



Acuerdos Básicos RAP para el Tricentenario

Bases Institucionales para el Desarrollo Inclusivo y Sostenible

VISIÓN COMPARTIDA DEL GTII Y GTDS

Versión Final - agosto de 2014

I. LA DEMOCRACIA Y EL DESARROLLO

Garantizar el derecho a participar en la vida política y acceder al poder es un rasgo que define a la democracia.

Contar con partidos políticos institucionalizados y con organizaciones de la sociedad civil activas y de calidad es fundamental para la participación de los ciudadanos en las actividades políticas, sociales, culturales y económicas. Esto enriquece el diálogo, promueve que todas las voces y opiniones tengan la oportunidad de ser escuchadas y facilita la búsqueda y formación de consensos básicos sobre objetivos que coadyuven al bien común y se plasmen en políticas de Estado.

La participación democrática –y la calidad de las organizaciones de la sociedad civil que canalizan esa participación– se ve muy favorecida cuando la sociedad invierte de forma continua en mejorar las capacidades de las personas y se prioriza la lucha contra las barreras que impiden la inclusión. Entre esas barreras sobresalen el respeto débil de los derechos de las minorías, la falta de acceso a recursos para mejorar capacidades en sectores socialmente vulnerables y la escasez de oportunidades para la movilidad social ascendente.

El desarrollo, cuando es inclusivo y sustentable, refuerza la democracia porque mejora las capacidades de las personas y crea oportunidades.

El desarrollo inclusivo concibe la creación de oportunidades y de capacidades como dos facetas complementarias de un mismo proceso. De poco sirve generar oportunidades si los individuos no cuentan con capacidades para aprovecharlas y, a su vez, es difícil que mejore dinámicamente el bienestar de la sociedad si no se valora el esfuerzo del individuo por superarse en la actividad –con o sin fines de lucro– que elija realizar.

Para sostener un proceso de desarrollo inclusivo hay que cumplir con dos condiciones necesarias. La primera es hacer crecer la productividad como forma genuina de crear empleos de calidad creciente y de expandir las oportunidades para emprender e innovar. La segunda es fortalecer las capacidades de las personas a través de la inversión en educación, salud e infraestructura social y económica, de forma que esas personas cuenten con los recursos que son necesarios para sacar provecho de las oportunidades de movilidad social ascendente que genera el crecimiento.

Para ser sustentable el desarrollo debe mostrar una preocupación permanente por integrarse armónicamente con el ambiente que lo sustenta. Esto se relaciona íntimamente con la inclusión. Una sociedad que descuidara los efectos del crecimiento sobre el medioambiente estaría cargando sobre las generaciones presentes, y en particular los más vulnerables en la sociedad, con daños a su salud y calidad de vida; y por otro lado, estaría viviendo a costa del capital natural de las generaciones venideras y ello supondría reducir tanto las capacidades como las oportunidades que tendrán esas generaciones.

El desarrollo tiene cuatro características clave.

1. Es una tarea colectiva de toda la sociedad y que necesita de la cooperación a largo plazo de todos para ser efectiva.
2. Requiere movilizar recursos humanos, naturales, tecnológicos y de capital a gran escala y ello demanda no sólo bienes privados e iniciativa privada sino también bienes públicos, que van desde la seguridad ciudadana hasta el cuidado del medio ambiente, la salud y la educación.
3. Supone la transformación estructural de la economía, de la sociedad y del entorno geográfico y es difícil que ello ocurra sin que aparezcan incertidumbres y tensiones que deben manejarse con iniciativas destinadas a evitar problemas de inclusión, de sustentabilidad ambiental y de inequidad que resten legitimidad al proceso de cambio.
4. Es intensivo en demanda de reglas de juego y políticas públicas estables, creíbles y alineadas con los incentivos para: coordinar inversiones de escala en infraestructura económica y social y en capital humano y conocimiento; generar confianza para la inversión, sobre todo cuando existen complementariedades intra-privadas y público-privadas; manejar los conflictos distributivos y las consecuencias sociales adversas que aparecen en todo proceso de cambio; proteger el medio ambiente y garantizar la estabilidad económica.

