

El papel del Estado y el Gobierno en el desarrollo

Una mirada desde la Cepal

EUGENIO LAHERA P.*

El sesgo doctrinario de la discusión sobre la participación pública en el proceso de desarrollo se ha mitigado bastante desde 1987, cuando a solicitud del Gobierno de México, la Cepal preparó un estudio en el que se sostendía el carácter complementario de la acción pública y la privada, ya que sin una considerable capacidad de gobierno las medidas que se propongan serán meros ejercicios teóricos, sin trascendencia práctica alguna⁽¹⁾.

Ha llegado el momento de establecer diversos puntos de acuerdo sobre el papel del Estado y el gobierno en el desarrollo económico, social y político de América Latina, superando tanto las nostalgias estatistas como el simplismo antiestatal de

los neoliberales. Esto es posible y necesario: posible, porque diversos desarrollos conceptuales conforman varias áreas de consenso, incluyendo instituciones y pensadores hasta hace poco refractarios a reconocer un papel explícito del sector público. Necesario, porque lo exigen diversas insuficiencias del desarrollo regional.

¿CÓMO MIRAR EL TEMA?

Este artículo parte de una convicción: más útil que una discusión de carácter abstracto sobre lo que un Estado ideal debería hacer, resulta el análisis de la funcionalidad del sector público para aplicar las políticas que conforman la

EUGENIO LAHERA P., Secretario Técnico de la Revista de la Cepal y profesor de Gestión Pública en el Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile

* Las opiniones aquí expresadas son de la exclusiva responsabilidad del autor, quien agradece los comentarios de Diana Almeras, Martine Dirven, Irma García, Wilson Peres y Gert Rosenthal. Ellos no les compromete con el texto.

(1) CEPAL, "El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones", *Cuadernos de la Cepal*, No. 55, Santiago, junio de 1987.

estrategia de desarrollo económico y social. Dicho análisis debe ser efectuado en el terreno en que el Estado y el gobierno efectivamente operan; esto es, el de las políticas públicas. Es allí donde corresponde determinar las necesidades, pero también las posibilidades de acción del Estado y el gobierno.

Se trata de un enfoque con pretensiones de realismo, ya que intenta definir las necesidades de acción pública a partir de las realidades de América Latina y el Caribe; y caracterizar las posibilidades de acción pública a partir de los Estados realmente existentes. La diferencia entre la demanda y la oferta de acción pública así especificada debería ser reconocida en los diagnósticos de la situación; a partir de ellos debería plantearse un vigoroso proceso de reforma del Estado, el que deberá también estructurarse en torno al diseño, gestión y evaluación de políticas públicas.

NECESIDADES Y POSIBILIDADES DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN EL PROCESO DE DESARROLLO

Naturaleza del mercado, el Estado y el gobierno

Es frecuente que se considere al Estado y el mercado como alternativas sustituibles, sin precisar las diferencias de naturaleza que existen entre ambos, ni el carácter complementario que muestran en la realidad.

Pero el mercado y el Estado son imperfectamente sustituibles, ya que se trata de instituciones de naturaleza diferente: mientras el primero corresponde a la manera de organizar la producción de bienes y servicios, normalmente por agentes privados, el segundo es un arreglo institucional social en cuyo marco se desarrolla la actividad económica, además de la política, social y cultural. Sus agentes son públicos.

El Estado es un conjunto de instituciones sociales que establece un orden en un territorio determinado, el que respalda con una garantía coercitiva centralizada. El gobierno, en particular, es

la organización del sector público que define las políticas públicas que llevará a cabo; la administración corresponde al personal del sector público y el sector fiscal incluye los aspectos de financiamiento, asignación y ejecución de los recursos públicos.

Es cierto que el Estado y el mercado suelen invadir el terreno del otro. El Estado ha asumido actividades productivas propiamente dichas, a veces conforme a criterios de planificación socialista, otras de acuerdo a "misiones" definidas por el gobierno. El mercado, a su vez, ha sido planteado explícita o implícitamente como generador de una proporción exorbitada de la institucionalidad social.

Si bien no existe una combinación óptima predeterminada, estos son casos de sobreextensión evidentes. Así como la determinación estatal de la organización de la producción será menos eficiente que una basada en mercados competitivos, no corresponde que el mercado sea la base principal del imaginario colectivo acerca del orden existente o futuro, ni pretender convertirlo en la única medida de las relaciones sociales.

En verdad, el Estado y el mercado son imprescindibles para la sociedad y ambos son recíprocamente dependientes y complementarios: si bien la actividad económica es imposible sin un marco institucional estable, la sociedad con mercados débiles o inexistentes carece de dinamismo económico. Este no es un argumento normativo o de autoridad, sino uno de naturaleza empírica: todas las experiencias exitosas de desarrollo han contado con el dinamismo del mercado y el apoyo institucional del Estado.

