

Informe de Economía e Instituciones

Escuela de Economía. Programa de Estudios en Economía e Instituciones
Año 1, N° 3, julio 2008

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central “San Benito Abad”. Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Informe de Economía e Instituciones [en línea], Año 1 N° 3 (2008, julio). Universidad Católica Argentina. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Economía. Programa de Estudios en Economía e Instituciones. Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/informe-economia-instituciones-03-2008.pdf> [Fecha de consulta:.....]

(Se recomienda indicar fecha de consulta al final de la cita. Ej: [Fecha de consulta: 19 de agosto de 2010]).



Departamento de Economía
Programa de Estudios en Economía e Instituciones

Informe de Economía e Instituciones

Año 1 – Número 3
Julio de 2008

Índice

Resumen Ejecutivo 2

Columnas:

- **Retenciones, Bienes Públicos y Desarrollo Económico**, por Ernesto O'Connor 3
- **Redistribución del Ingreso y Función Pública**, por Gerardo Sanchís Muñoz 5
- **Necesitamos un Estado Fuerte y Limitado**, por Marcelo F. Resico 8

Editor: Dr. Marcelo F. Resico, Director del PEI

Asistente: Micaela Soria Guerrero.

Consejo Consultivo: Dr. Patricio Millán, Dr. José María Dagnino Pastore

Email: peiuca@uca.edu.ar

Tel: 4338-0649

El contenido del presente informe es responsabilidad de sus autores y no compromete la opinión de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Se autoriza su reproducción citando la fuente.

Resumen Ejecutivo

En su tercer número el Informe de Economía e Instituciones cuenta con tres columnas que abordan temas teóricos y de política económica con respecto al ámbito institucional.

En la primera, ***Retenciones, Bienes Públicos y Desarrollo Económico***, Ernesto O'Connor, aborda la compleja situación que está sufriendo el país, el reclamo del campo/interior por las retenciones y la política agropecuaria. Como sabemos, el Estado debe proveer bienes públicos ante las distintas fallas de mercado, así el gasto público social es un objetivo impostergable del mismo. La clase política ofrece los bienes públicos que manifiestan las preferencias de la población. Pero la clase política no paga el costo de la prestación de los bienes públicos, sino que recauda impuestos. El reclamo del campo/interior por más fondos descentralizados y propios requiere de una serie de respuestas concretas que permitan retomar un sendero de crecimiento, con inflación a niveles internacionales; en fin, definir un programa de desarrollo de largo plazo que no debería dejar de girar en torno a una nueva política agroindustrial nacional, que abarque a todas las economías regionales del país.

En la segunda columna, ***Redistribución del Ingreso y Función Pública***, Gerardo Sanchís Muñoz, se enfoca en un tema igualmente relevante: la "redistribución del ingreso" en Argentina. El autor sostiene que la brecha entre ricos y pobres puede disminuir siempre y cuando exista un estado autónomo, y eficiente, que aplique la ley en forma imparcial. Destaca tres clases de redistribución del ingreso, la primera estructural, la segunda una redistribución directa a través de transferencias de emergencia y la tercera gravar mediante impuestos indirectos coyunturales. Finalmente señala que en Argentina se lleva a cabo la segunda y tercera en mayor medida debido a la falta de un aparato administrativo idóneo con agentes sociales profesionales de carrera.

En la tercer columna, ***Necesitamos un Estado Fuerte y Limitado***, Marcelo Resico, parte de la idea de que un Estado Moderno debe ser *fuerte* para sostener su independencia de los diversos grupos de presión, y al mismo tiempo *limitado* para no excederse ni abusar en las funciones que desempeñan. En este sentido existen varios puntos que cumplir, a saber: la existencia de una visión estratégica, consensos sobre políticas de largo plazo, independencia de los grupos de presión, prevalencia de las reglas por sobre la discrecionalidad, el fomento de la subsidiariedad-participación, la excelencia de la función pública, y la lucha contra la corrupción. Así, partiendo de instituciones sólidas y transparentes, estabilidad política, la eficacia del gobierno, la calidad de las regulaciones, el estado de derecho, y ampliar la participación de la ciudadanía se puede lograr un Estado Moderno, es decir fuerte y limitado.