II. LA IMPORTANCIA DE LAS REGLAS

Las instituciones son reglas generales que sirven para organizar la interacción social y son funcionales para resolver problemas de coordinación, de acción colectiva y conflictos de interés, de forma de cimentar la confianza y la solidaridad y crear un clima propicio para la competencia y la cooperación.

Como el desarrollo es una tarea de acción colectiva a gran escala, se sigue que las instituciones son un insumo fundamental de esa tarea. Las instituciones son, en este sentido, un factor causal del desarrollo.

Cuando se observa la tarea del desarrollo desde esta perspectiva, el régimen democrático que la Argentina logró a partir de 1983 aparece como un activo para el desarrollo. La razón es simple: el desarrollo se alimenta con el esfuerzo de toda la comunidad, la organización de ese esfuerzo colectivo demanda una estructura institucional adecuada y la democracia es un instrumento poderoso para construir instituciones. Si se observa qué países lideran el desarrollo en función de los indicadores elaborados por las Naciones Unidas es fácil constatar que democracia, calidad institucional y desarrollo van de la mano.

En tanto reglas generales para organizar la acción colectiva que surgen de un consenso asentado en la política, las instituciones son superiores a los arreglos *ad hoc*, a las decisiones discrecionales, los privilegios y el trato de excepción otorgados por el poder de turno para promover el desarrollo. Esto es así por las siguientes razones:

- Reglas de juego estables y compartidas generan previsibilidad y la previsibilidad es crucial para inversiones de gran escala y a largo plazo, así como para brindar señales que orienten las decisiones personales de formación de capital humano, inversión en conocimiento y gestión sustentable del capital natural.
- Acotar el margen para la concesión de privilegios y favores apuntala la legitimidad de las actividades tanto públicas como privadas y ello se traduce en confianza. La confianza es un insumo esencial para invertir, coordinar inversiones entre sectores y regiones, alentar la intermediación financiera y los mercados de capital y promover la solidaridad con el otro, que es el mejor antídoto contra la exclusión.
- Reglas de juego transparentes, iguales para todos, que busquen incentivar la participación y el diálogo multisectorial y contribuyan a mejorar la calidad de las políticas públicas. Institucionalizar el diálogo y la participación aporta información sobre necesidades específicas de los sectores económicos y de los diferentes grupos sociales involucrados; puede descubrir oportunidades no percibidas por la autoridad y puede servir para coordinar y reforzar los incentivos a la hora de resolver problemas puntuales de acción colectiva.

En suma, no habrá desarrollo ni sustentabilidad sin un marco institucional estable, de calidad y basado en consensos. Si nuestra democracia falla en producir ese marco terminará debilitándose, presa del clientelismo, el capitalismo prebendario y la corrupción. Además, la democracia generará un Estado escasamente probo, discrecional, cortoplacista y abandonico que no cumplirá con las expectativas de su gente y fracasará en la tarea de generar bienes públicos y políticas de Estado.

III. CUATRO BLOQUES INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO

El marco institucional que demanda el desarrollo es complejo. En este sentido hay cuatro puntos a considerar:

- *Primero*, el conjunto de reglas que es relevante para el desarrollo debe integrarse de manera armónica y funcional dentro de una estructura jerárquica de instituciones cuyo orden se establece a partir de los fundamentos políticos y jurídicos del Estado.
- *Segundo*, las instituciones cumplen funciones muy diversas en la medida que deben gobernar y regular diferentes ámbitos de la acción colectiva y, además, deben adaptarse dinámicamente a las demandas que plantea la acción colectiva en pos del desarrollo. El diseño de reglas pro-desarrollo requiere de un Congreso activo, íntimamente conectado con la sociedad a través de la acción de los partidos políticos y la sociedad civil y que cuente con capacidades técnicas propias para llevar adelante los trabajos de ingeniería institucional.
- *Tercero*, las reglas valen si regulan efectivamente la acción colectiva; es decir, valen en la medida que se monitorea su aplicación y se castigan los desvíos, para lo cual se necesitan reglas de juego para el control de los agentes económicos y las autoridades de aplicación y un Poder Judicial eficiente.
- *Cuarto*, las reglas no se pueden implementar y hacer funcionar eficientemente si no hay organizaciones del Estado que estén en condiciones de hacerlo.

