales deficiencias y críticas al Estado²³

1. Procedimientos rígidos y lentitud provocada por exceso de trámites burocráticos (*red tape*) motivados, en parte, por las características propias de la organización del Estado con su necesidad y énfasis en el control de la honestidad y la legalidad, y consecuencia,

²⁰ *Ibid.*

²¹ Joseph Stiglitz, *op.cit.*

²² *Ibid.*

²³ A. Flisfisch, V. Montellano y M. Lima, "Modernización del Estado", Informe de la Macro Comisión para el programa de gobierno de la Concertación, Santiago de Chile, 1993. En el desarrollo de este párrafo y de los siguientes se han considerado entre otros, observaciones contenidas en los siguientes documentos:
Joseph Stiglitz, *op.cit.*
Moisés Naim, *op.cit.*
Anne Kruger, *op.cit.*
A. Flisfisch, *et.al. op.cit.*
R. Atria, *Concertación y Reforma del Estado. El caso chileno*, Santiago de Chile, julio 1994.
Borner, Brunetto y Weder, *op.cit.*
A. Fishlow, "The Latin American State", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 4, No. 3, Verano, 1990.

también, del desarrollo de una "cultura burocrática" de funcionarios volcados hacia sus propios intereses, carentes de un sentido de servicio al usuario.

2. Debilidad o inexistencia de sistemas de evaluación de resultados y de desempeño institucional e individual, así como de incentivos que se traduzcan en formas de premio y castigo en función del desempeño. En este sentido, la inamovilidad legal del funcionario público, "conquista" consagrada en la mayoría de los países, y la primacía de la antigüedad como factor principal (si no único) de promoción y aumento de remuneraciones es la contrapartida inevitable de aquellas carencias.

3. Como consecuencia de los factores anteriores, el Estado se caracteriza por un estilo de gestión orientado a procedimientos y no a resultados.

4. La acción pública, como consecuencia de lo señalado, tiende a responder precariamente a los intereses y necesidades de los ciudadanos. El servicio público suele desarrollar una "vocación oligárquica", en que el aumento de tamaño, la expansión de atribuciones, la rivalidad con otros organismos públicos son factores determinantes de comportamiento. En particular, tales características suelen continuar e incluso ser estimuladas por las respectivas jefaturas en función de consideraciones de carrera política o burocrática personal. Estas situaciones han llevado a diversos críticos a dejar constancia de que consideran un mito la clásica distinción entre el "egoísmo", el énfasis exclusivo en el interés propio que caracteriza a la empresa privada, y la "indiferencia" del mercado, por una parte, y el supuesto compromiso altruista, de servicio social de las instituciones y funcionarios públicos.²⁴

²⁴ Joseph Stiglitz, *op.cit.* Anne O. Kruger, "Government Failures in Development", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 4, No. 3, Verano, 1990.

5. Los problemas anteriores se ven acentuados por la escasez de recursos públicos. Esto hace que al Estado se le dificulte la tarea de captar y retener a núcleos suficientes de profesionales y expertos de alto nivel, quienes normalmente tienen opciones alternativas en el sector privado mucho mejor remuneradas y con expectativas más auspiciosas de carrera profesional. Esta negativa situación, que tiende a acentuarse en un país en crecimiento dinámico en que el sector privado se expande aceleradamente, se combina a menudo de manera perversa con el fenómeno opuesto: que los funcionarios administrativos y de servicio no calificados o de menor jerarquía logren, gracias a procesos de negociación política, a partir de conceptos legítimos como el de "escala única de remuneraciones", etc., niveles de ingreso como servidores públicos, superiores a los que podrían obtener en la empresa privada.

6. Multiplicidad de objetivos asignados a las instituciones públicas, a veces contradictorios entre sí y, en todo caso, imposibles de que se logren simultáneamente que se añaden a los que son inherentes a su función específica; mandatos tales como contribuir al empleo, la redistribución del ingreso o la seguridad nacional (por ejemplo, la autarquía en la producción de determinados bienes). Es frecuente que el resultado de instrucciones impartidas secuencialmente se traduzca en vaguedad, imprecisión o ausencia de objetivos reales que la institución pueda percibir con nitidez.

7. A lo anterior se añade la definición frecuente de metas y objetivos en función de presiones políticas o de determinados grupos de interés. A este respecto, sin embargo, cabe acotar que si bien la influencia distorsionante de intereses sectoriales es un vicio de frecuente ocurrencia, también es cierto que no toda presión es ilegítima o perjudicial, dado que, en la vida real, quienes no hacen oír su voz y no utilizan todos los medios a su alcance para lograr el cumplimiento de requerimientos o aspiraciones legítimas y razonables, suelen ser dejados de

lado en el momento de las decisiones. Esto no se resuelve, tampoco, por la vía del mercado, porque la organización social es propia de la convivencia humana y mecanismo inherente a los procesos democráticos. Es decir, no todo "lobby" ante el Estado es negativo y repudiable. Su peor expresión suele producirse cuando da lugar a una relación clientelar entre tales organizaciones y las instituciones públicas responsables del sector respectivo (por ejemplo "los sin casa" y el Ministerio de Vivienda; los agricultores y el Ministerio de Agricultura).

8. Se señala, también, con razón, que una forma de distorsión en la asignación de recursos, vinculada a la consideración precedente, es la realización de programas públicos que invocan la equidad pero que en su formato concreto y aplicación práctica resultan claramente inequitativos. Es el caso de programas de vivienda subsidiada destinados a los pobres, que terminan favoreciendo, en mayor medida, a sectores de clase media que no debieran recibir subsidio alguno. También lo es la enseñanza superior gratuita, justificada en nombre de los estudiantes sin recursos.

9. Poca capacidad de reforma adaptativa del Estado, vale decir de aprendizaje por la experiencia, debido a que las normas públicas impiden la experimentación y desalientan o al menos no estimulan la innovación, por lo que no es posible aprender y perfeccionarse por el camino del "ensayo y error".

10. La falta de competencia —el más eficaz estímulo para el aumento de productividad y la reducción de costos— en el sector público en general, lo que con excepciones (por ejemplo Codelco en Chile) ocurre particularmente en las empresas del Estado. Hay casos en que la competencia sería posible pero hay, al menos, dos factores que la impiden o restringen. Por un lado, el interés de la entidad monopolista en mantener su privilegio, fuertemente

compartido por sus trabajadores, quienes de ese modo acceden a un diferencial protegido de salarios. Asimismo, la conducción política suele aprovechar la situación para dar empleo u otorgar subsidios a los usuarios. Por otro lado, existe el temor legítimo de que un eventual competidor privado se podría dedicar a "descremar" el mercado, atendiendo de preferencia a los clientes más atractivos.

11. A los factores anteriores se añade, de modo más general, la existencia de mercados incompletos para los servicios públicos, de falta de información suficiente acerca de las preferencias y necesidades de los usuarios y, sobre todo, una grave ignorancia respecto de los costos efectivos de los servicios prestados. En este sentido, se señala que para la acción pública no sirven como criterio la igualación de costos ni los beneficios marginales, conceptos, ambos, muy difíciles de evaluar.²⁵

12. La imposibilidad de usar derechos de propiedad y ganancias de capital como instrumentos y estímulo para una mejor gestión de los ejecutivos públicos, como lo hacen sus contrapartes del sector privado.

13. El horizonte de corto plazo, característica de los gobiernos que tienden a limitar sus ejercicios de previsión a la coyuntura inmediata, sea que se trate de un conflicto social, de una elección próxima o de otras circunstancias; rara vez tales intentos pretenden ir más allá del propio periodo de gobierno, lo que contrasta con la perspectiva de largo plazo, inherente a las decisiones de inversión, expansión e innovación privadas, por lo menos las de gran magnitud.

14. La crítica más frontal al Estado como actor económico apunta a una supuesta dificultad del mismo para establecer y hacer cumplir reglas del juego y otorgar garantías de

estabilidad de las mismas. De igual modo, no estaría en condiciones de comprometer a gobiernos posteriores con el cumplimiento de una norma o con la continuidad de una política determinada.

Esta crítica es ciertamente válida en condiciones de inestabilidad y alta conflictividad política y no hace sino destacar las observaciones hechas en párrafos anteriores acerca de la importancia de los consensos políticos, de la convergencia de posiciones ideológicas y de la consiguiente reducción de la inseguridad y la incertidumbre como cimiento político necesario de una política económica estable en el tiempo. Por lo demás, esta reflexión no es una crítica al Estado *vis a vis* el mercado y la empresa privada, porque estamos en presencia de factores políticos que los mecanismos y agentes privados no están en condiciones de resolver.

15. Una observación medular respecto del fracaso de las políticas económicas latinoamericanas y, por consiguiente, del Estado, en las décadas de los sesenta y los setenta, pone el énfasis en errores básicos de las políticas mismas, no imputables a debilidades inherentes a todo Estado.

A juicio de A. Fishlow, el problema estuvo en que la estrategia de sustitución de importaciones aplicada en América Latina se basó, al principio, en supuestos correctos en lo que respecta a externalidades, imperfecciones de mercado, industrias nacientes, etc. Sin embargo, el proceso condujo a crecientes desequilibrios que no fueron corregidos ni enfrentados a tiempo: la sobrevaluación del tipo de cambio con grave menoscabo de las exportaciones; un aumento desmedido del gasto fiscal con el consiguiente déficit e inflación y, finalmente, una fuerte discriminación en contra de la agricultura. A mayor abundamiento, para

²⁵ J. R. Chaponnière y P. Judet, “Gouverner le Marché”, IREPD, Grenoble, 1992.

paliar la escasez de divisas y el déficit fiscal, los países de la región, en su mayoría, recurrieron al endeudamiento externo en una magnitud que al final condujo —en el contexto de los shock del petróleo— a la grave crisis de la deuda de todos conocida.²⁶

El punto, a juicio de quien escribe, está en que el problema radica en políticas equivocadas, que corresponden a decisiones de gobernantes autoritarios o democráticos, pero que son parte inevitable de la vida de toda nación. Tales errores no se resuelven mediante el Estado mínimo sino, por el contrario, fortaleciendo las capacidades técnica y política del Estado.

Las insuficiencias y defectos del mercado

1. El mercado es ciego respecto de los problemas distributivos, por lo que no es un instrumento idóneo desde el punto de vista de la equidad, dado que se rige por el principio de "un peso, un voto", en contraposición con el principio democrático de "un hombre, un voto". Esta observación adquiere plena relevancia cuando no hay igualdad de oportunidades y existe una desigual situación inicial de los participantes en el mercado por efecto de condiciones ajenas a su propia responsabilidad.

2. El mercado no está en condiciones de considerar las externalidades que generan diferencias entre beneficios y costos privados y sociales, que sólo se hacen explícitas mediante

²⁶ A. Fishlow, *op.cit.*

un proceso de evaluación con criterio de rentabilidad social y requiere de alguna forma de acción pública para producir los comportamientos pertinentes.

3. Muchos mercados son altamente imperfectos y concentrados. Cuando ello ocurre se generan condiciones de poder político y económico que hacen altamente indeseable políticas de *laissez faire*.²⁷

4. Los frecuentes y sucesivos escándalos y crisis financieras, como el de las asociaciones de ahorro y préstamo en Estados Unidos, han vuelto a poner en la agenda del debate público la necesidad de regulación. Es decir, la desregulación ha dejado de ser vista, sin matices, como una receta infalible, siempre e indiscutiblemente exitosa. La reciente crisis mexicana ha contribuido a restablecer la conciencia de la necesidad de regulación adecuada en este campo.

5. La acción privada en condiciones monopólicas conduce también, en ausencia de una acción pública, a fenómenos de atención concentrada sólo en los clientes más apetecibles (*cream skimming*). Del mismo modo, se quedan injustificadamente con la renta económica generada en tales mercados.

La competencia de mercado, en particular en el contexto de economías abiertas, se caracteriza por continuos cambios en las ventajas comparativas, lo que obliga a permanentes ajustes en la estructura productiva y produce "ganadores" y "perdedores". Es propio de la competencia liquidar a los perdedores (*wipe out the losers*) como condición de eficiencia. Aparte del problema a que se ha hecho referencia con anterioridad en relación a la equidad, por los costos que recaen en los trabajadores de las empresas afectadas, el comportamiento

recurrente —al menos en el empresariado latinoamericano— sigue siendo el de acudir al Estado en demanda de compensación. De ahí la acusación política a los empresarios en el sentido de que "privatizan" las ganancias pero tratan de "socializar las pérdidas". Vale la pena recordar, de paso, como ejemplo del origen "impuro" aun de las doctrinas más respetables, que la de la libertad de comercio recibió un fuerte impulso en la Inglaterra del siglo XIX, porque —al decir de un dirigente político de la época— se trataba del mejor modo para ahogar la naciente industria continental europea en su cuna.

6. La empresa privada, en función de atender determinados tipos de servicio como seguros de salud u otros similares, suele caer en procesos de selección distorsionados, procurando eliminar a los usuarios de alto riesgo en favor de los de bajo riesgo. Tales comportamientos han producido un fuerte debate, por ejemplo, en torno a la provisión de servicios privados de salud por las ISAPRES en Chile. Sólo una eficaz regulación puede evitar el comportamiento racional de construir la cartera de riesgos más favorable posible.

7. Por último, se reconoce que la competencia de mercado no puede ser organizada por acuerdo directo entre los actores participantes de la misma, sino que requiere de la autoridad pública para establecer las reglas, velar por su cumplimiento, asegurar el funcionamiento eficaz de mecanismos de solución de controversias y de castigo a las transgresiones, etc. No cabe pues, en este sentido, lamentarse de la interferencia del Estado si ésta resulta inadecuada, sino disponerse a corregir los defectos y errores que se produzcan en su acción.

²⁷ A. Fishlow, *op.cit.*

Responsabilidades económicas del Estado: un doble contrato social

1. No obstante el consenso básico y predominio efectivo del mercado y de las políticas económicas genéricamente liberales, subsiste un papel económico trascendental del Estado como conductor y ejecutor de la política económica en relación al manejo de ciertas variables fundamentales —tipo de cambio, tasas de interés, política monetaria, equilibrio fiscal, etc.— y como responsable político de la política económica. Este último punto es crucial, porque el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, la reducción de la incertidumbre, vale decir, la estabilidad de las reglas del juego y la confianza en una continuidad suficiente, son cuestiones esencialmente políticas que se definen a nivel de Gobierno y de su interacción con el Parlamento, los partidos políticos y los actores sociales más relevantes.

2. En términos de una reciente exposición pública ya citada "hay campos en que el Estado es eficaz y el sector privado ineficaz como, por ejemplo, la gestión política, la dictación de normas, el respaldo a la equidad, la prevención de la discriminación, la prevención de la explotación o la promoción de la cohesión social."²⁸

²⁸ Genaro Arriagada Herrera, *op.cit.*

En el plano propiamente económico, se necesita un Estado capaz de imponer la disciplina en materia de precios, salarios y balance fiscal, a partir del funcionamiento eficaz del mercado. "La inflación es un síntoma de falta de capacidad de conducción".²⁹

3. Se reconoce que la realidad latinoamericana actual es, en relación a esas exigencias, de un Estado demasiado grande y demasiado débil. Débil en capacidad técnica (aunque ésta ha avanzado de manera espectacular en algunos países en la última década) y débil en capacidad política de gobernar con autoridad y legitimidad.

4. En este sentido, el problema de la relación Estado-sector privado, al menos en los países que han avanzado cierto trecho en el proceso de reformas liberalizadoras, ya no se vincula tanto con el traspaso de funciones del actor público al ámbito de las empresas, sino que tiende a concentrarse en la necesidad de fortalecer al propio Estado para el cumplimiento de sus funciones claves, superar sus deficiencias y desarrollar las nuevas capacidades hoy requeridas.

Como señala un autor reiteradamente citado, "la sociedad necesita un Estado poderoso para contratar con eficiencia y materializar las ganancias del libre comercio".³⁰ La idea se resume bien en el concepto de un verdadero "contrato social" en que se reconoce y entrega poder al Estado, en el entendido que éste lleve a cabo políticas orientadas al crecimiento y sobre la base del desarrollo de la empresa y el mercado.³¹

²⁹ A. Fishlow, *op.cit.*

³⁰ Borner, Brunetti y Weder, *op.cit.*

³¹ Joseph Stiglitz, *op.cit.*

5. El punto anterior conduce a hacer presente de nuevo que, a su vez, el problema de la equidad debe traducirse en superación de la pobreza, igualdad de oportunidades y de capacidades (*empowerment of the underdog*) y mejorar progresiva y persistentemente la protección al trabajador. Estamos aquí en presencia de otro "contrato social" similar al anterior, que entrega legitimidad y autoridad al Estado a cambio de políticas sociales que generen la expectativa de que se compartirán los beneficios del progreso y de que se podrán superar las carencias absolutas y relativas en plazos razonables.

6. El desafío político-social de mayor envergadura para la América Latina es hacer suficientemente compatibles las dos vertientes de contrato social aquí enunciadas. En las palabras recientes de otro articulista chileno,

la conflictividad crucial de la modernidad no es entre producción privada o pública de los bienes y servicios que hacen a la necesidad histórica del bien común, sino entre la responsabilidad estatal inalienable de garantizar el bien común, que entraña el acceso a los bienes públicos, y las dinámicas del mercado que se rigen por la optimización del beneficio personal, propósito también legítimo. El conflicto contemporáneo entre mercado y Estado se puede parangonar con el viejo binomio conflictivo entre individuo y sociedad, en donde el mercado es al individuo lo que el Estado es a la sociedad. Y en donde, en esa equivalencia tanto el Estado como el mercado son imperfectos.³²

³² Antonio Cortés T., "Modernización del empresariado", *Diario La Época*, Santiago de Chile, 22 de diciembre de 1994.

Resulta evidente que es el Estado el pivote en torno al cual pueden articularse estas dos dimensiones fundamentales de lo que debiera poderse convertir en un gran "contrato nacional" que involucre a todos los actores sociales relevantes.

7. Las observaciones precedentes configuran un nuevo papel de singular trascendencia para el Estado el cual es el de promover, estimular y aun crear, cuando sea pertinente, mecanismos e instancias de concertación social. Su desarrollo debe verse como un proceso sostenido, de largo aliento, orientado a cambiar el eje de las relaciones empresa-trabajadores de la confrontación a la cooperación.

Nuevas formas de acción estatal

De una manera más concreta, se trata de buscar nuevas e innovadoras formas de relación público-privada y, en especial, nuevas maneras de desarrollar la acción del Estado, de modo que, aun en aquellas áreas que se estimen de su responsabilidad se abran espacios de participación a la sociedad, empresas y organismos sin fines de lucro.

Hay acuerdo generalizado en señalar, al respecto, entre otras, las siguientes:

a) La transferencia de gestión de determinados servicios públicos al sector privado a través de contratos que especifiquen cobertura y calidad del servicio; mecanismos de fijación y revisión de tarifas en base a factores objetivamente identificados, modalidades y cuantía de subsidios para la provisión del servicio a sectores que no están en condiciones de pagar la

tarifa normal o que por decisión política se decida ayudar y, por fin, compromisos de inversión para la expansión futura.

b) El otorgamiento de concesiones, vía licitación, a empresas privadas para la construcción de determinadas obras, especialmente infraestructura como caminos, puertos, aeropuertos, agua potable y tratamiento de aguas servidas, con cobro posterior a los usuarios con tarifas reguladas de acuerdo a procedimientos de cálculo que consideren variables predeterminadas y mecanismos precisos de decisión y resolución de disputas. De paso, los sistemas de licitación permiten extraer vía precio, para beneficio de la comunidad en su conjunto, la renta económica potencialmente al alcance del eventual monopolista privado.

c) La subcontratación con firmas privadas de servicios no esenciales en la gestión de determinadas entidades públicas, como hospitales (aseo, mantenimiento, abastecimiento de ciertos insumos), municipios (servicios de conservación de parques y plazas, recolección de basuras, etc.), escuelas (similar a las anteriores) y, en fin, casi cualquier tipo de repartición pública.

d) Una variante de particular interés y de efecto potencial muy significativo en la productividad pública es la contratación de consultores externos —para fines de recopilación de información, diversas formas y tipos de análisis político, económico o de conflictos— y, en especial, de asesorías para la modernización de gestión. Esto último puede ser decisivo, entre otros, en el mejoramiento de la gestión municipal, de los servicios de salud, establecimientos escolares, servicios de impuestos internos y tesorería, administración de sistemas de seguridad social y correos.

e) Los procesos de descentralización con transferencia de funciones y recursos a municipios y gobiernos regionales (estatales o provinciales), que —como se señaló antes— son propios del proceso de profundización democrática, pueden hacer también una contribución decisiva a la modernización del Estado en términos de procesos de toma de decisiones más rápidos y flexibles y de incentivos para que los ciudadanos asuman responsabilidades y tengan un interés efectivo en vigilar la buena utilización de los recursos transferidos a las autoridades locales pertinentes.

f) En áreas en que la propiedad y gestión privada de la producción y/o distribución de determinados servicios exhibe tendencia a una concentración monopólica en una o muy pocas manos (con riesgo de cartelización), cosa que ocurre especialmente cuando la presencia de la empresa privada en el campo respectivo se origina en la privatización de una o más empresas estatales, se puede inducir una competencia eficaz, que resguarde los intereses del usuario mediante el ingreso de inversionistas extranjeros, con especialidad y experiencia en el rubro. Es menos probable que esos inversionistas vayan a coludirse con sus competidores nacionales. Esta modalidad puede ser particularmente efectiva en áreas como energía y telecomunicaciones, explotación de algunos recursos naturales y medios de comunicación de masas (televisión).

g) Particular atención debiera darse a los servicios sociales orientados a sectores más desfavorecidos de la población. Es evidente que en América Latina habrá, quizás por muchas décadas, grupos en situación de extrema pobreza que requerirán de programas asistenciales del Estado como condición de supervivencia. Sin perjuicio de lo anterior, cabe sostener que el énfasis de esas políticas debiera irse colocando en programas orientados a la progresiva autosustentación de esos sectores. La administración de servicios básicos por grupos de las

comunidades de base, con aporte paulatinamente creciente de ahorro propio para cubrir sus costos, constituye una modalidad prioritaria. De mayor proyección puede llegar a ser la promoción y el apoyo a la constitución de microempresas, que requerirán de capacitación en materias técnicas y de gestión, y de un mínimo de capital y crédito (el programa FOSIS en Chile, que ha iniciado su labor con algunas dificultades y tropiezos, constituye un intento serio en esta dirección). Hay que advertir que este tipo de iniciativas requiere de apoyo técnico y entrenamiento de monitores en gran escala, cuyo alto costo, además de la relativa escasez de personal idóneo, limita la magnitud de los programas posibles de instituir.

h) Por último, hay áreas que requieren de grandes inversiones y que, al mismo tiempo, tienen perspectivas de rentabilidad tanto privada como social, en que el Estado puede decidir, desde el inicio, confiar su desarrollo a la iniciativa privada, aunque se trate de servicios de carácter social. A partir de la realidad chilena, podrían darse como ejemplos el tratamiento de aguas servidas y la expansión de servicios de agua potable y alcantarillado en zonas de atracción turística.

i) Una "receta" de orden más general, habida cuenta de la debilidad y lentitud operacional de la burocracia estatal, consiste en privilegiar políticas y programas públicos que tengan un menor componente de requerimiento administrativo en su instrumentación pues, ocurre, a menudo, que es en esta fase del proceso de decisiones estatales que se producen los mayores retrasos, distorsiones e incluso obstáculos por efecto de resistencias político-burocráticas o simple incompetencia.

La privatización de empresas estatales

Desde hace algunos años se ha ido colocando creciente énfasis en la privatización de las empresas públicas como condición de funcionamiento de una economía de mercado y de modernización del Estado. En la práctica, en América Latina tales procesos se han ido desarrollando a ritmo variable, pero la tendencia apunta claramente en la dirección señalada.

No cabe duda que una economía de mercado que descansa en la iniciativa privada como motor del crecimiento es incompatible con la existencia predominante de un Estado empresario. De hecho ésta no ha sido nunca —salvo Cuba y periodos transitorios en algunos otros países— la realidad latinoamericana, en que siempre han existido empresarios privados, aunque de inserción a menudo precaria en sus respectivas economías.

Cuando el número y magnitud de las empresas estatales es muy significativo, es indispensable abocarse a un proceso de privatización. Esto no significa que sea necesario privatizar la totalidad de las empresas públicas existentes. La mayor o menor profundidad y velocidad que adquiera tal proceso dependerá, fundamentalmente, de la realidad política de cada país.

De hecho, hay en América Latina, con intensidad variable, una fuerte resistencia a los programas privatizadores principalmente por las siguientes razones:

a) La aversión al lucro y la reticencia ideológica al capitalismo que aún subsisten en amplios sectores de nuestra sociedad y en particular en las élites políticas. Aunque no dudan ya en la aceptación (en algunos casos resignación) de la economía de mercado, sienten que las

empresas públicas constituyen el último baluarte del manejo económico en función del interés colectivo y no del beneficio individual. Este sentimiento se suele manifestarse con particular fuerza en el caso de los servicios sociales básicos que, se sostiene, no deben ser gestionados con criterio de lucro porque ello atenta contra la equidad. De hecho, en un país tan identificado con el libre mercado como Alemania, se mantiene el criterio de no privatizar los servicios sanitarios.

b) La oposición de los trabajadores de las empresas afectadas y de la dirigencia sindical por temor, en primer término, a la pérdida del empleo o de la estabilidad laboral garantizada de que suelen disfrutar, si no legalmente, al menos en la realidad. En segundo lugar, la privatización significa que las negociaciones salariales cambian de escenario y al realizarse en directa relación empresario-sindicato, las consideraciones de productividad sustituyen a la negociación en gran medida política que es casi inevitable cuando el dueño de la empresa es el Estado. Esto afecta potencialmente a los trabajadores, aunque en el mediano plazo los salarios reales en las empresas privatizadas exitosas serán, por lo general, mayores que los niveles que pueden esperarse en la empresa pública; pero en lo inmediato implica pérdida de poder para los dirigentes sindicales.

La combinación de estos dos elementos puede constituir un obstáculo formidable a los intentos de privatización masiva o, al menos, a los de empresas de larga tradición pública y fuerza sindical.

c) Cuando en el marco de situaciones como las descritas en los párrafos anteriores se plantean de manera agresiva programas de privatización, la polémica adquiere marcados ribetes ideológicos, rigidizándose las posiciones y creándose un clima emocional que puede

hacer inviable el programa, como ocurrió con el plebiscito recientemente efectuado en Uruguay.

d) La argumentación centrada en la crónica deficiencia de gestión de las empresas públicas ha perdido fuerza a medida que, por una parte, se acumula más información respecto de empresas públicas europeas, asiáticas y canadienses (hay un interesante estudio comparativo entre ferrocarriles públicos y privados en Canadá que no arroja un resultado nítidamente favorable a estos últimos). En segundo lugar, en la propia América Latina se han realizado reformas de estructura y gestión en muchas empresas públicas con el resultado de que no sólo han dejado de arrojar pérdidas sino que, incluso, contribuyen con sus utilidades a financiar el Presupuesto Público. Es el caso actual de Chile, con Codelco, la gran empresa del cobre y la casi totalidad de las empresas estatales aún existentes, a excepción de la Empresa Nacional del Carbón (Enacar) que corresponde a una industria en situación terminal y que subsiste hoy, exclusivamente, por consideraciones de tipo social-regional. En estas condiciones, el que las tasas de rentabilidad de tales empresas sean inferiores, en promedio, a las de sus contrapartes privadas deja de ser argumento de peso suficiente.

Pese a las observaciones anteriores, creo poder afirmar que la tendencia en todos los países de la región será de una reducción constante del Estado empresario, fundamentalmente, por las tres razones siguientes:

i. La escasez de recursos públicos, ya que la asignación de recursos en la expansión de empresas estatales, aun en casos de proyectos con perspectivas ciertas de rentabilidad, debe competir con el empleo de los mismos recursos en proyectos de educación, salud, vivienda, inversiones en infraestructura no atractivos para el sector privado o aportes a

la previsión social. Va a ser cada vez más difícil en un entorno político democrático justificar, en esas condiciones, que son las que normalmente cabe esperar, una opción pública por la primera de estas alternativas.

Siendo ello así, el Estado tenderá, en forma gradual, a resolver el problema ya sea vendiendo sus acciones o asociándose con empresas privadas por vía del aumento de capital necesario para financiar la expansión.

Cabe esperar procesos de privatización más drásticos y acelerados en aquellos casos en que un país enfrenta situaciones agudas de déficit fiscal (y/o de balanza de pagos), y en que la urgencia por obtener recursos cuantiosos debilita los argumentos de quienes se oponen a las privatizaciones.

ii. El costo, en conflicto y recursos financieros, que los gobiernos pagan como consecuencia de la negociación política salarial, puede contribuir a generar en el Estado una percepción más fuerte de que es preciso deshacerse o, al menos, entregar a otros el control de las empresas conflictivas.

iii. Las consecuencias políticas de casos de corrupción en empresas públicas, que no sólo afectan a sus directivos y ejecutivos, sino que también recaen fuertemente sobre el gobierno en turno.

El problema de la regulación

Es un hecho que a medida que cede terreno el Estado empresario surgen con fuerza las demandas por la regulación pública de las actividades privatizadas de carácter monopólico o, al menos, concentradas en unas pocas grandes empresas. Se aduce, con razón, que corresponde al Estado resguardar y promover la competencia y velar por los intereses de los usuarios.

A veces, la mejor regulación, está dada por medidas que facilitan el ingreso de nuevos competidores. En otros casos, ello no es posible o es limitado en sus alcances. Cuando así ocurre, resulta indispensable contar con organismos públicos eficientes que operen en el marco de normativas precisas que excluyan toda arbitrariedad y por tanto restrinjan la discrecionalidad de los funcionarios. Estos organismos (denominados superintendencias o contralorías, etc.) deben poseer, sin embargo, atribuciones suficientes para imponer su autoridad. La experiencia internacional ha demostrado, en repetidas ocasiones, que ello resulta indispensable en relación al sistema bancario y al mercado de capitales en general. De igual modo, no puede prescindirse de su existencia para el control de funcionamiento de los sistemas de seguro social, llámese fondos de pensiones u otros esquemas similares, como ya se señaló. Igual cosa ocurre en el caso de áreas de consumo masivo socialmente sensibles sujetas a tarifas a manera de pago del servicio, como es el caso de la electricidad y el agua potable.

Un tema nuevo, que requiere de diversas y complejas formas de regulación pública, es el del medio ambiente, tanto en lo que se refiere a la contaminación atmosférica en los centros urbanos, como a la contaminación de las aguas y la depredación de los recursos naturales.

La regulación puede ejercerse también por la vía de la acreditación, vale decir, una certificación por el Estado de que un agente privado (universidad, escuela, firma consultora, etc.) o un producto (frutas u hortalizas de exportación, por ejemplo) tiene determinadas características o cumple con ciertos requisitos de calidad o contenido. La acreditación puede ser directa o indirecta, vale decir, se certifica directamente el producto o agente final o se acredita a los certificadores que toman en sus manos la evaluación. Asimismo, un proceso de certificación puede ser obligatorio o voluntario, caso este último en que la acreditación tiene el valor de ser un sello de garantía. Se comprende que es ésta una función muy delicada en cualesquiera de las modalidades enunciadas, porque se compromete la fe pública al inducir a terceros a confiar en la evaluación realizada.

Finalmente, cabe advertir que la regulación, por una parte, debe ser suficiente para asegurar un desempeño eficaz de los organismos reguladores, pero que, con similar cuidado, debe evitarse que se convierta en nuevas formas de intervencionismo y control estatal que inhiban o entorpezcan la operación normal y la expansión de las empresas.

En las economías asiáticas de alto rendimiento, el Estado ha intervenido habitualmente para elevar el nivel de ahorro y estimular su canalización hacia "objetivos públicos". Asimismo, los gobiernos de estos países han estimulado el ahorro, velando por el desarrollo de sistemas bancarios estables y seguros, a través de una combinación de protección y regulación. Respecto de esto último se actuaba imponiendo normas que limitaban el crédito especulativo, estableciendo programas de rescate de instituciones en apuros, forzando la absorción de bancos débiles por otros de mayor fortaleza, etc.³³

³³ The East Asian Miracle, *op cit.*

En relación con los dos temas precedentes —privatización y regulación— quisiera recalcar que en el marco de los requerimientos políticos y sociales por equidad que con tanta fuerza se plantean en las democracias contemporáneas de América Latina, hay un riesgo que el Estado no puede asumir; éste es la eventual pérdida de su capacidad de construir "canastas de equidad" cuando la realidad política y social así lo precise. Esto significa, que si se entrega a empresas privadas el suministro de luz y agua, por ejemplo, el marco regulador pertinente debe permitir al Estado decidir formas y montos de subsidio a determinadas categorías de usuarios, entregando a las empresas concesionarias la compensación correspondiente, todo ello de acuerdo a reglas y procedimientos objetivos y transparentes.

Mejoramiento de la gestión pública

Una de las principales responsabilidades del Estado es, sin duda, la modernización del propio Estado, en el sentido estricto y preciso de lograr mayores niveles de eficiencia de la gestión pública, tema al que se hará referencia en una sección posterior de este capítulo. Al respecto, sólo se señalará aquí que, sin perjuicio de las diferencias entre los sectores público y privado que han hecho fracasar por desconocimiento e ingenuidad diversos intentos de transposición más o menos mecánica de formas de gestión y toma de decisiones, el sector público tiene mucho que aprender de las actividades privadas, sobre todo en materias tales como incentivos, evaluación de desempeño, control, coordinación y estímulo a la innovación.

ROLES PÚBLICOS DE NATURALEZA CONTROVERSIAL O COMPLEJA

Observación previa: funciones y capacidades del Estado

El análisis de las funciones y de la modernización del Estado puede plantearse a partir de una clasificación de dichos roles, que para los efectos del presente análisis podrían ordenarse de acuerdo al esquema siguiente:

1. Funciones tradicionales: orden público y seguridad ciudadana, justicia, relaciones exteriores, defensa.

2. Responsabilidad por el funcionamiento eficaz y perfeccionamiento de las instituciones y relaciones políticas. Es esta una cuestión que compromete a la sociedad toda, pero en la que corresponde un papel vital al propio Estado (*political enabling environment*).

3. Política económica y marco para el crecimiento y el desarrollo de la actividad privada (*economic enabling environment*), tanto a nivel macroeconómico como al entorno de funcionamiento de las empresas individuales.

4. Políticas sociales, inversión social y prestación de servicios sociales.

5. Políticas públicas y programas de acción en áreas en que se expresa una voluntad colectiva y la consiguiente decisión política de recabar cierta acción de parte del Estado, observación genérica que sólo se formula aquí como un téngase presente en cuanto las funciones del Estado no tienen límites precisos definidos técnicamente.

6. Aumento de eficiencia y modernización del propio aparato público.

El examen de estas distintas dimensiones de la acción del Estado debiera realizarse a partir de la pregunta de si se está contribuyendo (en su forma presente o eventualmente reformada) al perfeccionamiento de la tarea estatal con relación a una o más de las capacidades básicas que toda modernización efectiva debe considerar, a saber:

a) Una mayor capacidad para la toma de decisiones y el ejercicio de la autoridad, en el marco regulado y participativo de la democracia y el Estado de derecho.

b) Una mayor capacidad para solucionar problemas, vale decir un perfeccionamiento técnico sustantivo.

c) Una mayor capacidad para prevenir y resolver conflictos que es la dimensión política de la gestión pública.

d) Una mayor eficacia y eficiencia operativa y de implementación para que las decisiones se lleven a cabo en forma oportuna y eficiente.

Proyecto-país y estrategia de desarrollo

Desde el punto de vista del papel del Estado, esta cuestión plantea dos interrogantes vinculadas entre sí; a saber:

¿Contribuye al mejor desarrollo integral de una sociedad el que se le proponga un "Proyecto-país", una visión de futuro que pueda compartir y constituirse en un compromiso colectivo, o se debe dejar entregado el futuro al *laissez-faire*, a la cotidiana evolución de las cosas?

¿El programa económico se alcanza mejor por el libre juego de las fuerzas del mercado, con un Estado prescindente que sólo fija reglas del juego y garantiza su estabilidad y eficaz cumplimiento, o se mejoran las perspectivas de crecimiento sostenido con un Estado activo que actúe como orientador, promotor o "socio" del proceso? Dicho de otro modo, ¿es conveniente o no explicitar una estrategia de desarrollo, en cuyo cumplimiento el Estado asume un papel más activo?

En relación con la primera interrogante, quiero sostener que las posibilidades de progreso político, económico y social dinámico y persistente se potencian cuando una sociedad comparte cierta visión de futuro, un proyecto-país que, de algún modo, siente que ha sido elaborado con la participación de todos. No se trata de un plan en el sentido tradicional del tema, ni siquiera en la acepción más restringida de planificación indicativa, que compromete determinadas políticas públicas y algunos comportamientos privados con el objeto de lograr metas pre-definidas. El concepto tiene más bien el carácter de una orientación, de un conjunto de perspectivas y, quizás, de estimaciones de probabilidad y de definiciones de fines u objetivos deseables. El conjunto de tal ejercicio prospectivo tendría la virtud de inducir comportamientos armónicos y convergentes que se traducirían en mayores niveles de cooperación y consenso cotidiano.

Quizás con un criterio de modernidad y participación, podría definirse esta sugerencia como un intento de planificación estratégica que integre en una síntesis política dimensiones económicas, sociales, culturales e institucionales como expresión global de una visión nacional compartida por la comunidad entera.

Más precisa y específica es la segunda interrogante planteada. Las experiencias internacionales de desarrollo exitosas nos muestran modelos de Estados más bien prescindentes como de Estados que desempeñan un papel muy activo en estrecha asociación público-privada. Los Estados Unidos son el ejemplo más destacado de la primera opción en tanto que el Japón y los tan alabados "tigres" del sudeste asiático responden al segundo de estos modelos. Hay que destacar que, sin perjuicio del predominio del *laissez-faire*, en Estados Unidos subsisten también fuertes tendencias proteccionistas que se expresan de diversa manera en su acción política y relaciones económicas internacionales. Los países asiáticos se han desarrollado, lo que es particularmente notorio en Japón y Corea, sobre la base de una alianza estrecha entre Estado y empresa privada que se ha traducido en políticas de fomento y subsidio a las exportaciones, en conjunto con barreras severas a las importaciones. En Corea, han tenido particular importancia las empresas públicas en tanto que Japón ha mantenido la paz social durante décadas a través del compromiso de las empresas que aseguran el empleo por toda la vida a sus trabajadores (con pleno respaldo estatal y con arraigo profundo en la cultura del país).

En el desarrollo de estas políticas, el Estado asiático ha elegido y apoyado de manera sostenida a los que preveía como "sectores ganadores", a los que favorecía con subsidios de diversa naturaleza. El sistema tuvo éxito porque en el contexto de sociedades jerárquicas y autoritarias como las orientales, estos apoyos fueron eminentemente selectivos (se aplicó

efectivamente un concepto de industria naciente) y transitorios. En América Latina, intentos similares desembocaron, casi siempre, en subsidios generalizados y permanentes. No se está sugiriendo, pues, que se intente copiar en América Latina el modelo asiático, porque ello es cultural y, por ende, políticamente imposible.

Por lo demás, no todas las apuestas de los países del sudeste de Asia fueron exitosas. Así, por ejemplo, en las postrimerías de la década de los setenta, Corea se involucró en un fuerte apoyo a un conjunto de industrias pesadas, intento que fue un rotundo fracaso.

Más allá de los múltiples ejemplos de intervenciones estatales en la economía, tanto exitosas como frustradas, "el rasgo distintivo de la formulación de políticas económicas en las economías asiáticas de alto rendimiento ha sido la flexibilidad pragmática con que los gobiernos ensayaron diversos instrumentos para lograr objetivos económicos, reteniéndose aquellos que lograban los objetivos deseados y sustituyéndose los que no funcionaban u obstaculizaron el logro de otros objetivos de la política económica."³⁴

El hecho de que en América Latina no sea pertinente aplicar el modelo del Estado socio activo de corte asiático no resta validez, sin embargo, a la interrogante planteada, pues nada garantiza tampoco que el *laissez-faire*, proceso de desarrollo basado absolutamente en la capacidad de previsión, procesar información y detectar oportunidades del sector privado, sea suficiente para lograr un crecimiento sostenido en el tiempo, en un entorno internacional sumamente complejo y variable.

Así, como lo resume el texto citado, el crecimiento acelerado experimentado por Japón, los cuatro tigres y más recientemente las nuevas economías en proceso de

industrialización se ha beneficiado en diversos periodos de cuidadosas formas de intervención pública. Toda intervención implica costos, ya sea que se trate del gasto en subsidio, de merma en los ingresos públicos o del gravamen implícito a personas y firmas a través de controles de tasas de interés o barreras aduaneras. Los gobiernos asiáticos, a diferencia de otros que han intentado políticas similares, mantuvieron tales costos dentro de límites bien definidos, abandonándose aquellos que podían llegar a ser demasiado costosos o amenazar la estabilidad en alguna forma.³⁵

Volviendo la mirada a América Latina, en el caso chileno actual, en pleno apogeo del éxito exportador, los agricultores reclaman la protección del Estado; la pequeña empresa no es capaz de valerse por sí sola en un contexto de severa competencia y los empresarios, en general, reconocen que la conquista de nuevos mercados externos requiere de la colaboración promocional y la iniciativa política del Estado. No otra cosa es en Chile, la red de actividades integradoras a Mercosur, Nafta y Apec. Por otra parte, el éxito exportador del país ha ido produciendo una constante revaluación del peso, lo que plantea serias interrogantes a todos los exportadores hoy "ganadores". Las cuestiones aquí planteadas en relación al caso latinoamericano considerado más exitoso demuestran que ese debate de *laissez-faire* vs. estrategia de desarrollo no es baladí. Se trata de poder auscultar el futuro y prever con algún grado de aproximación el desarrollo futuro de un proceso en curso. Siempre referido a Chile, es pertinente preguntarse si la continuidad del éxito exportador estará siempre basada en la exportación de recursos naturales, de recursos naturales con valor agregado, si habrá espacios

³⁴ The East Asian Miracle, *op.cit.*

³⁵ *Ibid.*

previsibles para las manufacturas en el contexto del Nafta y/o del Mercosur o si el país tiene una posibilidad real de convertirse en centro financiero y exportador de servicios.

Desde el punto de vista social y de la equidad, sería importante tener una mayor capacidad de previsión acerca de cuáles van a ser los sectores "perdedores" que tendrán que sufrir procesos de reconversión, desempleo y recalificación de sus trabajadores, con el consiguiente costo y tensión social.

Es indudable que entre los economistas latinoamericanos y en instituciones como el Banco Mundial predomina hoy la visión liberal más radical, bautizada por sus detractores como "neoliberalismo". La percepción en la élite política e intelectual, sin embargo, es mucho más matizada y tiende a ser adversa al modelo predominante entre dirigentes de organizaciones sindicales, gremiales y profesionales. Siendo ello así, parece conveniente que por iniciativa del Estado y con la participación plena de todos los actores se reúna información práctica, se realicen ejercicios predictivos y de reflexión sustantiva sobre el futuro que hagan posible la adopción de alguna estrategia específica que, aun en contra del juicio de los economistas, podría ser requerida por una mayoría política y social inconforme con la evolución de las cosas. En una situación hipotética de ese tipo, en ausencia de opciones alternativas fundamentadas, el desenlace más probable de la desafección con las políticas vigentes será una regresión a esquemas populistas de fatales consecuencias. Por último, la indagación respecto de opciones estratégicas de desarrollo es perfectamente compatible con la decisión de no adoptar ninguna y confiar preferentemente en las señales del mercado.

Un tema que ha concitado gran preocupación es el de la pequeña empresa a la que se tiende a otorgar especial significación por el volumen de empleo que representa, por su

contribución al producto y en función del objetivo de ampliar el proceso de modernización al conjunto de la economía. A partir del diagnóstico de que tales unidades productivas no están en condiciones de recorrer ese camino por sí solas, se han puesto en marcha en la región múltiples programas de apoyo estatal en materia tecnológica, de gestión, acceso a financiamiento y capacitación laboral. Hasta ahora la experiencia no ha sido, en general, exitosa. En algunos países del Asia, en cambio, la pequeña empresa ha desempeñado un papel muy importante, y es de todos conocido el éxito de la empresa familiar italiana. Se ha hecho presente que la heterogeneidad del sector aludido es un obstáculo para programas de pretensión inclusiva. En efecto, en lo que genéricamente se denomina pequeña empresa coexisten con empresarios propiamente tales muchos trabajadores independientes, que son en verdad empleados. He aquí, pues, un área en que se atribuye un papel activo al Estado, cuya definición más precisa parece requerir un análisis en mayor profundidad que recoja las lecciones de la experiencia. El sector privado “moderno” puede hacer significativas contribuciones a dicho ejercicio. Desde luego, mecanismos como la subcontratación de procesos o de provisión de determinados insumos o servicios, por parte de empresas grandes, puede ser un instrumento de difusión tecnológica, de aprendizaje en gestión y otros aspectos de gran impacto en las empresas pequeñas.

Por último, en el campo económico, y como síntesis, el Estado tiene la responsabilidad de crear para la empresa privada un clima favorable, lo que el Banco Mundial ha bautizado como *enabling environment*. Quisiera añadir que debe darse a ese concepto una connotación más amplia que la que ha tenido comúnmente (reglas del juego, Estado de derecho, instituciones que funcionen adecuadamente) para extenderse al "clima político", y ello en

virtud de la desafección latente en relación al capitalismo consignado en secciones anteriores de este capítulo.

La educación

La referencia especial a la educación en el análisis del papel y la modernización del Estado, resulta particularmente pertinente porque de todas las responsabilidades y actividades públicas es la que en mayor medida contribuye al logro de tres grandes objetivos contemporáneos de toda nación latinoamericana; a saber:

1. Ser agente de consolidación y perfeccionamiento de la democracia por vía de la formación del ciudadano, imbuido de valores, sentido de comunidad y consciente de sus deberes y derechos cívicos.

2. Constituir el factor principal de incremento de la productividad, en la medida que los egresados de escuelas y universidades tengan una formación adecuada en las disciplinas básicas (lenguaje, matemáticas, ciencia) y, sobre todo, hayan adquirido la capacidad de seguir aprendiendo toda la vida, de trabajar en grupos, de enfrentar y resolver problemas y ejercitar su capacidad creativa, todo lo cual constituye un desafío formidable y de largo plazo para los sistemas educativos de la región. Se trata de un gran y persistente esfuerzo de aumento de la calidad de la educación en todos los niveles.

3. Estar destinado a ser el principal factor de una mayor equidad social, en la medida que se cumplan dos requisitos fundamentales:

a. El acceso a la escuela de todos los niños en edad escolar y extensión gradual de la educación general obligatoria hasta cubrir unos 10 años de escolaridad.

b. Un avance gradual, lo más acelerado posible, a condiciones de igual calidad entre establecimientos escolares, superando las abismantes diferencias que hacen que existan actualmente escuelas para los "ricos", escuelas para la clase media y escuelas para los pobres urbanos y rurales.

La magnitud del desafío de reforma sustantiva de contenido, de modernización de los métodos pedagógicos, de dignificación y mejoramiento de los sueldos de los profesores, y por fin, del financiamiento necesario, convierte este tema en un problema nacional de primer orden que sólo puede ser abordado por la suma del esfuerzo público y privado.

Sin perjuicio de estructurar sistemas descentralizados, con autonomía creciente de la comuna y del establecimiento individual, el impulso de un esfuerzo integral requiere liderazgo, orientación, coordinación de esfuerzos y movilización de recursos, cuya asignación debe hacerse con criterio de equidad, favoreciendo a las escuelas de las comunas más pobres. Al mismo tiempo, los incentivos eficaces (premios monetarios y no monetarios) se deben otorgar tanto en función de la evaluación y desempeño colectivo de cada establecimiento como del desempeño individual de cada profesor.

Estas tareas comprometen directamente al Estado mucho más allá de ser un simple intermediario financiero que traslada recursos del presupuesto público a los agentes educadores. Por lo demás, se ha reconocido que el sistema de subsidio a la demanda, a través de los llamados *vouchers* no constituye, por ahora al menos, una respuesta satisfactoria. Al respecto se señala que, efectivamente, se estima que la competencia —como ya ha sido

reiteradamente señalado aquí— mejorará la eficiencia y hará a las agencias públicas más sensibles a las necesidades de los usuarios, reflexión que está en la base de la propuesta de los *vouchers* que darían acceso a cada niño a la escuela de su propia elección. Sin embargo, los esquemas de *vouchers* enfrentan problemas serios por la discriminación social a que podrían dar origen, por la limitada información de que disponen los padres y por el alcance limitado de la competencia (en general, la mayoría de los educandos se inscribirían de todos modos en las escuelas del barrio).³⁶

Relaciones laborales y seguridad social

Las relaciones laborales deben —en el contexto del objetivo nacional de desarrollo sostenido— estar marcadas por el triple signo de su efecto positivo sobre el proceso económico, el clima de paz social y por su contribución a la equidad. Para los trabajadores esto se traduce en una participación, para ellos perceptible, en los beneficios del progreso, en la obtención de mecanismos adecuados de protección frente a los riesgos que enfrenten y en quedar en pie de igualdad en sus relaciones con las empresas.

³⁶ Joseph Stiglitz, *op.cit.*

La aproximación liberal más radical al sindicalismo es fundamentalmente defensiva, porque asume que el mecanismo de la negociación colectiva no hace más que entorpecer los ajustes normales del mercado laboral; por ello el sindicalismo debe ser debilitado.³⁷

En el polo opuesto, visiones ‘restauradoras del pasado’ sobredimensionan el papel del Estado en la determinación de los salarios y el empleo"... "Bases intelectuales de esta perspectiva son un keynesianismo porfiado, así como algunas visiones del derecho laboral que contra toda evidencia de esta etapa del desarrollo se niegan a reconocer que medidas protectoras impuestas por la legislación laboral —y que conduzcan a un aumento del costo de la mano de obra o que rigidicen excesivamente su contratación— vayan a tener un impacto muy diferente sobre el empleo que el que se daba en la etapa de sustitución de importaciones. No parecen estar conscientes de que en una economía abierta, el empleo depende en lo fundamental de la competitividad, es decir, de los costos de producción.³⁸

Por ello, una nueva visión integradora, capaz de generar consenso suficiente y relaciones laborales entre empresarios y trabajadores en que predomine la cooperación sobre la confrontación, debe relevar simultánea y coherentemente los objetivos de crecimiento, equidad e integración social.

En esencia, se trata de compatibilizar la necesaria flexibilidad del mercado laboral en materia de contrataciones y despidos, fijación de salarios en función de productividad y

³⁷ René Cortázar, *Política laboral en el Chile democrático. Avances y desafíos en los 90*, Ediciones Dolmen, Santiago de Chile, 1993.

condiciones de la competencia con una adecuada protección del trabajo, el fortalecimiento de sus derechos y el desarrollo de una normativa en que las negociaciones laborales sean esencialmente bipartitas entre empresario y trabajadores. Para que todo esto ocurra, el Estado tiene la responsabilidad de promover, dictar y velar por el cumplimiento de una normativa acorde con estas exigencias y de asegurar que las negociaciones bilaterales se realicen efectivamente en un marco equitativo.

Tomando como base la experiencia de Chile, se podrían señalar la vigencia efectiva del derecho a huelga (con mecanismos que la desalienten, incentivando fórmulas alternativas de solución de conflictos, como mediación, arbitraje, etc.), la extensión a un mayor número de sectores de actividad económica la negociación colectiva y el desarrollo de programas y resguardos que mejoren la situación del trabajador en periodos de ajuste o situaciones de reconversión. Un seguro de desempleo, la indemnización por despido en función de los años de servicio, mayor participación en la gestión de la empresa vía acceso a la información pertinente, capacidad de iniciativa para sugerir innovaciones y participación en las utilidades son algunas de las cuestiones actualmente en debate.

Por otra parte, compete a la sociedad y con mayor legitimidad al Estado y a partidos políticos que hayan establecido relaciones de confianza con los trabajadores la realización de esfuerzos pedagógicos y de persuasión en relación con las nuevas realidades que chocan con la tradición confrontacional y prejuicios ideológicos de los trabajadores y en particular de la dirigencia sindical (por lo menos en los países que cuentan con organizaciones sindicales no controladas por el Estado, situación que en democracia será cada vez más preponderante).

³⁸ *Ibid.*

Se han registrado ya avances sustanciales en este terreno, como, por ejemplo, la toma de conciencia generalizada de que la inflación perjudica principalmente a los pobres y a los que viven de un salario, y que el crecimiento económico genera empleo, por lo que es el único mecanismo que provoca efectivamente una elevación de los salarios reales.

Las mayores dificultades residen aún en la defensa sindical y política de la inamovilidad laboral (de ahí la oposición a las privatizaciones) y el consiguiente rechazo a la flexibilidad empresarial en materia de despidos.

Por último, es un hecho que las negociaciones salariales se realizan a nivel de empresa entre sus ejecutivos y el sindicato respectivo. Esto se traduce en una pérdida de relevancia de las organizaciones sindicales de nivel nacional que, sin embargo, suelen tener (es el caso de Chile) una legitimidad social que supera ampliamente el número de sus afiliados y su rol específico. Por ello, y en función de los problemas medulares enunciados anteriormente, es preciso encauzar a las centrales sindicales nacionales hacia roles macro, que tenga que ver con la concertación social, las normativas generales que regulen las relaciones laborales y la consulta sistemática en cuestiones económicas y sociales que afecten directa o indirectamente a los trabajadores.³⁹

Un tema vinculado al de las relaciones laborales pero que, obviamente, las trasciende es el de la seguridad social. En años recientes se ha estado produciendo un cambio desde el tradicional sistema de reparto financiado con cotizaciones de los imponentes y empleadores, cuyos déficit —abultados y crecientes en la gran mayoría de los casos— se financian con cargo al presupuesto fiscal, a esquemas de fondos privados de pensiones con capitalización

³⁹ Edgardo Boeninger: "Reforma y modernización del Estado en América Latina", Ciudad de México, 1994.

individual. En el caso chileno, esta nueva modalidad fue muy resistida, en un inicio, por los trabajadores, pero con el correr del tiempo ha logrado aceptación general, a partir del hecho de que combina una pensión mínima asegurada por el Estado con una jubilación proporcional al ahorro personal de cada imponente.

Dos consideraciones adicionales resultan pertinentes a este respecto, tomando como base de juicio el sistema vigente en Chile.

En primer término, cabe consignar que los recursos acumulados en los fondos de pensiones constituyen una masa enorme y rápidamente creciente de ahorro, de tal modo que este "ahorro institucional" es hoy la principal fuente interna de financiamiento de la inversión, habiendo contribuido a una elevación espectacular de la tasa de ahorro nacional.

En segundo lugar, el hecho de que las empresas administradoras de esos fondos deban invertirlos combinando seguridad con rentabilidad, ha llevado a la entidad reguladora estatal (Superintendencia de Fondos de Pensiones) a autorizar progresivamente la inversión de mayores montos en acciones de empresas, incluyendo proyectos nuevos. Esto está iniciando un proceso de acceso masivo de millones de chilenos al patrimonio accionario del país, con el consiguiente efecto de democratización, de mayor equidad y de generación de intereses compartidos entre las empresas (sus accionistas principales y ejecutivos) y la gran masa de cotizantes lo que, a su vez, contribuye a la consolidación de la economía de mercado. Es éste un ejemplo típico de formas nuevas de avanzar hacia una mayor equidad social. De más está decir que hace recaer en el Estado una función reguladora delicada y de enorme trascendencia.

El medio ambiente

Uno de los temas más delicados que deberá afrontar la América Latina en las próximas décadas es el del medio ambiente, que ya ha adquirido gran relevancia en varios de los países de la región.

Desde la perspectiva de la ecología, el problema es la necesidad de reducir drásticamente la contaminación del aire en las grandes ciudades, lograr el pronto saneamiento de las aguas, y evitar la depredación de los recursos naturales, con destrucción de reservas forestales, contaminación de lagos y playas, etc. En sus vertientes más radicales, los movimientos ecológicos son anticrecimiento y antimercado, asumiendo al respecto posiciones que apuntan a ideologías incipientes. En el plano internacional, está empezando a ser utilizado, más allá de la evidente legitimidad del tema, como mecanismo proteccionista para obstaculizar el flujo de importaciones baratas desde los países en desarrollo y/o exportar las tecnologías caras no contaminantes como condición de libre comercio futuro.

Desde el punto de vista de las empresas el problema es complejo ya que es un hecho que no podrán ignorarlo, dada la fuerza que está adquiriendo la conciencia ecológica colectiva, de manera particular en las nuevas generaciones y ante la evidencia de que las normas ambientales incorporadas a las reglas del comercio internacional se tornarán progresivamente más exigentes.

Sin perjuicio de lo anterior, es claro que se trata de un factor que puede significar aumentos considerables de costos, que en definitiva ponga en riesgo la rentabilidad de nuevos

proyectos, por lo cual la incorporación de resguardos ambientales de costo razonable se convierte en un desafío de grandes proporciones.

De lo anterior se desprende claramente que, en este campo, corresponde al Estado un papel normativo, regulador y fiscalizador muy delicado, además de las acciones de protección y purificación que debe realizar de manera directa en hospitales, municipios, reservas forestales, ríos y lagos y el litoral oceánico. En el desempeño de estas funciones el Estado deberá procurar que el país respectivo logre alcanzar y mantener un equilibrio adecuado entre ecología y crecimiento.

Este tema está dando lugar, además, a un intenso debate en relación con la forma más adecuada de intervención pública. De acuerdo con un autor ya citado:

En los Países Bajos se perfilan dos puntos de vista al respecto. Una primera posición, pone el acento en la necesidad de medidas directas para combatir la polución con base en gravámenes, subsidios y gastos del gobierno. Esta tesis está respaldada por el temor de que si los costos del control de la contaminación se traspasan a los precios, se vería negativamente afectada la competitividad internacional del país. Partidarios de la tesis alternativa favorecen, en cambio (ganando posiciones debido a los problemas presupuestarios del gobierno), la regulación nacional e internacional. De este modo, los costos de la protección ambiental se reflejarán en los costos de producción, asegurando, de ese modo,

una asignación más eficiente de recursos y haciendo justicia a la tesis de que el que contamina paga⁴⁰.

En todo caso, dado el carácter altamente emocional que está adquiriendo el debate y la presión de los movimientos ecologistas, la mejor forma de hacer frente al problema es a través de la anticipación por vía de la pronta creación de una institucionalidad pública de orientación y formulación de políticas, regulación y control, así como de la dictación de las normas legales generales que sirvan de reglas del juego en la materia, el establecimiento de estándares de calidad e índices máximos de contaminación y, por último, la constitución de un mecanismo de evaluación del impacto ambiental de nuevos proyectos que tenga incidencia relevante en la materia.

LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

El tratamiento exhaustivo de este tema va más allá de los propósitos del presente documento por lo que sólo se enunciarán, en forma breve, algunos temas más directamente vinculados a las materias tratadas en las secciones anteriores.

No resulta aventurado sostener que las modernizaciones de mayor impacto potencial en la calidad y eficiencia de la gestión que requiere, en general, el Estado latinoamericano son la introducción sistemática de incentivos y evaluación de desempeño, una cultura organizacional centrada en el usuario; el establecimiento de sistemas eficaces de control y/o la

⁴⁰ Joseph Stiglitz, *op.cit.*

revisión de los existentes y el logro de mayor cohesión, coordinación y agilidad operativa en los procesos de toma de decisiones y su implementación, y la introducción de la competencia en la mayor medida posible como factor dinamizador y de eficiencia.

Incentivos y evaluación de desempeño

Las burocracias latinoamericanas actúan, por lo general, en un medio caracterizado por normas formales rígidas, remuneraciones determinadas por grado y antigüedad laboral y una visión de ejecutivos y funcionarios centrada, las más de las veces, en el interés de los propios funcionarios, con ausencia casi total de objetivos precisos y de la noción de rendimiento en función de esos objetivos.

El cuadro así descrito es dramático. No resulta, sin embargo, difícil revertir la situación y lograr aumentos incluso espectaculares de eficiencia si se introducen prácticas correctivas y se mejora cualitativamente el entorno burocrático. Los factores claves que aquí se pueden destacar son los siguientes:

a) La definición de objetivos precisos para cada institución y un claro liderazgo de sus ejecutivos, elementos estrechamente relacionados entre sí. Corresponde a los ejecutivos, como primera tarea, precisar y transmitir la "misión" institucional, ojalá elaborada en un proceso participativo, de modo que los funcionarios puedan identificarse con esos objetivos y ejercer sus labores no simplemente con la actitud de que el trabajo es un mal inevitable para ganarse la vida, sino con un sentido de ser útiles, que se les necesita para el

logro de metas valiosas, dignificando así la labor funcionaria. El liderazgo de los jefes debe incorporar mística, conocimiento sustantivo y experiencia de gestión.⁴¹

b) El enunciado anterior es condición necesaria pero no suficiente para la modernización de la gestión. El factor decisivo para lograrla es la introducción de incentivos o si se quiere de un sistema de premios y castigos, ligados a la introducción de indicadores de rendimiento y a la evaluación de desempeño por resultados. La evaluación de desempeño debe realizarse tanto respecto del servicio (o empresa) en su conjunto como de cada funcionario.

La evaluación puede realizarse tanto en función de ciertos indicadores preestablecidos y plenamente conocidos y aceptados por todos, cuya naturaleza específica dependerá del tipo de programas y actividades del servicio, como con relación al cumplimiento de ciertas metas anuales registradas con anterioridad en documentos formales. Al efecto, son pertinentes la ley de presupuestos u otros instrumentos de carácter más amplio como las llamadas "metas ministeriales" introducidas en Chile, que incorporan metas de tipo legislativo, reglamentarias o regulatorias de difícil cuantificación presupuestaria. De manera alternativa, ha ido ganando también terreno la celebración de convenios de desempeño anuales o multianuales con revisión anual, como verdaderos contratos entre la autoridad central pertinente (Ministerio de Hacienda, Economía o de Modernización de Gestión) y el servicio o empresa respectivo.

Los resultados del proceso de evaluación deben tener efectos perceptibles tanto en el presupuesto (y trato general) que al año siguiente se le asigne a la entidad, como en la carrera personal de cada funcionario, de modo de premiar con mayores recursos y distinciones

⁴¹ Juanita Gana y José Palma, "Modernización de la gestión pública. Conclusiones de los estudios de casos", Departamento de Ingeniería Industrial. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile, *Serie documentos de trabajo*, Santiago de Chile, 1994.

simbólicas (de status y reconocimiento público) a los que cumplen y exceden las metas y desfavorecer de igual manera a los que no cumplen lo pactado. Del mismo modo —y esto suele ser políticamente el cambio más difícil de lograr—, la evaluación individual debe constituirse en un factor principal para el ascenso a grados superiores, eliminando la promoción por mera antigüedad como norma central de la carrera funcionaria. A su vez, al funcionario reiteradamente mal calificado debe podersele exonerar. Esto supone la existencia de un sistema de calificaciones que funcione efectivamente, cosa nada fácil de lograr porque en las estructuras burocráticas latinoamericanas (ha sido el caso de Chile) la regla general es calificar a la casi totalidad de los funcionarios en "lista de mérito". En la cultura imperante, cuando eso no ocurre, se crea un problema de relaciones humanas entre la jefatura y el personal.

La importancia de evaluar simultánea y copulativamente al servicio y a cada funcionario, radica en que si el servicio tiene mal rendimiento y no accede a las recompensas ofrecidas, se desarrolla un interés interno en determinar las razones del fracaso e identificar a los responsables, con lo que los propios funcionarios se convierten en verdaderos evaluadores de sus compañeros de labores.

Lo antes señalado no significa subestimar la contribución al mejor desempeño funcionario, el mejoramiento de las condiciones de trabajo y, en particular, la introducción de tecnología y correlativa capacitación funcionaria. Este último factor resulta, sin duda, decisivo en la era de la computación y las comunicaciones instantáneas. Por último, es evidente que tendrá que abordarse el problema de un sistema y nivel de remuneraciones que permita captar y retener a un núcleo suficiente de profesionales de alto nivel, sin generar repercusiones salariales que sean factor de desequilibrio y déficit fiscal. En definitiva, se trata de encontrar

fórmulas que eleven las remuneraciones del personal más calificado, aumentando las diferencias con los que se ubican en peldaños inferiores de la escala, de un modo que sea políticamente viable, vale decir, que no arrastre hacia arriba las remuneraciones de los demás funcionarios.

Competencia y cooperación en el sector público

En una dimensión diferente y más general del papel de los incentivos en la eficacia y eficiencia de la acción pública, ha adquirido en nuestros días particular relevancia el tema de cómo someterla a crecientes grados de competencia, de modo de lograr que el Estado utilice suficientemente el mecanismo de mayor potencia en el logro de eficiencia privada, que ha sido por tradición ajeno y aun contradictorio con la “cultura pública” latinoamericana prevaleciente. Las instituciones estatales de la región operan con mandatos de exclusividad que defienden con enorme celo.

Del mismo modo, un somero examen del comportamiento de las burocracias de la región lleva a concluir que, a diferencia, por ejemplo, de lo que ocurre en Asia, el Estado latinoamericano se caracteriza, también, por el escaso sentido de cooperación tanto entre instituciones públicas como entre funcionarios individuales. En un marco cultural individualista, la normativa vigente no deja, tampoco, espacio a la cooperación, con la consiguiente pérdida de cohesión en los objetivos y la frecuente ocurrencia de duplicaciones y de vacíos o “tierras de nadie” que no son cubiertos por entidad alguna.

Las propuestas de subsidio a la demanda en los sectores de educación y salud, vigorosamente impulsadas por los economistas liberales, tienen por objeto generar una efectiva competencia entre los proveedores públicos (y privados) de tales servicios sociales, expuestos al juicio de los usuarios, quienes lo expresan utilizando los bonos o *vouchers* de libre disposición que les han sido entregados por el Estado en calidad de subsidio. No es este el lugar para examinar de modo específico tales fórmulas (en otro párrafo se enuncian algunos reparos a su uso masivo en educación) cuyas modalidades alternativas deben estudiarse para cada caso y lugar. Tres son los problemas que es siempre preciso resolver. En primer término, se requiere de la creación de mecanismos administrativos simples, transparentes, de acceso seguro y rápido para todos los potenciales beneficiarios. En segundo término, es evidente que no deben otorgarse subsidios en dinero, sino a través de instrumentos intransferibles. Por último, resulta decisivo resolver de modo adecuado los eventuales problemas de equidad que surgen si se producen fenómenos de discriminación, cuando las opciones de elección en la práctica resultan demasiado limitadas creándose eventuales “mercados cautivos” de negativo efecto, o provienen de otras distorsiones propias de mercados imperfectos como la existencia de poder tarifario potencialmente abusivo.

La forma más radical de competencia en el área de los servicios públicos es el traslado de su gestión a entidades privadas, las cuales deben, en tal caso, ser objeto de regulación y vigilancia para asegurar los objetivos de equidad ya enunciados.

La competencia, sin embargo, no lo resuelve todo. Hay áreas de la acción pública en que, a pesar de la creación de mecanismos de incentivos y evaluación de desempeño, es preciso generar formas eficaces de cooperación entre entidades y personas, para lo cual —sin perjuicio de la mutación cultural necesaria— es dable, también, crear condiciones que la

faciliten y estimulen. No se logrará acción pública coherente y por consiguiente eficaz y eficiente si no prevalece en el Estado una actitud cooperativa por sobre los intereses particulares de los servicios públicos individuales y de la carrera burocrática de sus respectivas jefaturas.

Al respecto, es extraordinariamente ilustrativo un reciente estudio comparado sobre los gobiernos regionales en Italia, que comprueba superiores resultados en las regiones del norte de fuerte arraigo de una “cultura de comunidad cívica”, en relación con las regiones del sur de dicho país, de escasa tradición cooperativa.⁴²

Los mecanismos de información, consulta y coordinación, el establecimiento de indicadores de rendimiento, que sólo serían posibles de alcanzar si las entidades responsables del tema respectivo cooperan estrechamente entre sí, son ejemplos de acciones orientadas a elevar los niveles de cooperación a nivel de Estado. Si el rendimiento de los establecimientos educacionales públicos y de servicios de salud se evalúa por comuna, distrito y/o provincia, según el caso (sin perjuicio de una evaluación paralela a nivel de cada establecimiento), se genera una necesidad de cooperación entre los servicios públicos respectivos. Igual cosa puede suceder si en la ejecución de determinado programa se obliga normativamente a la acción conjunta de varios servicios públicos, cuyo rendimiento se evalúa más tarde de modo global con la recompensa o castigo presupuestario consiguiente para el periodo posterior.

⁴² Robert Putnam, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, 1993.

La cultura organizacional centrada en el usuario

En la medida que operen de manera efectiva mecanismos tales como los descritos en el párrafo anterior, y existiendo liderazgo institucional, puede lograrse un cambio desde una conducta funcionaria orientada a la satisfacción de sus propios intereses a una actitud de servicio al usuario y compromiso con la ciudadanía. Se trata de romper el círculo vicioso de mal rendimiento e indolencia funcionaria, juicio negativo de la ciudadanía, frustración y hostilidad funcionaria, deterioro adicional en la opinión pública respecto de la gestión del Estado. Lograrlo es condición necesaria para un cambio de actitud de los servidores públicos, en cuanto permite una recuperación de status y dignidad ligada a la percepción de ser positivamente juzgados por el resto del país.