Columnas

Retenciones, Bienes Públicos y Desarrollo Económico

Por Ernesto A. O'Connor*

La economía argentina se encuentra, en 2008, ante una situación compleja, y la cuestión del reclamo del campo/interior por las retenciones y la política agropecuaria ha puesto al país en vilo. Además, en pocos meses, las expectativas acerca de la marcha futura de la actividad se han aminorado enormemente: el clima de negocios y el boom de consumo van dejando paso a actitudes mucho más prudentes, casi excesivas, como la compra de divisas por parte del público en general, y una retracción de nuevos proyectos de inversión, ante la duración de la crisis gobierno-campo/interior, una inflación elevada, y una crisis de expectativas sobre la política económica. Pero el problema del campo es más profundo que el debate sobre las retenciones, y refleja una discusión de fondo sobre la provisión de bienes públicos, su forma de financiamiento, y sobre el proyecto-país.

La provisión de bienes públicos y las retenciones

Las finanzas públicas distinguen entre bienes públicos y bienes privados. El Estado debe proveer bienes públicos ante las distintas fallas de mercado, y, obviamente, ante su misión de redistribuidor de ingresos, para equiparar diferencias sociales. En este sentido, el Estado puede realizar, concesionar, o regular, una serie de actividades diversas que, más allá de la defensa nacional y la justicia, van desde rutas y autopistas, obras de infraestructura, recitales culturales, hasta bienes sociales, como ser educación, salud, planes de empleo, entre otros.

Evidentemente, el gasto público social es un objetivo impostergable del Estado. Se trata del gasto público orientado a la redistribución de ingresos, y que persigue objetivos de promoción, desarrollo y asistencia social. Los criterios que lo fundamentan pueden ser el distributivo puro – se debe mejorar la distribución del ingreso-, el enfoque de necesidades básicas insatisfechas, donde se destina a sectores sociales objetivo, y, por último, el enfoque de igualdad de oportunidades para todos.

El gasto público social es un objetivo impostergable del Estado.

La dimensión política del gasto es un tema no menor, pues determina que nivel de gobierno lo ejecuta. En este sentido, puede ser centralizado, o más o menos descentralizado hacia los niveles de gobierno subnacionales, en países federales.

Un problema central son los mecanismos de revelación de preferencias de gasto (nivel y monto) de la población, pues de estas preferencias se determina un nivel y calidad de gasto que amerita ser financiado con una presión tributaria equivalente. Los ciudadanos eligen representantes, para el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, y estos manifiestan, en principio, las preferencias de los ciudadanos. De esta manera, la clase política se prepara para ofrecer y producir bienes públicos, que manifiestan las preferencias de una parte de la población.

* Director del UCA-PAC.

Pero la clase política no paga el costo de la prestación de los bienes públicos, sino que recauda impuestos.

La dimensión política del gasto es un tema no menor, pues determina que nivel de gobierno lo ejecuta.

Como los consensos son difíciles de lograr en la política ordinaria, se recomienda el método del consenso para leyes fundacionales, como la Constitución, o leyes de coparticipación federal de impuestos. En cambio, el método de la mayoría simple es el más aplicado, pero corre el riesgo de que las mayorías simples son volátiles,

y se ajustan en función de la calidad de los bienes públicos recibidos, con lo cual los niveles de provisión de bienes públicos logrados pueden ser inconsistentes en el tiempo.

De alguna manera, esto está ocurriendo en la sociedad argentina. Un sector regional descentralizado, cansado de financiar *in aeternum* una provisión de bienes públicos determinada, asignada, y ejecutada mayormente por el Estado Nacional, con discrecionalidad regional negativa para ellos, se ha opuesto a un nivel de presión tributaria que estaría superando los niveles confiscatorios. Las retenciones a la soja, que estaban en el 27% en octubre, en plena siembra, pasaron al 35% en diciembre, y a ser móviles alcistas desde el 11 de marzo de este año, antes de la cosecha. La alícuota del impuesto a las Ganancias, por ejemplo, de 35%, está superada por los niveles que alcanzan actualmente las retenciones móviles para la soja y el girasol. La decisión del Congreso de rechazar el proyecto de ley del Ejecutivo motivó la suspensión de la resolución 125, pero la política fiscal y la política agropecuaria siguen pendientes de soluciones.