Tomando en cuenta los cuatro puntos anteriores, surge que para el desarrollo económico, cuatro grupos de instituciones son clave:

- 1) **Democracia**, entendida como la forma de acceso al poder del Estado basada en elecciones competitivas y participación universal.

Como ya se argumentó, la democracia tiene un papel esencial e irremplazable para incentivar la participación y el diálogo de forma de generar consensos que sean percibidos como legítimos por la sociedad.

Las instituciones de la democracia son de orden jerárquico superior y son esenciales para generar desde la política el marco legal y regulatorio de orden jerárquico menor que servirá para organizar la actividad económica y avanzar en la inclusión y el cuidado del medio ambiente.

- 2) **Estado de derecho (o república)** entendido como reglas que limitan y controlan el ejercicio del poder político, previniendo especialmente el abuso del poder del Ejecutivo. Estas reglas son también parte del marco institucional superior.

Si en el ejercicio del poder uno de los poderes tiende a avasallar a los otros, ello equivale a negar en la práctica el Estado de derecho. Cuando esta anomalía está presente, las instituciones de orden superior no cumplen su rol de manera adecuada y ese hecho se refleja en un funcionamiento deficiente del marco

institucional de orden inferior, cuyo objetivo es reglamentar los diferentes ámbitos de lo económico y lo social. Las deficiencias de funcionamiento de este marco pueden tomar diferentes formas: baja calidad de las reglas, inestabilidad normativa, mala aplicación o incumplimiento de las normas.

Cuando las instituciones republicanas de orden superior no funcionan bien, es más fácil para los grupos de presión de distinto carácter impulsar de manera exitosa cambios a medida en la legislación o excepciones en su aplicación referidas a actividades, empresas o asociaciones específicas. Esto afecta tanto la calidad como la estabilidad del marco normativo y se traduce en desconfianza, lo cual no sólo afecta a la inversión al generar falta de previsibilidad sino, también, erosiona la capacidad del Estado para mediar en conflictos distributivos al restarle legitimidad a su accionar.

Pero incluso si el marco institucional es razonable, el Congreso puede fallar en los controles o el Poder Judicial puede ser ineficiente en hacer cumplir las normas, investigar de manera laxa, o hacerlo con rezagos temporales que tornan las sanciones en inoperantes. Bajo estas condiciones, lo que falla es la implementación de las normas: porque no se aplican, porque la falta de controles permite que se apliquen deficientemente, o porque se busca favorecer intereses de grupos económicos o facciones políticas. Los resultados de estas deficiencias son conocidos: corrupción, clientelismo, prebendas, ineficiencia en el uso de los fondos públicos y falta de confianza en la capacidad de la justicia para resolver controversias contractuales entre partes en tiempo y forma.

Estos fenómenos de inestabilidad y falta de calidad de reglas de juego son un veneno para el desarrollo y la sustentabilidad porque el Estado falla en dos misiones que debe cumplir y son irremplazables. Por un lado falla en proveer reglas y políticas públicas creíbles para solucionar problemas de coordinación, de acción colectiva y de mediación confiable en el conflicto de intereses. Por otro, falla en la provisión de bienes públicos al desviar fondos con fines que no fueron contemplados por el Congreso al dictar las normas.

Se concluye, entonces, que la política debe poner énfasis en velar y presionar permanentemente por el buen funcionamiento de las instituciones superiores del Estado de derecho y de las organizaciones encargadas de controlar la rendición de cuentas y garantizar la transparencia en la función pública. Una preocupación permanente de los partidos políticos en relación con esto es crítica para lograr un funcionamiento eficiente del Estado, de forma que este cumpla con su misión en el desarrollo.

3) Derechos de propiedad, competencia económica y prevención y manejo de conflictos.

Este segmento del marco institucional está, como se dijo, subordinado jerárquicamente a los dos anteriores y debe cumplir con una serie de funciones que son esenciales para un proceso de desarrollo y se relacionan específicamente con: la preservación de derechos, el abuso, los conflictos y la protección social.