Quisiera añadir que la abundante literatura crítica respecto del Estado, la difusión de la idea del Estado mínimo que debe soportarse como un mal necesario, ha contribuido de modo significativo al deterioro de la imagen pública del funcionario público y al círculo vicioso recién descrito. Se requiere, por el contrario, realzar la significación de su tarea, su contribución positiva al bien común cuando es bien realizada.

Los sistemas de control y la corrupción

Los problemas claves en este ámbito son la prevención y superación de la corrupción, en algunos casos endémica, que afecta a muchas burocracias latinoamericanas y la modernización de los sistemas de control.

Tradicionalmente, se ha ejercido un control *ex-ante* que examina la legalidad formal de los actos administrativos y que se suele aplicar a la totalidad de las actuaciones funcionarias para cautelar la legalidad y honestidad funcionaria en el uso de recursos públicos. El primer paso modernizador debe consistir en sustituir el control formal, universalista e ingenuo *ex-ante* por un control selectivo, *ex-post*, con criterio de auditoría y aplicación efectiva y expedita de sanciones cuando corresponda. Un sistema moderno de control estará, además, vinculado a la evaluación de resultados planteada con anterioridad.

El control de los actos de la administración pública debe consistir en un sistema de variados instrumentos, de algún modo conectados entre sí, para que puedan fortalecerse mutuamente. Tal sistema deberá incluir:

a) La fiscalización efectiva del Ejecutivo por la Cámara política del Parlamento, a través de la formación de comisiones especiales o del funcionamiento permanente de una comisión parlamentaria designada con tal propósito, que tenga acceso pleno a la información necesaria y derecho a tomar declaración a todo funcionario público, cuidando de disponer normas especiales respecto de las empresas públicas para resguardar su condición de tales y su capacidad de funcionar con la flexibilidad y agilidad requeridas.

b) La existencia de un organismo especializado, autónomo, independiente de los poderes Ejecutivo y Legislativo, como es una Contraloría General de la República (denominación chilena), cuyas normas deben flexibilizarse para centrar su labor en la auditoría

selectiva *ex-post* y la aplicación drástica y sumaria de sanciones proporcionales a las incorrecciones detectadas.

c) La posibilidad cierta de presentar recursos a los Tribunales de Justicia ordinarios o a Tribunales Administrativos especiales por parte de cualquier ciudadano que haya sido atropellado en sus derechos, objeto de requerimiento o presión ilícita, lo que es parte importante del indispensable proceso de modernización de la justicia.

d) La realización sistemática de auditorías internas en cada servicio.

e) La práctica sistemática y recurrente de auditorías externas encargadas por alguna autoridad central a firmas privadas especializadas, de frecuencia suficiente como para que cualquier servicio público sienta que, en cualquier instante, le puede tocar el turno de ser así auditado.

De manera más general, y esto es fundamental, se requiere una conciencia ética nacional y una efectiva sanción social, una actitud colectiva condenatoria de los actos de corrupción. Las administraciones públicas corruptas sólo adquieren tal carácter en sociedades de débil valoración de la honestidad ciudadana. Se trata, pues, de un problema nacional. Por ejemplo, las empresas que ofrecen comisiones cuantiosas para ganar una propuesta o contrato público, son un factor principal en el aumento de la corrupción. Por eso, se requieren normas de presentación y resolución de propuestas públicas y celebración de contratos claras, precisas y transparentes, con sistemas de evaluación y decisión que puedan ser objeto de control ciudadano.

Quisiera sugerir que una primera condición para superar fenómenos generalizados de corrupción es que la gente pague sus impuestos y que se desarrolle una efectiva sanción social —además de un servicio de administración tributaria eficaz— a los infractores. La experiencia indica que cuando la ciudadanía desarrolla una actitud positiva frente a las obligaciones tributarias y condena moralmente a los evasores en lugar de aplaudir en las reuniones sociales su habilidad para eludir sus obligaciones, se va creando de manera progresiva una actitud más vigilante y atenta al buen uso de los recursos públicos y una actitud más generalizada de condena a toda forma de corrupción. Si se examina el panorama latinoamericano, se podrá comprobar la validez de este aserto.

El proceso de toma de decisiones en el Estado

Las incoherencias y precariedades del proceso de toma de decisiones en el Estado muestran que éste no ha recibido la atención preferente que debiera dársele. Al respecto cabe señalar, al menos, los siguientes aspectos:

a) Las decisiones públicas de nivel macro que fijan el marco en el que se desenvuelven las acciones micro-administrativas tienen casi siempre una doble dimensión política y técnica. La integración adecuada y la confrontación de los juicios emanados de ambas son condición esencial para decisiones coherentes que puedan sostenerse en el tiempo. Esto implica la creación de mecanismos de consulta y análisis que permitan lograr esta integración.

b) La recolección y procesamiento oportuno y sistemático de información relevante y confiable y su análisis por grupos idóneos son una condición fundamental para la racionalización del proceso, para lo cual se podrá recurrir tanto a personal público como a entidades y consultores externos.

c) Por las razones indicadas en el punto (a) precedente se deben establecer mecanismos regulares de consulta y participación de todos los actores relevantes, incluidos expertos, sectores sociales afectados, partidos políticos y parlamentarios, todo ello de un modo sistemático pero al mismo tiempo ágil y expedito. Esto no significa cogobierno ni paralización de las decisiones. Por el contrario, facilita su adopción oportuna y con pleno conocimiento de las opciones disponibles, sus costos y beneficios, grupos de apoyo y rechazo, además de servir para diseñar una estrategia de instrumentación.

d) Con particular énfasis cabe reiterar que una condición decisiva para la coherencia y continuidad de las políticas económicas es el establecimiento de una alianza sólida al interior del gobierno, a nivel de gabinete y con pleno respaldo del Jefe de Estado, entre el ministro responsable de la conducción económica y el o los ministros claves del área política. Si ello no ocurre, en un entorno caracterizado por demandas sociales que exceden en mucho los recursos disponibles para satisfacerlas, se producirá casi inevitablemente el progresivo aislamiento del ministro de Hacienda y/o Economía, enfrentado al mismo tiempo a los demandantes y a muchos de sus propios colegas de gabinete.⁴³

e) En diversas secciones de este documento se ha puesto énfasis en la difícil compatibilidad entre políticas económicas eficaces para el crecimiento y el problema político-

ético de la equidad. Cabría destacar aquí que un proceso de modernización del Estado y de las instituciones gubernamentales del sistema democrático (partidos políticos, parlamento) requiere del desarrollo de una capacidad de información, análisis y difusión que permita identificar en la mayor medida posible los beneficios y costos de determinadas políticas, los sectores "ganadores" y "perdedores", así como posibles mecanismos o formas de compensación, al menos parcial, para los perdedores, siempre que sean compatibles con esas políticas. La creación de estas capacidades y su permanente implementación, es, sin duda, un papel primordial de un Estado moderno.⁴⁴

INGENIERÍA INSTITUCIONAL: FACTOR DE EFICACIA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

El factor institucional, largo tiempo olvidado, ha resurgido en los análisis sobre el Estado contemporáneo y se ha establecido sólidamente como un elemento decisivo para lograr un Estado más eficaz y más moderno. Como ilustración de su alcance y significación en la construcción de un Estado congruente con los grandes objetivos señalados inicialmente de estabilidad política, progreso económico y paz social, se enuncian, a continuación, algunos ejemplos de ingeniería institucional encaminados a facilitar el logro de esos objetivos.

⁴³ Edgardo Boeninger, "Reforma y modernización del Estado en América Latina", Ciudad de México, 1994, *op.cit.*

⁴⁴ Geoffrey Lamb, *Managing Economic Policy Change. Institutional dimensions*, World Bank Discussion Papers, Washington, D.C., 1987.

1. Para promover la construcción de acuerdos negociados, y resguardar la estabilidad de las normas básicas que rigen el funcionamiento del sistema político y la economía y, en consecuencia, como factor clave para la reducción de incertidumbre, son de particular significación, mecanismos institucionales como los siguientes:

a) Normas constitucionales que establezcan quórum especiales de mayoría, de 60% ó 2/3 por ejemplo, para introducir reformas a la propia Constitución en materias esenciales, como los derechos y deberes individuales, la intangibilidad de los contratos, la garantía del derecho de propiedad, la compensación efectiva en caso de expropiación por razones de utilidad pública, el derecho a la libre iniciativa empresarial, la existencia de recursos de amparo y protección ante los Tribunales de Justicia, los procedimientos de reforma de la propia Constitución, la autonomía del Poder Judicial, etcétera.

b) La existencia de una Corte o Tribunal Constitucional autónomo, integrado por miembros idóneos, designados de modo que se garantice pluralidad y consenso suficientes, que dirima contiendas de competencia y problemas de interpretación constitucional.

c) La existencia de una Administración de Justicia, efectivamente autónoma y honesta, que dé garantías efectivas de acceso y tramitación oportuna y equánime a todos los ciudadanos.

d) Un sistema general y una institucionalidad pública eficaces para combatir el crimen y la delincuencia y garantizar la seguridad de las personas, que incluyan, a la vez, elementos de rehabilitación, dirigidos en primer término, a los jóvenes que delinquen por primera vez.

2. Instituciones eficaces para prevenir y castigar los casos de corrupción, tema al que ya se hizo referencia en párrafos anteriores y que incluya normas claras, transparentes y precisas que puedan ser aplicadas con eficacia por los tribunales de justicia, la Contraloría General de la República y las diversas superintendencias y demás entidades reguladoras del Estado.

3. Para racionalizar el debate público sobre las materias más controversiales y facilitar la construcción de consensos:

a) Fortalecer sustantivamente un apoyo técnico permanente al parlamento y los partidos políticos.

b) Crear mecanismos de concertación social, formales o informales, pero de funcionamiento regular.

c) Crear comisiones especiales plurales con participación de los actores relevantes de todas las entidades, sectores y expertos interesados en el caso para la elaboración de políticas nacionales respecto de funciones del Estado que trasciendan a la mayoría gobernante en materias de particular trascendencia y potencial conflictividad.

4. Si se desea reducir la fragmentación del sistema político o favorecer la formación de mayorías efectivas de gobierno, se pueden introducir reformas coadyuvantes a tal propósito en el sistema electoral (mínimo de porcentaje de votos para que un partido pueda quedar representado en el Parlamento; diseño de circunscripciones electorales pequeñas que elijan pocos parlamentarios cada uno, cuya versión más radical es el sistema mayoritario

uninominal, etc.) y establecer la simultaneidad entre elecciones presidenciales y parlamentarias.

5. Con el fin de establecer defensas institucionales sólidas frente a demandas sociales que no es posible atender en el corto plazo y evitar eventuales desbordes populistas, cabe sugerir:

a) La consagración constitucional de autonomía del Banco Central en materias monetarias y de tasas de interés y manejo de divisas, a condición de que su directorio sea designado de modo que favorezca un clima de entendimiento y "empatía política" con las autoridades económicas gubernativas, para reducir el riesgo de desacuerdos públicos entre ambos, que podrían ser, por sí mismos, factor de perturbación e incertidumbre económicas.

b) Reservar al Presidente de la República (o Primer Ministro en un régimen Parlamentario) —también por norma constitucional— la iniciativa exclusiva de ley en materias que signifiquen aumento del gasto público, mayores beneficios previsionales, creación de empleos estatales o incrementos tributarios.

c) Excluir al Estado, por expresa disposición legal respaldada por quórum calificado de votación para eventuales modificaciones, de toda participación formal en conflictos laborales específicos que deben resolverse en el ámbito bipartito empresa-trabajadores, sin perjuicio de los recursos legales que procedan ante los tribunales de justicia y sin menoscabo de los poderes fiscalizadores del Estado en relación al cumplimiento de la legislación laboral.

6. El desarrollo de un entorno institucional seguro y estimulante para la inversión privada. Esto implica, la vigencia plena de un Estado de derecho que asegure la libertad de iniciativa, otorgue garantía suficiente respecto del efectivo cumplimiento de los contratos, establezca mecanismos eficaces de resolución de disputas y —punto no menor— la existencia de una burocracia pública que disponga de cuadros suficientes de tecnócratas de alto nivel. En las economías asiáticas de alto rendimiento se han creado múltiples instituciones para mejorar la comunicación con el sector privado, desde consejos deliberativos formales con inclusión de funcionarios públicos, periodistas, académicos y representantes de los trabajadores hasta empresarios (Hong-Kong, Japón, Corea, Malasia, Singapur). En otros de estos países, los mecanismos de consulta son más informales.⁴⁵

SÍNTESIS FINAL

Como síntesis que pudiera desprenderse de las diversas materias tratadas en este documento, me parece pertinente transcribir y glosar el marco de referencia informal que le fue dado al autor por el director general de CINDE, Nicolás Ardito Barletta al encomendarme la realización del presente trabajo.

Por modernización del Estado se entienden varias cosas, todas las cuales deben posiblemente ser consideradas en tu trabajo de alguna manera, aunque sea muy brevemente y sin perjuicio para que optes en profundizar sólo algunos de estos

⁴⁵ The East Asian Miracle, *op cit.*

conceptos. Para algunos la idea de modernización del Estado se refiere a un nuevo papel del Estado, distinto de aquel que jugó en la fase substitutiva de importaciones. Sería un papel más bien "subsidiario", con énfasis en lo social, en contraste con aquél directamente intervencionista y productor de bienes y servicios que adoptó durante el periodo substitutivo de importaciones. Para otros, modernización del Estado es sinónimo de un Estado más descentralizado, que en el extremo podría incluso llegar a ser de tipo federal. Relacionada con esta idea está aquella, más novedosa quizás y al mismo tiempo más general, de que el Estado puede aumentar la eficiencia de funcionamiento de una sociedad cediendo una cuota de su poder a grupos de ciudadanos organizados para que ellos encuentren las soluciones óptimas a algunos de los problemas que enfrentan (*empowerment*). Hay, además, quienes piensan que Modernización consiste en racionalizar la acción del Estado, introduciendo objetivos para cada uno de los servicios del Estado e incentivos para que estos objetivos se cumplan con mayor eficiencia y menos "papeleo". Por otra parte, también se interpreta como la función de definir reglas predecibles y eficientes por un lado y de un cumplimiento de la ley supervisado por un sistema judicial eficaz. Todo esto incluye, en la función del Estado moderno, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación de los ciudadanos. Finalmente, no faltan aquellos para los cuales modernización es simplemente sinónimo de reducción del tamaño del Estado.

La visión del autor es que la modernización del Estado implica, entre otras cosas, una reducción de su tamaño, pero al mismo tiempo, una mayor capacidad para llevar a cabo con

eficacia y eficiencia, de modo directo e indirecto, las diversas funciones que en estas páginas se han delineado.

Ciertamente, Modernización del Estado supone, como se ha señalado en repetidas ocasiones, una mayor capacidad para "definir reglas predecibles y eficientes" así como su cumplimiento de acuerdo con los principios de un Estado de derecho en forma.

Del mismo modo, toda modernización estatal implica precisar los objetivos de cada una de las instituciones públicas, introducir sistemas de incentivos, descentralizar la acción pública con transferencia de recursos y poderes, cuidando de promover la necesaria capacidad de gestión en esas nuevas instancias de decisión, sin que signifique la creación de un Estado Federal. El federalismo obedece, donde existe, a razones históricas o de fuerte identidad regional, casos en que a la institucionalidad pública no le queda sino adaptarse a esa realidad política. En cambio, el federalismo como instrumento de mayor descentralización puede causar severos trastornos, mayores que los problemas que se intenten por esa vía resolver. Piénsese, por ejemplo, sólo en la coherencia nacional necesaria en materia fiscal, tributaria, cambiaria, monetaria, crediticia y de comercio exterior, de remuneraciones públicas y beneficios previsionales, subsidios, etcétera.

No cabe duda de que del conjunto del documento fluye la noción de un Estado distinto al que hemos conocido, definitivamente más subsidiario en cuanto productor y a las formas y grados de su intervención en la economía, dotado de mayor capacidad para desarrollar el papel económico que se le asigna y con evidente énfasis en lo social.

Se deduce, entonces, que el Estado que se postula, reúne copulativamente la mayor parte de las características opcionales planteadas en la transcripción que encabeza este

apartado. Sin embargo, al Estado moderno cabe exigirle, además, una capacidad de conducción y perfeccionamiento del sistema político y de asegurar una congruencia suficiente de funcionamiento entre ese sistema político y la economía abierta de mercado de nuestro tiempo, lo cual, a juicio de quien esto escribe, no se producirá de manera estable si el Estado no atiende con suficiente fuerza y prioridad las materias que inciden en la paz social. Por último, he querido destacar el papel fundamental que en un Estado moderno desempeñan las instituciones y la contribución que al respecto puede y debe hacer lo que aquí se ha denominado ingeniería institucional, campo de iniciativa y conducción preferente del Estado.

Capítulo II

Un análisis institucional del papel del Estado en América Latina^{*}

ALBERTO DÍAZ-CAYEROS

INTRODUCCIÓN

Los académicos y los formuladores de políticas, por igual, han llegado a admitir que las economías de mercado se sustentan por miles de instituciones sociales, económicas y políticas —más allá de los mismos mercados— que determinan la manera en que las transacciones económicas se llevan a cabo, las empresas se organizan o los hogares asignan el trabajo, el ocio y el ingreso. Entre ellas, las instituciones estatales juegan un papel crucial en el desarrollo porque, por un lado, establecen las reglas básicas para la interacción social; y, por el otro, el enorme poder de las instituciones estatales (en comparación con cualquier otra estructura institucional) puede tener un efecto increíblemente perturbador o constructivo sobre la manera en que se lleva a cabo la actividad económica, social y política. Si se considera que el Estado es "un conjunto de instituciones en marcha para

* Ponencia preparada para el Foro Tinker sobre el Papel del Estado, coauspiciado por el Centro Internacional de Desarrollo Económico (CINDE) y el Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C. (CIDAC). Este trabajo fue posible gracias al financiamiento provisto por CIDAC y la Fundación Tinker. Se agradecen especialmente los comentarios de Robert Bates, José Dagnino, Edna Jaime, Theresa Lobo, Beatriz Magaloni y Luis Rubio, así como los participantes en la discusión del foro. Por supuesto que todos los errores son exclusivamente responsabilidad del autor.

controlar la sociedad, tomar decisiones e implementarlas con uso de autoridad", cualquier análisis del Estado debe ser de índole institucional⁴⁶.

En la última década, el hecho de recurrir mucho más a los mercados como mecanismos para asignar recursos en América Latina, ha obligado a redefinir el papel de las instituciones estatales y principalmente del Estado como organización adecuada para el desarrollo económico⁴⁷. Esta redefinición, realmente, ya está en marcha, aunque está sucediendo de manera fortuita, con frecuencia basada en tanteos, a ritmos muy diferentes en cada país o región⁴⁸. Aunque cada proceso de redefinición, en cada país o jurisdicción subnacional específica, tiene lecciones que enseñar y experiencias que compartir con los demás países, es importante tener un mapa conceptual de los tipos de problemas genéricos cuya solución es el reto que encaran los estados de Latinoamérica.

Un análisis institucional del Estado proporciona un marco teórico para evaluar los temas incluidos en esta redefinición. Esto no quiere decir que todos los países enfrenten, exactamente, los mismos problemas o que deban adoptar las mismas soluciones. Hay

⁴⁶ La cita es de Grindle, *Challenging the State. Crisis and Innovation in Latin America and Africa*, CUP, Cambridge, 1996. , p. 3. Escojo la definición del Estado hecha por Grindle, la cual se deriva de un marco teórico weberiano, para destacar que muchas de las consideraciones hechas en esta ponencia son pertinentes, aunque uno estudie el Estado desde perspectivas teóricas diferentes —o, de hecho, desde una perspectiva como la de ella, que critica muchísimo "la nueva economía política"—. Para algunas de sus críticas, ver Merilee S. Grindle, *The New Political Economy: Positive Economics and Negative Politics*, en Gerald M. Meier (eds.), *Politics and Policy Making in Developing Countries: Perspectives on the New Political Economy*, ICS Press, San Francisco, 1991.

⁴⁷ Hay mucho más que decir acerca de la distinción entre organizaciones e instituciones más adelante. De hecho, la distinción hace que una definición weberiana, con su énfasis en las estructuras organizacionales, sea aún más atractiva.

⁴⁸ Para un análisis muy interesante de este proceso en América Latina y África, que incluye estudios profundos de México y Kenia, ver Grindle (1996), *op.cit.* Otro texto sumamente ameno es el de Robert Klitgaard, *Adjusting to Reality. Beyond "State Versus Market" in Economic Development*, ICS Press, San Francisco, 1991. Ver también el informe de la UNCTAD para su IX conferencia en África del Sur.

mucha cabida para la ingeniería institucional⁴⁹, puesto que los estados de América Latina probablemente adopten diferentes soluciones, según sus propios recursos, capacidades y forma tradicional de funcionar⁵⁰. Por eso, este análisis institucional procura ofrecer una reseña abstracta de los temas implicados al redefinir el papel del Estado, en vez de ser una propuesta normativa acabada sobre lo que deben hacer los gobiernos para suministrar los bienes y servicios públicos que exige el nuevo modelo de desarrollo.

El capítulo se divide de la siguiente manera. La sección que viene a continuación presenta un panorama del Estado en el que se distingue entre instituciones y organizaciones, recalcando la índole política de cualquier arreglo institucional. Las secciones 3 a la 8 discuten un conjunto de problemas de gobierno que un Estado renovado debe tratar de resolver, a través de diferentes soluciones institucionales. Los problemas evaluados desde una perspectiva institucional son: a) información incompleta; b) deficiencias contractuales; c) monitoreo y cumplimiento; d) rendición de cuentas e inconsistencia temporal; e) acción colectiva, y f) poder monopólico. Aunque la discusión es de naturaleza teórica, cada problema se ilustra con ejemplos genéricos del tipo de cuestiones de las que debe ocuparse el Estado para fomentar el desempeño de la economía y del gobierno. Por último, la sección 9 ofrece comentarios finales y una agenda de investigación futura para impulsar el análisis institucional de los estados en América Latina.

LA ÍNDOLE POLÍTICA DE LAS INSTITUCIONES Y LAS ORGANIZACIONES

⁴⁹ El término refleja la noción muy en boga, acuñada por Giovanni Sartori de "ingeniería constitucional".

⁵⁰ Esto es muy compatible con la discusión de Grindle sobre la capacidad institucional, técnica, administrativa y política del Estado. Merilee S. Grindle, (1996), *op.cit.*

Las *instituciones* son "las reglas del juego en una sociedad"⁵¹. Nunca operan en el vacío, sino que están incorporadas en las *organizaciones*, de las cuales, las más importantes son parte de lo que generalmente identificamos como "el Estado"⁵². La distinción que hace Douglas North entre instituciones y organizaciones es conceptualmente importante, porque trata de hacer una separación entre las reglas que restringen el comportamiento humano y los agentes que personifican tales reglas y que influyen en ellas⁵³. Las instituciones (entre ellas, la Constitución, la conformación del Banco Central, los atributos legales de los ministros del Poder Ejecutivo, el código electoral o los procedimientos para nominar candidatos de un partido político) no se ciñen a reglas que estén, por así decirlo, "grabadas en piedra", sino que los actores que pertenecen a organizaciones específicas (tales como los diputados de una Asamblea Nacional, los funcionarios de un Banco Central, un ministerio de educación, un Instituto Electoral o un Partido Demócrata Cristiano) las tratan de modificar para lograr algunas ventajas; mientras que otros actores que se benefician del *statu quo* predominante tratan de conservar las instituciones y asegurarse de que se apliquen estrictamente las reglas.

Por lo tanto, la continuidad de las instituciones y, al mismo tiempo, su posibilidad de transformarse dinámicamente llegan a ser compatibles, si uno considera las instituciones y las organizaciones como criaturas diferentes. En América Latina, el Estado como

⁵¹ Douglas North, *Institutions. Institutional Change and Economic Performance*, CUP, Cambridge, 1990, p. 3.

⁵² Vamos a obviar el debate increíblemente complicado sobre el Estado en politología, pero una referencia esencial es Evans, Rueschemeyer y Skocpol, *Bringing the State Back In*, CUP, Cambridge, 1985.

⁵³ Probablemente esta distinción sea el aspecto más innovador de North (1990), *op.cit.*

organización puede y debe ser cambiado; pero las instituciones nuevas que reemplacen las anteriores deben ofrecer continuidad y certeza para que los actores económicos no teman que haya nuevos cambios en cada periodo. Las instituciones dan un sentido de permanencia (estructura), en tanto que las organizaciones que las personifican siempre están en movimiento (cambios), porque los diferentes actores que las constituyen tratan de modificar o conservar sus rutinas, lineamientos, posturas legales y hasta las "culturas" que caracterizan a cada organización.

Para aclarar esta distinción, se puede citar un ejemplo notable en los procesos de liberalización comercial, a los cuales se han abocado recientemente muchos países de América Latina. La reducción de aranceles y barreras no arancelarias (BNA) en el comercio internacional implicó una transformación institucional, no sólo de las reglas para llevar a cabo las transacciones económicas en los mercados mundiales, sino también —y quizás aún más importante— de la relación entre burocracias y empresas privadas. La liberalización del comercio transforma, de manera espectacular, un Ministerio de Comercio, entendido como organización. Sin embargo, los actores burocráticos que se encuentran dentro de él luchan por conservar cualquier oportunidad de "búsqueda de rentas"⁵⁴ que todavía pueda ofrecer la reglamentación, porque no todo el marco institucional se cambia de repente; a su vez, los funcionarios gubernamentales "capturados"⁵⁵ por los grupos de interés de la

⁵⁴ La literatura sobre "búsqueda de renta" o "actividades directamente improductivas (ADI)" es muy grande, pero algunas referencias son: Jagdish Bhagwati, *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes*, Ballinger, Cambridge, 1978. Anne O. Krueger, "The Political Economy of the Rent Seeking Society", *American Economic Review*, Vol. 64, No. 3, 1994, pp. 291-303. Buchanan, Tollison, y Tullock, *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, Texas A&M University Press, College Station, 1980. Deepak Lal, "The Political Economy of Liberalization", *World Bank Economic Review*, 1(2), 1987, pp. 273-299.

⁵⁵ Las teorías de "captura" tienen un largo linaje, pero algunos ejemplos interesantes incluyen Gary Becker, "A Theory of Competition Among Pressure Groups" *Quarterly Journal of Economics* 98, 1983, pp. 372-

sustitución de importaciones tratan de que el ritmo de la liberalización se mantenga lo más lento posible; mientras los reformadores, dentro o fuera del Ministerio de Comercio, procuran efectuar los cambios institucionales necesarios para reducir el poder y la discrecionalidad del propio Ministerio de Comercio.

El ejemplo revela que, en la práctica, organizaciones e instituciones están entrelazadas: es muy difícil separarlas cuando se estudian ejemplos concretos de cómo las instituciones por sí solas afectan el desempeño económico. Si la liberalización del comercio se lleva a cabo efectuando, únicamente, una reforma institucional que reduzca los aranceles, sin hacer cambios en la forma de operar del Ministerio de Comercio, es muy probable que las BNA sustituyan los aranceles para preservar el *statu quo* de economía cerrada. El desempeño económico no mejoraría y, de hecho, los burócratas se volverían aún más poderosos. Lo mismo se aplica al efecto de un cambio organizacional específico sobre una cierta interacción social.

Una reforma del empleo público, con controles adecuados y burócratas que rindan cuentas en un Ministerio de Comercio, podría reducir las actividades de búsqueda de rentas, sin cambiar el marco institucional, es decir, las reglas que determinan los aranceles y las BNA. Las oportunidades institucionales de búsqueda de renta seguirían existiendo, pero sus efectos negativos serían mitigados por las salvaguardas organizacionales. A partir de esta discusión, no debe ser sorprendente observar que, en la práctica, la liberalización del comercio suele combinar cambios organizacionales e institucionales y ambos tienen efectos en el éxito o fracaso de esa política.

399 en economía y Robert Bates, *Markets and States in Tropical Africa*, University of California Press, Berkeley, 1981, y del mismo autor, *Beyond the Miracle of the Market: The Political Economy of Agrarian*

Otro ejemplo es la independencia del Banco Central. Si se encuentra que ésta es un determinante de la baja inflación, como lo sugieren varios estudios empíricos y teóricos⁵⁶, es difícil estimar si tal relación se debe a las características institucionales y legales de cada Banco Central (su conformación institucional) o a las rutinas o prácticas de, digamos, el Bundesbank o el Bank of England como organizaciones, y a su interacción dentro de sus sistemas políticos correspondientes⁵⁷.

A pesar de estas dificultades, de aquí en adelante se mantendrá la distinción entre instituciones y organizaciones. Esto se hace porque las organizaciones nos permiten mantener el problema de la acción al frente de la discusión: las instituciones no "actúan" por sí solas⁵⁸; son los individuos que las conforman, con metas comunes o en conflicto, los que actúan. Las organizaciones (y los empresarios que las conforman) son los agentes del cambio institucional. Un Estado redefinido requiere cambios institucionales y organizacionales, cada uno de los cuales sería adecuado para luchar contra algunos problemas específicos, en vez de otros.

Development in Kenya, CUP, Cambridge, 1989.

⁵⁶ Ver Alex Cukierman, *Central Bank Strategy, Credibility, and Independence: Theory and Evidence*, MIT Press, Cambridge, 1992. Grilli, Masciandaro, y Tabellini, "Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries", *Economic Policy: A European Forum*, 6, octubre 1991, pp. 341-392.

⁵⁷ Ver Cukierman, Webb & Neyapti (1992) y Anayadike-Danes (1995) para discusiones sobre el asunto de medir las características del banco central; y Cukierman & Webb (1995) para la influencia política en la independencia del banco central. Cukierman, Webb, y Neyapti, "Measuring the Independence of Central Banks and its Effects on Policy Outcomes", *The World Bank Economic Review*, 6(3), 1992, pp. 353-398. Anayadike-Danes, "Comment on 'Measuring the Independence of Central Banks and its Effects on Policy Outcomes' by Cukierman, Webb and Neyapti", *The World Bank Economic Review*, 9(2), 1995, pp. 335-340. Cukierman y Webb, "Political Influence on the Central Bank: International Evidence", *The World Bank Economic Review*, 9(3), 1995, pp. 397-423.

⁵⁸ Aunque algunos relatos funcionalistas, tales como el de Douglas North, alegan fuertemente en favor de la opinión de que las instituciones actúan por sí solas, la verosimilitud de esto parece restringirse a los temas planteados por los estudios antropológicos, con menos aplicabilidad a los asuntos de política o economía. Douglas North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, CPU, Cambridge, 1990.

Las instituciones son intrínsecamente políticas, porque se ocupan de la asignación por la autoridad de recursos y de poder. Es más, las organizaciones luchan por ejercer influencia política en las instituciones y dejan la huella de sus éxitos y fracasos en el marco institucional. Por consiguiente, las instituciones no pueden ser "neutras", en el sentido de desprenderse de las organizaciones políticas que las rodean. Siempre son resultado de un proceso político. Desde luego, las instituciones pueden —y, con frecuencia, deben— asignar recursos o poder de manera justa y sin sesgos⁵⁹; pero esto no niega que esa objetividad y equidad sean producto de convenios y equilibrios políticos que, en primer lugar, vuelven viables y respetadas a tales instituciones⁶⁰. Si se acepta esto, resulta que un análisis institucional del Estado debe ser político, en cuanto a poder discernir cuáles configuraciones de poder, intereses e instituciones son las que le permiten a un Estado fomentar el desarrollo económico y social, mientras que otra configuración no lo hace.

El Estado, como organización política, influye decisivamente en la forma en que las transacciones económicas se llevan a cabo, las empresas se organizan o los hogares asignan trabajo, ocio e ingresos. Caben unos cuantos ejemplos. Si el Estado no puede o no quiere proporcionar sistemas legales y judiciales para garantizar que las transacciones económicas se realicen y que los contratos se respeten de manera impersonal, las transacciones económicas se llevarán a cabo únicamente entre parientes, grupos étnicos o comunidades

⁵⁹ Sobre la división justa ver Brams y Taylor, *Fair Division. From cake-cutting to dispute resolution*, CUP, Cambridge, 1996.

⁶⁰ Esta concepción involucra que las instituciones son equilibrios que surgen en una manera endógena a partir de las diferentes estrategias de los jugadores, quienes, tomando como dadas las acciones de los otros jugadores, prefieren conservar su curso de acción que cambiarlo por otro alternativo; y que esto sea cierto para todos los jugadores. En este sentido, las instituciones en equilibrio son auto-cumplibles.

específicas que puedan garantizar el cumplimiento⁶¹. En estos casos, las transacciones de mercado se limitan, por ejemplo, a miembros de un sólo grupo étnico —libaneses, chinos, judíos— o un clan o familia extensa específicos, y con ello se reducen las ganancias del intercambio. Cuando el Estado asigna recursos financieros e infraestructura física, con miras a un desarrollo rápido por medio de la promoción de la industria pesada, unas cuantas empresas multidivisionales grandes o complejos industriales se vuelven actores económicos dominantes, en vez de generar una multiplicidad de pequeñas empresas enclavadas en las redes de subcontratación⁶². Las limitaciones de crédito, y por tanto, capital, frecuentemente explican la estructura industrial prevaleciente en mucho países latinoamericanos. Si el Estado establece reglamentaciones laborales tan restrictivas y tan corporativistas que, en el sector formal sólo se crean unos cuantos puestos cada año, es probable que surja una gran economía informal. No es causal que la informalidad tenga proporciones enormes en países con mercados laborales duales altamente reglamentados en su segmento corporativista, que coexisten con el subempleo, autoempleo y empleo informal. Si el Estado establece un sistema de pensiones y seguro de desempleo, el trabajo de los niños no se convierte necesariamente en una forma de seguro contra la vejez o contra el despido dentro de la familia extendida.

Por eso, el Estado con las múltiples organizaciones que constituyen su marco institucional, es el agente primordial que puede fomentar u obstaculizar la creación de "relaciones contractuales" particulares, "culturas corporativas" o formas de "capital

⁶¹ Ver Beatriz Magaloni, "Inequality and Credibility of Property Rights: a Game Theoretic Model with an Empirical Test for Mexico", 1996 (por publicarse).

social"⁶³, que caracterizan a las empresas, asociaciones, regiones o hasta naciones enteras exitosas. La obra de Ronald Coase y sus ampliaciones posteriores⁶⁴ revelan que la decisión de llevar a cabo algunos intercambios económicos, dentro de una empresa o a través del mercado, es una respuesta a los costos de transacción de cada alternativa. Si es demasiado caro intercambiar a través del mercado, se pueden crear relaciones contractuales particulares entre los individuos para producir en lo que se conoce como empresa⁶⁵. Pero si los costos de transacción son demasiado elevados, aun dentro de la estructura jerárquica de la dirección de una empresa, no se llevarán a cabo los intercambios o las actividades productivas mutuamente beneficiosas.

Los costos de transacción están determinados por la forma en que el Estado actúa respecto a la actividad económica. De este modo, dependiendo de la forma en que se comportan las organizaciones estatales, algunos contratos son posibles, mientras que otros son demasiado caros y, por lo tanto, no se llevan a cabo; algunos contratos pueden hacerse cumplir, mientras que otros no; algunas transacciones tienen lugar formalmente, informalmente o no se realizan del todo.

⁶² Peter Evans ha desarrollado su marco teórico de manera bastante concienzuda en su concepción del Estado con una autonomía enraizada en la sociedad. Peter Evans, *Embedded Autonomy*, PUP, Princeton, 1994.

⁶³ Sobre cada uno de esos términos ver Oliver Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, markets, Relational Contracting*, The Free Press, Nueva York, 1985. David Kreps, "Corporate Culture and Economic Theory" *Perspectives on Positive Political Economy*, CUP, Cambridge, 1990. Robert Putnam, *Making Democracy Work*, PUP, Princeton, 1993.

⁶⁴ Ver la excelente revisión en Thráinn Eggertsson, *Economic Behavior and Institutions*, CUP, Cambridge, 1990, y por supuesto Ronald Coase, "The Nature of the Firm" *Economica* 4, 1937, pp. 386-405.

De manera muy similar, surgen "culturas corporativas" entre diferentes agentes económicos, sociales y hasta políticos cuando llega a ser más rentable que un agente dedicado a una interacción repetida con otro mantenga su palabra y cumpla las acciones prometidas a cambio de una compensación⁶⁶. Aunque este punto se trata a continuación con más detalle, es importante recalcar que el intercambio y las transacciones, en general, no se basan en la coacción, sino más bien en decisiones racionales que generan "culturas" de cooperación, gracias a la interacción repetida entre los agentes de la producción o a la interacción en el mercado de consumo, que están vinculadas por los contratos.

El desempeño institucional de los gobiernos, de hecho, depende más de las organizaciones que caracterizan a una sociedad que de las puras tradiciones cívicas. En el trabajo de Robert Putnam se muestra que las tradiciones cívicas condicionan el que la democracia pueda funcionar mejor en unas regiones que en otras, aun dentro de un mismo país, lo cual, Putnam argumenta, depende de las condiciones culturales previas y de la acumulación de "capital social". Sin embargo, el capital social es precisamente una consecuencia del marco institucional y de las organizaciones que caracterizan una sociedad dada⁶⁷. La obra de Putnam parece condenar al atraso y al subdesarrollo a aquellas regiones o países que no han acumulado "capital social" o que no poseen una vigorosa "cultura cívica"; sin embargo, la interpretación institucional de su obra sugiere que el capital social se puede construir o destruir muy rápidamente. Desde una perspectiva teórica institucional,

²⁰ La empresa, en este sentido, es mejor vista como un conjunto de nexos de contratos. Ver los trabajos clásicos en Putterman, *The Economic Nature of the Firm*, CUP, Cambridge, 1988

⁶⁶ Ver Kreps, *op.cit.*

⁶⁷ Para críticas del trabajo de Putnam ver Sidney Tarrow, "Making Social Science Work Across Space and Time: A Critical Reflection on Putnam's Making Democracy Work", en *American Political Science Review* 90, junio, 1996, pp. 398-97.

se puede decir que el capital social es una manifestación particular de las relaciones contractuales y las culturas corporativas.

Ya debería estar claro que las organizaciones que conforman el Estado deben definirse de manera amplia para que incluyan no sólo a entidades legalmente constituidas, sino también sus rutinas organizacionales y sus recursos humanos. De hecho, como las instituciones pueden ser formales e informales,⁶⁸ las organizaciones no necesariamente deben estar "legalmente" constituidas para ser los principales actores en el proceso del desarrollo. Las organizaciones estatales podrían cooperar con organizaciones ilegales o hasta verse invadidas por ellas. Vean como ejemplos la relación entre las mafias, los cárteles del narcotráfico o las guardias blancas y el Estado en muchos países o regiones de Latinoamérica.

Ahora podemos ofrecer una definición de instituciones que debería ayudar a entender el papel de un Estado renovado en América Latina. Las instituciones son restricciones conocidas a la interacción humana repetida, que han creado compromisos creíbles con comportamientos específicos. La base de las instituciones no radica en que tengan vida propia, como enfatizarían las teorías funcionalistas, sino que los individuos y las organizaciones adoptan pautas específicas de comportamiento, si se ven restringidos por las instituciones. Sin embargo, el efecto restrictivo de las instituciones sólo es posible si la institución crea el compromiso, por parte de los agentes individuales, de ceñirse al comportamiento que se espera de ellos. El efecto restrictivo de las instituciones debe ser bien conocido para que pueda existir el compromiso. Además, este compromiso no puede

⁶⁸ Ver la fascinante discusión en North (1990), *op.cit.*

ser una amenaza o promesa vacía, debe ser creíble. Finalmente, la interacción debe repetirse con el tiempo, a fin de ofrecer incentivos para el comportamiento cooperativo y convertir las interacciones de suma cero en juegos de suma no constante, donde la cooperación puede dejar a todos en mejores condiciones.

Lo anterior no nos dice, sin embargo, cuándo una institución puede tener efectos positivos o negativos en el desempeño económico o siquiera si una institución es algo bueno o malo. No obstante, lo que sí podemos decir es que la forma en que las instituciones, por un lado, y las organizaciones, por el otro, pueden acoplarse para que diferentes agentes privados alcancen sus metas, al mismo tiempo que den una sensación de certeza con respecto a las reglas predominantes del juego, es crucial para el desarrollo⁶⁹. En ese sentido, las organizaciones estatales deberían crear y ser restringidas por instituciones que constriñan, de manera públicamente conocida, la interacción humana repetida. Pero este efecto restrictivo no debería basarse en la coacción pura, sino en una reputación que muestre que el Estado está comprometido a fomentar, entre sus ciudadanos, cierto comportamiento y no otro.

La manera en que el Estado ha operado generalmente en América Latina, desde la década de los cuarenta, con su intervención masiva en los mercados, ha dado origen a instituciones formales e informales que debilitan la rendición de cuentas, el estado de Derecho y la transparencia y los flujos de información dentro de las organizaciones. Siguiendo nuestra definición, los estados latinoamericanos han creado instituciones que exhiben compromisos

⁶⁹ La mejor discusión que conozco de este proceso para el desarrollo de mercados financieros se encuentra de hecho en Douglas North y Barry Weingast, "The Evolution of Institutions Governing Public Choice in 17th. Century England" *Journal of Economic History*, 1989, pp. 803-832, en su recuento de la creación del Banco de Inglaterra y el establecimiento de compromisos creíbles en los mercados financieros.

creíbles con un comportamiento autónomo, oportunista e incapaz de rendir cuentas, por parte de empresas, individuos, organismos estatales y burócratas por igual. Para ponerlo de manera sucinta: la naturaleza del Estado en América Latina ha condicionado el tipo de organizaciones que se tienen; si esas organizaciones son patrimonialistas, irresponsables y oportunistas esto es porque el Estado ha sido precisamente así, y no a la inversa.

El “nuevo institucionalismo”⁷⁰ sugiere que describir las instituciones que restringen el comportamiento humano no es tan esclarecedor como identificar los tipos de problemas que las instituciones tratan de resolver, en qué condiciones logran o no hacerlo y las organizaciones que conforman tales instituciones. En contraste con el viejo institucionalismo, que tendía a resaltar las características legales estáticas de los entes gubernamentales, o con el “institucionalismo histórico”⁷¹ que, desde una perspectiva weberiana, hace hincapié en la génesis de las organizaciones estatales, el institucionalismo de elección racional procura mostrar cómo se comportan los actores individuales, dadas ciertas restricciones y algunos objetivos. Desde esta perspectiva, las organizaciones (que incluyen, desde luego, las del Estado) tratan de influenciar la forma en que operan las instituciones, porque los actores individuales que están dentro o fuera de ellas tratan de obtener beneficios privados, a menudo aumentando los costos de transacción, creando fallas de mercado o no suministrando bienes públicos —todo lo cual disminuye la

⁷⁰ Debe hacerse notar que existen muchas vertientes de “nuevo institucionalismo”. La que se discute a lo largo de este trabajo esta relacionada con la vertiente discutida en Eggertsson, *op.cit.* y James Alt y Kenneth Shepsle, *Perspectives on Positive Political Economy*, CUP, Cambridge, 1990, lo cual no le resta importancia a la vertiente de institucionalismo histórico o weberiano encontrado, por ejemplo, en Sven Steinmo, Kathleen Thelen y Frank Longstreth, (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, CUP, Cambridge, 1994.

⁷¹ Ver Steinmo, Thelen, y Longstreth, *op.cit.*

eficiencia de los mercados⁷²—. Un Estado renovado debe solucionar los problemas que se relacionan primordialmente con la información incompleta, las deficiencias contractuales, el monitoreo y el cumplimiento, la rendición de cuentas, la acción colectiva y el poder de monopolio que campean en cualquier economía de mercado. Estudiemos cada uno de estos problemas e ilustremos las formas en que el Estado puede mejorarlos, aunque nunca eliminarlos por completo.

INFORMACIÓN Y MERCADOS INCOMPLETOS

La información es uno de los recursos más importantes que necesitan los agentes económicos para tomar cualquier decisión. Existen argumentos muy convincentes para demostrar por qué los mercados y el mecanismo de precios son el mejor procedimiento que hasta la fecha se conoce para que una multitud de agentes adquiera la información pertinente al menor costo, con el objeto de tomar decisiones racionales⁷³. Sin embargo, la información no es necesariamente un bien libre o gratis (inclusive una información básica, tal como el precio) y en situaciones contractuales complejas la información puede, con frecuencia, estar oculta o ser revelada selectivamente para ventaja de un actor particular.

⁷² Esto no significa que los mercados mismos no requieran algún marco institucional que les permita funcionar eficientemente, y que ese marco con frecuencia —aunque no siempre— es provisto por el Estado mismo.

⁷³ Friedrich Hayek, “The Use of Knowledge in Society”, *American Economic Review*, 1945.

Como lo ha expresado Robert Klitgaard, "una de las razones por las cuales las instituciones de mercado funcionan mal en los países en vías de desarrollo es que no se dispone fácilmente de información sobre precios, cantidades y calidad"⁷⁴. Pero el problema de las deficiencias de información afecta de igual forma —si no más— a los gobiernos y a los mercados de los países en vías de desarrollo. Para citar más a Klitgaard, "una de las razones por las cuales las burocracias gubernamentales funcionan mal es la escasez de información acerca de producciones y resultados, acerca de logros loables y actividades ilícitas"⁷⁵. No obstante, la escasez de información no es el mayor de todos los males: el problema más apremiante para el desempeño económico surge de la asimetría de información que caracteriza a la mayor parte de las interacciones sociales y que le da una ventaja económica, y a menudo política, increíble a aquel que tiene la información en comparación con el que no la tiene.

Si la información es incompleta o imperfecta, en el sentido de que no se encuentra o no está totalmente disponible, hay varios mecanismos privados para superar estas deficiencias; a saber, la creación de mercados de futuros y de seguros, donde los imprevistos (que por definición no se conocen *ex-ante*) se pueden comercializar. Si estos mercados de riesgos y de futuros fueran completos, la economía competitiva de mercado llevaría a una situación que es eficiente (no se desperdicia ningún recurso) y está en equilibrio (ningún agente quiere salirse unilateralmente del óptimo de Pareto alcanzado, es decir, de la condición donde nadie puede mejorar sin empeorar a algún otro agente). Esto se conoce como el primer teorema de la

⁷⁴ Klitgaard (1991), *op.cit.*

⁷⁵ *Ibid.*

economía del bienestar⁷⁶. Sin embargo, los mercados suelen ser incompletos, porque algunas operaciones nunca se realizan, debido a los altos costos de transacción involucrados en ellas⁷⁷. Los estados suelen intervenir en la economía, precisamente, para bajar los costos de transacción en mercados que no existirían del todo sin las medidas del gobierno.

La asimetría de información con mercados incompletos da origen a los problemas que los economistas han llamado de "riesgo moral" y "selección adversa". Estos dos conceptos implican que el primer teorema de la economía del bienestar no se cumple. El riesgo moral o, en los términos originales de Kenneth Arrow la acción y la información ocultas es la condición donde las acciones de los agentes económicos maximizan su bienestar privado; pero estos actores no cargan con todas las consecuencias de sus acciones debido a la incertidumbre o a los contratos incompletos⁷⁸. El problema implica, por ejemplo, que un individuo que contrate a alguien más para que efectúe un trabajo especializado tiene capacidad limitada para observar los esfuerzos variables del empleado. De hecho, una diferencia de esfuerzo por parte del empleado podría ser una decisión voluntaria. Esto es, un agente podría hacer un esfuerzo menor porque a él le conviene no esforzarse demasiado, aunque sea capaz de hacerlo. Las burocracias están plagadas de este tipo de problemas.

⁷⁶ Véase la iluminadora discusión de Joseph Stiglitz, *Wither Socialism?* MIT Press, Cambridge, 1994.

⁷⁷ Sobre la noción de costos de transacción la referencia esencial es, por supuesto, Ronald Coase, "The Problem of Social Costs", *Journal of Law and Economics*, 3, 1960, pp. 1-44, pero véase también Williamson, "Transaction Cost Economics and Organization Theory" en Niel Smelser y Richard Swedberg (eds.), *The Handbook of Economic Sociology*, PUP/Russell Sage Foundation, Princeton, 1994.

⁷⁸ Ver la discusión de "moral hazard" en el diccionario *New Palgrave*.

El conocimiento especializado, generalmente, juega un papel crucial para establecer estos tipos de relaciones. El que se conoce como "mandante" o "principal" podría contratar a un "agente", precisamente, porque el mandante no posee el conocimiento que tiene el agente para llevar a cabo alguna actividad. Pero esta actividad podría desempeñarse con diferentes niveles de calidad y es frecuente —precisamente porque se está contratando el conocimiento especializado— que el mandante ni siquiera disponga de mecanismos o procedimientos para saber qué calidad es la que predomina. La solución al problema del riesgo moral conlleva la creación de garantías para asegurar que los trabajos estén bien hechos, o la clasificación de calidades para que el mandante pueda distinguir entre diferentes agentes o trabajos. El Estado debe jugar papeles cruciales en cualquiera de estas soluciones.

La selección adversa es, también, consecuencia de las calidades variables que desconoce el mandante, pero que son conocidas por el agente, para el mismo producto o servicio. El ejemplo clásico es el "mercado de cacharos o carcachas" de George Akerloff,⁷⁹ en el cual un vendedor de automóviles usados conoce la calidad de los productos que ofrece; pero el comprador no sabe si está adquiriendo un buen automóvil o un "cacharro" o "carcacha". Bajo las condiciones de este mercado, los compradores hasta podrían conocer la distribución de calidades, pero pagan un precio por el automóvil de calidad promedio. Sin embargo, a ese precio, sólo se ofrecen los autos de calidad menor al promedio (los peores), puesto que el vendedor tiene información privada sobre la calidad. Al final, o bien no se realiza ninguna transacción o, si ésta ocurre, es subóptima, porque si se dispusiera de información, algunos compradores pagarían más por un mejor automóvil y

⁷⁹ La lectura esencial es George Akerloff, "The Market for 'Lemons': Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism", *Quarterly Journal of Economics*, 84, 1970, pp. 488-500.

los de mala calidad sólo se venderían a menor precio. La selección adversa es muy común en los mercados de crédito y de seguros⁸⁰, pero se pueden encontrar ejemplos de estos problemas en casi cualquier actividad económica y también dentro de las relaciones intergubernamentales.

La forma de mitigar y evitar este problema es a través de lo que se conoce como señalización: el agente invierte en una señal costosa para poder indicarle al mandante cual es la calidad del servicio o del producto que ofrece. El costo de la inversión en la señal debe ser "compatible con los incentivos", en el sentido de que sólo un proveedor de alta calidad debería querer invertir racionalmente en la producción de la señal⁸¹. Esto es, una señal sólo es valiosa si no puede ser falsificada por un proveedor de baja calidad, de manera que permita la distinción entre los agentes. Si las señales tienen éxito, se mitiga el problema de la selección adversa, aunque eso no significa, de nuevo, que tal transacción rinda el resultado más eficiente. Los Estados pueden jugar un papel importante reglamentando las señales y ofreciendo los bienes públicos de diferentes medios de difusión donde se puedan transmitir las señales a las partes contractuales en perspectiva.

Los agentes privados podrían mejorar los flujos de información entre ellos, a través de arreglos voluntarios; pero gran parte de la información no se revela precisamente porque le da una ventaja a cierta parte. Por eso, el Estado debe, con frecuencia, forzar los flujos de información. Por ejemplo, una compañía cuyas acciones se venden en el mercado de

⁸⁰ Ver Joseph Stiglitz y Andrew Weiss "Credit Rationing in Markets With Imperfect Information", *American Economic Review*, 71(3), Junio 1981, pp. 393-410, para una discusión de como la selección adversa resulta en racionamiento de crédito y un sistema financiero reprimido.

⁸¹ La literatura sobre incentivos es enorme, pero una buena compilación es la de Miguel Pérez Arata, *Teoría de incentivos y sus aplicaciones*, FCE, México, 1993.

valores se ve obligada a revelar sus estados financieros; o el Estado prohíbe e impone castigos severos a las transacciones efectuadas por alguien que tiene información interna. Esto es, el Estado puede garantizar que cierta información privada se vuelva pública a fin de eliminar los problemas de asimetría de información.

Para aquellos problemas donde la información sigue siendo privada y asimétrica, un Estado renovado también debería reglamentar la provisión de garantías y la certificación de grados de calidad. Se pueden negociar contratos compatibles con los incentivos, entre partes contractuales privadas, para mitigar los problemas de mandante-agente; pero el Estado debe, a menudo, hacer cumplir esos contratos o por lo menos reducir los costos de la compatibilidad de incentivos. Es más, la libertad de prensa, el análisis independiente y la transparencia en las decisiones del gobierno pueden, todos, mejorar el problema de la información, porque generan un ambiente propicio a los flujos de información, vengan de donde vengan.

Un asunto específico tiene que ver con la asimetría de información entre los poderes y los niveles del gobierno en un sistema federal. Algunas burocracias y entidades pueden tener más información que otras y usar esta ventaja de información en su favor. Los gobiernos nacionales suelen tener más y mejor información sobre el flujo de los recursos y transferencias financieras a las jurisdicciones subnacionales. Un Estado renovado debe encontrar la forma de que sea lo más fácil posible disponer de información, tanto entre ministerios como entre los niveles del gobierno. En cierto sentido, esto sería la extensión natural de poner la información a disposición del público para permitir que ciudadanos, burócratas y políticos, por igual, tengan elementos con los cuales puedan juzgar la política

pública. Esto no quiere decir que toda la información del gobierno deba hacerse pública, sino que cualquier información que se considere pública debe realmente serlo.

Otro asunto íntimamente relacionado con lo anterior tiene que ver con la información para las políticas sociales. Generalmente la información económica es más precisa, y se encuentra de manera más disponible que los indicadores de tipo social como escolaridad, salud, nutrición o características sociológicas de la población. La información que se tiene en el ámbito social por lo general proviene de fuentes censales o encuestas sólo parciales. Rara vez existen procedimientos que obliguen, por ejemplo, a las burocracias encargadas de aspectos como salud y educación a mantener y hacer pública información que permita evaluar su desempeño. Pocos fondos son asignados a recabar información social, que es la más crucial, para llevar a cabo programas focalizados de combate a la pobreza. Un Estado reformado tendrá que ser un productor de información social en forma útil para poder evaluar sus metas u objetivos.

A pesar de la tendencia actual hacia la desregulación, vale la pena observar que los flujos de información se pueden mejorar y que los problemas de asimetría de información se pueden mitigar si hay una reglamentación apropiada en algunas áreas. De hecho, la reglamentación no siempre reduce el bienestar, como lo ha demostrado Joseph Stiglitz con su ejemplo de reglamentaciones de seguros contra incendios⁸². Si las compañías de seguros exigen, con la reglamentación gubernamental de su lado, que las compañías aseguradas efectúen cierta cantidad de gastos, a fin de mejorar sus condiciones para reducir los riesgos de incendio (por ejemplo, que tengan extintores de incendio), existe una mejora que es

superior en el sentido de Pareto. Sin reglamentación, las compañías aseguradas tendrían que pagar primas más altas y habría más incendios que reducirían, efectivamente, el bienestar de la sociedad. Es decir, la reglamentación puede jugar un papel legítimo en la mejoría de los flujos de información.

El sistema bancario es un área específica donde la reglamentación del gobierno debe, también, diseñarse muy cuidadosamente, porque la intermediación financiera está plagada de problemas de riesgo moral y de selección adversa⁸³. Esto es válido tanto para los ambientes urbanos como para los rurales, aunque es en los ambientes rurales pobres donde las deficiencias del mercado, con respecto a la información de los mercados financieros, suelen ser más penetrantes. Muchos pobres no tienen acceso al sistema financiero formal simplemente por razones de información, y no porque no puedan ser sujetos de crédito o buenos ahorradores. El Estado puede jugar un papel ofreciendo una reglamentación que genere prudencia por parte de las instituciones financieras y esquemas tales como seguros de depósitos, además de garantizar los flujos de información. Es más, los gobiernos no deberían crear situaciones de racionamiento de crédito con políticas de crédito subsidiado o darle prioridad a la canalización de fondos hacia algunos sectores o regiones en vez de otros. Sin embargo, los gobiernos quizás podrían ofrecer servicios financieros para los pobres o establecer instituciones microfinancieras para permitir el desarrollo de la pequeña empresa e intermediarios financieros especializados que puedan

⁸² Ver su libro de 1994 y la discusión de porque esto es relevante para los marcos regulatorios en las nuevas economías de mercado como las de Europa del Este. Joseph Stiglitz, *Wither Socialism?* MIT Press, Cambridge, 1994.

⁸³ *Ibid.*

prestar servicios a aquellos agentes que, de otra forma, no serían atendidos por el mercado⁸⁴.

Finalmente, es bueno observar que no todo se debe solucionar con la intervención del gobierno. Las transacciones repetitivas, bajo situaciones de asimetría de información, mitigarían los problemas de riesgo moral y selección adversa, porque los agentes podrían tener un interés creado en granjearse la reputación de hacer bien su trabajo, lo que redundaría en una prima cuando vendieran sus servicios en el mercado⁸⁵. De esta forma, podría haber soluciones equivalentes que se brindarían privadamente si hubiese suficiente repetición y si los agentes esperaran negociar entre sí varias veces en el futuro. Desde luego, los gobiernos juegan un papel para establecer cuál podría ser la perspectiva temporal de los agentes privados, puesto que sus preferencias en el tiempo se ven influenciadas por el grado de estabilidad y certeza que ellos consideran que los gobiernos pueden ofrecer en el mediano y largo plazos.

DEFICIENCIAS CONTRACTUALES E INSTITUCIONES MITIGADORAS

Las deficiencias contractuales están muy relacionadas con los problemas de asimetría de información que dan origen a las relaciones mandante-agente en las organizaciones. En cierto

⁸⁴ La literatura sobre instituciones microfinancieras es enorme, pero un texto ya clásico es Adams y Fitchett, *Informal Finance in Low Income Countries*, Westview Press, Oxford, 1992.

⁸⁵ Este marco de referencia de relaciones repetidas es lo que Kreps considera cuando se refiere a la "cultura corporativa". Kreps (1990), *op.cit.*

modo, los problemas contractuales son inherentes a cualquier interacción económica compleja. Si una transacción no se lleva a cabo en un mercado "al contado", siempre existe la probabilidad de que una de las partes pudiera incumplir. Además, la mayoría de las transacciones no se llevan a cabo para entrega y pago inmediatos. En cuanto al Estado, por un lado, surgen asuntos concernientes al tipo de instituciones que éste puede crear para mitigar algunas de estas deficiencias; por otro lado, hay dudas sobre lo que se puede hacer para mejorar el cumplimiento de los contratos que se firman con organismos que pertenecen al Estado.

Dentro de la teoría de la empresa, Oliver Williamson ha desentrañado, muy convenientemente, la índole precisa de los problemas que dan origen a las deficiencias contractuales. La empresa aparece como una solución —usualmente vista como subóptima— a estos problemas, porque puede garantizar que se cumplan los contratos gracias a su organización jerárquica que, aunque es voluntaria, conlleva muchísima coacción⁸⁶. Williamson identifica tres condiciones que dificultan el cumplimiento de los contratos: oportunismo, especificidad de activos y racionalidad limitada. Con oportunismo queremos, simplemente, decir que los agentes económicos individuales se aprovechan de las oportunidades que encuentran, en especial si éstas tienen horizontes temporales cortos, sin importar que esto pudiese perjudicar a algunos otros agentes o disminuir la probabilidad de intercambios que podrían, en el futuro, dejar a todo mundo en mejores condiciones. La racionalidad limitada⁸⁷ se relaciona con el oportunismo, pues aprovecharse de las

⁸⁶ Esta coerción tiene, por supuesto, límites claros, y es diferente de aquella del Estado, donde se puede involucrar la violencia física.

⁸⁷ El concepto proviene de Herbert Simon, *Administrative Behavior*, McMillan, New York, 1957.

oportunidades disponibles no significa que los agentes sean hiperracionales, en el sentido de poder percibir todos los estados del mundo y todas las posibilidades para maximizar su bienestar. Por el contrario, los agentes "satisfacen" su función objetivo y no se detienen a investigar alternativas costosas una vez que han encontrado una que funciona. Esto es, los agentes son racionales, pero de forma limitada, lo que significa que podrían de hecho, por ejemplo, seguir ignorando racionalmente algunas de las alternativas de que disponen sólo porque el costo de investigar de modo exhaustivo todas las alternativas podría ser demasiado alto.

La especificidad de activos implica que, en una relación contractual, algún agente podría incurrir en determinados costos o inversiones que son duraderos y no reasignables, esto es, que son de larga vida y que no pueden destinarse a un propósito diferente de aquél para el cual fueron designados. En este sentido, los activos podrían volverse específicos de una transacción o de un socio contractual que sea el único que podría estar en capacidad de comprar un bien o servicio particular. En este caso, los contratos deben redactarse de tal forma que el agente que incurra en una inversión de activos específicos obtenga alguna garantía de que no será explotado por la otra parte, en tanto que el otro agente necesita que alguien emprenda tales inversiones⁸⁸ —a menos que haya alguna forma de integración vertical—.

A esto debemos añadir que un contrato debe brindar la forma de solucionar imprevistos, que siempre surgen en cualquier relación contractual compleja. Esos imprevistos, por lo general, se resuelven especificando en un contrato cual es el

⁸⁸ Una buena discusión de la especificidad de activos se encuentra en Williamson (1985), *op.cit.*

procedimiento que se usará o quien tendrá la autoridad para decidir cuando surgen⁸⁹. Como lo expresa David Kreps, "cuando a mí me emplea una empresa, yo acepto dentro de límites generales el derecho de la empresa, tal como lo expresa mi superior, a especificar cómo se repartirá mi tiempo cuando surjan imprevistos"⁹⁰. Sin embargo, la confianza o la fe de que mis superiores usen de manera justa su autoridad depende de la reputación que se hayan creado, a través de una relación continua; y esta reputación debe mantenerse según los principios visibles de la cultura corporativa que caracteriza a la empresa⁹¹.

Todos estos problemas contractuales han sido, con frecuencia, discutidos en las publicaciones como parte de los "costos de transacción" del intercambio; pero donde quiera que se encuentren, es importante distinguir su origen y características para poder proponer las formas de mitigarlos. El problema básico del contrato se puede resumir con el esquema contractual propuesto por Oliver Williamson y reproducido en la Figura 1. En este marco, el contrato es un nodo triple (p,k,s) , donde p denota el precio al cual se llevó a cabo la transacción, k es un riesgo contractual que se puede concebir como una condición de especificidad de activos que obliga a una de las partes contractuales a vincular cierta inversión con esta transacción específica, y s es una salvaguarda que puede mitigar el oportunismo, pero que implica invertir o hacer cumplir públicamente el contrato para generar un compromiso creíble con un comportamiento específico. Hay tres nodos que corresponden a tres tipos diferentes de contratos. El nodo A representa una transacción

⁸⁹ Estos contratos pueden ser bastante implícitos, por ejemplo, Kreps (1990), *op. cit.*, sugiere que los estudiantes cumplen con los mandatos de sus universidades y sus decisiones en una manera implícita. Sin embargo, con frecuencia los sindicatos u organismos estudiantiles hacen explícitos esos contratos.

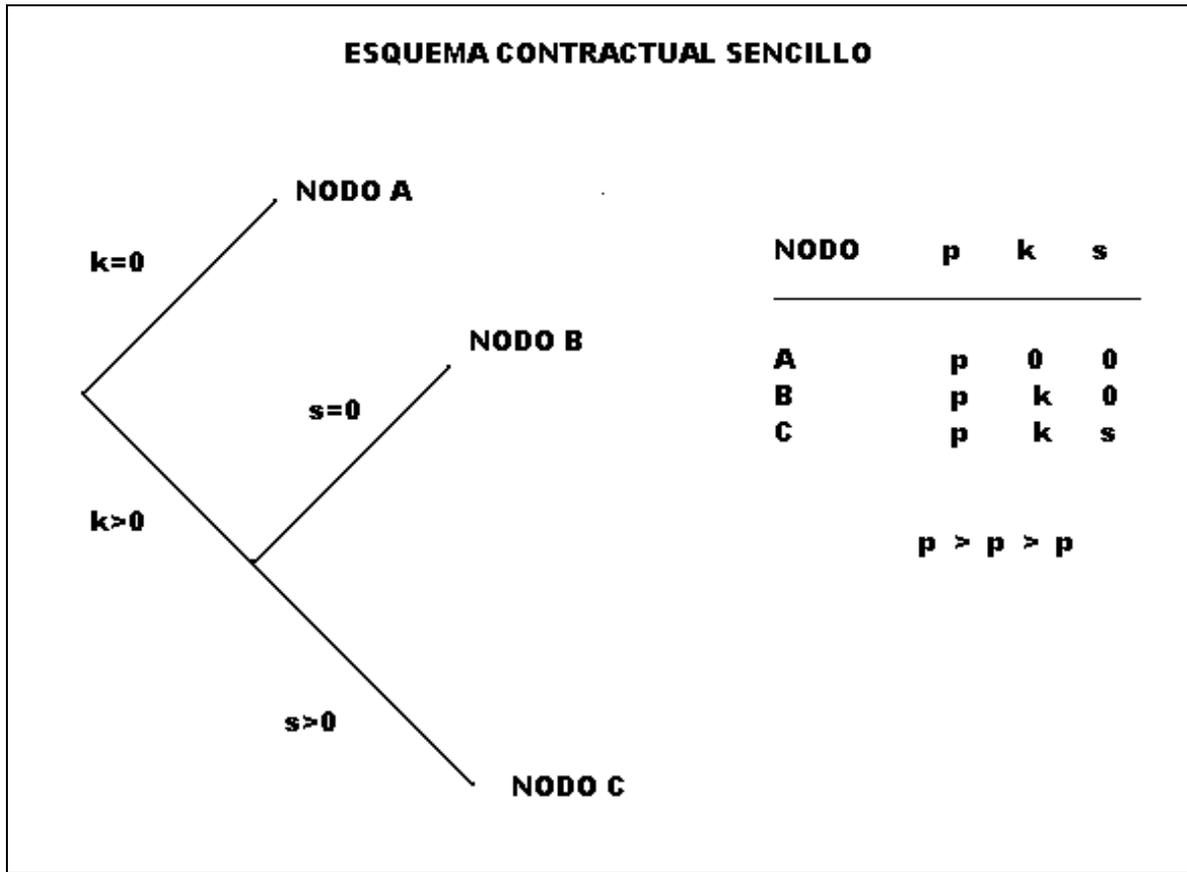
⁹⁰ Kreps, *op.cit.*, p. 92.

⁹¹ Kreps, *op.cit.*

para entrega inmediata, donde no hay ninguna especificidad de activos involucrada ($k=0$) y la transacción se lleva a cabo a un precio de equilibrio de mercado competitivo (p_1). Las complicaciones del contrato se vuelven obvias en los nodos B y C. El primero representa una situación donde no se puede ejecutar ninguna salvaguarda ($s=0$), de manera que la transacción sólo puede tener lugar si el precio es mucho mayor (en p). La ventaja de pagar salvaguardas, cuando es posible, se ve clara en el nodo C. En este caso, se ofrece una salvaguarda que reduce el precio de la transacción, aunque este precio será mayor que el que predominó en el nodo A.

¿Qué puede hacer el Estado para mejorar los contratos? Reducir los costos de negociación de un contrato entre partes privadas es la respuesta más inmediata. Esto es, los códigos legales y las prácticas en un país pueden favorecer, en vez de obstaculizar, las relaciones contractuales complejas entre empresas de todos los tamaños y hasta individuos. Pero algunos contratos serán difíciles de alcanzar, aunque haya amplias facilidades que posibiliten la negociación. Para posibilitar los contratos puede que valga la pena reducir los costos de ofrecer salvaguardas, por ejemplo, a través de medidas gubernamentales que fomenten el desarrollo de mercados de seguros privados. Finalmente, los costos de hacer valer las salvaguardas y los contratos, en general, podrían reducirse por medio de un sistema judicial eficaz. Por lo tanto, el Estado debe proporcionar los tribunales y los mecanismos para resolver conflictos, además de marcos que especifiquen, de antemano, el tipo de reglas que rigen los contratos en empleo, subcontratación o, en general, en todas las transacciones comerciales.

Figura 1



Fuente: Oliver E. Williamson, "Transaction Cost Economics and Organization Theory" in Smelser, Niel J. & Swedberg, Richard (eds.), *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton University Press/Russell Sage Foundation, Princeton, 1994.

Las jerarquías del Estado también podrían estar sujetas a problemas similares a los encontrados en las empresas que llevan a cabo los intercambios. Los entes burocráticos suelen actuar de manera muy independiente y requieren de relaciones contractuales para realizar sus actividades. La eficacia de las burocracias, a menudo, depende de la forma en que fluye la información entre las ramas burocráticas y de los intercambios mutuamente beneficiosos a los que se dedican. Sin embargo, como las agencias a veces tienen que gastar recursos escasos en operaciones que podrían ser específicas de activos, porque sólo son útiles para una entidad particular, quizás tengan que encontrar la

forma de ofrecerse salvaguardas entre sí. Desde luego, dentro de las burocracias no funciona el mecanismo de precios; pero hay formas en las cuales la remuneración y los avances en la carrera se pueden usar como incentivos.