¿Qué bienes públicos se financian con los fondos anteriores y los actuales de las retenciones? Supuestamente, planes sociales para los más carecientes, y subsidios para que los precios internos de los alimentos no suban. ¿Cuál era la pobreza en 1999? 35%. En 2002, 52%. En 2007, descendió hasta el 27% en la medición del INDEC previa a la "intervención" del IPC. Según estudios privados, se ubica por lo menos en el 33% de la población en 2008. ¿Ha sido eficiente la asignación de bienes públicos para cumplir el objetivo de redistribuir ingresos?

Impactos en el Federalismo

Desde otra perspectiva, la centralización de los fondos públicos ha erosionado la capacidad de maniobra autónoma de los gobiernos provinciales y municipales. El peso de los impuestos no coparticipales es creciente, con la inflación, la suba de salarios y de precios de los commodities: el impuesto al cheque (inexplicablemente sólo se coparticipa el 30%), las contribuciones a la seguridad social, y las retenciones. De este modo, con los años se ha deteriorado la participación de las provincias en la masa tributaria nacional.

La centralización de los fondos públicos ha erosionado la capacidad de maniobra autónoma de los gobiernos.

Porcentaje de masa tributaria nacional que reciben las provincias (2000-2007)

en millones de pesos

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Recaudación tributaria nacional	49.102	45.403	50.476	72.275	98.285	119.252	150.009	199.781
Retenciones + 70% Impuesto al cheque+ C.Seg. Social (no coparticipable)	8.998	10.977	11.583	34.354	28.311	35.253	46.494	66.326
Coparticipación y otras transferencias corrientes de origen nacional	16.409	15.562	15.217	20.146	28.269	34.521	42.312	54.550
Participación que reciben las provincias de la masa tributaria total, en %	33,4	34,3	30,1	27,9	28,8	28,9	28,2	27,3

Fuente: elaboración propia en base a S.de Hacienda

En 2000, sobre \$ 49.102 M recaudados por la Nación, y sin existir el impuesto al cheque ni las retenciones, la participación que recibían las provincias de la masa tributaria total era del 33.4%, cercano al 34% mínimo establecido por la ley. En 2007, en cambio, de \$ 199.781 M recaudados por el gobierno central, a las provincias llegaron \$ 54.450 M, es decir, el 27.3%. Así, la asignación de gasto por parte de los gobiernos locales queda muy limitada, pues vienen pidiendo fondos en la distribución por coparticipación federal de impuestos, y es el gobierno central quien detenta los fondos para financiar nuevas erogaciones de origen local. Además, el 75% de la deuda de las provincias esta contraída con el Estado Nacional, lo cual las debilita enormemente en la relación bilateral.

Propuestas para mejorar la provisión de bienes públicos en Argentina

El reclamo del campo/interior por más fondos descentralizados y propios requiere de una serie de respuestas concretas que permitan retomar un sendero de crecimiento, con inflación a niveles internacionales, para definir un programa de desarrollo de largo plazo que no debería dejar de girar en torno a una nueva política agroindustrial nacional, que abarque a todas las economías regionales del país.

Ante todo, una buena y fácil solución sería la urgente coparticipación total del impuesto al cheque, cuyo status quo no tiene explicación.

Otra opción es una redefinición de los roles de la ANSeS, que, de financiar deuda pública nacional - sorprendente rol de un ente que administra fondos de pensión de un sistema de reparto- podría asumir de manera formal y definitiva la deuda de las cajas provisionales provinciales no transferidas a la Nación, ya que tiene superávit. Además, fundamentalmente, unificar los criterios de pensiones a lo largo del territorio nacional, eliminando las jubilaciones provinciales y estableciendo una legislación definitiva.

Por último, ¿que hacer con las retenciones? Ante todo, debatir si son útiles para financiar bienes públicos que permitan una reducción efectiva de la pobreza. Luego, ver la experiencia internacional: ¿cuántos países gravan exportaciones?

En este caso, apuntar a una supresión gradual de las retenciones, alineado con un programa agroindustrial y un proyecto país de largo plazo, que permita llegar a una cosecha de 150 millones de tn en pocos años, y a un boom de oferta y colocación externa de producciones regionales. ¿Y la brecha fiscal? Desregulando el mercado energético, los subsidios nacionales caerían drásticamente.

