

Construir instituciones para el desarrollo

Pável Isa Contreras

Ministro de Economía, Planificación y Desarrollo

Hay corrientes de pensamiento que proponen que el desarrollo, la prosperidad y el bienestar de los países dependen de las instituciones que éstos logren construir. Las instituciones se entienden como las reglas y las prácticas que las sociedades adoptan y que condicionan el comportamiento de la gente y de las organizaciones.

A raíz de esta doctrina académica cinco instituciones que debemos construir o fortalecer para acelerar la transición hacia una sociedad de más bienestar.

Instituciones fiscales robustas

En el esfuerzo por impulsar el desarrollo, el rol del Estado es insustituible. Esta es la única institución capaz de proveer o asegurar la provisión en cantidades suficientes de bienes públicos o meritorios que son indispensables para generar bienestar inmediato o para crear las condiciones para que esto sea posible a más largo plazo. En este orden se encuentran cuestiones como la protección ambiental, la infraestructura básica, la seguridad pública, la educación y la salud.

Estamos obligados a construir una fiscalidad suficiente, equitativa y de calidad, que ponga al Estado en condiciones de hacer su trabajo. Ese es el resultado que debemos lograr con la reforma fiscal, en todas sus dimensiones, a la que nos estamos abocando. Una fiscalidad suficiente significa que el Estado tenga la capacidad de obtener los recursos necesarios para acometer esa tarea.

Una fiscalidad equitativa significa que la carga sobre personas y actividades responda a criterios de justicia, procurando tratar igual a iguales y poniendo más peso sobre los hombros de quienes más pueden y menos sobre quienes menos pueden. A su vez, una fiscalidad de calidad significa que el Estado gaste bien, lo cual tiene que ver con identificar adecuadamente en qué gastar y lograr procesos de gasto eficientes y transparentes. No vale tener suficientes recursos si no los gastamos en lo que se necesita y de manera oportuna.

Sin embargo, alcanzar suficiencia y equidad fiscal es política y técnicamente desafiante. En el orden político porque se trata de pactar, sumar voluntades y vencer, y técnicamente porque lograr un balance adecuado depende en parte de la capacidad de la administración tributaria. La reforma tributaria no se trata solo de adecuar tasas y bases impositivas sino de que la administración tributaria cuente con las herramientas técnicas y legales y con la determinación para cumplir su papel.

Instituciones para la equidad

La prosperidad y la equidad están indisolublemente ligadas. Solo puede asegurarse que se construye bienestar cuando éste alcanza a la mayoría y ésta, de forma creciente, puede ejercer sus derechos fundamentales y aprovechar oportunidades.

Pero eso no sucede de manera espontánea. Hay que construir instituciones, políticas y prácticas orientadas a la construcción del bienestar en diversas áreas.

Una es el mercado de trabajo. Mayor equidad supone proteger más a trabajadores vulnerables. También implica salarios mínimos crecientes. La reforma planteada expande la protección laboral mientras que la ruta que llevan los ajustes de los salarios mínimos que se han venido sucediendo en los últimos años caminan en esa dirección. Sin embargo, hay que reforzar la marcha.

Otra es la seguridad social, institución para la equidad por excelencia en cualquier sociedad moderna. La inequidad en el derecho a la salud contraviene con el principio más básico de igualdad entre los seres humanos. Vencer esto requiere de un adecuado financiamiento de esos servicios para todas las personas en todas las circunstancias.

También, es un derecho que todas las personas puedan tener una vida digna cuando ya no estén laboralmente activas, lo cual deben lograr las pensiones. Es indispensable que la reforma de la seguridad social contribuya a garantizar esos derechos a más personas y de manera más efectiva.

Sin embargo, la seguridad social en países en desarrollo como el nuestro se enfrenta al límite de la informalidad y la precariedad laboral. Es por eso por lo que tiene que ser complementada con otros mecanismos de protección social no contributiva como las transferencias monetarias, el subsidio al aseguramiento en salud y las pensiones solidarias que protejan a las personas y familias sin vínculos laborales formales, mientras la economía va generando las condiciones que hagan que la participación de los empleos formales y de calidad crezca.