Cabe un ejemplo. Supongamos que el Ministerio de Finanzas necesita saber cómo las diferentes entidades están gastando el presupuesto para mitigar la pobreza. Estos organismos quizás no quieran, realmente, revelar toda la información detallada de la manera en que desempeñan sus actividades ni quisieran dedicar demasiados recursos a los mecanismos de contabilidad y control, a menos que puedan ver algunas ventajas de hacerlo. El Ministerio de Finanzas quiere la descripción real del gasto presupuestario. Podría usar sus propios recursos para recopilar, por sí mismo, esa información o subcontratar esta función a las demás entidades. La subcontratación probablemente sería la forma más razonable para no duplicar funciones. Sin embargo, las entidades tendrían que contar con un arreglo compatible con los incentivos, que les asegure la revelación fiel de la información; mientras que, al mismo tiempo, el Ministerio de Finanzas no utilizará contra ellas ninguna salvaguarda que garantice la información. Obviamente, este ejemplo muestra cuán entrelazados pueden estar los asuntos de asimetría de información y de contratación.

Finalmente, debemos hacer una observación acerca de las dificultades planteadas por aquellas situaciones en que el Estado mismo es parte de un contrato. El problema radica en que al ser el Estado el que suele hacer cumplir los contratos, ¿quién puede obligar al Estado a cumplir lo que le toca en un acuerdo? Este asunto se relaciona muchísimo con los problemas de rendición de cuentas que se discuten más adelante. Sin embargo, se puede dar una respuesta parcial a partir de la discusión sobre salvaguardas y especificidad de activos. Si el Estado debe efectuar algunas inversiones que no se pueden reasignar para entrar en una relación contractual con un agente privado, ésta puede llegar a ser una forma en la que el

agente privado se asegure contra el Estado, mientras el Estado hace el compromiso creíble de cumplir con lo que le toca en el arreglo. Quizá las deficiencias contractuales más difíciles de mitigar están relacionadas casi siempre con condiciones en las que el Estado es una de las partes, sea como ente económico o político. La respuesta contractual en lo económico tiene por fuerza que involucrar sistemas de cortes independientes para que las salvaguardas sean efectivas. En lo político, el “contrato social”, en su sentido original, tiene que venir acompañado por la noción de rendimiento de cuentas.

MONITOREO Y CUMPLIMIENTO

La discusión anterior lleva a contemplar las instituciones de monitoreo y cumplimiento que se deben crear para hacer valer los contratos entre partes privadas u organizaciones del gobierno. Los economistas han analizado, con frecuencia, el cumplimiento como un cálculo de costo-beneficio dentro de un marco de utilidades esperadas, donde los agentes tienen aversión al riesgo. En la obra muy citada de Gary Becker⁹², un agente económico racional decide ceñirse a una regla dada, o cumplir con una reglamentación, dependiendo del valor que espera obtener si rompe las reglas y se sale con la suya. Mientras mayor sea la probabilidad de ser sorprendido rompiendo una regla o más grande sea el castigo si lo descubren, menor es el valor esperado de un comportamiento delincuente y, por eso, menor la probabilidad de que el agente se arriesgue a romper las reglas.

⁹² Gary Becker, "Crime and Punishment: An Economic Approach", *Journal of Political Economy*, 76, 1968.

Siguiendo este marco, hay dos formas de aumentar el cumplimiento: primero, aumentar la vigilancia o el monitoreo para que aumente la probabilidad de descubrir el incumplimiento o, segundo, aumentar el castigo por incumplimiento, para que el valor esperado disminuya en consecuencia. Esto es válido incluso en el caso en que los agentes económicos son neutros en sus actitudes hacia el riesgo. Si los agentes tienen aversión al riesgo en las decisiones de cumplimiento que involucran dinero, la probabilidad positiva de que se descubra el incumplimiento y se aplique cierto castigo impediría el incumplimiento, aunque fuera positivo el valor esperado de romper la regla.

Como hay limitaciones sociales, culturales o morales, en cuanto a la magnitud de los castigos por comportamientos delincuentes, resulta que el mecanismo más importante para que se produzca el cumplimiento suele basarse en el monitoreo del comportamiento. Sin embargo, el monitoreo siempre es costoso, en tanto que la amenaza de una sanción no tiene que realizarse para ser eficaz —y hasta podría generar algún ingreso—. No obstante, la idea básica que ofrece el marco de crimen y castigo es que el cumplimiento está muy determinado por el monitoreo.

En las organizaciones estatales, los problemas de cumplimiento y monitoreo son generalizados. Uno de los ejemplos más obvios lo ofrece la relación entre el fisco y los contribuyentes. Si el Estado ha de financiar sus actividades, debe obtener sus rentas a través de los impuestos. Sin embargo, las empresas hacen un análisis de costo-beneficio para decidir si llevan a cabo su actividad económica en la economía formal o en la informal. Si optan por la informalidad, lo harán bajo el supuesto de que es sumamente baja la probabilidad de ser castigadas por no cumplir con el código tributario o con otras reglamentaciones y que el castigo, en caso de ser descubiertas, es bastante bajo (en general,

un soborno relativamente moderado a un inspector subremunerado). Aunque la empresa opte por producir en el sector formal, podría decidir evadir impuestos u otras reglamentaciones, aunque cumpla con la ley en algunas de sus actividades.

La respuesta típica del Estado ante estos comportamientos racionales, si los políticos deciden que vale la pena correr el riesgo de cambiar el *statu quo*, es aumentar las penas por evasión; entre ellas, encarcelar a empresarios prominentes; mejorar su planilla de inspectores, y modernizar sus sistemas de control de impuestos para aumentar la probabilidad de hacer auditorías a las compañías o individuos que evaden impuestos. Sin embargo, esta respuesta policiaca tradicional suele llevar a la impopularidad y a una mayor corrupción por parte de los agentes fiscales. Además, aunque se aumenten las multas, siempre queda un gran sector informal para el cual simplemente no vale la pena pagar impuestos, porque el riesgo de ser auditados es casi despreciable (la autoridad fiscal también hace su análisis de costo-beneficio, en el sentido de que no le sirve de nada auditar empresas que evaden montos menores al costo de una auditoría).

En los contratos privados, los problemas de oportunismo citados en la sección anterior podrían inducir a una de las partes del contrato a engañar a la otra. Esto es especialmente probable si la relación entre ambos actores se da sólo una vez, en el sentido de que no hay interacciones repetidas donde podría ser valiosa la reputación de mantener la palabra. Podría suceder que, de hecho, los agentes que cometerían fraudes fueran una minoría. Sin embargo, en ausencia de mecanismos para monitorear y obligar a cumplir, surge el típico problema de selección adversa.

Mucho se ha debatido si realmente los agentes individuales llevan a cabo los tipos de análisis costo-beneficio planteados por la teoría, a fin de decidir si cumplen o no. Parece muy difícil aducir que los contratos no se incumplen, los crímenes no se cometen o el fraude no se realiza, simplemente porque los individuos tienen suma aversión al riesgo o porque encuentran que su análisis de costo-beneficio les indica que tales medidas no son rentables. De hecho, es más probable que, en un cálculo puro de utilidad esperada de costo-beneficio, el "crimen" siempre pague. Sin embargo, en las sociedades que funcionan bien, sólo una minoría rompe las reglas. Por lo tanto, las sociedades probablemente consiguen el cumplimiento a través de otros mecanismos que no son las simples amenazas de castigo y la vigilancia. Con seguridad, algún sentido de deber cívico o un imperativo moral debe explicar por qué la mayor parte de la gente no rompe las reglas. No obstante, es muy común ver que en América Latina la ley raras veces se respeta y que la regla es más bien el incumplimiento que el respeto a la ley.

Margaret Levi⁹³ ha argumentado que el cumplimiento, especialmente en lo que respecta a obedecer al Estado, se relaciona más con lo que ella llama "cumplimiento cuasivoluntario" que con un estricto cálculo de costo-beneficio. En su opinión, los individuos obedecen a un gobernante según un sentido de lo que los sociólogos han llamado la "legitimidad" del gobierno. Esta legitimidad viene de una combinación de la amenaza de fuerza, que siempre acecha detrás de las medidas del gobierno, y de la decisión voluntaria de individuos racionales de comportarse de forma civilizada, porque consideran que el Estado y los demás individuos de la sociedad han cumplido sus deberes y han hecho

⁹³ Margaret Levi, *On Rule and Revenue*, University of California Press, Berkeley, 1988.

lo suyo en una relación contractual. Para generar esto, debe haber un sentido de justicia e igualdad en la manera en que el Estado trata a los diferentes individuos.

Con este concepto se ve claro que un Estado renovado debe tratar de conseguir el cumplimiento cuasivoluntario en vez de apelar a las amenazas o al castigo, que no sólo son ineficaces, sino en ocasiones contraproducentes. Volviendo al ejemplo de la evasión de impuestos, el Estado debería tratar de mejorar el cumplimiento fiscal por medio del castigo y la vigilancia; aunados con el diseño de un esquema tributario que se considere justo, porque trata a los contribuyentes de manera equitativa; a lo cual podríamos añadir que debería seguirse lo más cerca posible el "principio de beneficio" para que los individuos puedan ver una conexión entre los bienes públicos proporcionados y su pago de impuestos. Eso tiene más probabilidad de disminuir la evasión que el hostigamiento a los contribuyentes.

Finalmente, la obra de Elinor Ostrom⁹⁴ sobre el manejo de recursos de uso común (RUC) sugiere que, aunque el Estado puede conseguir el cumplimiento, lo más frecuente es que las instituciones autónomas sean las que logren el mejor monitoreo y cumplimiento. Por ejemplo, Ostrom muestra que los miembros de los sistemas de riego suelen encontrar mecanismos para poder racionar el agua y que la comunidad local monitorea y castiga, eficazmente, su mal uso. Los bosques o las tierras de pastoreo que son de uso común y que, por ende, no son explotados en un régimen de derechos de propiedad privada pueden ser protegidos contra la explotación excesiva, si la comunidad puede decidir y hacer valer su propio régimen. De hecho, Ostrom muestra que los ejemplos comunes de sistemas fallidos para proteger los RUC no ocurren porque la propiedad privada no se haya establecido, sino

⁹⁴ Elinor Ostrom, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, CUP, Cambridge, 1990.

más bien porque intervienen agentes externos, tales como un gobierno nacional, en la autorregulación de estos sistemas comunitarios.

Hay factores internos y externos que influyen en el éxito de esas instituciones autónomas. Ostrom encuentra que los casos de éxito, por regla general, combinan una serie de principios de diseño que mejoran el desempeño institucional. Pertenecen a RUC que tienen fronteras claramente definidas y donde está bien establecida la membresía en el recurso común; tienen reglas congruentes con el tipo de recurso que se va a manejar; poseen instancias donde puede ejercerse la decisión colectiva; establecen el monitoreo del comportamiento de los colegas; si aplican sanciones, éstas se gradúan inicialmente a un nivel muy bajo, casi simbólico; poseen mecanismos para resolución de conflictos; su derecho a estar organizados es reconocido por el Estado; y las unidades que pertenecen a la comunidad se entrelazan en otras relaciones, además del manejo del recurso.

No siempre se puede esperar hasta que ocurra un incumplimiento de contrato para usar los mecanismos jurisdiccionales de resolución de conflictos, de manera que estas instituciones autónomas son cruciales para el desarrollo. El Estado debe reducir los costos de transacción inherentes en los contratos por medio de la validación de mecanismos internos que las organizaciones (tanto privadas como públicas) crean para proporcionar bienes públicos cruciales, tales como un sistema de monitoreo.

El Estado también puede ayudar a mejorar el monitoreo ofreciendo sistemas de medición. Douglas North⁹⁵ sugiere que los gobernantes son, en general, los primeros innovadores en las tecnologías de medición, porque quieren mejorar sus esfuerzos de

⁹⁵ En particular ver Douglas North, *Structure and Change in Economic History*, Norton, New York, 1981.

recaudación de rentas, y la mejor medición lleva a sistemas fiscales más eficientes y probablemente más justos. La medición es crucial para un buen monitoreo, porque sólo se suele manejar lo que se mide y, si no hay medición, el que tenga más habilidad para reclamar el residuo es el que se apodera de él⁹⁶. Por lo tanto, el asunto de la medición está íntimamente relacionado con el de los derechos de propiedad, como atributo de un demandante residual. Por ejemplo, en las empresas, se supone que los accionistas son los demandantes residuales, aunque si es imperfecta la medición del desempeño y de los gastos, suelen ser los gerentes los que se apoderan de ese residuo.

El Estado debe prestar especial atención a los problemas de cumplimiento al predominar una situación de desigualdad. Cuando ocurre un incumplimiento de contrato por parte de un agente privado contra una parte más débil, o un incumplimiento por parte de una organización estatal, debe haber mecanismos que coloquen a la parte más débil en una posición de igualdad ante la ley, sin importar las diferencias de ingreso, de conexiones políticas, étnicas o de educación. Para lograr esto, los sistemas de tribunales deben estructurarse para que estén a disposición de cualquier ciudadano con un acceso universal a la justicia.

RENDICIÓN DE CUENTAS E INCONSISTENCIA TEMPORAL DEL GOBIERNO

El asunto de monitorear las entidades estatales que llevan a cabo el monitoreo de otras organizaciones e interacciones sociales o de los organismos estatales, en general, plantea

⁹⁶ Gary Libecap, *Contracting for Property Rights*, CUP, Cambridge, 1989. Yoram Barzel, *Economic Analysis of Property Rights*, CUP, Cambridge, 1989.

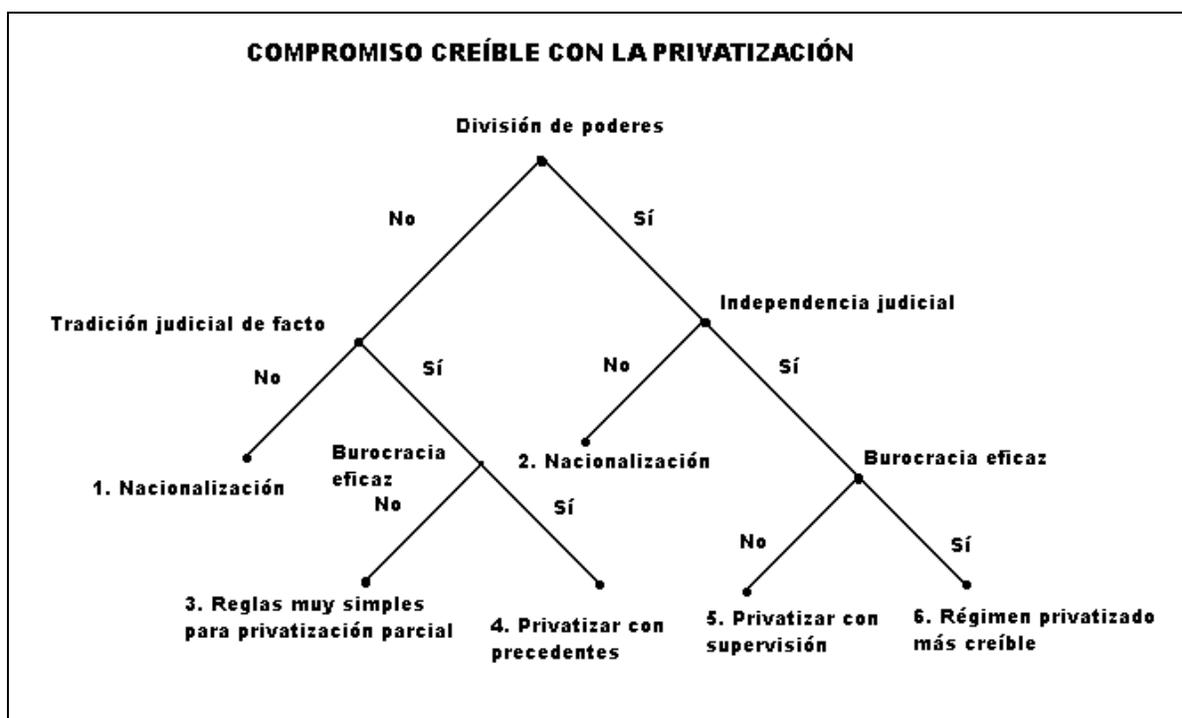
dudas cruciales que se deben tratar separadamente. ¿Qué se hace si un organismo estatal no cumple con la ley? ¿Cómo se lidia con el incumplimiento de contrato por parte del Estado? ¿Cómo se controla a un burócrata o al ejército? ¿Quién es el guardián del guardián? ¿Se debe tolerar o erradicar la corrupción en las organizaciones estatales? Estas preguntas tienen que ver con el monitoreo y el cumplimiento; pero se encuentran más precisamente en el meollo del problema de rendición de cuentas del gobierno. El Estado suele ser la primera instancia que viola contratos y no cumple con sus compromisos. El sistema político debe tener mecanismos integrados para que el mismo gobierno sea monitoreado y obligado a cumplir. Puesto que definimos las instituciones como restricciones que han creado compromisos creíbles con comportamientos específicos, debería quedar claro que los mecanismos de los que hablamos se encuentran en el núcleo del Estado. Sin mencionarlos todos, estos mecanismos incluyen: supervisión y profesionalización del Congreso; capacidad de respuesta electoral al desempeño; el desarrollo de servicio civil de carrera; sistemas eficaces de tribunales; y, en general, la creación de instituciones que impulsen el equilibrio de poderes o el equilibrio entre las jurisdicciones territoriales (tales como el federalismo).

La Figura 2 adapta la descripción que hace Oliver Williamson del problema de crear la confianza privada dentro de configuraciones políticas que difieren en los niveles congresionales, judiciales y burocráticos. La idea de este esquema es mostrar, en cada nodo, si la combinación específica de aspectos políticos es propicia a algún compromiso creíble, por parte del gobierno, que induzca a los inversionistas privados a efectuar inversiones específicas de activos en un sector industrial fuertemente reglamentado, tal como el de telecomunicaciones. Si este compromiso no es viable, el sector industrial

debería seguir nacionalizado, puesto que una privatización resultaría en poca inversión, incertidumbre reglamentaria y probablemente un mal desempeño.

La primera gran diferencia entre los sistemas políticos depende de que exista una división entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del gobierno. Si el Poder Legislativo tiene, claramente, el propósito de equilibrar al Poder Ejecutivo, esto se vuelve una salvaguarda para los inversionistas que pueden darles más credibilidad a las decisiones reglamentarias del Ejecutivo. En los sistemas parlamentarios, no se dispondría de esta fuente de credibilidad y un fenómeno semejante podría ocurrir cuando, en un sistema

Figura 2



Fuente: Modificada de Oliver E. Williamson "The Institutions and Governance of Economic Development and Reform" *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, 1994, pp. 171-197, 1995, basado en B. Levy y Pablo T. Spiller, (eds.), *The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulations*, CUP, Cambridge, 1996.

presidencial, ambos poderes del gobierno están controlados por el mismo partido. Si existe un alto grado de experiencia y profesionalización dentro de las comisiones de la asamblea, como sucede en los Estados Unidos, bien podría ser que no se necesite del todo un gobierno dividido para aumentar la credibilidad; sino que la misma reputación de una comisión infunde confianza en las medidas del gobierno. Si el Poder Judicial no es independiente, sino que está controlado políticamente por el Ejecutivo, es difícil infundir credibilidad; aunque, con todo, ésta podría ser brindada por una tradición judicial *de facto*.

La siguiente diferencia tiene que ver con el nivel judicial, donde los tribunales y los mecanismos de resolución de conflictos podrían ser independientes o bien podría existir una tradición judicial, aun sin una independencia *de jure* de los tribunales. Cualquiera de estas condiciones es crucial para la posibilidad de privatización. Si no hay ningún mecanismo judicial que pueda proteger a los inversionistas contra las incursiones del gobierno o contra los cambios del marco reglamentario que perjudiquen sus intereses, probablemente no sea conveniente ni factible traspasar los activos del Estado a manos privadas. Como lo indican los nodos 1 y 2, en caso de que no haya ninguna salvaguarda judicial, el resultado probable implica que las empresas continúan nacionalizadas. Sin embargo, si existe un proceso judicial que pueda proteger eficazmente a los inversionistas, hay diferentes formas de privatización que podrían surgir, dependiendo de la eficacia de la burocracia y del papel que desempeña la Asamblea. Los nodos 3, 4, 5 y 6 describen diferentes alternativas a la privatización, determinadas por la configuración política alcanzada. Por supuesto, el régimen ideal implica división de poderes, independencia

judicial y una burocracia eficaz; pero aun en ausencia de algunas de estas condiciones, resulta que una privatización puede, con todo, ser exitosa.

Un tipo específico de problema de rendición de cuentas con una dimensión temporal radica en el Estado podría encontrar que es difícil comprometerse con una medida particular en el futuro, porque cuando llega el futuro le convendría más no realizar su acción prometida. Esto se conoce en la literatura como problema de inconsistencia en el tiempo⁹⁷, que desde luego se relaciona con los contratos en general, pero que es especialmente importante para las medidas del gobierno y su credibilidad con el correr de los días. La política monetaria ha sido un área donde el problema de inconsistencia temporal ha sido cabalmente estudiado y ha llevado a distinguir entre las reglas o la discreción como las dos formas posibles de llevar a cabo actividades diferentes en el transcurso del tiempo. Bajo la reglas, se establece un límite fijo (por ejemplo, determinado constitucionalmente) a la creación monetaria, que podría reducirle el margen de maniobra a un Banco Central, dado un impacto macroeconómico particular. Sin embargo, resulta que esa política es mejor que la discreción en un entorno inconsistente a lo largo del tiempo, porque una política discrecional implicaría que la política monetaria, en un momento particular, no será creíble. Desde luego, hay un problema de segundo nivel concerniente a la credibilidad de que realmente se siga la regla (e.g., es un problema de cumplimiento y de rendición de cuentas que, en muchos países latinoamericanos, todavía sigue siendo tema de discusión) o que no cambie con el correr del tiempo; pero eso depende de toda la

⁹⁷ La referencia clásica es Kydland y Prescott “Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans” *Journal of Political Economy* 85, 1977. Reproducido en Persson y Tabellini, *Monetary and Fiscal Policy, Volume 1: Credibility*, MIT Press, Cambridge, 1994.

conformación de las estructuras institucionales del Estado y de los sistemas políticos de controles, en particular.

La rendición de cuentas se puede mejorar, enormemente, gracias a estructuras institucionales que puedan responder a las demandas de los ciudadanos y de la sociedad civil. El que los ciudadanos cuenten con información oportuna y correcta sobre la gestión gubernamental es una condición necesaria para que la relación entre estructuras institucionales y demandas ciudadanas no se vuelva un diálogo de sordos. En ese sentido, la ciudadanía debe conocer, por ejemplo, la manera como sus representantes parlamentarios han votado por distintas iniciativas de leyes; o contar con un estatuto de libertad de información con el que las burocracias se vean obligadas a liberar información que sea de interés para los ciudadanos. Esto no quiere decir que un Estado deba ser regido por la opinión y que siempre deba conceder cualquier demanda que se le exprese, sino que debe haber algunas instituciones que medien entre los organismos estatales y los ciudadanos. Por ejemplo, la institucionalización de un sistema bien estructurado de partidos puede ofrecer un enlace eficaz entre los deseos de la población y las medidas del gobierno, que aunque suelen quedarse a la zaga, por lo menos bajo la amenaza de las elecciones pueden alinear más eficazmente los intereses de los ciudadanos y los de los políticos.

LOS DILEMAS DE LA ACCIÓN COLECTIVA

Los dilemas de la acción colectiva han estado en el centro de muchas teorías de la economía y las ciencias políticas, en las últimas décadas. El tema básico tiene que ver con la forma en que los actores individuales, que quieren maximizar su propio bienestar, pueden proveerse de bienes públicos que, por definición, no son excluibles ni rivales. El problema básico del suministro de bienes públicos es que los grupos no actúan, sino que son los individuos los que deben proporcionar el bien público. Sin embargo, a cada actor individual le conviene más "beneficiarse sin costos" de la provisión de un bien público, porque así puede disfrutar de los beneficios sin pagar sus costos. Cuando esta situación se generaliza entre muchos actores individuales, conduce al resultado subóptimo de que no se proporciona del todo ningún bien público, aunque a todo el mundo le convendría más que se suministrara el bien. En otras palabras, el problema de la acción colectiva, como lo ha demostrado Russell Hardin, equivale a un juego del dilema del prisionero con n personas⁹⁸.

En la versión de dos personas del juego no cooperativo del dilema del prisionero, que se muestra abajo, la estrategia no cooperadora es siempre la mejor para cada jugador individual; sin embargo, es claramente subóptima. Ambos jugadores quedarían en mejores condiciones si cooperaran para que, por ejemplo, se proporcionara un bien público; pero es individualmente racional no cooperar, con la esperanza de beneficiarse gratuitamente del

⁹⁸ Ver Russell Hardin, *Collective Action*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1982; y para un texto reciente sobre estos problemas Lichbach, *The Cooperator's Dilemma*, Michigan University Press, Ann Arbor, 1996.

suministro del bien público, con el resultado de que la situación predominante es que no se proporciona el bien público en absoluto.

Un juego del dilema del prisionero con dos personas

| | COOPERAR | NO COOPERAR |
|-------------|----------|-------------|
| COOPERAR | 3,3 | 1,4 |
| NO COOPERAR | 4,1 | 2,2 |

Generalmente, la justificación para que el gobierno proporcione bienes y servicios, en vez de que lo haga el sector privado, apela a la índole de bien público que éstos tienen. Esto es, el activismo estatal se justifica en la medida en que los bienes públicos no sean proporcionados sin la intervención estatal y que todo el mundo estaría en mejores condiciones si el Estado supera el problema de acción colectiva y ofrece los bienes, que de otra forma faltarían, financiados por medio de la tributación general. No obstante, esta solución de la provisión del gobierno plantea problemas increíblemente difíciles.

Para comenzar, no hay nada en el problema de los bienes públicos o de la acción colectiva que implique que la única solución sea la intervención del gobierno. Como lo han demostrado Robert Axelrod y Michael Taylor⁹⁹, una situación de interacción repetida podría ocasionar la provisión de bienes públicos, incluso sin la intervención del gobierno, siempre y cuando la "sombra del futuro" tenga gran importancia en los cálculos del agente

individual. Por otra parte, la provisión pública podría ser necesaria, aunque eso no quiere decir que el nivel apropiado de gobierno que ofrezca el bien público sea el nivel nacional, como suele suceder. Con mucha frecuencia, los gobiernos en el nivel estatal o municipal son los más adecuados para proporcionar un bien público local. Finalmente, como lo han documentado cuidadosamente Ostrom y otros para el caso de los RUC, a veces las comunidades se pueden organizar de mejor manera que el Estado. Esto es, de igual forma que los mercados podrían no ofrecer un bien público, el Estado también podría exhibir fallas increíblemente costosas para proporcionarlos.

Por supuesto, una observación que debe hacerse es que el Estado puede proporcionar directamente los bienes públicos, cuando su administración pública es lo suficientemente eficiente y capaz de rendir cuentas, o bien puede establecer las condiciones bajo las cuales se pueda lograr un suministro privado. Esto abre toda una gama de arreglos de suministro que incluye concesiones, provisión conjunta, privatización de servicios públicos y subcontratación de muchos de los papeles tradicionales del Estado.

También es importante observar que no todo problema de provisión de bienes públicos implica una interacción del tipo dilema del prisionero. Con mucha frecuencia, el problema es de coordinación y no de suboptimalidad. En el juego de coordinación que se muestra abajo, se ve claro que el problema no es que haya una estrategia dominante individualmente racional que implique no cooperar, sino que la mejor respuesta de cada jugador depende de lo que haga el otro. El problema típico de coordinación es, por ejemplo, conducir por el lado izquierdo o el lado derecho de la vía. No importa mucho cual

⁹⁹ Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, New York, 1984. Michael Taylor, *The Emergence of Cooperation*, CUP, Cambridge, 1987

de los dos se escoja, pero el Estado debe dar orientación para que los actores individuales se coordinen en el mismo lado. A veces es innecesaria la orientación del Estado si hay un "punto focal" claro que coordine las expectativas hacia un resultado particular que es intuitivamente atractivo (por ejemplo, los fanáticos del deporte en México saben que todo mundo se va al ángel de la Columna de la Independencia para celebrar la victoria del equipo nacional, aunque el Estado nunca les haya dicho que éste era el punto de reunión para las celebraciones).

Un juego de coordinación

| | | |
|----|-----|-----|
| | C | NC |
| C | 1,4 | 0,0 |
| NC | 0,0 | 4,1 |

Vale la pena hacer dos observaciones finales con respecto a la provisión de bienes y servicios públicos: primero, es crucial tener en mente que las burocracias son primordialmente organizaciones que se encargan de proveer los bienes públicos o de establecer las condiciones para que el sector privado suministre los bienes públicos. Las burocracias están plagadas de asimetrías de información, contratos incompletos, problemas de inconsistencia cronológica y similares. En los términos apropiados de Gary Miller¹⁰⁰,

¹⁰⁰ Gary Miller, *Managerial Dilemmas*, CUP, Cambridge, 1995.

hay enormes "dilemas gerenciales" que se deben resolver para que existan burocracias eficientes y que funcionen bien. En los países del este asiático, éste parece ser un aspecto crucial de su éxito¹⁰¹; pero no entendemos por completo cuáles fueron, precisamente, las características o las condiciones previas de la acción burocrática que lo possibilitó.

Segundo, es necesario usar el llamado "principio de beneficio" en la provisión de bienes públicos para decidir cuál es el nivel de gobierno que debe encargarse de cualquier necesidad colectiva. El principio de beneficio implica que se debe gravar a los ciudadanos según los bienes públicos que se les proporciona, de tal forma que se puedan vincular, lo más estrechamente posible, el impuesto y el gasto efectuado por cada nivel de gobierno. Por lo tanto, los gobiernos municipales, estatales y nacionales tendrán necesariamente que estructurar sus sistemas fiscales según sus funciones de gastos para minimizar la insatisfacción de los ciudadanos.

PODER DE MONOPOLIO Y ORGANIZACIONES

Por lo menos desde la época de Adam Smith, cuya obra sentó las bases de la economía política, se ha identificado a los monopolios como una de las principales organizaciones que tienen el tamaño suficiente para superar los problemas de acción colectiva y que pueden ejercer presión para cambiar el marco institucional a su favor, capturar al Estado

¹⁰¹ Sobre los "milagros" del Este asiático, véanse: Alice Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, University Press, Oxford, 1989 y Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, PUP, Princeton, 1990.

para crear reglamentaciones que les reduzcan la competencia y evitar que los mercados sean competitivos, disminuyendo el bienestar de los consumidores. Los marxistas también han prestado atención especial a los problemas de los monopolios, como una de las razones primordiales por la cual una economía capitalista de mercado podría funcionar de manera explotadora o ineficiente. Está claro que los monopolios suelen ser perjudiciales para un buen desempeño económico.

No obstante, la investigación reciente en organización industrial, por ejemplo, ha demostrado que es importante que exista algún grado de poder de monopolio o de poder de mercado, para que las empresas puedan encontrar que la inversión en investigación y desarrollo es un esfuerzo rentable. De hecho, Michael Porter¹⁰² hasta ha sugerido que cierto grado de poder de monopolio es esencial para encontrar nichos de mercado y para que las empresas puedan exhibir alguna forma de ventaja competitiva en los mercados mundiales.

Por lo tanto, el asunto del poder monopólico o monopsónico es complejo. Por un lado, el Estado debe encontrar la forma de aislarse de las presiones y de los grupos de interés que podrían buscar algunos monopolios para mejorar su posición explotando a los consumidores o a otras empresas. Por otro lado, surgiría cierto grado de poder de mercado, aun en la economía de mercado más competitiva, y los Estados deberían evitar que estas ventajas lleguen a ser permanentes; pero no deberían destruirlas del todo, porque eso probablemente sofocaría la innovación.

¹⁰² Michael Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, 1990.

La intervención del Estado en cuestiones relacionadas con poder de mercado deberá seguramente ser determinada por las consecuencias y los resultados que los entornos imperfectamente competitivos pueden tener sobre distintos actores dentro del sistema económico; y en la consideración de si ese poder de mercado es producto de privilegios concedidos por las organizaciones estatales o bien se debe al comportamiento innovador por parte de las empresas. Por ejemplo, si la pobreza se puede rastrear como una consecuencia directa del poder monopólico o monopsónico de una empresa en una región en particular, cuando existe poca movilidad en el factor trabajo o los consumidores no pueden fácilmente encontrar opciones de “salida”, podría haber una motivación para la acción gubernamental que pudiera mejorar la movilidad, de forma que el poder de mercado quede erosionado; o bien se pudieran regular algunas prácticas para que los precios o los salarios fueran fijados en niveles competitivos. Otro ejemplo de este tipo sería el caso de empresas de diferentes tamaños que se encuentren en arreglos de subcontratación en ambientes con competencia limitada. Aunque las empresas establecerían contratos voluntarios bajo estas circunstancias, una empresa grande con cierto poder de mercado podría explotar a sus proveedores, no pagándoles a tiempo, financiándose a través de las deudas con proveedores, o en general, pagando menos que un precio de mercado, especialmente cuando existe cierto nivel de especificidad de activos en la relación contractual. En todos esos casos el sistema de cortes podría jugar un papel crucial si genera un cumplimiento imparcial de los contratos.

Finalmente, vale la pena hacer notar que el poder de mercado podría estar íntimamente relacionado con las organizaciones burocráticas que prefieren negociar y tratar con un grupo pequeño de empresas poderosas —y altamente rentables— que con una

multiplicidad de empresas pequeñas altamente competitivas. Esto depende del tipo de beneficios e incentivos que los actores burocráticos tengan para proporcionar ciertos bienes o servicios públicos a un número grande o pequeño de ciudadanos. Mientras más aislada se encuentre la burocracia del proceso democrático, más probable será que se beneficie más de interactuar con algunos cuanto intereses grandes, entregándoles cierto grado de poder de mercado. Por ello, los controles y contrapesos democráticos de las agencias burocráticas, incluyendo la supervisión del Poder Legislativo, puede ser crucial para preservar un alto grado de competencia.

OBSERVACIONES FINALES

El dilema fundamental que enfrentan las sociedades latinoamericanas para reinventar o redefinir sus Estados radica en que las organizaciones existentes están diseñadas para responder y aprovechar las oportunidades provistas por organizaciones estatales tradicionales, producto de un modelo de desarrollo ya obsoleto. El análisis institucional permite identificar las áreas en las cuales se pueden llevar a cabo cambios que permitan un mejor ajuste entre estructuras institucionales y organizaciones públicas y privadas, particularmente el Estado. Sin embargo, todo cambio institucional es por fuerza un proceso lento, e involucra debates —y a veces confrontaciones— eminentemente políticas.

Las organizaciones que se benefician del actual estado de las cosas, o más correctamente, los agentes que forman parte de ellas, lucharán por mantener sus privilegios evitando cambios en el entorno institucional. Los reformistas de los Estados no pueden dar por sentado que los beneficios potenciales de los cambios son suficiente elemento para

disuadir a los actores relevantes de emprenderlos o llevarlos a buen término. En realidad, todo cambio involucra que algunos grupos pierdan, aunque sea en términos relativos. Pero la política como arte involucra precisamente saber construir una coalición suficientemente grande —en los espacios parlamentarios, corporativistas, o partidistas— para llevar a cabo los cambios, compensando a los perdedores ahora o en el futuro, neutralizando a los opositores, y, si es necesario, aceptando reformas moderadas con la esperanza de extenderlas en el futuro. En todo esto se requiere una visión de mediano y largo plazos, pues no se logran todos los objetivos simultáneamente, ni se pueden movilizar todos los recursos políticos para formar coaliciones ganadoras en el presente inmediato.

Una perspectiva temporal de mediano o largo plazos, empero, requiere que las características institucionales sean tales que las promesas puedan ser creíbles y cumplibles. Es decir, los actores políticos no pueden negociar y llegar a acuerdos si no creen que van a permanecer en el juego político durante un periodo razonable, por lo que aunque tengan que conceder ahora, puedan ganar en el futuro. Visiones maximalistas o de suma cero de este proceso pueden nublar el hecho de que, por lo menos en un sistema democrático, los oponentes no son eliminados, tan sólo se rechazan o aceptan malas o buenas propuestas, por medio de un procedimiento comúnmente aceptado. Si la ciudadanía decide que una propuesta que parecía buena, después de los hechos no lo era, podrá corregir el rumbo en las urnas. Que los jugadores perciban una situación como suma cero, aunque no lo sea, puede tener el efecto perverso de que no se lleven a cabo acuerdos que pudieran ser mutuamente benéficos.

Habrán intereses o grupos que no quieran reconocer su derrota o aceptar pérdidas de sus cotos de poder o privilegios; sin embargo, el sistema democrático es quizá el único que

puede conciliar la garantía de libertad individual con canales institucionales para los opositores de la reforma del Estado. Esta reforma está en marcha desde hace algunos años, y por lo tanto no será consecuencia de un “gran diseño”, sino de la acumulación de pequeñas decisiones, en un proceso de prueba y error. El análisis institucional puede ofrecer una brújula en esas pequeñas decisiones, al permitir identificar la naturaleza de los problemas que se pretende que el Estado resuelva. De ese proceso podrá surgir un Estado más capaz, acorde con los retos que enfrentan las sociedades latinoamericanas de fin de siglo.

BIBLIOGRAFÍA

- Adams, Dale & Fitchett D. (eds.) (1992) *Informal Finance in Low Income Countries*, Oxford, Westview Press.
- Akerloff, George (1970) "The Market for 'Lemons': Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism" *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84, No.3, August, pp. 488-500.
- Amsden, Alice (1989) *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford, Oxford University Press.
- Alt, James & Shepsle, Kenneth (1990) (eds.) *Perspectives on Positive Political Economy* Cambridge, CUP.
- Anayadike-Danes, M. K. (1995) "Comment on 'Measuring the Independence of Central Banks and its Effects on Policy Outcomes' by Cukierman, Webb and Neyapti" *The World Bank Economic Review*, Vol 9, No.2, pp. 335-340.
- Axelrod, Robert (1984) *The Evolution of Cooperation*, New York, Basic Books, .
- Barzel, Yoram (1989) *Economic Analysis of Property Rights* Cambridge, CUP.
- Bates, Robert (1981) *Markets and States in Tropical Africa* Berkeley, University of California Press.
- Bates, Robert (1989) *Beyond the Miracle of the Market: The Political Economy of Agrarian Development in Kenya*, Cambridge, CUP.
- Becker, Gary (1983) "A Theory of Competition Among Pressure Groups" *Quarterly Journal of Economics* 98, pp.372-399.
- Becker, Gary (1968) "Crime and Punishment: An Economic Approach" *Journal of Political Economy* 76.
- Bhagwati Jagdish N. (1978) *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes* Cambridge, Ballinger.
- Boeninger K. Edgardo (1995) "El Rol del Estado en América Latina" spi.
- Brams, Steven J. & Taylor, Alan D. (1996) *Fair Division. From cake-cutting to dispute resolution*, Cambridge, CUP.
- Buchanan, James M., Tollison, Robert D. & Tullock, Gordon (1980) (eds.) *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society* College Station, Texas A&M University Press.
- Coase, Ronald (1937) "The Nature of the Firm" *Economica* 4, pp.386-405.

- Coase, Ronald (1960) "The Problem of Social Costs" *Journal of Law and Economics* 3, pp. 1-44.
- Cukierman, Alex (1992) *Central Bank Strategy, Credibility, and Independence: Theory and Evidence*, Cambridge, MIT Press.
- Cukierman, Alex, Webb, Steven B. & Neyapti, Bilin (1992) "Measuring the Independence of Central Banks and its Effects on Policy Outcomes" *The World Bank Economic Review* Vol.6, No.3, pp. 353-398.
- Cukierman, Alex & Webb, Steven B. (1995) "Political Influence on the Central Bank: International Evidence" *The World Bank Economic Review* Vol. 9, No.3, pp.397-423.
- Douglas, Mary (1986) *How Institutions Think*, Syracuse, Syracuse University Press.
- Eggertsson, Thráinn (1990) *Economic Behavior and Institutions*, Cambridge, CUP.
- Evans, Peter (1994) *Embedded Autonomy*, Princeton, PUP.
- Evans, Peter, Rueschemeyer, Dietrich & Skocpol, Theda (1995) (eds.) *Bringing the State Back In*, Cambridge, CUP.
- Grilli, Vittorio, Masciandaro, Donato & Tabellini, Guido (1991) "Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries" *Economic Policy: A European Forum* 6, octubre, pp. 341-392.
- Grindle, Merilee S. (1991) "The New Political Economy: Positive Economics and Negative Politics" in Gerald M. Meier (ed.) *Politics and Policy Making in Developing Countries: Perspectives on the New Political Economy*, San Francisco, ICS Press.
- Grindle, Merilee S. (1996) *Challenging the State. Crisis and Innovation in Latin America and Africa*, Cambridge, CUP.
- Hardin, Russell (1982) *Collective Action*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Klitgaard Robert (1991) *Adjusting to Reality. Beyond "State Versus Market" in Economic Development*, San Francisco, ICS Press.
- Krueger, Anne O. (1974) "The Political Economy of the Rent Seeking Society" *American Economic Review* Vol. 64, No.3, pp. 291-303.
- Kydland, Finn y Prescott, Edward (1977) "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans", Vol. 85, No.3.
- Lal, Deepak (1987) "The Political Economy of Liberalization" *World Bank Economic Review* Vol.1, No.2, pp. 273-299.
- Levi, Margaret (1988) *On Rule and Revenue*, Berkeley, University of California Press.

- Levy, B. y Spiller, Pablo T. (1996) (eds.) *The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulations* Cambridge, CUP.
- Libecap, Gary D. (1989) *Contracting for Property Rights*, Cambridge, CUP.
- Lichbach, (1996) *The Cooperator's Dilemma*, Ann Arbor, Michigan University Press.
- Magaloni, Beatriz (1996) "Inequality and credibility of property rights: a game theoretic model with an empirical test for Mexico" *spi*.
- Miller, Gary (1995) *Managerial Dilemmas*, Cambridge, CUP.
- North, Douglas (1981) *Structure and Change in Economic History*, New York, Norton.
- North, Douglas (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, CUP.
- North, Douglas & Thomas, Paul (1973) *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge, CUP.
- North, Douglas & Weingast, Barry (1989) "The Evolution of Institutions Governing Public Choice in 17th. Century England" *Journal of Economic History* 49, p p. 803-832.
- Ostrom, Elinor (1990) *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, CUP.
- Pérez Arata, Miguel A. (ed.) (1993) *Teoría de incentivos y sus aplicaciones*, México, FCE.
- Persson, Torsten y Tabellini, Guido (1994) *Monetary and Fiscal Policy. Volume 1: Credibility*, Cambridge (MA), MIT Press.
- Putnam, Robert (1993) *Making Democracy Work*, Princeton, PUP.
- Putterman, (1986) *The Economic Nature of the Firm*, Cambridge, CUP.
- Simon, Herbert (1957) *Administrative Behavior*, New York, McMillan.
- Steinmo, Sven, Thelen, Kathleen, Longstreth, Frank (eds.) (1994) *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, CUP.
- Stiglitz, Joseph (1994) *Wither Socialism?*, Cambridge (MA), MIT Press.
- Stiglitz, Joseph & Weiss Andrew (1981) "Credit Rationing in Markets With Imperfect Information" *American Economic Review* Vol.71, No.3, junio, pp. 393-410.
- Taylor, Michael (1987) *The Emergence of Cooperation*, Cambridge, CUP.

Wade, Robert (1990) *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, PUP.

Williamson, Oliver E. (1985) *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting*, New York, The Free Press.

Williamson, Oliver E. (1994) "Transaction Cost Economics and Organization Theory" in Smelser, Niel J. & Swedberg, Richard (eds.) *The Handbook of Economic Sociology* Princeton, Princeton University Press / Russell Sage Foundation.

Williamson, Oliver E. (1995) "The Institutions and Governance of Economic Development and Reform" *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1994*, pp. 171-197.

Young H. Peyton (1995) *Equity in Theory and Practice*, Princeton, PUP.

Capítulo III

El papel de la economía en la regulación

GABRIEL MARTÍNEZ^{*}

Este artículo comenta tres casos de política regulatoria en que el Estado, al tratar de afectar la distribución de la riqueza en la sociedad o los resultados de un sector específico, enfrenta la opción de conseguir ese objetivo a riesgo de modificar también las condiciones de seguridad en el proceso económico. Este es un dilema importante ante la posibilidad de que la seguridad sea un determinante del crecimiento económico, de manera que menor crecimiento general puede ser el costo de resultados distributivos sectoriales específicos. Por otro lado, en estos tres casos existen argumentos que justifican la intervención estatal como una acción que mejora la eficiencia neta y aumenta la seguridad del proceso económico.

Cuando hablamos de “regulación”, podemos incurrir en una “miopía en reversa” al considerar que se trata de asuntos administrativos, que se resuelven en uno u otro sentido de acuerdo a objetivos de eficiencia. Sin embargo, las soluciones que provee el Estado a temas específicos de regulación representan también su visión fundamental sobre otros temas importantes de política, en particular el de derechos humanos y la relación del ciudadano con el Estado. Así, la eficiencia es una consideración importante, pero una solución eficiente está condicionada por otros objetivos.

^{*} Director de Fianzas y Sistemas. Instituto Mexicano del Seguro Social. Agradezco la colaboración de Emma Campos, de un comentariasta anónimo y de los participantes en el Seminario de la Fundación Tinker. Las opiniones contenidas en este artículo son exclusivas del autor y no reflejan las del Instituto Mexicano del Seguro Social o del Gobierno de México.

Al tratar el tema de la estructura fiscal óptima, Atkinson se refiere a problemas que son aplicables también al análisis contemporáneo de la regulación. Ello es natural dado que una forma de interpretar la regulación¹⁰³ es como una limitación a la propiedad¹⁰⁴. La primera consideración es que la eficiencia no es la única meta social y probablemente ni siquiera la dominante, sino que la preservación de la libertad y la paz son metas importantes para los Estados, las cuales son en ocasiones alternativas y en ocasiones complementarias a los objetivos de eficiencia. La segunda es que los tomadores de decisiones enfrentan restricciones que hacen evidentes las limitaciones de las soluciones teóricas. Por ejemplo, un “impuesto por cabeza” o una “cuota fija” para el pago de un servicio público (un *poll tax*) puede ser eficiente en teoría, pero una vez que se toma en cuenta la reacción —con frecuencia negativa— de los votantes frente a un esquema de este tipo, es claro que algo falla en el modelo económico, pues una solución regulatoria o fiscal eficiente por definición eleva la cantidad de recursos disponibles a la sociedad y genera también la posibilidad de redistribución de derechos y obligaciones que favorecen la solución.

Que las soluciones más eficientes no siempre sean viables obliga al Estado a ceder, en mayor o menor medida, sus objetivos de eficiencia. En una sociedad democrática, los temas de libertad, igualdad y seguridad en la propiedad y ante la acción del Estado, parecen ser los que mayor influencia tienen para alterar la política. Así, podemos esperar que los gobiernos promuevan en general soluciones regulatorias eficientes, pero que el cumplimiento de otras metas determine la forma que toman las respuestas específicas.

¹⁰³ Cuando hablamos de “regulación”, podemos incurrir en una “miopía en reversa” al considerar que se trata de asuntos administrativos que se resuelven en uno u otro sentido de acuerdo a objetivos de eficiencia. Sin embargo, las soluciones que provee el Estado a temas específicos de regulación representan también su visión fundamental sobre otros temas importantes de política, en particular el de derechos humanos y la relación del ciudadano con el Estado.

¹⁰⁴ Richard Epstein, *Takings*, Harvard University Press, Cambridge, 1995.

Si bien la investigación nos hace ser escépticos acerca de las recetas simples sobre las posibilidades del Estado para afectar los resultados de la economía¹⁰⁵, una de las hipótesis que empíricamente parece tener mayor validez se refiere a la contribución positiva que la seguridad sobre los resultados del proceso económico tiene respecto a la acumulación de riqueza. En su investigación sobre Europa Occidental entre 1050 y 1800¹⁰⁶, De Long y Shleifer encuentran evidencia sobre dicha relación. En particular, sus resultados señalan que las políticas fiscales impredecibles y confiscatorias se relacionan con un menor crecimiento económico. En su definición, política fiscal incluye la clase de restricciones a la propiedad que en tiempos contemporáneos asociamos con el término ‘regulación’.

Con la caída del muro de Berlín, se dio un impulso para promover el desarrollo de instituciones económicas de mercado en las regiones de Europa del Este y Asia que antes funcionaban con sistemas de planificación central. Aproximadamente en los mismos años, se pusieron en marcha programas de reforma del Estado en Latinoamérica, en países con diferentes combinaciones de elementos democráticos y autoritarios.

Para los Estados, una de las principales variables de decisión, mas no un común denominador en esta oleada de reformas, ha sido el grado en que se introducen elementos de competencia en el sector económico, especialmente en las grandes industrias que

¹⁰⁵ Con frecuencia leemos sobre “el papel del Estado en la economía”, pero el desarrollo de ese tema supone una tesis opuesta a la expresada por uno de los más destacados predicadores en la profesión, en el sentido de que “los economistas ejercen una influencia pequeña y escasamente detectable sobre las sociedades en las que viven (George Stigler, “Do Economics Matter”, en Stigler, George. *The Economist as a Preacher and Other Essays*, Chigago, University of Chicago Press, 1982, p. 63). Si nos adherimos a esta tesis, entonces las preguntas relevantes se refieren a la influencia de la economía sobre la conducta del Estado, pudiéndose decir mucho menos sobre la cuestión opuesta.

¹⁰⁶ De Long, Bradford y Shleifer, “Princes and Merchants: European City Growth before the Industrial Revolution”, *Journal of Law and Economics*, Vol. 37 (2), 1993, pp. 671-702.

estaban bajo propiedad estatal o en regulaciones monopolísticas. Se ha reconocido que un régimen de competencia tiene sentido sólo si existe seguridad acerca del proceso regulatorio y, en particular, sobre las limitaciones a la propiedad que puede imponer el Estado.

Los casos de regulación que se comentan a continuación plantean a los gobiernos dilemas de política específicos. En todos ellos existe consenso sobre la necesidad de alguna intervención por parte del Estado para conseguir resultados más eficientes. La forma de regulación que se sigue en estas actividades está influida crucialmente por la tecnología y otros determinantes estructurales del mercado, lo que obliga a los gobiernos a realizar, en algún momento, programas de modernización, cualquiera sea el escenario político. No obstante, la evidencia señala que hay diferentes formas de intervención y éstas determinan, a su vez, estructuras reales en la sociedad que no siempre son compatibles o favorecedoras de condiciones de competencia.

Es así que la modernización regulatoria no tiene necesariamente el objetivo de promover la competencia y la igualdad de oportunidades. Con frecuencia, la modernización es la forma de renovar un régimen de privilegios. Un gobierno puede así aparecer como modernizador (por ejemplo, privatizando empresas estatales), pero mantener condiciones de monopolio, de manera que los beneficios del cambio de régimen resultan limitados si existe incertidumbre sobre la capacidad del gobierno de sostener al monopolio, o son apropiados por los beneficiarios de la privatización.

Económicamente, el concepto de propiedad se asocia a la capacidad de predecir el resultado de un proceso económico, a la capacidad de agentes específicos para apropiarse de los beneficios del proceso productivo, no al estatus señalado por un documento legal. Un régimen legal de propiedad privada, que por ser monopólico o por estar sujeto a incertidumbre regulatoria oficial no provea a los agentes económicos de una base para conocer los resultados de sus acciones, no conducirá al crecimiento, y la propiedad que se establece en un documento legal no corresponde plenamente a una propiedad real.

Un elemento fundamental de las reformas económicas al Estado en los últimos veinte años del siglo XX es el supuesto de que un régimen de competencia dará mayor seguridad al proceso económico o, alternativamente, que un régimen monopólico tiende a ser menos favorable, por la incertidumbre de intervención estatal o de la capacidad del gobierno para sostener regulaciones monopólicas. Es por ello que un régimen político igualitario y democrático es con frecuencia considerado como necesario para el crecimiento. De ser esta hipótesis correcta, un Estado tendrá el mayor crecimiento si consigue la combinación óptima de apoyo al régimen, regulación y fiscalización eficientes, pero dada la heterogeneidad social de los Estados, esperaríamos que la regulación óptima difiera entre países.

REGULACIÓN A LA SALUD

El tema de la regulación a los sistemas de salud es uno de los que tiene mayor impacto sobre la capacidad fiscal de los Estados contemporáneos y que requieren mayor intervención regulatoria, así como uno de los más complejos por haber menor acuerdo teórico acerca de cuál es la forma óptima de intervención.

Un acervo importante de literatura contemporánea sobre el tema parte de la idea de que los contratos que se establecen en las relaciones entre médicos y pacientes están plagados de situaciones de información asimétrica y riesgo moral, por lo cual se hace necesaria la intervención estatal. Sin embargo, una revisión exhaustiva de las discusiones de política sugiere que el principal problema en esta área es la falta de acceso de las personas a los servicios médicos o de cobertura de aseguramiento, lo que en general no guarda relación con el problema de la ineficiencia en la contratación. Es decir, en la mayoría de los países el asunto radica en que una parte de la población carece de la capacidad de adquirir cierto nivel mínimo de servicio considerado como socialmente aceptable, y no en la existencia de problemas de contratación¹⁰⁷.

¹⁰⁷ En Townsend encontramos un análisis de los problemas de contratación mencionados en relación a economías medievales. La información asimétrica y el riesgo moral son la regla y no la excepción en las relaciones comerciales. No hay evidencia de que sean situaciones más frecuentes o graves en el caso de los servicios de salud que en muchas otras actividades que, sin embargo, no están sujetas a regulaciones e intervención estatal en forma tan extensa. En los servicios médicos, como en la mayor parte de los servicios al consumidor, el proveedor generalmente conoce mucho más que el comprador acerca de los bienes y servicios involucrados en la contratación. Así, no es sorprendente que encontremos las soluciones que se dan en otros mercados: el consumidor tiende a establecer relaciones de largo plazo con su médico (en medicina familiar aun cuando el proveedor sea una institución pública), y en situaciones de alto costo

Por ello, me interesa aquí la discusión sobre contratación en la medida en que se relaciona con el problema de las opciones abiertas al Estado para intervenir y cumplir con los objetivos de acceso a los servicios. Podríamos tener un Estado que interviniera sólo para reducir los problemas de contratación, al igual que lo hace en muchas otras actividades, pero no creo que ello fuera un problema tan importante como el del Estado que interviene para conseguir cierto nivel universal de servicios para su población. De la cuantiosa discusión y análisis sobre política de salud que se produjo en la primera parte del decenio del noventa, los artículos de Diamond¹⁰⁸ y Cochrane¹⁰⁹ resumen dos grandes clases de opciones que enfrenta un Estado que busca cumplir con el objetivo social mencionado. Este, claramente no es sólo la eficiencia; los gobiernos también consideran indispensable cierto acceso de su población a los servicios de salud.

Los problemas de contratación son relevantes porque el aseguramiento de los gastos de salud presenta un problema de inconsistencia temporal. Esto significa que, por un lado, los consumidores no tienen la seguridad de que un proveedor de aseguramiento mantendrá cierto patrón de primas aun después de que se padezca un evento (e.g. accidente o enfermedad) que eleve permanentemente el costo de mantener la salud y, por el otro, el

monetario o físico tiende a buscar una “segunda opinión” médica (aun si el proveedor es una institución pública). Robert M. Townsend, *Financial Structure and Economic Organization*, Basil Blackwell, Cambridge, 1990.

¹⁰⁸ Peter Diamond, "Organizing the Health Insurance Market", *Econometrica*, Vol. 60, 1992, pp. 1233-1254.

¹⁰⁹ John Cochrane, "Time Consistent Health Insurance", *Journal of Political Economy*, Vol. 103, 1995.

proveedor no puede comprometerse a celebrar tal contrato porque no puede obligar al consumidor a sostener una relación sobre un plazo lo suficientemente largo¹¹⁰.

Ante estos dos problemas (la incapacidad de una parte de la población para adquirir servicios y la inconsistencia temporal de los contratos), los países han planteado diferentes soluciones que, para los efectos de este artículo, se resumen en la opción de provisión integrada de aseguramiento y provisión de servicios de salud, y en la opción de provisión de aseguramiento sin incurrir en la provisión de servicios de salud¹¹¹. La tendencia desde el decenio de los ochenta es hacia menos provisión integrada, es decir, hacia esquemas de aseguramiento social separados de la provisión de servicios médicos y hospitalarios¹¹². Así, la provisión de aseguramiento tiende a ser social, con el Estado jugando un papel central, mientras que la provisión de servicios puede ser pública o privada sin que ello afecte la capacidad del Estado de proveer seguro social.

Tanto Cochrane como Diamond plantean soluciones al problema del aseguramiento social que presuponen la provisión privada de servicios, pero aceptan la necesidad de que se compartan los riesgos entre toda la sociedad y permiten la contribución estatal a hogares en desventaja económica. Sin embargo, la solución que propone Diamond implica la

¹¹⁰ Puede observarse que este problema no se deriva de la asimetría en la relación entre médico y paciente que con frecuencia se cita como causa de intervención del Estado. En el problema de inconsistencia, tanto el asegurador como el asegurado enfrentan incertidumbre sobre el comportamiento de su contraparte; es más, la relación médico-paciente no es importante para generar el problema.

¹¹¹ Chernichovsky y OCDE contienen caracterizaciones más ricas de los modelos de seguridad social para la salud, pero para los efectos de este artículo basta con lo mencionado en el texto. Don Chernichovsky, "Health System Reforms in Industrialized Democracies: An Emerging Paradigm", *The Milbank Quarterly*, Vol. 73, 1995. OCDE, *The Reform of Health Care, a Comparative Analysis of Seven OECD Countries*, Organization for Economic Cooperation and Development, 1994.

¹¹² Cabe señalar que esta separación no implica necesariamente que la provisión de los servicios sea privada.

creación de fondos regionales monopólicos que llevan a cabo las funciones de aseguramiento, mientras que la propuesta de Cochrane permite una solución descentralizada (Gráfica 1 y Recuadro 1).

(Gráfica 1, Recuadro 1)

La solución de Diamond se asemeja al funcionamiento de algunos seguros sociales europeos, mientras que la de Cochrane requiere la presencia de mercados financieros de cierta sofisticación. Ambas soluciones suponen un marco regulatorio fuerte, sólo que en una se deja una gran libertad para la formación de convenios entre particulares, mientras que en la otra hay una acción decisiva de control previo por parte del Estado. Ambos planteamientos son teóricos y podrían ser acotados en sus posibilidades de instrumentación, pero eso no es importante para nuestros fines. Lo relevante es señalar que para un gobierno con objetivos de aseguramiento social hay al menos dos caminos abiertos que proveen soluciones a los dos problemas principales. La diferencia central es que mientras uno requiere del funcionamiento de un monopolio designado estatalmente para financiar los servicios de salud, el otro sólo da al Estado la función de evitar desviaciones en la contratación y de compensar a grupos específicos en desventaja.

Siendo la reforma a la seguridad social y a la regulación a los servicios de salud tema de discusión en la mayoría de los países durante el decenio de los noventa, las implicaciones de los caminos señalados por estos dos modelos son cruciales. Algunos gobiernos pueden considerar más accesible el camino apuntado por Diamond, especialmente si ya cuentan con grandes organizaciones de salud establecidas; pero al hacerlo pueden crear condiciones monopólicas que elevarían el costo del aseguramiento social.

La solución propuesta por Cochrane consigue máxima competencia entre proveedores de servicios y, en consecuencia, menores costos del seguro social. Además permite al Estado aplicar políticas compensatorias, solidarias, que se definan dentro de su capacidad fiscal. Sin embargo, en muchos países la capacidad del Estado para hacer cumplir los contratos que requiere el modelo puede hacer poco realista esta salida.

La necesidad de acción colectiva es ineludible una vez que se acepta la conveniencia de contar con aseguramiento social, pero determinar el balance más adecuado entre la competencia en la provisión de servicios de salud y las regulaciones conducentes a garantizar servicios a la población de bajos ingresos es uno de los problemas más sensibles de la política económica en los noventa.

Desde el punto de vista de la eficiencia, la elección entre los modelos estaría determinada por el costo de administrar, en un caso, el monopolio estatal que redistribuye el riesgo y, en el otro, el sistema de contratos. En la práctica, la elección tenderá a desembocar en estructuras complementarias muy diferentes. En un caso, habrá una fuerte organización estatal con poder centralizado; en el otro, se desarrollará un ambiente de mayor competencia y menor concentración de poder, pero menor capacidad estatal para

enfrentar situaciones específicas. La elección del Estado considerará seguramente estos últimos factores y no sólo los resultados en términos de eficiencia¹¹³.

TELECOMUNICACIONES

Ante reformas generalizadas en el sector de las telecomunicaciones para permitir la adopción de nuevas tecnologías, se observa un espectro que va desde regímenes de competencia totalmente abierta, hasta casos de reforma sólo para permitir a monopolios la adopción de nuevas tecnologías. Una pregunta central es la medida en que un Estado puede “ganar la carrera a la tecnología” y conservar protección a monopolios ante un avance avasallador en comunicaciones y electrónica. Perder esta carrera puede significar para el Estado no sólo elevar sustancialmente el costo de sostener al monopolio, sino introducir incertidumbre sobre el resultado final de manera que ni siquiera el monopolio invierta a los niveles previstos.

La de telecomunicaciones es una industria que en decenios pasados (aproximadamente entre los años treinta y los sesenta) fue considerada monopolio natural y comenzó por ello a ser regulada con base en concesiones, licencias y otros instrumentos jurídicos que establecieron la exclusividad de un proveedor. Si bien siempre fue discutible

¹¹³ Contar con esta capacidad de intervención discrecional en cuestiones laborales parece ser altamente valuado por los gobiernos, al menos en América Latina . Gustavo Márquez, editor, *Reforming the Labor Market in a Liberalized Economy*, Interamerican Development Bank, Washington, D.C., 1995.

ese supuesto¹¹⁴, también era cierto que las condiciones de interconexión y el tamaño del mercado en esos años dificultaban la competencia. A partir de los años setenta comenzó a ser reconocido que existían nuevas condiciones para la industria y, de hecho, ya para la mitad de los noventa eran numerosos los países que habían emprendido algún programa de liberalización.

Un segundo cambio de importancia es la convergencia tecnológica, que implica la posibilidad de proveer distintos servicios por un mismo medio físico, en comparación a tecnologías más viejas que tendían a especializarse en un servicio específico. Así, por ejemplo, las viejas tecnologías utilizan diferentes sistemas de transmisión para datos, voz, vídeo, mientras que las nuevas tienden a permitir la combinación de diversos tipos de señales.

Las telecomunicaciones son también un elemento que afecta la seguridad nacional. El libro del general mexicano Álvaro Obregón, *Ocho mil kilómetros en campaña*¹¹⁵, ejemplifica cómo el control de los telégrafos tuvo una importancia crucial respecto a las estrategias de guerra y la política durante la segunda década de este siglo. No sorprende, pues, que pocos años después, al expedirse la regulación básica sobre la materia, el gobierno tuviera cuidado en establecer regulaciones estrictas al establecimiento de líneas de telégrafo, las cuales quedaron bajo control federal y una regulación monopólica.

¹¹⁴ Robert Bornholz y David S. Evans, "The Early History of Competition in the Telephone Industry", en Evans, David S., editor, *Breaking Up Bell. Essays on Industrial Organization and Regulation*, North-Holland, New York, 1983.

¹¹⁵ Alvaro Obregón, *Ocho mil kilómetros en campaña*, FCE, México, 1959.

Es improbable que en los veinte y los treinta alguien se haya imaginado el avance que tendrían las telecomunicaciones cuarenta años después. En la actualidad, las condiciones tecnológicas han obligado a los gobiernos a desechar las hipótesis de monopolio natural y a permitir la convergencia de servicios, a pesar de la importancia del sector para la seguridad nacional. Sin embargo, no debe confundirse esto con la adopción de una regulación procompetitiva. Las condiciones para la interconexión de redes de telecomunicaciones y el acceso al espectro radioeléctrico han adoptado nuevas modalidades para crear y sostener poder monopólico. Así, un gobierno puede modernizar a la industria sin tener como objetivo predominante la mayor competencia.

Respecto al uso del espectro radioeléctrico, los gobiernos tienen la opción de favorecer su máximo empleo, para lo cual deben flexibilizar las regulaciones sobre el acceso (¿quién lo puede utilizar?) y sobre el uso (¿qué servicios pueden darse en cada banda?). Sin embargo, los programas de reforma se ven con frecuencia influenciados por viejas respuestas a estas preguntas, promoviendo la creación de modernos monopolios. Para algunas empresas, las ganancias se derivan del control de bandas del espectro radioeléctrico y no de la capacidad de proveer un mejor servicio¹¹⁶. Los gobiernos, de esta forma, han recurrido a soluciones que permiten o favorecen los nuevos usos sólo por parte de los proveedores originales —es decir, los que ya estaban en el mercado antes de que se dieran los programas de reforma, típicamente con un capital hundido importante en la actividad— y que buscan un balance competitivo restringido a un número limitado de aspirantes. Uno de los casos más claros es la distinción que permanece entre radiodifusión (es decir, radio y

¹¹⁶ De estas soluciones se deriva el dicho de que en la actualidad la industria de telecomunicaciones es un negocio de bienes raíces.

televisión) y otras telecomunicaciones. No existe razón tecnológica para que la radiodifusión tenga una regulación diferente al resto de las telecomunicaciones, pero los gobiernos invocan un interés público en el control de la información para sostener regulaciones más restrictivas en radio y televisión que en otras áreas.

Por otra parte, las nuevas tecnologías favorecen a los sistemas descentralizados de comunicación, en oposición a las viejas técnicas que forzaban el uso de unos pocos conmutadores. La comunicación menos centralizada requiere, sin embargo, un mínimo de acceso a conmutadores y líneas en forma compartida. Esta condición no es diferente a la que tienen muchas otras actividades en que cierta parte del proceso productivo requiere que los proveedores compartan ciertos recursos, pero ello no implica que la eficiencia requiera el control exclusivo de todo el proceso por parte de un proveedor. Por ello, en algunos países se han adoptado regulaciones para evitar la monopolización de la industria mediante el control de partes del proceso. Por ejemplo, en televisión por cable se pueden “desempaquetar” o “desagregar” los servicios para facilitar el acceso de programadores a las líneas y en telefonía se puede obligar al uso común de los conmutadores sin restringir otras partes del proceso, así como establecer reglas para compartir la numeración entre redes de diferentes proveedores.

Al privatizar cadenas de televisión, o al introducir regulaciones para permitir la adopción de nuevas tecnologías (por ejemplo, televisión directa por satélite, DBS o DTH, o televisión por cable), los gobiernos han permitido con frecuencia no sólo que los viejos monopolios sean quienes reciban las licencias para operar los nuevos sistemas, sino también que se establezcan garantías para evitar que proveedores alternativos de

programación puedan acceder a los medios físicos de transmisión. Así, el controlador de los medios físicos tiene la posibilidad de monopolizar negocios complementarios, destacando los de producción y programación.

Incidentalmente, un problema análogo al de la interconexión se da en los programas de reforma en ferrocarriles. Al privatizar un ferrocarril, el gobierno tiene la opción de transferir el monopolio a particulares. Al hacerlo, la economía en su conjunto puede obtener ganancias importantes en eficiencia, pero otorgar al controlador de las vías férreas el control de las máquinas y los vagones es innecesario para obtener dichas ganancias. Por ello, en la privatización de los ferrocarriles surge como una pregunta fundamental la regulación a los “derechos de paso”: ¿bajo qué condiciones puede un competidor utilizar la vía para correr sus máquinas y vagones?¹¹⁷

Cabe señalar que los gobiernos suelen plantear sus objetivos regulatorios en el largo plazo y contar —al mismo tiempo— con objetivos fiscales que, por el contrario, son de más corto horizonte. Por lo mismo, en programas de privatización puede favorecerse la conservación de monopolios para obtener mayores ingresos en la venta, pero ello no significa que se eleve el valor de la industria, ya que en general un monopolio vale menos que una industria competitiva. De hecho, aun si el monopolio no consigue inclinar las leyes fiscales a su favor (lo cual es un supuesto que no se cumple en casos importantes), en el largo plazo la industria en competencia genera mayores ingresos fiscales, porque su volumen de ventas es también mayor que el del monopolio, así que el dilema no es sólo

¹¹⁷ La regulación a carreteras de cobro plantea problemas análogos a los de los derechos de paso en ferrocarriles.

entre ingresos fiscales y competencia, sino también entre ingresos fiscales de corto plazo y de largo plazo¹¹⁸.

De esta forma, un gobierno tiene abierta la opción de permitir ganancias en eficiencia respetando intereses monopólicos. El cambio tecnológico obliga a un sistema regulatorio bien administrado a adoptar ciertos cambios, pero ello no equivale a la adopción de regulaciones procompetitivas. Sin embargo, un gobierno que desee favorecer las metas fiscales sobre las de competencia, debe ponderar el riesgo adicional de que el cambio tecnológico le gane la carrera al regulador. Las telecomunicaciones son de nuevo un excelente ejemplo, ya que aún a principios de los noventa el debate se centraba sobre la posibilidad de tener competencia en el servicio de larga distancia. Pero, hacia la segunda parte del mismo decenio, la tecnología había ganado la carrera y quienes optaron por limitar la competencia en larga distancia se encuentran ahora con el reto adicional de abrir el mercado a la competencia en telefonía local. Otros ejemplos de celo regulatorio que se asocian a un retraso con respecto al cambio tecnológico pueden encontrarse en los derivados financieros¹¹⁹ y la política industrial¹²⁰. Así, los intentos por dar seguridad al proceso al retrasar la liberalización del sector pueden tender hacia mayor incertidumbre, ante la evidencia creciente de que tarde o temprano, el regulador tendrá que dar cambios bruscos para aceptar nuevas realidades.