De esta manera, crecerá la actividad regional, aumentará el empleo local, descenderá la pobreza, el Estado necesitará menos fondos tributarios para financiar gasto social ineficiente, y el asistencialismo de tipo clientelista se reducirá notablemente. Esto sería, quizá, un programa de desarrollo económico viable de largo plazo, algo que Argentina no encuentra desde hace casi un siglo.

Redistribución del Ingreso y Función Pública

*Por Gerardo Sanchís Muñoz**

El reciente conflicto derivado de la resolución 125/08 de Retenciones Móviles ha hecho evidente la falta de debate sobre este asunto. Un primer paso es definir qué se entiende exactamente por "redistribución del ingreso". Para la ciencia económica, redistribución del ingreso es, al menos, lograr que las franjas de la población que menos porcentaje del ingreso nacional reciben, vean aumentar su participación en él de manera sustentable. Este es el sentido de una *política de Estado*, como existe en todos los países avanzados, donde se debaten ocasionalmente algunos impuestos, cargas o transferencias, pero no el principio rector en sí.

Existen al menos tres estrategias posibles para la redistribución del ingreso, aunque sólo una tiene una efectividad sustentable, y se ajusta así a nuestra definición. La única estrategia sólida para mejorar la equidad de una sociedad es la que podríamos llamar la redistribución "institucional" o "estructural". Cuando un

La única estrategia sólida para mejorar la equidad de una sociedad es la que podríamos llamar la redistribución "institucional" o "estructural".

Estado es fuerte, autónomo, efectivo y eficiente, y aplica la ley en forma imparcial –todos los ciudadanos son iguales ante la ley y ante las políticas aplicadas-, la redistribución es *automática*, y permanente. En las democracias más avanzadas, y donde el Estado tiene las características antes descritas, no hay pobreza masiva, ni marginalidad desesperante, ni una gran brecha entre ricos y pobres. Es la acción *ex post* del Estado, a través de los impuestos y de las transferencias que realiza con lo recaudado, lo que lleva a este nivel de bienestar social, a la baja conflictividad política y a un ambiente de innovación e inversión. En ninguno de estos países la economía pierde pujanza por esta acción redistributiva estructural, previsible y consensuada.

En casi todos estos países, la distribución del ingreso personal *antes* de impuestos, o sea previa a la acción del Estado, es sensiblemente desigual, con coeficientes de Gini cercanos a 0.50, similares a los de la Argentina o Brasil. Sin embargo, computado el ingreso disponible (después de impuestos y transferencias) se logra una marcada equidad distributiva, con Gini menores a 0,40. Así, Irlanda pasa de 0,52 a 0,34; Portugal de 0,49 a 0,38; Italia de 0,48 a 0,37; y como caso más notorio está Dinamarca, cuyo Gini antes de impuestos es de 0,48 para caer luego del efecto redistributivo del Estado a menos de 0,28,

* Profesor de Dedicación Especial, Departamento de Economía, UCA.

uno de los más equitativos del mundo. Es decir, que los mercados no nacen equitativos, sino que se hacen. Por ello es que, al menos en la letra de la ley, todos los sistemas impositivos y de gasto público son similares, y progresivos, en los estados modernos con economías de mercado.

Este es también el caso de la Argentina, donde la redistribución "teórica" de su estructura impositiva y de gasto social debiera producir un efecto parecido a la de los países antes mencionados. Lo cierto es que el Estado argentino no sólo no cierra la brecha, sino que pareciera que ayuda a ampliarla. Según el último estudio

exhaustivo realizado por Gomez Sabaini en 2002 para la CEPAL¹ sobre la incidencia distributiva de los impuestos argentinos, el efecto agregado general de éstos era *regresivo*, aunque levemente. A este efecto debemos sumarle la regresividad del sistema de transferencias estatales, en donde sólo el 22% del gasto social llega a los cinco deciles de menores niveles de ingreso –el porcentaje correspondiente para Dinamarca, por ejemplo, es del 75%-². En este sentido no es tan importante lo que un gobierno declame retóricamente sino la calidad y efectividad de sus políticas medidas por los resultados.

El problema se produce cuando la disfunción del sistema estatal, que amalgama evasión, elusión, informalidad, fuga de capitales y clientelismo, la falta de registros confiables y de controles por oposición, hacen que un aparato administrativo diseñado para redistribuir, termine, perversamente, *concentrando* el ingreso. Por ende, la verdadera fuente y garantía de redistribución es recuperar la tan mencionada *calidad institucional*.

