

Revista

APORTES

*para el Estado y la
Administración Gubernamental*

HACIA NUEVAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL

Danilo Astori (*)

Desde hace más de quince años, buena parte de las sociedades latinoamericanas se ven conmovidas por políticas de ajuste de orientación neoliberal, que influyeron negativamente en la calidad de vida de la mayoría de sus miembros. Esta experiencia no es ajena a la declinación de la confianza en el sistema político. Tan importante ha sido este proceso que, a esta altura, ha trascendido los límites de dicho sistema y de los partidos que lo componen, para afectar a la política como actividad humana.

Por ello, desde diversos ámbitos se viene contribuyendo a la búsqueda de alternativas a esta situación. Esa búsqueda se vincula especialmente con los nuevos papeles a desempeñar por los sectores público y privado, así como con la renovación de las articulaciones entre ellos. Ello requiere reformas internas en ambos sectores y –simultáneamente– supone insertar estas propuestas en el marco de la búsqueda aludida.

Es en ese marco que se presentan a continuación algunas reflexiones sobre la reforma del Estado, así como sobre las relaciones entre éste, el espacio público y la sociedad civil, prestando atención preferente a determinados actores sociales como el gobierno, algunas instituciones privadas que suponen una conducta colectiva y las organizaciones no gubernamentales.

I - La reforma del Estado

Si la experiencia enseña que es preciso reflexionar acerca de los nuevos papeles o funciones que les correspondería asumir a los sectores público y privado en el proceso de desarrollo, se advertirá que para que ello sea posible se requiere concebir y poner en práctica una reforma del Estado. Esta última no es solamente -como pudiera parecer a primera vista- para posibilitar una renovación en la intervención gubernamental. También es imprescindible para que el sector privado pueda asumir cabalmente su responsabilidad y -sobre todo- para que su conducta logre articularse coherente y convenientemente con la acción del Estado.

Con el objeto de aportar criterios generales a la discusión sobre la reforma estatal, se analizan a continuación algunos conceptos referidos a este tema y luego se examinan los principales mecanismos instrumentales sobre los que puede apoyarse el proceso reformista: la privatización, la desregulación y la modernización de la gestión de las instituciones públicas.

1 -Algunos Conceptos Fundamentales

Tan complejo y global como el propio Estado es el tema referido a su reforma. En principio, ésta puede definirse como un proceso que involucra al mismo tiempo aspectos políticos, sociales y económicos. Puede suponer -aunque no necesariamente- una modificación del tamaño del sector público. Sin embargo, no es éste su rasgo esencial, ya que -en lo fundamental- la reforma del Estado constituye una transformación que procura modernizarlo para que afronte sus responsabilidades con capacidad de generar efectos positivos a la luz del interés nacional.

Si se recuerda que el Estado es la síntesis de la estructura política de una nación, se advierte que su reforma puede poner en juego sus propios aspectos fundacionales, o sea, el verdadero contrato social contenido en su constitución. Los aspectos sociales de la reforma se perciben apenas se comprueba que pone en juego

los valores que los diferentes actores tienen respecto al papel del sector público y que apunta a nuevas formas de vinculación y complementación de aquél con la actividad privada. En cuanto a las connotaciones económicas del proceso, basta señalar que la reforma pretende capacitar al Estado para seguir nuevas orientaciones y criterios de conducción en este ámbito fundamental de la actividad social (Dror, J.:1996 y North, D. C.: 1994)

En suma, la reforma puede concebirse como una reformulación simultánea y global de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, entre lo público y lo privado, entre la intervención gubernamental y el mercado (Ayala, J.:1992). Ello exige una relevante transformación institucional y organizacional, condicionada -a su vez- por diversos factores, entre los que es preciso destacar la capacidad de la sociedad para tomar iniciativas en torno a la reforma y para, luego, impulsarlas; la voluntad del sistema político y de la propia burocracia estatal; la existencia de márgenes de maniobra relativamente holgados en el campo económico -sobre todo para encarar las primeras etapas del proceso- y la vigencia de niveles razonables de gobernabilidad que garanticen la estabilidad política y social del sistema en la fase de transición, lo cual puede exigir cambios significativos en los criterios de conducta de los diferentes agentes (ILPES: 1995).

Sobre estas bases, el progreso de la reforma supone la emergencia de nuevos tipos de acuerdos sociales y sus correspondientes redes legales e institucionales que amortigüen las inevitables tensiones que habrán de surgir entre el Estado y la sociedad civil. Ello significará la presencia de nuevos balances o equilibrios entre uno y otra, que constituirán el apoyo a la práctica de distintos estilos de conducción económica enmarcados en una estrategia para el desarrollo. Seguramente, los cambios en esta conducción perseguirán modificaciones en la asignación de los recursos, hecho que producirá alteraciones importantes de las características sobre las que -en general- han descansado los regímenes tradicionales de economía mixta y, en particular, de muchos mecanismos y espacios de presión corporativa con sus correspondientes cuotas de poder (Ibidem)

En términos abstractos, podría pensarse en tres grandes tipos de estrategias para la reforma del Estado, aunque en la práctica, no cabe esperar la adopción pura de una de ellas, sino una combinación de rasgos pertenecientes a cada una, con diferencias en la ponderación de esos rasgos según las peculiaridades del contexto específico en el que este proceso tiene lugar (Zysman, J.: 1983 y Marquand, D.: 1988).

Una primera estrategia posible sería la que se inclina hacia un mayor peso de los mercados. Supondría un acotamiento de la intervención estatal, daría a las políticas públicas la misión fundamental de inducir un mayor protagonismo de los agentes privados. Se trataría de un camino con claro sesgo liberal, que no asigna relevancia alguna a la visión global o a la estrategia de desarrollo que podría concebirse e impulsarse desde el sector público, con lo que instrumentos tales como la planificación o la programación de inversiones carecen casi por completo de espacio.

