

Una consideración realista del desarrollo institucional del sistema político en América Latina debe partir de la existencia de las diversas realidades de los grupos de países. En algunos casos sigue incompleta la configuración de un Estado-nación; en otros está condicionada por una gran heterogeneidad económica, social, cultural, étnica o regional. Por otra parte, la consolidación de la ciudadanía y su ejercicio regular es también disímil en la región. En algunos países subsiste una matriz económico-social sustentada en el latifundio y en las expectativas básicas: altos índices de pobreza, formas autoritarias de acceso al poder, situación de guerra interna, cultura política autoritaria y fraccionamiento económico, social y cultural.

¿Qué agentes sociales?

La transformación productiva con equidad requerirá el apoyo de los agentes sociales, sobre todo en términos de una motivación favorable para aceptar los esfuerzos y las responsabilidades inherentes. Pero, ¿qué agentes sociales podrán constituirse en el sustento social de la estrategia? Como no existe una respuesta válida para todos los países, es decisivo examinar la composición y las orientaciones de los agentes de cada lugar: sólo de ese modo podrá establecerse quiénes y en qué circunstancias podrán respaldar la transformación o, al menos, no convertirse en sus adversarios decididos.

Los estratos medios y populares urbanos y rurales debieran constituir el sustento natural de la transformación, pues tal vez sean sus principales beneficiarios. Sin embargo, a menudo su apoyo no se logra o se pierde, pues no es posible satisfacer a corto plazo sus demandas postergadas. Es también posible que los esfuerzos de ajuste y reestructuración afecten de manera negativa e inmediata a empresas y actividades que deberían beneficiarse en el mediano o largo plazos.

De allí que sea necesario lograr que los sacrificios y los beneficios se compartan de manera equitativa, a corto y mediano plazos, y que la transformación que privilegie la equidad entrañe la amplia participación de esos grupos. También es preciso realizar ajustes eficientes —no meramente depresivos— de la actividad económica que eviten la distribución inequitativa de sus costos y la desaparición anticipada de ciertas actividades.

Más allá de la especificidad política y social nacional, existe la necesidad general de encauzar los conflictos sociales, para lo cual es decisivo contar con un sistema institucional que lo permita. De allí la importancia del régimen político.

Democracia y desarrollo: vínculos problemáticos

La democracia no “resuelve” los problemas sociales, pero es condición necesaria para atenderlos. La transparencia de la sociedad sobre sí misma hace visibles los problemas del conjunto de los ciudadanos.

En el terreno normativo, la CEPAL postula que existe una afinidad electiva entre la formulación y aplicación de la propuesta de transformación productiva con equidad y un entorno democrático y participativo en que se garanticen los derechos

humanos básicos, se descentralice la toma de decisiones y se impulse la participación, y cuyo mecanismo principal de funcionamiento sea la formación de consensos. Asimismo, señala que para el éxito de la propuesta es fundamental que los conflictos sociales se mantengan en los límites en que el sistema democrático se pueda manejar, privilegiando instancias descentralizadas que acerquen las decisiones a la base social y eviten la acumulación de discrepancias en los ámbitos macrosociales.

En el terreno positivo, en cambio, se reconoce que los modos deseables de democratización y los medios viables de modernización no confluyen en una fórmula clara. Esto es así porque la incorporación decidida y sistemática del progreso técnico al proceso productivo, y su traducción en mayores salarios reales, exige de los agentes empresariales una amplia disposición de negociar; requiere también capacidad política del Estado para responder a la concertación de acuerdos entre los agentes de la modernización. Asimismo, la incorporación del progreso técnico a la actividad productiva se sitúa en una pugna distributiva para asignar recursos de diverso orden a distintos agentes sociales: gastos en educación y capacitación técnica, créditos a pequeños empresarios para inversión y aumento de productividad, subsidios selectivos e inversión en educación pública. Todo ello contribuye a difundir el progreso técnico, pero a la vez actúa como respuesta política al juego de demandas expresadas por grupos con distinta capacidad de presión y a la interacción dinámica entre agentes públicos y privados.

En defensa de la posibilidad de una relación virtuosa entre democracia y modernización, puede señalarse que la consolidación democrática se fortalecerá con el aumento de la equidad. En cambio, la erosión de ésta la debilitaría y generaría inestabilidad sociopolítica. Sin duda aquí se presenta un eslabón débil. Si han de integrarse los objetivos de democracia y desarrollo se necesita algo más: que la democracia tenga determinado nivel de estabilidad, que la expresión de la diversidad social —favorecida por la democracia— enriquezca la vida social y se encauce de manera ordenada y participativa.