¹¹⁸ La relación entre precios de empresas, poder monopólico y política de competencia ha sido estudiado por George Bittlingnager, "The Stock Market and Early Antitrust Enforcement", *The Journal of Law and Economics*, Vol. XXXVI, No. 1, abril de 1993, pp. 1-33.

¹¹⁹ Christopher L. Culp y Robert J. MacKay, "Regulating Derivatives. The Current System and Proposed Changes", *Regulation*, No.4, 1994, pp. 38-51.

¹²⁰ Gary R. Saxon House, "What's all This About Japanese Technology Policy?", *Regulation*, Vol. 16, No.4, 1994, pp. 38-46.

LEGISLACIÓN SOBRE QUIEBRAS Y SEGUROS BANCARIOS

La protección a empresas establecidas, especialmente de bancos, es un tercer caso en que los Estados pueden incurrir en actividades regulatorias para tratar de afectar resultados distributivos o sectoriales a un costo importante sobre la seguridad del proceso económico.

La legislación sobre quiebras y suspensión de pagos busca evitar que una empresa que ha perdido la capacidad de satisfacer sus obligaciones, incurra en actividades que llevan discrecionalmente a “devengar” pérdidas adicionales. Las empresas capitalistas reciben beneficios en relación a la diferencia entre su valor y sus obligaciones, pero paradójicamente, una vez que una empresa encuentra en extremo difícil cumplir con sus obligaciones, sus resultados son los mismos si pierde un peso o un millón de pesos; a partir de ese momento, quienes pagan las pérdidas son sus acreedores. Puede entonces adoptar estrategias de negocios sumamente arriesgadas para tratar de multiplicar el valor de los activos o, simplemente, dilapidarlos. Es decir, una empresa quebrada buscará estrategias de alto riesgo aun si tienen un valor esperado negativo, pues de darse ganancias, éstas serían para la empresa, pero de darse pérdidas, serían para los acreedores.

Por otro lado, la legislación bancaria cuenta con mecanismos de protección al ahorro para evitar pánicos bancarios. La estructura de activos y pasivos de los bancos es tal que, por un lado, se tienen depósitos a plazos relativamente cortos, mientras que, por el otro, los créditos se otorgan para proyectos de más largo plazo. Si todos los acreedores

deciden retirar sus depósitos al mismo tiempo, entonces un banco sano puede enfrentar problemas de liquidez que lo lleven a la quiebra. Por razones que no son tema de este artículo, existe la posibilidad de que ese evento se dé simultáneamente en muchos bancos, llevando a una quiebra generalizada¹²¹.

Tanto en el caso de la empresa quebrada como en el del banco que enfrenta una “corrida” contra sus reservas, las contrapartes contractuales comparten un problema de información. El acreedor no reconoce si la empresa que continúa funcionando está o no quebrada, lo que dificulta su decisión de seguir financiándola y recuperar todo lo prestado o de cobrar de inmediato cualquier pasivo que la empresa pueda cubrir. Por su parte, el depositante tampoco reconoce fácilmente la situación de insolvencia de la institución financiera, por lo que enfrenta incertidumbre acerca de la conveniencia de mantener sus depósitos o de añadir leños a la hoguera retirándolos. La legislación concursal y la legislación sobre protección al ahorro comparten el objetivo de asegurar a estas contrapartes que cualesquiera que sean los activos remanentes, éstos serán distribuidos equitativamente, y que la empresa o el banco no incurrirán en prácticas excesivamente riesgosas para recuperar sus faltantes.

Los mecanismos de protección al ahorro garantizan total o parcialmente los depósitos en bancos. En algunos países, se protegen también depósitos no bancarios e, incluso, se dan casos en que la legislación pretende proteger *todos* los activos del sistema financiero ante problemas de liquidez.

¹²¹ Douglas Diamond y Philip Dybing, "Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity", *Journal of Political Economy*, Vol 91, No. 3, junio de 1983, pp. 401-419.

Proteger activos obliga inevitablemente a un gobierno a tomar el control de las operaciones bancarias y comerciales, ya sea mediante la adquisición de los activos de instituciones financieras en problemas o concediéndoles crédito.

De esta situación surge una inquietud que radica en la posible contradicción entre ambos cuerpos de legislación, pues ante la realización de los supuestos que disparan la aplicación de los mecanismos de protección al ahorro, algunas empresas (incluyendo, en particular, a los bancos) pueden encontrar que les conviene seguir políticas de alto riesgo o de dilapidación de recursos mediante mala administración, ya que las pérdidas no terminan siendo su responsabilidad. Peor aún que en el caso de la quiebra, aquí el pagador residual es el gobierno. Es decir, la legislación de protección al ahorro puede tener exactamente el resultado contrario al proceso concursal; éste último busca liquidar la empresa con cualesquiera activos que le queden, mientras que la primera supone que existen activos valiosos pero de liquidez insuficiente, por lo que más que liquidar al banco, basta con financiarlo para resolver sus problemas temporales¹²².

La legislación de protección al ahorro contiene mecanismos para limitar esa pérdida, principalmente la intervención de los bancos, pero una reflexión sobre la legislación de quiebras explicita las dificultades que enfrenta la intervención. En casos de quiebra, uno de los problemas más grandes para un juez es designar al administrador o al supervisor (el “interventor”). Los buenos administradores por lo general no se dedican a manejar empresas quebradas, y los administradores de las empresas quebradas tienden a ser malos o

corruptos. Bajo los supuestos que llevan a intervenciones bancarias, el escenario es aún menos alentador, pues se trata de casos en que el sistema en general tiende a estar en problemas. Si es difícil solucionar casos de quiebra de entidades comerciales aisladas, más lo es cuando un área o sector industrial está en problemas.

Las intervenciones judiciales por quiebra son procesos complicados debido a las dificultades que tiene el tribunal para conocer y procesar toda la información relevante. Lo mismo se aplica en casos bancarios, aunque si en efecto existe una condición generalizada en el sistema económico que determina la situación temporal de iliquidez, mantener a los administradores originales (es decir, a los que manejaban los bancos cuando se dio el problema) no afecta la probabilidad de solución de la crisis.

Esta contradicción concede opciones a los gobiernos. En algunos casos, se ha optado por una protección generalizada al sistema financiero, incluyendo por ejemplo operaciones de factoraje y corretaje, en las cuales, si bien el riesgo sistémico del sistema monetario es nulo, se ha utilizado el argumento de la necesidad de control de la psicología de masas para justificar la regulación; o bien un gobierno puede optar por una regulación de protección sólo al ahorro bancario y el uso de “gatillos” automáticos para la intervención y reutilización de activos, delimitando en forma estrecha la definición de activos sujetos a protección (siendo el caso más conocido el límite al valor del depósito protegido).

¹²² Este sería el caso extremo. En general, la legislación de protección al ahorro supone que un banco puede haber perdido activos, pero suele mantenerse el supuesto de que los problemas son principalmente de liquidez.

En forma complementaria, un gobierno puede adoptar una legislación sobre quiebras que promueva la protección de los accionistas y de la administración original con litigios largos que tienden a agotar los activos o a reasignarlos a los grupos mencionados, o bien promover legislaciones que obligan a la resolución rápida mediante la reasignación de activos a los acreedores.

Al optar por una determinada combinación de protección a los activos regulados por las leyes financieras y la legislación concursal, se toman decisiones para proteger cierto ambiente de competencia o de monopolio, para favorecer la permanencia de algunos grupos de administradores sobre nuevos equipos, y ello puede afectar la movilidad social en la conducción de las empresas, especialmente en un país con una distribución del ingreso inequitativa y mercados delgados de gerentes. En economías con limitada movilidad social, se está optando por asignar recursos de determinados grupos a otros. Los gobiernos no tienen muchas opciones para alterar las condiciones que llevan a las empresas a la quiebra o al sistema financiero a enfrentar problemas de liquidez; en realidad sólo pueden reducir o aumentar marginalmente las condiciones que inducen esos eventos. Sin embargo, tienen una gran influencia para determinar quiénes son los beneficiarios o los perdedores de esas situaciones.

El mensaje es que cuando un gobierno opta por una política de conservación del valor en una empresa o sector de la economía, está utilizando capital público para ello, ya que el proceso regulatorio no da por sí mismo capacidad de generar riqueza a los gobiernos. La creación de poder monopólico mediante la regulación, la imposición generalizada de costos fiscales a favor de las empresas o sectores beneficiados, son tal vez los candidatos

más atractivos para un gobierno que busca conceder esa protección. Al hacerlo, un gobierno puede justificarse arguyendo la búsqueda de la eficiencia o seguridad en ese sector específico, pero surge la pregunta del grado en que al usar ese capital público debilita al resto de la economía e introduce un equilibrio social que favorece a grupos sociales específicos, y ya no sólo a empresas o sectores, y obtiene como producto final un costo en crecimiento global.

CONSIDERACIONES GENERALES

En ocasiones se comenta que la regulación es una solución a problemas de información asimétrica o de externalidades¹²³. Sin embargo, que existan dichos problemas no significa que el gobierno tenga capacidad de reconocerlos o que existan soluciones únicas a ellos. En todos los casos que he comentado, el Estado enfrenta problemas para identificar la naturaleza del problema, y en todos enfrenta opciones que derivan en soluciones muy diferentes en su impacto sobre los actores sociales. Por ello es crucial que el Estado distinga los motivos de su intervención: eficiencia, redistribución del ingreso o resultados sectoriales.

Destaca al respecto la gran discusión sobre política de salud que se desarrolla en varios países. He subrayado que la principal razón por la cual intervienen los gobiernos es

¹²³ Giandomenico Magione, *Regulating Europe*, Organization for Economic Cooperation and Development, 1993.

parar dar seguridad en la salud a grandes grupos de población que de otra forma no la tendrían; sin embargo, mucho de la literatura propone que la intervención se motiva por imperfecciones de mercado. Un gobierno que busca resolver imperfecciones de mercado sigue un camino diferente a aquél que busca la provisión universal de servicios. Aun entre los gobiernos que tienen como dominante el segundo fin mencionado, hemos comentado dos opciones que llevan, en un caso, a la creación de grandes instituciones estatales, y en otro en que la intervención del Estado se da sólo en la solución de diferencias contractuales y apoyos directos a grupos específicos.

La discusión de los casos implica que la elección de los mecanismos para la intervención estatal puede ser substancial. Como señala Martínez¹²⁴, existe un margen importante de elección para el gobierno entre soluciones que requieren intervención *ex-ante* y esquemas de solución *ex-post*. Es decir, el gobierno puede intervenir mediante la definición de regulaciones que exigen el cumplimiento de requisitos previos y autorizaciones, o bien puede promover reglas que influyen sobre la acción de los agentes económicos sólo en forma disuasiva y utilizan evaluaciones y castigos posteriores a la conducta.

De esta manera, un gobierno puede optar por apoyar a las instituciones financieras con sistemas de protección generalizada de activos, así como por una política industrial que condiciona la actividad de las empresas para que no incurra en riesgos considerados excesivos y que las rescata en caso de quebrantos. Así mismo, también puede optar por una

¹²⁴ Gabriel Martínez, “Legislación civil y entidades reguladoras, acción administrativa y acción judicial”, artículo presentado en el Primer Congreso Latinoamericano de Economía y Derecho, ITAM, México, 1995.

legislación que deja en libertad de actuación a los bancos y empresas y las “castiga” en caso de quebrantos, asignando las pérdidas a los dueños. En el papel, para un gobierno suficientemente informado, las políticas pueden conducir a resultados similares; en la práctica, la primera opción requiere de una interrelación estrecha entre empresas y funcionarios del gobierno y exige que estos últimos tomen las decisiones que en la segunda opción corresponden a los jueces. Una pregunta añeja en la economía es si un sistema bancario está mejor protegido contra un pánico por un seguro de ahorro o por obligar a los dueños de los bancos a asumir pérdidas con su capital personal¹²⁵. Análogamente a la discusión sobre sistemas de salud, ambos sistemas de mercado son potencialmente eficientes, pero requieren una clase muy diferente de administración estatal: en el primero, se requiere una gran y poderosa burocracia para regular a los bancos, y en el segundo, el sistema es administrado en los tribunales y no hay contacto cotidiano entre autoridad y proveedores.

Aunque las propuestas de Cochrane y de Diamond para salud, y la de banca con seguro para el ahorro y banca libre son potencialmente eficientes, en la medida en que los procedimientos civiles y los administrativos utilizan diferentes medios de prueba, toman sus decisiones en distintas etapas del proceso productivo, utilizan personal con distinto grado de especialización técnica sobre la industria y consideran incluso diferentes estándares como objetivo de la ley, los resultados difícilmente serán similares.

¹²⁵ Este sería el caso de la “banca libre”, donde no se permite la operación de bancos como sociedades de responsabilidad limitada, sino que el capitalista que participa en esta actividad debe responder con sus bienes personales ante las pérdidas. E. Philip Davis, *Debt, Financial Fragility and Systemic Risk*, Clarendon Press, Oxford, 1995.

En la solución administrativa, el gobierno utiliza su poder coercitivo principalmente para afectar decisiones con el fin de que sean mejores decisiones de negocios; en el caso de los procedimientos civiles, lo utiliza para evaluar si las decisiones de negocios fueron correctas bajo cierto estándar de equidad y honestidad, sin considerar substancial si dichas decisiones fueron buenas o malas. El primer proceso desea que las decisiones sean buenas y hace partícipe al Estado en ellas; el segundo acepta que hay malas decisiones de negocios y no pretende que el Estado participe en ellas, ni en las buenas ni en las malas.

La política de competencia prefiere el camino de la intervención *ex-post*. Ello implica una mayor separación entre la esfera del poder político y la del económico¹²⁶. La política de competencia obtiene sus resultados de la expectativa de castigo a los infractores, mientras que un enfoque regulatorio supone la capacidad del gobierno para informarse y moldear la conducta de los agentes económicos.

En la práctica, no es secundario que la solución regulatoria exija una colaboración cotidiana entre la esfera política y la económica, pues ello lleva a la construcción de relaciones y compromisos personales que tienden a ser menos importantes cuando la intervención estatal es *ex-post*, de manera que es evaluativa y sancionadora en lugar de planificadora y comprometedora.

¹²⁶ Nathan Rosenberg y L.E. Birdzell Jr., *How The West Grew Rich*, Basic Books Inc. Publishers, New York, 1986.

Las opciones para reformar la política económica de los gobiernos tienen límites impuestos por la realidad económica, y, en general, la posibilidad de modernización no es coincidente con objetivos de promover competencia.

Así, como parte de los programas de liberalización, en algunos países se ha optado por estrategias que definen grupos controladores del capital en los que generalmente el gobierno tiene una participación discrecional importante en elegir a los nuevos propietarios y administradores de las empresas. En cambio, en otros países se han llevado a cabo estrategias de pulverización del capital, como los programas para distribuir recursos fiscales entre la población con la finalidad de que sea la población en general la que adquiera las empresas, de tal forma que se reduzca la concentración.

Estas estrategias de pulverización tienen la ventaja de utilizar procedimientos más transparentes, más productivos, y que causan menos oposición política por parte de los equipos o de los grupos originales de administradores. Entre ellas destacan los programas de privatización de algunos países de Europa del Este y del Reino Unido. Por ejemplo, la venta de pequeños establecimientos anteriormente estatales —como tiendas y restaurantes— fue muy exitosa en la República Checa, Polonia y Hungría, creándose numerosas pequeñas empresas privadas. Aunque la venta de grandes empresas estatales ha demostrado ser mucho más conflictiva y difícil, también hay casos relativamente exitosos como el de Alemania. En el Reino Unido, el proceso de privatización se llevó a cabo con la

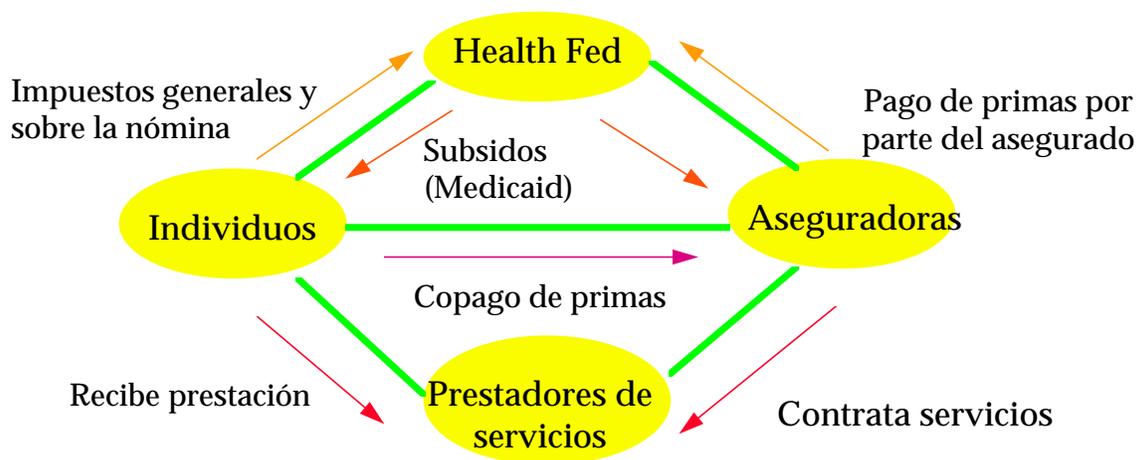
rehabilitación inicial de la empresas por parte del Estado, para hacerlas viables. Una vez que se hicieron viables se vendieron a los nuevos dueños a mejor precio¹²⁷.

Los programas de liberalización pueden confundir la economía privada con la economía de mercado, ya que la privatización con frecuencia se ve acompañada de regulaciones que limitan la competencia y el acceso a las oportunidades económicas.

Se han comentado tres casos en los que la reforma económica del Estado plantea la posibilidad de incrementar la competencia. El mensaje fundamental es que las decisiones sobre regulación y competencia son tan importantes como las referentes a la privatización. Se trata, finalmente, de complementos inseparables de un proceso común.

GRÁFICA 1: Propuesta de Diamond

Adjudica contratos, regula la calidad de las pólizas de seguros (bases mínimas)



¹²⁷ Josef C. Brada, "Privatization Is Transition...Or Is It?", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10, No.2, primavera, 1996.

Recuadro 1: Propuesta de Cochrane

- En cada periodo, los individuos que revelen estar enfermos recibirán un pago equivalente al valor presente del aumento en costos esperado por haber resultado enfermos (esto les permite pagar primas más altas).
- Los individuos que revelen estar saludables pagarán el equivalente al valor presente de la reducción en costos esperados por haber resultado ser un individuo sano (éstos pueden salir si así lo desean).
- El mecanismo consiste en establecer una cuenta individual que solamente se use para pagar primas del seguro médico y para recibir o pagar los “pagos de liquidación”.
- Un mecanismo alternativo es que el asegurador actual le paga al nuevo asegurador para recibir individuos enfermos. El asegurador actual recibe un pago del nuevo asegurador para recibir individuos sanos.

BIBLIOGRAFÍA

- Becker, Gary, *The Economics of Discrimination*, University of Chicago Press, Chicago, 1955.
- Bittlingnager, George, "The Stock Market and Early Antitrust Enforcement", *The Journal of Law and Economics*, Vol. XXXVI, No. 1, Pt. 1, abril de 1993, pp. 1-33.
- Bornholz, Robert y David S. Evans. "The Early History of Competition in the Telephone Industry", en Evans, David S., editor, *Breaking Up Bell. Essays on Industrial Organization and Regulation*, North-Holland, New York, 1983.
- Brada, Josef C., "Privatization Is Transition...Or Is It?", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10, No. 2, primavera, 1996.
- Chernichovsky, Don, "Health System Reforms in Industrialized Democracies: An Emerging Paradigm", *The Milbank Quarterly*, Vol. 73, No. 3, 1995.
- Cochrane, John, "Time Consistent Health Insurance", *Journal of Political Economy*, Vol. 103, No. 3, junio de 1995.
- Culp, Christopher L y Robert J. MacKay, "Regulating Derivatives. The Current System and Proposed Changes", *Regulation*, No. 4, 1994, pp. 38-51.
- Davis, E. Philip, *Debt, Financial Fragility and Systemic Risk*, Clarendon Press, Oxford, 1995.
- De Long, J. Bradford y Andrei Shleifer, "Princes and Merchants: European City Growth before the Industrial Revolution", *Journal of Law and Economics*, Vol. XXXVI (2), octubre de 1993, pp. 671-702.
- Diamond, Douglas y Philip Dybing, "Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity", *Journal of Political Economy*, Vol 91, No. 3, junio de 1983, pp.401-419.
- Diamond, Peter, "Organizing the Health Insurance Market", *Econometrica*, Vol. 60, No. 6, noviembre de 1992, pp. 1233-1254.

- Epstein, Richard, *Takings*, Harvard University Press, Cambridge, 1995.
- Magione, Giandomenico, *Regulating Europe*, Organization for Economic Cooperation and Development, 1993.
- Márquez, Gustavo, editor, *Reforming the Labor Market in a Liberalized Economy*, Interamerican Development Bank, Washington, D.C., 1995.
- Martínez, Gabriel y Verónica Ortiz, “Consideraciones económicas sobre la legislación concursal mercantil”, artículo presentado en el Primer Congreso Latinoamericano de Economía y Derecho, ITAM, México, 1995a.
- Martínez, Gabriel, “Legislación civil y entidades reguladoras, acción administrativa y acción judicial”, artículo presentado en el Primer Congreso Latinoamericano de Economía y Derecho, ITAM, México, 1995b.
- Obregón, Alvaro, *Ocho Mil Kilómetros en Campaña*, Fondo de Cultura Económica, México, 1959.
- OCDE, *The Reform of Health Care, a Comparative Analysis of Seven OECD Countries*, Organization for Economic Cooperation and Development, 1994.
- Rosenberg, Nathan y L.E. Birdzell Jr., *How The West Grew Rich*, Basic Books, Inc. Publishers, New York, 1986.
- Saxon House, Gary R., “What’s all This About Japanese Technology Policy?”, *Regulation*, Vol. 16, No. 4, 1994, pp. 38-46.
- Stigler, George J., “Do Economics Matter?”, en Stigler, George J., *The Economist as a Preacher and Other Essays*, University of Chicago Press, Chicago, 1982.
- Townsend, Robert M., *Financial Structure and Economic Organization*, Basil Blackwell, Cambridge, 1990.

Capítulo IV

El papel del Estado en política social y gasto social

HERNÁN BÜCHI

ANTONIO SANCHO

INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene por objeto aportar algunas reflexiones en torno al papel del Estado en materias de políticas sociales y gasto social. No pretende analizar ambos tópicos en forma exhaustiva ni teórica, sino abordarlos desde una perspectiva práctica de instrumentación y diseño de políticas públicas en países en desarrollo. Con frecuencia, los ejemplos que se abordarán se referirán al caso concreto de Chile de los últimos treinta años. Ello no quiere decir que dicha experiencia sea universal ni que las formas y mecanismos que se adoptaron para promover una sociedad libre y políticas sociales compatibles con una economía de libre mercado sean las únicas soluciones posibles. Más bien se tratan de validar los principios que se tuvieron en consideración para abordar soluciones prácticas y compatibles con una economía de libre mercado, las que pueden tomar diversas modalidades y formas según las características y la experiencia de cada país.

Naturalmente, las transformaciones que son necesarias de realizar para modernizar los sectores sociales, enfrentarán las dificultades propias de su economía política derivadas

de la probable oposición a dichas reformas por parte de poderosos grupos de interés, entre los que se encuentran los administradores de políticas sociales, que han sido tradicionalmente los principales beneficiarios de tales políticas. Sin embargo, el camino del crecimiento y el desarrollo, al igual que el camino al éxito, está plagado de dificultades entre las que se cuentan las mencionadas arriba. La fortaleza y la disciplina, junto con una clara definición de objetivos, son los únicos elementos capaces de dar mayor probabilidad al logro de la superación de la pobreza, el que en ningún caso se encuentra asegurado, y menos aún cuando la visualización de esas dificultades desbarata la sola idea de la realización de tales reformas y transformaciones.

CÓMO SE DEFINE E INSTRUMENTA EL PAPEL DEL GOBIERNO EN EL FINANCIAMIENTO O PROVISIÓN DEL GASTO SOCIAL

La definición de las políticas social y económica del gobierno se debe enmarcar bajo los siguientes elementos esenciales:

- El hombre tiene derechos naturales anteriores y superiores al Estado.
- El fin del Estado es el bien común.
- La acción del Estado debe respetar el principio de subsidiariedad según el cual el Estado debe asumir sólo aquellas funciones que cada agrupación social menor no pueda cumplir, limitando de esta forma su campo de acción.

Política económica

En consonancia con estos fundamentos, en materia económica se debe adoptar un esquema cuyos principios básicos son los siguientes:

- Irrestricto respeto al derecho de propiedad.
- La existencia de libre competencia en los mercados de productos y factores.
- La integración de la economía al mercado internacional.
- La existencia de una legislación económica de general aplicación y que no discrimina arbitrariamente entre sectores y agentes económicos.
- La aplicación de una política fiscal y monetaria que preserve el equilibrio macroeconómico.
- La existencia de un Estado subsidiario, limitado en su tamaño y capacidad de introducir regulaciones, que vela permanentemente por el bien común.

Respecto de los puntos anteriores, quisiéramos abundar en la necesidad de lograr un equilibrio macroeconómico para potenciar la iniciación de un proceso de crecimiento elevado y sostenido, teniendo presente, no obstante, que esta condición imprescindible no es suficiente si no se cumplen los otros puntos y si no se introducen los cambios necesarios

en aspectos microeconómicos que provean a los agentes del marco de incentivos apropiado para desatar con fuerza la energía creadora de la iniciativa individual.

Existe un amplio acuerdo sobre la conveniencia de lograr altas y sostenidas tasas de crecimiento económico por los efectos que sobre el empleo, el ingreso y el bienestar de la población esta expansión produce. También suele reconocerse que una condición básica para alcanzar este crecimiento es contar con un marco macroeconómico estable y previsible. Reducidas y poco dispersas tasas de inflación, brechas fiscales que tienden a corregirse respecto a sus desviaciones de corto plazo, tasas reales de interés positivas pero moderadas, tipos de cambio competitivos de equilibrio y cuentas externas no divergentes constituyen claves de un desempeño macroeconómico adecuado.

Logros sistemáticos en forma de bajas tasas de inflación permiten insumos informativos a los agentes privados, vía sistema de precios, que reducen la incertidumbre en la toma de decisiones, favorecen la asignación de recursos a los usos más valorados socialmente y, por tanto, fomentan la materialización de ganancias en la productividad de los factores. En adición, la estabilidad de precios promueve el fortalecimiento del mercado de capitales y, con ello, se potencia la inversión a largo plazo, la intermediación doméstica y la estabilidad en los flujos externos de capital. Estos factores inciden positivamente en la erradicación de la pobreza en la medida que desestimulan la huida de inversiones hacia el exterior, los que tienen efectos negativos en la creación de empleos estables y bien remunerados.

La disciplina fiscal, por su parte, evita o minimiza el fenómeno de la competencia pública por fuentes financieras limitadas, el encarecimiento del crédito y el desplazamiento

consecuente del gasto de inversión privado (*crowding-out*); toda vez que marca, adicionalmente, el grado de compromiso del gobierno en el control macroeconómico.

La estabilidad por sí misma, si bien no garantiza niveles adecuados de crecimiento, no es condición suficiente, pero sí es condición necesaria para los mismos: un cuadro de desajustes, alta incertidumbre y estímulo a conductas precautivas y especulativas del sector privado impide acercar la economía a su nivel de producto potencial.

Políticas sociales y gasto social

Los objetivos de la política social en países en desarrollo deben ser consistentes con los siguientes puntos:

El reconocimiento del hecho de que existe una estrecha interdependencia entre las políticas económicas y sociales, puesto que la iniciación de un proceso de crecimiento económico sostenido es una condición necesaria e indispensable, aunque no suficiente, para la erradicación de la pobreza extrema. En este sentido, deben ponerse en práctica acciones cuyo objetivo es levantar las barreras que generan las limitaciones físicas e intelectuales, derivadas de la desnutrición a edad temprana, de carecer de una educación adecuada o de falta de acceso a la mínima atención de salud.

Sólo en la medida que se puedan levantar dichas barreras, los pobres pueden adquirir las capacidades y habilidades que les permitirán tener acceso a un trabajo digno y bien remunerado y abandonar por sus propios medios la miseria, incorporándose a los

beneficios del progreso. Para esto último, sin embargo, es preciso que existan tales empleos, lo que se asegura a través de las políticas económicas ya reseñadas.

Lo anterior requiere una redefinición de las políticas sociales, las que se diseñan con el objetivo explícito de erradicar la pobreza y promover una efectiva igualdad de oportunidades, al mismo tiempo que no deben interferir con el crecimiento económico. Esto es, las políticas sociales se enfocan, explícita y coherentemente, hacia la erradicación de la pobreza, en la cual se consideran las personas que no alcanzan niveles mínimos de satisfacción de sus necesidades básicas y que, además, carecen de la capacidad de salir por sí mismas de esa situación. Estas acciones impiden que la pobreza se transmita de una generación a otra y deje de ser un estado social persistente que se retroalimenta, y del cual es muy difícil escapar sin apoyo externo.

Pero el papel de sector privado como motor del progreso y bienestar de los pueblos no se agota en las actividades productivas, extractivas o de comercio. El sector privado puede ser también un eficaz colaborador de la sociedad en la prestación de servicios sociales. La experiencia lograda a través de los años en algunos países que han sido pioneros en estas materias nos muestra que los privados son más eficientes y otorgan servicios de mejor calidad que los que administra el Estado. Ello requiere un cambio en el papel del Estado.

Al referirnos a la mayor eficiencia del sector privado como prestador de servicios sociales, asumimos implícitamente que ello se da en un contexto competitivo, ya sea entre firmas privadas o entre éstas y el sector público. Pruebas existen respecto de que es el contexto de competencia lo que se traduce en mejores servicios y mayor calidad de los

mismos cuando este contexto se compara con situaciones monopólicas públicas o privadas. Los ejemplos del caso chileno en materia de educación y seguridad social, que se mencionan más adelante, son ilustrativos de este punto.

En este nuevo papel, el Estado reserva para sí el financiamiento de los programas, focalizados en los más pobres, utilizando para ello los ingresos que le proporciona el sistema tributario. Define un conjunto de normas de aplicación general y no discriminatorias, manteniendo también un papel normativo, supervisor y contralor con el objeto de asegurar que la calidad de los servicios se ajuste al financiamiento entregado, y que tales beneficios lleguen efectivamente a la población objetivo.

El financiamiento de los programas, aportado por el Estado, debe entregarse fundamentalmente por la vía de subsidios directos a la demanda, focalizados en los grupos más vulnerables, en lugar de subsidios indirectos e indiscriminados. Ha sido tradicional, especialmente en los países en desarrollo, la entrega de subsidios universales que han beneficiado con mayor intensidad a sectores que no se encuentran entre los más pobres y, paradójicamente, sí entre los más ricos, lo que ha determinado una gran regresividad de los programas. Ejemplos típicos de esta naturaleza en la región latinoamericana se encuentran en la elevada proporción del gasto en educación que se ha destinado a la educación superior o en los subsidios generalizados a los precios de los alimentos, medicamentos, combustibles y energía.

En esos países, también se han beneficiado de los subsidios sectores de ingresos medios que no requieren de ellos sino de las oportunidades que brinda la iniciación del círculo virtuoso de la generación de riqueza. Lo contradictorio de estas políticas resulta del

hecho de que son esos mismos grupos medios los que financian la mayor parte del gasto social.

En efecto, son las clases medias las que contribuyen con el grueso de los recursos recaudados por la vía de impuestos. De esta forma, resulta incoherente que estos grupos financien el gasto social con una mano para recibirlo con la otra en la forma de subsidios, obviamente menguados en la parte que consume la administración, burocracia y sistemas de prestación de tales servicios y con el costo de la disputa política correspondiente.

Pero el concepto de subsidio generalizado no sólo tiene efectos negativos en términos de su regresividad, en la medida que son los más organizados quienes se encuentran mejor habilitados para capturarlos (entre ellos se encuentran típicamente en la región latinoamericana los universitarios y los grupos corporativos sindicalizados del sector formal de la economía), dejando excluidos con frecuencia a los grupos más vulnerables que, obviamente, tienen menor capacidad de ejercer presión (los pobres, los niños menores y los ancianos). También entra en el juego la búsqueda de poder y privilegios de las burocracias que administran dichos programas, las cuales, en no pocas oportunidades, terminan siendo las principales beneficiadas con dichos subsidios. Nuevamente, el caso de Chile en la generación de la política de seguridad social entre las décadas de los veinte y los setenta es muy ilustrativo de este punto, historia que terminó con un sistema altamente estratificado y virtualmente quebrado a fines de los setenta. Igualmente ilustrativo es el caso de la educación superior en este país, en que un 2% de la matrícula total capturaba más del 40% del presupuesto general del sector educación.

Los casos de posible participación del sector privado en la administración y prestación de servicios sociales se extienden a prácticamente todos los campos de la política social. A continuación veremos algunos ejemplos.

Educación

El ministerio de Educación debe dictar las políticas generales del sector, a la vez que ejercer el control y la supervisión de escuelas que son administradas por entes privados. El financiamiento del sistema para aquellas familias que no tienen los ingresos suficientes para financiar la educación de sus hijos se obtiene a través de subvenciones (*vouchers*) entregados por el Estado. Las familias, a su vez, pueden elegir cualquier establecimiento donde matricular a sus hijos, para lo cual cuentan con los resultados de un sistema objetivo de evaluación de la calidad de la educación entregada por las escuelas, que se financia con recursos estatales. Este último elemento otorga transparencia a la prestación del servicio y aporta elementos objetivos de medición que incentivan la competencia por mejorar la calidad.

La subvención (*voucher*) que financia la educación de los más pobres debería pagarse a las escuelas sobre la base de la efectiva asistencia de los alumnos a clases, permitiendo de esta manera incentivar a los prestadores de los servicios a cumplir con los objetivos de lograr una amplia cobertura del sistema educacional y entregar un servicio de calidad creciente en el tiempo. El Estado mantiene un sistema de control aleatorio de la asistencia con el objeto de asegurar que no se cometan fraudes en este sentido. Uno de los beneficios que produce el sistema es el entorno de fuerte competencia que se crea por

captar alumnos, mantenerlos dentro de la sala de clases y entregarles educación de la mejor calidad.

Salud

En la mayoría de los países la atención de salud se financia con aportes del Estado y de los propios beneficiarios a través de cotizaciones previsionales que corresponden a un porcentaje de sus ingresos salariales. En la mayoría de los casos los hospitales y servicios de atención de salud son administrados por el Estado. Es posible cambiar este esquema por uno en el cual el Estado complementa por medio de una subvención (*voucher*) los costos de la atención de salud. Los hospitales son administrados por corporaciones privadas que reciben la cotización de las personas complementadas por el aporte estatal, directamente o a través de instituciones intermediarias como compañías de seguros, etcétera.

En este esquema, el Estado asegura la cobertura de un plan mínimo de salud sobre el cual existen otras alternativas de mejor calidad que demandan un mayor aporte de los beneficiarios. La competencia se encarga de asegurar que las prestaciones ofrecidas vayan incrementando la calidad de los servicios, en la medida de que la misma asegura mayores ingresos para el prestador. De esta forma se asegura la autofocalización de los recursos fiscales, puesto que las personas de mayores ingresos estarán dispuestas a pagar más, recibiendo un menor aporte estatal, por un mejor plan de salud. Naturalmente las familias tienen la libertad de elegir al prestador de servicios que los atienda.

Programas de alimentación infantil

Con frecuencia los países cuentan con programas de alimentación infantil que se entregan a los niños más pobres en las escuelas. A menudo, dichos programas son llevados a cabo por agentes estatales con mucha ineficiencia asociada al almacenaje de productos alimenticios, al manejo y administración de un gran contingente de personas que prepara los alimentos y los sirve a los alumnos. Es posible licitar estos servicios, pagando el Estado por ración efectivamente consumida por los niños. Estas raciones son preparadas y servidas por personal de empresas privadas que han logrado obtener la licitación de los servicios. El Estado controla que los niños reciban sus alimentos, y que éstos tengan la cantidad adecuada de proteínas y calorías definidas en la licitación del servicio. En el caso chileno, la fuerte competencia generada entre las empresas interesadas se tradujo en un paulatino descenso del precio de las raciones y en el incremento de la calidad y variedad de las mismas.

Vivienda

Los países en desarrollo enfrentan agudos déficits habitacionales que se han producido por diversas razones, entre las que se cuenta una acelerada migración de las personas pobres que habitan sectores rurales, en su búsqueda por las mayores oportunidades que les brindan los sectores urbanos. En este caso, es posible que el Estado esté dispuesto a entregar un subsidio directo a estas personas, las que pueden aplicarlo como parte del precio de una

vivienda de tipo social. El subsidio se entrega por una sola vez (*lump sum*) y los beneficiarios lo incorporan al ahorro que han logrado reunir y se endeudan en el mercado financiero por el saldo del valor de la vivienda. Este sistema difiere radicalmente de aquellos que otorgan subsidios a las tasas de interés. En este esquema, el sector privado ejerce las funciones inmobiliarias y de construcción de viviendas sociales, especialmente diseñadas para cumplir con los requisitos que requiere el programa de vivienda social.

Seguridad Social

Al conocido y extendido sistema de previsión social de tipo *pay as you go* o de reparto es posible oponer un sistema de capitalización individual, en el cual las pensiones son el resultado de la acumulación de los ahorros que con tal objeto hace cada trabajador a lo largo de su vida productiva. En este sistema, el ahorro previsional se capitaliza en instituciones privadas que se crean especialmente para dichos efectos, las que deben cumplir con todas las formalidades y obligaciones que exija la ley.

La inversión de los ahorros previsionales sólo es posible en un espectro limitado de valores, de acuerdo a su clasificación de riesgo, con el objeto de lograr una adecuada seguridad compatible con el desarrollo del mercado de capitales. Las entidades privadas deben asegurar, con sus propios recursos, una rentabilidad mínima en relación con el promedio del sistema. La fuerte competencia que genera la libertad permanente de elegir la administradora y cambiarse cuantas veces se estime conveniente asegura la no existencia de colusión entre ellas. El Estado, en el caso de que la entidad no fuere capaz de pagar esa rentabilidad con recursos propios, complementa los mismos, debiendo, eso sí, disolverse la

entidad y trasladarse los imponentes a otra elegida por ellos mismos. Los trabajadores en cualquier momento pueden ejercer su derecho de elegir la entidad que más confianza y rentabilidad les otorgue.

El subsidio del Estado se focaliza en aquellas personas que no han logrado reunir los ahorros necesarios para financiar una pensión mínima determinada por ley. Esto es, el Estado garantiza la existencia de un piso mínimo de pensiones para quienes han trabajado una parte significativa de sus vidas.

En lo que se refiere a seguros de invalidez y sobrevivencia de familiares dependientes, el sistema no debe descuidar los riesgos de la vida activa y por ello debe contemplar la existencia de un seguro obligatorio para pensiones de invalidez, viudez y orfandad.

Este breve resumen de cómo el sector privado puede colaborar en las políticas y programas destinados a elevar el nivel de desarrollo social de los pueblos puede extenderse también a otras áreas, como lo son los programas de rehabilitación y carcelarios, la atención de menores en situación irregular, la provisión de justicia a los más pobres, etcétera.

Ello es posible cuando existe confianza del Estado y los gobiernos en la capacidad de gestión del sector privado, y cuando éste es entendido como socio y actor principal en la tarea de brindar a los pueblos un mejor nivel de vida y una mejor satisfacción de las necesidades básicas de las personas. Para que esta cooperación sea fructífera, es preciso contar con normas y reglas del juego estables, claras y parejas para todos los prestadores de servicios sociales, lo que no excluye al Estado en su papel normativo, supervisor y contralor.

En el mundo existe la convicción, dada la experiencia acumulada, de que el sector privado es más eficiente y entrega servicios sociales de mejor calidad y a un costo menor que el sector estatal.

No obstante, en aquellos casos en que el Estado deba asumir la provisión de servicios sociales, debido a que el sector privado no se encuentra lo suficientemente desarrollado para cumplir con este papel, la prestación de los servicios de interés social debe ser realizada en forma descentralizada por aquellos organismos del Estado que se encuentren más cercanos a de los beneficiarios de los servicios. En efecto, los entes de gobierno local son los que mejor conocen las aflicciones de los más pobres, y por lo tanto los que pueden detectar de mejor manera sus necesidades específicas. Son, también, los organismos que pueden ser mejor controlados por la comunidad en cuanto a la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios, evitando de esta forma las comunes prácticas de corrupción y clientelismo.

LA FOCALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL

Con frecuencia existe cierta renuencia en los países para establecer mecanismos de focalización de los recursos destinados al gasto social. Explicaciones como la estigmatización de la pobreza, la extinción de espacios comunes para la integración de la sociedad, la falta de capacidad de los recursos humanos para crear mecanismos de

focalización y la posibilidad de idear instancias de corrupción son comunes cuando se proponen estas medidas.

Sin embargo, la experiencia ha demostrado que la mayoría de los mecanismos de focalización son costo-efectivos y que se traducen en mejores servicios para los más pobres o en un ahorro de la carga fiscal, eliminando la necesidad de aumentar los tributos. Un mecanismo de focalización apropiado que se aplique sobre un determinado programa tiene dos ventajas esenciales frente a los subsidios generalizados:

- i) permite mayores beneficios para los beneficiarios del subsidio, manteniendo el mismo nivel de gasto, y
- ii) permite disminuir el gasto total, manteniendo calidad.

En relación a la crítica que afirma que la focalización resta espacios de integración en las sociedades y que importa una forma de discriminación, es preciso manifestar que no es así. De hecho, si el Estado permite una mayor flexibilidad y basa su acción reparadora en subsidios a la demanda, perfectamente puede darse un escenario de integración.

Más aún, ejemplos que muestran que debido a la escasez de los recursos los pretendidos espacios de integración se han traducido en que los pobres han quedado excluidos de la prestación de los servicios abundan en Latinoamérica.

En el caso de Chile, por ejemplo, luego de varias décadas de intervención del Estado y de desarrollo del Servicio Nacional de Salud, en los años setenta casi 18,000 niños pobres morían antes de cumplir un año de vida, y el país tenía la segunda tasa de mortalidad infantil más alta de Latinoamérica. En educación no ocurría una cosa distinta: a pesar de la

integración y la amplia cobertura que prestaban las escuelas y liceos públicos, en 1970 un 43% de los niños en condiciones de extrema pobreza no asistía a la escuela.

Por otra parte, la segregación no se elimina por la sola existencia de un esquema de subsidios generalizados. Basta citar como ejemplos el caso de la existencia de dos sistemas de salud paralelos en el antiguo esquema chileno: el Servicio Nacional de Salud para los obreros e indigentes y el Servicio Médico Nacional para los empleados y las clases medias.

En el caso de Chile, eso es lo que aún ocurre en el sistema de salud, por ejemplo, debido a la persistencia gubernamental de mantener el subsidio a la oferta: la acción del Estado es la que mantiene a los pobres segregados, obligados a recibir una atención de mala calidad en el sistema público. En cambio si éstos dispusieran de un subsidio y pudieran elegir libremente a quien les preste la atención podría ocurrir una mayor integración que la vigente.

La respuesta acerca de quiénes deben ser los beneficiarios de la focalización depende de la realidad, sea ésta de carácter permanente o transitoria, del país en que se aplica una determinada política o programa, pero, deberían ser quienes no pudieran beneficiarse por sus propios medios de los frutos de una política económica que promueva el crecimiento, es decir, los niños menores, las madres embarazadas, los ancianos, campesinos y discapacitados. En general serán personas cuyo capital humano no les permite procurarse un empleo bien remunerado, ya sea en forma transitoria o permanente. En algunos casos la respuesta podrá estar influenciada por situaciones de crisis o ajuste económicos, en las cuales se produce, con frecuencia, una gran cantidad de desplazados y desempleados.

No hay recetas exitosas que hayan probado ser las más efectivas para producir los efectos que se desean en materia de focalización. La experiencia mundial sobre el tema muestra que existe un amplio espectro de mecanismos y métodos de focalización que pueden ser utilizados y que producen los objetivos deseados, pero uno de los activos más valiosos que se genera en los países que inician el camino, es que se hace evidente la necesidad de evaluar constantemente el impacto de los programas en la situación de los más necesitados para así introducir los cambios en el diseño de los programas de manera que sus beneficios lleguen en mejor forma y más directamente a manos de los pobres.

Hay una línea continua entre los subsidios generalizados y aquellos que están casi perfectamente focalizados en la población objetivo definida. Esa línea constituye un camino que hay que recorrer, muchas veces siguiendo el mecanismo de prueba y error, aplicando mecanismos de focalización que la experiencia y la continua revisión y evaluación del impacto de los programas van aconsejando perfeccionar.

Del mismo modo, dependiendo del diseño del programa, se debe elegir entre la amplia variedad de mecanismos de focalización existentes. No hay un mecanismo único que sea universal para cualquier tipo de programa. En algunos casos se pueden utilizar mecanismos de autofocalización que no son factibles para el caso de subsidios monetarios directos que todo el mundo estaría dispuesto a recibir.

De esta forma, se genera una dinámica que va exigiendo perfeccionar los programas sociales y los mecanismos de focalización, pudiéndose partir de esquemas que distan mucho de ser los óptimos.

En este contexto, siempre será preferible una focalización que se concentre en las personas y las familias por sobre localidades o regiones, sobre todo teniendo en cuenta las características propias de la región, en la que muchas veces coexisten sectores pobres dentro de sectores no pobres y viceversa.

CREACIÓN DE LAS CAPACIDADES BÁSICAS

En el devenir de las sociedades y las instituciones, el Estado fue suplantando la acción de las personas y las organizaciones intermedias en todos los ámbitos del quehacer social. Este es el caso de la familia, la que por razones tanto éticas como de eficiencia económica, fue perdiendo su natural papel de principal formador y educador. Debe repensarse el sistema y devolverles a las personas y a las familias todas aquellas acciones que les son propias, además de consecuentes con principios liberales, conservando así una sociedad con iniciativa individual.

La familia, como decíamos, es la principal entidad educadora y formadora de hábitos, valores y capacidades básicas de las personas y éstas deben tener un papel importante en los sistemas educacionales. Se trata de que los mismos sean lo suficientemente amplios y diversificados como para permitir que las familias puedan ejercer su derecho a opción por los proyectos educativos de su preferencia.

El entorno vecinal y, en particular, el grupo de pares forman un ambiente natural en el desarrollo de las personas y de los jóvenes cuyos efectos propiamente educativos han

sido establecidos por la investigación social. La escuela debe incorporar esta realidad contribuyendo, a la vez, a la promoción de la vida comunitaria y de la cultura juvenil en las comunidades.

La televisión y los medios de comunicación se han convertido en una poderosa herramienta de socialización de los niños y los jóvenes, proporcionando información, diversión e, incluso, modelos de valor, uso del lenguaje, relaciones afectivas y estilos de vida.

La educación no tiene una misión puramente intelectual, dirigida a la acumulación de conocimientos, el enciclopedismo, la memorización y, en general, la formación "teórica" y el entrenamiento de la mente. Su objetivo es preparar a las personas para actuar en situaciones de la vida real; no se reduce, en cambio, sólo a entregar una información útil. Se forma para llegar a ser competente en el desempeño de las prácticas normales de una comunidad de personas que ya son competentes, de manera de poder interactuar y coordinarse con ellas, de adquirir las predisposiciones y los valores que le permitan integrarse a un orden compartido, y así participar en la cultura como un sujeto plenamente responsable de su libertad.

El sistema educacional y la sociedad desarrollan exitosamente esas competencias esenciales cuando los alumnos, al término del ciclo de formación general:

- Han aprendido a regir sus comportamientos por valores asumidos de manera personal y consistente. Actúan con honestidad, responsabilidad individual, autocontrol y rectitud, y se orientan de acuerdo a principios éticos de reciprocidad, servicio

solidario y respeto por los otros en el marco de sus creencias y del acervo común de valores de la comunidad;

- Han adquirido una maestría inicial de lectura/comprensión, redacción, cálculo, expresión y capacidad de escuchar, las que son la base para el posterior aprendizaje de los sistemas simbólicos de la cultura contemporánea;
- Han empezado a familiarizarse con los conceptos elementales y modos de razonamiento de las principales disciplinas, las que les permitirán formarse una visión del mundo y de sí mismos, y
- Han aprendido a usar las estrategias elementales requeridas para seguir conociendo y poseen métodos y hábitos de trabajo y las aptitudes analíticas fundamentales para pensar de modo creativo, tomar decisiones, solucionar problemas, usar la imaginación y desarrollar sus destrezas físicas.

LA PROVISIÓN DE SERVICIOS SOCIALES POR PARTE DEL GOBIERNO VS LOS SUBSIDIOS A LA DEMANDA

Permítasenos ilustrar este punto con dos ejemplos concretos del caso chileno: la administración privada de la educación, financiada con recursos públicos, y la administración privada de los fondos de seguridad social.

Educación

Indudablemente que el Estado tiene un papel importante que jugar en materia de educación. Sin embargo, la experiencia acumulada y los avances de la ciencia económica nos indican que ese papel dista mucho del Estado Docente de la primera mitad del siglo XX e incluso, como lo pretendemos demostrar, de la administración y gestión del servicio educacional por parte de los gobiernos locales. El papel del Estado se limita a asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso y la calidad de la educación, en tanto que los privados pueden asumir perfectamente la gestión de los establecimientos. En esta área, como en otras, en definitiva al Estado le corresponde un papel subsidiario.

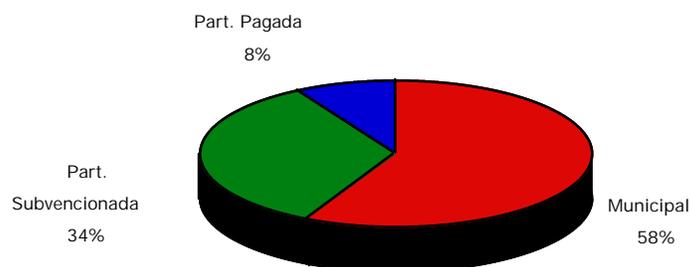
En efecto, no hay evidencia que demuestre que la educación es un bien público sino que, a lo más, tiene externalidades positivas. Las personas que reciben educación formal, en cualquiera de sus niveles, son las únicas propietarias del capital humano que de esta manera se perfecciona, y el consumo de la educación, en circunstancias de amplia oferta, no excluye a otras del servicio. Eso sí, la sociedad en su conjunto se beneficia del hecho de contar con individuos más educados que cumplen con las normas mínimas de convivencia aceptadas por el grupo social, que respetan los derechos de los demás y están conscientes de sus propias obligaciones. Por su parte, el hecho de contar con una fuerza de trabajo educada y capacitada hace más rentables e interesantes las inversiones. Estos últimos elementos son los que justifican la participación del Estado en el sector educación.

Sin embargo, en este sentido, cabría preguntarse si el Estado está actualmente cumpliendo con su papel de igualador de oportunidades. La evidencia empírica demuestra

que lo hace en parte, al destinar importantes recursos que aseguran la existencia de una oferta educacional razonable. No obstante, al analizar los resultados de calidad, se observa que, también en parte, el Estado no está cumpliendo con ese papel al gestionar a través de sus gobiernos locales las escuelas.

Gráfica N° 1

Matrícula por Tipo de Dependencia 1992



Es así como observando en la tabla N° 1 podemos constatar que los resultados de las pruebas de medición del rendimiento nos muestran que las escuelas gestionadas directamente por organismos estatales son las que obtienen los peores resultados de todo el sistema. Más aún, si bien podemos comprobar que la brecha entre la calidad de las escuelas subvencionadas y las particulares pagadas se acorta en el lapso de seis años, la existente entre las escuelas que son administradas por particulares y que reciben financiamiento del

Estado y las administradas por organismos estatales se mantiene en alrededor de un 10% en favor de las primeras.

Tabla N° 1

Resultados nacionales SIMCE 8° años (1989- 1995)

| | Año | Castellano | Matemáticas | % Promedio Incremento | Índice Partic/Muni |
|-----------------------------|------|------------|-------------|--------------------------|-----------------------|
| Municipal | 1989 | 53.0 | 51.5 | 5.5 | |
| | 1991 | 51.8 | 48.5 | -4.0 | |
| | 1993 | 54.1 | 52.8 | 6.7 | |
| | 1995 | 55.9 | 54.3 | 3.1 | |
| Particular Subvencionado | 1989 | 58.9 | 56.2 | 5.2 | 1.10 |
| | 1991 | 57.0 | 52.5 | -4.9 | 1.09 |
| | 1993 | 59.9 | 57.6 | 7.4 | 1.10 |
| | 1995 | 61.1 | 59.9 | 3.0 | 1.10 |
| Particular Pagado | 1989 | 76.6 | 76.0 | -0.3 | 1.33 |
| | 1991 | 72.6 | 72.1 | -5.2 | 1.32 |
| | 1993 | 74.7 | 74.7 | 3.2 | 1.27 |
| | 1995 | 74.6 | 77.5 | 1.8 | 1.26 |

Fuente: Büchi y Sancho sobre la base de información pública proporcionada por el ministerio de Educación.

Ello basta por sí solo, aun cuando debe considerarse que la educación particular subvencionada es más barata que la educación municipal. Lo anterior se comprueba al

considerar el déficit de la educación municipal, cercano a los \$100 millones de dólares anuales, cifra que representa aproximadamente un 12% del gasto total en subvenciones en el sector municipal. De esta forma, la educación administrada directamente por el Estado a través de los gobiernos locales es un 12% más cara que la educación municipal. Esta cifra resulta sin tener en consideración el gasto en infraestructura que, en el caso de los colegios municipales, siempre se ha financiado por vías alternativas y distintas a la subvención, a diferencia del sector privado.

En efecto, el costo de la infraestructura municipal existente podría llegar a representar un 55% de la subvención escolar si hubiera sido costeadada con cargo a dicho mecanismo, pero los municipios recibieron a título gratuito la infraestructura construida por el Estado y luego continuaron construyendo a través del mecanismo del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR); en cambio, los privados construyeron con las holguras que les entregó la subvención a principios de los ochenta.

De esta forma, hemos visto que el Estado no está contribuyendo eficazmente en su papel de igualador de oportunidades en la medida que la educación que imparte es de menor calidad, y presenta, además, problemas de eficiencia toda vez que esa educación es aún más cara.

Se requiere, entonces, que el Estado asuma con responsabilidad su papel subsidiario en el sector educación. En este papel, el Estado reserva para sí el financiamiento de los programas, focalizados en los más pobres, utilizando para ello los ingresos que le proporciona el sistema tributario. Define un conjunto de normas de aplicación general y no discriminatorias, manteniendo también un papel normativo, supervisor y contralor con el

objeto de asegurar que la calidad de los servicios se ajuste al financiamiento entregado, y que tales beneficios lleguen efectivamente a la población objetivo.

Esta situación dista enormemente de la actual, en la que el Estado administra directamente más de un 65% de los recursos destinados a financiar la educación, manteniendo una oferta de establecimientos municipales acorde con dicha participación.

Seguridad Social

El antiguo régimen previsional chileno

A pesar de que se suele hablar del antiguo sistema previsional como un solo sistema, la verdad es que éste estaba formado por una gran cantidad de distintos regímenes; era un sistema altamente estratificado. En 1979, por ejemplo, existían más de 100 regímenes de previsión en las 32 Cajas existentes, los que establecían distintos requisitos para jubilación, distintos niveles de pensiones y mecanismos de cálculo de beneficios para diversos grupos de trabajadores. Las peores condiciones en esta diversidad de regímenes eran las que afectaban a los más pobres, obreros inscritos al Servicio de Seguro Social que representaban el 65.5% de los imponentes activos en 1979. Estos trabajadores no tenían derecho, por ejemplo, a pensiones de antigüedad, que permitían a otros grupos jubilar en forma anticipada hasta con 42 años de edad; por el contrario, los obreros, pese a realizar trabajos más pesados, sólo podían retirarse a los 65 años de edad y recibían como pensión un porcentaje menor de la renta imponible en comparación a lo que recibían otros sectores de trabajadores de mayores ingresos.

Otro de los problemas del sistema de reparto anterior se refería a la falta de uniformidad en la reajustabilidad de los beneficios. Un extremo privilegiado eran las llamadas pensiones "perseguidoras", reservadas para un selecto grupo de funcionarios públicos y otros grupos minoritarios que recibían la misma renta que el "similar en actividad", sistema en el cual, cada vez que correspondía reajustar la renta del trabajador activo que ocupaba el cargo, se reajustaba también la del pasivo. En contraposición a este sistema, la mayoría de las pensiones no tenía asegurada la reajustabilidad para recuperar el valor adquisitivo perdido por la inflación y, cada cierto tiempo, alguna ley concedía un reajuste general o parcial al arbitrio de la autoridad.

Pese a que en su concepción original el sistema había sido concebido como solidario, la redistribución del ingreso que resultaba del juego de poder que se traducía en legislaciones especiales para distintos grupos era claramente regresiva, disfrutando los trabajadores de mayores ingresos de beneficios mucho mayores que a los que podían acceder los trabajadores de escasos recursos.

Con relación al financiamiento, un sistema de reparto como el existente en Chile tiene tres formas de aumentar sus fuentes de recursos:

i) subir las tasas de cotización; ii) aumentar el aporte estatal; y iii) deteriorar el nivel de los beneficios. El cambio en la relación activos/pasivos y la mala inversión de los recursos disponibles en las primeras etapas del sistema obligó a usar a lo largo del tiempo y con distinta intensidad estas tres vías en el caso de Chile.

En efecto, como consecuencia del envejecimiento natural de la población producto del aumento de las expectativas de vida de la población y de la generosidad con que se

otorgaron jubilaciones anticipadas en algunos casos, cada vez hubo menos activos que financiaran las pensiones de los pasivos. Así, mientras en 1955 existían 12 activos por cada pasivo, en 1979 sólo 2.5 activos financiaban a cada pasivo, como se aprecia en el cuadro N° 1.

Cuadro N° 1

Relación activos/pasivos
(Número de activos por cada pasivo)

| Año | SSS ¹ | CANAEMPU ² | EMPART ³ | BANCARIA ⁴ | SISTEMA |
|------|------------------|-----------------------|---------------------|-----------------------|---------|
| 1947 | 1204.8 | 10.9 | - | - | 36.9 |
| 1955 | 16.6 | 6.2 | 51.0 | 7.1 | 12.2 |
| 1960 | 10.8 | 7.4 | 16.9 | 3.2 | 8.6 |
| 1965 | 5.9 | 4.1 | 9.5 | 3.0 | 5.3 |
| 1970 | 4.5 | 8.0 | 13.1 | 3.0 | 4.4 |
| 1975 | 3.2 | 6.3 | 5.0 | 2.6 | 3.3 |
| 1979 | 2.3 | 3.6 | 4.3 | 3.1 | 2.5 |

Fuente: *Estudio de la reforma previsional: previsión social Chilena, antiguo sistema 1925-1980*, Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile.

Notas: (1) Servicio del Seguro Social afiliaba a los obreros.

(2) Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas: afiliaba a los empleados públicos.

(3) Caja de Empleados Particulares: afiliaba a los empleados del sector privado.

(4) Caja Bancaria de Pensiones: afiliaba a los empleados del sistema financiero.

En la medida que la relación activos/pasivos se va haciendo cada vez menor, habrá menos ingresos por cotizaciones para pagar las pensiones del sector pasivo. Ello conduce a un

creciente aporte estatal que financie esta diferencia o a la disminución del nivel de las pensiones.

Esto se ve reflejado, por una parte, en la tendencia creciente de los aportes estatales, como se aprecia en el cuadro N° 2.

Cuadro N° 2

Evolución de aportes estatales al Sistema de Previsión
(Incluye la cotización que le corresponde al Estado como empleador)

| Año | Aportes (\$MM de 1989) ¹ | Índice Base 1968 = 100 |
|------|--|---------------------------|
| 1968 | 71031.9 | 100.0 |
| 1975 | 97740.4 | 137.6 |
| 1979 | 139224.5 | 183.3 |
| 1980 | 153754.4 | 216.5 |

Fuente: Hernán Cheyre V., "La previsión en Chile ayer y hoy, impacto de una reforma", Centro de Estudios Públicos, (*mimeo*).

Nota: (1) deflactados según el deflactor implícito del PGB.

Otra forma de abordar el problema financiero es aumentar las tasas de cotización. En el Servicio de Seguro Social, la tasa total en sus inicios, en el año 1925, y hasta el año 1937, fue de un 5% de la remuneración y aumentó progresivamente hasta llegar a un máximo de 51.4% en 1975 para descender luego a un 33.25% en 1980, año de la reforma previsional. En la Caja de Empleados Particulares la tasa fue de un 10% entre 1924 y 1936, para llegar a un máximo de 64.7% en 1974 y caer luego a un 41% en 1980.

Cuadro N° 3

Tasas de cotización sobre remuneración imponible
(Porcentajes)

| Año | SSS | EMPART | SISTEMA |
|------|------|--------|---------|
| 1973 | 49.9 | 59.0 | 54.3 |
| 1980 | 33.3 | 41.0 | 37.6 |

Fuente. Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía, "Estudio de la reforma previsional: previsión social chilena, antiguo sistema 1925-1980".

El expediente de aumentar las tasas de cotización para financiar el sistema, además de sus efectos económicos, tiene el problema de que siendo un ahorro obligatorio, si éste es superior al ahorro deseado por la persona, habrá incentivos para evadir el pago de cotizaciones recurriendo normalmente a la subdeclaración de la renta imponible, sobre todo si se tiene en consideración que en el sistema no se acumulan recursos sino derechos y que la cotización no tiene vinculación con el monto de la pensión sino hasta el final de la vida laboral del trabajador.

El nuevo sistema

¿Por qué se cambió de sistema de reparto a uno de capitalización individual? Los ajustes introducidos al sistema de pensiones antiguo por el DL 2448 uniformaron los requisitos para pensionarse y mejoraron su situación financiera de largo plazo. Entonces cabría preguntarse por qué se insistió en una reforma previsional que cambiaba la naturaleza del sistema transformándolo en uno de capitalización. El análisis realizado en esa oportunidad llevó a concluir que la debilidad del sistema de reparto estaba en su concepción, y que un esfuerzo

aislado que corrigiera algunos de sus defectos corría el riesgo de ser revertido en el tiempo. En este sentido, podía volver a ponerse en peligro su estabilidad financiera, se podían volver a introducir normas discriminatorias y se podía volver a tener un sistema ineficiente, injusto y financieramente quebrado.

En efecto, el sistema antiguo tenía en su naturaleza el germen de sus propios vicios al no existir vinculaciones entre los aportes realizados por el trabajador y los beneficios que éste recibiría al término de su vida activa. Ello motivaba a los grupos de presión a conseguir leyes especiales que mejoraran sus condiciones de pensiones sin una correspondiente contrapartida de mayores aportes.

Administración privada de los fondos por instituciones de giro exclusivo

Una vez decidido que se iba a cambiar el sistema de reparto por uno de capitalización individual en el que los beneficios recibidos tenían una directa relación con los aportes efectuados, las posibilidades de organizar el sistema eran dos:

- i) un esquema de seguros o
- ii) uno de acumulación de fondos.

El sistema de seguros implicaba para el trabajador pactar una pensión de retiro con una compañía aseguradora a cambio de una prima periódica —la cotización previsional. La relación entre la cotización y la pensión estaría determinada principalmente por la tasa de interés de mercado de largo plazo vigente a la suscripción de la póliza. La principal ventaja

para el trabajador era que conocería con certeza el monto de la pensión. Esto, sin embargo, a costa de un riesgo muy alto para el asegurador, toda vez que debía prefijar una variable a muy largo plazo, con el agravante de un mercado financiero poco desarrollado y cerrado al exterior, donde escaseaban los instrumentos que permitieran a las compañías calzar sus fondos a largo plazo.

Como el mercado de capitales chileno no ofrecía esa opción, una alternativa para los aseguradores habría sido compensar el riesgo con grandes capitales y reservas, pero ello implicaba generar una barrera de ingreso al mercado que le restaría competencia. Adicionalmente, dado que el mayor riesgo proveniente del descalce de fondos era una rigidez del entorno económico que no podía ser obviado por las compañías de seguro, la verdad es que económicamente el riesgo permanecía, aun cuando financieramente podía compensarse con mayor capital y reservas. Todo ello llevó a pensar que esto podía aumentar los costos del sistema hasta el punto de hacerlo ineficiente.

La verdadera alternativa era entonces la acumulación de fondos, fijando una cotización y dejando que el monto de la pensión fuera variable, y resultante de la rentabilidad de las inversiones realizadas con los fondos que se fueran acumulando en la cuenta individual. Así, aun cuando el riesgo a nivel del trabajador era mayor, el riesgo global del sistema era menor, y además se aseguraba una mayor competitividad al no exigir capitales tan altos. Como una forma de compensar el riesgo individual se creó la posibilidad de un ahorro adicional que sirviera para aumentar el monto de la pensión o adelantar la fecha de jubilación.

Las AFP

Para administrar el sistema se requerían instituciones privadas que, a través de la competencia, se vieran incentivadas a ser eficientes en su gestión. La posibilidad de entregar la administración a los bancos, a través de fideicomisos, se desechó por razones prácticas. A esa fecha, 1980, existían dudas acerca de la vulnerabilidad financiera de los bancos y la eficiencia de la supervisión al sistema bancario. Dos años más tarde, la crisis del mercado de capitales chileno demostró que fue una decisión acertada. Por otra parte, se pensó en un conflicto de intereses, dado que una de las inversiones naturales de los fondos previsionales serían depósitos en los bancos.

Por las razones antes expuestas, se decidió que el sistema sería administrado por instituciones nuevas, las AFP, especialmente creadas al efecto y con giro exclusivo. Se creó también un organismo fiscalizador especial, la Superintendencia de AFP, con reducido personal pero de gran calificación técnica. El desfase entre la aprobación de la ley y el punto de partida del nuevo sistema permitió la creación de las AFP por parte de inversionistas privados. Las AFP serían sólo mandatarias o intermediarias financieras de los fondos que administraran, no propietarias, para lo cual se creó una persona distinta denominada Fondo de Pensiones, que constituye un patrimonio separado, formado por los recursos depositados por los cotizantes afiliados y la rentabilidad de las inversiones.

Es un tema discutible el que sean instituciones con giro exclusivo como las AFP las únicas alternativas eficientes para administrar un sistema de este tipo. Compañías de seguros o instituciones financieras con negocios similares en algunos aspectos podrían ser opciones válidas, dependiendo de las características de cada país.

Las inversiones

El monto de los beneficios y, entonces, el principal objetivo del nuevo sistema depende fundamentalmente de la rentabilidad de las inversiones. Como ya se ha explicado, los estudios realizados indicaban que para jubilar a los 65 años los hombres y 60 años las mujeres con una pensión de aproximadamente un 75% de la renta del último año como trabajador activo se requería un sistema que entregara rentabilidades anuales promedio de un 4% real. Ello parecía perfectamente compatible con el potencial de la economía chilena. Se trataba entonces de permitir a las AFP la inversión de los fondos previsionales en una cartera de instrumentos que lo hiciera posible.

El objetivo de rentabilidad y la competencia entre instituciones para captar afiliados debía conciliarse con la seguridad que había que entregar a los imponentes. Hay que tomar en consideración que se estaba obligando a los trabajadores a ahorrar para su pensión, por lo que se imponía una estricta fiscalización del sistema y también la dictación de normas de diversificación de las inversiones a fin de diluir el riesgo. Se establecieron las opciones y los límites de inversión en una ley. En un principio, las posibilidades más bien se orientaron hacia instrumentos de deuda, especialmente de deuda pública. Había tres razones para ello; primero, la necesidad de asentar la confianza en el sistema, lo cual se facilitaba con la inversión en papeles con respaldo del Estado; segundo, era una fórmula para aliviar el problema de caja del fisco a raíz de la reforma previsional; tercero, el mercado de capitales no ofrecía a esa fecha otra posibilidad, pero de esta forma sí se le daba tiempo y se establecían los incentivos adecuados para su desarrollo.

Con posterioridad se abrieron nuevas posibilidades de inversión, entre las que destacan las acciones de sociedades anónimas. Ello contribuía a ampliar las opciones de los fondos, permitiendo rentabilidades superiores a las de los instrumentos de renta fija, y simultáneamente hacía posible reducir la relación deuda/capital de la economía, capitalizando empresas que habían sido afectadas por la crisis de 1982. Por último, la posibilidad de inversión en acciones era funcional a la política de privatización de empresas públicas que se estaba llevando adelante.