Un segundo tipo de estrategia es la orientada a mantener la presencia del Estado, aunque corrigiendo las principales fallas de la intervención gubernamental detectadas en el pasado. Por lo general, se trata de un camino promovido desde adentro del propio aparato estatal, lo cual asigna una especial relevancia a los aspectos políticos propiamente dichos de la reforma: se trata de acordar con los diferentes grupos de interés la permanencia de un sector público influyente. En síntesis, el objetivo fundamental de esos acuerdos es encontrar una base institucional sólida de naturaleza corporativa, así como un conjunto de políticas que se integren en un proyecto nacional de desarrollo llevado adelante por el Estado, lo cual abre espacios para la planificación.

Finalmente, existe una tercera estrategia posible, orientada a buscar nuevos equilibrios entre el Estado y el mercado, y basada -también en este caso- en un proceso de negociación entre el sector público y los actores relevantes de la sociedad civil. Ello revela que, tal como ocurre en el segundo de los caminos definidos, los factores políticos ocupan un lugar central en la fase de transición. En esta situación, tales factores se dirigen hacia la elaboración de consensos y parten -a su vez- de un acuerdo básico: ni el Estado ni el mercado, por sí, son capaces de conducir hacia una reformulación de las estructuras en las que se encuadran las economías mixtas de carácter tradicional (ILPES: 1993).

2 - Los Principales Mecanismos Instrumentales de la Reforma

a) La privatización

En términos generales, puede afirmarse que la privatización de activos públicos constituye un mecanismo

instrumental preferente de la primera de las estrategias de reforma estatal señaladas. Puede apoyarse, a su vez, en diferentes tipos de acciones a las que se recurre conjunta o separadamente: la venta de activos de instituciones de las que el Estado es el único propietario o el socio mayoritario; la extinción o disolución de organismos, o bien la liquidación de empresas, y la transferencia de algunas organizaciones al sector privado sin que medien operaciones de compra-venta. Cuando estas últimas existen, los adquirentes pueden -a su vez- ser empresarios nacionales, extranjeros, trabajadores de la empresa enajenada, o una combinación de los tres grupos. (Ayala, J.: 1992)

En los últimos años, particularmente tras el estallido de la crisis de la deuda externa en 1982, este mecanismo de reforma estatal ha integrado los llamados programas de ajuste estructural que encabezaron el planteo de condicionalidades de los organismos internacionales a los países en desarrollo. Se ha sostenido que la privatización persigue objetivos tanto económicos como políticos. Entre los primeros, se incluyen los referidos a la disminución del gasto público, la obtención de recursos por la venta de activos y el logro de una mayor eficiencia a través del fomento de la competencia y la reducción de la burocracia, el clientelismo y la ausencia de incentivos para progresar, que frecuentemente va asociada a los rasgos precedentes. Por otra parte, los objetivos de naturaleza política se refieren a la renovación del aparato estatal y de sus instituciones, de modo de ampliar la participación de la sociedad en la toma de decisiones por la vía de la descentralización y la democratización del proceso económico, así como la concentración de las funciones del sector público en torno al logro de la justicia social.

La presencia de empresas del Estado se ha justificado por la necesidad de producir bienes y servicios públicos, así como por la existencia de importantes fallas, como los mercados inexistentes o incompletos, las externalidades, la información imperfecta y asimétrica, y los poderes monopólicos u oligopólicos. No obstante, el gran consenso que tuvieron las empresas públicas como factores de impulso al desarrollo en el marco de modelos intervencionistas, tendió a declinar progresivamente, y esta condición es actualmente una de las que motiva más fuertes controversias (Ibarra, D.:1990).

Más allá de los argumentos de conveniencia a favor o en contra de las empresas estatales, una gran carga ideológica ha impregnado frecuentemente el debate, atribuyendo virtudes y defectos inherentes a los sectores público y privado, confundiendo muchas veces la propiedad con la naturaleza de la gestión, perdiendo de vista que -más que el tamaño del Estado- importa la eficiencia del proceso económico concebido en su conjunto y desconociendo que dicha eficiencia no puede ser medida sino a partir de los objetivos concretos que persigue cada actividad.

Es cierto que los modelos tradicionales de intervención llevaron a que el Estado estableciera empresas en áreas que luego demostraron ser irrelevantes; también es verdad que la realidad actual revela la necesidad de atender a problemas nuevos que antes eran ignorados. Sin embargo, la evidencia enseña, por un lado, que tienden a exagerarse los beneficios de las operaciones de privatización y -simultáneamente- que éstas entrañan importantes riesgos que no pueden desconocerse.

Entre estos últimos, importa mencionar en primer lugar la grave inconveniencia de enajenar activos públicos para solucionar desequilibrios financieros de corto plazo, sobre todo si aquellos han demostrado ser rentables. Si así ocurriera, el Estado experimentaría importantes pérdidas patrimoniales -salvo que invirtiera los recursos obtenidos en otros ámbitos- y, en última instancia, el déficit fiscal agregado se mantendría, quizá agravado por la pérdida de instituciones generadoras de ganancia. Asociado a este peligro, se cuenta el de vender por debajo del valor real, hecho que exacerbaría los efectos ya referidos y que -según las evidencias disponibles- ha sido recurrente durante los últimos años en los países en desarrollo.

En segundo lugar, la pérdida de presencia pública en áreas estratégicas de alta potencialidad -como las asociadas al progreso tecnológico de la economía en su conjunto- es otra de las posibles consecuencias negativas de las privatizaciones. Ello se agravaría si la enajenación se realizara a favor de empresas transnacionales, cuyos criterios de conducta pueden ser muy diferentes a los requeridos por la sociedad.

En tercer lugar, a veces se ha perdido de vista que la venta de un monopolio público al sector privado no significa otra cosa que la transferencia de ese monopolio a este último sector, lo cual es una de las derivaciones más claras de reflexiones y decisiones de contenido puramente ideológico, que confunden traspaso de propiedad con competencia. Adicionalmente, operaciones de este tipo, obligan al Estado a instalar sistemas de control de los monopolios privados que elevan el costo social respecto a la situación preexistente.