Un área de debate: el concepto de gobernabilidad

Es claro que un listado de medidas deseables no constituye una agenda pública articulada ni asegura su viabilidad política y social. De allí la creciente importancia de llegar a una concepción estratégica de mediano plazo compartida que conjugue las dimensiones técnica y política y concite el necesario apoyo para llevarla a cabo, sobreponiéndose a las presiones corporativas.

Esta visión es más amplia que la considerada en el concepto corriente de gobernabilidad (en el sentido de *governability*), concepto equívoco cuyas consecuencias de política dependen de la orientación de los autores; de allí la necesidad de precisarlo para fines operativos. Una concepción tradicional del término puede inducir una visión restrictiva de las posibilidades que tiene un gobierno democrático de encauzar un proceso de cambios económicos, sociales y políticos.

Para la CEPAL, en cambio, la gobernabilidad debe enfocarse de manera dinámica, destacando la necesidad de que la sociedad y el gobierno jerarquicen un conjunto consistente de pro-

puestas –en el marco de las orientaciones económicas y sociales de la estrategia de transformación productiva con equidad– y obtengan un apoyo social sostenido que permita mantener la estabilidad del sistema. Carecería de sentido remplazar el voluntarismo de los años sesenta por un fatalismo tecnocrático.

Tal como es necesario evitar la tentación tecnocrática, que no toma en cuenta las demandas sociales, es preciso rechazar la populista, que pone el voluntarismo por encima de la técnica. La calidad de los procesos políticos y el liderazgo democrático son los requisitos de dicha posibilidad, que está condicionada por la concertación y la participación sociales.

Institucionalidad política

El asentamiento y la profundización de la democracia requieren de su fortalecimiento institucional, en un medio en el que aún prevalecen actitudes y conductas basadas en personalismos, actividades corporativas o acuerdos extrainstitucionales. Es importante fortalecer los liderazgos institucionales, más que personales, al tiempo que se incrementa su responsabilidad política (*accountability*), basada en la transparencia y el ejercicio del poder conforme a normas preestablecidas.

El liderazgo democrático debe tratar continuamente de reconciliar principios contradictorios de acción: sentir e inspirar confianza en la validez de sus políticas sin cerrarse a la crítica; buscar coherencia en las políticas y estar preparado para contemporizar a fin de extender el apoyo político, y aplicar medidas urgentes y controvertidas respetando, al mismo tiempo, las reglas del juego que permiten a los adversarios frustrarlas o deformarlas.

La existencia de sistemas democráticos estables exige la presencia de partidos políticos con amplio apoyo que expresen los intereses coherentes de clases o grupos dentro de la sociedad, pero que estén dispuestos a llegar a acuerdos de manera realista. Sin embargo, los partidos se enfrentan a múltiples desafíos en su calidad de “agregadores” y mediadores de demandas sociales. El grado de complejidad de las sociedades de la región torna difícil esta función: actores con demandas muy diversas, niveles de institucionalización muy dispares y una inserción muy heterogénea en la esfera productiva. Por otra parte, los partidos encuentran dificultades debido a las relaciones corporativas entre el aparato del Estado y los agentes productivos. Dichas relaciones plantean considerar el necesario financiamiento público de diversos aspectos de la operación de los partidos políticos, sobre todo en períodos de elecciones.

De ahí la necesidad de que los partidos políticos modernicen sus métodos de trabajo, integren nuevos sectores a la acción política e incorporen a su agenda temas que mejoren su carácter representativo. De ese modo puede evitarse una desintermediación política en favor de relaciones de clientelismo o corporativas. Los partidos deben ser capaces de organizarse para las elecciones, pero también para gobernar; ello exige que fortalezcan sus institutos de estudio e insistan en la incorporación de personas con capacidad técnica y científica que contribuyan a formular las propuestas de políticas públicas.

Los partidos han sido objeto de críticas frecuentes. Algunas se refieren a su desempeño y apuntan, entre otros aspectos, a la

falta de consistencia ideológica, el oportunismo y hasta la corrupción. En ese sentido, es evidente que los partidos deben ejercer su papel con responsabilidad e integridad. Sin embargo, otro tipo de crítica cuestiona su mera existencia como instituciones indispensables para la democracia. Estas críticas suelen provenir de quienes pretenden que el ejercicio del poder se legitime sobre la base de otras jerarquías u otros instrumentos, o de los que tienen una concepción más bien tecnoburocrática, en el sentido de que el funcionamiento de los partidos atenta contra la racionalidad y la eficiencia.