Así como el Estado de derecho previene el abuso del poder político, para promover el desarrollo sustentable se necesitan instituciones que brinden garantías a los agentes productivos y los consumidores contra los abusos por parte de otros agentes. Entre estas instituciones se destacan los derechos de propiedad y las que protegen la competencia y los derechos laborales.

Los abusos pueden ser de orden diverso y se reflejan de distintas formas: baja inversión por falta de confianza en los derechos de propiedad; ineficiencia asignativa, daño a los consumidores y distorsiones distributivas vinculados con poder de mercado; explotación laboral facilitada por la informalidad; externalización de costos ambientales y negación del derecho al desarrollo de las generaciones futuras. .

Los derechos de propiedad y las regulaciones para garantizar la competencia y los derechos del trabajador deben estar bien definidos, ser estables y hacerse respetar para cumplir su rol de coordinar y dar incentivos apropiados que eviten los abusos. Es fundamental considerar que los derechos de propiedad y las áreas reguladas pueden ser de distinto tipo, desde los que garantizan la propiedad en el ámbito privado en sus diferentes versiones –personas físicas, sociedades con o sin fines de lucro, cooperativas– hasta la propiedad pública nacional y provincial y mercados muy regulados como el de la salud o el financiero.

El diseño de un marco institucional adecuado en esta dimensión no es tarea fácil. El Congreso requiere de insumos técnicos e información de calidad, de participación y diálogo con los sectores involucrados. Esto es especialmente así cuando se trata de legislar e implementar políticas en áreas difíciles y con sensibles consecuencias para el desarrollo, como en las instancias en que:

- los derechos de propiedad son difíciles de definir, como en el caso del medio ambiente;
- están involucrados bienes públicos que son difíciles de financiar, de custodiar y de proveer a través de mecanismos competitivos;
- están involucradas actividades que necesariamente deben regularse por presencia de fallas de coordinación o existencia de poder de mercado originado en causas naturales o en la intervención pública;
- existen tensiones entre el respeto de los derechos de propiedad y la inclusión, como cuando se invaden espacios públicos urbanos;

- se trata de asuntos que involucran la relación Nación/Provincias, como el caso de recursos naturales;
- se violan de hecho derechos de propiedad debido a fenómenos de crisis o inestabilidad macroeconómica, como en el caso de fuertes devaluaciones, aceleraciones de la inflación o imposición de decisiones de cartera obligatorias;
- los derechos de propiedad están sometidos a litigio e involucran segmentos relevantes de la población como en el caso de reclamos jubilatorios.

Dado que la inclusión es una meta del desarrollo, también es necesario contar con un marco institucional eficiente para proteger a los sectores que están en una posición de vulnerabilidad debido a condiciones socioeconómicas desfavorables que los entranpan en la pobreza. En este caso, el énfasis debería estar en el marco regulatorio de las políticas de protección social y de áreas que son determinantes para la movilidad social ascendente como el acceso a la educación de calidad, a la vivienda en un entorno con infraestructura adecuada y un medio ambiente sano y equilibrado.

Los conflictos de interés son inherentes a la actividad económica. Por ello, las instituciones para prevenir o abordar conflictos y resolver disputas distributivas son una parte esencial del marco institucional. Si los conflictos son agudos o constantes la disposición a cooperar y ser solidario, la inversión y la creatividad emprendedora se debilitan. En la Argentina, este segmento del marco institucional debe recibir particular atención por tres razones que hacen al contexto. En primer lugar, la sociedad muestra problemas de inclusión y ello es una fuente frecuente de conflicto. En segundo lugar, se trata de una economía rica en recursos naturales, y a éstos se asocia naturalmente la puja por la apropiación de rentas y por cuestiones ambientales. En tercer lugar, siendo un Estado Federal, necesita contar con mecanismos estables y que se perciban como legítimos para organizar la distribución de recursos entre la Nación y las Provincias.