Finalmente, conviene señalar que en los países en desarrollo, la privatización no asegura el mejoramiento de la capacidad de dirección y de gestión de las empresas, ya que las dificultades para disponer de recursos calificados en esas áreas han sido análogas para los sectores público y privado.

b) La desregulación

Aunque la desregulación constituye un mecanismo instrumental de reforma del Estado al que puede apelar cualquiera de las estrategias definidas, ha motivado un debate que -en buena medida- reproduce las posturas ideológicas que frecuentemente impregnan la controversia sobre la privatización. Así, por un lado, se ha llegado a sostener que toda regulación estatal perjudica de suyo el normal funcionamiento de los mercados; y, por otro, que dicha regulación es imprescindible para impedir o atenuar los efectos negativos a los que -inherentemente- conduce toda actividad privada incontrolada.

Naturalmente, también en este caso es preciso despojar la reflexión de contenidos ideológicos que oscurecen, a veces por completo, los posibles argumentos de conveniencia. Si se realiza el esfuerzo por apoyar la discusión en estos últimos, es imprescindible partir de una definición de los conceptos en juego. En este sentido, puede señalarse que la regulación constituye un conjunto de disposiciones y acciones que el Estado pone en práctica para limitar y supervisar la actividad privada, tomando como referencia fundamental el interés público (Ayala, J.: 1992 y Crozier, M.: 1989). En particular, los instrumentos de esta regulación pueden ser de tipo directo o indirecto. Los primeros incluyen desde la presencia de instituciones públicas que asumen la responsabilidad de desarrollar determinadas actividades, hasta la estructura normativa que condiciona la conducta del sector privado. Los de tipo indirecto se integran principalmente con estímulos o desestímulos económicos, como subsidios, tributos y transferencias (Helm, D.:1995)

En estas circunstancias, la desregulación puede ser definida como el proceso de desmantelamiento o simplificación de los instrumentos referidos precedentemente, lo cual -en todos los casos- supone ensanchar los espacios asignados a la actividad privada. En términos generales, se ha sostenido que el objetivo central de esta actitud es promover una elevación de la eficiencia productiva a través del fomento de la competencia. A su vez, el logro de este objetivo exige eliminar o atenuar las barreras al ingreso a los mercados; simplificar aquellos procesos administrativos que por su densa complejidad resultan costosos para la sociedad o inhiben a la iniciativa privada, especialmente en el caso de pequeños y medianos empresarios, e impulsar la formación de organizaciones en el seno de la sociedad civil, con amplia participación ciudadana, encaren el establecimiento de controles directos sobre determinadas actividades por parte de los propios interesados, como por ejemplo, asociaciones de consumidores y usuarios de servicios colectivos (ILPES: 1996)

Se puede advertir claramente, entonces, que la desregulación se diferencia de la privatización en el hecho fundamental de que no entraña transferencia alguna de propiedad. Quienes se oponen a ello, basan su argumentación en la necesidad de mantener una estructura regulatoria que responda a las fallas del mercado. Por su parte, quienes reclaman su desmontaje progresivo, ponen el acento en sus efectos distorsionantes del proceso económico concebido en su conjunto y en la subversión de los objetivos originales que llevaron a establecerla, ya que -sostienen- llega a ser dominada por las propias actividades objeto de la regulación, mientras los intereses de los grupos no regulados se encuentran generalmente subrepresentados. En estas condiciones -afirman- se abren amplios espacios para el juego político-corporativo, el clientelismo y la búsqueda de rentas (Ibarra, D.: 1990), Stigler, G.: 1971 y Olson, M.: 1971).

Sin perjuicio del análisis particular que cada situación específica requiera, corresponde afirmar que la desregulación no puede ser confundida con un retorno al *laissez-faire*. Se trata, por el contrario, de encontrar nuevos marcos regulatorios que resulten coherentes con una también nueva concepción del Estado y de su papel en el proceso de desarrollo. Si se acepta este punto de partida, el procedimiento general para analizar un proceso de desregulación puede comprender dos grandes etapas. La primera estaría destinada a distinguir aquellos ámbitos de intervención gubernamental en los que se ha obtenido éxito a la luz del interés nacional de aquellos en los que tal intervención exhibió fallas que neutralizaron sus objetivos. La segunda supondría seleccionar -dentro de cada una de esas áreas- actividades a desregular, a partir de la convicción de que en dichos casos, los mercados podrían mejorar su funcionamiento si se aligerase la carga de restricciones, controles, estímulos y desestímulos de naturaleza económica establecidos por el sector público (Cowan, M. S. y Vickers, J.: 1994)

c) Modernización de la gestión

Este tercer mecanismo principal de una reforma del Estado resulta un componente imprescindible de toda concepción renovadora en la materia y, pudiendo integrar cualquiera de las estrategias posibles que se plantearon, presenta una afinidad más intensa con la tercera de ellas. En este caso, no está en juego ni la propiedad ni el aparato regulador -directo o indirecto- del sector público. Se trata, en cambio, de transformar su estructura organizativa, así como los procedimientos que sobre esa base se desarrollan cotidianamente para ejercer las funciones de conducción.

Puede señalarse la existencia de por lo menos cinco categorías de problemas a superar en un proceso de modernización de la gestión estatal:

- la legislación,
- la posición institucional y el alcance de las responsabilidades de determinados organismos,
- el grado de descentralización de dicha gestión,
- los métodos y los procedimientos de trabajo y
- el nivel de capacitación del personal (FAO: 1988).

En particular, las leyes, los decretos y los reglamentos vigentes, pueden necesitar ajustes importantes para mejorar, no sólo la gestión del sector público y el cumplimiento de los objetivos que se le han asignado, sino también -al mismo tiempo- las oportunidades de progreso para la actividad privada.