El último mecanismo del que dispone el sistema es la garantía estatal para la pensión mínima. Si aun considerando todos los resguardos anteriores, un afiliado llega al final de su vida activa con fondos en su cuenta que son insuficientes para financiar el valor de una pensión mínima —definida por ley—, el Estado, cumplidos ciertos requisitos básicos de número de años cotizados en el sistema, complementa los fondos con un aporte especial. De esta manera, la ayuda del Estado se dirige exclusivamente a aquellos que más la necesitan, lo que le confiere un elemento de verdadera solidaridad al sistema.

Los beneficios

El nuevo sistema previsional entrega tres tipos de beneficios: pensiones de vejez, de invalidez y de sobrevivencia. La distinta naturaleza de los estados de necesidad que se deben cubrir determina el diferente tratamiento que se les da en el nuevo sistema a estos beneficios.

De esta forma, la vejez, que en términos cronológicos es un hecho cierto, es cubierta por un sistema de acumulación de fondos como el que se ha descrito. Para esto se fijó una tasa de cotización obligatoria del 10% de la renta imponible destinada a financiar esta pensión, sin perjuicio de la posibilidad de cotizar en forma voluntaria montos adicionales.

La invalidez o la muerte del imponente, en cambio, pueden presentarse en cualquier momento, y, eventualmente, los fondos de acumulación ser insuficientes para financiar una pensión que guarde alguna relación con la renta. Ello hizo necesaria la contratación de un seguro. Las AFP contratan periódicamente este seguro para los imponentes afiliados, para lo cual se agrega a la tasa de cotización del 10% una tasa variable —que fluctúa entre 2% y 3.75%— y que permite pagar, en caso de producirse el siniestro, pensiones de invalidez y sobrevivencia cuya relación con la renta imponible está definida por ley. Esta cotización adicional para invalidez y sobrevivencia incluye parte de la remuneración de la AFP y, por lo tanto, es una suerte de precio del servicio y un factor de competencia en el mercado de las AFP. Además de ello, las AFP pueden cobrar a los imponentes comisiones por la administración.

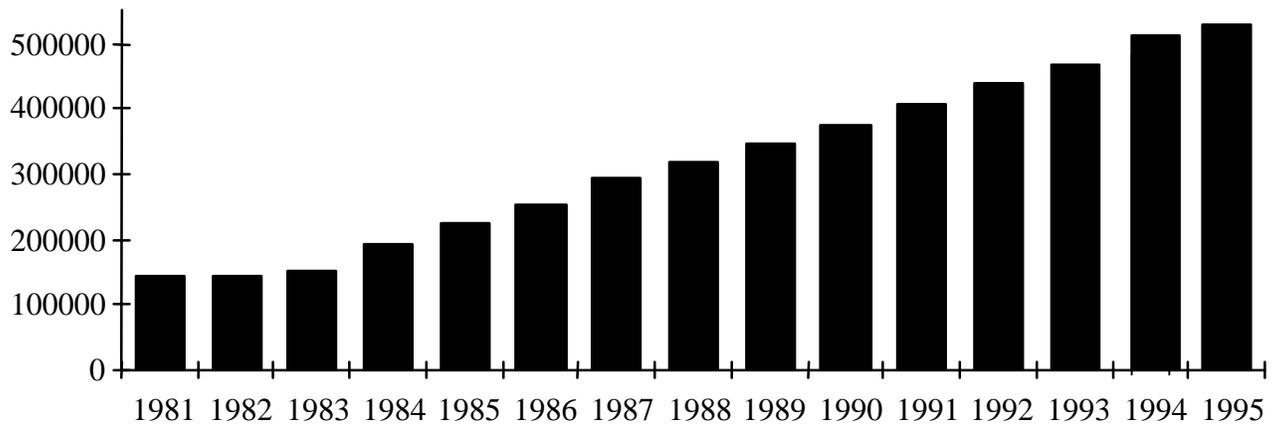
El funcionamiento del nuevo sistema

En 1981, primer año de funcionamiento del nuevo sistema, se crearon 12 Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). En esta industria, luego de 15 años, participaban 16 AFP al 31 de diciembre de 1995, repartiéndose entre ellas un mercado de 5,320,913. La evolución del número de afiliados se muestra en la gráfica N° 2.

Gráfica N° 2

Evolución del número de afiliados al nuevo sistema

(al 31 de diciembre de cada año)

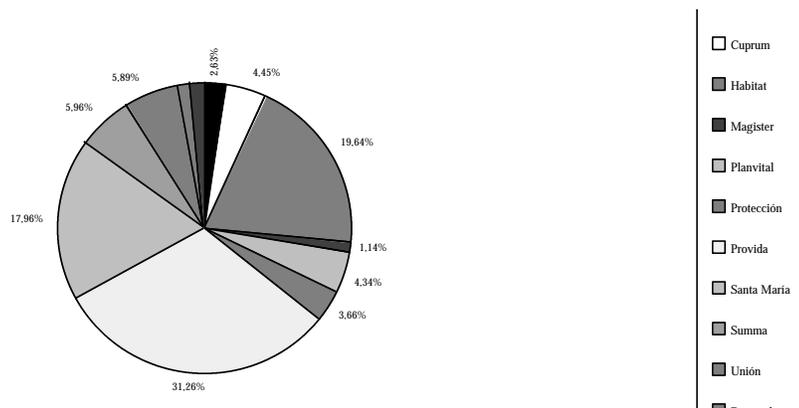


Fuente: Boletín Estadístico Mensual, Superintendencia de AFP.

De los 5.3 millones de afiliados, las AFP que tienen mayor participación de mercado son Provida, con un 31.26%; Santa María, con un 17.96%, y Habitat, con un 19.64%, sumando las tres un 68.86% (Gráfica N° 3). Con el paso de los años hay una mayor dispersión del número de afiliados entre las distintas AFP, ya que en 1981 las tres más grandes reunían en conjunto a un 73% de los afiliados.

Gráfica N° 3

Participación de mercado sobre el número de afiliados
(al 31 de diciembre de 1995)



Fuente: Boletín Estadístico Mensual, Superintendencia AFP.

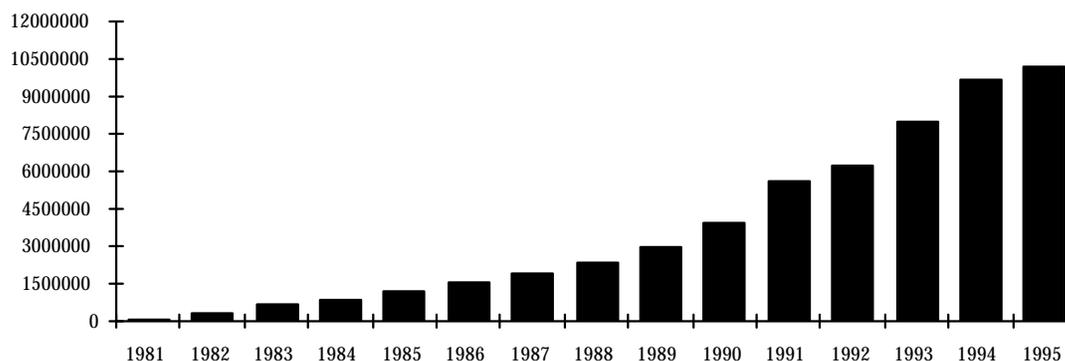
En diciembre de 1995, los recursos acumulados por los fondos de pensiones ascendían a la suma de 10.230.992 millones de ch\$ de diciembre de 1995 (US\$25,015.8 millones)¹²⁸, reflejando un crecimiento respecto de diciembre del año anterior de un 5.25% en términos reales. (Ver gráfica N° 4).

¹²⁸ 1 US\$ = ch\$408.98 en diciembre del 1995.

Gráfica N° 4

Fondos acumulados a diciembre de cada año

(Millones de ch\$ de diciembre de 1995)

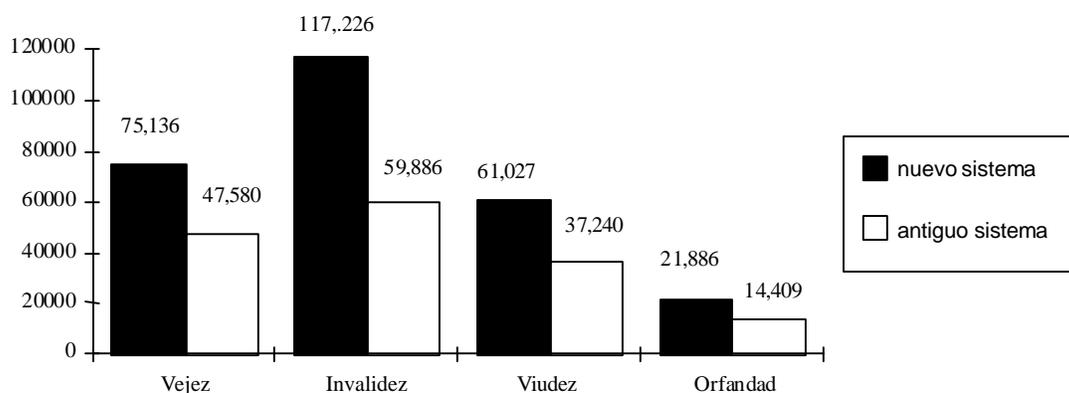


Fuente: Boletín Estadístico Mensual, Superintendencia de AFP.

Como se observa en la gráfica N° 5, los montos promedio de las pensiones pagadas por el nuevo sistema, para todos los tipos de pensión, son superiores a las pensiones pagadas por las cajas del antiguo sistema. Las pensiones promedio a diciembre de 1995 son: vejez \$75,136 (US\$183.71), invalidez \$117,226 (US\$286.6), viudez \$61,027 (US\$ 149.21) y orfandad \$21,886 (US\$53.51). Las diferencias que se presentan son de 1.57 veces en las pensiones de vejez, 1.95 veces en las pensiones de invalidez, 1.63 veces en las pensiones de viudez y 1.51 veces en las pensiones de orfandad.

Gráfica N° 5

Monto promedio de pensiones pagadas por el nuevo sistema y
cajas de previsión sistema antiguo en diciembre de 1995
(ch\$ de diciembre de 1995)



Fuente: Boletín Estadístico Mensual, Superintendencia AFP.

Por otra parte, el impacto de la reforma previsional sobre el mercado de capitales ha sido de extraordinaria importancia. A través de las inversiones hechas por las AFP ha cambiado la estructura del mercado bursátil y financiero. A modo de ejemplo, el 56.1% de las letras hipotecarias en septiembre de 1990 y el 53.9% de los bonos emitidos por las empresas estaba en poder de los Fondos de Pensiones; luego se puede decir que los fondos previsionales están ayudando a financiar la vivienda y las inversiones de las empresas, entre otras cosas.

Los Fondos de Pensiones alcanzaban en diciembre de 1995 a la suma de 10,230,992 millones de pesos (US\$25,015.8 millones) equivalentes a un 37.1% del PGB, proporción que era de un 3.6% en diciembre de 1982.

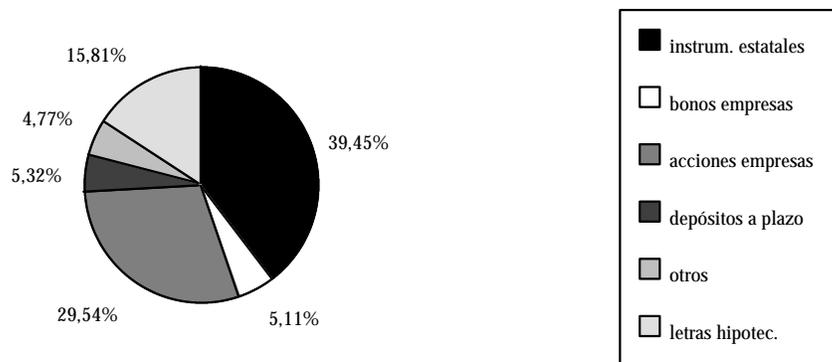
Al respecto, es interesante señalar que otro de los efectos del nuevo sistema de pensiones ha sido el cambio cualitativo y cuantitativo que introdujo en el mercado de los seguros de vida. Durante el año 1990, los ingresos por ventas de las compañías de seguros de vida alcanzaron a 492 millones de dólares, de los cuales 92 millones fueron ventas de seguros a las AFP para la cobertura de los riesgos de invalidez y muerte de sus afiliados y otros 300 millones ventas de rentas vitalicias, una de las modalidades de pensión establecidas por el nuevo sistema previsional.

Los \$10,230,992 millones (US\$25,015.8 millones) acumulados al 31 de diciembre de 1995 estaban invertidos de la siguiente manera: un 39.45% en instrumentos estatales, un 29.54% en acciones de empresas, un 15.81% en letras hipotecarias, un 5.32% en depósitos a plazo, un 5.11% en bonos de empresas y un 4.77% en otros, que incluye instituciones financieras (1.31%), instrumentos extranjeros (0.2%), cuotas de fondos de inversión (2.57%) y acciones bancarias (0.69%). (Gráfica N° 6).

Gráfica N° 6

Cartera de inversiones de las AFP

(al 31 de diciembre de 1995)



Fuente: Boletín Estadístico Mensual, Superintendencia AFP.

CONCLUSIÓN

En este trabajo hemos querido dar cuenta de algunas reflexiones que, estimamos, son importantes a la hora de definir un rol para las políticas y el gasto social de los países en vías de desarrollo.

En materia de políticas sociales y programas para la superación de la pobreza, hemos querido dar cuenta que es posible repensar el papel que el Estado ha tenido

tradicionalmente en estas materias y abrir nuevos campos para el desarrollo de la iniciativa privada.

Respecto al tema del gasto social, hemos tratado de poner de manifiesto que el mismo debe tener un monto limitado compatible con el crecimiento, debe distribuirse en forma focalizada y que no puede expandirse en forma permanente ni puede perpetuarse en forma independiente de las necesidades sobre las cuales haya consenso social como un predeterminado porcentaje del producto interno.

Asimismo hemos querido dar cuenta de la estrecha interdependencia de las políticas económicas y sociales concebidas ambas como instrumentos que permitan alcanzar los mayores grados de bienestar y desarrollo personal, superando el endémico flagelo de la pobreza que tiene implicancias tanto éticas y morales como de pérdida de eficacia económica de una sociedad.

Capítulo V

Descentralización fiscal y participación en las experiencias democráticas tardías

JOSÉ ROBERTO RODRIGUES AFONSO*

THEREZA LOBO**

PRINCIPIOS Y PROBLEMÁTICAS

Desde la década de los años ochenta, Latinoamérica y el Caribe han atravesado por profundos cambios políticos y económicos. El retorno de la democracia al continente ha estado asociado, en términos macroeconómicos, al abandono del modelo de sustitución de importaciones, al incremento de la apertura de la economía, a la consolidación de la estabilidad de precios así como a un nuevo análisis del tamaño y de las funciones de las autoridades públicas.

Tan diferentes como los países pueden ser entre sí, una de las características más comunes y notables de la reforma del Estado ha sido la descentralización fiscal y financiera. Es decir, asumiendo una definición más simple, la creciente participación estatal y/o local en la generación y asignación de los fondos públicos y principalmente en la toma de decisiones gubernamentales.

* Economista, Director de la Oficina de Asuntos Fiscales en el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), Río de Janeiro, Brasil. Email: jafonso@bndes.gov.br.

** Directora del Centro de Estudio de Políticas Públicas (CEPP) y consultora del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. Río de Janeiro, Brasil. Email: tlobo@ibm.net. Documento preparado para el Foro Tinker “El Papel del Estado en Latinoamérica y el Caribe”, Cancún, México, Octubre de 1996.

Naturalmente, los factores económicos, sociales, culturales e históricos moldean las distintas estructuras fiscales, de un país a otro.¹²⁹ No existe un modelo teórico ideal ni una norma uniforme que se haya inspirado en la experiencia práctica en cuanto a la estructura del sistema tributario, la asignación de los gastos y, sobre todo, las relaciones entre los niveles del gobierno. Sin embargo, observaciones recientes de las experiencias latinoamericanas permiten identificar una tendencia clara hacia el avance en la descentralización fiscal directamente proporcional a la consolidación de la democracia en la región.¹³⁰ En consecuencia, existe un consenso en nuestros días para condenar sistemas que concentran excesivamente los fondos públicos en manos de un gobierno central o nacional.

En cierto modo, existe una idea genérica (expresada aquí en forma simplificada) de que la democracia demanda autonomía y un fortalecimiento político y financiero, tanto de los poderes legislativo y judicial como de las esferas gubernamentales del interior del país. Una vez más, este principio representa un contrapunto relativo a la historia reciente en la

¹²⁹ De acuerdo con Ter-Minassian, “La arquitectura de las relaciones fiscales intergubernamentales en cualquier país refleja una serie de factores de naturaleza política, social, cultural y económica. La historia de un país, la evolución de su equilibrio político, la distribución del poder político dentro de su territorio, y las tradiciones culturales son algunos de los factores no económicos que ejercen una influencia importante en la estructura legislativa y constitucional y sobre las instituciones que gobiernan las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno en el país. Aun dentro de la esfera económica limitada, la estructura de las relaciones fiscales intergubernamentales y su evolución en el tiempo reflejan la evolución de los dilemas de elección entre los objetivos de eficiencia distributiva, la redistribución de los ingresos y la administración macroeconómica”. Tereza Ter-Minassian, “Relações Fiscais Intergovernamentais sob uma Perspectiva Macroeconômica: Algumas Questões e Experiências de Países”, Seminário Ministério da Fazenda/FMI, diciembre 1995, p.1, (*mimeo*).

¹³⁰ Ver Eduardo Durán, “Fiscal Decentralization and Social Spending in Latin America: The Search for Efficiency and Equity”, *Working Paper Series 199*, Inter-American Development Bank, Washington, noviembre 1994. Gabriel Aghón y Carlos Casas, “Descentralización fiscal en América Latina: Una comparación preliminar” CEPAL, octubre 1994, (*mimeo*). IDB “Special Report: Fiscal Decentralization”. *Economic and Social Progress in Latin America – 1994 Report*, Inter-American Development Bank, Washington, 1994. The World Bank, “Descentralización hacia los gobiernos locales en América Latina y el Caribe” The World Bank, Washington, 1995, (*mimeo*). Gabriel Aghón, “Descentralización fiscal en

cual prevalecieron los llamados regímenes represivos, en particular las dictaduras militares, y que de un modo u otro, en mayor o menor medida, recurrieron a estructuras fiscales que centralizaban notablemente los fondos públicos y la toma de decisiones.¹³¹

Sin embargo, se debe tomar en cuenta la posible relación entre los procesos democráticos y de descentralización. Dependiendo de la manera en que se efectúe la descentralización fiscal, formas de gobierno más democráticas pueden o no presentarse. La llamada “pereza fiscal” de los gobiernos que reciben un gran volumen de transferencias y no están interesados en incrementar su propia recaudación, por ejemplo, puede conducir al mantenimiento de cierta irresponsabilidad fiscal por parte del gobierno local y una cómoda dependencia en niveles de gobierno más altos. En estas circunstancias, existe poco interés por incrementar la participación, pues la decisión sobre el origen de los recursos aún permanece centralizada.

POR OTRO LADO, DADAS LAS CARACTERÍSTICAS DE LA FORMACIÓN HISTÓRICA DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS, SE DEBE TOMAR EN CUENTA QUE EL CLIENTELISMO Y LA CORRUPCIÓN TAMBIÉN ESTÁN PRESENTES A NIVEL LOCAL. NINGÚN NIVEL DEL GOBIERNO TIENE LA PRERROGATIVA DE LA ÉTICA Y LA HONESTIDAD COMO CARACTERÍSTICA INHERENTE. EN EL CASO DE BRASIL, LAS GRANDES BUROCRACIAS CENTRALES HAN CONSTRUIDO Y CONSOLIDADO GRANDES ESQUEMAS DE CORRUPCIÓN, Y A TRAVÉS DE LA HISTORIA, LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES NO HAN SIDO

América Latina: algunas experiencias”, en Rui Affonso y Pedro Luiz Barros Silva, orgs., *As Federações em Perspectiva - Ensaio Selecionados*, FUNDAP/UNESP, São Paulo, 1995, pp. 123-168.

¹³¹ De acuerdo con Souza: “La descentralización se ha convertido en una meta de moda. No es difícil explicar las razones de su popularidad... Limitar el poder excesivo de los gobiernos centrales se ha convertido en una meta tanto para la derecha como para la izquierda del espectro político. Además, a pesar de reconocer que el término ‘descentralización’ distingue un conjunto de fenómenos complejos y muy variados, es en el nombre de la descentralización que los cambios actuales en las relaciones constitucionales, financieras e intergubernamentales están teniendo lugar. En el Tercer Mundo, la descentralización es un concepto con atracción ideológica... especialmente como una reacción contra los procesos que promueven la centralización”. Celina Souza, “Redemocratization and Decentralization in Brazil: The Strength of the Member States”, *Development and Change*, Vol. 27, Oxford, Institute of Social Studies, 1996, pp. 527-555.

INMUNES A ELLO. NO OBSTANTE, EN ESTOS NIVELES LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL CONTROL SOCIAL SON FÁCILES DE EJERCER MIENTRAS EXISTAN LAS CONDICIONES EFECTIVAS DE UNA DISTRIBUCIÓN MÁS IGUALITARIA DEL PODER Y EL BIENESTAR. DE AQUÍ LA AFIRMACIÓN DE QUE EXISTE UN NEXO ENTRE LA DEMOCRATIZACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN.

También vale la pena citar el reciente trabajo de Schiavo-Campo, quien al discutir la reforma de los servicios públicos hace una breve e interesante evaluación de las consecuencias de la descentralización en la eficiencia del sector público:

En diversos países de Latinoamérica y el Caribe, la administración pública central sufre de ineficiencia, derroche y corrupción. Sin embargo, el extendido proceso de descentralización que tuvo lugar durante la última década trajo repercusiones positivas para la eficiencia administrativa y la calidad de los servicios públicos. La descentralización también ha sido un factor importante en el mejoramiento de la representatividad del gobierno en la región. El principal reto que hoy en día enfrentan los países de esta región (además de trabajar en las deficiencias que aún existen en los servicios públicos centrales), es asegurar que la descentralización no diluya la responsabilidad ni debilite las obligaciones del gobierno —esencialmente la planificación macroeconómica y su supervisión— que debe permanecer centralizada.¹³²

Debe comprenderse que no existe una definición precisa, mucho menos una fórmula —ni un sentido general, ni específico para cada país— ya sea para medir el nivel óptimo de

¹³² Salvatore Schiavo-Campo, “A Reforma do Serviço Público”, *Finanças & Desenvolvimento*, Vol. 16, No. 3, FMI/FGV, R. Janeiro, septiembre 1996, pp. 10-13.

descentralización o para indicar la ubicación ideal de los recursos, responsabilidades y poderes entre las diferentes esferas del gobierno. Vale la pena ilustrar la simple comparación de la evolución de la distribución intergubernamental del gasto público en Chile y en Brasil desde la década de los ochenta. Mientras que en el primero la participación de los gobiernos subnacionales en el gasto nacional ha crecido del 4 al 13%, en el segundo se ha elevado del 35 al 48%; en otras palabras, la descentralización chilena ha avanzado más en términos relativos, aunque sigue siendo un sistema tan centralizado como lo fue Brasil en los años de apogeo del régimen militar.

La descentralización es el resultado de un proceso, con influencias determinantes que varían de país a país, de acuerdo con la configuración institucional y política y las circunstancias económicas. La orientación metodológica presentada por Bird es pertinente:

El análisis de las diferentes prácticas en diferentes países es una de las pocas maneras mediante las cuales se puede obtener la información sobre los efectos y propiedades de las diferentes instituciones fiscales. A este respecto, es importante distinguir entre la descentralización y la federalización... la descentralización se propone (o al menos es analizada) como una cura posible para muchas de las enfermedades que afectan al país en cuestión. La literatura económica sobre federalismo fiscal, por su parte, ha sido considerada como guía en la determinación de si algunas de las variedades de la solución descentralizadora pueden funcionar y de qué manera.¹³³

En este punto, vale la pena mencionar que el proceso de descentralización fiscal está

¹³³ Richard M. Bird, "Aspects of Federal Finance: A Comparative Perspective" in *A Reforma Fiscal no Brasil: Subsídios do Simpósio Internacional sobre Reforma Fiscal*, FIPE/USP, São Paulo, septiembre, 1993, pp. 77-113.

en marcha en Latinoamérica y el Caribe, tanto en países formalmente organizados como federaciones (Brasil, Argentina, México y Venezuela) como en aquellos con sistemas políticos unitarios (Chile y Colombia). El hecho de que una nación en particular tenga una estructura federal no significa necesariamente que su estructura fiscal sea más descentralizada que aquella de una nación con una estructura unitaria; la comparación entre México y Colombia ilustra bien esta afirmación. De hecho, no sólo en Latinoamérica y el Caribe, sino en todo el mundo, el número de naciones que formalmente son federales es pequeño.¹³⁴

Debe recordarse que, en Latinoamérica y el Caribe, el federalismo (o aun la descentralización dentro de naciones unitarias) no nació, como regla general, de un movimiento unificador de las unidades autónomas ya existentes, como en el caso típico de los Estados Unidos. Las pocas federaciones, en términos legales, fueron impuestas por las clases nacionales dominantes, como supuestas alternativas para la independencia política y financiera de los centros españoles o portugueses. Aun durante las fases de adopción de los sistemas fiscales más descentralizados, es común — y no una excepción de la regla— que en este movimiento se dé la tendencia a constituir políticas formuladas y dirigidas de arriba hacia abajo, desde el gobierno central o del poder legislativo nacional hacia los niveles subnacionales.

¹³⁴ Ver Bird, *op.cit.* pp. 79-99: “... sorprendentemente, existen pocos países en verdad federales en el mundo: Silverman, por ejemplo, enumera sólo 17 países formalmente federales, de los cuales 10 se encuentran en vías de desarrollo. Sin embargo, de hecho sólo tres de estos últimos (India, Brasil y Nigeria) parecen ser realmente federales según el sentido utilizado aquí, que se refiere a los países en los cuales tanto los gobiernos centrales como estatales no sólo tienen poderes formalmente independientes, sino que los utilizan en la práctica... Para ilustrar en el contexto de Latinoamérica, Venezuela y México son formalmente federales y ya que ni siquiera en la práctica son tan “federales” como Argentina, en esa categoría sólo dejamos a Brasil”.

Hasta cierto punto, en la mayoría de los países de Latinoamérica los factores económicos tienen prioridad en la determinación del proceso de descentralización fiscal. La motivación surge de la búsqueda de más eficiencia y eficacia en la distribución de los recursos públicos, el intento por reducir el gasto, ajustar las finanzas del gobierno central y alentar el autofinanciamiento mediante los gobiernos subnacionales. Así, la descentralización fiscal es vista, sobre todo, como un instrumento de política económica, un programa del gobierno federal que obedece a etapas de planificación, ejecución y evaluación de acciones.¹³⁵ En este caso, es común que el plan de descentralización aparezca después del éxito de la estabilización de la economía y que se constituya en uno de los principales medios de una reforma de ajuste y modernización de la autoridad pública.¹³⁶

¹³⁵ Ver Aghón y Casas, *op.cit*, p. 107: "... las presiones observables sobre el déficit fiscal parecen estar asociadas con los períodos de transición en los cuales se aprecian las etapas más descentralizadas. Esto parece confirmar un compromiso de elección entre la descentralización y la estabilidad económica a corto plazo. Por lo tanto, un proceso de tal naturaleza sólo sería iniciado una vez que las finanzas públicas están asignadas adecuadamente... el tener una situación macroeconómica estable antes de comenzar cualquier proceso serio de descentralización parece algo razonable. La intención es aligerar los costos del período de transición, si es que los hubiera. De cualquier manera, esta relación de condiciones deberá antes estudiarse ampliamente para llegar a una conclusión apropiada sobre el tema... En general, notamos que los procesos de descentralización en Latinoamérica se encuentran en una etapa inicial, insertados en reformas estructurales que actualmente están teniendo lugar en la región. Como cada caso es diferente de los demás, la consolidación del proceso sólo se logrará a través de un proceso de ensayo y error".

¹³⁶ Es cierto que la literatura reciente vinculada con experiencias internacionales de relaciones intergubernamentales, también ha registrado opiniones conflictivas entre descentralización y estabilización. Es común atribuir, en parte, las dificultades para estabilizar a China y Rusia a la participación ocasional y excesiva en el sector público y en la economía de los niveles subnacionales de

En otras situaciones (por ejemplo, Brasil) predominan los factores políticos. Con el fin de incrementar los recursos y poderes en manos de intermediarios y/o los gobiernos locales, el proceso consiste en debilitar al gobierno central y después evitar la instalación de un gobierno centralista o dictatorial. La descentralización no nace de la acción de una política fiscal o económica, sino de una reacción de los gobiernos subnacionales, o como defensa contra los llamados poderes excesivos del gobierno central. El proceso se instrumentaliza básicamente a través de mecanismos de naturaleza eminentemente política: reglas fiscales detalladas que se han incluido en la Constitución, y leyes nacionales y/o pactos y acuerdos entre los líderes de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Recurriendo a otros términos o definiciones, diversos autores han desarrollado los mismos argumentos; por ejemplo, Albuquerque y Knopp dicen:

... Los proyectos de descentralización que se han desarrollado en Latinoamérica y el Caribe en los últimos diez años, sugieren con seguridad que éste no es un tema sencillo, ni fácil... debe hacerse mención de aquellos proyectos que, llevados a cabo por gobiernos centrales fuertes, caracterizan lo que podría llamarse “la oferta” de descentralización, y los distingue de aquellos otros procesos en los que, trabajando desde abajo, la presión de las provincias y los intereses terminan obteniendo, de un poder central debilitado, recursos adicionales y autonomía para proporcionar

estos gobiernos. En Brasil, esta relación era también común antes de la actual y exitosa ejecución del plan de estabilización económica.

servicios sociales; esto es, “demandan” descentralización.¹³⁷

De manera pragmática, estos dos paradigmas tienden a una mezcla que dialécticamente se traslapan en la medida que avanzan los procesos de descentralización. En común, generan contradicciones y conflictos, ya sea porque el gobierno central casi siempre intenta recuperar sus antiguos poderes y recursos, o porque los gobiernos subnacionales, habiendo probado la nueva autonomía y recursos que han conquistado, se muestran dispuestos a retenerlos (y hasta aumentarlos) a cualquier precio...

Compatible con la redemocratización política y la estabilización económica, la descentralización fiscal en Latinoamérica y el Caribe ha sido iniciada, como regla general, a partir de ideales simplistas y sigue un curso marcado por la inestabilidad administrativa y financiera. Está claro que el reconocimiento de distorsiones en el proceso no significa, en

¹³⁷ Albuquerque y Knopp caracterizan algunas experiencias de Latinoamérica así: “Entre las descentralizaciones por “oferta” se pueden incluir las reformas político-administrativas descentralizantes de Colombia a principios de la década de los ochenta, cuyo objetivo fue la reducción de la presión fiscal en el gobierno central; la reforma educativa de México, que tenía como objetivo debilitar el poder político e influencia excesiva del magisterio; las medidas de descentralización tomadas por Chile en la década de los setenta, que tenían el fin de asignar la actividad gubernamental de manera más eficiente en la esfera nacional; la descentralización en Venezuela (iniciada en 1989) para superar la crisis generalizada de la legitimidad gubernamental. Como ejemplos de la demanda de descentralización tendríamos las nuevas constituciones de Brasil y de Colombia (1988 y 1992, respectivamente)”. Roberto C. Albuquerque y Joachim Knopp, “As Políticas Sociais no Brasil: “Desafios”, en João Paulo Velloso, Roberto Albuquerque y Joachim Knopp, *Políticas Sociais no Brasil; Descentralização, Eficiência e Equidade*, INAE/ILDES, 1995, Río de Janeiro, pp. 9-10.

sí, la consideración de que la descentralización no sea viable o menos realizable que los esquemas en los que se centralizan los recursos.

De esta manera, la problemática de la participación en la toma de decisiones públicas debe examinarse con mayor detalle en sus más diversas formas y variedad de actores. Ya en los inicios de los procesos de descentralización, es común que surjan ideas sobre la participación, que por un lado parecen razonables y tienen una aceptación popular, pero por otro generan dificultades cuando ocasionan actitudes extremas y simplistas. Tal es el caso de los siguientes razonamientos:

“Los servicios públicos deberían siempre ser proporcionados por el nivel gubernamental más cercano a los beneficiarios del servicio”.

“Todas las rentas públicas se recaudan en una localidad determinada y gran parte deberá ir a, o gastarse en, el gobierno de esa localidad”.

“Una unidad federal o gobierno provincial que sea realmente autónoma no tiene que preocuparse por lo que vaya más allá de sus fronteras”.

“Solamente habrá democracia en el país, y una federación fuerte, cuando el gobierno central sea débil y esté política y financieramente restringido”.

“Las acciones de un gobierno sólo logran legitimidad cuando se someten a una vigilancia por parte de un consejo y/o refrendo público y son aprobadas por él”.

Está claro que debe tenerse cuidado con las generalizaciones peligrosas. La descentralización fiscal no puede reducirse a una simple cuestión de participación y control social, aunque al mismo tiempo no puede ser ignorada. También se deben considerar las

cuestiones de finanzas, costo, tecnología, balance y calidad de los servicios públicos. No hay una solución inmediata para encontrar un equilibrio entre elementos tan diferentes entre sí y en algunos casos tan conflictivos.

Este documento representa un intento por reunir algunos de los principios más importantes recomendados para los procesos de descentralización fiscal, con una atención especial a las cuestiones relacionadas con la participación. Sin embargo, no es el objetivo de sus autores (que en realidad no sería viable) producir algún tipo de manual o metodología para la orientación o evaluación de experiencias nacionales de descentralización fiscal. Este proceso, en cada país, es el resultado de un conjunto de factores específicos.¹³⁸ Para ilustrarlo, las dos siguientes secciones presentan breves comentarios sobre aspectos sobresalientes de tres experiencias latinoamericanas distintas: la de Brasil en particular, y las de Colombia y El Salvador.

EL CASO ESPECIAL DE BRASIL

Brasil está organizado formalmente —desde hace muy poco tiempo en la práctica— como república federal.¹³⁹ El país está desarrollando un proceso de descentralización fiscal único

¹³⁸ De acuerdo con Bird, en la realidad no existe tal solución debido a que el federalismo es un fenómeno complejo y multidimensional cuyos aspectos específicos dependen mucho del contexto particular en cuestión... se puede aprender mucho estudiando sobre cómo es que los diferentes países federales arreglan los asuntos fiscales: las soluciones encontradas en la práctica pueden ser muy diferentes, dependiendo del contexto local, pero los problemas básicos enfrentados tienen probabilidades de poseer un gran parecido.

¹³⁹ Bird, *op.cit.*, p. 80, también hace un análisis comparativo sencillo e interesante del Brasil: “Las dos federaciones consideradas aquí países en desarrollo, Brasil e India, también son muy diferentes; con Brasil

en el mundo, comenzando con una Constitución que formaliza la federación como la unión no sólo de los estados (gobiernos intermedios), sino también de municipalidades (gobiernos locales).¹⁴⁰

La federación brasileña, de este modo, no difiere mucho de los patrones de la economía en general: está marcada por extremos evidentes. Por un lado, hay un alto nivel de participación por parte de los gobiernos subnacionales en la generación y asignación de los ingresos provenientes de los impuestos, así como también en el pago de personal activo y otros gastos por consumo corriente e inversiones fijas, incluyendo la administración de los presupuestos con un mínimo de interferencia del gobierno central.¹⁴¹ Por otro lado, el país aún revela evidentes disparidades socioeconómicas regionales e individuales, paga un alto precio por mantener la unidad nacional y tiene relaciones complejas y no coordinadas

que nos recuerda más a los Estados Unidos en su estructura política formal así como también en su homogeneidad cultural relativa, y la India, más de Canadá tanto en términos de heterogeneidad cultural como en su forma parlamentaria de gobierno. Por otro lado, el grado de disparidad de ingreso regional es mucho mayor en Brasil e India que en cualquier otra federación desarrollada. Finalmente, la importancia de las municipalidades en Brasil y los fuertes enlaces directos entre el gobierno municipal y central son bastante diferentes de la situación en la India”.

¹⁴⁰ Ver, entre otros trabajos, los de Anwar Shah, “The New Federalism in Brazil”, *Working Paper No. 557*, The World Bank, Washington, diciembre 1990, (*mimeo*). Vito Tanzi, *et.al.*, “Brazil: Issues for Fundamental Tax Reform”, Fiscal Affairs Dept./IMF, Washington, abril 1992, (*mimeo*). José Serra y José Afonso, “Finanças Públicas Municipais – Trajetórias e Mitos”, *Conjuntura Econômica*, No. 10/11, FGV, Río de Janeiro, oct-nov de 1991. José Afonso, “Descentralização fiscal na América Latina: Estudo do Caso do Brasil”, *Série Política Fiscal 61*, CEPAL, Santiago, 1994, así como también “Descentralizar e Depois Estabilizar: A Complexa Experiência Brasileira”, *Revista do BNDES*, Vol. 3, No. 5, BNDES, Río de Janeiro, junio, 1996, pp. 31-62 y Souza, *op.cit.*

¹⁴¹ Por ejemplo, Dillinger destaca la autonomía del gobierno local en el Brasil: “Cada situación de un país es única hasta cierto punto: las condiciones culturales e históricas difieren, y aun en los países con antecedentes similares, la presteza que el gobierno tiene para actuar en aspectos de descentralización varía. Brasil está en el otro extremo, en el cual los gobiernos locales son casi soberanos. Las municipalidades brasileñas han disfrutado históricamente de una autonomía política completa, con consejeros y alcaldes elegidos en elecciones locales (excepto durante el régimen militar de 1964-1985). Ellos reciben partes no restringidas y constitucionalmente ordenadas de los principales impuestos recaudados por los gobiernos federales y estatales y tienen el poder de imponer varios impuestos locales, sin restricción de tasas...” William Dillinger, “Decentralization: Politics and Public Services” en Afonso y Silva, *op.cit.*, pp. 107-108. Ver también la discusión de la importancia de los estados en la reciente descentralización brasileña en Celina Souza, *op.cit.*

entre los diferentes niveles del gobierno.

En oposición a las recomendaciones de los teóricos y analistas extranjeros y también con las demás experiencias latinoamericanas, la reciente descentralización fiscal en Brasil se inició y consolidó en medio de condiciones extremadamente adversas, de crisis política, económica y social. Por otro lado, los lineamientos conceptuales tienden a recomendar la rehabilitación de las finanzas del gobierno y la estabilización de la economía antes de que se pueda iniciar un programa exitoso de descentralización, con el fin de atenuar los costos de transición esperados. Aquí, los cambios institucionales que favorecen a las finanzas estatales y municipales se han adoptado desde finales de la década de los setenta y han sido reforzados en la Constitución de la República en 1988. El nuevo escenario fiscal y financiero se consolidó en la primera mitad de la década de los noventa. Todo esto en medio de la hiperinflación, la recesión, el cambio de régimen político, la pobreza y la deuda social.

En Brasil, la motivación básica para la descentralización fiscal fue de naturaleza predominantemente política. El proceso no estuvo determinado en principio por intereses técnicos o económicos, ni se originó por alguna planificación y mucho menos por seguir una estrategia económica pensada de antemano con políticas bien definidas, buscando una mayor eficiencia y eficacia en las actividades gubernamentales. Los cambios constitucionales estuvieron unidos al restablecimiento de la democracia en el país, y fueron impuestos en el gobierno central por los poderes legislativos nacionales. No podemos dejar de señalar el hecho de que no se desarrolló un plan nacional organizado, previo a la reestructuración de la federación brasileña. Mucho menos existió un acuerdo entre los líderes ejecutivos de los tres niveles del gobierno.

Los indicadores que dan cuenta de los cambios en los impuestos y la estructura fiscal muestran un grado acentuado de descentralización, acompañado por una gran libertad de acción de los gobiernos estatales y municipales. Éstos han logrado una creciente participación en los ingresos y gastos del gobierno desde los inicios de la década de los ochenta, una tendencia que se ha consolidado y acentuado después de la promulgación de la Constitución de 1988.

Detrás de la tendencia a la descentralización general descansan movimientos marcadamente diferenciados en la redistribución de los recursos públicos. En términos verticales, casi todas las ganancias relativas se han dado a nivel local del gobierno, con poca alteración de la posición del nivel intermedio, sobre todo en el concepto de ingresos públicos disponibles por impuestos (recaudación de impuestos propia más/menos transferencias constitucionales). En términos horizontales, la mayor parte de los recursos adicionales han sido canalizados a los gobiernos estatales y municipales en las regiones menos desarrolladas, con lo cual se pretende atenuar la disparidad regional. En apoyo a esto, vale la pena señalar algunos indicadores recientes:¹⁴²

- Tomando en cuenta sólo los impuestos (menos del 17% del Producto Interno Bruto en 1995), los gobiernos subnacionales recabaron directamente alrededor del 55% del total, pero después de hacer reasignaciones constitucionales, han tenido a su disposición el 71% de los ingresos públicos. En gran parte, esto se explica por el hecho de que los estados administran un amplio margen de impuestos entre los cuales hay uno que obtiene la recaudación más alta en el país (7.5% del PIB): un tipo de impuesto al valor agregado

(ICMS), recaudado por la circulación de artículos y servicios de comunicación y transporte, apartándose de este modo de los lineamientos internacionales y teóricos, que recomiendan que sea recaudado por el gobierno central.

- Adoptando el concepto de impuesto de las cuentas nacionales —que es más amplio que el anterior—, en 1995, de la carga global de impuestos estimada en un 30.2% del PIB, los estados y municipalidades recabaron directamente el 34%, y después de las transferencias acreditaron el 44%. El gobierno federal depende cada vez más de las contribuciones sobre salarios, ventas y ganancias (en la producción agregada más del 11% del PIB).
- Los flujos de transferencias intergubernamentales son significativos (más del 6% del PIB) y diversificados (se estima que tres cuartos están compuestos de asignaciones regulares y predeterminados y el cuarto restante de reembolsos, pagos por servicios de salubridad y transferencias voluntarias). A pesar del total tan alto de las transferencias, la autonomía de los gobiernos receptores se ve muy poco amenazada, pues casi el 65% del total transferido puede usarse libremente (la proporción se eleva a más del 90% si uno incluye transferencias para la educación y la salud —del tipo de transferencias en bloque).
- Los cambios en la asignación, por cada nivel de gobierno, de los ingresos fiscales nacionales, indican que la proporción que le corresponde a los gobiernos subnacionales volvió en 1995 al mismo nivel observado en 1965, antes de las reformas centralizadoras realizadas por las fuerzas armadas. Pero los movimientos se diferencian por nivel de

¹⁴² Ver Afonso y Ramundo si se desean analizar las estadísticas actuales de la federación brasileña. José Afonso y Júlio César Ramundo, “Federalismo Fiscal no Brasil”, Seminário Ministério da Fazenda/FMI, Salvador, diciembre 1995 (*mimeo*).

gobierno. En el concepto de ingresos públicos disponibles, los estados no ganaron nada (sólo dan cuenta del 27% del total de los impuestos), después de la promulgación de la Constitución, y perdieron un cuarto de la porción que habían absorbido con la reforma a los impuestos de la década del sesenta. Mientras tanto, la parte de las municipalidades se elevó del 10 al 17% en el mismo período. El gobierno central, por su lado, perdió una posición relativa (en su porción del “pastel” de los impuestos del país), pero ganó en magnitud debido al incremento significativo en la carga total de impuestos del país; sus fondos disponibles se elevaron del 13 al 16% del PIB entre 1988 y 1995.

- En términos regionales, los ingresos fiscales de los gobiernos estatales y locales en las regiones menos desarrolladas crecieron en promedio un 8% por año entre 1967 y los primeros doce meses del Plan Real, contra el 5% por año en las regiones más desarrolladas. En la distribución de estos ingresos públicos, actualmente sólo el 32% va para el estado de Sao Paulo, aunque genera el 35% del ingreso nacional. Sumando los presupuestos de todos los niveles gubernamentales, la región Centro Sur del país genera alrededor del 80% de la producción e ingresos fiscales, pero recibe solamente el 60% del gasto.

- En el gasto gubernamental registrado en las últimas cuentas nacionales de que se dispone (1995), los niveles intermedios y locales dan cuenta de alrededor del 70% del desembolso total en pago de nóminas y contribuciones sociales (los desembolsos gubernamentales en conjunto representan el 10% del PIB); el 65% en el rubro de otras compras de bienes y servicios (5.2% del PIB); y 80% en el de formación de capital fijo bruto (2.4% del PIB). El nivel central es sólo preponderante en transferencias a individuos, principalmente destinados a seguridad social (83% del 13.5% del PIB) o intereses de deuda y cargos (94% del 29% del PIB, incluyendo amortización de deudas nominales contraídas).

- Cuando se toman en cuenta todos los gastos fiscales y se excluyen los pagos de intereses, las cuentas públicas muestran que el gobierno federal fue el responsable de sólo el 54% del gasto nacional consolidado de los tres niveles de gobierno en 1995 de un total de 35.1% del PIB; los gobiernos estatales fueron responsables del 30% de esta cantidad y los gobiernos municipales del 16%, lo que indica un fuerte papel de estos niveles subnacionales de gobierno en el desembolso público. La importancia relativa del gobierno federal central nunca ha sido tan baja en el período de la postguerra, ni la importancia de las municipalidades tan grande.

La estabilidad obtenida en la economía con la introducción del Plan Real a mediados de 1994 abrió nuevas oportunidades de racionalización de la descentralización fiscal en el país.¹⁴³ En primer lugar, debería señalarse que el éxito del Plan Real demuestra la posibilidad de estabilizar una economía en el contexto de la fuerte descentralización de los recursos y poderes, en torno a la política fiscal. Y la estabilidad, a su vez, facilita los esfuerzos para refinar los procesos de descentralización fiscal existentes. En particular, es importante buscar una mayor integración y coordinación entre los diferentes niveles del gobierno. El gobierno central tiene a su disposición una importante herramienta de negociación y convenio: la enorme deuda de los gobiernos intermedios y los locales más grandes, concentrada, directa o indirectamente, en las manos del Tesoro Nacional.

Después de renegociar y asumir directamente crecientes cantidades de deuda estatal, el gobierno central incrementó su capacidad de interferir en el desarrollo de finanzas de niveles más bajos de gobierno. Las autoridades económicas federales encontraron en su

¹⁴³ Este es el principal mensaje de José Afonso, “Descentralizar e Depois Estabilizar...”, *op.cit.*

disposición una oportunidad excepcional para apoyar (si no es que demandar) un ajuste fiscal efectivo y duradero por parte de los gobiernos estatales. La renegociación de esta enorme deuda se ha fijado, en los siguientes objetivos y acciones, entre otros:

- programas de despido de empleados públicos;
- venta o control rígido de los bancos de propiedad del estado;
- **PRIVATIZACIÓN O MAYORES CONCESIONES A LA INICIATIVA PRIVADA EN ÁREAS COMO LA ELECTRICIDAD, LA SANIDAD, EL TRANSPORTE Y LAS COMUNICACIONES;**
- apoyo para la reestructuración del sistema de impuestos y, especialmente, cambios en el impuesto al valor agregado del estado (ICMS), de manera que se convierta en un impuesto nacional verdadero (sin que el gobierno central tenga que asumir responsabilidades exclusivas);
- impuestos al consumo que suplan los existentes sobre exportaciones e inversiones y, principalmente, que estén en armonía en todo el territorio nacional y en relación con el MERCOSUR.

La búsqueda de eficiencia y eficacia no será algo sencillo, pues un proceso de descentralización impulsado por factores esencialmente políticos no tiene una base teórica ideal. Las diferencias de intereses entre los tres niveles del gobierno —como entre cualquier deudor y acreedor— siempre existirán. Sin embargo, cada vez más, uno necesita al otro y se buscarán y encontrarán soluciones negociadas.¹⁴⁴

¹⁴⁴ De acuerdo con Celina Souza, *op.cit.*, p. 551, por ejemplo: “La evidencia de la experiencia de Brasil en una década de descentralización política y financiera muestra que, aunque la descentralización fomenta la democracia, existen muchos factores políticos y económicos que tienen influencia en su resultado, mostrando los muchos límites de la descentralización: los límites de la descentralización financiera en los

LO IMPORTANTE ES QUE EN BRASIL LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL (AL IGUAL QUE OTRAS REFORMAS DEL GOBIERNO), CUANDO SE ASOCIA INTRÍNECAMENTE CON LA DEMOCRATIZACIÓN DEL PAÍS, SE CONVIERTE EN UNA CONQUISTA MÁS PERDURABLE QUE CUANDO ES SÓLO EL RESULTADO DE UN PROGRAMA DEL GOBIERNO CENTRAL.

BREVES NOTAS SOBRE COLOMBIA Y EL SALVADOR

En contraste con la experiencia brasileña, los de Colombia y El Salvador constituyen ejemplos de procesos más orgánicos y consistentes de descentralización.

La historia de Colombia ha seguido el mismo camino que la mayoría de los países de Latinoamérica: ha consolidado un aparato estatal altamente centralizado e intervencionista.¹⁴⁵ El espíritu de cambio que permeó la década de los ochenta tuvo consecuencias en el país, impulsando un movimiento a favor de la descentralización. Este movimiento es considerado por los estudiosos como una de las principales reformas del modelo político y estatal colombiano. Uno de los puntos clave del proceso fue la libre

países afectados por inequidades regionales; los límites de la descentralización política cuando las viejas coaliciones políticas subsisten; los límites de la descentralización en los resultados de la política cuando existe una carencia de consenso social sobre qué ha de lograrse mediante la descentralización. Las limitaciones nos ayudan a comprender por qué la descentralización ha prometido generalmente más de lo que ha dado, tanto en el sistema político como en los resultados de la política (policy) misma, enfatizando que la descentralización no es la panacea prometida por quienes la defienden, y que sus resultados se ven influidos por los factores políticos y económicos.”

¹⁴⁵ Con respecto a la descentralización fiscal de Colombia, ver A. M. Ferreira y L. C. Valenzuela, “Descentralización Fiscal: El Caso Colombiano”, Comisión Económica para América Latina y Caribe, Santiago, 1993, (*mimeo*). Thereza Lobo y M. Alicia D. Ugá, “Descentralização: Abordagem Conceitual e Experiência Colombiana”, *Texto para Discussão no. 17*, Centro de Estudos de Políticas Públicas, Río de Janeiro, 1993. Eduardo Durán, “Fiscal Decentralization and Social Spending in Latin America: The Search for Efficiency and Equity”, *Working Paper Series 199*, Inter-American Development Bank,

elección, primero de alcaldes y después de gobernadores estatales.

A finales de la década de los ochenta, las leyes y regulaciones permitieron avances en términos de la transferencia de responsabilidades y recursos, aunque había también problemas con su instrumentación, tales como la falta de un fortalecimiento previo de los niveles locales y regionales, y de una regulación *ad-hoc*, que provocaron contradicciones y confusión entre los diferentes niveles del gobierno.

En 1991 se promulgó una nueva Constitución, que proponía un modelo acelerado de descentralización fiscal, donde, una vez más, la transferencia de recursos precedió a la redistribución de responsabilidades. Las estimaciones indican que para el año 2002 las transferencias a los departamentos y municipalidades habrán alcanzado el 46% de los ingresos públicos actuales de la nación. Entre estas transferencias vale la pena mencionar aquéllas de co-financiamiento, que están implícitamente negociadas, aunque organizadas en torno a tres fondos, con reglas y fórmulas previamente definidas para la redistribución de los recursos. Se planifica un extenso sistema de asistencia técnica para apoyar a los departamentos y municipalidades.

En la experiencia de descentralización colombiana, cabe destacar la disposición de una participación activa por parte de una sociedad organizada; el mantenimiento de los impuestos más importantes en las manos del gobierno central, el enlace entre la transferencias de funciones y la distribución de ingresos públicos, que implican un proceso gradual; un programa de largo alcance para apoyar el desarrollo institucional de departamentos y municipalidades con el fin de capacitarlos para absorber responsabilidades

Washington, noviembre 1994, y del mismo autor, *La descentralización, el gasto social y la gobernabilidad en Colombia*, Dept. Nacional de Planeación, Bogotá, octubre 1995.

y garantizar el abastecimiento de servicios adecuados. Por otro lado, los principales problemas que se enfrentan son los siguientes: restricciones en la autonomía local, debido a un uso muy definido de los recursos transferidos; el papel no definido del nivel intermedio de gobierno; lentitud en la descentralización de la salud y la educación, y dificultades que el gobierno central enfrenta con la coordinación del proceso.

La descentralización fiscal en Colombia se ha convertido cada vez más en algo irreversible, habiéndose transformado, de una programa gubernamental sencillo a principios de la década de los ochenta, en una política estatal primordial, siendo ahora sostenida por una tercera administración gubernamental central.

El Salvador ha tendido a seguir el mismo camino que Colombia, aunque son casos distintos.¹⁴⁶ La descentralización está en su fase inicial, rodeada de incertidumbres en cuanto a los motivos y métodos para llevar a cabo el proceso, pero ciertamente acotada por las dimensiones territoriales y poblacionales, que son más pequeñas que las de los casos analizados anteriormente (el número de habitantes es equivalente al de la Municipalidad de Río de Janeiro).

Existe el mismo antecedente latinoamericano: el intervencionismo estatal y el centralismo. Su guerra civil de doce años marcó una diferencia importante. El éxodo de la población está entre los más altos a nivel mundial. La ayuda internacional es grande, y ha conducido a la adopción de programas clásicos de estabilización. Los tratados de paz resultaron en reformas constitucionales importantes, dado que en el núcleo de estos cambios se le ha dado una importancia estratégica al papel del gobierno local y la sociedad

organizada en el mejoramiento del abastecimiento de servicios públicos básicos.

ENTRE LOS LINEAMIENTOS DE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL SALVADOR, SE DESTACA LA PRIORIDAD DADA A LA ACCIÓN QUE TIENE COMO OBJETIVO ASISTIR A LA POBLACIÓN MÁS POBRE DEL PAÍS, A LA DESCENTRALIZACIÓN DE SERVICIOS Y A LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN. DENTRO DEL HORIZONTE DE LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO QUE SE HAN SEGUIDO, LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y TERRITORIAL SIEMPRE HA DADO ÉNFASIS AL LLAMADO “MUNICIPALISMO”. LA ESTRATEGIA SIGUE UN GUIÓN TRADICIONAL: REDISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES, JUNTO CON UNA TRANSFERENCIA DE RECURSOS, REEQUIPAMIENTO DE INSTITUCIONES PÚBLICAS Y ACTUALIZACIÓN DE RECURSOS HUMANOS. RECIENTEMENTE, EL BANCO MUNDIAL HA COMENZADO A DAR APOYO DE MANERA ESPECIAL A LA DESCENTRALIZACIÓN A TRAVÉS DEL OTORGAMIENTO DE PRÉSTAMOS BARATOS EN EL ÁREA DE LOS PROYECTOS DEL SECTOR PÚBLICO. LOS AVANCES MÁS IMPORTANTES SE HAN NOTADO EN EL ÁREA DE LA EDUCACIÓN, INCLUYENDO LAS ZONAS RURALES.

Como en el caso de Colombia, es evidente que en El Salvador se han detectado también problemas en su experiencia de descentralización, a pesar del corto tiempo en el que ha evolucionado. Las diferencias reconocen las crecientes divergencias entre las autoridades debido a la enorme influencia de las agencias multilaterales, los problemas de fragmentación institucional típicos de un país con un territorio tan pequeño y la acumulación de demandas que surgen de la guerra civil, todo lo cual demora la definición de una estructura impositiva.

No obstante, vale la pena enfatizar que El Salvador define claramente la descentralización como la política del Estado y no la conduce a través de un conjunto de

¹⁴⁶ Con respecto a la experiencia salvadoreña, ver Thereza Lobo, “El Salvador: Decentralization and Community Education Strategy. Governance Study”, Río de Janeiro, 1994, (*mimeo*).

programas fragmentados. La experiencia sugiere que la preparación *a priori*, con planificación estratégica, programación de etapas y actividades, anticipación de los acuerdos y negociaciones políticas, es tanto posible como deseable.

PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y PRINCIPIOS BÁSICOS

Al alejarse del predominio de decisiones tomadas a partir de un impulso coyuntural, que son típicas de intentos aislados de descentralización, ya sea por gobiernos centrales o por niveles intermedios, es posible identificar ciertos principios básicos que, se debe reconocer, están lejos de representar una estructura formal u obligatoria para la instrumentación de un programa de descentralización.¹⁴⁷

La descentralización fiscal siempre debería basarse en alguna forma de *pacto federal*. No hay manera de instrumentar un proceso de descentralización de la administración pública sin tratar primero las relaciones políticas entre los diferentes niveles de gobierno, el sistema electoral y la representación en el congreso nacional. Para iniciar la descentralización y también para ajustar o continuar el proceso, es indispensable un pacto federal.¹⁴⁸ En la ausencia de pactos, surgen puntos de vista y prácticas que llevan al

¹⁴⁷ Si se desea una descripción más detallada de los lineamientos y aspectos del programa de descentralización, ver, entre otros Thereza Lobo y Antonio C. Medeiros, “Descentralização: Diretrizes Básicas e Estratégia de Implementação”, *Texto para Discussão No. 19*, Centro de Estudos de Políticas Públicas, Río de Janeiro, 1993. Y a Eduardo Durán, *La Descentralización, el Gasto Social y la Gobernabilidad en Colombia*, Dept. Nacional de Planeación, Bogotá, octubre 1995.

¹⁴⁸ Albuquerque y Knopp, *op.cit.* p. 10, acentúan la importancia de un pacto para aumentar el proceso de descentralización fiscal de tal manera que: “... la descentralización debe ser una política y estrategia consciente, coordinada y orgánica, que involucra la participación del gobierno en la conceptualización, financiamiento y ejecución, guiada por objetivos comunes y que implica una negociación permanente, y consecuentemente política. En este contexto, es necesario encontrar el equilibrio entre la necesidad de asegurar la eficiencia y la equidad y el grado de autonomía de los agentes políticos y sociales

extremo la idea de la descentralización, presuponiendo que un gobierno central es prescindible y que no importa lo que suceda fuera de las fronteras de cada municipalidad, distrito, provincia y hasta del país. Sin embargo, existe un papel decisivo que ha de ser desempeñado por el gobierno central o federal como coordinador y formulador de planes y políticas nacionales (aun cuando su papel en la ejecución pueda ser limitado).

Un pacto también está estrechamente ligado a la ‘cuestión regional’, crucial para muchos países subdesarrollados o en desarrollo, donde existe una tendencia muy deficiente en la distribución de servicios de salud y, en general, del bienestar social. Particularmente en Brasil (como en el caso de la India), las profundas disparidades socioeconómicas entre las macro y micro regiones geográficas son condiciones determinantes en el proceso de descentralización fiscal. El flujo de ingresos públicos en transferencias intergubernamentales es un factor decisivo para neutralizar conflictos de interés y preocupaciones entre los distintos miembros de una federación.

Las diferencias y conflictos de interés entre los cuerpos federales o los agentes políticos son naturales e ineludibles. Las diferencias se resolverán, primero, a través de la negociación, convenio y cooperación, y después a través de pactos y la instrumentación de soluciones consensuales. Para la descentralización, también es importante que el producto del acuerdo político se traduzca en una política del Estado verdadera, en lugar de un conjunto de iniciativas gubernamentales desorganizadas y fragmentadas que no son capaces de lograr su fin y que rara vez resisten los cambios de gobierno.

El objetivo de la racionalización del gasto público a través de la descentralización

involucrados. Sólo puede lograrse a través de un pacto federal integrante, apoyado por la sociedad, que hoy en día es uno de los retos más grandes en el proceso de modernización brasileño.”

de la actividad gubernamental requiere de algunos de los siguientes lineamientos clásicos: flexibilidad, gradualismo, transparencia del proceso de toma de decisiones, control social y enlace con las políticas macroeconómicas, especialmente las de corto plazo, enfocadas en la estabilización de precios y el ajuste fiscal.

Vale la pena señalar la complejidad de los aspectos relacionados con factores que, de una manera más o menos directa, enlazan la descentralización con la participación. Los objetivos relacionados con la política y la participación ciudadana tienden a moverse en el sentido de legitimar a los gobiernos o las políticas económicas y de incrementar el control social, con el fin de que el gasto público sea más eficiente y/o mejore la calidad del gasto social básico. Sin embargo, tal como en el caso de la descentralización como un todo, no existe un modelo ideal para hacer funcionar los mecanismos de participación.

En cuanto a la idea de las *ventajas comparativas*, ya se ha dicho que es necesario asumir una actitud de cautela respecto a las generalizaciones del siguiente tipo: “Mientras se esté más cerca del ciudadano, mejor será el servicio proporcionado”. En algunos casos —notablemente en aquellos que involucren una gran infraestructura (transporte, comunicaciones y energía)— los problemas de escala, de financiamiento y de naturaleza tecnológica requieren encontrar alternativas y distintos arreglos institucionales. Si, por otro lado, en ciertos ámbitos (como lo es el de la infraestructura), la asociación con el sector privado tiende a ser más eficaz en la provisión de ciertos servicios que los niveles más bajos del gobierno, se deben entonces privilegiar los aspectos de calidad de abastecimiento de servicio, costo y rango de cobertura, independientemente de otras consideraciones.

Fuera del punto de vista simplista y extremo de que todas y cada una de las actividades gubernamentales son responsabilidad de la unidad más cercana a la población, la participación ciudadana se introduce en otros estudios de lineamientos de descentralización básicamente dentro de dos esquemas: uno es el modelo de “elección local pública”; el otro, el “modelo de agente principal”. Aghón y Casas resumen así los modelos analíticos:

El modelo de agente principal... caracteriza las unidades menores, como aquellas que necesitan incentivos con el fin de comportarse como el nivel más alto esperarían de ellos. El modelo (de elección pública local) asume que las unidades menores tienen un alto grado de autonomía y se centra en el criterio de que los ciudadanos son los que toman las decisiones... Este modelo refuerza la responsabilidad fiscal del gobierno local, una de cuyas implicaciones es que los electores premiarán o castigarán a cierta autoridad reeligiéndola o destituyéndola de acuerdo con la manera en que evalúen su actitud y eficiencia en las tareas administrativas conferidas... En el caso del modelo de agente principal, la carencia de autonomía de los gobiernos subnacionales tiende a ser criticada... Por otro lado, el modelo de elección pública local proporciona tal grado de autonomía que podría convertirse en absoluta y ser contraproducente para el logro de los objetivos nacionales... no hay una receta exacta para la manera de llevar a cabo el proceso. Dependerá de las características de cada caso....¹⁴⁹

¹⁴⁹ Gabriel Aghón y Carlos Casas, *op.cit.*, pp. 29; 32-33.

El tema de la equidad atrae la atención en la cuestión de cómo dirigir el gasto público. Si es un medio de buscar más efectividad en la redefinición de las responsabilidades de gasto, también supone un desafío de difícil solución: identificar y elegir de entre la población quiénes deberán tener prioridad en la distribución de los beneficios. Ésta es una tarea que se vuelve cada vez más compleja conforme se va haciendo más grande la porción de población absoluta y relativa que vive debajo de la línea de pobreza —como en el caso de Brasil. Con el fin de instrumentar y obtener beneficios a partir de políticas redistributivas efectivas y de amplio rango, es imperativo buscar nuevos arreglos financieros e institucionales.

LA EFECTIVIDAD DEL GASTO OBLIGA TAMBIÉN A CENTRAR LA ATENCIÓN SOBRE FACTORES TALES COMO LA DISTINCIÓN ENTRE PRODUCCIÓN Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS: LA RESPONSABILIDAD PARA UNO O PARA OTRO NO DEBERÍA CAER NECESARIAMENTE EN LA MISMA ENTIDAD. ES IMPORTANTE IDENTIFICAR QUIÉN PRODUCE MEJOR Y AL MENOR COSTO, Y CÓMO PUEDE UNO CONTROLAR ESTE GASTO PARA QUE SE MANTENGA EN NIVELES ACEPTABLES DE EFECTIVIDAD. PUEDEN UTILIZARSE MÉTODOS ALTERNATIVOS PARA PROPORCIONAR SERVICIOS: CONTRATACIÓN, SOCIEDADES, COOPERATIVAS, CONTRATOS DE ADMINISTRACIÓN, ASOCIACIÓN, ETC. LA CAPACIDAD PARA SOSTENER LA PROVISIÓN DEL SERVICIO ES UN FACTOR DETERMINANTE DE LA EFECTIVIDAD DEL GASTO Y DE LA TRANSFERENCIA. POR EJEMPLO, NO SIRVE DE NADA TRANSFERIR RESPONSABILIDADES SI LAS CONSECUENCIAS DE ESA TRANSFERENCIA VAN EN DETRIMENTO DE LA SALUD FINANCIERA DE LA INSTANCIA RECEPTORA. ESTO HACE QUE SURJA LA CUESTIÓN DE LA NECESIDAD DE UN ESTÁNDAR MÍNIMO DE DESEMPEÑO, ES DECIR, SÓLO SE TRANSFERIRÁ LA RESPONSABILIDAD SI HAY UNA GARANTÍA DE UN DESEMPEÑO MÍNIMO EN TÉRMINOS DEL SERVICIO PÚBLICO.

En la búsqueda de eficiencia del gasto, aparecen aspectos relacionados con la factibilidad de su constante vigilancia, ya sea por la autoridad pública que transfirió la

responsabilidad o por aquellos que se benefician de los servicios. Esto nos obliga a considerar el principio de responsabilidad política y el principio de control social. El primero introduce la posibilidad de que los que toman las decisiones o los que las ejecutan sean los responsables de los posibles errores, omisiones o negligencias cometidas al rendir los servicios. El principio de control social, estrechamente ligado al anterior, se refiere a una vigilancia sistemática del desempeño con el fin de asegurar un mínimo de equidad y efectividad. Dillinger, por ejemplo, arguye lo siguiente:

... el elemento fundamental en un sistema descentralizado exitoso de gobierno es un equilibrio apropiado entre la regulación central y la rendición de cuentas a nivel local... Aun si a los gobiernos locales se les asignan claramente funciones definidas y tienen los medios para financiar estas funciones, el liderazgo político local no necesariamente responderá a los intereses de sus bases electorales (o del gobierno central) a menos que predomine un sistema equilibrado que exija responsabilidad.

Ambas formas de rendición de cuentas, de regulación y de participación política son complementarias. Con la reciente proliferación de la democracia, el papel de la política local como principal herramienta para hacer rendir cuentas al gobierno local ha recibido mucha atención. No obstante, algunas regulaciones del gobierno central deben permanecer¹⁵⁰.

Ambos conceptos y prácticas se aplicarán a las acciones llevadas a cabo por el sector público, así como también a las desarrolladas por el sector privado, sean éstas lucrativas o

¹⁵⁰ William Dillinger, *op.cit.*, p. 118.

no. Desafortunadamente, en Brasil, como en la mayoría de los casos en Latinoamérica hasta ahora, no se han reportado avances significativos en términos de la participación de organizaciones no gubernamentales (ONG) tanto en la ejecución directa, por concesiones recibidas en sociedad con instituciones públicas, así como en la supervisión, evaluación y proposición de alternativas para diferentes acciones gubernamentales, especialmente en las áreas sociales. Por otro lado, se tiene demasiada fe en los ayuntamientos como un medio de control en manos de la sociedad. La designación de profesionales independientes o de miembros de la comunidad local para formar grupos que den opiniones, o incluso tomen decisiones acerca del manejo de los recursos para determinados proyectos o actividades gubernamentales, es una alternativa interesante para aquellos países donde no existe un sistema político-electoral democrático. Sin embargo, en el caso donde hay un mínimo de organización democrática —si es posible, a través de la elección popular y directa de los dirigentes de los poderes ejecutivos y miembros del parlamento (y en algunos casos hasta de los poderes judiciales) —no existe justificación para transferir los deberes del gobierno o someter sus acciones a escrutinio por parte de consejos o refrendos públicos. Es importante encontrar un equilibrio que estimule la asociación ciudadana vía consejos y consulta pública, pero debe ser una opción que no vaya al extremo de amenazar a las instituciones democráticas.¹⁵¹

¹⁵¹ Ver también Banco Mundial, *op.cit.* p. 12: “Al mismo tiempo, una facción opuesta reclama que no identifica la “cercanía con la gente” con una democracia de partidos múltiples o con la división del gobierno central. En Chile (durante el gobierno de Pinochet) y en otros países tales como Guatemala y , particularmente, México, la descentralización ya ha tomado su lugar junto con la creación de nuevas instituciones “participativas” que están a cargo de enlazar decisiones e inversiones comunitarias de manera más directa con las autoridades centrales. Las nuevas instituciones pueden ignorar al gobierno local o reducir su autonomía. Este tipo de descentralización se propone estimular, renovar y legitimar el papel del gobierno central y el partido que está detrás de él, estableciendo enlaces directos con la comunidad y la gente como un cuerpo organizado. Esto ha sucedido en otras regiones también, especialmente en África. Un autor ha definido este proceso como la “recentralización a través de la descentralización”.