En combinación, los componentes (2) y (3) incentivan la inversión en capital físico y humano pues aseguran a los agentes económicos que podrán desempeñar sus actividades en un ámbito de competencia razonablemente justa y equitativa, podrán recoger los frutos de su esfuerzo y no correr riesgos de ser expropiados por otros actores privados o por el poder político. Asimismo, facilitan las planificaciones de largo plazo, generan confianza en que las autoridades mediarán con justicia y rapidez en los conflictos y en que no se encontrarán barreras insalvables que confinen a trampas de pobreza y no inclusión.

4) Capacidad del Estado,

Es fundamental tener en cuenta que por ser un actor central en la sociedad, un Estado que funciona bien no sólo ayuda a la eficiencia sino que genera un efecto multiplicador y potenciador de las buenas prácticas.

El funcionamiento del Estado tiene dos dimensiones: por un lado la institucional, que se refiere a las normas que lo constituyen y regulan su funcionamiento y, por otro, la organizacional que se vincula con los recursos físicos y humanos de que dispone y la calidad de los mismos y con el diseño de su estructura funcional. Más específicamente hay que considerar las siguientes funciones:

- i) capacidad física de monopolizar la fuerza para prevenir la guerra civil, mantener el orden y hacer cumplir las leyes;
- ii) contar con reglas de juego y organizaciones para el ejercicio de la “capacidad regulatoria”;
- iii) mantener un funcionariado competente para la provisión de bienes públicos o semi-públicos clave para el desarrollo, como por ejemplo, la seguridad interna y externa, la estabilidad macroeconómica, la educación y la infraestructura;
- iv) reglas que premien la preparación y el esfuerzo para el desempeño de las tareas técnicas del Estado de forma que los funcionarios sean probos y la burocracia sea eficiente y reclutada en base al mérito;
- (v) recursos económicos suficientes a través de la recaudación y el acceso al crédito, de forma de contar con espacio fiscal suficiente para implementar políticas y cumplir las funciones sin comprometer la salud financiera del Estado.

IV. PRIORIDADES PARA LA ARGENTINA

Argentina tiene dos grandes activos institucionales para llevar adelante la tarea del desarrollo: la democracia – consolidada en lo electoral aunque por lo general excesivamente delegativa – y un Estado capaz de monopolizar la fuerza y evitar conflictos armados entre secciones de la sociedad.

Sin embargo, Argentina no es un país desarrollado. Causa fundamental de su subdesarrollo son los déficits en el resto de los componentes institucionales que hemos analizado y, en especial, en lo referido al ejercicio del poder político antes que al acceso.

Más específicamente, en orden de importancia se alcanzaron acuerdos respecto de la necesidad de atacar las siguientes cuestiones:

- 1) **Debilidad del Estado de derecho**, que se traduce en bajos anticuerpos contra el abuso / imprevisibilidad del poder del Ejecutivo en materia de política fiscal, monetaria y regulatoria. Además, una consecuencia no deseada de la

concentración de poder de decisión en órganos unipersonales es la baja calidad en el diseño de las políticas públicas.

- 2) **Inestabilidad de los derechos de propiedad**, especialmente medida por la influencia del poder político en la transferencia y re-transferencia de grandes bloques de recursos y flujos económicos. También son débiles e inestables derechos como el previsional, donde se producen cataratas de juicios.
- 3) **Baja eficacia del Estado para proveer bienes públicos y semi-públicos** que aumenten la productividad de la economía y ataquen las disparidades distributivas intra- e inter-generacionales, con un criterio de largo plazo centrado en la formación de capacidades de las personas y en debilitar los factores que impiden la inclusión y generan condiciones de trampas de pobreza y degradación ambiental.
- 4) **Eficacia intermitente y/o sesgada para resolver conflictos económicos entre grandes actores sociales** (sindicatos, empresas) y territoriales (provincias, municipios). Causa fundamental de la debilidad estatal es el patrimonialismo sistémico: la apropiación de recursos públicos con fines privados o partidarios (corrupción) afecta las posibilidades de implementación de las políticas públicas a medida que diezma recursos económicos y humanos de las agencias de aplicación.
- 5) **Reducida capacidad para coordinar el uso del territorio** y la construcción de infraestructura para el desarrollo con el propósito de propender a una mayor integración regional como forma de reducir las disparidades de capacidades, ingreso y oportunidades.
- 6) **Falta de políticas consistentes** y de amplio consenso para la dimensión de distribución regional e inter-generacional de los recursos, en particular: preservación del capital natural para la generaciones futuras; atención a la dinámica demográfica y sus repercusiones sobre la dinámica urbana, la política de formación de capital humano de los jóvenes y la proyección a futuro de las necesidades del sistema de seguridad social.