En cuanto a la estructura institucional, la modernización puede exigir el fortalecimiento de la posición de algunos organismos y el debilitamiento de la de otros, además de cambios relevantes en los mecanismos de coordinación entre todos. Precisamente, el sector público de muchos países en desarrollo creció, frecuentemente, en forma aluvional, agregando con el correr del tiempo una variedad de agencias especializadas y concebidas para atender determinadas clientelas. A menudo, esto debilitó a los organismos rectores de las políticas sectoriales -por ejemplo, los ministerios- al tiempo que generó grandes dificultades para un funcionamiento global coherente de todas las instituciones vinculadas con los diferentes ámbitos de la sociedad. De este modo, resulta necesario definir claramente a cada ministerio como conductor de la política correspondiente a su esfera específica de acción, identificar con precisión las funciones que le permitirán asumir esa responsabilidad y reformular los vínculos verticales y horizontales que articulan a todos los organismos involucrados en esta política, sobre la base del principio de centralización normativa y descentralización operacional (Ibidem)

Dicha descentralización supone establecer o fortalecer organismos regionales y locales. Las definiciones sobre esta materia tendrían que apoyarse en criterios técnicos, políticos e institucionales que dependerán de las características de cada contexto. Sin embargo, la condición general es que no podrán concebirse como meros traslados de personal y de equipos.

Deberían significar, antes que nada, una auténtica delegación de facultades y responsabilidades que posibilitasen una autonomía básica o mínima de decisiones con la cual imprimir agilidad y eficiencia al conjunto de la gestión. A ello cabría agregar la importancia de establecer adecuados mecanismos de coordinación interinstitucional, así como un conjunto de canales de vinculación con la actividad privada -incluyendo las acciones concertadas- que permitiesen, además, una creciente participación de la población.

La modernización de los métodos y procedimientos de trabajo es un ingrediente relevante de este proceso transformador, a favor del enorme progreso tecnológico en los campos de la administración, la informática y la ingeniería de sistemas. Hasta el presente, la incorporación de este progreso ha sido más rápida en el sector privado. Se trata de acelerar el ritmo de su incorporación en la administración pública, aprovechando la ventaja adicional de que -por lo dicho- se trata de métodos y procedimientos ya probados.

Finalmente, la modernización de la gestión estatal exige mayor capacidad profesional, técnica y administrativa de los recursos humanos disponibles en el sector público. Para lograrla, habrá que comenzar por identificar sus principales necesidades y carencias y, luego, diseñar programas de capacitación formal y en servicio que puedan satisfacerlas. Complementariamente, será preciso revisar la estructura de retribuciones al personal; de modo que opere como un auténtico estímulo, tanto al mejoramiento permanente del personal, como a la retención de los funcionarios calificados (Ibidem).

II- El Estado, el espacio público y la sociedad civil: actores y fuerzas sociales

1 - Algunas Consideraciones Generales

Se dijo antes que la reforma del Estado debe ser concebida, no como una materia aislada sino en el contexto de una reformulación simultánea y global de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, entre lo público y lo privado, entre la intervención gubernamental y el mercado. Y como parte de tal reformulación, hay que tener en cuenta también -para evitarla- la igualmente mencionada confusión histórica entre público y colectivo por un lado, y privado e individual por otro.

Sin embargo, no es ésta la única confusión que con frecuencia nubla la reflexión en torno a la búsqueda de caminos alternativos. Hay otra que es fundamental y que lleva a asimilar los conceptos de sector público y espacio público. Si es imposible encarar el papel a cumplir por los diferentes actores y fuerzas sociales en los nuevos caminos a recorrer, sin considerar la reforma del Estado en la concepción antes referida, también lo es que a estos efectos resulta imprescindible diferenciar correctamente los conceptos de sector y espacio público.

En lo fundamental y en términos generales, el concepto de sector público se ha venido utilizando en este trabajo como equivalente al concepto de Estado. Pero la definición de espacio público no sólo no corresponde a la precedente, sino que la trasciende largamente, porque es mucho más amplia y al mismo tiempo la comprende. Así, en la sociedad hay un espacio público no estatal, en el que pueden desarrollarse numerosas actividades que por su naturaleza, sus características sociales y sus requerimientos institucionales, funcionarían con mejores resultados a la luz del interés nacional fuera de la estructura estatal aunque en la órbita del derecho público. Este último, asegura responsabilidades y garantías condignas de la relevancia de las actividades en cuestión, en tanto que la ubicación fuera de los límites del aparato estatal aporta la ductilidad y la agilidad que frecuentemente son neutralizadas por las estructuras regulatorias que caracterizan a dicho aparato.

Tras esta diferenciación se podrán considerar ahora algunos ejemplos seleccionados de los papeles a cumplir por diferentes actores y fuerzas sociales en el recorrido de caminos alternativos referidos a las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, los espacios público y privado, la intervención gubernamental y el mercado.

2 - Diferentes Tipos de Intervención Gubernamental

Sin perjuicio de que los criterios a adoptar para definir los nuevos papeles de los sectores público y privado en el proceso de desarrollo dependen fuertemente de las características de cada situación específica, es importante revisar las principales connotaciones generales que entrañan algunos tipos fundamentales de intervención estatal. En este sentido, también cabe destacar que, de acuerdo con la evolución que tuvo el debate sobre el problema, dichos tipos podrían subdividirse en dos grandes categorías, según el grado de consenso que reúnan. Así, un primer grupo que ha concitado amplios acuerdos incluye acciones en los campos de la producción de bienes públicos y la creación de infraestructura, así como la promoción de servicios básicos; el segundo grupo integrado por intervenciones que generan polémica, es el que refiere a la acción de conducción y regulación en el terreno de la política económica.

a) El Estado productor

Naturalmente, la intervención del Estado como productor directo abre un espectro muy variado de posibilidades que oscilan entre el caso específico de los bienes o servicios de carácter público, hasta el correspondiente a los productos similares a los generados por una rama de la actividad privada.