La creciente participación de los ingresos públicos generados localmente en el financiamiento del gasto de los gobiernos subnacionales, es uno de los factores que más ha alentado y propiciado la participación pública en el proceso y mejorado la efectividad y eficiencia en la asignación de los recursos públicos. En términos simples, se espera que la participación y el control social sean directamente proporcionales a la tajada del presupuesto de los gobiernos intermedios y locales financiados localmente y recabados y administrados por las autoridades locales mismas. Este aspecto de la participación política en la descentralización fiscal es el que, con más énfasis, analiza Durán:

De acuerdo con el pensamiento de que la eficiencia sigue la fuente de financiamiento, los ciudadanos locales necesitan involucrarse en el ejercicio público local de decidir “quién obtiene qué, cuando, cómo y quién lo paga”. Cuando fuentes propias financian una gran parte del presupuesto local, la participación política en su determinación tenderá a ser alta y las autoridades locales serán responsables por los resultados de sus políticas. Sin embargo, éste no es el patrón en la mayoría de las jurisdicciones en Latinoamérica. Cuando intervienen las transferencias, la responsabilidad se divide en dos: hacia arriba al gobierno nacional y hacia abajo a la ciudadanía local.

En el caso específico de la educación primaria y la salud, la responsabilidad (*accountability*) podría aumentarse mediante la utilización de cuotas al usuario, esto es, cargando a los consumidores una porción de los desembolsos. Este método fortalecería el presupuesto y ayudaría a las autoridades en la difícil lectura de las preferencias y la evaluación del

consumidor en cuanto a los bienes públicos.¹⁵²

Sin embargo, tales esfuerzos encaran una serie de obstáculos: la debilidad de la base de recaudación de impuestos, que es normalmente la responsabilidad de los gobiernos subnacionales; la debilidad de los indicadores de bienestar y actividad económica de la localidad o la región; la carencia de una habilidad técnica o de una cultura amoldada a la recaudación de impuestos y de una administración financiera más organizada.

El reconocimiento de la fragilidad institucional de los gobiernos ilumina la necesidad de establecer sistemas de apoyo al desarrollo institucional en todas las esferas de gobierno. Es evidente que el proceso de descentralización señala la necesidad inmediata de que los distintos niveles de gobierno reciban nuevos recursos y responsabilidades. Sin embargo, esto no excluye al gobierno central de la necesidad de mejorar su administración, introduciendo herramientas gerenciales adecuadas para su nuevo papel. La capacitación de los servidores públicos, la instrumentación de sistemas de manejo de información, la introducción de instrumentos regulares y permanentes para vigilar y evaluar constituyen ejemplos de acciones que son fundamentales para el desarrollo institucional requerido por cualquier nivel de gobierno.

Durante todo este proceso de reformas se requiere una actitud responsable por parte del poder legislativo en los tres niveles del gobierno, con el fin de lograr la efectividad y la consolidación de los cambios ocasionados por la extensión de los esquemas de autofinanciamiento gubernamental y por la racionalización de gasto descentralizado. En otras palabras, es esencial que el poder legislativo tome parte en este proceso, de manera

¹⁵² Eduardo Durán, “La descentralización, el gasto social y la gobernabilidad en Colombia”, *op.cit.*, p. 130.

que los cambios deseados puedan continuar. De otra manera existe un alto riesgo de crear un adversario formidable que luchará contra tales cambios cada vez que tenga la oportunidad de tener éxito. Con el fin de asegurar una alianza con el poder legislativo, habrá ciertamente cambios necesarios en la relación con el poder ejecutivo y con la sociedad en general por la "vía del acuerdo". Éste sería el momento perfecto para restaurar las funciones desacreditadas y olvidadas del poder legislativo, tales como la supervisión y su actual papel de representante de los intereses de la sociedad.

Finalmente, el principio fundamental de un proceso de descentralización (así como de otros programas del gobierno) es garantizar su sustentabilidad. El llevar a cabo acuerdos políticos y una participación activa por parte de la sociedad organizada, a través de canales claros y no obstruidos, son condiciones esenciales para la continuidad y consolidación de dicha política.

EVALUACIÓN POR ELECCIÓN

Para una evaluación crítica de la descentralización fiscal en Latinoamérica y la presentación de sugerencias para su mejoramiento se debe, en primer lugar, considerar su carácter tardío en relación a las experiencias de los países desarrollados y la importancia de los factores políticos, aun en aquellos países que han adoptado programas de descentralización que le dan prioridad a los llamados aspectos técnicos. Aghón y Casas describen así este principio:

Desde el punto de vista económico, ninguna de las experiencias observadas

ha demostrado que fue perfectamente concebida y ejecutada. Esto se debe principalmente a que estamos tratando con un proceso esencialmente político, en el cual las negociaciones (en muchos casos basadas en criterios técnicos) entre los diferentes niveles gubernamentales, no proporcionan la solución óptima. Sin embargo, se han hecho progresos en este sentido y todo el soporte que se puede dar, desde un punto de vista técnico, será de vital importancia para el éxito y consolidación de estos procesos en América Latina y el Caribe.¹⁵³

En Latinoamérica y el Caribe, la naturaleza política intrínseca del proceso de descentralización está estrechamente ligada (ya sea como una de las causas, o como una de las consecuencias) a la redemocratización del continente. Ciertamente, los aspectos más importantes de la participación política en este proceso (de hecho, un punto de consenso entre los autores que han examinado el tema) son aquéllos referentes a las reformas de los partidos políticos y los sistemas electorales, y al establecimiento de elecciones libres en los niveles intermedio y local de gobierno para elegir a los respectivos dirigentes del poder ejecutivo y, usualmente, también a los miembros de los poderes legislativos correspondientes.¹⁵⁴

¹⁵³ Gabriel Aghón y Carlos Casas, *op.cit.*, p. 108.

¹⁵⁴ Ver también Banco Mundial, *op.cit.*, p. 13: “El proceso de descentralización en esta región ha estado muy ligado al proceso de democratización, tanto que la mayoría de las iniciativas de descentralización se han presentado junto con la instrumentación de elecciones locales o a través de reformas substanciales en los procedimientos de votación locales. Tal vez, una de las reformas más importantes es la que permite el voto directo de los alcaldes, independientemente del de los consejos (a excepción de Chile y México) y la introducción de esquemas de reelección (en Venezuela y Ecuador). Estas reformas tienden a incrementar la responsabilidad y la rendición de cuentas del candidato electo hacia su distrito electoral. No obstante, los cortos períodos electorales (dos años en Colombia y tres en muchos otros países) entorpecen la continuidad de los programas de inversión y administración”.

Vale la pena recordar que en la mayoría de los países latinoamericanos, desde que iniciaron los procesos de redemocratización, han ocurrido no más de tres a cinco elecciones a nivel intermedio o local de gobierno; en algunos casos, este proceso apenas comenzó, tal como lo muestra Durán:

... La tradición centralista en Latinoamérica está dejando su lugar a una estructura de gobierno más federal y descentralizada. En países tales como Colombia, Venezuela, Perú, Ecuador, México, Chile, Brasil, Bolivia y Argentina, los alcaldes y consejeros se eligen ahora directamente por las ciudadanía local. Este es un desarrollo más bien reciente, que en la mayoría de los casos no tiene más de 10 años...

... Los gobiernos estatales o regionales son también elegidos por la ciudadanía en Argentina, Brasil, Colombia, República Dominicana, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Este proceso ha sido paralelo, a grandes rasgos, a la posibilidad de elegir alcaldes y consejeros.

Mientras que existe una tendencia clara hacia la descentralización política, esto no es suficiente para concluir que las jurisdicciones locales han ganado de hecho una autonomía substancial... Las diferentes etapas de desarrollo del proceso de descentralización fiscal se explican en gran medida por los diferentes antecedentes políticos e institucionales de cada país.¹⁵⁵

Independientemente de cualquier modelo teórico analítico y de las circunstancias locales, es inevitable que la administración gubernamental sea juzgada en las urnas. Las

presentes elecciones municipales en Brasil¹⁵⁶ han sido clasificadas por los medios y los analistas políticos como un caso típico de evaluación “en las urnas” de las administraciones municipales actuales. En las diversas regiones del país, independientemente de la ideología y el partido político, y aun en el caso de los alcaldes que fueron responsables de grandes incrementos en impuestos locales, las administraciones que han tenido las evaluaciones positivas en los escrutinios de opinión hacen todo lo posible para promover a sus sucesores o, cuando menos, para colocar a sus candidatos en el grupo principal, es decir, entre los que tienen posibilidades de ser electos.

Vale la pena citar el documento reciente de Schiavo-Campo. En sus comentarios sobre las reformas del servicio público hace una evaluación breve e interesante de las consecuencias de la descentralización en la eficiencia del sector público:

En varios países de Latinoamérica y el Caribe, la administración del gobierno central todavía sufre de ineficiencia, derroche y corrupción. Sin embargo, la extensiva descentralización durante la década pasada ha tenido repercusiones positivas en la eficiencia administrativa en su conjunto y en la calidad de los servicios públicos. La descentralización ha sido también un factor primordial para favorecer una mayor representatividad en las instancias de gobierno a lo largo de la región. El reto clave que ahora se enfrenta (además de remediar la continua debilidad del servicio civil central) es asegurar que la descentralización no diluya la responsabilidad y debilite

¹⁵⁵ Eduardo Durán, “Fiscal Decentralization and Social Spending in Latin America...”, *op.cit.*, pp. 61-62.

las funciones de gobierno —principalmente, la programación y vigilancia macroeconómica— que necesita permanecer centralizada.¹⁵⁷

CONCLUSIÓN

En general, en términos prospectivos, es muy probable que se desarrolle un ciclo eficaz en el cual, junto a un escenario macroeconómico caracterizado por la estabilidad de precios, una reanudación del crecimiento sostenido y reformas estructurales de la economía, los procesos de descentralización fiscal y participación política puedan mejorarse y complementarse.

Tal vez, el principio o idea básica para garantizar un mínimo de efectividad en el proceso de descentralización financiera y fiscal sea el hecho de que no se le puede comprender o utilizar políticamente como una panacea universal, como la solución mágica a todas las enfermedades que enfrenta el subdesarrollo. Pero es comprensible que algunos quieran considerar y conducir el cambio de esa forma, dada la experiencia histórica de aquellos países latinoamericanos y caribeños que, durante largo tiempo, se enfrentaron con regímenes autoritarios, basados en una centralización extrema del poder.

Sin embargo, si la descentralización no está acompañada por una serie de cambios,

¹⁵⁶ La elección local de 1996 es sólo la cuarta para alcalde, pues la votación directa se restableció en las capitales de los estados y la mayoría de las ciudades grandes del país (consideradas “áreas de seguridad nacional”).

¹⁵⁷ Salvatore Schiavo-Campo, *op.cit.*

es muy poco probable que tenga éxito, sin importar los ajustes económicos orientados a estabilizar los precios y a reanudar el crecimiento con una distribución más equitativa de la riqueza. Uno puede mencionar, como ejemplo, las reformas del sector público, de los procedimientos de licitación, de los sistemas de control interno y externo y de los sistemas electorales y de partidos políticos, entre otras reformas que son fundamentales en el establecimiento de un proceso más orgánico de cambio con una perspectiva más segura de consolidación.

Junto con todo lo anterior, no es conveniente proceder con la descentralización si los canales de participación ciudadana no están claros, de manera que se propicie esa participación de forma regular y permanente.

La descentralización fiscal, la participación política y la democracia son procesos que se complementan y fortalecen unos a otros, ya sea como una causa o como una consecuencia, con una característica única para Latinoamérica: éstos son extremadamente tardíos en relación a los países desarrollados, lo cual acarreará problemas y retos mayores que han de ser previstos y enfrentados para darles una solución.

BIBLIOGRAFIA

- Afonso, José “Descentralização fiscal na América Latina e Caribe: estudo do caso do Brasil”, *Série Política Fiscal 61*, CEPAL, Santiago, 1994.
- _____ “Descentralizar e Depois Estabilizar: A Complexa Experiência Brasileira”, *Revista do BNDES*, Vol. 3, No. 5, Rio de Janeiro, junio de 1996.
- Afonso, José e Ramundo, Júlio César “Federalismo Fiscal no Brasil”, Seminário Ministério da Fazenda/FMI, diciembre de 1995, (*mimeo*).
- Afonso, Rui “A crise da federação no Brasil”, *Ensaio FEE*, Vol. 15, No. 2, FEE, Porto Alegre, 1994, pp. 321-337.
- Afonso, Rui e Silva, Pedro Luiz Barros (orgs.) *A Federações em Perspectiva - Ensaio Seleccionados*, FUNDAP/UNESP, Sao Pablo 1995.
- Aghón, Gabriel e Casas, Carlos “Descentralización fiscal en América Latina: Una comparación preliminar”, CEPAL, octubre de 1994, (*mimeo*).
- Banco Mundial “Descentralización hacia los gobiernos locales en América Latina e Caribe y el Caribe”, Banco Mundial, Washington, 1995, (*mimeo*).
- BIRD, Richard M "Aspects of Federal Finance: A Comparative Perspective" en *A Reforma Fiscal no Brasil: Subsídios do Simpósio Internacional sobre Reforma Fiscal*, FIPE/USP, São Paulo, septiembre de 1993, pp. 77-113.
- Campbell, Tim “Social Investment Funds: Decentralization, Local Government and the Poor”, LATIE, *Dissemination Note*, The World Bank, Washington, 1991.
- Durán, Eduardo W. “Fiscal Decentralization and Social Spending in Latin America: The Search for Efficiency and Equity”, *Working Paper Series 199*, Inter-American Development Bank, Washigton, noviembre de 1994.
- _____ *La descentralización, el gasto social y la gobernabilidad en Colombia*, Dept. Nacional Planeación, Bogotá, octubre de 1995.
- Ferreira, A. M. e Valenzuela, L. C. “Descentralización Fiscal: El Caso Colombiano”, Comisión Económica para América Latina y Caribe, Santiago, 1993, (*mimeo*).
- BID “Special Report: Fiscal Decentralization”, *Economic and Social Progress in Latin America - 1994 Report*, Inter-American Development Bank, Washington, 1994.
- IMF *Government finance statistics yearbook*. Diversos números, International Monetary Fund, Washington.

- Lobo, Thereza, “El Salvador: Decentralization and Community Education Strategy. Governance Study”, Río de Janeiro, 1994, (*mimeo*).
- Lobo, Thereza y Medeiros, Antonio C. “Descentraliza o: Diretrizes Básicas e Estratégia de Implementa o”, *Texto para Discussão n  19*, Centro de Estudos de Políticas Públicas, Río de Janeiro, 1993.
- Lobo, Thereza e Ug , M. Alicia D. “Descentraliza o: Abordagem Conceitual e Experiência Colombiana”, *Texto para Discussão n  17*, Centro de Estudos de Políticas Públicas, Río de Janeiro, 1993.
- Shah, Anwar "The New Federalism in Brazil", *Working Paper n. 557*, The World Bank, Washington, diciembre de 1990.
- Serra, José y Afonso, José “Finanças públicas municipais - trajetórias e mitos”. *Conjuntura Econ mica*, n . 10/11, FGV, Río de Janeiro, octubre-noviembre de 1991.
- Schiavo-Campo, Salvatore “A reforma do serviço público”, *Finanças & Desenvolvimento*, Vol. 16, n . 3, FMI/FGV, Río de Janeiro, septiembre de 1996, pp. 10-13.
- Souza, Celina “Redemocrac on and Decentralization in Brazil: The Strength of the Member States”, *Development and Change*, Vol. 27, Institute of Social Studies, Oxford, 1996, pp. 527-555.
- Tanzi, Vito *et al.* "Brazil: Issues for Fundamental Tax Reform", Fiscal Affairs Dept./IMF, Washington, abril de 1992, (*mimeo*).
- Ter-Minassian, Tereza “Rela o es Fiscais Intergovernamentais sob uma Perspectiva Macroecon mica: Algumas Questões e Experiências de Países”, Seminário Ministério da Fazenda/FMI, diciembre, 1995, (*mimeo*).
- Velloso, João Paulo, Albuquerque, Roberto e Knopp, Joachim *Políticas Sociais no Brasil: Descentraliza o, Efici ncia e Equidade*, INAE/ILDES, Río de Janeiro, 1995.

ASPECTOS INSTITUCIONALES Y ORGANIZACIÓN POLÍTICA EN LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS SELECCIONADOS

| País | Sistema político formal | Unidades/niveles de gobierno | Elecciones | | | | | Gobierno Central/ Esquemas de enlace comunitario (planeación) | Estrategia de relaciones Institucionales |
|-----------------------------|-------------------------|--|---------------------|---|----------------------|--------------------|----------------------|--|---|
| | | | Forma | Alcaldes | | Gobernadores | | | |
| | | | | Desde | Duración del mandato | Desde | Duración del mandato | | |
| Argentina | Federal | 23 provincias Distrito de la Capital 1,100 municipalidades | Varía por provincia | 1994 | 4 años | -- | 4 años | No | Fórmulas y pactos, leyes |
| Bolivia | Unitario | | Voto directo | 1985 | -- | Designado | | -- | -- |
| Brazil | Federal | 26 estados Distrito Federal más de 5,000 municipalidades | Voto directo | 1946, excepto: áreas de seguridad nacional y capital - 1946/66 y desde 1985 | 4 años | 1946-68 desde 1982 | 4 años | No | Reforma Constitucional (1988) distribución de impuestos, fórmulas, acuerdos |
| Chile | Unitario | 13 regiones (incluidas las Regiones metropolitanas) 51 provincias 325 comunidades | Nueva ley municipal | 1992 | 4 años | Designado | | Si | Fórmula, Reforma Constitucional (1991) |
| Colombia | Unitario | 32 departamentos Distrito de la Capital 2 distritos especiales 4,973 municipalidades | Voto directo | 1986 (o 1988) | 3 años (o 2 años) | 1992 | 3 años | | Fórmula, Reforma Constitucional (1991) |
| República Dominicana | Unitario | -- | Voto directo | -- | 4 años | -- | 4 años | -- | -- |
| Ecuador | Unitario | -- | Voto directo | 1979 (o 1982) | 4 años | Designado | | No | Fórmulas propuestas |
| Guatemala | Unitario | -- | Voto directo | 1988 | 4 años | -- | -- | Si | Fórmula |

| | | | | | | | | | |
|------------------|----------|--|--------------|------|--------|-----------|--------|----|---|
| Honduras | Unitario | -- | Voto directo | 1982 | 4 años | -- | -- | Si | Fórmula |
| México | Federal | 31 estados 2,400 municipalidades | Consejo | -- | 3 años | -- | -- | Si | Acuerdos negociados |
| Paraguay | Unitario | -- | -- | 1991 | -- | 1992 | -- | -- | -- |
| Perú | Unitario | 12 regiones 189 provincias municipales 1,809 distritos municipales | Voto directo | 1981 | 3 años | Designado | | -- | -- |
| Uruguay | Unitario | -- | Voto directo | -- | -- | -- | -- | -- | -- |
| Venezuela | Federal | 21 estados Distrito de la capital 282 municipalidades | Voto directo | 1989 | 3 años | 1989 | 3 años | Si | Acuerdos negociados, Ley de descentralización |

Fuentes: Aghón (1995), Durán (1994) y Banco Mundial (1995); Brasil- datos propios.

Capítulo VI

*La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local**

EDUARDO WIESNER

Entre los mercados y su supuesta eficiencia y entre la intervención y su supuesta equidad están las instituciones. Son éstas las que definen qué tanto funcionan los mercados y qué tanto redistribuye la intervención.

E. Wiesner¹⁵⁸.

INTRODUCCION

Durante las últimas dos o tres décadas ha surgido en el mundo académico y en el de la *praxis* del desarrollo económico y social un consenso alrededor de las siguientes tres apreciaciones:

- a. El progreso económico y social depende más de factores institucionales, políticos e históricos que de la dotación inicial de recursos naturales, de factores externos o del ciclo económico.

* Este documento fue preparado para ser publicado en el libro *Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo*, del proyecto CEPAL/GTZ de descentralización fiscal en América Latina.

¹⁵⁸ Eduardo Wiesner, "Estructura institucional y desarrollo económico y social en Colombia", Departamento Nacional de Planeación, Capítulo v, 1997.

- b. Las "restricciones de economía política" terminan teniendo más poder real sobre la efectividad de las políticas públicas y sobre las "decisiones colectivas" que la argumentación normativa, teórica o técnica.
- c. El desarrollo económico y social es más endógeno que exógeno y responde, principalmente, a las formas como ciertas inversiones estratégicas y ciertas estructuras de gobierno afectan, a través de externalidades, la productividad y la competitividad de largo plazo de una sociedad.

Estas tres "visiones" de la esencia de la problemática del cambio económico, social y político configuran la substancia conceptual de lo que la literatura contemporánea denomina "La Escuela Neoinstitucional"¹⁵⁹. Quienes han venido trabajando a nivel teórico y empírico estos temas han recibido especial reconocimiento. Al punto que seis premios Nobel han sido otorgados a quienes han hecho las más significativas contribuciones¹⁶⁰.

Por lo general, la escuela neoinstitucional ha concentrado su análisis en las instituciones públicas y privadas sin distinguir entre las nacionales, de una parte, y las

¹⁵⁹ Para un excelente resumen sobre la evolución reciente de la economía institucional ver Douglas North, "Institutions and Credible Commitment", JITE, marzo de 1993. La otra publicación que ofrece un resumen sobre la relación entre instituciones y desarrollo es la editada por Christopher Clague, *Institutions and Economic Development*.

¹⁶⁰ George Stigler (1961), por su análisis del papel de la información; Douglas North (1981), por el énfasis en los aspectos históricos; R. Coase (1960), por sus aportes en el manejo de las externalidades; J. Buchanan (1990), por sus trabajos sobre las reglas constitucionales; G. Becker (1976), por incorporar los factores derivados de la conducta humana; H. Simon (1982) y Reinhard Selten por sus estudios sobre la racionalidad limitada. Esta lista debería ser complementada con los aportes de otros *scholars* como: Paul Krugman, (1992), Mancur Olson (1971), Gordon Tullock (1988), Elinor Ostrom (1993), Joseph Stiglitz (1991); Oliver Williamson (1993); Armen Alchian y Harold Demsetz (1972); A.K. Sen (1970) y muchos otros más.

territoriales o locales, de otra.¹⁶¹ Sin embargo, desde la perspectiva de la calidad de vida de los ciudadanos y de la gobernabilidad democrática,¹⁶² las instituciones locales podrían ser las más decisivas.

Por ello parece pertinente "reabrir" el tema del marco institucional a nivel local y hacerlo desde la perspectiva de la economía neoinstitucional y dentro del contexto de los procesos de descentralización que están teniendo lugar en América Latina y en otras partes del mundo. El contribuir a esa "reapertura" es el propósito del presente trabajo. La importancia de los aspectos institucionales en los procesos de descentralización es, por lo general, reconocida¹⁶³. Lo que se busca que distinga este escrito de otros es el énfasis en el enfoque neoinstitucional y la focalización específica de su marco teórico y analítico a la problemática de la descentralización¹⁶⁴.

Más específicamente el documento tiene los siguientes tres objetivos:

- a. Analizar el marco institucional local y su relación con el proceso político y fiscal.

¹⁶¹ El profesor Barry Weingast, de la Universidad de Stanford, ha analizado en detalle la relación entre la economía institucional y constitucional, de una parte, con el federalismo, de otra, dentro de un proceso de descentralización. Ver su "Constitutions as Governance Structures: The Political Formulations of Secure Markets", *JITE*, marzo 1993, p. 303.

¹⁶² Es importante distinguir entre gobernabilidad en general y la gobernabilidad que podría ser el producto de un proceso democrático y participativo, en contraste con uno autoritario o hegemónico. Sobre este tema y su relación con el desarrollo ver, Edgardo Boeninger, "Governance and Development: Issues and Constraints", *Proceedings of the 1991 World Bank Conference on Development Economics*, 1991.

¹⁶³ Gabriel Aghon, "Descentralización fiscal: marco conceptual", *CEPAL*, Proyecto Regional CEPAL-GTZ, Serie Política Fiscal, No. 44, 1993, p.41.

¹⁶⁴ Para un análisis de la relación general entre la economía institucional y el desarrollo, ver Robert Picciotto, "Putting Institutional Economics to Work", *World Bank Discussion Paper*, No. 304, 1995.

- b. Examinar la interdependencia entre el marco institucional local, fiscal y político, con la gobernabilidad.
- c. Proponer una estrategia para fortalecer las condiciones conducentes a una mayor gobernabilidad local.

El documento está organizado en cinco secciones. En el primero, se ofrece una síntesis del marco teórico y de política aplicada de la economía neoinstitucional. Esto, con el fin de proporcionar la referencia conceptual y analítica global para el desarrollo de los temas específicos de la descentralización y de la gobernabilidad local. En la segunda sección se "aplica" el análisis neoinstitucional a la descentralización con el fin de precisar en que forma ese enfoque podría contribuir al éxito de la descentralización. En la tercera sección se analiza el marco institucional local y su relación con la gobernabilidad local. Lo que aquí importa es el examen de los factores que afectan esta gobernabilidad. En la cuarta sección se resumen las principales conclusiones y se analizan las implicaciones de política que de ellas se derivan. Por último, la quinta sección ofrece los lineamientos de una estrategia institucional para fortalecer la gobernabilidad local y hacer altamente probable el logro de los objetivos de la descentralización política y fiscal.

EL MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL DEL MODELO NEOINSTITUCIONAL

No es fácil resumir el marco teórico ni los postulados del modelo neoinstitucional. Después de todo, se trata de un conjunto de principios cuya evolución ha ocurrido a lo largo de muchas décadas y que se inició coetáneamente con el surgimiento de la teoría económica clásica¹⁶⁵. Es más, no es posible definir el modelo neoinstitucional sin referencia a la teoría económica clásica o neoclásica¹⁶⁶. Se trata, en esencia, del conjunto de consideraciones y restricciones que se deben agregar al modelo clásico no para sustituirlo sino para complementarlo y darle mayor efectividad.

Por sus características, el modelo neoinstitucional no constituye una síntesis final ni sincrética entre la teoría económica clásica y su desarrollo posterior. Por el contrario, es un modelo dinámico, un programa heurístico de aplicación de política económica y de economía política. Como programa de investigación y de ejercicio heurístico de economía aplicada, el enfoque neoinstitucional no está lejos de la llamada Escuela de Chicago. En realidad hay mucho en común entre los dos. De acuerdo con Bretton la tradición de la escuela de Chicago ha sido la de invertir tiempo en la investigación y en el análisis de la conducta humana con el fin de comprender las instituciones que de ella surgen y de examinar, de otra parte, la conducta humana que fluye de esas instituciones¹⁶⁷. El objeto de

¹⁶⁵ Podría argumentarse que los orígenes de la economía neoinstitucional se remontan a la llamada "Escuela Alemana Institucional" de Gustav Schmoller y Carl Menger de fines del siglo XIX. En realidad, su parecido es quizás mayor con la Escuela Austriaca de I. Kirzner, F. Hayek y J. Schumpeter en la segunda mitad del siglo XX.

¹⁶⁶ Por lo general se acepta que la economía clásica se refiere tanto a un período (1750-1800) como a unos autores, principalmente a aquellos que siguieron los trabajos de Smith, Cournot, Ricardo y Walras. El término neoclásico fue utilizado por primera vez por T. Veblen, "The Preconceptions of Economics Science", *The Quarterly Journal of Economics* 14, 1900, para referirse a las características de la economía de Alfred Marshall y de la Escuela de Cambridge. Más tarde, este término fue utilizado por Keynes, Dobb, Hicks, Stigler y Samuelson.

¹⁶⁷ Abert Bretton, "Toward a Presumption of Efficiency in Politics", *Public Choice*, Vol. 77, septiembre 1993.

estudio es la interacción entre instituciones y conductas humanas tanto a nivel individual como colectivo.

La premisa de la cual parte la escuela de Chicago es que las personas, por lo general, tratarán de maximizar su bienestar o la percepción de su utilidad. De esta manera compiten entre sí y generan los mercados y la competencia. Ese esfuerzo por maximizar es lo que explica la existencia de las instituciones, de los mercados, de la información, de los monopolios, de los sindicatos y de los *rent-seekers*, etc. Lo que se observa todos los días, en todos los lugares, es la acción de las personas tratando de maximizar su beneficio. Esta es la premisa de la cual nunca se aleja la tradición de la escuela de Chicago¹⁶⁸.

RECUADRO No. 1

LOS MERCADOS SURGEN DE LA CONDUCTA HUMANA

Por lo general, las personas tratan de maximizar su bienestar o su percepción de ese bienestar. De esta manera compiten entre sí y generan los mercados y la competencia. Ese esfuerzo por maximizar su bienestar es lo que explica la existencia de las instituciones. Tanto de aquellas que restringen la competencia como de aquellas que la protegen.

El *rational choice* individual buscará restringir la competencia mientras que un *rational choice* colectivo buscará protegerla. Las sociedades prosperan o declinan en función de esta interacción.

¹⁶⁸ Para un análisis del trayecto analítico entre Chicago y la economía neoinstitucional ver, Oliver Williamson, "The Institutional and Governance of Economic Development and Reform", Proceedings of the 1994 World Bank, Annual Conference on Development Economics, 1994.

Esta misma premisa es la que lleva a la economía neoinstitucional a buscar en los factores políticos, en las restricciones de economía política¹⁶⁹ y en los factores institucionales e históricos, la explicación del progreso y/o atraso de los países, sus sectores y hasta de sus firmas y regiones¹⁷⁰.

En el caso de la mayoría de los países de América Latina estas premisas y sus interdependencias no han recibido adecuada atención o interpretación¹⁷¹. Por ello, el énfasis en la búsqueda del desarrollo económico y social ha recaído más en la cantidad de los recursos y su distribución o reparto que en la calidad de las políticas globales. Por lo general, se ha subestimado el papel de las instituciones y la capacidad de las restricciones de economía política¹⁷² para limitar la efectividad de las políticas¹⁷³.

¹⁶⁹ La investigación en campos como la economía y la ciencia política ha dado origen a nuevas áreas de trabajo interdisciplinario. Una de ellas se conoce como la "economía política positiva". Según el profesor James Alt, (1990) esta área de investigación tiene como propósito establecer "principios frente a los cuales determinadas experiencias son comparadas entre sí para entender qué ocurre y no para juzgar qué ocurre". En esencia, se busca determinar el comportamiento real de las personas y de las instituciones, dentro de determinadas circunstancias, para así anticipar resultados y diseñar estrategias que faciliten el logro de unos objetivos dados. Uno de los principios de "economía política positiva" sugiere que la sola racionalidad técnica de una política no garantiza el que ella vaya a ser adoptada. Tampoco ocurre automáticamente que la "lógica colectiva" (Olson, 1971) haga prevalecer el bienestar de la sociedad sobre los intereses de los *rent-seekers* o de grupos de poder organizados. James Alt y Kenneth Shepsle, *Perspectives on Positive Political Economy*, CUP, Cambridge, Mass., 1990. Mancur Olson, *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Boston Mass., 1971.

¹⁷⁰ Mancur Olson, *Capitalism, Socialism and Dictatorship*, por publicarse.

¹⁷¹ Afortunadamente se empieza a observar una creciente toma de conciencia de la importancia de los factores institucionales. Un ejemplo de trabajos específicos en este campo es el de A. Alesina, R. Hausmann, R. Hommes y R. Stein, "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin América", Banco Interamericano de Desarrollo, 1996.

¹⁷² Para un estudio del marco institucional en el sector energético en Colombia, ver Eduardo Wiesner, *Política energética y estructura institucional*, Comisión Nacional de Energía, Ministerio de Minas y Energía, República de Colombia, 1992.

Quedando así resumido el antecedente histórico y teórico conceptual de la "escuela neoinstitucional", corresponde ahora ver cuáles son, a nivel más específico, sus características principales. Una síntesis de lo que contiene el enfoque institucional no podría dejar por fuera los siguientes cinco aspectos:

- a. El enfoque inductivo e histórico en contraste con el deductivo y abstracto.
- b. La interdependencia de los mercados económicos y de los mercados políticos.
- c. Las condiciones institucionales y de economía política determinan la efectividad de las políticas.
- d. La relación entre los mercados y la competencia.
- e. El papel del Estado.

El enfoque inductivo e histórico en contraste con el deductivo y abstracto

Una de las ideas básicas de la Escuela Neoinstitucional es que no existe una fórmula única para resolver los problemas públicos o colectivos. Lo que "resuelve" los problemas de una sociedad es el "proceso" continuo de diseñar, ejecutar, evaluar, aprender y corregir las políticas públicas y privadas. Lo básico, como dice Hayek, es dejar amplio margen para el

¹⁷³ Un interesante análisis relacionado con el tema institucional lo hace Juan Carlos Lerda en su estudio "Política cuasi-fiscal y reforma del estado", donde se aprecia cómo la proporción del presupuesto que es "invisible" es más grande que la parte visible y explícita en América Latina. El punto de interés institucional es que el gasto menos "visible" responde a la influencia de quienes ganan con menor

aprendizaje¹⁷⁴. La única constante que reconoce la escuela neoinstitucional es la noción apriorística de la elección racional. Lo hace, desde luego, en sus acepciones de *bounded rationality* y *limited cognition* desarrollados por H. Simon¹⁷⁵ y Douglas North¹⁷⁶.

La escuela neoinstitucional se concentra en el "caso específico" y en sus circunstancias históricas y situacionales. El modelo no se construye de arriba hacia abajo, como el modelo neoclásico, sino de abajo hacia arriba. Del caso particular al caso general. Más que un modelo abstracto lo que importa son las instituciones y su evolución a lo largo del tiempo. Según el economista alemán Walter Eucken¹⁷⁷ la forma de abordar el estudio y la práctica de la economía es a través de un proceso evolutivo en el cual se ordenan (Ordnungstheory) los distintos niveles de análisis¹⁷⁸.

Dentro de este enfoque inductivo, la escuela neoinstitucional da gran prioridad a los "experimentos" o a lo que se podría llamar la verificación empírica de las hipótesis abstractas. Esta línea de trabajo es lo que ha conducido a economistas como H. Simon a desarrollar el concepto de racionalidad limitada (*bounded rationality*) en contraste con un

transparencia fiscal y política. Documento presentado al Seminario en honor de A. Fischlow, Bogotá, julio 1996.

¹⁷⁴ F. Hayek, "The Use of Knowledge in Society", *American Economic Review*, 35, 1945.

¹⁷⁵ Herbert Simon, *Models of Man*, Wiley, New York, 1957.

¹⁷⁶ Douglas North, "What Do We Mean by Rationality?", *Public Choice*, Vol. 77, No. 1, 1993.

¹⁷⁷ Walter Eucken, el hijo del filósofo y ganador del premio Nobel, Rudolf Eucken, desarrolló su trabajo bajo la influencia de la escuela histórica. Pero su interés era el de agregarle una estructura teórica de soporte. W. Eucken acuñó el concepto de la "gran antinomia" de las ciencias sociales para referirse al conflicto entre las grandes teorías con jurisdicción global versus las teorías específicas que sólo pueden ser aplicadas a periodos históricos específicos. W. Eucken, *Die Grundlagen der Nationalökonomie*.

¹⁷⁸ Según Helmut Leipold, este enfoque es consistente con la llamada Escuela Constitucional del profesor J. Buchanan. Ver su "Neoliberal Ordnungstheory", *Constitutional Political Economy*, Vol. 1, No. 1, 1996, p. 63.

análisis de elección racional (*rational choice*) que suponga racionalidad perfecta (*perfect rationality*)¹⁷⁹.

Por último, para la economía neoinstitucional el "proceso" es tan o más importante que el modelo abstracto o la dinámica hacia un equilibrio general. El análisis del equilibrio parcial es más importante que el del equilibrio general. En fin, los mecanismos de transmisión importan tanto o más que la búsqueda de los equilibrios a través de una dinámica global hacia o desde el equilibrio Walrasiano¹⁸⁰.

La interdependencia de los mercados económicos y de los mercados políticos

La segunda característica de la economía neoinstitucional es su reconocimiento que los mercados económicos y los mercados políticos actúan simultáneamente. La economía en abstracto no existe. La teoría económica no es suficiente para explicar la realidad. En todo momento hay instituciones porque siempre habrá externalidades que originaran la intervención y la existencia de los gobiernos. Por ello, existe la elección pública. Dentro de la premisa del *rational choice*, tales elecciones reflejarán más los intereses de quienes toman las decisiones públicas que el beneficio de aquellos a nombre de los cuales se toman

¹⁷⁹ Para un completo análisis del tema de "limited cognition", ver el número especial del *Journal of Economic Behavior and Organization*, JEBO's de marzo de 1996 que está dedicado a este tema.

¹⁸⁰ León Walras (1834-1919), estableció, en su obra seminal *Elements d'economie Politique Pure (1874)*, el marco teórico de un equilibrio general en el cual todos los precios están simultáneamente determinados. El principio de maximizar utilidad lleva a todos los mercados hacia un equilibrio general. Desde luego, si se cumple con una serie de condiciones. El equilibrio general Walrasiano es muy distinto al equilibrio parcial en un solo mercado del que hablaba A. Marshall desde Cambridge a principios del siglo XX..

esas decisiones. Como dice D. North, "la escuela de *public choice* es la aplicación del modelo neoclásico de la teoría económica a la política"¹⁸¹.

La economía neoinstitucional reconoce, entonces, que frente a cualquier programa de reforma de un sector público, o de cambio de estructura de los niveles públicos, como sería el caso de una política de descentralización, los intereses políticos y las ambiciones de los *rent-seekers*¹⁸² afectarán el diseño y la ejecución de la política de que se trate.

Las condiciones institucionales determinan la efectividad de las políticas

Más allá de toda normatividad y de la fortaleza de un argumento teórico o técnico, lo que determina gran parte de la efectividad de las políticas públicas son las condiciones bajo las cuales se diseñan y se ejecutan esas políticas. Esas condiciones son:

- i) la competencia,
- ii) un marco macro-institucional que proteja la competencia,

¹⁸¹ Douglas North, "What Do We Mean by Rationality ?", *Public Choice*, Vol. 77. No. 1, 1993.

¹⁸² El término *rent-seekers* fue acuñado por Gordon Tullock y por Anne Krueger para referirse a los grupos de personas que logran "capturar" rentas de la acción del gobierno o de otras instituciones públicas y aun privadas. Por lo general, se trata de rentas obtenidas a través de "elecciones públicas" y no a través de mercado. Los *rent-seekers* presionan a los gobiernos para que intervengan como respuesta a presumibles o a reales fallas del mercado y aprovechan para crear, para sí, rentas que el mercado, operando abiertamente, no les entregaría. Actividades derivadas de la acción pública tales como la regulación, tarifas, cuotas, precios de sustentación y financiamientos cuasi-fiscales, son las principales fuentes de financiamiento de los *rent-seekers*. Gordon Tullock, "The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft", *Western Economic Journal*, 5, 1967, pp. 224-232. Anne Krueger "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review*, 64, 1974, pp. 291-303.

- iii) un marco legal que proteja los derechos de propiedad y que reduzca los costos de las transacciones,
- iv) la realización de evaluaciones independientes sobre el desempeño de las instituciones públicas.

RECUADRO No. 2

NO HAY POLÍTICAS EN ABSTRACTO: SÓLO POLÍTICAS E INSTITUCIONES

El subestimar la fuerza del *rational choice* conduce a que las políticas se diseñen en abstracto, como si se tratara solamente de un desafío técnico. Aunque la relación entre políticas e instituciones es de doble vía, en América Latina se ha tenido la tendencia a formular políticas suponiendo que las instituciones están esperando con una actitud neutral e imparcial. La realidad es muy distinta. Las instituciones, por lo general, tienen sus propias políticas e intereses.

El desafío no es, entonces, sólo diseñar las políticas correctas sino el incorporar las instituciones a su proceso de formulación y de ejecución. La pregunta de fondo no es tanto cómo cambiar las políticas sino cómo cambiar las instituciones.

La economía institucional parte de la premisa de que las conductas de los agentes económicos y los agentes políticos responden más a las condiciones "positivas", por ejemplo, la realidad, que a las consideraciones normativas sobre cómo "deberían"

comportarse las personas o las instituciones. Sólo un cambio en las condiciones induce un cambio significativo en las conductas de los agentes económicos y de los agentes políticos.

La relación entre las instituciones, los mercados y la competencia

Para la economía neoinstitucional la competencia no es la norma sino la excepción tanto en los mercados públicos como en los privados. En este sentido, se aparta por completo de los supuestos de la teoría clásica¹⁸³. Para la economía neoinstitucional todo agente económico y todo agente político buscará siempre reducir o eliminar la competencia. Esto es lo que su *rational choice* le manda hacer. Esto es lo que su interés propio le aconseja. Por todo esto no hay políticas en abstracto lo que hay son políticas e instituciones.

Las instituciones surgen del ejercicio del *rational choice*. Unas surgen para proteger la competencia, otras para restringirla. La forma como las instituciones se organizan y jerarquizan entre sí en lo político y en lo económico responde a factores históricos, culturales y aun ideológicos. El cambio y el progreso así como el atraso y la extinción

¹⁸³ Sobre este tema ver el famoso artículo de Armen Alchian, "Uncertainty, Evolution and Economic Theory", *Journal of Political Economy*, 58, No. 3, 1950.

dependen, en una gran medida, de esa organización institucional¹⁸⁴ y de su capacidad de adaptación a su entorno¹⁸⁵.

El papel del Estado

La escuela neoinstitucional tiene, como dice Eggertsson¹⁸⁶, "una visión positiva del Estado", en contraste con la visión normativa del dictador benévolo o del abnegado servidor público o político. Dentro de estas restricciones, una de las principales funciones del Estado es asegurar condiciones que conduzcan a la mayor eficiencia colectiva y al logro de las metas de equidad escogidas. Dentro de esas condiciones la competencia se convierte en un bien público de enorme importancia¹⁸⁷.

En resumen, la economía neoinstitucional sostiene que, entre los mercados y su supuesta eficiencia, de una parte, y entre la intervención y su supuesta equidad, de otra, están las instituciones. Son éstas últimas las que definen qué tanto funcionan los mercados y qué tanto redistribuye la intervención. Por ello el estudio de las instituciones es indispensable para entender los resultados reales que surgen tanto de los mercados como de

¹⁸⁴ Oliver Williamson, "Comparative Economic Organization: the Analysis of Discrete Structural Alternatives", *Occasional Papers*, No.54, International Center for Economic Growth, 1994.

¹⁸⁵ Según Hayek (1945), en su "The Use of Knowledge in Society", *American Economic Review* 35, el principal problema de toda sociedad es su capacidad de adaptación. La ruta para una mayor adaptabilidad es el mercado y una estructura institucional que proteja, como una prioridad de "primer orden", el papel de la competencia.

¹⁸⁶ Thrainn Eggertsson, *Economic Behavior and Institution*, CUP, Cambridge, Mass., 1990, p. 59.

la intervención. Pero más allá de estudiar las instituciones, para entender mejor el proceso, ellas deben ser analizadas para incorporarlas *activamente* a los procesos de reforma y de modernización¹⁸⁸. Dentro del propósito de este trabajo, ellas deben ser incorporadas al proceso de la descentralización.

La economía neoinstitucional considera que es indispensable incluir en el diseño de políticas los factores que limitan su efectividad. Dentro de tales factores están las condiciones que:

- a. Restringen la competencia.
- b. Dejan poco margen para las evaluaciones externas independientes.
- c. Aseguran un financiamiento fijo separado de la efectividad del gasto.
- d. Conducen a que los *rent-seekers* puedan hacer prevalecer sus intereses particulares sobre los de la sociedad como un todo.

Para fortalecer las condiciones conducentes a la mayor eficiencia, a la mayor equidad y al logro del bienestar de la sociedad como un todo, es indispensable que (i) el marco constitucional, (ii) el marco macroinstitucional y (iii) el marco intrainstitucional, dentro del cual actúan los agentes económicos y políticos, sea formulado a través de un proceso que separe los intereses inmediatos y directos de los intereses globales y de largo plazo. El marco

¹⁸⁷ Para el papel del Estado en la determinación de los "derechos de propiedad" ver Andrzej Rapaczynski, "The Role of the State and the Market in Establishing Property Rights", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10, No. 2, Verano, 1996.

¹⁸⁸ Para un análisis de los problemas reales que existen frente al nuevo papel del Estado en América Latina, ver Ricardo Hausmann, "Sustaining Reform: What Role for Social Policy ?", *Redefining the State in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1995.

de "reglas colectivas" debe ser formulado en forma independiente de los intereses de quienes juegan bajo esas reglas¹⁸⁹.

LA ECONOMIA NEOINSTITUCIONAL Y LA DESCENTRALIZACION

Según Oliver Williamson la economía neoinstitucional opera a dos niveles de interacción. Uno, denominado el "ambiente institucional" donde se establecen las reglas básicas de la organización económica, política y social. El otro, denominado el "arreglo institucional", donde se define cómo se organizan las instituciones para efectos de cooperar o de competir entre sí. Una estructura de gobierno descentralizado o un proceso de descentralización quedaría incluida en el segundo nivel de acción de la economía neoinstitucional¹⁹⁰.

La dinámica de cambio de las sociedades establece interdependencias y restricciones entre los dos niveles. En principio, los dos niveles deben ser consistentes entre sí. Por ejemplo, si al nivel más macroinstitucional se le quiere crear un "ambiente" donde los mercados económicos y políticos tengan un papel importante, al nivel de la estructura específica de la organización de las instituciones, también se debería encontrar una modalidad favorable a ese modelo.

¹⁸⁹ Esto es lo que John Rawls llama la formulación de políticas "detrás de un velo de ignorancia". Ver John Rawls, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Harvard, 1971.

¹⁹⁰ Oliver Williamson, "The Evolving Science of the Organization", *JITE*, marzo, p. 53, 1993.

Esto es más fácil enunciarlo que hacerlo ya que, por lo general, el formular políticas no tiene los mismos requisitos ni enfrenta las mismas resistencias que el construir instituciones y el organizarlas entre sí. No es extraño encontrar casos donde supuestamente el marco macroinstitucional promueve la competencia pero donde el marco microinstitucional real no protege, por ejemplo, los derechos de propiedad. Por ello, la estructura institucional global termina no siendo propicia a la acción de los mercados. Lo mismo puede pasar con una política de descentralización. Se la adopta en busca de la eficiencia pero si no se tiene especial cuidado en el diseño del marco institucional termina prolongando a nivel local condiciones de monopolio que existían a nivel nacional.

La estructura institucional descentralizada

La descentralización responde a la pregunta de cómo hacer más eficiente el sector público de un país. Hay muchas responsabilidades del Estado que, en principio, podrían ser cumplidas más eficientemente bajo un esquema descentralizado. Tal es el caso, por ejemplo, del gasto social en educación primaria y atención médica, así como el manejo ambiental y el suministro de varios servicios públicos. Sin embargo, la búsqueda de la eficiencia a través de la descentralización no está exenta de serios riesgos. El principal de ellos es el que se subestime la importancia de satisfacer las condiciones que el mismo

proceso de descentralización exige. Como dice Proud'homme "existen peligros en la descentralización"¹⁹¹.

Dentro de las condiciones más importantes que debe cumplir la descentralización se subraya el desarrollo de un marco institucional a nivel local que guíe el proceso en forma eficiente a lo largo del tiempo¹⁹². Se considera que sin ese fortalecimiento institucional local la devolución de recursos y de competencias podría, *inter alia*, exceder la capacidad local para su buen manejo, o que a nivel político local se podría generar una menor transparencia política y fiscal. En fin, hay numerosas advertencias¹⁹³ sobre el papel vital que deben jugar las instituciones. ¿Frente al reconocimiento nominal de la importancia de lo institucional qué podría agregar el enfoque neoinstitucional?

Habría cuatro áreas donde la economía neoinstitucional podría ser de especial utilidad en el diseño y en la ejecución de una política de descentralización.

- i. La importancia de incentivos y el papel de la competencia.
- ii. El poder de los agentes políticos y de los *rent-seekers*.
- iii. La inelasticidad de la oferta de factores institucionales.

¹⁹¹ Remy Proud'homme, "On the Dangers of Decentralization", *Policy Research Working Paper Series*, WPS-1251, Banco Mundial, 1994. Este artículo suscitó varias réplicas. Ver Charles McLure Jr., "Comment on Prud'homme", *The Research Observer*, Vol. 10, No. 2, agosto de 1995. David O. Sewell, "The Dangers of Decentralization, According to Prud'homme: Some Further Aspects", *The Research Observer*, Vol. II, No. 1, febrero de 1996.

¹⁹² Para un resumen de los requerimientos institucionales aconsejables para el caso general de los países de América Latina, ver Ricardo López-Murphy, "Fiscal Decentralization: The Search for Equity and Efficiency", *Economic and Social Progress in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1994, p. 220.

¹⁹³ Gabriel Aghon, *Descentralización fiscal en América Latina: balance y principales desafíos*, CEPAL-GTZ, 1996, p.133.

iv. El papel de las externalidades y la importancia del "proceso".

La importancia de los incentivos y el papel de la competencia

La economía institucional argumenta que la competencia no es la norma sino la excepción en todos los mercados, en los públicos y en los privados. Por lo tanto, no se debería suponer que, por ejemplo, al descentralizar la educación primaria o la atención de la salud, tan sólo por hacerlo, su suministro estará hecho en un mercado local más competido que en un mercado nacional. Para que éste sea el resultado real será necesario asegurar que la estructura de incentivos propicia la competencia y no el monopolio.

En muchos países de América Latina gran parte del gasto social se ejecuta en forma descentralizada y se financia a través de transferencias. Ocurre también, como es el caso de Colombia, que esas transferencias están atadas a los ingresos corrientes de la nación y son por ello automáticas y sin mayor relación con el desempeño o con la calidad del gasto local. Así, una vez que por razones de equidad se financian las necesidades básicas regionales, no hay margen significativo para que la competencia por recursos induzca una mayor eficiencia global a nivel territorial.

El enfoque adaptado por Colombia a comienzos de los noventa fue cuestionado desde un comienzo¹⁹⁴ y ahora empieza a abrirse paso la noción de que hay que corregirlo para hacerlo más eficiente. El "Informe de avance de la comisión de racionalización del gasto y de las finanzas públicas" subraya que es indispensable hacer eficiente la

¹⁹⁴ Eduardo Wiesner, *Colombia: Descentralización y federalismo fiscal. Informe final de la misión para la descentralización*, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, 1992.

descentralización¹⁹⁵. Por su parte, José Antonio Ocampo a nombre del gobierno nacional, ha advertido sobre la necesidad de conciliar las transferencias con la sostenibilidad macro-fiscal¹⁹⁶.

Dentro del esquema de transferencia "atadas" a un agregado de ingresos nacionales, no hay margen significativo para que se genere una competencia interjurisdiccional por mayores recursos en función de mejores resultados en el suministro de bienes públicos locales. Esto ocurre principalmente porque el consumidor no recibe el subsidio sino que lo recibe el lado de la oferta. Si el consumidor no puede escoger la opción que más le convenga, entonces se trata tan sólo de un proceso de desconcentración del gasto pero no de la búsqueda de la eficiencia ni de la equidad.

La descentralización real es la devolución de la toma de decisiones y de la total discrecionalidad sobre el gasto a las autoridades locales. Esto es lo que Proud'homme llama el "coeficiente de discrecionalidad" que expresa el grado en que el gasto descentralizado está libre de ataduras administrativas y contables desde el lado del gobierno central.

El poder de los rent-seekers

¹⁹⁵ Gabriel Rosas, *et.al*, "Informe de avance de la comisión de racionalización del gasto y de las finanzas públicas", Bogotá, 1996, p. 9.

¹⁹⁶ Jose Antonio Ocampo, Propuesta de ajuste fiscal, Documento CONFIS, Bogotá, julio 19, 1996.

La segunda área donde la economía neoinstitucional puede hacer un aporte especial al proceso de descentralización es advirtiendo a los *policy-markes* que los agentes políticos tienden a pensar primero en su interés inmediato y en su beneficio propio antes que en el beneficio de la colectividad. Ellos, buscarán que las transferencias no estén vinculadas a principios abstractos, como el de la eficiencia o el de la competencia, sino a una base que permita un mayor "reparto" de recursos para sus regiones o para quienes les den apoyo político. Quienes salgan ganando de la falta de competencia buscarán reducirla o hacer nugatorios los esfuerzos porque ella influya en la asignación de recursos. En el caso de Colombia, las transferencias para financiar la educación primaria favorecen a la Federación Colombiana de Educadores, FECODE, y no dejan margen significativo para la competencia ni dentro del mismo sector público ni desde el sector privado¹⁹⁷.

Es importante tener en cuenta que la acción de los *rent-seekers* no surge de su falta de patriotismo o de su desinterés, por ejemplo, por la educación de la población infantil más pobre de Colombia. Surge de su propia racionalidad que les dice que su prioridad es proteger sus intereses si las condiciones institucionales se lo permiten. No se trata de un problema normativo sino de uno "positivo". Por ello, para cambiar el resultado no sería útil insistir en mejores conductas normativas. Lo que habría que hacer es cambiar las condiciones institucionales y premiar la competencia con incentivos reales. En ese nuevo contexto institucional los agentes políticos y los económicos competirán para proteger su interés y así inducirán eficiencia al sistema.

¹⁹⁷ Eduardo Wiesner, "Estructura institucional y desarrollo económico y social en Colombia", *op.cit.*

En breve, como dice Anne Krueger, los *rent-seekers* no representan un problema de conducta humana sino de economía política. Ocurre que quienes saldrían ganando del gasto descentralizado, en el caso de la educación primaria subsidiada, los niños pobres, ellos no están organizados para defender su interés. Mientras que quienes saldrían perdiendo con un suministro bajo competencia sí están organizados para protegerse¹⁹⁸. No es un problema moral. Es un problema de organización institucional y de la forma cómo el financiamiento público puede terminar consolidando el "arreglo" institucional que fortalece el uso eficiente de un recurso o que fortalece un monopolio con sus conocidos resultados.

La inelasticidad de la oferta de los factores institucionales

La economía neoinstitucional aconsejaría ser muy prudente en el uso del supuesto que si hay demanda a nivel local por un bien público, la oferta va a responder con elasticidad. Y advertirá, con mayor insistencia, sobre la alta probabilidad de que esa oferta no sea eficiente. En el caso del gasto público social en Colombia el problema ha sido examinado y lo que los expertos observan es una situación de oferta inelástica y un mercado de monopolio en casi todos los insumos de la producción de bienes públicos locales¹⁹⁹.

¹⁹⁸ Anne Krueger, "Policy Lessons from Development Experiences Since the Second World War", *Handbook of Development Economics*, Vol. III, editado por Behrman y Srinivasen, 1995.

¹⁹⁹ Carlos Eduardo Vélez, "La incidencia del gasto público social en Colombia", Misión Social del DNP; 1994; Tarcisio Castañeda, "Elementos críticos de la descentralización en salud y educación en Colombia", DNP, Documento de Discusión, Misión Social, 1994.; Scott Quehl, "Colombia: Towards Increased Efficiency and Equity in the Health Sector: Can Decentralization Help?"; 1993; Eduardo Wiesner, "Fiscal Decentralization and Social Spending in Latin America: The Search for Efficiency and Equity", *Informe de Progreso Económico*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1994; Donald Winkler, "Decentralization in Education: an Economic Perspective", The World Bank, Capítulo IV; 1991. Tim Campbell, "Modes of Accountability in Local Governments of LAC", World Bank, Dissemination Note, 1992.

Muchas veces en el sector privado no se da la elasticidad de la oferta lo que indica que menos se la encontrará en el sector público local.

La inelasticidad de una oferta eficiente de factores no es característica exclusiva del nivel local. Con frecuencia también a nivel de gobierno central hay serias limitaciones para "gerenciar" eficientemente el proceso de descentralización. Como bien lo dice Moisés Naim:

La devolución de poder es un proceso complejo, pero en América Latina se le intenta hacer por medio de gráficos y decretos. Esto enfrenta serios problemas pues tales reformas olvidan la enorme tarea de construir la capacidad de ejecución para que la descentralización sea un éxito²⁰⁰.

Cuando se argumenta en favor de la descentralización como la ruta hacia la eficiencia no se debe suponer que ella sólo se dirige a los gobiernos locales. La descentralización "hacia arriba" también busca la mayor eficiencia en los gobiernos centrales²⁰¹.

El papel de las externalidades

²⁰⁰ Moises Naim, "Latin America's Journey to the Market", *Occasional Papers*, No. 62, International Center for Economic Growth, 1995.

²⁰¹ David Sewell, *op. cit.*

Las externalidades juegan un papel crucial en la determinación de todo proceso económico, social y político. En el caso de la descentralización las externalidades de ciertas políticas específicas pueden ser la clave de su éxito o de su fracaso. Esto ocurre en el frente del desarrollo institucional a nivel local. Por ello, siempre se recomienda que el desarrollo institucional debe acompañar los procesos de descentralización político y fiscal. Este enfoque eminentemente normativo conduce a que en muchos países de América Latina la ejecución de la descentralización de recursos y de competencias vaya acompañado de inversiones en cursos, seminarios, la publicación de folletos y la reiteración de que la variable institucional no ha sido dejado por fuera.

¿Qué dice el enfoque institucional sobre las externalidades?²⁰²

En esencia diría que es principalmente a través de un cambio de las condiciones positivas que se creará el entorno que generara los factores institucionales requeridos por la descentralización. Tal cambio de condiciones estaría constituido por variaciones en el origen del financiamiento del gasto público local. Si este gasto es financiado en una alta proporción por transferencias, libres de condicionalidad significativa, será muy difícil que los requisitos institucionales se cumplan y sean sostenibles. La clave es asegurar que los ciudadanos locales financien, de sus propios recursos, una parte importante de sus gastos públicos. ¿Si así no lo hacen, por qué razón le darían importancia real a los aspectos institucionales? Al respecto dice Wiesner.

La importancia del financiamiento propio difícilmente puede ser exagerada. Su significado radica no sólo en proveer recursos adicionales, sino en suministrar

²⁰² Andreas Papandreu, *Externalities and Institutions*, Oxford University Press, 1994.

las externalidades que hacen posible satisfacer las otras condiciones básicas. Estas son: el fortalecimiento institucional, la mejoría en la información, la transparencia en los procesos políticos y fiscales, y la capacidad de hacer evaluaciones reales de la gestión pública²⁰³.

Este mismo argumento es hecho por Stiglitz al distinguir entre la competencia en un mercado por un bien privado, un automóvil por ejemplo, y la competencia en un mercado público por un producto como la educación o la estructura institucional en un mercado público.

Veo la competencia como el mecanismo para resolver la falla del mercado al no poder diseñar esquemas de incentivos para premiar desempeño y para producir la información necesaria para juzgar si una organización es eficiente²⁰⁴.

En breve, sólo una demanda real y efectiva por los factores institucionales hace altamente probable el que el mercado genere su disponibilidad y su oferta eficiente. Esa demanda real surge más del interés de los ciudadanos locales por vigilar el uso de sus recursos propios que de una "normatividad" abstracta que simplemente subraye la importancia de los factores institucionales a nivel local. Casi que ningún programa de desarrollo institucional, preparado y financiado desde el nivel superior de gobierno, tendrá éxito sostenible si no está complementado y apoyado por una demanda real desde el nivel

²⁰³ Eduardo Wiesner, *La descentralización del gasto social y la gobernabilidad en Colombia*, Departamento Nacional de Planeación, Asociación Nacional de Instituciones Financieras, ANIF, y FINDETER, Bogotá, 1996, p. 13.

²⁰⁴ Joseph Stiglitz, *Whither Socialism*, MIT Press, 1995, p. 246.

local. Son las externalidades del financiamiento local las que generan la demanda real por los factores institucionales²⁰⁵.

RECUADRO No. 3

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y EXTERNALIDADES

Son las externalidades del esfuerzo fiscal local, más que cualquier otro factor, las que generan la demanda real por los factores institucionales a nivel territorial. Sólo una demanda efectiva por los factores institucionales hará que el mercado genere su disponibilidad y su oferta eficiente. Esa demanda surge más del interés de los ciudadanos locales por vigilar el uso de sus recursos propios que de una normatividad abstracta que subraya la importancia de las instituciones a nivel local.

Casi que ningún programa de desarrollo institucional, preparado y financiado desde el nivel superior, tendrá éxito sostenible si no está complementado y construido sobre una demanda real desde el nivel local.

La privatización y la descentralización hacia los mercados

²⁰⁵ Para un análisis de los factores que influyen en la oferta y en la demanda de factores institucionales, ver David Feeny, "The Demand for and Supply of Institutional Arrangements", *Rethinking Institutional Analysis and Development*, editado por Vicent Ostrom; David Feeny; y Hartmut Picht, ICS Press, 1993.

La privatización de entidades públicas es un ejemplo de descentralización hacia los mercados. Al igual que la descentralización fiscal o política hacia el nivel territorial —que se hace en búsqueda de mayor eficiencia— la descentralización hacia los mercados se hace, precisamente, para llegar de forma directa a un entorno institucional de competencia y por esta ruta hacia una mayor eficiencia.

Pero la sola privatización, diría la economía institucional, no asegura ni la competencia ni la mayor eficiencia. Ello sólo es altamente probable si se cumplen condiciones institucionales tales como la claridad en los derechos de propiedad y la existencia de un marco regulatorio que vigile que el mercado privado hacia el cual se descentraliza está caracterizado por la competencia.

Los factores claves para la efectividad de las políticas de descentralización, bien dentro del mismo sector público o hacia los mercados, son de carácter institucional. Esas condiciones no se dan simplemente porque sean necesarias, hace falta que por ellas exista una demanda efectiva. La "compra" de bienes públicos a través de impuestos por parte de la comunidad local es la base de esa demanda efectiva.

En conclusión, el marco institucional local es, por lo general, más débil que el nacional. Para fortalecerlo hay que ir más allá de la asistencia técnica²⁰⁶ y de la normatividad sobre la "necesidad" de un marco institucional adecuado. Es necesario crear una demanda real a nivel local por los factores institucionales. Y esa demanda surge, principalmente, del pago de una proporción importante del gasto público local a través de

²⁰⁶ Sobre este tema ver Ariel Fiszbein, *et al.*, "Colombia: Estudio sobre la capacidad de los gobiernos locales: más allá de la asistencia técnica", *Informe del Banco Mundial*, No.14085 CO, junio 19, 1995.

impuestos y tasas cubiertas por el ciudadano local. Son las externalidades del financiamiento local las que generan la demanda real por información, por derechos de propiedad bien definidos, por transparencia y *accountability* política y fiscal.

El marco institucional y la gobernabilidad

La gobernabilidad democrática es quizás el más importante de los bienes públicos. La búsqueda de una mayor gobernabilidad es uno de los principales objetivos de la descentralización fiscal y política. Pero, así como la descentralización tiene requisitos, su capacidad de contribuir a la mayor gobernabilidad también los tiene. Es decir, no toda descentralización contribuye a la gobernabilidad y hasta es posible que algunas modalidades de descentralización terminen debilitando la gobernabilidad. La pregunta que surge entonces es ¿de qué depende la gobernabilidad local democrática y cómo se la podría fortalecer? Siguiendo el enfoque institucional, la respuesta dependería de los siguientes cuatro conjuntos de factores:

- a) El origen del financiamiento del gasto público local.
- b) Las características del modelo de elección público local.
- c) Las características del modelo principal-agente.
- d) La descentralización con plena discrecionalidad.

El origen del financiamiento del gasto público local

En esencia la gobernabilidad depende del resultado de dos procesos y de las externalidades de su interacción. El primero, el proceso económico que busca mejorar la eficiencia alcativa y el logro de los objetivos de equidad. El segundo, el proceso político que busca vincular a los ciudadanos con las decisiones públicas colectivas y dar a éstas legitimidad y capacidad de ser cumplidas. Estos dos procesos dependen el uno del otro. Es imposible mejorar significativamente la eficiencia económica si no hay un interés real de la comunidad local para obtener ese objetivo. Y no habrá desarrollo político significativo a nivel local si la comunidad no encuentra que es de su interés real el participar activamente en ese proceso. Mientras la comunidad no participe, simultáneamente, en el proceso económico y en el proceso político no habrá mayor gobernabilidad, definida ésta como la capacidad de la comunidad para resolver sus problemas, tomando decisiones públicas colectivas y supervisando la ejecución de esas decisiones.

Ahora bien, ¿cómo lograr la vinculación ciudadana al proceso fiscal y político? ¿Cómo vincular sus preferencias reales con el conjunto de políticas fiscales y financieras que las traducen en programas específicos?

No hay una respuesta única o una fórmula que siempre produzca el resultado buscado. Lo que sí parece claro es que si el ciudadano municipal no aporta algo de su ingreso personal a la compra de unos bienes públicos locales, la gobernabilidad dejará de alcanzar el nivel que podría lograr. Sin esa forma de revelar preferencias, ¿qué vinculación podría tener el ciudadano con las decisiones públicas colectivas? En el mejor de los casos, una vinculación

pasiva, la de un "consumidor" que recibe un subsidio, pero no la de un "contribuyente-comprador" que exigirá unos resultados del gasto público y, de esta forma, inducirá eficiencia en su sector público inmediato. Sin un mínimo de esfuerzo fiscal propio, ¿cómo estructurar el control fiscal del ciudadano sobre su entorno político? ¿Cómo fortalecer la gobernabilidad?

RECUADRO No. 4

GOBERNABILIDAD Y PARTICIPACION CIVIL

La clave del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática a nivel municipal está dada por la participación política y fiscal de los ciudadanos en la gestión pública de sus comunidades. De esta manera, la negociación interna, entre ellos, sobre sus prioridades y sobre sus necesidades colectivas, les convierte en factores de estabilización y en moderadores de sus propias expectativas. De este proceso surge una especie de "orden espontáneo". Una gobernabilidad endógena y sostenible.

El factor que actúa como catalizador entre el proceso fiscal local y el proceso político e institucional a nivel local es el pago libre y voluntario de un mínimo de impuestos y de contribuciones municipales o regionales. Así se origina el interés político. Así se completa la ecuación económica y política. Esta parece ser la ruta más directa hacia la mayor gobernabilidad.

La clave del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática a nivel municipal está dada por la participación política y fiscal de los ciudadanos en la gestión pública de sus comunidades. De esta manera la negociación interna, entre ellos, sobre sus prioridades y sobre

sus necesidades colectivas, les convierte en factores de estabilización y en moderadores de sus propias expectativas²⁰⁷. De este proceso surge una especie de "orden espontáneo"²⁰⁸. Una gobernabilidad endógena y sostenible.

El simple reparto induce inestabilidad y acentúa la pugna por más recursos gratuitos. Si se adopta un sistema de transferencias que no estimula significativamente la mejor gestión pública local —en lo fiscal y en lo político— se corre el riesgo de que la descentralización debilite la gobernabilidad²⁰⁹. El simple "reparto" de recursos induce inestabilidad y acentúa la pugna por más recursos. De esta manera no se estimula la sana competencia por más eficiencia y por mejor equidad. Casi ningún gobierno central podrá moderar las exigencias y las presiones si, desde un comienzo, las transferencias no fueron diseñadas para actuar como incentivos reales a una mejor gestión pública territorial.

²⁰⁷ F. Hayek, *Law Legislation and Liberty*, The University of Chicago Press, Chicago, 1973, p. 104.

²⁰⁸ Ese "orden espontáneo" resulta más de la "acción humana" que del "diseño humano." Ver Friedrich Hayek, "The Confusion of Language in Political Thought", en *Economic Freedom*, Basil Blackwell, Nueva York, 1968, p. 358. Sobre la "acción humana" la obra cumbre es la de Ludwig Von Mises, *Human Action: A Treatise on Economics*, Contemporary Books, Chicago, tercera edición, 1966.

²⁰⁹ Sobre el caso de Colombia, decía Eduardo Wiesner en el "Informe final de la misión para la descentralización" refiriéndose a la relación entre reparto de recursos y la gobernabilidad: "No es del todo improbable, por ejemplo, que parte importante de las dificultades y de los problemas económicos, sociales, políticos, laborales y administrativos que se han presentado en casi todos los niveles de gobierno de muchas de las jurisdicciones territoriales, y aun de las nacionales, se deban precisamente a la forma como se han venido distribuyendo las transferencias en los últimos 10 años. Baste recordar que la transferencia del IVA ha crecido al 14.0%, en promedio, por año, en términos reales entre 1985 y 1990. Dentro de estas circunstancias, ¿qué tan extraño sería el que este proceso en vez de fortalecer las bases fundamentales de la organización local y regional, las hubiera afectado adversamente? ¿Qué tan improbable sería el que este proceso en vez de actuar como un incentivo al esfuerzo local propio, haya estimulado el reclamo por mayores transferencias y haya fortalecido los intereses burocráticos y políticos de quienes se benefician directamente del gasto público? ¿Qué tan sin fundamento sería la hipótesis de que las transferencias hayan contribuido, indirectamente al menos, al desgreño administrativo, a la insuficiente probidad en el uso de los recursos públicos y al fracaso de muchas empresas públicas locales? Eduardo Wiesner, "Descentralización y federalismo fiscal", Informe final de la misión para la descentralización, *op.cit.*

En síntesis, el factor que actúa como catalizador entre el proceso fiscal local y el proceso político e institucional a nivel local es el pago libre y voluntario de un mínimo de impuestos y de contribuciones municipales o regionales. Así se origina el interés político. Así se completa la ecuación económica y política. Esta parece ser la ruta más directa hacia la mayor gobernabilidad. Desde luego tal pago estará condicionado por la capacidad fiscal real de cada jurisdicción²¹⁰.