V. PROPUESTAS CONSENSUADAS DE MEJORA INSTITUCIONAL

En base a los argumentos expuestos, se consensuaron las siguientes recomendaciones.

- Es prioritario trabajar por una **justicia independiente y eficiente**, atendiendo a dos frentes institucionales: a) garantizar los derechos constitucionales a todas las personas (incluyendo derechos de propiedad) b) reforzar el Estado de derecho

mediante agilización de procedimientos, incorporación de tecnología, transparencia y control para la selección y remoción de magistrados, carrera profesional y gestión.

- **Reforzar el poder del Congreso**, un ámbito de construcción de instituciones y elaboración de políticas públicas por consenso inter-partidario, lo cual en general produce decisiones de mayor calidad y estabilidad que las decisiones tomadas en base a poderes unipersonales. Cabe mencionar especialmente, la **reglamentación de los DNU** (Decretos de Necesidad y Urgencia) y contar con una **Oficina Legislativa del Presupuesto** robusta (i.e., capacitada técnicamente e independiente de los intereses electorales), que dotaría al Congreso de la capacidad de controlar los abusos del poder presidencial en su fuente misma, la “caja”.

Si Congreso y Justicia, junto a otros organismos de control, previenen efectivamente los abusos de poder, el marco institucional mejora y es posible crear **bienes públicos** que aumenten la productividad económica con mayor probabilidad de efectividad, sustentabilidad y supervivencia frente a las tentaciones partidarias de corto plazo.

- Es necesario fortalecer sustancialmente la **estabilidad macroeconómica** por medio de un **pacto de sustentabilidad fiscal** y un **Banco Central con autonomía** para preservar el poder adquisitivo de la moneda. La economía argentina ha sido históricamente volátil y no ha sido capaz de generar una moneda estable. Este rasgo devino en una fuente de deterioro institucional *per se* al obligar a cambios abruptos en las reglas de juego y privar a la economía de una moneda segura para denominar los contratos.
- Una **burocracia meritocrática y transparencia y libre acceso a la información pública** mejoran la calidad de las políticas públicas y reducen el patrimonialismo. Los concursos públicos son la regla de oro para aumentar la capacidad burocrática. Una condición necesaria para cumplir esta misión es contar con institutos de relevamiento y evaluación de información tanto acerca de variables económicas, sociales y ambientales como de los efectos reales de las políticas públicas. Información disponible y confiable en estas áreas aumenta la calidad de las decisiones económicas (de empresarios y trabajadores) y habilita el perfeccionamiento gradual de las políticas públicas.
- Contar con un **instituto de relevamiento y evaluación de información**
El objetivo del Instituto es proveer un bien público importante como la información estadística y análisis tanto acerca de variables económicas y sociales como de los efectos reales de las políticas públicas

- Reglas claras y equitativas para la **prevención y resolución de conflictos en el plano económico y social**, sea que involucren disputas por el producto económico entre empresarios, sindicatos, sectores informales y consumidores, o por la renta fiscal entre poderes funcionales y territoriales del Estado nacional, o por los impactos ambientales de las actividades económicas. Promover, además, la institucionalización de espacios de participación multisectorial y de organizaciones de la sociedad civil para el diálogo público-privado en sentido amplio. La revitalización de las negociaciones paritarias es un activo que precisa institucionalizarse (esto es, asegurar su supervivencia más allá de vaivenes políticos), pero es preciso mayor equidad en la distribución provincial de ingresos; mayor transparencia en las transferencias a los sectores informales de la economía; más espacio para prevenir y resolver tensiones que involucran el capital natural y la distribución intergeneracional de recursos en general.