Sobre la primera de estas dos posibilidades extremas, ya se adelantó que existe amplio acuerdo. Se trata de producir bienes y servicios públicos con fuertes dificultades de sustituibilidad o con exclusividad de uso y rechazo, de acuerdo con la definición de bienes de naturaleza colectiva. En estas circunstancias, la ausencia de estímulos y de interés por parte del sector privado, obligan al Estado a intervenir como productor y abastecedor directo. Para asegurar un correcto desarrollo de estas labores, resulta fundamental determinar lo más rigurosamente posible la demanda potencial por estos bienes o servicios, definir con precisión los objetivos a cumplir por la institución que se responsabilice de producirlos y administrarlos, y poner en práctica una estructura presupuestaria y financiera que permita realizar evaluaciones objetivas de las tareas cumplidas (Smith, L. y Thomson, A.:1991).

En particular, la necesidad de una buena estimación de la demanda potencial se funda en el hecho de que sin ella es imposible estimar los beneficios y los costos sociales de la actividad, con lo que se corre el peligro de sobre o subdimensionarla. En cuanto a la definición de los objetivos -especialmente cuando éstos deben ser necesariamente múltiples-, cabe destacar que su ausencia aumenta el riesgo de errores de dirección, la carencia de estímulos para mejorar la eficiencia de las labores, las dificultades para evaluarlas y la generación de espacios desde donde los funcionarios jerárquicos orienten sus acciones hacia la búsqueda de rentas. Estos riesgos se agudizan cuando no existe absolutamente ninguna competencia en la actividad específica. Finalmente, la adecuada organización presupuestaria y financiera es imprescindible para asignar responsabilidades y responder por ellas y, de ese modo, eliminar la certeza de que toda pérdida o desequilibrio será siempre -en última instancia- cubierta por el Estado (Vining, A.R. y Weimer, D.L.:1990)

No sólo la producción de bienes y servicios justifica la intervención del Estado como productor. También hay que incluir los casos de monopolios naturales y de mercados ausentes o incompletos, como situaciones que -al igual que la precedente- concitan amplio acuerdo. En estas circunstancias, la estimación de la demanda presenta mucho menores dificultades que las que exhibe cuando se trata de producir bienes y servicios públicos. No obstante, les son aplicables las mismas reflexiones expuestas en materia de definición de objetivos y de organización presupuestal y financiera.

b) Infraestructura básica y servicios fundamentales

La construcción de obras de infraestructura básica constituye otro claro ejemplo de intervención gubernamental ampliamente aceptada, debido a sus fuertes características de bienes públicos con relevantes externalidades potenciales. También la investigación posee importantes connotaciones de bien público. Es que, salvo excepciones, el sector privado no tiene capacidad más que para absorber una pequeña proporción de los mayores ingresos generados por las innovaciones tecnológicas(Timmer, C.P.:1991). Por otra parte, las economías de escala tienen una creciente incidencia en los modernos procedimientos de creación de conocimiento. Estos rasgos, que se presentan con especial agudeza en los países en desarrollo, asignan al Estado un papel central en la realización de estas actividades, tanto a escala nacional como internacional, habida cuenta de la importancia que en este campo asumen las experiencias multinacionales de naturaleza pública. A estas últimas cabría asignarles aquellas labores que exigen movilizar una gran masa científica crítica, así como volúmenes muy relevantes de infraestructura material y recursos financieros. Por su parte, las instituciones nacionales se adecuan mejor a la investigación adaptativa y a la solución de problemas concretos de aplicación de los nuevos procedimientos de trabajo (Horton, D.: 1986). Es importante apreciar la clara complementariedad de labores que caracteriza a una propuesta como la comentada, y tener en cuenta que -como lo demuestra la evidencia empírica a lo largo de décadas- los retornos de la inversión pública en este campo resultan típicamente muy altos en comparación con el costo de oportunidad del capital asignado (Griliches, Z.: 1958 y Evenson, R. y Kislév, Y.: 1975).

Sin embargo, importa tener en cuenta que el ejemplo de la investigación ilustra también el caso de aquellas actividades que por sus características no deben salir del espacio público, aunque convenga desarrollarlas fuera del aparato estatal. En efecto, la trascendencia verdaderamente estratégica de la creación de conocimiento, junto a su naturaleza de bien con fuertes connotaciones públicas o al menos colectivas, son razones suficientes para asegurar su permanencia en el espacio referido. Simultáneamente, la necesidad de desarrollar la actividad, no sólo con la solvencia profesional imprescindible, sino también con versatilidad, oportunidad y una adecuada integración con los sectores sociales involucrados en el uso de sus resultados, demuestra la conveniencia de practicarla en un régimen de funcionamiento externo a la estructura del Estado.

c) Conducción y regulación en el área económica

Siendo el conjunto de la política económica no sólo responsabilidad del Estado, sino fundamentalmente del Poder Ejecutivo como integrante central del gobierno en esta área, hay que reconocer la existencia de zonas de franca controversia entre los papeles de los sectores público y privado en lo referido a los ámbitos de aplicación de algunos instrumentos o herramientas importantes de la conducción económica. Al respecto, uno de los ejemplos más destacados es la regulación de mercados a través de intervenciones en el campo de los precios o de los procesos de comercialización.