El problema se produce cuando la disfunción del sistema estatal hacen que un aparato administrativo diseñado para redistribuir, termine, perversamente, concentrando el ingreso.

Sin embargo, en nuestro país usamos esta expresión, de un modo ambiguo. La calidad institucional no es que un presidente se decida a ser respetuoso sino que sea *obligado* a serlo, por un Estado autónomo e imparcial que pueda limitar su poder. El ladrillo de las instituciones imparciales y justas es la Función Pública. Sin ella no hay

institucionalidad. Por ejemplo, si los jueces, policías, e inspectores impositivos tienen "calidad" como funcionarios, es decir son competentes, íntegros e imparciales, habrá Justicia, Seguridad y Recaudación Justa. Todo lo demás – marco legal, infraestructura, estructura y sistemas- está en un segundo plano.

Si la Función Pública es endeble, y se le otorga una nula importancia social y respeto a la investidura y a los criterios de idoneidad en la selección política; cuando se anula la carrera funcionarial, los concursos y el sistema de mérito en su integralidad, se destruyen poco a poco todos sus atributos, capital indispensable para la calidad *institucional*. Así, el interés primordial del Estado no es más respetar la ley ni atender las necesidades del ciudadano, sino que sólo actúa en función del poder y de su acumulación. Un sistema fundamentalmente politizado, es un sistema fundamentalmente corrupto. A la larga o a la corta, los poderosos no pagan lo que tendrían que pagar y los

¹ Gomez Sabaini, Juan Carlos, et al., *La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino*, Serie Gestión Pública Nro.20, ILPES –CEPAL, Santiago de Chile, 2002.

² Informes de la Economía Real: Empleo y Desarrollo, UCA, Escuela de Economía, Año II, nro 7, Mayo 2007, pág. 3.

débiles no reciben lo que deberían recibir. El "rico" siempre puede torcer al funcionario venal a su favor, o prometer al caudillo de turno una contribución a la próxima campaña. En definitiva, controla al poder estatal. Cuando el Estado es manejado por el dinero y el poder, pierden, siempre, los que carecen de ambos. Es una ley incontestable. La corrupción que es un efecto y no una causa del Estado sin función pública autónoma, es así uno de los peores enemigos de la redistribución del ingreso.

La segunda estrategia de redistribución del ingreso, menos óptima, es la redistribución directa a través de transferencias de "emergencia", aunque terminen siendo permanentes. Estas políticas se hacen frecuentes sobre todo cuando el Estado, por su debilidad intrínseca y nivel de corrupción, no logra llevar a cabo la "redistribución estructural" antes detallada. Este es el caso argentino. Se produce porque la institucionalidad falla y no permite que el Estado imparcial e íntegro redistribuya cumpliendo estrictamente las leyes fiscales, que como vimos, son progresivas en teoría. Claro, son estas mismas falencias las que limitan el impacto positivo de la redistribución directa. Al no existir un aparato administrativo idóneo con agentes sociales profesionales de carrera *imparciales*, la ayuda social, indefectiblemente, se hace clientelar y dirigida, cuando no desviada. Al no haber Estado autónomo del poder tampoco hay control, ni auditoria, ni posibilidad de reclamo. Otro estudio de la Escuela de Economía de la UCA³ mostró como en la Argentina, si se suman todos los fondos afectados a la asistencia a familias en situación de pobreza, de las jurisdicciones nacional, provincial y local, debiera alcanzar y sobrar para suplementar el ingreso de todas las familias que se encuentran por debajo de la línea de pobreza del país llevándolas por encima de ese límite.

*Un sistema
fundamentalmente politizado,
es un sistema
fundamentalmente corrupto.
Los poderosos no pagan lo
que tendrían que pagar y los
débiles no reciben lo que
deberían recibir.*