Las características del modelo de elección pública local

El modelo de elección pública local supone que los contribuyentes, como votantes, van a participar más en la política local y van a vigilar rigurosamente a los políticos y burócratas locales²¹¹. De esta manera habría mayor transparencia en el proceso fiscal y político y una más estrecha congruencia entre sus preferencias y las políticas municipales. La oferta de bienes públicos y la demanda por ellos estarán "más cerca" y habrá mayor correspondencia

²¹⁰ Lo que verdaderamente importa es el mayor esfuerzo fiscal efectivo como proporción de la capacidad económica local. Si en una comunidad la capacidad económica y fiscal está creciendo más rápidamente que su desempeño fiscal la proporción efectiva del aprovechamiento fiscal estará cayendo. Esta proporción es la que importa. Aun si los recaudos fiscales crecen a un ritmo real aceptable en términos del PIB habría que ver si se está efectivamente reduciendo la "brecha fiscal municipal". Si ello no está ocurriendo difícilmente podría hablarse de un mayor esfuerzo fiscal efectivo. Dentro de este contexto es indispensable conocer las capacidades fiscales locales, su ritmo de crecimiento y su potencial para así poder medir las brechas fiscales locales y orientar una parte importante de las transferencias para que actúen como incentivos a la reducción de esa brecha.

²¹¹ Según Tim Campbell, *et.al*, bajo el modelo de elección pública local, la "accountability" es hacia el ciudadano municipal mientras que bajo el modelo del "principal" la "accountability" es más hacia el gobierno central. Ver su "Decentralization to Local Governments in LAC", World Bank, Regional Studies Program, 1991.

entre ellas. Pero, ¿qué tan realista es suponer que tal resultado se va a dar automáticamente como producto de la descentralización y de la aplicación de este modelo?

Las elecciones son formas de escoger públicas y en ellas no son pocas las posibilidades que tienen algunos grupos pequeños para manejar la información y para inducir unos resultados dados²¹². La corrupción no es un fenómeno extraño a nivel del proceso político local ni aun nacional en muchos países del mundo. La pregunta es si la descentralización y unas determinadas características de sus instrumentos y condiciones podrían contribuir a mitigar el problema o a hacerlo más agudo. La descentralización y la llegada de unas transferencias de recursos, con una condicionalidad más nominal que real, bien podría inducir un proceso político local poco transparente con menor participación ciudadana real y sin mayores mejorías en la probidad del manejo de recursos públicos. La gobernabilidad podría ser afectada adversamente.

En síntesis, así como la mayor eficiencia allocativa y el mejor logro de los objetivos de equidad dependen fundamentalmente de un esfuerzo fiscal local, así mismo la gobernabilidad y la estabilidad política también dependen, en una gran medida, de que las comunidades fortalezcan sus fuentes de recursos fiscales propios y perciban que es su interés el vigilar rigurosamente la gestión pública de sus políticos y burócratas²¹³.

²¹² W. L. Niskanen Jr., *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine Athentor, Chicago, 1971.

Las características del modelo "principal-agente"

Una parte importante del gasto público descentralizado se hace a través de la aplicación del modelo Principal-Agente en el cual el gobierno central es el "principal" y el gobierno local es el "agente". Las transferencias actúan como el vínculo entre las partes y financian las tareas que el "principal" quiere que el "agente" cumpla. La teoría²¹⁴ detrás del modelo es que ambas partes salen ganando del proceso pues intercambian ventajas que el otro no posee. Tal sería el caso, por ejemplo, del contrato que haría un "principal" (gobierno nacional) con un "agente" (departamento o municipio) para que los niños de hogares de bajos ingresos reciban un mínimo de educación o de atención médica.

Según Stiglitz, el problema entre el "principal" y el "agente" surge cuando la información necesaria para el desarrollo del contrato es imperfecta y los incentivos y sanciones respectivas no funcionan adecuadamente. Podría también ocurrir que en el fondo no coincidan los intereses de cada una de las partes. Pero más allá de este tipo de problemas habría uno más crítico. Se trata de la efectividad de los mecanismos para hacer cumplir el contrato entre las partes. Este es un problema típicamente institucional y directamente relacionado con la teoría de los "derechos de propiedad".

²¹³ Lo curioso es que la literatura teórica no parece haber captado toda la importancia de esta condición. El libro de Alan Peacock que analiza la perspectiva histórica de "*public choice*," por ejemplo, no hace una mención especial de este punto. En parte, esto es entendible ya que los "*issues*" tradicionales han sido más los de la eficiencia del sector público nacional que los del sector público local. Aun así, la literatura que relaciona la descentralización con el modelo de elección pública tampoco parece haber dado a este aspecto la importancia que merece. Alan Peacock, *Public Choice Analysis in Historical Perspective*, CUP, Cambridge, 1992.

²¹⁴ Para una síntesis de la teoría detrás del modelo ver S. Ross, "The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem," *American Economic Review*, mayo de 1973.

Si no hay "derechos de propiedad" claramente definidos y respaldados por un entorno institucional creíble, la eficiencia que se puede lograr en un proceso de privatización o de regulación, por ejemplo, va a verse restringida. Es decir, si los riesgos no tienen dueños, ni son claros e inequívocos, no habrá "precios" para ellos y no se podrán intercambiar para que la sociedad salga ganando cuando los evalúe y los incorpore a sus decisiones individuales y colectivas.

La descentralización con plena discrecionalidad

En un último análisis, la verdadera descentralización hace referencia a la devolución total de la capacidad de tomar decisiones a nivel local. Es en esa discrecionalidad donde se generan las ventajas de dejar que el riesgo —y el premio— recaiga en quien toma las decisiones. La gobernabilidad depende, finalmente, de que ese proceso se dé a nivel local y de que allí, en forma espontánea y negociada, se llegue a acuerdos reales sobre cómo decidir los temas que tiene ante sí la comunidad²¹⁵. Si los riesgos son transferibles, "hacia arriba" o "hacia afuera", la gobernabilidad no saldrá igualmente fortalecida que si los riesgos y los premios por calcularlos bien corresponden a los actores políticos y económicos locales.

²¹⁵ Esto es lo que Gerold Krause-Junk, llamó "La base democrática". Ver su "La descentralización fiscal en América Latina: una perspectiva internacional", *Descentralización fiscal en América Latina: balance y principales desafíos*, CEPAL-GTZ, 1996, p.195.

CONCLUSIONES PRINCIPALES

- a. Los factores institucionales tienen una enorme capacidad para restringir o para potenciar la efectividad de las políticas públicas de todos los países. En muchos casos esa efectividad está, de hecho, determinada por esos factores. El subestimar la capacidad de las restricciones de economía política es una ingenuidad intelectual que surge de la creencia de que el modelo neoclásico de competencia es la norma y de que hay algo espontáneo que lleva los procesos económicos y políticos a esa situación. Todo esto cuando la realidad indica que la competencia es la excepción y que los mercados, por sí solos, no necesariamente conducen a la eficiencia. Ni los mercados son todos eficientes ni las intervenciones gubernamentales corrigen siempre sus fallas ni mejoran la equidad. Entre los mercados y la intervención están las instituciones. Unas promueven la competencia y la eficiencia. Otras promueven el monopolio, la ineficiencia y la inequidad. Por todo esto es que las instituciones y los factores institucionales "cuentan".

El desafío es construir y mantener condiciones institucionales propicias al cambio, a la competencia y a la evaluación de sus resultados a través del mercado económico y del proceso político. Esas condiciones institucionales deben hacer parte integral del diseño y de la ejecución de las políticas públicas y privadas.

- b. En el caso específico de una política de descentralización, dentro de cuyos objetivos está una mayor gobernabilidad local, la economía institucional subraya que el proceso

tiene una gran importancia así como el aprendizaje a través de la evaluación de la experiencia. Cada caso es distinto y no hay una fórmula única. Las reglas del juego deben ser explícitas y flexibles y el ejercicio particular debe ser consistente con el marco de política global del país en cuestión.

C. POR LO GENERAL, EN AMÉRICA LATINA LOS MARCOS INSTITUCIONALES LOCALES SON MÁS DÉBILES QUE A NIVEL NACIONAL. PARA FORTALECER EL MARCO INSTITUCIONAL LOCAL HAY QUE IR MÁS ALLÁ DE LA ASISTENCIA TÉCNICA Y DE LA RETÓRICA SOBRE CÓMO "DEBERÍA SER" ESA ESTRUCTURA. ES NECESARIO CREAR UNA DEMANDA REAL A NIVEL LOCAL POR LOS FACTORES INSTITUCIONALES. ESA DEMANDA SURGE, PRINCIPALMENTE, DEL PAGO DE UNA PROPORCIÓN IMPORTANTE DEL GASTO PÚBLICO LOCAL A TRAVÉS DE IMPUESTOS Y TASAS CUBIERTAS POR EL CIUDADANO LOCAL.

d. Son las externalidades del financiamiento local, más que cualquier otro factor, las que generan la demanda real por, *inter alia*, información, por derechos de propiedad bien definidos, por transparencia, por *accountability* política y fiscal, por evaluación de desempeño, etc. En síntesis, el "modelo de elección pública local" y gran parte de sus ventajas sólo son alcanzables en la medida en que una alta proporción del gasto público local es financiado por recursos propios de la comunidad local.

e. La clave del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática a nivel municipal está dada por la participación política y fiscal de los ciudadanos en la gestión pública de sus comunidades. De esta manera la negociación interna, entre ellos, sobre sus prioridades y sobre sus necesidades colectivas, les convierte en factores de estabilización y en

moderadores de sus propias expectativas. De este proceso surge una especie de "orden espontáneo". Una gobernabilidad endógena y sostenible.

Las implicaciones de política

Las implicaciones de política de las anteriores conclusiones se deben separar entre (i) aquellas que tienen que ver con la importancia general de los postulados de la economía institucional, y (ii) las que hacen referencia al caso específico de la descentralización y la gobernabilidad. En cuanto a las primeras, es necesario trabajar en el diseño de una política que tenga las siguientes características:

- a. Como política general se debe tener un enfoque integral en el diseño y en la ejecución de las políticas públicas. Esto quiere decir, alinear las instituciones, los mercados y las evaluaciones independientes. De esta manera, a través de la acción complementaria de estos factores, se genera mayor competencia en los mercados públicos y privados²¹⁶.

B. UN MARCO MACROINSTITUCIONAL Y UNA ESTRUCTURA INTERINSTITUCIONAL CONSISTENTE ENTRE SÍ Y PROPICIA AL PAPEL DE LA COMPETENCIA EN LA DETERMINACIÓN DE LA ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS.

- c. Un papel general para el Estado en el cual se protegen las reglas colectivas, los derechos de propiedad, se promueve la generación y difusión de información y se vinculan las asignaciones presupuestales a las evaluaciones de resultados de gestión.

En cuanto al caso específico de la descentralización y de la gobernabilidad, las implicaciones de política son las siguientes:

- a. La descentralización de recursos y de competencias debe ir acompañada del establecimiento de una estructura de incentivos que estimulen la eficiencia en el uso de los recursos que se transfieren y la generación de recursos propios a nivel local.
- b. Las transferencias deben cumplir no sólo un papel de "nivelar" desigualdades territoriales sino también el de premiar el uso eficiente de recursos públicos.
- c. La oferta de factores institucionales a nivel local, que es la clave de la gobernabilidad, deberá ser buscada como el resultado de las externalidades que surgen del pago con recursos propios de una parte significativa del gasto público local.

²¹⁶ Eduardo Wiesner, "Evaluation, Markets and Institutions in the Reform Agenda of Developing Countries", *Evaluation for the 21st Century: A Resource Book*, editado por E. Chelmsky y William R. Shadish, Jr., Sage Publications, Inc, 1996.

La estrategia para fortalecer la gobernabilidad

Respecto a la pregunta básica de qué hacer frente a las restricciones de economía política, la respuesta es enfrentarlas con un cambio en las condiciones en que ellas se desarrollan. Esto quiere decir, una estrategia que las someta a la competencia, a la información y a las evaluaciones independientes. Aunque las restricciones de economía política nunca desaparecen del todo, y los *rent-seekers* tampoco, la estrategia tiene que ser una que minimice su desarrollo y su influencia.

El factor crucial que define la estrategia para hacer más eficiente el proceso de descentralización y para fortalecer la gobernabilidad es el cambiar las condiciones bajo las cuales se generan, utilizan y transfieren los recursos. Este enfoque parte de la premisa institucional de que es el origen del financiamiento el que determina, más que cualquier otro factor, si una estructura institucional tiende a ser positiva o adversa a la efectividad de unas políticas dadas.

Dentro de este contexto global, la estrategia tendría que reservar una porción importante de los recursos que se van a transferir para financiar lo que se podría llamar un "Fondo de Cofinanciación para Proyectos Regionales y Locales". La idea detrás de esta estrategia es estimular la cultura del proyecto local y del proyecto interjurisdiccional. A través de este Fondo se crearía la estructura de incentivos para estimular la generación de recursos propios a nivel local y la preparación de proyectos con externalidades interjurisdiccionales.

No es fácil precisar si el Fondo debería estar financiado con la mitad de las transferencias o con un tercio de ellas. Cada país tendrá que precisar sus propias reglas del juego, es decir, su marco macrofinanciero específico. En todo caso, parecería que un Fondo con menos de un tercio de los recursos a ser transferidos, difícilmente podría tener el "efecto de apalancamiento" que se busca con los recursos y la iniciativa local. En todo momento se debe tener presente que lo que se busca es aprovechar las externalidades de iniciativas compartidas entre los agentes económicos y políticos a todos los niveles de gobierno.

El Fondo debe servir de incentivo al buen uso de los recursos y a la mejor gestión pública local y elevar el costo político del bajo desempeño de esa gestión.

A nivel específico la estrategia consiste en introducir cuatro elementos fundamentales en el proceso de descentralización y de desarrollo de la gobernabilidad.

- a. Fortalecer la competencia interjurisdiccional por recursos y por el acceso a ellos a través de proyectos nacidos del ejercicio político y fiscal local.
- b. Disponer de mayor flexibilidad para acoger distintos tipos de iniciativas de carácter nacional, regional y local.
- c. Capitalizar las ganancias en gobernabilidad derivadas de las externalidades de un proceso político y fiscal cuya dinámica nace principalmente de las prioridades reales de la ciudadanía local.
- d. Hacer sostenible el proceso a través de un mayor esfuerzo fiscal local y de una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos nacionales y locales.

El enfoque institucional no cree en soluciones definitivas sino en procesos que vayan en la dirección adecuada. No hay soluciones óptimas ni perfectas. Hay soluciones que son preferibles a otras. En la formulación de políticas económicas y sociales públicas conviene seguir el consejo de uno de los padres de la economía institucional, H. Simon en el sentido de que lo ideal es lo óptimo pero lo realista es lo satisfactorio²¹⁷.

Si fuera necesario hacer una recomendación global que integrase todos estos conceptos sería la de que las instituciones, los mercados y las evaluaciones deben estar alineadas para generar competencia en los mercados públicos y en los privados.

²¹⁷ Este es el concepto de "satisficing" desarrollado por H. Simon (1957), *op.cit.*

BIBLIOGRAFIA

- Aghon, Gabriel "Descentralización fiscal: marco conceptual, Proyecto CEPAL-GTZ, Serie Política Fiscal, No.44, CEPAL, 1993, p. 41.
- Aghon, Gabriel *Descentralización fiscal en América Latina: balance y principales desafíos*, CEPAL-GTZ, 1996, p.133.
- Alchian, Armen "Uncertainty, Evolution and Economic Theory", *Journal of Political Economy*, 58, No.3, 1950.
- Alchian, A. and Demsetz, H. "Production, Information Costs, and Economic Organization", *American Economic Review*, 62, 1972, pp. 777-795.
- Alesina, A., Hausmann, R., Hommes, R. y Stein, R. "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin América", Banco Interamericano de Desarrollo, 1996.
- Alt, James y Shepsle, Kenneth *Perspectives on Positive Political Economy*, Cambridge University Press, 1990.
- Becker, G. *The Economic Approach to Human Behavior*, University of Chicago Press, Chicago, 1976.
- Boeninger, Edgardo "Governance and Development: Issues and Constraints", Proceedings of the 1991 World Bank Conference on Development Economics, 1991.
- Bretton, Albert "Toward a Presumption of Efficiency in Politics", *Public Choice*, 77, septiembre 1993.
- Buchanan, James *The Economics and the Ethics of Constitutional Order*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1990.
- Campbell, Tim, *et al.* "Decentralization to Local Governments in LAC", Regional Studies Program, Banco Mundial, 1991.
- Campbell, Tim, "Modes of Accountability in Local Governments of LAC", World Bank Dissemination Note, 1992.
- Castañeda, Tarcisio "Elementos críticos de la descentralización en salud y educación en Colombia", DNP, Documento de Discusión, Misión Social, 1994.
- Coase, Ronald "The Problem of Social Cost", *The Journal of Law and Economics*, octubre 1960, pp. 1-44.
- Clague, Christopher *Institutions and Economic Development*, 1996.

- Eggertsson, Thrainn *Economic Behavior and Institutions*, Cambridge University Press, 1990, p.59.
- Eucken, Walter *Die Grundlagen der Nationalökonomie*, 1940.
- Feeny, David, "The Demand for and Supply of Institutional Arrangements", *Rethinking Institutional Analysis and Development*, Editado por Ostrom, Vicent Feeny, David y Picht, Hartmut, ICS Press, 1993.
- Fiszbein, Ariel, *et al.* "Colombia. Estudio sobre la capacidad de los gobiernos locales: más allá de la Asistencia Técnica", Informe del Banco Mundial, No. 14085 CO, junio 19, 1995.
- Hausmann, Ricardo "Sustaining Reform: What Role for Social Policy?". *Redefining the State in Latin América*, 1995.
- Hayek, Friedrich "The Use of Knowledge in Society", *American Economic Review*, 35, 1945.
- Hayek, Friedrich "The Confusion of Language in Political Thought", *Economic Freedom*, Basil Blackwell, 1968, p.358.
- Hayek, Friedrich *Law Legislation and Liberty*, The University of Chicago Press, Chicago, 1973, p. 104.
- Krause-Junk, Gerold "La descentralización fiscal en América Latina: una perspectiva internacional", *Descentralización fiscal en América Latina: balance y principales desafíos*, CEPAL-GTZ, 1996, p. 195.
- Krueger, Anne, "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review*, 64, 1974, pp. 291-303.
- Krueger, Anne, "Policy Lessons from Development Experiences since the Second World War", *Handbook of Development Economics*, Vol. III, editado por Behrman y Srinivasen, 1995.
- Krugman Paul, "Toward a Counter-Counterrevolution in Development Theory", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, 1992.
- Leipold, Helmut "Neoliberal Ordnungstheory", *Constitutional Political Economy. Vol.1*, No.1, 1996, p. 63.
- Lerda, Juan Carlos "Política cuasi-fiscal y reforma del Estado", Seminario en honor de Albert Fischlow, Bogotá, Colombia, 1996.
- López-Murphy, Ricardo "Fiscal Decentralization: The Search for Equity and Efficiency", *Economic and Social Progress in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1994, p. 220.

- McLure Jr., Charles "Comment on Prud'homme", *The Research Observer*, Vol.10, No.2, agosto, 1995.
- Marshall, Alfred *Principles of Economics*, 1907.
- Menger, Carl *Principles of Economics*, New York University Press, New York, 1871.
- Mises, Von *Human Action: A Treatise on Economics*, Contemporary Books, Tercera Edición. Chicago, 1966.
- Naim, Moises "Latin América's Journey to the Market", *Occasional Papers*, No. 62, International Center for Economic Growth, 1995.
- Niskanen, Jr. W. L. *Bureaucrocy and Representative Government*, Aldine Athentor, Chicago, 1971.
- North, Douglas *Structure and Change in Economic History*, W.W. Norton, New York, 1981.
- North, Douglas *Institutions, Institutional Change and Economic Perfomance*, Cambridge University Press, Cambridge, Ma., 1990.
- North, Douglas "Institutions and Credible Commitment", *JITE*, marzo, 1993.
- North, Douglas "What de we Mean by Rationality ?", *Public Choice*, Vol. 77. No. 1, 1993.
- Ocampo, Jose Antonio Propuesta de Ajuste Fiscal. Documento CONFIS, Bogotá, Julio 19, 1996.
- Olson, Mancur *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Boston, Ma., 1971, p. 2.
- Olson, Mancur, *Capitalism, Socialism and Dictatorship*, por publicarse.
- Ostrom, Elinor *Governing the Commons*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- Ostrom, Elinor *Institutional Incentives and Sustainable Development*, Wesview Press, 1993.
- Papandreu, Andreas *Externalities and Institutions*, Oxford University Press, 1994.
- Peacock, Alan *Public Choice Analysis in Historical Perspective*, Cambridge University Press, 1992.
- Picciotto, Robert "Putting Institutional Economics to Work". *World Bank Discussion Paper*, No. 304, 1995.
- Proud'homme, Remy "On the Dangers of Decentralization", Policy Research Working Paper Series, WPS-1251, Banco Mundial, 1994.

- Quehl, Scott "Colombia: Towards Increased Efficiency and Equity in the Health Sector: Can Decentralization Help?", 1993, (*mimeo*).
- Rapaczynski, Andrzej "The Role of the State and the Market in Establishing Property Rights", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol.10, No. 2, primavera, 1996.
- Rawls, John *Theory of Justice*. Harvard University Press, 1971.
- Ross, S. "The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem", *American Economic Review*, mayo, 1973.
- Rosas, Gabriel, *et al.* "Informe de avance de la comisión de racionalización del gasto y de las finanzas públicas", Bogotá, 1996.
- Sen, Amartya K. "The Impossibility of a Paretian Liberal", *Journal of Political Economy*, 78, enero – febrero, 1970.
- Sewell, David O. "The Dangers of Decentralization, According to Prud'homme: Some Further Aspects", *The Research Observer*, Vol.11, No.1, febrero, 1996.
- Simon, Herbert *Models of Man*, Wiley, New York, 1957.
- Simon, H. "Rationality in Psychology and Economics", en R.M. Hogarth and M. W. Reder (eds.) *The Behavioral Foundations of Economic Theory*, suplemento del *Journal of Business*, 59, 1986, pp. S209-S224.
- Stigler, George "The Economics of Information", *Journal of Political Economy*, junio, 1961.
- Stiglitz, Joseph, "The Invisible Hand and Modern Welfare Economics", NBER, Working Paper, No. 3641, 1991.
- Stiglitz, Joseph, *Whither Socialism*, MIT Press, 1995, p. 246.
- Tullock, Gordon "The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft", *Western Economic Journal*, 5, 1967, pp. 224-232.
- Tullock, Gordon "Rents and Rent-Seeking", en C. Rowley, R. Tollison, and G. Tullock (eds). *The Political Economy of Rent-Seeking*, Kluwer, Boston, 1988.
- Veblen, T. "The Preconceptions of Economics Science", *The Quarterly Journal of Economics*, 14, 1900.
- Vélez, Carlos Eduardo "La incidencia del gasto público social en Colombia". Misión Social del DNP, 1994.
- Von Mises, Ludwig *Human Action: A Treatise on Economics*, Contemporary Books, tercera edición, Chicago, 1966.

- Walras, León *Elements d'economie Politique Pure*, 1874.
- Weingast, Barry "Constitutions and Governance Structures: The Political Formulations of Secure Markets", *JITE*. marzo 1993. p.303.
- Wiesner, Eduardo, *Política energética y estructura institucional*. Comisión Nacional de Energía. Ministerio de Minas y Energía. República de Colombia, 1992.
- Wiesner, Eduardo, *Colombia: descentralización y federalismo fiscal. Informe final de la Misión para la Descentralización*, Presidencia de la República. Departamento Nacional de Planeación, 1992.
- Wiesner, Eduardo "Fiscal Decentralization and Social Spending in Latin America: The Search for Efficiency and Equity", *Informe de Progreso Económico*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1994.
- Wiesner, Eduardo *La Descentralización del gasto social y la gobernabilidad en Colombia*. Departamento Nacional de Planeación. Asociación Nacional de Instituciones Financieras, ANIF y FINDETER, Bogotá, 1996, p.13.
- Wiesner, Eduardo, "Evaluation, Markets and Institutions in the Reform Agenda of Developing Countries", *Evaluations for the 21st Century: A Resource Book*, editado por E. Chelimsky y William R. Shadish, Jr., Sage Publications, Inc., 1996.
- Wiesner, Eduardo "Estructura institucional y desarrollo económico y social en Colombia", *Departamento Nacional de Planeación*, Capítulo V, 1997.
- Williamson, Oliver "The Evolving Science of the Organization", *JITE*. marzo 1993, p.53.
- Williamson, Oliver "The Institutional and Governance of Economic Development and Reform", *Proceedings of the 1994 World Bank, Annual Conference on Development Economics*, 1994.
- Williamson, Oliver, "Comparative Economic Organization: the Analysis of Discrete Structural Alternatives", *Occasional Papers*, No. 54, International Center for Economic Growth, 1994.
- Winkler, Donald, "Decentralization in Education: an Economic Perspective", *The World Bank*, Capítulo IV, 1991.

Capítulo VII

*Problemas de la administración pública**

RUDOLF HOMMES**

INTRODUCCIÓN

Una visión común respecto de la administración pública en América Latina, es que el Estado y sus instituciones han sido desmantelados por el proceso de liberalización económica y ajuste que ha tenido lugar en el continente desde mediados de los años ochenta. Se dice que se puso énfasis en llevar a cabo reformas macroeconómicas y que no se reemplazaron o absorbieron las funciones de las agencias que desaparecieron a raíz de las reformas, ni de las que sufrieron un profundo debilitamiento a causa de los programas de ajuste fiscal. Hay un amplio consenso acerca de la necesidad de que la sociedad y particularmente la burocracia estatal se ocupen de construir las organizaciones que se precisan para que el Estado funcione después de las reformas macroeconómicas iniciales. Sin embargo, también se reconoce que en América Latina, con muy pocas excepciones de tiempo y de lugar, nunca ha existido una organización estatal eficiente²¹⁸.

En este trabajo se analizarán varios problemas de la administración pública que parecen ser comunes a muchos países de América Latina y que son particularmente agudos en Colombia. Estos son los clásicos de la administración —objetivos confusos o contradictorios, metas no cuantificables, conflicto entre incentivos y objetivos. A ellos hay que sumarles los que provienen de la organización política, los problemas históricos y culturales y otros más endémicos en América Latina, como son el corporativismo y el clientelismo.

* Presentado en el Foro Tinker: El papel del Estado en América Latina y el Caribe

** Rector de la Universidad de los Andes en Bogotá, Colombia. El autor agradece los comentarios de Luis Rubio a un primer borrador.

²¹⁸ Moisés Naim, “Latin America’s Journey to the Market. From Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy”, *Occasional Papers*, No. 62, International Center for Economic Growth, Washington, D.C., 1995. pp. 1-13.

La concurrencia de dificultades administrativas y políticas ha hecho muy difícil orientar al sector público en estos países para que se concentre en obtener un buen desempeño. Las organizaciones basadas en desempeño son extrañas a la región. El sector público no tiene como su principal objetivo aumentar la productividad y el servicio del sector, sino que preserva múltiples objetivos de carácter difuso, algunos de ellos contradictorios, que hacen que la producción de los servicios y bienes gubernamentales sea ineficiente y difícilmente controlable.

Sin embargo, este diagnóstico no es aplicable en forma homogénea a toda la administración pública. En cada país se han desarrollado islotes de excelencia dentro de la administración del Estado que son más efectivos y que tienen una organización orientada al servicio y al buen funcionamiento. Generalmente, este tipo de agencias está en áreas estratégicas, críticas para la buena marcha de la economía o del gobierno en el corto plazo, en las que se recaudan tributos, y se concibe o se aplica la política macroeconómica —el Banco Central y los ministerios de Hacienda y Economía. También se encuentran en esta categoría las agencias especializadas en comercio exterior y las fuerzas militares, en la mayoría de los países. En este tipo de organizaciones existe una burocracia efectiva, con una tradición de servicio y objetivos coherentes con los de la institución para la cual trabaja; generalmente hay estabilidad en el empleo, largos horizontes de planeación y un elevado estándar técnico entre el personal. Los sueldos de estas organizaciones gubernamentales son generalmente muy superiores a los del resto del sector público y aun comparables con los del sector privado.

El acceso a posiciones burocráticas en estas áreas se ha mantenido relativamente aislado de la influencia de los políticos y los mecanismos de ascenso y evaluación son por lo general meritocráticos. En forma adicional, los empleados de estas organizaciones gozan de un elevado prestigio en la sociedad. En consecuencia, se ha generado una clase tecnocrática alrededor de estas instituciones que vela por su preservación y buen desempeño.

Los estados y los sistemas políticos también han conservado algunas instituciones claves y las han aislado de las presiones de los políticos, de tal forma que han surgido burocracias estables y racionales que persiguen claros objetivos, y organizaciones basadas en desempeño y servicio. Entre ellas se destacan, por ejemplo, CODELCO en Chile,

PETROBRAS en Brasil, ECOPETROL y la Federación Nacional de Cafeteros en Colombia, la industria petrolera venezolana, el monopolio de generación de energía en Costa Rica y unas pocas más²¹⁹. La norma es entonces un Estado dual, con dos subsectores claramente diferenciados: uno relativamente eficiente, que está a cargo de las funciones macroeconómicas, de la recaudación, de actividades comerciales claves para el desarrollo del país o del comercio exterior (y en algunos países de la defensa y seguridad interna); y otro, que supuestamente está a cargo de los demás servicios que el Estado presta a la sociedad, y que no funciona.

La política

La causa principal de esta dualidad es la política. En el estado más o menos subdesarrollado en el que se hallan los sistemas políticos democráticos en América Latina, las organizaciones son víctimas de varias circunstancias inducidas por la actividad e inestabilidad políticas. En primer lugar, la intromisión de los políticos en las organizaciones causa mucha inestabilidad en los cargos ejecutivos lo que induce a horizontes cortos de planeación. Ello, a su vez, conlleva la adopción de políticas efímeras y debilita los cuadros directivos, permitiendo que las organizaciones sean capturadas por facciones políticas, por sus cuadros medios, por los sindicatos, o por una combinación de los anteriores²²⁰. Esto crea un problema de diversidad de objetivos porque las burocracias dejan de ser jerárquicas

²¹⁹ Moisés Naim, *op.cit.*, p. 40.

y se disgrega la organización en facciones que tienen lealtades diversas y frecuentemente contradictorias. Los ejecutivos de varios niveles, pero particularmente a nivel medio y medio-alto, se han entronizado dentro de las organizaciones por influencia de jefes políticos o de las facciones de los partidos políticos y les deben más lealtad a ellos que a la organización, pues de esos depende la estabilidad en el empleo y, muchas veces, sus posibilidades de ascenso. Estos segmentos directivos que son patrimonio de "interesados" (*stakeholders*) políticos que no necesariamente comparten los objetivos de la organización, rompen el flujo de información y de autoridad y orientan a la organización en direcciones distintas a las del desempeño eficiente de sus funciones formales, puesto que los distintos intereses les imponen metas y servicios ajenos a dicho desempeño²²¹. Luis Rubio señala en su comentario a una primera versión de este trabajo que en algunos países como Colombia, México y Brasil, la captura de las organizaciones por los políticos se desarrolla en un contexto clientelista, aunque en los tres países coexiste el clientelismo con otras estructuras políticas de corte corporatista, modelo que serviría mejor para describir el contexto en el que ocurre la captura del gobierno por los políticos en Argentina, Perú y Venezuela. En este último país habría que tener en cuenta también cómo se interconectan los partidos políticos con el sector privado. En realidad, en todos los países existe una mezcla de clientelismo y corporativismo, destacándose uno más que el otro según el país. Pero el punto de fondo es que el análisis de las burocracias no puede llevarse a cabo sin tener en cuenta que una buena porción del gobierno está capturada por los políticos y que ese factor incide críticamente sobre los destinos de las organizaciones porque intervienen objetivos e

²²⁰ *Ibid.*

intereses privados que compiten con el carácter más amplio de las metas y objetivos propios de las organizaciones estatales, y porque los intereses de los políticos o los privados que ellos representan pasan a dominar en muchas ocasiones el comportamiento de las instituciones y a imponerles su cultura.

Curiosamente, este patrón de captura del Estado por los políticos o los intereses privados no es generalizado, como ya se ha indicado, porque el Estado y el sistema político se ponen de acuerdo para preservar ciertas instituciones que son importantes a los ojos de los políticos, y se llega a pactos explícitos o implícitos para mantenerlas aisladas de la inestabilidad política²²². También se ha llegado a crear formas institucionales, como es el Fondo Nacional del Café en Colombia, mediante las cuales el sector privado administra recursos del gobierno para cumplir fines específicos —en este caso, la estabilidad de los precios domésticos del café y el bienestar social de los caficultores y sus regiones. Curiosamente, esta institución, que se presenta frecuentemente como paradigma de buen gobierno, puede entenderse también como un nivel superior del corporativismo porque el subsector privado afectado por la organización asume directamente su administración y dirección.

A pesar de que existen estos islotes de eficiencia, la característica clientelista, corporativista o patrimonialista de la organización política en dichos países no permite que todo el Estado se aisle de las prácticas de captura descritas, porque los políticos necesitan preservar partes del sector público para repartir puestos y generar recursos que les permitan

²²¹ Rudolf Hommes, “Conflicts and Dilemmas of Decentralization”, en el texto, *Annual Bank Conference on Development Economics*, edición de Michael Bruno and Boris Pleskovic para el Banco Mundial, Washington, D.C., 1995.

mantener la lealtad de sus electores o de sus patrocinadores privados. Esta es la mayor contradicción de la organización política en muchos estados de América Latina, puesto que la misma forma imperfecta y primitiva de organización democrática que existe impide el desarrollo de una administración pública eficiente.

Por este motivo, la reforma de la administración pública requiere, para ser exitosa, que se transforme primero el sistema político, eliminando la necesidad de saquear a ciertas instituciones, creándoles a los políticos mecanismos distintos para mantener la lealtad de los votantes y separando al Estado de la intervención directa de los intereses gremiales. Si no se renuevan las bases del sistema político, éstos mecanismos no son evidentes y por esto mismo fracasan a menudo los intentos de reformas. Este punto es particularmente importante, no sólo por las incidencias que tiene sobre el análisis de los problemas, puesto que las reformas encaminadas a mejorar la eficiencia del Estado en América Latina no pueden limitarse a los aspectos técnicos de la organización sino que deben referirse principalmente al contexto político. También lo es porque las entidades multilaterales de crédito están invirtiendo recursos importantes en la promoción de las reformas conocidas como de "segunda generación", encaminadas a fortalecer las instituciones del Estado en los países en desarrollo, en particular aquellas responsables de la política social y de la formación de capital humano. Estas reformas no pueden tener éxito si no tienen en cuenta el factor político, aspecto que los análisis de esas entidades crediticias generalmente no incluyen.

Otro grave problema que se desprende de la situación descrita es el de prioridades, debido a una cierta miopía de la clase política, de sus patrocinadores privados y de los

²²² Naim, *op.cit.*, p. 40.

votantes. Como dicha clase tiene que reservarse parte del Estado como botín, escoge para ello sectores que no tienen consecuencias inmediatas sobre el desempeño de la economía, esto es, sobre la capacidad del gobierno para generar recursos, porque si escoge a los sectores que determinan el desempeño coyuntural va a obtener una reacción inmediata y muy negativa de los votantes o de sus clientes; y si debilita al gobierno, se disminuye el botín al cual acuden los políticos para su sobrevivencia y permanencia en el poder. Esto ha llevado a que los sectores más politizados y menos tecnocráticos de la administración pública sean por lo general los que proveen servicios sociales básicos de educación y de salud y en algunos casos los de la justicia y de infraestructura.

Lo grave de este ordenamiento es que los sectores que más contribuyen en el largo plazo al crecimiento económico y al desarrollo social son precisamente los que se han asignado los políticos para beneficio personal. Esto es mucho más serio si se tiene en cuenta que también en ellos se han entronizado los sindicatos más poderosos del sector público, como son los de educadores y trabajadores de la salud, y porque, por su tamaño, es donde se presentan los mayores problemas de administración. No en vano muestran un pobrísimo desempeño en la mayoría de los países, que coloca a América Latina en el penúltimo puesto de desempeño social, superando en esta rama solamente a los países africanos²²³.

Es así como la organización política misma no sólo determina el mal desempeño de las instituciones, sino que le imprime un sesgo perverso a la administración pública, ya que la convierte en un obstáculo para el desarrollo al retrasar algunos de los sectores claves de generación de capital humano y de organización social.

MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO, INCENTIVOS Y POLÍTICA: ALGUNOS EJEMPLOS

La organización dual del Estado y la interferencia de la clase política y su clientela en la determinación de objetivos y metas de las agencias gubernamentales crean un problema de medición en muchas de ellas y hace casi imposible imputarles responsabilidades a los directores o gerentes, o exigirles la rendición de cuentas. El recaudo de impuestos y el desempeño macroeconómico de un país son fácilmente observables, existe información pública sobre ellos, las agencias internacionales multilaterales los monitorean y existe un consenso amplio sobre la naturaleza de los buenos y malos resultados. Asimismo, una agencia generadora de energía puede medirse con facilidad por sus tarifas, costos y la estabilidad del servicio. Lo propio se puede decir de instituciones dedicadas a la comercialización externa de un bien o a la explotación de recursos naturales. Estas son el tipo de entidades y empresas públicas que por lo general han sido dejadas fuera del alcance de los políticos. Vale la pena destacar que a pesar de gozar de un mejor entorno político en el cual se desarrolla su labor administrativa, en muchas ocasiones, algunas de ellas tristemente célebres por sus consecuencias sociales y económicas, los ministerios económicos y los bancos centrales de América Latina han llevado a cabo políticas

²²³ Naim, *op.cit.*, pp. 21-26.

completamente equivocadas desde el punto de vista de estabilidad de precios y crecimiento económico, particularmente en el caso de gobiernos populistas²²⁴.

Es probable también que lo que permitió preservar en el pasado a los bancos centrales y a las organizaciones de hacienda y finanzas públicas de la codicia de los políticos no fue exclusivamente su carácter de proveedores de bienes públicos macroeconómicos sino el ser la fuente de financiación de todo el Estado. Cuando éste ha sido capturado por los políticos, esta función de recaudo es esencial para que las demás instituciones puedan gastar. Se da entonces un acuerdo unánime de objetivos entre la burocracia y sus captores²²⁵. Este aspecto es incontrovertible y es de particular importancia para explicar por qué en países en donde el Congreso se distingue por su orientación abiertamente clientelista, como Colombia, los parlamentarios tienen una larga tradición de aprobar reformas tributarias que implican significativos aumentos de impuestos y de eficacia del gobierno para recaudar; pero también hay que tener en cuenta que los políticos, cuando actúan colegiadamente, como lo hacen en el Congreso, no persiguen sólo fines clientelistas o corporativistas sino que ocasionalmente obran en función del interés general. Es el caso de las reglas presupuestales que han aprobado los congresos y se han convertido en instituciones que influyen a favor de los resultados fiscales discutidos más adelante²²⁶. Es posible entonces que también se pongan de acuerdo para respetar a las instituciones que

²²⁴ Luis Rubio, "Comentarios en torno al primer borrador del artículo: Problemas de la administración pública, preparado por Rudolf Hommes para el Foro Tinker, El papel del Estado en América Latina y el Caribe", Documento Privado, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., México D.F., octubre 8 de 1996.

²²⁵ *Ibid.*

²²⁶ Alberto Alesina, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes y Ernesto Stein, "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America", *Working Paper 5586*, National Bureau of Economic Research, Washington D.C., 1995.

generan bienes públicos macroeconómicos. Esta ha sido la tradición en Colombia y es probablemente un factor que ha incidido de manera positiva en el desempeño macroeconómico del país en los últimos treinta años. Después de los descabros de política macroeconómica en el continente, ahora es evidente que en otros países se le ha dado mucho espacio a los ministerios de economía para que puedan llevar a cabo sus políticas en forma más o menos independiente de los intereses de corto plazo de la clase política.

Como tienen objetivos bastante claros y su desempeño es observable, el público les puede exigir resultados a estas oficinas o a sus directores, y generalmente lo hace. A raíz de las reformas macroeconómicas y de los procesos de ajuste más recientes, la transparencia de resultados se ha hecho más evidente. Por ejemplo, los bancos centrales tienen objetivos y metas claramente definidos y suficiente autonomía para que les sean imputables los resultados. Lo propio es aplicable a los ministerios económicos. Por otra parte, las empresas claves del Estado han sido sometidas a mayor competencia y reestructuradas en muchos casos para aumentar su eficiencia operativa.

A pesar de ello, los demás ministerios y oficinas del Estado continúan operando en condiciones de indefinición de metas y de ausencia de medición de los resultados, lo cual hace muy difícil el monitoreo y la evaluación. También se ven muy afectados por objetivos en conflicto, ya que en muchos casos, como se ha visto, la función principal de estas oficinas tiene mucho menos peso sobre su desempeño rutinario que las agendas propias de sus administradores o los intereses de sus propios empleados y de sus familias²²⁷. Tomemos el caso de Colombia para ilustrar mejor estos conceptos.

²²⁷ Naim, *op.cit.*, p. 14

Mientras que el Banco de la República y las autoridades macroeconómicas pueden ser juzgadas por sus resultados, puesto que la ley le exige al banco bajar la inflación año tras año, y la gestión económica se mide en términos de crecimiento, desempleo, tasa de interés, déficit fiscal, tasa de cambio y déficit en cuenta corriente, principalmente, en ese país no se acostumbra juzgar la gestión de los administradores públicos en otros sectores, ni evaluar su desempeño de acuerdo con criterios precisos. En la mayoría de los casos, su gestión pasa inadvertida y, en ocasiones, unos pocos ejecutivos se convierten en víctimas o beneficiarios gratuitos de críticas o elogios infundados o arbitrarios. No es común fijarles objetivos a estos funcionarios, y menos imputarles responsabilidad por sus acciones. No existen criterios técnicos para medir el desempeño de los administradores públicos. Ni el Congreso, ni la prensa, ni la sociedad civil, ha desarrollado indicadores de eficiencia de los administradores públicos. En consecuencia, nadie evalúa anualmente con criterios técnicos u objetivos la gestión administrativa de los altos ejecutivos de estas oficinas del gobierno, en representación de los electores. La evaluación, cuando tiene lugar es, generalmente, de carácter político o superficial, basada en los beneficios que le haya traído a sus patrones políticos o en su popularidad con los medios de comunicación²²⁸. En muchas ocasiones, la evaluación que pueden hacer los superiores jerárquicos se ve comprometida por la intromisión de los padrinos políticos del directivo, quienes pueden hasta ejercer veto sobre las decisiones que tome el evaluador.

²²⁸ Rudolf Hommes, “¿La búsqueda de la excelencia?”, *Estrategia Económica y Financiera*, No. 129, Bogotá, 1989, p. 34.

La medición del desempeño en salud

La responsabilidad de los organismos públicos de salud es erradicar la insalubridad. Por este motivo, el desempeño conjunto de los funcionarios de salud y del ministro del ramo son fácilmente evaluables, puesto que existen indicadores para hacerlo. Por ejemplo, la mortalidad o, en particular, la tasa de mortalidad de los niños menores de un año es uno de los mejores indicadores del estado de la salud pública. En los países que han vencido la insalubridad mueren menos de 9 niños por cada 1,000 de menos de un año de edad, en promedio. En Colombia mueren dos veces más niños (20 por cada mil, según el Banco Mundial). Esta diferencia no es trivial.

Sin embargo, no se aprecia a nivel de la opinión pública la preocupación de los ministros de Salud sobre este tema, ni se ha presentado un debate en el Congreso sobre el asunto. Tampoco se ha destacado en Colombia que el país ha progresado muy aceleradamente en salubridad y que los resultados demostrados en los últimos quince años son mucho mejores que los de la cohorte de países de ingreso medio comparables. El punto importante es que en Colombia no se mide el desempeño de los ministros de Salud en términos de los indicadores de salud. Su principal preocupación es manejar sindicatos de médicos y de otros trabajadores de la salud y tenerlos conformes.

¿Qué ocurriría si el Congreso de Colombia decide un día exigir que en el informe del Ejecutivo al Legislativo se incluya de manera rutinaria un informe anual sobre el estado de salubridad de la nación, por regiones, incluyendo un análisis de los progresos realizados

durante el año y de las proyecciones para el año siguiente? Probablemente tendría lugar una revolución en el sector salud. Esta información se podría resumir escuetamente presentando los datos regionales sobre mortalidad infantil, las acciones realizadas y el progreso alcanzado en los últimos tres años para reducir la disparidad existente entre la tasa de mortalidad en Colombia y la de los países menos insalubres (Japón y Suecia, con tasas de 4 por mil); la disparidad entre Colombia y los países vecinos más exitosos (Costa Rica y Jamaica, con tasas de 13 por mil), y la disparidad entre las regiones colombianas. El ministro que no pueda mostrar progreso durante su gestión tendría que reconocer su ineficacia y debería renunciar o el Congreso debería exigirselo, por lo menos. Los legisladores de las distintas regiones del país podrían también evaluar el esfuerzo realizado por el Ejecutivo para reducir las diferencias interregionales en salud, demandando acciones específicas para cada región. Esto nunca ha sucedido.

En ausencia de criterios formales de evaluación como el que se ha propuesto a manera de ejemplo, la acción de los legisladores es difusa y puede caer fácilmente en el clientelismo regional o estar orientada por los intereses de los sindicatos del sector salud. Como las organizaciones tienden a ajustarse a los criterios de evaluación porque de ellos se derivan los incentivos, lo más común es que los informes de los ministros se concentren en los aspectos burocráticos de la gestión, como son los de contratación de empleados de la salud y la construcción de nuevos hospitales, que son los que también atraen la mayor atención de los políticos y de los gremios de empleados de la salud quienes tradicionalmente los han patrocinado. Se presenta de esta forma una tergiversación de objetivos que conduce a una expansión del gasto, sin preocupación por la efectividad del mismo.

Efectividad de costos

Los conceptos y las metodologías de efectividad de costos, evaluación de proyectos y análisis de sistemas se desarrollaron más o menos en forma paralela con el auge de la

construcción de grandes proyectos de inversión pública en los países industrializados y con el incremento de los costos de defensa. Son una herramienta estándar utilizada para medir el beneficio de los grandes proyectos de obras públicas y, por lo menos, la eficiencia del gasto en defensa. En Colombia, ni siquiera en esos dos ministerios se utiliza con fines serios el análisis económico de costo-beneficio, o la metodología de efectividad de costos para defender las propuestas de inversión o de gasto corriente. Los recursos destinados al gasto militar y al de obras públicas no se asignan de acuerdo con la eficiencia económica del gasto proyectado.

La ausencia de criterios técnicos de evaluación de la efectividad de las dos carteras permite que rutinariamente se presenten los ministros de Obras Públicas ante la opinión pública, después de varios años en el ejercicio de sus cargos, a lamentarse de que el estado de las carreteras del país es desastroso, como si no tuvieran algo que ver con el asunto. Lo propio sucede en el área de Defensa. Es común oír a los voceros del Ministerio de Defensa comunicarle a la opinión pública que se perdió el control sobre nuevas y vastas regiones del país, que un batallón sufrió graves bajas en un ataque guerrillero por imprevisión de sus comandantes o que la guerrilla tiene al ejército en jaque. Generalmente, estas intervenciones públicas conducen a que se exijan mayores recursos para seguir llevando a cabo sus actividades, a pesar de que ellas han producido hasta la fecha malas carreteras y retroceso frente a la guerrilla.

Esta actitud de los administradores públicos colombianos es comparable a la de un gerente que les comunica a sus accionistas que durante su gestión se ha conducido a la empresa a la ruina, y que, por lo tanto, requiere nuevos e ingentes aumentos de capital para continuar haciendo lo mismo que se ha venido haciendo hasta la fecha. Como no existe un

proceso de evaluación técnico de las dos gestiones, los ejecutivos de estas dos ramas del sector público no tienen que presentar resultados favorables. Peor aún, la presentación de resultados desfavorables conlleva un aumento del presupuesto. Aquí no existe sólo un problema de medición sino uno de incentivos.

Cabe preguntar de dónde surge la confusión de objetivos y la impunidad administrativa (*lack of accountability*) de estas dos áreas y por qué es éste un problema crítico de la administración pública en Colombia. En el caso de las autoridades de transporte y obras públicas, su clientela son las élites regionales que valoran más las carreteras regionales que los grandes proyectos viales y los contratistas de obras públicas, que valoran ante todo la probabilidad de obtener contratos del Estado en forma más o menos constante. Esto lleva a que las carreteras se atomicen en pequeños trayectos regionales, cercanos al mayor número posible de capitales de provincia, y a que los contratos también se atomicen en el mayor número posible de órdenes de trabajo. Es así como una carretera se convierte en un trazado intermitente de pedazos transitables e intransitables, y un proyecto de obras públicas, en la sumatoria de obritas locales. Mientras mayor es la atomización, mayor es la popularidad del ministro entre su clientela y menor la efectividad de la gestión. Se podría casi formalizar una paradoja de las obras públicas en Colombia, que consistiría en que entre más contratos de obras públicas se otorguen y mayor número de carreteras se emprendan, más intransitable es la red vial del país.

¿Cómo puede subsistir un esquema como el descrito en una economía eficiente? Probablemente porque el país estuvo organizado muchos años como una economía cerrada, de tal forma que la ineficiencia en la infraestructura vial reforzaba la protección arancelaria y cuantitativa. También porque, por eso mismo, la industria se organizó

regionalmente, como es el caso del cemento, la siderurgia, la cerveza, y las bebidas gaseosas, por ejemplo, y no prosperaron productos de exportación que no tuvieran un alto valor económico en relación con su peso, es decir, que fueran aerotransportables o que su precio resistiera las ineficiencias del transporte. El café y las flores, dos de los productos más exitosos de exportación de Colombia, cumplen con esas características. En una economía abierta, este esquema de generación de infraestructura no puede subsistir y eso es precisamente lo que está sucediendo porque la organización del ministerio ha sufrido cambios importantes y ha sido objeto de fuertes presiones para que mejore sus resultados.

El caso de defensa es ilustrativo de otro problema: la sociedad civil colombiana decidió desde hace más de treinta años delegar en las fuerzas armadas la producción del bien público "seguridad interna y contención de la guerrilla" en un contrato abierto que no tiene definiciones de precio, ni cláusulas de costos, de desempeño, de evaluación o de contingencia. Tampoco contiene una cláusula de salida y mucho menos mecanismos para hacer cumplir el contrato por parte de la sociedad civil —*el principal* en este negocio. En esas condiciones, el precio puede ser cualquier cosa y el desempeño también. No existen incentivos identificables que induzcan a las fuerzas armadas a enfrentar y a contener a la guerrilla, mucho menos a hacerlo al menor costo posible, pues son un *agente* cuyo *principal* no parece tener otro propósito contractual que girar recursos oportunamente. En el fondo, lo que está presente es una ausencia efectiva del principio número uno de la administración: el de la unidad de comando, pues las fuerzas armadas tienen tal autonomía, que actúan como si no tuvieran ante quién responder, ni la obligación de rendir cuentas. Se trata entonces de un *agente sin principal*.

En los países pequeños de Centroamérica la existencia de *agentes sin principal* también es observable en empresas grandes y poderosas como las generadoras de energía, las oficinas de presupuesto de los ministerios de hacienda, los bancos centrales y, por supuesto, las fuerzas armadas, que tienen una elevadísima autonomía frente al ejecutivo y, por ello, no le rinden cuentas a nadie.

Educación y el problema de las prioridades

Si se focalizara el gasto en educación en Colombia de tal forma que todo trabajador con menos de "once años de educación recibiera exactamente este nivel de escolaridad, la proporción de familias por debajo de la línea de pobreza se reduciría en 50%"²²⁹. Un año adicional de secundaria masculina "incrementa la tasa de crecimiento de la economía en 1.34% por año, y se podrían igualar las tasas de acceso de los pobres a los servicios de educación y salud pública básicos a los mismos niveles de los ricos con sólo una inversión anual adicional equivalente al 1.5% del PIB al año si se focaliza la aplicación de este gasto, se complementa con expansión de cupos mucho más enfocada hacia los más pobres y se controlan los costos unitarios"²³⁰.

Es claro, entonces, cuál tendría que ser la prioridad en el gasto público del Ministerio de Educación colombiano: focalización del gasto y control de los costos unitarios. Pero lo que hace generalmente este ministerio es elevar dichos costos unitarios,

²²⁹ Banco Mundial, *La Pobreza en Colombia*, Tercer Mundo Editores/ Banco Mundial, Bogotá, 1995.

²³⁰ Miguel Urrutia, "Notas Editoriales", *Revista del Banco de la República*, Vol. LXVIII, No. 815, Banco de la República, Bogotá, 1995.

aumentando los salarios reales de los maestros, lo cual le absorbe las disponibilidades presupuestarias y no le permite enfocar el gasto incremental hacia los sectores más pobres. En otras palabras, hace lo contrario de lo prescrito. El problema en este caso es el inmenso poder del sindicato de maestros, que no solamente tiene autoridad para convocar huelgas nacionales sino que ha adquirido un creciente poder político formal, con representantes propios en el Congreso y participación en la coalición de gobierno.

Atomización del poder

Los ejemplos sobre Colombia que se han traído a cuenta en esta sección tienen un común denominador. No es un problema de falta de capacidad técnica en el gobierno, aunque es posible que en muchas áreas pueda encontrarse este problema. La causa de las anomalías observadas es otra: en el caso de salud pudo observarse que el problema de desempeño obedece a que la clientela del ministerio son los sindicatos de trabajadores del área; en el caso de obras públicas, la clientela son los políticos regionales y los contratistas. En el caso de defensa, los militares son su propia clientela; y en el caso de educación, ésta proviene casi exclusivamente de los sindicatos de maestros. Las entidades del gobierno parecen responder más a estos grupos que al público en general. En consecuencia, a pesar de que los objetivos formales de las oficinas del Estado pueden ser similares a los que se esperaría de ellas en cualquier sociedad, la forma como se prestan los servicios así como el esquema vigente de evaluación y estímulos a la labor gerencial obedece a los intereses de clientelas específicas que han capturado prácticamente estos servicios, dando lugar a un Estado

parcelado que persigue implícitamente objetivos que por lo general no son socialmente eficientes.

¿Por qué no reacciona la sociedad y reorganiza estas oficinas para hacerlas más eficientes? La sociedad lo ha hecho sin desafiar el poder de los grupos que se han tomado las entidades. Existe una paradoja de la acción colectiva que ha llevado a la sociedad a encontrar soluciones más o menos eficientes, distintas a la organización política, para proveerse de los servicios que el Estado falla en ofrecer. Por ejemplo, los servicios de salud del Estado no son utilizados sino por las personas que no disponen de recursos para acudir a otras entidades privadas. La clase media y alta de Colombia envía a sus hijos a estudiar a colegios privados. La deficiencia del sector público en proveer seguridad y orden se ha traducido en la proliferación de servicios privados de seguridad, en el surgimiento de grupos paramilitares y en otros esquemas de defensa privados que representan costos a los usuarios, pero no los suficientes como para tomar una acción pública en favor de una reforma. La ausencia de vías adecuadas de transporte ha llevado a que la producción se organice alrededor de mercados regionales, a que las empresas de transporte sean muy eficientes y a que los productos de exportación sean de alto valor unitario. Esto está haciendo crisis después de la apertura económica porque la competencia internacional obliga a los empresarios a ser más competitivos y el peso de las ineficiencias de infraestructura y de la organización regional, que impide realizar economías de escala a nivel nacional o multinacional, está empezando a causar mella.

Asimismo, el esquema de reacción privada individual a la inseguridad está mostrando ya su insostenibilidad. Esto ha llevado a que el sector privado haya comenzado a exigirle resultados al Estado en términos de infraestructura y de seguridad interna, lo que

inevitablemente llevará a reformas que introducirán mayor efectividad y racionalidad a la provisión de estos servicios. En este caso particular vale la pena profundizar sobre el problema de la acción colectiva. Hasta ahora, aparentemente ha sido más barato contratar la provisión de seguridad privada, inclusive para las clases medias, que organizar grupos de presión efectivos que obliguen a las agencias estatales a mejorar la calidad del bien público que proveen. Es posible que ello haya obedecido a que las clases media y alta han creído poder resolver su problema comprando los servicios privados de seguridad, con el supuesto equivocado de que están comprando un mejor servicio que el que adquirirían del Estado, puesto que reciben la protección en forma individual. Esta decisión colectiva de las clases alta y media debilita al Estado porque no están organizándose para pedir mejor protección y porque se oponen al gasto público en seguridad con el fin de impedir alzas de impuestos. El resultado de esto es que el Estado ha sido ineficaz para reprimir el crimen y la subversión. Adicionalmente, el Estado se debilita porque los mayores contribuyentes potenciales no ven ventaja en pagar impuestos puesto que no obtienen beneficios de ello.

También es posible que la ausencia de un movimiento organizado para demandarle al Estado mayor seguridad se deba a que ha sido "más difícil organizarse políticamente a gran escala que proveer bienes públicos cuasi-privados a un pequeño grupo. Esto se debe probablemente a que el sistema político tradicional tiene copados los mecanismos de [participación y] organización política necesarios para exigir un buen desempeño burocrático"²³¹. Esta interpretación es muy posible si se tiene en cuenta que a las clases políticas les conviene mantener un monopolio sobre los mecanismos de organización política, pues ello contribuye a preservar su poder. Si esto es cierto, la estructura política

²³¹ Rubio, *op.cit.*

existente resulta socialmente muy costosa pues no contiene elementos dinámicos que presionen desde afuera la transformación y reforma pacífica del Estado sino que ésta solamente puede ser inducida desde adentro por facciones reformistas de la clase política, o por presiones violentas desde afuera.

El problema organizacional que se desprende de esta discusión no es que las organizaciones públicas tengan objetivos inconsistentes, contradictorios o vagos. Esto es común en las burocracias del sector público²³². El problema es que su sentido de misión, la tarea crítica que desempeñan, está definido por grupos con intereses muy estrechos que no corresponden a los objetivos más generales de la sociedad y que la sociedad no posea mecanismos directos de participación que permitan que las organizaciones públicas se sometan a algún tipo de prueba de mercado o a presiones políticas directas organizadas por la sociedad civil.

Esto puede subsistir por algún tiempo, mientras las condiciones externas del entorno económico y social lo permitan. En Colombia ha permanecido muchos años porque el modelo de economía cerrada permitía muchas de estas ineficiencias y porque el sistema político cerrado que existió entre 1957 y 1991 hacía posible ignorar los problemas de las mayorías que constituyen la porción más débil de la población, y cooptar a las organizaciones que surgían para desafiar el poder centralizado. La apertura económica y política de los años noventa ha llevado a la crisis este esquema de gobierno parcelado a intereses particulares. No obstante, todavía no han surgido las instituciones que ofrezcan los servicios del Estado en forma eficiente.

EL PROBLEMA CRÍTICO DEL ENTORNO

Las organizaciones reaccionan generalmente a los problemas del entorno político y social en el que se desenvuelven, y es más frecuente que sea el entorno el que determine su comportamiento y no al revés. Por este motivo, cuando los políticos se dan cuenta de que una institución es crítica para la sobrevivencia del *statu quo* o para el normal desenvolvimiento de la economía y de la sociedad, la rodean de reglas que permiten que esta institución sobreviva en los embates de la propia clase política. Durante los últimos años, los gobiernos de América Latina se dieron cuenta de que tener bancos centrales sujetos al poder de los políticos era una tentación demasiado grande que llevaba consigo un claro sesgo proinflacionario y han logrado convencer a los políticos de otorgarles autonomía a los bancos centrales para que actúen en forma independiente frente al Ejecutivo, en pos de la estabilidad de precios. Esta novedad institucional ha recibido mucha publicidad, pero existen otros ejemplos de este comportamiento que merecen una mención especial.

Autolimitaciones a la clase política

²³² James Q. Wilson, *Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why They Do It*, Basic Books, New York, 1989, p.26.

El ejemplo más elocuente de autocontrol es el del presupuesto nacional sobre el cual se hizo una breve referencia. En la mayoría de los países del continente existen regímenes presupuestarios que de una u otra forma buscan limitar el poder del Congreso sobre la programación, aprobación y ejecución del presupuesto. En cierta manera, esta legislación es un reconocimiento de los políticos de que ellos mismos tienen que atarse las manos para que operen las instituciones claves de un país. Lo más interesante es que el método da resultados, puesto que los sistemas legales que le imponen al congreso limitaciones para intervenir en la decisión de presupuesto, y que son más “jerárquicos”, desembocan en déficits primarios más bajos. Los procedimientos jerárquicos son aquellos que, por ejemplo, limitan el papel del Congreso en aumentos del presupuesto o del déficit, y que le dan más poder a un ejecutivo (generalmente al Ministro de Hacienda) en las negociaciones que tienen lugar dentro del gobierno, en detrimento del poder de los ministros del gasto”²³³. Esta misma capacidad de autolimitarse es la que ha permitido que en todos los países se desarrollen oficinas o empresas estatales relativamente autónomas y segregadas del poder político y de sus ansias burocráticas, como las que se reseñaban en la introducción, que dan lugar al modelo dualista de burocracia en América Latina. Persiste, sin embargo la pregunta de por qué no se extiende a toda la burocracia el mismo principio de racionalidad política y administrativa que existe en las empresas y oficinas favorecidas. Esto nos dirige al contexto político en el que se desarrolla la gobernabilidad en muchos de los países del área y que se manifiesta en el lamento de José María Samper, un político colombiano liberal del siglo diecinueve, quien le escribía hace más de cien años a sus amigos desde Nueva York las siguientes palabras: “Esto me lleva a la causa principal de por qué en la América española

²³³ Alesina, Hausmann, Hommes y Stein, *op.cit.*, p.2.

la república y la democracia han llevado a la miseria y a la corrupción mientras que en los Estados Unidos ha coincidido con una prosperidad sin ejemplo. Esa causa está en los empleos públicos, en la inestabilidad de la situación de quienes los poseen, y en la falta de otras carreras que distraigan la codicia del pueblo de ese objeto único”²³⁴.

El contexto político

El modelo de gobernabilidad predominante en muchos países de América Latina, especialmente en los países con una tradición ininterrumpida de elecciones, como pueden ser México, Colombia, Venezuela y Costa Rica, se caracteriza por una mezcla entre el clientelismo y el corporativismo. En algunos de estos países predomina el clientelismo, en otros el corporativismo, que es más afín a Perú y Argentina. En todo caso, la provisión de los servicios públicos más populares se rige principalmente por patrones clientelistas. Aunque los habitantes de estos países tienen acceso teórico a los servicios del Estado y a los centros de poder a través de un sistema nominalmente democrático, pero limitado en algunos casos, en la realidad acceden a ellos a través de un sistema de intermediarios que en algunos países algo son manejados en forma centralizada por los partidos políticos y en otros se lleva a cabo en forma más o menos independiente por *brokers* profesionales que son políticos de oficio. En estos países, un segmento importante del Estado está en manos de los intermediarios, quienes con el tiempo se han apoderado del aparato estatal para

²³⁴ Citado por Hernán Echavarría, *El Tiempo*, Bogotá, Septiembre 24 de 1996.

perseguir sus fines de partido, facción o individuales. En esas condiciones, “el Estado está en peligro de disipar su propia contribución especial [a la sociedad], que reside en su habilidad de operar sobre bases más generales, con una perspectiva más incluyente de lo que les es posible a los actores privados que están sumergidos en el mercado”, como lo han mencionado Rueschemeyer y Evans en sus trabajos de 1985. Si el clientelismo destruye o disminuye la capacidad del Estado de actuar en forma coherente, entonces aquel pierde su carácter y se pierde también su contribución *sui géneris*. Algo similar ocurre con el corporativismo, sistema en el cual la sociedad influye sobre los políticos y el Estado a través de su agremiación en sindicatos o grupos representativos de intereses económicos, industriales, agrícolas, laborales, etc. Estos grupos terminan dominando sectores del Estado o de la clase política que actúa en favor de ellos, con efectos sobre la organización y administración del Estado que pueden ser similares a los que se observan con el clientelismo.

El clientelismo de América Latina no es, por supuesto, un fenómeno nuevo. En México, por ejemplo, antecede a la formación del PRI, y en Colombia data del siglo XIX y posiblemente estuvo presente en la formación de los dos partidos tradicionales. La modernización dio lugar a la transformación de este sistema tradicional de patronazgo y a su reemplazo por intermediarios profesionales. En un principio, el clientelismo se ejercía en forma centralizada y ordenada a través de los directorios políticos de los partidos, pero con el tiempo ello degeneró en un sistema más competitivo y más caótico que se basa en el poder regional de jefes políticos, los actuales barones electorales. “Después de 1960 proliferó el clientelismo en Colombia, basado en un Estado cuya autoridad era muy débil, pero cuya burocracia se desarrolló extensamente bajo un régimen de coalición de élites —el

Frente Nacional"²³⁵. Es así como el sistema de gobernabilidad de la democracia colombiana se desarrolló sobre la base de repartir puestos y servicios del Estado entre los intermediarios políticos, quienes han sido mayoritariamente parlamentarios. El Estado también ha tenido que atender directamente a los sindicatos fuertes y a los grupos u organizaciones populares que lo han desafiado en forma pacífica, cooptándolos con prebendas estatales²³⁶. El sistema ha sido tan eficiente en términos de mantener una democracia limitada, que la guerrilla ha intentado capturar a nivel local el flujo de servicios del Estado y se ha convertido en un intermediario político armado que ha adoptado los patrones de conducta de sus rivales, los políticos tradicionales. Su fin es capturar a la clientela de los políticos y debilitar una base tradicionalmente efectiva de gobernabilidad del sistema político tradicional porque el éxito del clientelismo colombiano ha sido precisamente mantener un sistema democrático limitado.

En las condiciones hasta ahora existentes, las organizaciones que no han sido expresamente excluidas de la rapiña de la repartición entre *brokers* y entidades cooptadas son parte del botín a repartir entre ellos. Esto tiene, por supuesto, una lógica política avasalladora que erradica cualquier posibilidad de racionalidad formal, porque la organización política requiere imprimirles a estas instituciones objetivos y funciones que difieren muchísimo de las que formalmente les competen. Con todos los defectos que tiene el clientelismo, surge la duda si es o no socialmente menos costoso que los regímenes corporativistas de corte populista. La experiencia reciente de América Latina permite

²³⁵ Cristina Escobar, "Clientelism and Social Protest: Peasant Politics in Northern Colombia", en el texto *Democracy, Clientelism and Civil Society*, editado por Luis Roniger y Ayse Günes-Ayata para Lynne Rienner Publishers, Londres, 1994, p. 78.

²³⁶ *Ibid.*, p. 79.

aventurar que en el corto plazo es más barato el clientelismo. Sin embargo, en la medida que corrompe a la población y la aísla del poder, es posible que sea un modelo social mucho menos eficiente y menos propicio al cambio y a la modernización.

Los sistemas de control

En varios países existe todavía la Contraloría como ente formal de control financiero y de gestión de las entidades del Estado. Donde no existe como tal, operan instituciones que son esencialmente parecidas. Estos órganos están por lo general adscritos al Congreso o tienen el mandato del Legislativo para ejercer el control sobre las otras dos ramas del gobierno. Si el sistema político tiene las características de los que se han descrito, no se puede esperar que las contralorías ejerzan funciones de control y vigilancia con criterios de desempeño distintos a los que tiene la clase política de la que dependen formal o informalmente. Entonces, el control de las contralorías adscritas a los parlamentos refuerza los sesgos que la organización política vigente le impone a la administración del Estado.

En Colombia, por ejemplo, el control de los administradores públicos se ha llevado a cabo de manera formal, y poco efectiva, a través de la acción de la Contraloría General de la República, por delegación del Congreso. Tradicionalmente, el control se había limitado a velar por la sujeción de la administración pública a las normas legales sobre presupuesto, contratación y gasto, pero no estuvo orientado a medir y evaluar la eficiencia de los administradores. En los años ochenta se llevó a cabo una importante reorganización interna de la Contraloría y se decidió informar al público sobre el desempeño de algunas empresas

e instituciones oficiales en las publicaciones de la entidad. Sin embargo, esta labor ha sido tímida, esporádica, y no ha estado encaminada a juzgar la eficacia de los responsables de la dirección de política, y mucho menos a evaluar la gestión administrativa de los ejecutivos oficiales.

En 1991, la nueva Constitución Política amplió las funciones de la Contraloría para hacerla responsable del control de gestión. Este era un paso necesario en el sentido de una mayor democracia efectiva. Evidentemente es indispensable que el Congreso y la Contraloría se interesen por el problema de la eficiencia de los ejecutivos del sector público, y que comiencen a formular criterios para juzgar de manera objetiva el desempeño del sector oficial.

No obstante, a pesar de los progresos formales obtenidos, la Contraloría colombiana es un órgano de poder de la clase política clientelista tradicional, puesto que es el Congreso el que elige al contralor, y éste, en contraprestación, les abre cupos burocráticos a los barones políticos en la Contraloría. De esta simbiosis no puede resultar nada diferente a una comunidad de intereses y propósitos entre la Contraloría y los políticos tradicionales que refuerza dentro del gobierno los intereses de los *brokers*, en detrimento de los propósitos más formales del Estado. Como consecuencia de ello, la Contraloría no ejerce un control de gestión y una evaluación del desempeño de las instituciones basados en criterios de eficiencia administrativa o económica. Su actividad está más influenciada por los objetivos de los grupos políticos que representa y por las metas personales de los altos ejecutivos de la Contraloría. Esto ha llevado a que el control de gestión, cuando se lleva a cabo, sea más una herramienta de carácter político, y aún policial, que un vehículo efectivo para mejorar la administración del Estado.