En lo que se refiere a la intervención a través de la herramienta de los precios, dos son los argumentos

principales que la apoyan, sobre todo en el caso de los productos básicos. Uno tiene que ver con el posible estímulo al crecimiento productivo; el otro, con la redistribución del ingreso para mejorar la calidad de vida de los más pobres. Sin perjuicio de ellos, no hay razón alguna que fundamente el mantenimiento a largo plazo de precios domésticos muy alejados -por exceso o por defecto- de los costos de oportunidad en los mercados mundiales. Es que mantenerlos conduciría a enormes pérdidas de eficiencia y a la necesidad de volcar grandes volúmenes de recursos financieros al subsidio permanente de productos cuyos precios se desvían del modo señalado. No obstante, no son estos fundamentos para su liberalización absoluta. En efecto, en muchos casos -y particularmente en el de los alimentos- las políticas tendientes a estabilizar su precio a largo plazo y a escala internacional han demostrado generar efectos positivos, tanto respecto al crecimiento de la producción, como a la distribución del ingreso (Timmer, C.P.:1991). Así, desde la perspectiva de la producción, la inestabilidad de los precios incrementa notablemente el riesgo, perjudica la inversión y provoca relevantes distorsiones en la asignación de recursos. Por otra parte, si se observa el problema desde el ángulo de la distribución del ingreso, es preciso considerar las consecuencias negativas que desencadena la inestabilidad, habida cuenta de la inelasticidad de la demanda de bienes como los alimentos y la participación fundamental que éstos tienen en la formación del salario real de los trabajadores en los países en desarrollo.

En todo caso, la intervención estatal en los precios debe cuidarse especialmente de no caer en la inflexibilidad. Por ejemplo, cuando se fijan precios uniformes en función de la realidad vigente en determinadas regiones, sin conocer o tomar en cuenta lo que ocurre en otras, o cuando esa fijación se verifica siempre en cierto momento, sin reconocer los cambios que surgen mientras transcurre el período al que dicho momento pertenece, puede incrementarse el riesgo, tanto del productor como del consumidor, y perjudicar también el crecimiento, la inversión y la distribución del ingreso. Adicionalmente, en estas circunstancias se produce una inevitable pérdida de credibilidad en la conducta del sector público (Smith, L. y Thomson, A.:1991).

Pero la intervención del sector público en la regulación de los mercados no se verifica sólo por la vía de la formación de precios. También cabe concebir diferentes acciones sobre otros aspectos importantes del proceso de comercialización que recorren un amplio espectro: desde establecer controles cuantitativos y cualitativos sobre los productos que acceden al mercado, hasta instaurar juntas, consejos o empresas públicas que asumen la responsabilidad directa de las actividades que conforman el proceso referido.

El establecimiento de controles no es una opción válida ante mercados inexistentes o gravemente incompletos; pero se adapta especialmente en aquellos que funcionan de manera inconveniente. En estas circunstancias, los principales problemas a resolver se vinculan con los costos de la regulación y con la información requerida para que los controles se apliquen eficientemente a la luz de los objetivos que se persiguen. En cuanto a los costos, cabe señalar que -según evidencias disponible- sus niveles tienden a crecer cuando los objetivos de estímulo a la producción predominan sobre los redistributivos. En lo que respecta a la información, importa destacar que, frecuentemente, está antes disponible para los agentes que -se supone- hay que controlar; lo cual puede ocasionar que la regulación termine beneficiándolos a ellos antes que a los consumidores (Ibidem).

La comercialización directa por parte del Estado, suele justificarse más cuando los mercados son inexistentes o gravemente incompletos. Igualmente, se ha sostenido que ante relevantes necesidades de recaudación fiscal -como en el caso de un impuesto a la exportación que ocupa un lugar fundamental en la estructura tributaria-, es aconsejable adoptar esta alternativa de intervención. Además de las ya referidas dificultades en materia de costos y disponibilidad de información, los aspectos críticos más destacables respecto a este mecanismo tienen que ver con la distorsión en los precios, con la asignación de recursos y con la generación de espacios donde algunos agentes de los organismos involucrados en la actividad adopten comportamientos patrimonialista o buscadores de rentas en provecho propio (Timmer, C.P.: 1991).

Finalmente, el Estado también puede regular los mercados mediante contratos de producción con el sector privado, particularmente cuando la situación vigente desaconseja que dicha producción sea directamente encarada por el sector público (Smith, L. y Thomson, A.:1991). En términos generales, se ha señalado que, según la evidencia disponible, cuando no están en juego bienes con fuertes características públicas, los agentes privados poseen mejor información que el gobierno y están en condiciones de producir a menores costos, salvo cuando tienen una elevada aversión al riesgo que debe ser compensada con una prima igualmente alta (Sappington, D.E.M. y Stiglitz, J.E.: 1987). De todas maneras, cuando se elige este camino, el principal problema a superar es el que refiere al contenido de los contratos a celebrar con los productores privados, y a la capacidad del sector público para alterar los términos de referencia de los mismos cuando

las circunstancias lo requieran.

3-El papel de las organizaciones privadas de producción y comercialización

La precedente exposición de criterios a considerar como parte de una reflexión sobre los nuevos papeles que los sectores público y privado deben asumir en el proceso de desarrollo ha sido encarada desde la perspectiva de la intervención gubernamental. Es necesario ahora complementar esta aproximación analizando las contribuciones que podrían realizar las organizaciones privadas a la renovación de las relaciones entre dichos sectores. En este sentido, se trata -como se señaló- de impulsar las conductas colectivas en el ámbito del sector privado.

Al respecto, un ejemplo importante en muchos países de la región es el del movimiento cooperativo. Frecuentemente, el propio Estado asume la tarea de promover la formación y el desarrollo de organizaciones cooperativas, no sólo elaborando un marco legal específico, sino también otorgándoles estímulos económicos, sobre todo tributarios y crediticios (Faaland, J. y Parkinson, J.: 1991). A pesar de la poderosa y positiva mística que envuelve al cooperativismo, la experiencia enseña que existen en él no pocas dificultades a superar. Una de ellas surge de la asunción colectiva del riesgo que la organización supone. A ello cabría agregar los obstáculos que se enfrentan para asegurar la presencia de adecuados liderazgos y recursos humanos capacitados para desarrollar una gerencia eficiente de la institución (Timmer, C.P.:1991).

No obstante, las organizaciones colectivas de agentes privados también están llamadas a complementar la acción del Estado ante las fallas de los mercados y, así, pueden realizar contribuciones positivas en el suministro de bienes colectivos, dar respuestas a los problemas generados por la información imperfecta y desarrollar acciones para enfrentar las dificultades creadas por el riesgo y los llamados mercados incompletos.