La tercera estrategia, tan sub-óptima como la anterior, es gravar discrecional y arbitrariamente a las manifestaciones de actividad económica, que en general se confunden por "riqueza". Estos son los impuestos indirectos "coyunturales" como las retenciones, o como el impuesto al cheque. Castigan al que invierte, produce y se esfuerza, al que "apuesta al país", o sea que desalientan una conducta muy preciada para una economía, y no forzosamente gravan estrictamente al "rico". A veces, sucede todo lo contrario. Si no hay Estado autónomo y función pública imparcial, el inspector no le termina cobrando al que más debiera pagar, desde el punto de vista de la equidad fiscal. Cuando el Estado es débil y cooptado por la política, los poderosos –económicos y políticos- no pagan lo que deberían. En teoría, los impuestos los debería cobrar el "Estado", y no el "gobierno" de un determinado partido político. Porque se suponen permanentes y generales –es decir lo pagan los que lo tienen que pagar, indistintamente de la coyuntura política. No será así en el caso de países como el nuestro en donde el "Estado" y "gobierno" son confundidos, por obra de la destrucción de la función pública, que garantizaba la existencia de una burocracia estatal autónoma de los avatares del poder político, -como por ejemplo la que fue desmantelada en el INDEC recientemente-. Por ende, no sólo la estrategia de gravar la supuesta "riqueza" será distorsiva, sino que sin asegurar su afectación a los que más necesitan los fondos –mediante una redistribución directa, es decir la estrategia segunda- es improbable que esta política sea realmente redistributiva en el sentido progresivo del término.

³ Informes de la Economía Real: Empleo y Desarrollo, UCA, Escuela de Economía, Año I, nro 4, Noviembre 2006, pág. 2.

En síntesis, la verdadera solidaridad social es cuando un Estado autónomo con jueces, auditores, defensores y fiscales no sometidos al poder de turno, actúa de forma imparcial y todos pagan los impuestos que deben, empezando por los que más pueden hacerlo. Así existe un menor margen para las conductas regresivas que perpetúan la marginalidad. En definitiva, hay menos tolerancia para el fraude, y por ende menos facilidades para que prosperen los experimentos populistas, demagógicos, clientelistas, y fundamentalmente, corruptos. Hoy la Argentina se encuentra en el puesto 105 del índice de corrupción de *Transparency International*, o sea entre los países más corruptos del mundo, junto con Burkina Faso y Albania. Es un índice intachable, y en cualquier caso no somos los argentinos los que podemos cuestionar la adulteración de índices estadísticos ajenos.

Lo más paradójico de esta crisis es que los Argentinos pretendemos seguir adelante con un Estado sin sistema de mérito, sin carrera profesional, sin requisitos de idoneidad y sin función pública respetada como tal. Peor aún, creemos que puede haber redistribución del ingreso real en un entorno de fuerte corrupción. Esto no sólo no es posible en los hechos, "técnicamente", como se explicó en este artículo, sino que es contradicción en su esencia. La redistribución nace de un criterio de justicia, es decir ético, y moral, mientras que la corrupción es la negación de la moral pública. Este "olvido" de los valores como único cimiento posible de una sociedad con una política "no totalitaria" es un verdadero invento argentino, hijo dilecto de la viveza criolla. Más aún, es nuestro actual proyecto de Nación, nuestra "política de Estado". Una Nación sin Estado, es decir sin una estructura compleja, profesional, conocimiento intensiva, y con capacidad administrativa y peso técnico y político propio, que llegue a quienes tiene que llegar, y sostenga proyectos de magnitud y sofisticados con eficiencia, no estamos seguros pueda llamarse una Nación.

Necesitamos un Estado Fuerte y Limitado

Por Marcelo F. Resico*

El estado moderno es aquel que atiende eficazmente las necesidades de los ciudadanos generando asimismo adhesión al mismo. Si bien durante los años 80 y 90s prevaleció la postura que asociaba el sector privado a la eficiencia y el

Las experiencias recientes ponen de manifiesto que las reformas económicas resultaron más beneficiosas en países donde el estado es fuerte pero concentrado en las tareas de su específica incumbencia.

sector público con lo opuesto, las experiencias recientes ponen de manifiesto que las reformas económicas de los 90s resultaron más beneficiosas en países donde el estado es fuerte pero concentrado en las tareas de su específica incumbencia.⁴ Esto lleva a replantearse el rol del estado como promotor y regulador. El marco legal y regulatorio debe encuadrar el

funcionamiento del mercado. Incluye la lucha frente a los delitos económicos y la política de defensa de la competencia. La seguridad jurídica es necesaria para la confianza humana, la cual a su vez es un ingrediente esencial.

* Director del Programa de Estudios en Economía e Instituciones, Departamento de Economía, UCA.