Concertación

Para la claridad y la estabilidad de los acuerdos en torno de los objetivos y los instrumentos de transformación productiva con equidad es fundamental examinar cómo puede evitarse un divorcio entre el poder y la sociedad y con qué modalidades institucionales –aparte de los acuerdos– pueden crearse escenarios que permitan encauzar y negociar conflictos e intereses contradictorios.

Se trata de desarrollar aptitudes y mecanismos funcionales para la construcción de mayorías en un marco institucional de consenso. Este acuerdo fundamental reconoce la existencia de intereses diversos, pero plantea una lógica para articularlos que prevé la negociación y el compromiso, rompe con el principio de la exclusión y propugna la formación de objetivos y metas generales compartidos.

La búsqueda de un acuerdo institucional, al que se una la capacidad para formar mayorías, supone un cambio significativo respecto de la cultura política tradicional de la región, pues incluye al menos tres aspectos que han sido problemáticos: el reconocimiento de la diversidad y el fortalecimiento de los actores de la sociedad civil; la generación de negociaciones con establecimiento de compromisos, y la transformación de los acuerdos y compromisos en referencias culturales compartidas.

Desde otro punto de vista, debe evitarse una concepción reduccionista que haga de la democracia la prisionera de una minoría poderosa o limite la expresión de aspectos de la realidad que no necesariamente deban ser consensuales.¹

Para dar ciertos pasos de normalización institucional pueden requerirse algunos niveles de consenso, pero éstos no pueden sobrevivir a su propia utilidad sin riesgos. Diversos aspectos funcionales para los requerimientos surgidos en transiciones de algún tipo pueden ser disfuncionales en etapas de mayor normalidad política. Por otra parte, los acuerdos de concertación se deben procesar institucionalmente, evitando reducir las instituciones democráticas al papel de instancias de mera ratificación de lo acordado.

1. Respecto a Colombia se ha señalado que el acuerdo sobre el Frente Nacional “borró la competencia ideológica y programática, acentuó la clientelización del régimen político, debilitó el sentido de pertenencia partidista y contribuyó a generar una honda y preocupante despolitización de la población”. Eduardo Pizarro, “La Comisión para la Reforma de los Partidos”, *Análisis Político*, núm. 26, Santafé de Bogotá, septiembre-diciembre de 1995.



El liderazgo democrático debe tratar continuamente de reconciliar principios contradictorios de acción: sentir e inspirar confianza en la validez de sus políticas sin cerrarse a la crítica; buscar coherencia en las políticas, y estar preparado para contemporalizar...

Participación

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

El apoyo de los agentes sociales de la transformación no debiera entenderse como la aceptación de una propuesta concebida por técnicos y políticos, sino como la incorporación a un proceso de decisiones y realizaciones. Por otra parte, la participación puede contribuir significativamente a evitar el problema del sector público: que no se desvíe de cursos que maximicen el bienestar de la población en su conjunto; la participación es un factor insustituible en los esfuerzos de concertación social, a fin de que sean en realidad representativos.

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

¿Cómo se incorpora a los agentes sociales a un proceso de decisiones y realizaciones? Para potenciar la participación se requieren nuevas modalidades de interacción de una amplia

variedad de organizaciones sectoriales o locales con el Estado, imponiéndole demandas y defendiendo a sus miembros contra los excesos, pero al mismo tiempo descargándolo de las responsabilidades que no puede atender con una eficiencia y una flexibilidad razonables.

Fortalecer el funcionamiento democrático precisa reforzar la participación mediante organizaciones sociales sólidas con capacidad de representación de intereses y de interlocución. Es necesario dar prioridad a las acciones que permitan que las personas, los grupos y las comunidades tengan acceso al progreso social por su propio esfuerzo y participen concertadamente en la búsqueda de soluciones.

Particular empeño deberá dedicarse a la generación de espacios en los que pueda darse una participación de personas y grupos que, por sus características étnicas, sociales, territoriales o de género, se encuentran marginados de los beneficios del desarrollo. La agenda pública definida mediante la concertación y la participación se concreta en políticas; pero éstas, a su vez, requieren un medio institucional adecuado.

ASPECTOS INSTITUCIONALES

Políticas e instituciones

En tanto que las políticas económicas registran una creciente convergencia en América Latina, la funcionalidad de los aspectos institucionales que inciden en el desempeño económico apenas se está explorando de manera sistemática. Ello a pesar de que la experiencia indica que la consolidación de las políticas depende del respectivo marco institucional, como lo destaca la literatura sobre la que Oliver Williamson ha llamado la “nueva economía institucional”. Trabajos en esa línea han dado origen al otorgamiento del Nobel de Economía a Ronald Coase en 1991 y a Douglass North en 1993.