Por otra parte, el control directo de la gestión del Estado por organizaciones de la sociedad civil o por los medios de comunicación es casi inexistente y se lleva a cabo en forma muy esporádica y poco sistemática, entre otras razones porque no existen estímulos ni canales para que el control del público sea efectivo o pueda hacerse en forma eficiente. Adicionalmente, la cultura del sector público ha creado obstáculos para impedir el libre flujo de información. El público no conoce qué objetivos se les señalan a los ejecutivos del sector oficial, cómo se les mide, qué canales de comunicación existen, cuáles son los mecanismos de resolución de conflicto que se han institucionalizado, cómo se delegan y se toman las decisiones, cómo se manejan los recursos humanos, cómo se planea la utilización de este recurso y cómo se controla desde el alto gobierno el aparato administrativo estatal.

En muchos casos, no hay evidencia de que se establezcan metas, de que se evalúe el desempeño de los administradores, de que se fijen responsabilidades o de que se lleve a cabo una planeación de recursos humanos, como se haría en una organización privada. El estilo administrativo que prevalece en el sector público parece ser el de apagar incendios (*brinkmanship*). En estas condiciones, no es muy factible establecer una entidad de control de la sociedad civil, aun si no operara el problema de la acción colectiva que se deriva de que la participación en este tipo de actividades reporta muy pequeños beneficios individuales y no conlleva suficientes incentivos para que participen los ciudadanos, excepto en áreas de alto relieve como puede ser la del control del medio ambiente, o en un ambiente muy cargado de contenido político, como puede ser la ocasión de un escándalo. Es por este motivo que la función de evaluación, control y vigilancia recae en el Congreso exclusivamente, y éste la lleva a cabo para sus fines políticos. También es posible, como ya se discutió, que los políticos tradicionales y el mismo Congreso inhiban o combatan el desarrollo de mecanismos más directos de participación y organización política que cumplan el papel de controladores de la gestión del Estado para que no surjan competidores en la arena política.

CONCLUSIÓN

La conclusión de este breve ensayo sobre la administración pública en varios países del continente, con énfasis en Colombia, es que si el Estado no funciona de acuerdo con criterios generales de eficiencia no es porque exista una incapacidad administrativa inherente a los países del área. Prueba de ello es que dentro del Estado latinoamericano existen organizaciones muy eficientes. Sin embargo, al mismo tiempo subsisten, principalmente en los sectores sociales, organizaciones burocráticas que son muy ineficientes, y que desde un punto de vista formal malgastan ostensiblemente los recursos públicos. Esto ha dado lugar a gobiernos de dos pistas, a un Estado dual en el que conviven organizaciones muy eficientes que los mismos políticos han puesto fuera de su propio alcance y organizaciones al servicio de los intereses de los políticos. El problema parece ser que el Estado en muchos países del área todavía está organizado en torno a un sistema político cuya capacidad de gobernar se basa en el corporativismo, el clientelismo y en el patronazgo y que para subsistir requiere que los políticos tengan un dominio directo de vastas porciones del gobierno para que puedan intermediar la provisión de bienes públicos—incluyendo el empleo estatal y los auxilios directos—entre el gobierno y sus electores, o entre el gobierno y los grupos de presión.

En estas condiciones, la lógica de las organizaciones del Estado está subordinada a la de los políticos profesionales. Esto no pasaría de ser un caso sociológico interesante si no fuera porque el patrón general es que los ministerios del área económica y las instituciones críticas para el manejo macroeconómico y para el comercio exterior son generalmente las que se administran bien, mientras que las que se les entregan a los políticos como botín son las del

área social. Ello le imprime a la gestión de muchas entidades del Estado un fuerte sesgo en contra del crecimiento económico y de la modernización de la sociedad.

Estas serían razones suficientes para pedir, como lo hacen los tratadistas administrativos y las entidades multilaterales de financiación, que se inicie en América Latina una nueva ola, una segunda generación de reformas encaminadas a aumentar la eficiencia y la capacidad de gestión de las instituciones del sector social. Si bien éste es un propósito y un diagnóstico válido, la *prognosis* es hasta cierto punto ingenua, puesto que el problema no reside en la organización misma de estas instituciones sino en la del sistema político. Mientras porciones importantes del gobierno permanezcan cautivas de los políticos o de sus clientes y patrocinadores, las reformas no lograrán sino resultados parciales. Es por esta razón que la verdadera reforma de segunda generación que está esperando la región es una reforma que cambie las bases del sistema político, que es el que determina la lógica política "que está detrás de lo que frecuentemente se califica como la 'cultura' de la ineficiencia en muchas burocracias latinoamericanas"²³⁷.

Pero para inducir este tipo de reformas no hay condicionalidad que sirva ni institución multilateral que valga, sino que es necesario que internamente se produzcan los cambios políticos que liberarían a los sistemas públicos de la carga que significa alimentar a la clase política, a sus clientes y a sus patrocinadores. Estos cambios son graduales y van de la mano de las reformas económicas, aunque muy rezagados, en parte porque los políticos se oponen a ellos y porque cuando se logran ciertos progresos existe una fuerza inercial muy grande —una especie de síndrome de Lázaro— que hace que revivan las prácticas que se acaban de reformar. En todo caso, cualquier intento de reforma del sector

²³⁷ Rubio, *op.cit.*

público del género llamado "de segunda generación" tiene que pasar por lo político y no es simplemente un problema técnico de administración. En la evaluación de los problemas de eficiencia del gobierno se debe explorar toda la cadena que va desde la política a la acción gubernamental y a los resultados. Pero estos tres aspectos no están necesariamente en consonancia puesto que intervienen otros factores, como puede ser la captura de la burocracia por los políticos o el poder de veto de los grupos económicos, que afectan la acción gubernamental y los resultados²³⁸.

²³⁸ *Ibid.*

Capítulo VIII

*De los diez pecados de la Reforma Judicial... Y algunos anatemas**

NÉSTOR-HUMBERTO MARTÍNEZ NEIRA**

SISTEMA LEGAL Y REFORMA ECONÓMICA

Para crear condiciones más favorables al desarrollo económico y social, las políticas gubernamentales de los últimos dos lustros han hecho énfasis en la reforma económica. Una reforma que se estructura sobre la integración de los mercados, la supresión de barreras al comercio, la libre movilidad de capitales y la desregulación financiera, principalmente. Apertura y liberalización son los signos de la época.

En este escenario del nuevo orden económico mundial, el sector privado y el entorno jurídico en que él se desenvuelve están llamados a jugar un papel preponderante. De alguna manera las decisiones de inversión y la acción empresarial están condicionadas por el nivel de certeza y seguridad jurídica que ofrezca el orden legal.

La reforma económica se ha ocupado marginalmente de los sistemas legales. Baste repasar de qué manera la banca multilateral, cuyas matrices financieras promovieron el

* Documento presentado al Foro Thinker sobre “El papel del Estado en América Latina y el Caribe”, celebrado en Cancún, México.

** Abogado-Economista. Exministro de Justicia y del Derecho de la República de Colombia. Exdirector del Banco Central de Colombia. Sus conceptos sólo comprometen su propia opinión.

concepto neoliberal del desarrollo, sólo muy recientemente ha empezado a dirigir su atención sobre este asunto.

El marco institucional del desarrollo es una arista conceptual que se ha abordado casi en una perspectiva utilitarista. Se ha reducido a la reforma del Estado, pero en la línea de desmontar sus facultades de intervención y reducirlo a su mínima expresión con objetivos de orden fiscal.

La sustentabilidad y si se quiere la misma viabilidad del nuevo modelo de crecimiento económico tiene que ver, no obstante, y de manera muy importante, con la capacidad de los estados de imponer un orden jurídico confiable, estable, seguro, sencillo, predecible y de fácil acceso.

Los sistemas legales que carecen de estas características limitan las decisiones de inversión y, por supuesto, el crecimiento en el largo plazo; gravan la eficiencia de las economías con costos de transacción²³⁹; aumentan la volatilidad del ahorro, e imponen condiciones sociales desfavorables al crecimiento. Por último, afectan el desarrollo social sostenido.

El cuadro No. 1 muestra la existencia de dos grupos de países: unos (los europeos) con mayor grado de desarrollo que otros (los latinoamericanos), en los cuales al propio tiempo se evidencia una percepción diferente sobre la justicia. Su lectura permite concluir la pertinencia de asociar desarrollo y confianza ciudadana en la justicia. Entonces tal vez pueda colegirse el carácter complementario que para los fines de la reforma económica y el bienestar general

tiene la llamada "reforma judicial". No necesariamente habría que concluir que la confianza ciudadana en la justicia es resultado del nivel de desarrollo de un país, pero es evidente que a ese propósito contribuye la existencia de un entorno institucional que favorezca el orden y la legalidad.

CUADRO No. 1

Desarrollo y confianza ciudadana en la justicia¹

| PAÍS | GRADO DE CONFIANZA % | PIB REAL PER CÁPITA (US \$) ² |
|----------------------|-------------------------|---|
| JAPÓN | 68% | 19,390 |
| ALEMANIA | 67% | 19,770 |
| INGLATERRA | 66% | 16,340 |
| FRANCIA | 55% | 18,430 |
| URUGUAY | 53% | 6,670 |
| ESTADOS UNIDOS | 51% | 22,130 |
| ITALIA | 43% | 17,040 |
| ESPAÑA | 41% | 12,670 |
| COSTA RICA | 39% | 5,100 |
| REPÚBLICA DOMINICANA | 33% | 3,080 |
| CHILE | 27% | 7,060 |
| COLOMBIA | 26% | 5,460 |
| EL SALVADOR | 25% | 2,110 |
| MÉXICO | 22% | 7,170 |
| VENEZUELA | 22% | 8,120 |
| BOLIVIA | 21% | 2,170 |
| PERÚ | 21% | 3,110 |
| ECUADOR | 16% | 4,140 |
| GUATEMALA | 15% | 3,180 |

1 Fuente: Carlos Lomelín: "La confianza de las personas en las Instituciones", 1994, (*mimeo*).

2 Corresponde al año 1991, *Informe sobre desarrollo humano*, PNUD, 1994.

²³⁹ Néstor Humberto Martínez Neira, "Estado de derecho y eficiencia económica", Segundo Seminario sobre

En buena hora, la nueva "Economía Institucional", estructurada sobre elementos tales como los derechos de propiedad, los costos de transacción y la teoría del rentismo, ha venido a destacar la importancia para el desarrollo socioeconómico del marco legal e institucional en que se desenvuelven los mercados²⁴⁰.

El mismo Cuadro No. 1 pone de manifiesto uno de los factores institucionales que limitan el desarrollo en América Latina: la justicia. Para el caso de nuestra región es algo más que apremiante poner en el orden del día la reforma judicial, vistas las condiciones actuales del orden jurídico.

LA "CRISIS" DEL ORDEN JURÍDICO

La aproximación a la problemática del orden jurídico debe hacerse sobre todo el universo del concepto mismo. El orden jurídico no se conforma exclusivamente por la administración de justicia.

Entendido el orden jurídico como el sistema legal que regula la conducta del hombre en relación para asegurar el bien común, el mismo debe evaluarse en una doble proyección: el sistema judicial propiamente dicho y el orden extrajudicial.

orden jurídico = sistema extrajudicial + justicia formal

Justicia y Desarrollo en América Latina y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo BID, 1995, (mimeo).

²⁴⁰ Rupert Pritzl, "Instituciones, incertidumbre y desarrollo", *Contribuciones*, No. 2, 1996.

La eficacia de un sistema legal debe medirse por su capacidad de imponer el imperio de la ley en el ámbito extrajudicial y no simplemente por la calidad del servicio público de la justicia. Es más, el grado de desarrollo jurídico e institucional de una sociedad podría medirse por el nivel de aplicación espontánea de la ley.

Una política sectorial apropiada debe promover que los conflictos que surgen de las relaciones de intercambio y convivencia se tramiten ordenadamente y con pleno acatamiento del Estado de derecho, por fuera de las competencias de los jueces. Se trata del alcance "metajudicial" de la ley. Sólo las diferencias de relevancia social que no logren tramitarse por los canales de la autocomposición deben demandar la tarea de la jurisdicción.

La literatura existente y las políticas sectoriales apuntan solamente en la dirección de la administración de justicia formal. Craso error. Brevemente este documento intenta pasar revista a la situación de las dos caras de nuestros sistemas jurídicos.

El orden extrajudicial

No se conocen estudios importantes que se ocupen del desarrollo de la ley y los contratos en el ámbito extrajudicial y que desde un punto de vista empírico registren la forma como los particulares honran sus compromisos contractuales y legales. De allí que la mayor parte de las afirmaciones que aquí se hagan pueden carecer de sustento científico y corresponder a apreciaciones personales.

Tal vez lo primero que pueda decirse es que el orden jurídico extrajudicial es cada vez menos viable por razón de la "inflación legislativa". Esta, como la económica, hace que la ley pierda valor o reconocimiento. Los sociólogos hablan de la "anomia jurídica": cuando los ciudadanos no conocen las leyes ni tienen la capacidad de seguir sus constantes mutaciones, terminan comportándose de acuerdo con su propio criterio, según los dictados de su razón y sus propios valores.

La inflación legislativa es, sin duda, el peor enemigo con que se cuenta en América Latina para desarrollar el orden jurídico extrajudicial²⁴¹. Mucho más marcada en el ámbito de los negocios, en donde ha hecho carrera la "deslegalización" del derecho económico, que permite a las autoridades administrativas regular muchos de los aspectos propios de la actividad privada. En el campo financiero, para referirnos a un sector en Brasil se expiden en diez años más de 400 cuerpos reglamentarios y en México existen más de 2.000 circulares reglamentarias vigentes sobre la materia, aparte de las leyes y decretos que gobiernan esta actividad.

Un estudio de "demografía de las normas" realizado en Colombia demostró que hasta la década anterior el volumen total de la normatividad crecía a una tasa anual del 3.5% y a partir de los años noventa se disparó al 9% anual. Así, mientras el volumen de la normatividad se duplicaba cada veinte años, es de esperar que a partir de esta década cada 8 años se duplique el número total de normas.

²⁴¹ El problema de la inflación legislativa no es ciertamente patrimonio de América Latina, aunque en esta región el problema es ostensiblemente importante. Para los países desarrollados el costo de la inflación normativa ha sido estimado entre el 4 y 6% del PIB por la OCDE. Entre otros estudios, ver: *L'insoutenable application de la loi*, Asamblea Nacional Francesa, reporte 2172, 1995. J. Braithwaite, *L'amélioration du respect de la réglementation*, 1993, (mimeo). *Maîtriser l'inflation réglementaire*", Documento OCDE, mayo de 1995.

En tales condiciones no es de extrañar los problemas de percepción y desconfianza que sobre las leyes locales tienen los inversionistas extranjeros en América Latina. Para ellos la incertidumbre es la regla. En el Cuadro No. 2 se muestra que en estas materias nuestra región perdió el examen, según una encuesta del *Wall Street Journal*.

No hemos conocido en la región tampoco programas de asistencia legal ciudadana como los que existen en los Estados Unidos, que informen oficialmente a los ciudadanos sobre las leyes, procuren su acatamiento y dirijan u orienten de manera ilustrada sus solicitudes de justicia. En otras palabras, carecemos de un sistema pedagógico que procure el reconocimiento y legitimidad del sistema que define el régimen de derechos y libertades. Así, no resulta difícil comprender que muchas de las categorías legales e instituciones que el ordenamiento positivo crea, pierdan su vigencia y aceptación. Un ejemplo evidente es lo que ha terminado por ocurrir en algunos países con los cheques, cuya recurrente devolución por carencia de fondos les hizo perder valor comercial; el aviso en los establecimientos comerciales "No se aceptan cheques" ha hecho carrera y terminó por afectar la eficiencia de los medios de pago.

CUADRO No. 2

Conocimiento y confianza en leyes locales

| | |
|-----------|------|
| CHILE | 3.05 |
| ARGENTINA | 2.92 |
| MÉXICO | 2.88 |
| COLOMBIA | 2.85 |
| VENEZUELA | 2.69 |
| BRASIL | 2.67 |
| URUGUAY | 2.55 |
| BOLIVIA | 2.39 |
| ECUADOR | 2.37 |
| PERÚ | 2.18 |

Fuente: *Wall Street Journal*, 1993. Encuesta a 200 empresas.

En general, podría afirmarse que, con muy limitadas referencias, no hay un concepto o una metodología que conduzca a pensar en la existencia de un sistema extrajudicial que facilite adecuadamente el acatamiento de la ley y el cumplimiento de los contratos, como tampoco que sea capaz de responder a la diversidad y multiplicidad de conflictos que nacen de la vida social, en especial por carencias institucionales. En América Latina no existen, por lo general, organizaciones intermedias de la sociedad por conducto de las cuales se tramite regularmente parte de dichos conflictos. El mejor ejemplo de ello es el papel de las Cámaras de Comercio, que sólo recientemente empiezan a recuperar la función medieval que las legitimó como componedoras de diferencias en el mundo de los negocios.

Hay referencias inclusive de antecedentes normativos que han llegado a combatir las formas de autocomposición del conflicto. En Bolivia la legislación prohibió a las poblaciones indígenas hacer uso de sus mecanismos tribales de justicia extrajudicial.

Tampoco la prevención del conflicto es un asunto que ofrezca experiencias importantes. Los ejemplos abundan y se reflejan en los problemas existentes de inseguridad ciudadana y el comportamiento de las tasas de criminalidad.

A pesar de todo, es probable que los particulares prefieran en muchos casos optar por la solución de sus problemas en el campo extrajudicial, antes que someterse a los impredecible y costoso de las soluciones judiciales. Se trata de un comportamiento generalizado que el proverbio latino señala cabalmente: "más vale un mal arreglo que un buen pleito". En el fondo, esta realidad da lugar a arreglos subóptimos, que terminan por hacer perder valor a la función que le corresponde a la ley y a la justicia en una sociedad, con los efectos que de ello se derivan.

Puede ilustrarse este comportamiento con el caso de Perú. Allí se ha documentado empíricamente que el éxito de los jueces de paz como instancia prejudicial, con niveles de celebración de arreglos superiores al 50%, es el resultado del temor que ejerce sobre las partes el hecho de tener que concluir su debate jurídico ante la instancia judicial formal, en caso de no llegar a una solución negociada ante el juez de paz.

En fin, en el orden extrajudicial se advierten vacíos estructurales y, ante todo, un desconocimiento de su evolución y de políticas sectoriales sobre el mismo.

Situación de la administración de justicia

Es obligación del Estado proveer un servicio de justicia eficiente, accesible, predecible, oportuno y eficaz. En nuestra región, sin embargo, este servicio público se ha caracterizado por adolecer de severas deficiencias en su prestación, debilitando de esta manera uno de los pilares del Estado de derecho.

Los estudios existentes²⁴² permiten concluir que hay una generalizada identificación de los principales problemas de la administración de justicia, que se revelan particularmente en el nivel de ineficacia del sistema penal, la congestión de los despachos, la lentitud de los procesos y los problemas de acceso.

No se trata de nuevas cuestiones, ciertamente, pero cuentan cada día con un nivel de causalidad más complejo. Todo lo cual se ha traducido en un grado de percepción ciudadana muy bajo sobre la capacidad de la justicia para imponer el orden y preservar las libertades y garantías ciudadanas.

Los problemas de la justicia penal en la lucha contra el crimen marcan en demasía la opinión ciudadana sobre el funcionamiento de la justicia y de alguna manera condicionan las políticas públicas sobre el sector, haciendo énfasis en las reformas penales. La situación es compleja: mientras aumentan las tasas de criminalidad, no se aprecia una mayor

²⁴² Entre otros, a nivel de Centroamérica, Bolivia y Ecuador son muy importantes los estudios de la Universidad Internacional de la Florida - CAJ, realizados por José María Rico y Luis Salas. En México, los trabajos de la Universidad Autónoma. En Colombia, las investigaciones del Instituto SER y del Ministerio de Justicia. En Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, las investigaciones del CPU, bajo la responsabilidad de Juan Enrique Vargas y Jorge Correa. En Venezuela, los estudios de Rogelio Pérez Perdomo.

capacidad del aparato de justicia formal para reprimir el crimen. El cuadro No. 3 permite apreciar de qué manera más del 80% de la población reclusa en la región lo está simplemente en carácter de "sindicada", esperando un proceso.

La rama Judicial viene experimentando un nivel creciente de congestión. Aunque las estadísticas oficiales no permiten contar con un adecuado grado de certeza acerca de la dimensión del fenómeno, las cifras recaudadas plantean tasas de retención ciertamente preocupantes (cuadro No. 4). En algunos casos, como en Argentina, Bolivia y Perú, el sistema evacua cada año un número de expedientes inferior al 50% de los casos que a él entran, de manera que el nivel de retención es superior a la mitad de los procesos nuevos. En Brasil, según una investigación del IDESP, el porcentaje de retención es igualmente significativo; en Mina Gerais, Río de Janeiro y Sao Paulo llegó a ser cercano al 30% para el periodo 1990-1994 y en algunos estados del norte superó el 50%. Corresponde entonces a un fenómeno generalizado en esta región de América, que crece en progresión geométrica y no encuentra una respuesta adecuada desde el punto de vista de su tratamiento.

Otras de las manifestaciones de los problemas de la justicia es la extraordinaria lentitud con que transcurren los procesos. Esta realidad debilita la capacidad del orden legal para asegurar la vigencia del sistema de derechos y libertades e impone gravosos costos de transacción la misma economía²⁴³. Las mediciones existentes al respecto (cuadro No. 5) parecieran encontrarse por debajo del sentimiento popular acerca del tiempo que se toma la

²⁴³ Estimaciones del Ministerio de Justicia de Colombia han permitido establecer, por ejemplo, que la incapacidad del aparato de justicia para recaudar oportuna y eficazmente los créditos bancarios en mora, le cuesta a los usuarios de crédito hasta medio punto del margen de intermediación actual.

resolución de una demanda ante los despachos judiciales. En efecto, la media regional de un proceso civil ordinario es superior a dos años, periodo de suyo significativamente largo.

CUADRO No. 3

Eficacia del sistema penal
(Porcentaje de población reclusa sindicada)

| PAIS | PORCENTAJE |
|--------------------------|------------|
| ARGENTINA ¹ | 82% |
| BOLIVIA | >90% |
| CHILE ² | 49.32% |
| COLOMBIA ³ | 56% |
| ECUADOR | 70% |
| EL SALVADOR ⁴ | >80% |
| PANAMÁ ⁵ | >90% |
| PARAGUAY ⁶ | 92.12% |
| URUGUAY ⁷ | 80% |
| VENEZUELA ⁸ | 66.10% |

- 1 Fuente: Consultoría para el BID, Julio de 1994. Las cifras corresponden a 1992.
- 2 Fuente: Juan Enrique Vargas Viancos, "Diagnóstico del Sistema Judicial Chileno", 1995, (*mimeo*). Las cifras corresponden a 1993.
- 3 Fuente: Ministerio de justicia y del derecho, "Justicia para la gente", 1995, (*mimeo*).
- 4 Fuente: José María Rico y Luis Salas, "La administración de justicia en América Latina. Una introducción al sistema penal", 1993, (*mimeo*).
- 5 Fuente: *Idib*.
- 6 Fuente: Consultoría para el BID, Julio de 1994.
7. Fuente: José María Rico y Luis Salas, "La administración de justicia en América Latina. Una introducción al sistema penal", 1993, (*mimeo*).
- 8 Fuente: *Ibid.*, julio de 1994 y Escuela de Derecho Universidad Diego Portales, "Situación y políticas judiciales en América Latina, 1993, (*mimeo*).

CUADRO No. 4

Tasa de retención de procesos
(Jurisdicción civil)

| PAIS | AÑO | PORCENTAJE DE RETENCIÓN |
|------------------------|------|-------------------------|
| ARGENTINA ¹ | 1991 | 94% |
| BOLIVIA ² | 1993 | 50% |
| CHILE ³ | 1989 | -0.7% |
| COLOMBIA ⁴ | 1994 | 37% |
| ECUADOR ⁵ | 1990 | 42% |
| PERÚ ⁶ | 1993 | 59% |

1 Fuente: Consultoría para el BID, 1994.

2 Fuente: *Ibid.*

3 Fuente: Diagnóstico del sistema judicial chileno, 1993, (*mimeo*).

4 Fuente: Actividad judicial en Colombia, 1993 – 1994. Consejo Superior de la Judicatura, 1993.

5 Fuente: Consultoría para el BID, 1994.

6 Fuente: Consultoría para el BID, 1994.

CUADRO No. 5

Duración de los procesos
(Promedio civil ordinario - dos instancias)

| PAIS | PROMEDIO |
|-------------------------|-----------------------|
| ARGENTINA ¹ | > 2 AÑOS (45% CAUSAS) |
| CHILE ² | 2 AÑOS 9 MESES |
| COLOMBIA ³ | 2 AÑOS 9 MESES |
| COSTA RICA ⁴ | 10 MESES 1 SEMANA |
| PARAGUAY ⁵ | > 2 AÑOS |
| PERÚ ⁶ | 4 AÑOS 6 MESES |
| URUGUAY ⁷ | 8 MESES |

1 Fuente: Informe de consultoría para el BID, julio de 1994.

2 Fuente: Juan Enrique Vargas Viancos, "Diagnostico del Sistema Judicial Chileno", 1993, (*mimeo*).

3 Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho, "Justicia para la gente", 1995, (*mimeo*).

4 Fuente: Informe de consultoría para el BID, junio de 1994.

5 Fuente: *Ibid.*, julio de 1994.

6 Fuente: *Ibid.*, mayo de 1994.

7 Fuente: *Ibid.*, julio de 1994.

Otro gran problema que se presenta en la justicia es la dificultad de acceder a ella.

Se ha dicho que esta es otra expresión de marginalidad y exclusión social en nuestra región,

que altera notoriamente el principio constitucional de la igualdad ciudadana. Los estudios documentan la existencia de barreras geográficas, culturales, sociales y económicas para llegar a los jueces²⁴⁴, que por supuesto afectan más directamente a los sectores de la población más pobres. La seguridad jurídica que en un principio fue un bien público, ha dejado de serlo.

LOS DIEZ PECADOS DE LA REFORMA JUDICIAL

Frente a la complejidad de problemas que enfrenta el sistema jurídico en América Latina, podríamos decir que se ha iniciado un movimiento de "reforma judicial", que encuentra su más clara manifestación en las diversas reformas de orden constitucional llevadas a cabo a partir de la década de los años noventa, orientadas todas ellas —en su concepción formal— a sentar las bases institucionales y legales de una justicia más moderna y eficiente.

La cita de reformas constitucionales que se han ocupado de la administración de justicia es importante: Argentina (1994); Colombia (1991); Ecuador (1992); México (1994); Paraguay (1992) y Perú (1993), amén de un sinnúmero de reformas legislativas que en éstos y los restantes países se han llevado a cabo en los últimos años.

La reforma judicial de los años noventa ha sido de inspiración convencional. Se ha centrado en reformas de carácter institucional, reformas a los códigos y nuevos

²⁴⁴ Al respecto véanse los trabajos sobre la materia de Luis Bates.

compromisos de gasto público: más jueces, más juzgados, más edificios, mejores remuneraciones. En fin, se ha hecho "más de lo mismo".

La reforma institucional fundamental se ha orientado hacia la creación de los Consejos de la Magistratura, como órganos de administración total o parcial de la propia Rama Judicial, que ahora existen con distintas modalidades en once países de la región.

Las reformas a los códigos se han centrado en la introducción del proceso oral en materia civil y criminal. Por años se ha estimado que las modificaciones al procedimiento logran aumentos en la eficiencia del sistema. De ordinario los resultados no se obtienen, lo que genera una dinámica reformista de los códigos de la cual sólo quedan el caos y mayor congestión en los despachos judiciales. A excepción del caso de Uruguay, donde los tiempos de los procesos civiles se redujeron inicialmente a un promedio de 8 meses para cada caso y en la actualidad apenas toman 6 meses para su decisión²⁴⁵, en los restantes países estas reformas no han estado exentas de dificultades importantes en su implementación y no permiten evidenciar la bondad de las mismas²⁴⁶. Es la historia del enfoque legalista y procesalista de la reforma judicial.

El aumento del número de jueces y funcionarios judiciales ha sido otra de las estrategias. Así, en algunos países la única respuesta a los problemas de la justicia ha sido de corte burocrático ante la presión del propio Poder Judicial. En estos eventos, la reforma

²⁴⁵ Para el caso uruguayo se discute si el éxito de la reforma se centra en el nuevo procedimiento o en la ampliación de la oferta judicial propiamente dicha, toda vez que paralelamente al cambio legislativo se duplicó el número de juzgados en la ciudad de Montevideo. Uruguay cuenta en la actualidad con la tercera tasa de mayor número de jueces por habitantes en el mundo: 16 por cada 100,000 habitantes.

²⁴⁶ Ver Juan Enrique Vargas Viancos, "Lecciones aprendidas: introducción a los juicios orales en Latinoamérica", 1996, (*mimeo*).

ha ido perdiendo sistematicidad e integralidad, en especial por ausencia de atención a la gestión judicial propiamente dicha, lo que ha terminado por degradar aún más los indicadores de productividad sectoriales. Para los casos de México y Chile²⁴⁷ los estudios demuestran que el crecimiento en el número de funcionarios judiciales, como respuesta al crecimiento de demanda por justicia, no ha logrado cambios significativos en los niveles de congestión judicial. El caso más ilustrativo es sin duda el de Colombia, cuya Fiscalía General ha experimentado un incremento en el número de funcionarios del 100% entre 1992 y 1995, al paso que para el mismo periodo las estadísticas oficiales acreditan que se ha duplicado el número de procesos por fiscal.

Los resultados iniciales indican que la reforma no va por buen camino. Y lo grave es que el modelo tiende a agotarse: por limitaciones fiscales las partidas sectoriales no podrán seguir aumentando; hemos superado a nivel regional la media internacional de jueces por habitante (7 por cada 100.000 habitantes)²⁴⁸ y no caben más reformas a los códigos.

Enseguida intentamos identificar algunos de los principales problemas de la reforma.

Carencia de "consenso"

²⁴⁷ Para el periodo 1980-1987 el número de juzgados en Chile creció un 34% sin que se disminuyeran las causas por tribunal.

²⁴⁸ Colombia 17, Uruguay 16, Argentina 11, Costa Rica 11, El Salvador 9, Bolivia 8, Nicaragua 8, Ecuador 5 y Chile 4.

La viabilidad de una reforma sectorial en un área tan sensible de la estructura de nuestro Estado de derecho impone la construcción de un consenso sólido sobre los alcances de la misma.

De lo contrario, los poderes públicos no estarán articulados y cada quien continuará desarrollando su propia agenda: los jueces por su lado, el Parlamento con su propia visión y el gobierno llevando adelante su política, cuando no algunos de ellos introduciendo elementos que deliberadamente perturban el sentido de la reforma.

El consenso debe involucrar a la sociedad civil: a la academia, a los usuarios del servicio y a los operadores del sistema, particularmente los abogados, quienes suelen integrar cofradías que se muestran resistentes a cualquier cambio.

La dinámica de los cambios recientes en los poderes judiciales del área harían presumir la existencia de una identidad de criterios y propósitos que animaran el proceso de modernización y aseguraran su buen éxito. Nada más distante de la realidad. La reciente historia de la reforma judicial en América Latina si algo muestra es que no ha logrado construir el entorno consensual apropiado para llevarla a cabo.

Los distintos intereses, la defensa de los espacios de poder y las visiones diferentes de la reforma son grandes obstáculos en la mitad del camino.

En ocasiones, los acuerdos políticos o las acciones de gobierno sobre el sector se dirigen al menoscabo de la independencia judicial o al logro de una mayor injerencia del poder político en sus estructuras. Para los magistrados y jueces la reforma es la ocasión de

exigir mayores presupuestos para aumentar los despachos y modernizar los edificios. Para los funcionarios judiciales es un pretexto para lograr reivindicaciones laborales. Para los empresarios lo único que importa es que sus pleitos tarden menos tiempo.

Abundan los ejemplos. La reforma Argentina de 1994 surge de un acuerdo de partidos con propósitos políticos; los jueces no son protagonistas en el proceso. Resultado: hasta la fecha no ha podido desarrollarse legalmente el Consejo de la Magistratura.

El primer intento de reforma judicial de Chile, conquistada la democracia, en 1990, orientado a crear el Consejo Nacional de la Justicia e introducir cambios a nivel de la Corte, tanto en sus funciones como en su composición y forma de designación, abortó por un conflicto entre el Ejecutivo y el mismo Poder Judicial, que tuvo una caja de resonancia en las relaciones del gobierno y la oposición. Desde entonces la reforma tomó un ritmo diferente.

En el Ecuador se evidencia una distancia grande entre los dictados de la reforma de 1992 y el pensamiento de la Corte. De hecho, no ha podido entrar en vigencia la nueva estructura del sector con el Consejo Superior de la Magistratura a la cabeza. Las enmiendas constitucionales fueron básicamente lideradas por la sociedad civil, con apoyo en el Parlamento, sin mayores compromisos del Poder Judicial.

La puesta en marcha del Consejo de la Magistratura de Paraguay, prevista en la Constitución de 1992, tardó más de dos años en espera de acuerdos de carácter claramente políticos.

En el Perú las reformas buscaron ganarles legitimidad a las acciones del gobierno sobre el sector a comienzos de la década. Entraron en vigencia los mecanismos de designación de jueces, pero las transformaciones en el campo de la gestión se vieron debilitadas por las carencias a que se enfrentó la gerencia judicial.

Los consensos deben construirse a partir de ejercicios de planeación que permitan formular políticas comprensivas, incorporando a todos los actores de la reforma y "subordinando" el ejercicio de las competencias al logro de propósitos comunes. Costa Rica ha puesto en marcha un esquema de esta naturaleza que debe servir de punto de referencia.

El centro de la reforma: el Poder Judicial

La reforma se ha formulado en un espacio vital reducido al Poder Judicial. Se trata de mejorar el sistema con un enfoque institucional. Lo que se hace es introducir ajustes en el lado de la administración de justicia: crear nuevas corporaciones para la rama, cambiar las reglas de actuación de los jueces, aumentar su número y poner a su servicio los recursos de la informática.

Pero se deja de lado una acción comprensiva sobre el sistema legal mismo. Poca educación legal, escasa asistencia legal extrajudicial, nada de prevención y un muy incipiente esfuerzo aún para crear formas de solución de conflictos no adversariales. Por lo general las políticas educativas y las políticas jurídicas no se encuentran cuando lo que se requiere es formar ciudadanos integrales.

Es muy ilustrativo lo que viene ocurriendo con la justicia penal: como crecen los delitos, hay que aumentar las nóminas de la justicia criminal y ajustar los procedimientos para lograr condenas más rápidas y aumentar la capacidad de trabajo. Y el círculo se repite hasta no acabar. Pero, ¿cuánto se hace en prevención? La etiología del delito es asunto cuyo estudio poco compromete a las autoridades; pareciera estar reservado al ambiente académico. ¿Cuánto se invierte en "cultura de paz?" ¿Qué se hace frente a los problemas del maltrato infantil, el abandono y la violencia interfamiliar que son, sin duda, factores de causalidad críticos de la criminalidad creciente?

Mucho más grave es lo que sucede en Latinoamérica con el menor infractor de la ley penal, a quien no se le ofrecen programas eficaces de resocialización. Es muy probable que la delincuencia adulta del próximo siglo se encuentre formada, sin que haya mediado un esfuerzo real del Estado para evitarlo. No conocemos un solo programa nacional que sea exitoso en esta materia.

Hay mucho que aprender del sector salud: en los Estados Unidos se han cerrado durante los últimos años ocho escuelas de odontología por problemas de sobreoferta profesional; la prevención funcionó. En el área de la justicia queremos seguir respondiendo con más jueces y juzgados.

En el mediano y en el largo plazos es más rentable un dólar invertido en el sector extrajudicial que aquel que hoy se orienta a indigestar de funcionarios el Poder Judicial.

Ausencia del principio de "relevancia judicial"

Concomitantemente, la reforma no ha buscado imponer el principio de la "relevancia judicial", con arreglo al cual al Poder Judicial deben llegar sólo las causas socialmente relevantes. Entre los conflictos y los jueces deben crearse instancias intermedias, dentro de la sociedad, de solución de los mismos a nivel de los barrios, las escuelas, las veredas, las ciudades, a través de los funcionarios administrativos y de policía. Y los problemas de entidad socioeconómica que no alcancen a resolverse a través de este tejido, deben llegar ante las cortes.

De esta manera habría que prever una oferta de justicia totalmente elástica al crecimiento de la demanda. Esto no es posible.

De nuevo los ejemplos en materia penal. En vez de concentrar el aparato estatal que reprime el delito en las conductas criminales que mayor impacto tienen en la vida social, los fiscales y jueces tienen toda clase de tareas y competencias que diluyen la capacidad retributiva y disuasiva de la justicia penal. Con el agravante de que hay una tendencia a penalizar las conductas contraventoras del orden social.

Un estudio de la organización Poder Ciudadano en la Argentina logró demostrar que por atender causas penales de posesión ilegal de droga en cantidades inferiores a un gramo (más del 50% de los casos), los grandes narcotraficantes no estaban siendo debidamente encausados. A su turno, para Bolivia y Colombia existen trabajos que demuestran que la penalización del giro de cheque sin fondos le ha restado eficacia a la justicia en la persecución de los delitos contra la propiedad.

Inclusive puede ser más ilustrativo lo que sucede en algunos países en el área civil: mientras los jueces de este sector ocupan la mayor parte de su tiempo en cobrar obligaciones a favor del sistema bancario, los conflictos de tierras y de propiedad en general no suelen tener similar atención.

Estudios de demanda judicial

La justicia es un servicio público. La oferta de justicia debe acomodarse a las demandas sociales de la misma y no viceversa.

Como se ha dicho, la reforma judicial en curso se ha dirigido, sin duda, a crear un mayor nivel de oferta judicial. La respuesta a los problemas de la justicia ha sido evidentemente cuantitativa: más jueces, más juzgados, más edificios, más computadores.

La política fiscal en materia de administración de justicia debe tener un cambio sustancial. Una de las más importantes expresiones de esa nueva comprensión debe ser el dimensionamiento de la oferta de justicia a partir de estudios de demanda. Nuestra experiencia demuestra que éstos no existen en Latinoamérica. Se conocen, si acaso, cifras sobre casos anuales. Pero, de un lado, éstos sólo registran las demandas que llegan al Poder Judicial y, por el otro, no recogen factores tales como estratos sociales, distribución geográfica y especificidad de los asuntos.

Solamente en la medida en que la demanda sea considerada como determinante del servicio de justicia, éste tendrá la capacidad material de resolver el conflicto que se le

plantea. Al momento presente existe una estandarización de la oferta de justicia en términos de asumir que ella se mueve dentro de unos parámetros muy similares en las diferentes regiones de cada país, olvidando en ocasiones que existen particularidades relevantes que tipifican los desencuentros de la vida social en términos de actividades económicas diferentes, costumbres sociales diversas e intereses personales y colectivos autóctonos. Es así como en algunos países el mapa judicial se plantea como una distribución proporcional del número de jueces al volumen de la población por circuitos o circunscripciones.

Administración y gerencia judicial: un vacío

Aunque hay una creciente preocupación por la gestión judicial, gracias a la visión interdisciplinaria del problema que han ofrecido la academia y la cooperación internacional, los aumentos de productividad de la rama vía mejoras cualitativas de la administración de justicia propiamente dicha han cedido paso frente a las tentaciones de las respuestas simplistas: las medidas cuantitativas que han sido reseñadas.

Detrás de todo ello hay un problema estructural. Se ha permitido que la respuesta a los problemas de la justicia la formulen principalmente los profesionales del derecho. Las Cortes, en lo esencial, intentan sólo dar respuestas legales a los problemas de congestión y retraso judicial.

Asumiendo los riesgos que implica la generalización, hemos advertido que es todavía muy poco lo que se ha ganado en estos años en la planeación sectorial, las

estadísticas, el método de gobierno judicial, la profesionalización de la administración de justicia, la regularización y ordenación de los procedimientos para obtener economías de escala y el uso de la tecnología.

El inventario de actividades en esta área, que acaba de realizar Carlos G. Gregorio²⁴⁹ a nivel de América Latina, hace evidente esta realidad. Para destacar, solamente, el éxito de la reforma en Uruguay, la calidad de las estadísticas judiciales de Costa Rica, el Sistema de Seguimiento de Causas y Control Procesal de los juzgados civiles y laborales de Santiago de Chile y el Sistema de Seguimiento de juicios penales en El Salvador.

Un estereotipo ineficaz: los consejos de la magistratura

La reforma judicial del último lustro tiene un componente realmente novedoso, que aparece como denominador común: la creación de los consejos de la magistratura.

Con excepción del Consejo de la Judicatura de Venezuela, de 1969, todos los demás son de creación legal o constitucional muy reciente. Argentina (1994), Colombia (1991), Chile (1985), Ecuador (1992), El Salvador (1992), México (1994), Paraguay (1992) y Perú (1993).

²⁴⁹ Carlos G. Gregorio, "Gestión judicial y reforma de la administración de justicia en América Latina", 1996, (*mimeo*).

No existe un modelo. Pero en general se trata de órganos formados por funcionarios del Poder Judicial, o elegidos por ellos, encargados de ejercer el autogobierno de la rama jurisdiccional (administrativo, financiero y de personal) o, en un concepto más restringido, la administración de sus recursos humanos²⁵⁰. Con una concepción diferente, no obstante, actualmente se tramita en el Congreso Nacional de Brasil una iniciativa que crea el Consejo Nacional de Justicia, integrado por trece jueces, un representante del Ministerio Público y un representante de los abogados, que cumpliría funciones como órgano de control externo del Poder Judicial.

Su aceptación inicial por los jueces deviene de las posibilidades teóricas de que este tipo de instituciones puedan llegar a afianzar el concepto de la autonomía e independencia del Poder Judicial. Sin embargo, en la práctica se han prestado para que, a partir de su integración, se dé forma a verdaderas batallas por el control político del Poder Judicial. Se trata de un asunto documentado para España y Venezuela²⁵¹, aunque también existente en algunas de las recientes instituciones.

La verdad es que en una visión más amplia de los problemas de la justicia, estas nuevas instituciones no tienen sentido si lo que buscan simplemente es ganar más espacios para la independencia de los jueces. En tal caso bastaría con que las Cortes sirvieran de administradoras de la rama jurisdiccional. La autonomía debe ir de la mano con la especialización, la integración de la rama, la gestión profesional y la necesidad de postular una política judicial comprensiva que comprometa los distintos poderes del Estado.

²⁵⁰ En Panamá, El Salvador, Paraguay y Perú tienen por objetivo la designación, promoción y disciplina de los servidores judiciales.

²⁵¹ Rogelio Pérez Perdomo, *op.cit.*, 1993.

Y es precisamente allí donde los consejos empiezan a mostrar sus debilidades. En el caso de los consejos integrados por funcionarios de la rama, la especialización se pierde porque finalmente son los magistrados los que terminan ejerciendo labores de administración, no desde sus poltronas de jueces, sino desde las sillas ergonómicas de los administradores.

Los consejos no pueden servir de trampa para vestir de toga la gerencia de la justicia.

El "aislacionismo" es otro de los problemas que plantean los consejos en la actualidad. No solamente porque no sirven en la práctica para comprometer al conjunto de la rama, sino porque se revelan como excluyentes frente a otras ramas del poder público, lo que hace imposible la coordinación de las funciones de los poderes públicos orientadas al logro de los fines del Estado²⁵².

En suma, esta expresión institucional del "autogobierno de los jueces" ha terminado por exponer a las contiendas políticas la autonomía del Poder Judicial y no ha servido para aportar soluciones a los problemas de la gestión judicial, de cara a su especialización, su integración con los restantes poderes del Estado y los desarrollos técnicos del sector. Y lo más grave: detrás de los consejos puede estarse consolidando una forma de expresión autónoma de la justicia sin ningún tipo de *accountability*.

¿Y del recurso humano...?

Otro de los pecados de la reforma tiene que ver con el hecho de que los cambios en materia de "revalorización" del elemento humano no han avanzado con la velocidad que la fuerza de las circunstancias lo exigiría.

Tratándose de un servicio la atención, estímulo y capacitación del recurso humano debería ser uno de los centros de la reforma.

No hay en todo el sistema judicial latinoamericano una escuela de formación judicial que sirva de paradigma. La selección, promoción y retiro de los jueces y funcionarios judiciales se lleva a cabo en el marco de muy frágiles sistemas de carrera.

Y no se trata de crear estímulos mediante mejores remuneraciones simplemente. Sólo una política de recursos humanos integral puede reeditar suficientemente los esfuerzos de gasto público. En Colombia, los incrementos salariales de 1993 que alcanzaron porcentajes hasta del 132% se hicieron a fondo perdido, como quiera que no se han reflejado en ningún cambio cualitativo ni cuantitativo de la justicia.

Este incremento se hizo sin hacer ningún tipo de consideración en relación con la productividad del servicio, ni como un estímulo selectivo, ni como la forma de iniciar esquemas de evaluación del rendimiento laboral de los trabajadores de la rama.

²⁵² Ver Néstor Humberto Martínez Neira, "Los consejos de la magistratura en Latinoamérica: anotaciones sobre el autogobierno judicial, 1996, (*mimeo*).

La independencia judicial

La independencia judicial es sinónimo de garantía de la sujeción del poder gubernamental al Estado de derecho y de respeto a las libertades y derechos ciudadanos.

En tal sentido, una preocupación vital de la reforma judicial debe ser garantizar la independencia judicial.

Desde el punto de vista de la nominación de los magistrados de las Cortes, éste sigue siendo uno de los mayores talones de Aquiles de la reforma judicial, en consideración al marcado protagonismo que las constituciones les otorgan aún a los presidentes de Latinoamérica en este proceso. No ha sido más constructivo y útil el sistema con intervención de los parlamentos o de los consejos de nominación de magistrados que derivan sus poderes de acuerdos políticos. Baste mirar los casos de Argentina, Colombia y Chile. El más reciente ejemplo: la reforma de la Constitución de México de 1994 le asigna al ejecutivo la facultad de elaborar las ternas en base a las cuales selecciona el Senado de la República.

De lo que no se ha hablado: la corrupción

Es común escuchar entre los usuarios del servicio judicial quejas sobre corrupción. ¿Cómo puede avanzarse con éxito en la reforma si no se habla de estos temas sin ningún tipo de eufemismos?

Lo cierto es que a pesar de esta realidad, que constituye un secreto a voces, la responsabilidad judicial se deduce aún en muchos países en el plano político, en cabeza del Congreso —*impeachment*—, con resultados nulos. Pueden citarse como referencia varios países de la región en donde las denuncias ante los parlamentos no generan por años ningún tipo de consecuencias.

La democratización de la justicia

Si se siguen los libros de texto de la reforma judicial, aparece un vacío sobre el tema: a pesar de que hay problemas de acceso a la justicia, no son muchos los resultados en términos de favorecer la democratización de la misma.

La reforma judicial en América Latina requiere un componente social que tiene que traducirse en programas de asistencia legal, acciones y procedimientos accesibles y una presencia judicial próxima a las necesidades legales de los sectores más desfavorecidos. En general, definir programas para remontar las barreras legales, culturales, económicas y geográficas de que se habla.

Solamente el recurso de amparo y la denominada acción de tutela en Colombia, Chile y México han creado condiciones favorables a este mismo propósito en los últimos años.

UNA AGENDA COMPLEMENTARIA PARA LA REFORMA

Hemos dicho que las acciones de la reforma judicial en curso son insuficientes para producir los cambios que deben operarse en este sector. Como complemento de las tareas iniciadas, los *policy makers* de la justicia deberían enriquecer su agenda con los siguientes temas:

La ley: principio del orden

La ley debe seguir siendo el imperio del orden. Nuestros países deben iniciar un proceso de "deflación" normativa, al estilo del que inició México a comienzos de la década. La codificación y la simplificación de las leyes son tareas que se imponen.

Al mismo tiempo deben crearse nuevas condiciones que hagan del proceso legislativo algo más racional y conveniente a los fines del fortalecimiento del Estado de derecho.

Para empezar, todo proyecto de ley debería sustentarse en un amplio análisis de su impacto social y económico. Howard²⁵³ propone que toda ley que imponga cargas a los ciudadanos se sustente en un estudio de costos que se cotejen con los beneficios de la reglamentación.

La ley debe ser objeto de seguimiento legislativo. En la actualidad, una vez promulgada, se le deja expósita. Órganos técnicos de los parlamentos deberían producir reportes sobre sus resultados al cabo de un periodo racional, y con base en sus recomendaciones, introducir las reformas que ameriten, mediante procedimientos más ágiles (*fast track*).

También se deben crear programas de difusión de la ley. Existen países en la región, como Paraguay, donde no circulan siquiera los textos oficiales de las normas.

El orden extrajudicial

Ya se dijo que el orden legal requiere de un equilibrio entre el funcionamiento del aparato formal de justicia y el sistema extrajudicial de convivencia social. Estamos en mora de dictar políticas para este último, que comprendan:

- Educación ciudadana.
- Asistencia legal.

²⁵³ Howard, *The Death of Common Sense*, 1994.

- Prevención del conflicto.
- Sistemas de autocomposición del conflicto jurídico.
- Creación de nuevas instancias extrajudiciales para tramitar las controversias a nivel vecinal. En el Perú por ejemplo, más del 70% de quienes administran justicia son jueces de paz, quienes logran arreglar mediante mediación más del 64% de los conflictos tramitados ante ellos, por lo que gozan de un alto grado de confianza de la población en su idoneidad.
- Capacitación de la Policía para que contribuya a la solución de los conflictos. Tres estudios en América Latina²⁵⁴ advierten que para la mayoría de las personas la percepción primigenia de la justicia se logra a través de su contacto con los organismos de policía.
- Capacitación para la mediación entre pares (estudiantes, vecinos, empleados, socios).
- Programas de resocialización.

Desjudicialización y alternatividad judicial

Ante la evidente incapacidad del aparato formal de justicia de satisfacer la demanda por este servicio, es necesario reflexionar sobre la forma de lograr que la oferta de justicia sea

²⁵⁴ Argentina, Instituto Gallup, 1994; Costa Rica, Estudio de la Corte Suprema de Justicia, 1995, y Colombia, Estudio sobre acceso a la justicia en Armenia y Montenegro, Ministerio de Justicia, 1995.

más cercana al ciudadano, al tiempo que posea características que la hagan más eficiente en términos de costo para el Estado y de prontitud y eficacia en la solución de la controversia.

Desde la perspectiva de la política judicial y fiscal en el sector justicia, se considera necesario estimular la ampliación de la oferta a través de mecanismos diferentes del simple ensanchamiento del aparato judicial formal, para permitir soluciones que brinden mejor acceso a la población al servicio de justicia y que a la vez representen alternativas de menor costo y mejor aproximación, tanto técnica como de conocimiento fáctico de los conflictos planteados.

Como modalidades para obtener ese objetivo pueden mencionarse la desjudicialización y los sistemas alternativos de solución de conflictos.

Desjudicialización

Por virtud de la desjudicialización se asignan determinadas competencias jurisdiccionales a autoridades administrativas o notariales, con el fin de que éstas conozcan asuntos litigiosos afines a sus funciones administrativas y los resuelvan con la misma fuerza de una sentencia judicial.

De esta manera se logra que a quien compete, desde la perspectiva de la Administración Pública, una determinada área técnica especializada, pueda prestar su efectivo concurso para la solución de disputas entre particulares sobre esos asuntos de los cuales es un conocedor. Por ejemplo, alrededor de la adscripción de competencia jurisdiccional a los notarios para adelantar procesos de jurisdicción voluntaria y algunos

contenciosos relativos a familia o mediante la participación de las autoridades de supervisión financiera en la solución de los contenciosos de bajo monto.

En el caso de Colombia se ha llegado a estimar que la ampliación de la oferta de justicia a través de este mecanismo es de tal magnitud, que si se asignaran competencias jurisdiccionales a los más de 1000 inspectores y 500 comisarios de familia con que cuenta el país, la oferta de justicia se incrementaría sin nuevos costos para el erario público en un 50% en relación con el número de funcionarios actualmente existente.

Alternatividad judicial

La oferta de justicia no será nunca suficientemente adecuada a la demanda, en particular en países de alto nivel de conflicto como Colombia, mientras la única opción para resolver las controversias sea la justicia formal. La visión de un aparato de justicia que "no llega" tiene que ser combatida desde el Estado con el ofrecimiento de mecanismos que permitan a la propia sociedad civil crear instancias intermedias de autocomposición para llenar los espacios de demanda no satisfechos que generan marginalidad y violencia. Sin excepción, la reforma judicial que ha operado en el mundo entero ha puesto un gran énfasis en los denominados sistemas ADR (*Alternative Dispute Resolutions*).

La evaluación que a lo largo de este trabajo se ha hecho deja como una de sus conclusiones que la resolución de los conflictos jurídicos únicamente a través de los jueces es muy costosa para las finanzas del Estado y que, adicionalmente, las bondades de las

soluciones así obtenidas se encuentran mediatizadas por largos periodos de espera y, en no pocos casos, por la inexistencia de una verdadera solución de fondo.

Así pues, se impone a la sociedad, por una parte, la necesidad de buscar alternativas que desde perspectivas no judiciales aborden el tratamiento de los desencuentros producidos en su interior, y al Estado, por la otra, estimularlas buscando el marco jurídico adecuado y focalizando el gasto público hacia su desarrollo.

Los medios alternos de solución de conflicto son instrumentos de carácter institucional creados por la ley, que se caracterizan por brindar opciones de solución definitiva a controversias jurídicas sin necesidad de obtener una sentencia, y que pueden ser puestos en marcha tanto por el Estado como por la sociedad civil. De esta forma, no solamente se está en presencia de un instrumento de descongestión de la justicia, sino fundamentalmente en frente de un mecanismo para facilitar y aumentar el acceso a la misma.

Aunque desde hace un tiempo se conocen en el área el arbitraje, la conciliación y la mediación, bien podrían encontrar su complemento en nuevas texturas de soluciones alternativas que consulten la naturaleza de los conflictos jurídicos y las potencialidades que desde el interior de la sociedad sean aprovechables en ese propósito.

Para hablar un poco de la efectividad de los mecanismos alternos de solución de conflictos, se puede afirmar que en relación con el arbitraje la institución ha ganado un espacio propio, especialmente a partir del impulso recibido en las Cámaras de Comercio. Así, y para sólo citar un dato suministrado por el Centro de Arbitraje de la Cámara de

Comercio de Bogotá, durante 1994 y 1995 se presentaron en esa entidad 720 convocatorias a Tribunal de Arbitraje por una cuantía cercana a los US \$500 millones de dólares.

La evidencia colombiana permitiría demostrar que con muy poca inversión se pueden obtener grandes resultados en esta área. Un estudio hecho para la Comisión de Racionalización del Gasto Público en Colombia²⁵⁵ afirma que "cada peso invertido en conciliación es diez veces más efectivo que el mismo peso invertido en la justicia formal".

Este es uno de los acápites de la nueva agenda de la reforma judicial latinoamericana que está más maduro y en el cual deben acelerarse las inversiones. El trabajo de William Davies²⁵⁶ recopila los avances en Argentina, con mediación comunitaria y conciliación judicial obligatoria según la ley de procedimiento en ciertas causas; Chile; Costa Rica; Ecuador; El Salvador y Uruguay, cuya Constitución ordena que la conciliación sea una etapa obligatoria antes del litigio en los procesos civiles.

LA "GRATUIDAD" DE LA JUSTICIA Y LOS CONTROLES DE DEMANDA

La demanda de justicia también debe regularse. Uno de los dogmas fundamentales del Estado asistencialista es el de la gratuidad de la justicia. Este es, a no dudarlo, uno de los factores que contribuyen en la actualidad a crear una demanda artificial por el servicio.

²⁵⁵ "Productividad social de la nueva política de gastos judiciales", 1996, (*mimeo*).

²⁵⁶ William Davies, "Lecciones aprendidas: experiencias con resolución alternativa de disputas", 1996, (*mimeo*).

En tal sentido, el establecimiento de una tasa judicial, esto es, de una tarifa que determine unos derechos dentro de la administración de justicia, resultaría plausible a nivel del ordenamiento jurídico y aconsejable dentro del diseño de la política fiscal.

De esta manera, sería posible considerar la fijación de una tasa judicial en aquellos casos en que se discuten derechos individuales, más no respecto de prestaciones judiciales de interés público (demandas de constitucionalidad, acciones populares, acciones penales, acciones laborales, acciones administrativas, etcétera).

Desde la perspectiva de la política judicial y fiscal, la tasa judicial cumpliría con varios objetivos:

- Acopiaría recursos "frescos" en función de la demanda de justicia, permitiendo establecer parámetros de control de gestión de la administración.
- En la medida en que los recursos nuevos se canalicen, en todo o en parte, a fortalecer los mecanismos de acceso a la justicia de quienes por su situación de marginalidad económica o social carecen de esa posibilidad, el esquema cumpliría un papel redistributivo. En otras palabras, permitiría el desarrollo de programas de educación legal y defensoría de pobres, cuyo déficit en América Latina es ostensible.
- Racionalizaría la demanda de justicia en beneficio de la descongestión de los despachos, al tener un efecto desestimulante de las demandas temerarias y de aquellas que materializan el uso abusivo del derecho.
- Estimularía la utilización de los mecanismos alternos de solución de conflictos, llegando de preferencia a los estrados judiciales sólo aquellos conflictos en los que se fracasó en

la utilización de los citados métodos o se consideró que la complejidad del problema requería la intervención judicial.

- Muy probablemente desarrollaría el sentido de fiscalización de la ciudadanía sobre la gestión de la administración de justicia, estimulando la participación ciudadana en un renglón de nuestra vida social en el que ha estado tradicionalmente ausente.

En la legislación comparada se pueden distinguir varias modalidades de tasa judicial. Dependiendo de la forma de cálculo, la tasa judicial puede:

1. Estar constituida por montos que se van pagando a medida que, dentro del proceso, se van realizando diversas actividades procesales (notificaciones, copias, honorarios de peritos, publicaciones en medios de comunicación). Sería un concepto análogo al arancel judicial vigente en algunas legislaciones.
2. Ser una suma global que se paga para poder iniciar una actuación procesal (demandar o interponer recurso), sin importar el monto concreto de las pretensiones o la complejidad de la actuación.
3. Ser una proporción o porcentaje de la pretensión de la parte actora dentro del proceso.

Según la finalidad, existen dos sistemas de tasa:

- a. Que lo recaudado por concepto de tasa se destine al presupuesto general, y

B. QUE SE DIRIJA A UN FONDO ESPECIAL O A UN PRESUPUESTO AUTÓNOMO DE LA RAMA JUDICIAL, O QUE LOS RECURSOS ESTÉN DESTINADOS POR LEY AL PRESUPUESTO DE DICHA RAMA.

Con base en los criterios expuestos, numerosos países cuentan con un sistema de tasa judicial, tales como Alemania, Austria, Argentina, Bélgica, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Perú y Venezuela.

Profesionalizar la administración de justicia

En la medida en que la reforma ha ido avanzando en sus aspectos cuantitativos, se hace más imprescindible lograr mejoras en la productividad del sistema, afinando la gestión misma de la rama. Esta tarea tiene que llevarse a cabo, a nuestro entender, en un doble plano: la formulación de políticas y la gestión judicial propiamente dicha.

Formulación de políticas

Si no existen políticas sectoriales, los distintos agentes del sistema actuarán como ruedas sueltas. Los órganos máximos del sector, en coordinación con los restantes poderes públicos, tienen que lograr la definición de una política comprensiva, transparente, exhaustiva y de perspectiva en el tiempo.

Para que esta actividad sea productiva se requiere:

- Órganos de coordinación y planeación sectorial.

- Estadísticas judiciales. Una organización que no conoce las cifras básicas entre las que su actividad se desenvuelve, no puede planear ni ejecutar adecuadamente. Los países deben crear Sistemas Nacionales de Estadísticas Judiciales, con información de las cortes, los ministerios, los organismos de inteligencia y el sistema.
- Centros de investigación oficiales y privados.

Gestión judicial

Siempre será poca la insistencia en el desarrollo de una gerencia moderna para el Poder Judicial. Para la región no puede citarse en la actualidad ningún modelo como punto de referencia, aunque sí la existencia de experiencias o programas pilotos.

A este propósito se requiere:

- Definir métodos de autogobierno judicial eficaces y ajenos a la burocratización.
- Formular indicadores de gestión. Los indicadores de gestión deben permitir generar estándares de funcionamiento, tanto para los despachos individualmente considerados, como para el conjunto de la jurisdicción. A nivel internacional existen parámetros de medición de congestión, retraso, productividad, calidad, eficacia, entre otros.

La evaluación sobre el buen uso de los recursos entregados a la administración de justicia debe asumir que dichos recursos se dan para obtener ciertos resultados de gestión, y que en la medida en que la relación costo-beneficio se deteriore en relación con unos estándares ideales prefijados, es necesario acudir con presteza a evaluar lo que suceda en la unidad que está funcionando deficitariamente. Esta es una típica función que un administrador diligente debe abordar en procura tanto del rendimiento del

servicio, como de la maximización en la utilización de los recursos que le son asignados. Desde este punto de vista se sugiere que al definir indicadores se establezca un sistema de alarmas que alerten sobre despachos que lleguen a puntos críticos de gestión para que sean atendidos de emergencia.

- Profesionalizar la administración judicial.
- Desarrollar programas de informática interactivos en los que se comprometa el propio Poder Judicial. Desde nuestro punto de vista, debe comprender por lo menos dos perspectivas: la de gestión y la de apoyo como sistema de informática jurídica documental.

En cuanto hace a la informática de gestión, el sistema debe estar en capacidad de controlar todas las actuaciones judiciales dentro del proceso mediante un sistema de alarmas que enmarquen los principales parámetros de gestión. Asimismo, debe estar en capacidad de producir, con toda la rapidez del caso, todas aquellas comunicaciones rutinarias concernientes al proceso. Como corolario de lo anterior, debe poder producir estadísticas de la gestión del respectivo despacho y permitir su consolidación.

En cuanto a la construcción del sistema jurídico documental, debe permitir recuperar información clasificada y ordenada por precisos descriptores, relativa a la normatividad vigente y a la jurisprudencia ilustrativa sobre la materia de que se trate, permitiendo ir directamente a la fuente antes que a la interpretación del compilador, y evitando tener el sistema lleno de información inútil.

- Implantar modelos de economías de escala a los procesos administrativos de la administración de justicia, por ejemplo al rediseñar las plantas de personal de los despachos judiciales o al disponer que determinados servicios, como los de notificadores, puedan ser prestados conjuntamente para varios despachos.
- Definir un sistema de carrera judicial estable, meritocrático, que busque la profesionalización, procure la formación continua y exija adecuados niveles de responsabilidad.

Responsabilidad

El principio de la inmunidad judicial debe reevaluarse. El error judicial debe generar responsabilidad. Igualmente, el administrador de la justicia tiene que responder a la sociedad por sus actos de gestión. La verdad es que estos objetivos no se han desarrollado entre nosotros.

LOS NUEVOS AGENTES DEL CAMBIO

La definición de una agenda integrada y comprensiva de reforma judicial impone adelantar nuevas alianzas para hacerla viable. El sector judicial es poco permeable al cambio, de manera que la estrategia debe llevarnos a vencer las resistencias internas mediante agentes

externos. Además los jueces siempre tenderán a reducir la reforma judicial a los cambios de códigos y aumentar los recursos²⁵⁷. Las autoridades fiscales y la sociedad civil son los mejores candidatos.

El presupuesto: instrumento para la reforma judicial

Cada vez que se revisa el problema financiero de la justicia, la aproximación a ella por parte de las autoridades judiciales y fiscales se lleva a cabo en el plano del gasto. Así, periódicamente se realiza una negociación o puja entre el gobierno y la justicia. Mientras aquél siempre presiona algunas reducciones, la justicia formula nuevos requerimientos. En la práctica la puja está condicionada por relaciones de poder, de suerte que por razones políticas el Ejecutivo termina haciendo concesiones para no llegar a indisponerse con el poder público que juzgará sus actos.

Es necesario que frente a requerimientos crecientes para mejorar el funcionamiento del sector judicial y el pobre resultado que hasta la fecha han mostrado las inversiones que en él se vienen realizando, se formule una política de gasto sistemática y racional, que estimule la eficiencia y cree alternativas de financiamiento en las cuales pueda apoyarse hacia futuro el gasto que se derive de las nuevas necesidades de la justicia.

²⁵⁷ Así es como una encuesta realizada en Brasil (1996) entre el Poder Judicial, por el Instituto de Estudios Económicos, Sociales y Políticos de Sao Paulo, IDESP, dio los siguientes resultados sobre los principales obstáculos al funcionamiento de la justicia: 85% falta de recursos materiales; 82% exceso de formalidades en los procedimientos judiciales y 81% insuficiente número de jueces.

Los ingresos

En los diálogos entre el gobierno y el Poder Judicial nunca se habla de los ingresos. Ni se vincula al Poder Judicial a la obtención de recursos para financiar parte de sus programas, ni se define conjuntamente una política que procure nuevos recaudos para la rama, relativos al servicio público de la justicia. Ni siquiera se le exige al administrador de justicia un control celoso sobre los ingresos que constituyen partidas ya existentes con destinación específica.

El concepto del autogobierno judicial debe llevar a entender a los agentes de la judicatura que la financiación, cuando menos de los gastos de inversión, debe vincularse a elementos de productividad de la rama. Es decir, que ahora el problema de los ingresos no es asunto exclusivo del gobierno y el de los gastos de la justicia.

A continuación se plantean algunas recomendaciones de política, para generar nuevos ingresos fiscales al sector.

La tasa judicial

Los derechos por acceso a la justicia, cuando no se trata de causas de interés general, deberían implementarse progresivamente.

Incautación de bienes y extinción del dominio

Una de las más importantes fuentes de financiamiento que podría tener el sector justicia está relacionada con la incautación de bienes, particularmente del narcotráfico y otras expresiones de criminalidad organizada, y la extinción de su dominio en favor de los estados.

Así las cosas, el control de gestión de los Consejos Judiciales debería extenderse a la actuación de los funcionarios judiciales para asegurar, por la vía de la resolución expedita y efectiva de la situación jurídica de los bienes que son objeto de comiso o decomiso, un mayor compromiso de la rama en estas materias. De alguna manera, para el futuro debería también pensarse en la posibilidad de vincular al menos una parte de los gastos de inversión a los bienes que se adquieran por esta actividad del Estado.

De esta manera se haría explícita la corresponsabilidad que le asiste a la justicia en la situación financiera de la Nación y del sector judicial en particular. Algunas inversiones podrían llegarse a atar a la diligente administración y control sobre el recaudo de estas partidas.

Los gastos

Las conclusiones de este trabajo acreditan la impertinencia de una política judicial centrada fundamentalmente en mayor gasto público, vía mayor número de funcionarios y mejores remuneraciones.

Sin perjuicio de la posibilidad de atender en el futuro inmediato las necesidades más apremiantes de la justicia formal, es necesario primero poner orden en casa.

Esto significa priorizar el gasto. Hacer inversiones donde sea más productivo socialmente. Explorar nuevos desarrollos en la administración de justicia que resulten de menor costo relativo. Condicionar la continuidad de ciertos egresos o inversiones a la optimización de los recursos humanos y administrativos.

Enseguida se formulan algunas recomendaciones en esta línea de pensamiento:

- Reconceptualización de las prioridades de gasto. No cabe duda que la dinámica del gasto público en la justicia está determinada por un hipérbolo que se nos plantea como una trampa y que se reproduce exponencialmente. Se trata de la necesidad de invertir cada vez mayores recursos en la justicia penal para atender el problema de criminalidad. Como el delito crece, se requieren mayores recursos para el funcionamiento de la justicia criminal. El resultado, sin embargo, parece cada vez más lejos de lograr el objetivo de disminuir las tasas de criminalidad. La conclusión es una: ésta no puede seguir siendo la solución. La inversión en la justicia penal represiva está presentando rendimientos marginales decrecientes en términos de productividad social. Llegó la hora de invertir en prevención.
- Racionalización de los recursos de la rama judicial: condicionalidad por eficiencia. En la idea de buscar una racionalización de esos recursos, se sugiere que en diversos aspectos de la actividad judicial (como los que a continuación se enuncian) se establezcan condicionantes que atenuen la apropiación de nuevos recursos a la obtención de metas de desempeño. Condicionar incrementos en el gasto a obtener unas metas de

gestión eficiente no es solamente la mejor manera de exigir una administración de recursos responsable, sino es también la única manera de lograr que ese gasto sea productivo en términos del logro de los objetivos que implica alcanzar el desarrollo económico.

La sociedad civil

La sociedad civil tiene que acompañar el proceso de reforma. Participar en su formulación y convertirse en vigilante de la acción de las autoridades de la justicia, con un sentido crítico constructivo.

Hasta la fecha, la sociedad ha actuado en forma marginal. Debería promoverse su organización y asegurarse que la ley permite que las entidades que se formen para este propósito puedan acceder a la información de la administración de justicia, amén de crearles canales de comunicación con los órganos rectores de la rama.

Muchas de estas iniciativas pueden constituir verdaderos anatemas frente al Poder Judicial. Pero es tiempo de iniciar su discusión.