⁴ Véase por ejemplo, *Chile Recent Policy Lessons and Emerging Challenges*, World Bank Institute, Guillermo Perry & Danny M. Leipziger, 1999, 438 páginas.

Los extremos opuestos a un estado moderno son el estado cooptado por grupos de interés específicos, que tiene claro su fin porque es muy estrecho, pero deja de lado las demandas de la mayoría de la población y el estado arbitrario, muy común en nuestro sub-continente que consiste en adaptarse automáticamente al impulso personal del gobernante de turno, especialmente cuando está rodeado del aura de la autoridad concentrada y la retórica demagógica. De este modo y por contraposición se llega a la conclusión de que un estado moderno debe ser *fuerte* para sostener su independencia de los diversos grupos de presión, y al mismo tiempo *limitado* para no excederse ni abusar en las funciones que desempeña.

Asimismo la definición y la estructura del estado moderno, fuerte y limitado, que se distingue de estos los dos excesos mencionados, no se agota en esta distinción. Más bien requiere la existencia y el impulso de ciertos elementos básicos fundamentales. Estos son: visión estratégica, consensos sobre políticas de largo plazo, independencia de los grupos de presión, prevalencia de las reglas por sobre la discrecionalidad, fomentar la subsidiariedad-participación, la excelencia de la función pública, y la lucha contra la corrupción.

Un estado moderno debe ser fuerte para sostener su independencia de los diversos grupos de presión, y limitado para no excederse ni abusar en las funciones que desempeña.

Un primer punto a tener en cuenta es la *visión estratégica* acerca de qué funciones el estado debe asumir, cuáles incentivar y cuales delegar. Asimismo, la referida visión estratégica del rol del estado debe estar fundada en la existencia de políticas de estado de largo plazo fundadas en consensos amplios. Dado que el rol del estado está constituido de funciones, acciones y tareas que se hacen efectivas a través de períodos de tiempo prolongados, es fundamental la estabilidad de las políticas que le sirven de base. Asimismo, por la misma característica, deben estar basadas en consensos más amplios que el de algún partido político exclusivo. Los partidos interpretan los principios de los consensos fundamentales ya sea en un sentido o en otro de acuerdo también con la necesidad de adaptación de los mismos a las diversas circunstancias. Sin embargo, no deben ir más lejos de los mencionados principios del consenso para que la alternancia electoral no descarrile hacia dinámicas de polarización y deterioro de la trayectoria temporal de las instituciones y por ende el desempeño de la economía.

Un Estado requiere: visión estratégica, consensos sobre políticas de largo plazo, independencia de los grupos de presión, prevalencia de las reglas por sobre la discrecionalidad, fomentar la subsidiariedad-participación, la excelencia de la función pública, y la lucha contra la corrupción.

Un elemento fundamental de las mencionadas políticas consiste en la *independencia de los grupos de interés particular*. En varias experiencias se ha verificado que la inestabilidad asociada a políticas de modernización del estado conducidas por los gobiernos se debe a lo sesgado de su enfoque al coincidir fuertemente con el interés de algún grupo particular. De este modo la administración siguiente se

ve fácilmente tentada a apartarse de la línea seguida por el gobierno antecedente con lo cual se cae en ciclos (por ejemplo 'privatizadores vs. estatizadores') con la consecuente pérdida de continuidad, coherencia y consistencia de los objetivos de la administración pública. La confrontación entre dos lógicas opuestas sin base consensual lleva a ciclos contraproducentes.

En cuanto a la capacidad de los grupos de intereses de balancear la acción de las agencias gubernamentales y de ejercer una acción frente a algunos desarrollos económicos, su función es invaluable siempre que sean una expresión democrática. Para que esto se convierta en un beneficio es necesario revisar las estructuras institucionales en búsqueda de un diseño, ya sea voluntario como espontáneo, en el que se puedan tener en cuenta los balances necesarios: participación-gobernabilidad, decisiones prudentiales-consenso, contrapesos-cooperación, etc. Asimismo, es importante recalcar que la interpretación de estas asociaciones intermedias debe partir de un sano espíritu de descentralización que respete las esferas inferiores de poder.