Según North, el desarrollo de la “nueva economía institucional” se ha abordado en dos niveles complementarios. El primero se refiere al ambiente institucional, entendido éste como el conjunto de reglas fundamentales de tipo político, social y legal que establecen las bases para la producción, el intercambio y la distribución de bienes, servicios y oportunidades. Algunos ejemplos son las reglas que gobiernan los procesos electorales, el Estado de derecho—incluidos de manera prominente los derechos de propiedad y de contratación— y las reglas sobre la observancia de los derechos civiles e individuales. El segundo nivel es el que se refiere a los arreglos institucionales, es decir, el acuerdo alcanzado entre unidades económicas, el cual gobierna las formas en las que dichas unidades pueden cooperar o competir y proporciona un mecanismo con el cual se pueda efectuar un cambio en las leyes o en los derechos de propiedad.

Las políticas mejor fundadas analíticamente pueden no consolidarse o fracasar en un medio institucional poco favorable o adverso. De hecho, una debilidad importante en la etapa actual del desarrollo de América Latina es de naturaleza institucional; los costos de transacción son todavía altos y en el marco institucional que los determina aún predominan características tradi-

cionales. Estos costos—anticipados por Coase en 1932—corresponden a los gastos necesarios para estimar los bienes de diverso tipo que se han de intercambiar, así como para supervisar y poner en práctica los contratos, además del descuento por incertidumbre debido al grado de imperfección en la estimación y puesta en práctica de los acuerdos de intercambio. La profundidad y rapidez de los cambios en algunas políticas, especialmente en el terreno macroeconómico, no guardan relación con la subsistencia de instituciones opacas y tradicionales, las que constituyen un obstáculo significativo para el desarrollo regional.

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

Este desarrollo debe corresponder a la naturaleza y evolución de los diversos sistemas nacionales, ya que las instituciones son difícilmente trasplantables a un medio extraño. Las propuestas simplistas de cambio institucional, basadas de modo exclusivo en la experiencia centenaria de los países industrializados, deben ampliarse para considerar las respectivas especificidades.

La estrategia de transformación productiva con equidad plantea diversos cambios institucionales referidos al eficaz funcionamiento de los mercados. Además de la liberación de los precios y la desregulación de los mercados, puede requerirse la creación o simulación de mercados ausentes, insuficientes o segmentados, en situaciones en las que el precio que equilibra la oferta y la demanda en un momento dado no es el precio de equilibrio de largo plazo, es decir, el que refleja la escasez real de bienes y, sobre todo, de factores. Corresponde aplicar dicha intervención en el mercado en el que se origina la respectiva falla y no en el que se manifiesta, ya que de otro modo podrá crearse un nuevo costo de transacción.

Otros desarrollos institucionales corresponden a los cambios en los ámbitos de la organización de la empresa, las relaciones laborales, las vinculaciones entre el sector público y los agentes privados y la descentralización espacial. Un tema de especial importancia en el terreno institucional es el de la reforma del Estado.

Desarrollo institucional

Algunos aspectos institucionales que deberían ser tema de profundización y análisis se abordan a continuación.

Ahorro e inversión

El manejo consistente del conjunto de instrumentos monetarios, financieros y cambiarios, así como de los agregados tributarios y del gasto gubernamental, requiere arreglos institucionales que

permitan que las variables económicas fundamentales respondan a movimientos permanentes en los factores que las ocasionan, filtrándoles aquellos cambios que responden a movimientos especulativos, choques externos transitorios o situaciones de muy corto plazo.

Según el criterio convencional, el instrumento idóneo para aprovechar al máximo el escaso capital disponible es la libre fluctuación de la tasa de interés. La CEPAL considera que dicha tasa no puede ser el único instrumento de asignación de recursos, ya que los importantes vacíos, imperfecciones y segmentaciones de los mercados de capital de la región hacen necesario que el Estado tome medidas para corregir las graves y costosas distorsiones en la asignación de recursos derivadas de esas deficiencias.

El desarrollo financiero es distinto de la simple apertura en la materia, ya que requiere favorecer el desarrollo de sistemas financieros y de mercados de capitales solventes, competitivos y con mayor capacidad de evaluación de riesgos. De ahí que la formación de capital para el desarrollo, así como la dessegmentación del mercado de capital y la mejor asignación de la inversión, requieran modificaciones institucionales que permitan la inclusión de un mercado financiero dinámico de largo plazo, complementado con otro para proyectos de inversión de pequeñas y medianas empresas.