De hecho, las políticas macroeconómicas y sectoriales necesitan una forma nueva de interacción de los agentes públicos y privados en diversos ámbitos, como la información sobre mercados y tecnología, la reducción de riesgos comerciales, la protección al consumidor, la protección de la propiedad industrial y el fomento de la transferencia tecnológica, y una estrategia activa de inserción externa.

Esta es quizás la principal lección del desarrollo de los "tigres" asiáticos.

El reconocimiento de la importancia del sector público en la estrategia de desarrollo ha llevado recientemente al Fondo Monetario Internacional a considerar que la falta de buen gobierno puede hacer saltar la condicionalidad en los programas de la institución. Se trata de incluir los requisitos económicos de la gestión del gobierno necesarios para la consecución de los objetivos programáticos en las medidas previas, los criterios de ejecución, los puntos de referencia y las condiciones para concluir una revisión.⁽²⁾

Por otra parte, es evidente que los papeles de ambos pueden ser mal desempeñados. El mercado insuficientemente competitivo generará niveles de producto inferiores al potencial de la economía. Una institucionalidad estatal inadecuada retardará el desarrollo. Lamentablemente, ambas situaciones son más la norma que la excepción en América Latina.

La situación de los países en desarrollo

¿Pueden los Estados y gobiernos democráticos de los países en desarrollo tener intervenciones que mejoren el nivel de vida de la población? De modo más preciso: ¿cuáles intervenciones serían convenientes o necesarias? ¿existe oferta pública a la altura de las intervenciones demandadas?

Para responder ambas, de acuerdo al enfoque realista aquí planteado, corresponde sopesar cuidadosamente las características estructurales e institucionales de los mercados así como las fortalezas y debilidades del sector público en la economía de que se trate.

En cuanto a la pregunta sobre la necesidad de la participación del sector

público en diversos aspectos del proceso de desarrollo, ella resulta de varios factores. Entre ellos: lo insustituible de papel en la generación de externalidades, el manejo de información agregada (no individual o de empresa), la adopción de visiones intergeneracionales e intertemporales, y su papel de garante de los acuerdos internacionales; su carácter privilegiado como factor de especificación de políticas públicas y del respectivo marco institucional. Las modificaciones institucionales o la acción del gobierno pueden corregir distorsiones que impiden la profundización de los mercados o dificultan su carácter competitivo; incluso puede favorecer la creación de mercados allí donde éstos no existen o son muy precarios. También pueden contribuir a aumentar la competitividad de la economía en su conjunto, y de sectores o regiones en particular.

Si algo es previsible respecto de la demanda de intervención pública es que ella aumente. Por una parte, como una forma de proveer más y mejores bienes y servicios públicos; por la otra, debido a la búsqueda de protección, extracción de ventajas y captura de rentas de privilegio por parte de los agentes productivos.⁽³⁾

En cuanto a la existencia de oferta pública a la altura de las intervenciones demandadas, se debe considerar especialmente cómo el gobierno hace lo que hace y cómo interactúa con el sector privado, ya que en los países en desarrollo las intervenciones públicas han tenido con frecuencia resultados negativos. Existen numerosos casos de intervenciones inadecuadas, generadoras de distorsiones y de presiones inflacionarias, o que contribuyen a la persistencia de mercados protegidos, incompletos o segmentados. Pero la experiencia también demuestra que diversos gobiernos de países en desarrollo

⁽²⁾ Fondo Monetario Internacional, *Nota Informativa*, No. 97/14, referida al Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE), Washington, 28 de julio de 1997.

⁽³⁾ Respecto de la contraposición entre cuasirentas tecnológicas y de privilegio véase Hugo Nachteff, "La experiencia argentina: ¿desarrollo o sucesión de burbujas?", *Revista de la Cepal*, No. 59, agosto de 1996.

han contribuido a crear mercados, tales como los de bonos y acciones, así como instituciones de crédito a largo plazo. También han establecido y puesto en práctica leyes y regulaciones que han dado estabilidad a los mercados financieros y han aumentado el carácter competitivo de los mercados. En muchos casos los gobiernos han favorecido las condiciones para el establecimiento de firmas para ingresar a determinados mercados. En especial en los mercados exportadores, los gobiernos han provisto a las firmas de fuertes incentivos.