En cuanto a las posibilidades de producir bienes colectivos -aquellos que presentan problemas de sustituibilidad, exclusividad o rechazo-, puede señalarse que es preferible encararlas a través de grupos relativamente pequeños que, como las cooperativas, cuentan con la ventaja de autoseleccionar a sus integrantes. Estos se conocen entre sí, están unidos por fuertes lazos culturales, sociales y empresariales, confían los unos en los otros y tienen una más sólida posibilidad de controlar las conductas individuales y autónomas respecto a las decisiones colectivas. Sin embargo, también es verdad que ello no es suficiente cuando son adoptadas por un agente externo al grupo que puede apropiarse de algunos de los beneficios involucrados en el bien colectivo en cuestión sin pagar por él, lo cual reduce notoriamente las ventajas de unirse a la organización (Smith, L. y Thomson,A.:1991).

En la medida que la información relevante para las decisiones de comercialización se genera principalmente como un subproducto de la participación en las actividades del mercado, los agentes que más intensa y continuamente participan en ellas están en mejores condiciones para acceder a dicha información. A la inversa, los pequeños empresarios se encuentran -por su propia condición- en la peor posición para generar y utilizar información importante. Es por eso que, también en este caso, la formación de grupos que integren al pequeño empresariado puede crear economías de escala y hasta materializar condiciones para ampliar las actividades comerciales, promover una especialización que aproveche los beneficios de determinadas ventajas competitivas y reducir los costos globales del proceso de comercialización (Ibidem).

Finalmente, la formación de organizaciones de agentes privados también puede contribuir a encarar problemas de riesgo o de mercados incompletos. Ellas incluyen la posibilidad de atacar las verdaderas causas de estos obstáculos -como por ejemplo, en el ámbito agroindustrial- a través de programas colectivos de riego y drenaje o de seguridad alimentaria (Rosenzweig, M., Binswanger, H. Y Mcintyre,J.: 1984).

4- El papel de las agencias no gubernamentales

El análisis que se viene desarrollando debe considerar, asimismo, el papel que pueden desempeñar las denominadas agencias no gubernamentales, las cuales - a su vez - pueden o no articularse con organizaciones de agentes privados como las referidas precedentemente. La experiencia demuestra que pueden tener una importancia fundamental para elevar la participación popular y la equidad en el proceso de desarrollo (FAO : 1988).

Se ha podido comprobar una considerable expansión de estas organizaciones, particularmente en la región latinoamericana. Así, por ejemplo, existen más de mil en Brasil y varios centenares en Perú y México. Por lo general, se trata de pequeñas instituciones con reducidos costos, gran flexibilidad de funcionamiento y una destacable capacidad para atraer recursos nacionales e internacionales. Aunque en diferentes grados, poseen autonomía y aptitudes significativas para promover la movilización social democrática. De este modo, pueden realizar aportes muy importantes al crecimiento con justicia en la distribución de sus frutos.

En tales circunstancias, estas organizaciones podrían asumir eficientemente y a un bajo costo, la prestación de algunos servicios públicos fundamentales en favor de los pequeños y medianos empresarios, especialmente en las áreas de crédito y comercialización. Ello exigiría una mejor coordinación entre ellas y las instituciones públicas que asegurase la participación concertada de ambas en la formulación y aplicación de políticas, programas y proyectos a escala nacional, regional y local. En igual sentido, sería importante promover las actividades y la cobertura de las agencias no gubernamentales para incrementar el alcance y las repercusiones de las acciones de desarrollo y fomentar las actividades de capacitación y organización de actores como los mencionados, ya que están llamados a cumplir un papel relevante en el crecimiento equitativo (Ibidem).

5- Puntos de encuentro

Una de las primeras conclusiones importantes a las que permite llegar el examen de los papeles a asumir por los diferentes actores y fuerzas sociales en el marco de la búsqueda de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil, lo público y lo privado, la intervención gubernamental y el mercado, es que existe un falso dilema entre intervencionismo y liberalización. Ni el sector público es capaz por sí solo de superar los problemas que plantea el proceso referido, ni tampoco lo es la actividad privada actuando sin conducción, control o límite alguno. De esta manera, el tema no puede abordarse a partir de esta dicotomía estéril, sino -por el contrario- sobre la base de una reflexión acerca de las vías de renovación de las funciones de los sectores público y privado, con vistas a lograr una articulación más conveniente entre ambos a la luz del interés de la sociedad y -en especial- del crecimiento con equidad.

La evidencia enseña que lo último no puede alcanzarse a través de una liberalización absoluta de los mercados, ya que por este camino emergen notorias fallas antagónicas con el objetivo señalado. Sin desconocer que la vigencia de los mercados es imprescindible como mecanismo de coordinación y descentralización de las decisiones económicas y como factor de impulso de la competencia y de la elevación de la productividad, también es verdad que su funcionamiento irrestricto exacerba la tendencia a los desequilibrios del sistema en su conjunto, concentra la riqueza, agrava la desigualdad social y -frecuentemente- perjudica al medio ambiente. En el mismo sentido, no es posible negar que transferir masivamente al mercado funciones del Estado, significa una profunda mutación de las aspiraciones primordiales de la sociedad (Ibarra, D.: 1990).

Tampoco se trata de persistir en intervenciones gubernamentales de tipo tradicional, que han prohiado situaciones inconvenientes en relación al crecimiento productivo con equidad social. Habida cuenta de los valores humanos y éticos que operan como puntos inevitables de referencia en una reflexión sobre el tema en cuestión, el desafío consiste en despojar el análisis de cargas y prejuicios puramente ideológicos y, a partir de una lectura objetiva de la experiencia disponible, seleccionar aquellos ámbitos en los que es indispensable mejorar la gestión de la acción estatal directa o indirecta y encontrar los espacios y las vías necesarias para encarar nuevos tipos de integración y labores concertadas con el sector privado.