Para superar la escasez artificial de capital, la CEPAL propone, entre otras, las siguientes medidas encaminadas a fortalecer y consolidar los mercados de capital: a) la creación de fondos de inversión en capital de riesgo o en nuevas empresas; b) la formación de un segundo mercado de valores para empresas familiares o cerradas, con exigencias de contabilidad y auditoría mayores que las actuales pero menores que las impuestas a las empresas cuyas acciones se transan en la Bolsa; c) la conversión generalizada de activos financieros en valores (*securitization*); d) el arriendo de equipos con opción de compra (*leasing*) y retrocesión en arriendo (*leaseback*) de equipos tanto de segunda mano como nuevos; e) la factorización; f) exigencias de distribuir en dividendos 100% de las utilidades a los accionistas (y posiblemente incluso los fondos de amortización); g) el fomento de la reinversión de utilidades en la misma empresa o en otras por los accionistas o por las instituciones financieras intermediarias, y h) el establecimiento de un impuesto sobre las tierras y las propiedades de acuerdo con su valor de mercado.

Por otra parte, corresponde planear modalidades institucionales que permitan vincular los incrementos de los salarios con la inflación futura y con la evolución de la productividad. En el mismo sentido apuntan los modelos de estabilización, ligados al precio internacional de productos básicos de exportación, que busquen independizar la política macroeconómica y fiscal de los vaivenes del precio internacional de productos importantes en la canasta de exportación.

Al igual que la política monetaria, la fiscal requiere capacidad institucional e instrumentos adecuados para hacer una sintonía fina que facilite la armonía entre la evolución del gasto agregado—público y privado—y la del producto potencial. En efecto, la estabilización del gasto requiere de instrumentos flexibles y contingentes al nivel del gasto agregado, tanto fiscales como monetarios, que incidan de manera diferenciada en el consumo

y no tanto en la inversión (que es el efecto principal de las alzas en la tasa de interés).

Se debe mejorar la eficacia de la intermediación y la asignación de los fondos de inversión con soluciones institucionales que favorezcan una profundización y complementación financiera que incorpore al máximo de la población al ahorro y abra el mercado de capital a segmentos para los que en la actualidad está cerrado. Entre estos mecanismos conviene analizar el ahorro institucional de las personas para fines provisionales, para adquirir una vivienda o recibir un subsidio habitacional, o bien para la inversión en educación y capacitación. Un apoyo institucional de importancia para este tipo de mercados es el sistema de recaudación de la seguridad social, mediante el cual se podrían realizar el descuento y el reembolso automático de los créditos para educación y capacitación; también podrían generarse mercados secundarios de estos instrumentos diversificando y dando liquidez a estas inversiones.

Inversión en recursos humanos

A fin de acrecentar las inversiones en capital humano se precisa de un esfuerzo significativo de los sectores público y privado. Sin embargo, debido a la falta de garantías "reales" para tales préstamos, no hay un mercado privado para inversiones en capital humano. Esto se traduce en una inadecuada asignación de capital en la economía: se invierte de más en bienes de capital físico y menos de lo necesario en capital humano y en mejoras organizativas, con lo cual el producto nacional y la productividad total de los factores se reducen, incidiendo negativamente en la productividad y la demanda de mano de obra. Ésta es una de las principales causas de subempleo y desempleo en la región y claro ejemplo de una falla de mercado que perjudica tanto la eficiencia como la equidad.

La CEPAL propone utilizar los derechos de pensión como garantía de tales préstamos, tanto los que se prevé que acumulará el deudor en el futuro como los realmente acumulados por su aval. Una vez concluidos los estudios, se descontaría automáticamente al deudor, por nómina, una cotización mayor que la normal —o en caso de mora a su aval— hasta que se cancele la deuda y los intereses. Esta combinación de garantía adecuada y seguridad de cobro estimularía al sector privado a conceder préstamos para inversiones en capital humano y, a la vez, estimularía un mayor ahorro de los beneficiados y sus avales.

Por otra parte, la actual institucionalidad educativa necesita cambios profundos que apunten en tres direcciones: a) El financiamiento de la integración nacional, que en muchos países de la región está aún en ciernes o no plenamente lograda. b) La descentralización, haciendo hincapié en una mayor autonomía de los establecimientos educativos. La imagen institucional tradicional, segmentada e incoherente, debe modificarse para lograr la creciente vinculación de subsistemas autónomos: este tejido complejo, con proliferación de actores, percepciones, conductas y aspiraciones, haría indispensable un sistema de evaluación hoy inexistente. c) Los aumentos de los ingresos de un plantel y las remuneraciones del personal docente deberían vincularse a mejoras en el desempeño de los alumnos del plantel.