En suma, el sector público tiene un lugar en la estrategia de desarrollo, si bien resulta evidente que el papel de la institucionalidad estatal y de la acción del gobierno es variable entre períodos y también entre países.⁽⁴⁾

Por otra parte, como toda opción sobre la asignación de recursos escasos, el gasto público implica no dar usos alternativos a dichos recursos. De allí que para que la acción estatal o gubernativa se justifique, no basta con que ella se oriente a corregir alguna imperfección seria en el mercado, o a generar alguna externalidad positiva. Además ella debe estar designada de modo tal que asegure al menos que sus beneficios superen a los costos de la intervención: el óptimo es que también ella sea eficiente, con la mejor combinación posible de medios y logros.

Necesidad de reformar la gestión pública

Vimos que, así como los motivos de la intervención pública difieren, también es diferente la capacidad del Estado para adecuar el respectivo marco institucional y del gobierno para mejorar sus políticas públicas. Lamentablemente no existe un círculo virtuoso entre mayores distorsiones y una mayor capacidad de renovación

institucional estatal y una mejor intervención gubernativa. Más bien es frecuente lo contrario.

En los países en desarrollo por definición existen menos mercados, éstos funcionan menos efectivamente y los problemas de información son más severos en los países industrializados. Por otra parte, el sector público en muchos países tiene limitaciones cuya superación potenciaría su aporte al bien común: las políticas suelen encontrar resistencias y vacíos institucionales o de gestión; su puesta en práctica suele demandar soportes a veces inexistentes en ambos terrenos, lo que dificulta o imposibilita su aplicación. Dichas limitaciones y problemas se refieren a diversos aspectos de la administración, las políticas de personal y de remuneraciones; el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas; la atención y el servicio a los consumidores del sector público; y a la gestión de las empresas públicas.

Esta doble debilidad es una especificidad de nuestros países. Por eso existe la necesidad de reconocer las debilidades y no pretender que el Estado haga más de lo que puede y también de llenar la diferencia entre la demanda y la oferta de acción por el sector público mediante un proceso de reforma del Estado. De otro modo se tratará de una propuesta de desarrollo basada en orientaciones generales o en políticas sin mayores condiciones de aplicabilidad; será una estrategia inconclusa.

La reforma del Estado puede especificarse en esfuerzos complementarios de modernización en el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas relevantes para el sector público de que se trate: así como los problemas difieren, las reformas no son idénticas.⁽⁵⁾ Lo que sí es general es que la capacidad de gobernar

⁽⁴⁾ Para el caso de México véanse las conclusiones del artículo de Emilio Barriga Delgado, "El Estado y la economía: el caso de México", *Comercio Exterior*, vol. 47 No. 6, México, junio de 1997.

⁽⁵⁾ Al respecto puede verse, Eugenio Lahera, "Algunos criterios para reformar el Estado, apuntes de clase", CEPAL, Documento de Trabajo No. 45, abril de 1997.

es un bien escaso, cuya utilización debe ser priorizada. El sector público debería desarrollar un conjunto seleccionado y, por tanto limitado de políticas. El verdadero poder del Estado está en su efectividad y ésta se mide por la calidad y la coherencia de la acción pública, más que por la cantidad de acción del Estado.

Pero, si nada evita la existencia paralela de insuficiencias estructurales o institucionales ni asegura una capacidad reformadora pública, ¿cómo puede avanzarse en conseguirla? Tal capacidad depende críticamente de la calidad del liderazgo político y social, el que debe proponerse un conjunto consistente de políticas públicas para las cuales pueda asegurar apoyo sostenido. En definitiva, sin gobernabilidad política y social no hay gobernabilidad económica.

¿CUÁLES SON LOS ÁMBITOS DE TRABAJO DEL ESTADO Y EL GOBIERNO?

Desde un punto de vista normativo, es indudable que un objetivo principal del Estado es la integración del conjunto de la sociedad en el desarrollo, en el sentido más amplio del concepto. El pacto social que origina toda la institucionalidad pública sólo tiene sentido como un factor de mejoramiento del conjunto social. De lo anterior fluye con naturalidad la preocupación particular por quiénes son menos favorecidos por el libre juego de la economía: las minorías étnicas, los ancianos y los segmentos de menores recursos.

Como es evidente, esto no siempre se cumple y los Estados con frecuencia han asumido visiones particularistas y desarrollado políticas excluyentes. Ello, sin embargo, no debilita el principio expuesto. También es claro que ha habido cambios notables en cuanto al modo en que el Estado puede cumplir dicha función de

inclusión social: el Estado no necesariamente es el proveedor de los bienes y servicios relacionados con el desarrollo, ya que puede actuar como socio, catalizador o facilitador. El Estado puede trabajar con los mercados, en vez de hacerlo al margen o en contra de ellos.

Como se planeó más arriba, el Estado y el gobierno son entidades diferenciadas; de allí que sus papeles y modalidades de intervención en una estrategia de desarrollo también lo sean, más allá de su común pertenencia al sector público.