La participación del Estado en el proceso de desarrollo es imprescindible e irreversible. El problema consiste en definir los propósitos a los que tiene que responder esa participación, los mecanismos que utilizará para materializarla, quiénes habrán de beneficiarse con ella, cómo habrá de medirse su eficiencia y cuáles serán los criterios principales para evaluarla.

No hay concepciones ni fórmulas universales que permitan dar respuestas simples y únicas a estos interrogantes esencialmente complejos. En todos los casos, la influencia de las peculiaridades históricas, institucionales, políticas, económicas y sociales de cada contexto específico, habrá de ser determinante. No obstante, se puede reconocer la existencia de algunos criterios generales que siempre habrán de ser importantes en esta discusión.

Quizá el más relevante es el que refiere a la asociación estrecha entre el problema analizado y el fortalecimiento de la democracia como sistema de convivencia, participación y búsqueda de acuerdos.

Adicionalmente, también habrá que considerar los cambios experimentados por un contexto internacional crecientemente globalizado en el que no se practica la libre competencia y donde la formación de bloques regionales se expande y se consolida aceleradamente. En estas circunstancias, será fundamental que los países en desarrollo apelen a la más conveniente combinación de estrategias y mecanismos instrumentales para alcanzar el crecimiento equitativo, otorgando una especial prioridad a una transformación del Estado que lo habilite a impulsar la especialización productiva y la creación de ventajas competitivas dinámicas, como vías preferentes hacia una inserción más justa en el mercado mundial. Dicha transformación incluye la vigencia de mejores oportunidades para la actividad privada, así como nuevas formas de relación de ésta con el sector público. (CEPAL: 1996)

En términos generales, la privatización de instituciones públicas no puede ser un instrumento para borrar la presencia del Estado en actividades de importancia estratégica, ni para enajenar empresas rentables con la paradójica finalidad de solucionar desequilibrios financieros de corto plazo. Puede sí, constituir una herramienta a utilizar en aquellas situaciones en las que el sector público realiza directamente y a un alto costo, actividades prescindibles que tendrían un desarrollo más conveniente en el ámbito privado. Complementariamente, la desregulación está llamada a aligerar la trama normativa de condiciones, supervisiones y controles, toda vez que aquella entorpezca la acción del propio Estado y perjudique el normal desenvolvimiento de las actividades privadas de producción y comercialización. En cualquier caso, la modernización de la gestión pública será imprescindible, incluyendo en particular los ajustes que se requieran desde el punto de vista legal, los cambios institucionales aconsejables para ejercer con mayor eficiencia las labores de conducción y coordinación, la descentralización regional y social y la capacitación permanente de los agentes encargados de la ejecución.

Bibliografía

Ayala, J., 1992: Límites del mercado. Límites del Estado. Una revisión de los enfoques y modelos sobre el intervencionismo estatal.

CEPAL, 1996: "Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía", LC/1988 en Revista de la CEPAL. 1-P., Santiago de Chile.

Cowan, M. S. y Vickers, J., 1994: Regulatory reform : economic analysis and British experience, MIT Press, Cambridge.

Crozier, M., 1989: Estado moderno. Estado modesto. Estrategia para el cambio, Fondo de Cultura Económica, México.

Dror, Jehezkel, 1996: La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

Evenson, R. y Kislév, Y., 1975: "Investment in agricultural research and extension: an international survey" en Economic Development and Cultural Change 23, N° 3: 507-21.

Faaland, J. y Parkinson, J., 1991: The nature of the state and the role of government in agricultural development.

FAO, 1988: Potencialidades del desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe. Informe principal, Roma.

Helm, D., 1995: "British utility regulation: theory, practice, and reform", en Oxford Review of Economic Policy, Vol. 10, N° 3.

Horton, D., 1986 "Assessing the impact of international agricultural research and development programs", en World Development 14, N° 4: 453-68.

Ibarra, D., 1990: "Los acomodados de poder entre el Estado y el mercado", en Revista de la CEPAL N° 42, Santiago de Chile.

ILPES, 1993: Repensando la planificación, (E. XVI, 03). LC/IP/R.139, Brasilia.

LPES, 1995: El proceso decisorio público: evaluación de impactos y logro de consensos, (E.XVII.03) LC/IP/R.158, Caracas.

LPES, 1996: Gestión estratégica, regulación y mercado, LC/IP/R.173, Santiago de Chile.

Marquand, D., 1988: The unprincipled society, New demand and old politics, Jonathan Cape.

North, D. C., 1994: "Economic performance through time", en American Economic Review, Vol. 84, Nº 3.

Olson, M., 1971: The logic of collective action, Harvard University Press, Massachusetts.

Rosenzweig, M., Binswanger, H. y McIntyre, J., 1984: From land-abundance to land-scarcity: the effects of population growth on production relations in agrarian economies, International Union for the Scientific Study of Population, Seminar on Population and Rural Development, New Delhi.

Sappington, D. E. M. y Stiglitz, J.E., 1987: Privatization, information and incentives, Journal of Policy Analysis and Management, 6(4):567-585.

Smith, L. y Thomson, A., 1991: "The role of public and private agents in the food and agricultural sectors of developing countries", en Economic and Social Development Paper Nº105, FAO, Roma.

Stigler, G., 1971: "The theory of economic regulation", en Bell Journal of Economics and Management Science, Nº2.

Timmer, C. P., 1991: The role of the State in agricultural development.

Vining, A. R. y Weimer, D. L., 1990: "Government supply and government production failure: a framework based on contestability", en Journal of Public Policy 10(1): 1-22.

Zysman, J., 1983: Governments markets and growth, Cornell University Press, Ithaca and London.

* Senador de la República Oriental del Uruguay. Presidente de Asamblea Uruguay, Frente Amplio. Consultor de Naciones Unidas. Profesor Titular de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración del Uruguay.