Generación de empleo productivo

Para generar empleos productivos es preciso que los productos de la región lleguen a mercados dinámicos de alto poder adquisitivo. Por tanto, es imprescindible avanzar en la inserción internacional de la zona. La institucionalidad pública destinada a la formulación y ejecución de las políticas de desarrollo exportador no ha evolucionado de acuerdo con la intensidad del proceso de internacionalización de las economías. De allí los esfuerzos por readecuar los ritmos y desempeños de los organismos de promoción de las respectivas cancillerías a estos nuevos desafíos. Esta readecuación debiera realizarse de consuno con las organizaciones de exportadores, estimulando un mayor compromiso privado con las políticas de promoción comercial, fomento tecnológico y capacitación.

La experiencia de las economías asiáticas muestra la relevancia estratégica de estas áreas, en particular: a) la creación de empresas comercializadoras-exportadoras; b) la instalación en los principales mercados de destino de empresas importadoras de productos nacionales; c) la suscripción de contratos de exportación con incentivos diferenciados de acuerdo con compromisos sobre valor exportado, y d) el fomento de la inversión en el exterior en comercialización y participación en cadenas mayoristas de distribución.

Los autores ortodoxos atribuyen el desempleo fundamentalmente a rigideces en el mercado laboral. Por tanto, hacen hincapié en las medidas que facilitan los despidos, limitan la sindicalización y las huelgas, desregulan la incorporación de trabajadores a determinadas actividades y eliminan o reducen el salario mínimo. Es indudable que los monopolios sindicales y las barreras a la entrada pueden ser peligrosos; por ejemplo, en economías como las de la región que tratan de insertarse en el mercado internacional, el control de las labores portuarias por parte de un gremio que limite el número de trabajadores podría tener un alto costo. Pero este problema normalmente sólo afecta a una franja pequeña de la fuerza de trabajo.

El problema mayor del grueso de los trabajadores es la baja productividad de sus empleos. Y ello se debe en parte significativa a inflexibilidades derivadas de la práctica tradicional de pagar salarios fijos que no vinculan el ingreso de los trabajadores al desempeño de la empresa. Esto limita notablemente el incremento potencial de la productividad y obliga a recurrir al despido como único método práctico para hacer frente a las recesiones.

Por consiguiente, la CEPAL aboga por un sistema de salarios flexibles (participativos), como el aplicado en Japón y Corea y en la economía taiwanesa, donde una porción significativa del ingreso de los trabajadores en su conjunto se vincula al desempeño de la empresa, lo que eleva la productividad, promueve la cooperación y aminora los conflictos dentro de la empresa.

Por lo demás, resulta conveniente propiciar una concertación directa entre empresarios y trabajadores, limitando la participación del Estado a mediador de última instancia. Tal concertación se orientaría a la competencia, la coordinación interna y la planificación estratégica de la empresa. Ésta se vería favorecida por el fortalecimiento de la capacidad de negociación co-

lectiva de los trabajadores y por la supervisión para cautelar el respeto a los derechos sociales y sindicales básicos.

Modernización tecnológica

La CEPAL considera que no es sólo la empresa o la incorporación de bienes de capital de última generación por sí misma lo que asegura el aumento de la productividad. Más bien es un marco institucional en el que la compañía aprende continuamente; aprende de otras empresas y de organizaciones especializadas en proveer información, enseñar sobre estrategia empresarial y asesorar sobre las mejores combinaciones entre organización y bienes de capital para una estrategia dada que, a su vez, requiere de revisiones y evaluaciones periódicas. Sólo en este marco empresarial se logrará también una capacitación óptima, ya que si ésta es ineficiente o atrasada técnica y organizacionalmente, habrá un entrenamiento inadecuado.

Por otra parte, las empresas deberían sustituir progresivamente las estructuras verticales y jerárquicas por modelos más horizontales y flexibles que permitan un intenso intercambio de información y estimulen la cooperación intrafirma.

La reforma del Estado

Avanzar por la senda de la transformación productiva con equidad requiere de una reestructuración sustancial del Estado y la gestión pública que permita ejecutar de modo eficaz y eficiente las tareas —antiguas y nuevas— que plantea el proceso de desarrollo.

Las fallas en materia de intervención estatal pueden ser tanto o más importantes que las fallas de mercado, lo que subraya la importancia de la competencia, la legitimidad social y la capacidad operativa de las instituciones encargadas de formular y ejecutar las políticas. En cambio, los mayores éxitos parecen asociarse a un estilo de intervención acorde con el funcionamiento y las tendencias de los mercados que evita distorsiones importantes de los precios relativos. En los casos de mercados débiles o incompletos, la política pública debiera orientarse a simularlos en el corto plazo y a estimular su creación o terminación en plazos medianos.