En cuanto al tema de la necesidad de *prevalencia de las reglas frente a la discrecionalidad* destacamos la necesidad de reglas y de pautas de comportamiento, que se diseñan más bien externamente y que enmarcan la conducta de los agentes. Ahora bien, un sistema de puras reglas no parece adecuado para resolver los problemas reales en tiempo real, mientras que la discrecionalidad deja un margen abierto para la corrupción y las conductas arbitrarias. En general es comprensible que se busque una síntesis entre cualidades en los sistemas que podríamos denominar de 'discrecionalidad acotada', en los cuales la mayor parte de las decisiones quedan sometidas a reglas mientras que se mantiene un cierto espacio para la decisión individual con respecto a los casos más importantes. Asimismo la toma de decisiones prudentiales, es decir en función de cierta circunstancia peculiar o completamente nueva, es realizada en un contexto de construcción institucional, por ejemplo, consejos o '*boards*,' donde existe un grupo de personas cualificadas desde el punto de vista técnico y de honestidad. Esto, precisamente, es otro recaudo para que las decisiones de este tipo no puedan ser desviadas a la búsqueda del interés particular.

Otro elemento fundamental consiste en el objetivo general de la *descentralización y la participación*. La estructura institucional debe estar fundada en la subsidiariedad. Esto implica un compromiso para que la estructura de toma de decisiones sea descentralizada y transparente, y esté fundada en un proceso de abajo hacia arriba. Debe asimismo incentivarse la participación pública. La descentralización de funciones en base al principio de subsidiariedad atiende a que las mismas se ejerzan en el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos que sea posible. De este modo, se facilita la participación de los mismos, tanto para la identificación de las necesidades como para la generación de responsabilidad propia. De este modo la Sociedad Civil se puede constituir en el mecanismo más relevante para evitar abusos, lo que implica un compromiso permanente por la democracia, la ampliación de espacios de participación y de los lazos espontáneos de la comunidad. En este sentido se vuelven importantes las relaciones entre el gobierno y la sociedad –que en definitiva es la última autoridad de control público.

Otro elemento hace referencia a la capacitación del personal que actúa en el estado. Es necesario insistir en la eficiencia del estado y en su transparencia lo cual reside, en último análisis, en la existencia de funcionarios de excelencia, comprometidos con las políticas públicas y que asciendan por un orden de méritos. Esto requiere asimismo el impulso de la excelencia de la administración pública, lo que implica una gestión de alta calidad y formación de capital humano en el sector público. En este sentido, la función pública no se diferencia de otras actividades humanas, en las cuales la calidad de la función es directamente proporcional a la existencia del capital humano en la organización de que se trate. La capacitación puede ser tanto, técnico-profesional específica, como así también en la gestión. Históricamente se ha destacado la primera en detrimento de la segunda pero la recuperación de esta última es fundamental dado que la capacidad de gestión es un requisito transversal a toda la función

pública. La cual está relacionada con la capacidad de hacer operativas las políticas diseñadas previamente.

Tanto la capacitación técnica, como la de gestión, deben ser promovidas por un conjunto de políticas coherentes que apunten en un mismo sentido. En un primer lugar, es esencial la escala del mérito. Si en la administración pública no se asciende por mérito sino por otras razones, nunca habrá un incentivo auxiliar que pueda promover la excelencia. En segundo lugar, es fundamental la existencia de una política de capacitación, tanto externa (permite incorporar adelantos que están en la punta del desarrollo específico a nivel mundial), como así también interna al país ya sea a través de acuerdos de largo plazo con universidades nacionales como por órganos de capacitación de la misma administración pública.

Finalmente, se encuentra la cuestión de la transparencia de la gestión y la lucha contra la corrupción. Tanto para combatir contra el clientelismo y la corrupción de los sistemas administrativos públicos y de los partidos políticos, como para fomentar una sana competencia es necesario partir por establecer la importancia de instituciones sólidas y transparentes, fundadas en el imperio de la ley. Asimismo se verifica la necesidad de que las normas estén respaldadas por órganos de control y por la existencia de medidas efectivas y severas contra las prácticas corruptas.

En este sentido, para lograr un estado moderno, fuerte y limitado, es necesario partir por establecer la importancia de instituciones sólidas y transparentes, fundadas en el imperio de la ley, la lucha contra la corrupción, y la constitución de un marco de competitivo. Asimismo, es importante la estabilidad política, la eficacia del gobierno, la calidad de las regulaciones, el estado de derecho, y ampliar la participación de la ciudadanía.