Por último, una pieza clave de la institucionalidad para la equidad es dotarnos de servicios básicos de calidad de acceso universal como los de agua potable y saneamiento, educación, salud y seguridad pública. Esto depende, en buena medida, de un fisco que apoye y de la suficiencia, efectividad y equidad de las tarifas que algunos de estos servicios puedan aplicar con justicia.

Instituciones y políticas para el desarrollo productivo

Por fortuna, atrás quedó la época en que los términos “políticas para el desarrollo productivo” o “políticas industriales” eran una “mala palabra”. Ahora sabemos que la modernización productiva también depende de las instituciones y políticas públicas que creen entornos favorables para la inversión y que inviertan en y faciliten el aprendizaje tecnológico. Es esto lo que permite acelerar la expansión de la base material y crear más y mejores empleos, algo clave para el bienestar.

Construir esas instituciones supone reducir los énfasis en los incentivos tradicionales y enfocarse en regulaciones y prácticas que fomenten el escalamiento tecnológico y la llamada “transición verde” en sectores prioritarios, como la agroindustria y las industrias de exportación. En la agroindustria, se trata de tecnificar el riego, gestionar bien el suelo para sacarle más provecho, protegerlo y adoptar mejores variedades de cultivos.

En la industria exportadora de zonas francas, debe ponerse especial énfasis en crear y mantener condiciones para atraer inversiones que impliquen procesos tecnológicos cada vez más complejos y en facilitar los encadenamientos y que más empresas locales se unan.

Todo esto tiene mucho que ver con la educación, capacitación y habilidades de las personas, la facilitación de la adopción de tecnologías y la atracción de inversiones de alta calidad y gatilladoras de otras inversiones.

Instituciones democráticas

Debemos ir más allá de las formalidades democráticas. Esto supone construir mejores partidos políticos y más representativos; regulaciones electorales más efectivas para que prevalezcan los intereses colectivos frente a los individuales y pecuniarios, organizaciones civiles más fuertes y con más voz; así como, mecanismos más efectivos de participación.

Es decir, construir instituciones políticas para el desarrollo también significa fortalecer los espacios de participación social en las decisiones de políticas, programas y proyectos públicos como los consejos provinciales y municipales de desarrollo. En el pasado cuatrienio se lograron avances demostrables en esa dirección y hay que profundizarlos para que la voz de la gente se haga sentir en las decisiones y en el presupuesto público.

Alianzas

Además, para darle más profundidad al trabajo del Estado, éste tiene que construir alianzas. Las más conocidas son las público-privadas que, ante las restricciones fiscales, buscan principalmente que el sector privado participe y financie proyectos e intervenciones típicamente públicas. A la desconfianza entendible que éstas generan hay que responderle con capacidades estatales más fuertes para velar por el interés colectivo.

Pero también hay que apostar a las alianzas público-sociales, a acuerdos más transparentes y efectivos entre el Estado y las organizaciones civiles para alcanzar logros tangibles en poblaciones concretas en temas como la salud, los cuidados, la economía o la cultura. Esas organizaciones pueden ser más efectivas que el Estado para muchas tareas, pero necesitan estar alineadas y contar con el respaldo y acompañamiento público.

En ese tenor, hay que darle fuerza, a partir de cuestiones concretas como la lucha contra el sargazo o la producción de semiconductores, a la llamada triple hélice que es la alianza entre las academias, el sector privado y el Estado para avanzar en materia de innovación productiva y desarrollo tecnológico. Sin las academias es difícil lograr alcanzar transformaciones productivas de calado.

En síntesis, acelerar el paso hacia una prosperidad más compartida requiere de una fiscalidad robusta, de instituciones fuertes para la equidad como la seguridad y la protección social, de instituciones para la transformación productiva, de mayor profundidad democrática y de alianzas entre el Estado y los actores no estatales que les den más tracción a las intervenciones públicas.