La precisión sobre el papel y las orientaciones globales del Estado exigen plantearse de modo inmediato la consiguiente y funcional reforma de los mecanismos de planeación, gestión y evaluación de las políticas públicas en las que se plasman las orientaciones generales. Como es evidente, estos temas constituyen aspectos analíticos y no etapas necesariamente consecutivas. De hecho, los problemas y las propuestas se redefinen con frecuencia y durante la aplicación de las políticas son previsible presiones para orientarlas de modos determinados.

Las políticas públicas se definen de manera progresiva más en relación con su objetivo que a partir de la administración pública respectiva. Esto es así porque cada vez más las políticas tienen un papel regulador y contribuyen a generar externalidades y lograr masas críticas, en colaboración con las organizaciones sociales y los agentes privados.

El fortalecimiento de la gestión superior del gobierno es de especial importancia. Dicha gestión es la llamada a conformar la necesaria articulación de la agenda pública; especificar las orientaciones generales en políticas; buscar el indispensable apoyo político y social para éstas, incluyendo el parlamentario; seleccionar y responsabilizar a un número reducido de funcionarios clave en su gestión, y orientar los necesarios procesos de evaluación de las políticas. Conviene examinar estos temas por separado.

En cuanto a la formulación de las políticas, se debe estudiar cómo llegar a una visión estratégica de mediano plazo que conjuga la dimensión política y la técnica y concite el apoyo político necesario para llevarla a cabo, sobreponiéndose a las presiones corporativas. Mejorar el sistema de análisis y de formalización de las políticas públicas y de elaboración de iniciativas legales o administrativas supone potenciar la coordinación intersectorial e interministerial, así como fortalecer la asesoría técnica brindada al poder legislativo.

En segundo lugar, para reformar la gestión pública será preciso concentrar esfuerzos en diversos aspectos. Conviene realizar múltiples cambios institucionales, revisar el papel y la estructura de los ministerios y reparticiones públicas, reforzar los mecanismos de coordinación e impulsar la adopción de metas interministeriales. La descentralización necesita un plan estratégico para conciliar su avance y consolidación con las exigencias de la política económica, así como para dar debida consideración a prioridades sectoriales y a estándares de calidad en materia de evaluación y gestión de proyectos.

Por otra parte, los recursos humanos y financieros siempre resultarán insuficientes frente a la multiplicidad de las tareas y debe asegurarse que su rendimiento sea el máximo posible. Cualquiera que sea el nivel del gasto público, su efecto dependerá de su gestión. Si ésta es inadecuada, por su calidad o por su orientación, el solo aumento de los recursos no garantiza resultados óptimos. De allí que sea necesario:

i) Mejorar la gestión de los recursos humanos, que constituyen el principal recurso del sector público; se requiere profesionalización, capacitación, transparencia y un alto grado de comunicación interna. También es importante flexibilizar los estatutos de los funcionarios para vincular salarios y despidos con el respectivo desempeño.

ii) Aumentar la eficiencia del gasto público con una mejora en su asignación mediante el fortalecimiento del sistema de evaluación de las inversiones públicas y la modernización del ejercicio presupuestario anual, sobre la base de disciplina fiscal, cobertura total del gasto, flexibilidad en el ritmo de ejecución y centralidad de la autoridad fiscal.

iii) Aumentar la eficacia del gasto social, para lo cual habría que orientar prioritariamente su gestión al logro de objetivos especificados y basar en ello su evaluación. Ésta, a su vez, debería ser el fundamento que justifique la renovación o extensión de los programas. La reasignación de recursos hacia los sectores sociales y de fomento productivo debe ir acompañada de un esfuerzo adicional por mejorar la eficacia y la equidad de las políticas. Esto significa velar por una adecuada complementación de los recursos en la prestación de servicios; la eliminación o reducción de subsidios no destinados a los grupos más

pobres o no consistentes con el fomento productivo, y la preocupación porque los subsidios lleguen con la mayor eficiencia a los grupos deseados.

Enseguida, se deben generalizar los instrumentos y mecanismos de gestión, a fin de abreviar los procedimientos internos, lo que incluye la informatización eficiente de la gestión, el costeo por programas y la designación de un encargado técnico-financiero en cada ministerio. En este sentido es importante otorgar la mayor transparencia posible a la gestión pública de manera que sus agentes puedan ser responsables de sus actos y, en general, se fomente la rentabilidad política (*accountability*) del sector público.

Mejorar la atención y la eficiencia de los servicios públicos requiere de modalidades de control y perfeccionamiento progresivo. Esto supone la simplificación normativa y burocrática como una tarea permanente.

La importancia relativa del sector privado en el suministro de bienes y servicios puede incrementarse mediante la desregulación de sus actividades, el otorgamiento de concesiones o la privatización de las empresas. En cuanto a esta última, un aspecto determinante de sus resultados es el modo en que se realiza; en la secuencia de las operaciones, el cambio de agentes no debe preceder a los esfuerzos de estabilización, sino ser posterior a ellos; lo mismo es válido para la regulación del sector.

Entre los temas de la regulación adquiere creciente importancia el impulso de la competencia, corrigiendo las imperfecciones del mercado respectivo o supliendo su inexistencia. También debe examinarse la capacidad reguladora del Estado en términos de la existencia de un marco normativo adecuado, equipos técnicos competentes y una institucionalidad que garantice la eficiencia del ente regulador.

En la regulación de monopolios naturales corresponde analizar en cada caso cómo podrían aumentarse las posibilidades de competencia, mediante la promoción de estructuras de mercado que reduzcan las barreras de entrada o la restricción de conductas anticompetitivas u orientadas a aumentar la concentración. Para facilitar la competencia en casos de privatización, sería conveniente asegurar que ésta vaya precedida de la restructuración del respectivo sector o empresa. Las actividades competitivas deberían ser separadas de aquellas que retengan características monopólicas: de ese modo se evitan los subsidios cruzados y la protección de la ineficiencia. Una alternativa para la privatización o la operación pública del monopolio natural es la licitación periódica del derecho a proveer el bien o el servicio monopólico.

Por otra parte, la existencia de altos costos de transacción, en particular de información imperfecta sobre los costos de las empresas reguladas, presenta dificultades para la fijación de tarifas a los monopolios naturales. Ello podría combatirse mediante la determinación de ajustes periódicos basados en la inflación y de una tasa de rendimiento meta que debería obtener una empresa modelo eficiente. Se trata de establecer una competencia subrogada impuesta por el modelo de empresa eficiente, cuyos costos corresponden al de compañías reales.


Es preciso mejorar la gestión de las empresas públicas. Los criterios de manejo flexible, descentralización operativa y autonomía relativa, combinados en dosis prudentes con la plani-

ficación y los controles, junto con más y mejor inversión, constituyen el nuevo marco estratégico de la administración de las empresas públicas.

Perfeccionar el control y la evaluación, la gran ausente en la región, de las políticas exige definir con nitidez los resultados que se esperan y elaborar indicadores que permitan su medición. También se requiere desarrollar un sistema de evaluación de sectores específicos del gobierno e identificar las medidas necesarias para mejorar la gestión y obtener un mayor rendimiento de los fondos públicos. Para ello debe considerarse en la formulación de las políticas la definición de misiones y productos que puedan evaluarse, la asignación de responsabilidades y autonomías y el establecimiento de un sistema de incentivos vinculado al logro y la superación de las metas.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Las iniciativas de concertación entre el gobierno y distintos agentes sociales de la región se concentraron inicialmente en crear las condiciones para asegurar el paso de regímenes autoritarios a sistemas democráticos. Actualmente, los procesos de concertación se refieren a políticas económicas de corto plazo, la regulación de precios y salarios y las relaciones entre Estado, empresarios y sindicatos. Ahora se requiere incluir un conjunto de acuerdos explícitos e implícitos de largo alcance entre el Estado y los principales actores políticos y sociales en torno de la estrategia de desarrollo y la secuencia de políticas e innovaciones institucionales que son necesarias.

¿Cuál es el contenido de dichos acuerdos y cuáles las mejores opciones para dichas secuencias y qué innovaciones son prioritarias? No existe una respuesta preestablecida para estas preguntas en escalas nacional o regional, pero lo importante es que son las preguntas relevantes. 

Bibliografía

- CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, Santiago, Chile, 1990.
- CEPAL, *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago, Chile, 1992.
- CEPAL, "Fortalecer el desarrollo. Las tareas de los noventa en América Latina y el Caribe" (título provisional), mimeo., Santiago, Chile, 1995.
- Eugenio Lahera, Ernesto Ottone y Osvaldo Rosales, "Una síntesis de la propuesta de la CEPAL", *Revista de la CEPAL*, núm. 55, Santiago, Chile, abril de 1995.
- Eugenio Lahera, "Diseño, gestión y evaluación de políticas públicas. Qué hacer en caso de reforma del Estado", mimeo., Santiago, Chile, 1995.
- Joseph Ramos, "¿Es posible crecer con equidad?", *Revista de la CEPAL*, núm. 56, Santiago, Chile, agosto de 1995.
- Gert Rosenthal, "Reflexiones sobre el pensamiento económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)", *Pensamiento Iberoamericano*, núms. 24 y 25, Madrid, Información Comercial Española y CEPAL, 1993 y 1994.