Estado: gobernabilidad e institucionalidad económica⁽⁶⁾

Estado de derecho e institucionalidad

Corresponde a la institucionalidad democrática impedir la captura del Estado por intereses corporativos o sectoriales y la consecución de una clara separación entre los intereses generales y los particulares. La democratización de la sociedad conduce necesariamente al fortalecimiento de la autonomía del Estado.⁽⁷⁾

Un papel esencial de la institucionalidad estatal es el de asegurar el estado de derecho en general- incluyendo el correcto funcionamiento de la administración pública- y en particular la propiedad privada, la administración imparcial de justicia y el principio del trato no discriminatorio, además de la existencia y respeto de las leyes de contratos y quiebras.

Como es evidente, el desarrollo institucional incluye a todo el Estado y no sólo al gobierno. Se necesitan leyes adecuadas, un sistema judicial confiable y determinados desarrollos culturales: ninguno de ellos es de resorte exclusivo del gobierno.

Este conjunto de factores hacen posible la gobernabilidad económica de una

⁽⁶⁾ Sobre estos temas véase, Eugenio Lahera, "Aspectos políticos e institucionales de la propuesta de la Cepal", *Comercio Exterior*, Vol. 46 No. 7, julio de 1996.

⁽⁷⁾ Mauricio Uribe, "La importancia del Estado en Colombia", *Revista Foro* No. 28, Santafé de Bogotá, enero de 1996.

sociedad y contribuyen a disminuir los costos de transacción.

Tres aspectos institucionales vinculados son la regulación, el marco de las empresas públicas y de la privatización.

En cuanto al primero, es frecuente escuchar que estamos en la etapa del "Estado regulador": la regulación se habría convertido así en la actividad definitiva del Estado. Pero esta afirmación requiere a lo menos dos calificaciones. Por una parte, si bien el sector público tiene un papel indelegable en la supervigilancia del sistema regulatorio, ello no significa que tenga que regularlo todo. Por otra parte, tampoco es correcto que regular sea el único papel del Estado; de allí que sea inexacto decir que estamos en una etapa del "Estado regulador".

Para diversos autores el contenido principal de la regulación es la promoción de la competencia, como una manera de fomentar tanto el desarrollo productivo y la competitividad internacional como el bienestar de los consumidores. Como la regulación es un sustituto imperfecto de una estructura competitiva de la respectiva industria, donde haya lugar para la competencia, ésta es preferible a la regulación. La regulación debe orientarse a la promoción de la competencia y por ello, la acción pública debería ocuparse de desregular mercados naturalmente competitivos y de desmontar barreras artificiales a la entrada de competidores, así como de regular apropiadamente mercados dominados por monopolios naturales.

Esto último porque al no existir condiciones competitivas se crea un potencial de abuso de la posición monopólica, el que puede afectar adversamente la eficiencia en la asignación de recursos, la competitividad de la industria y el bienestar de los consumidores. Ello justifica la regulación pública en estos casos, planteándose dilemas de política pública aún no

completamente resueltos en la práctica. Cuando la disciplina de la competencia falta, los gobiernos no pueden permitirse el lujo de abandonar todos los controles cuando ceden la propiedad.

Para otros autores, en cambio, el objetivo de la regulación, más que el de promover la competencia, es el de favorecer la eficiencia económica: la regulación debe entregar señales e incentivos correctos que promuevan la eficiencia en la asignación de recursos. Dicha eficiencia corresponde a la maximización de la suma del valor presente del excedente del consumidor y del productor. Con este enfoque se enfatiza la necesidad de regular conductas, más que estructuras y de no impedir la integración vertical por razones de principio, ya que ésta, más que un mecanismo que crea costos sociales, puede ser un medio de reducir costos de transacción.

Los autores del primer grupo contrarargumentan que lo importante es el proceso de competencia, ya que el concepto de eficiencia económica derivado del análisis estático de bienestar es insuficiente; el proceso competitivo se deriva de los desequilibrios en los mercados, los que dan oportunidades para que los empresarios exploten su información superior y realicen ganancias. El equilibrio nunca se alcanza; de allí que la competencia sea un motor de crecimiento por sí misma.

De manera complementaria con los temas anteriores se plantea el papel de los agentes en el proceso regulatorio. Para algunos autores el óptimo social se asegura mediante la correcta asignación de los derechos de propiedad, evitando de ese modo intervenciones públicas que resultarían engorrosas y subóptimas. Para otros, en cambio, en numerosos casos este mecanismo privado no asegura una solución óptima social.⁽⁸⁾

Por otra parte, la propiedad pública como método de regulación presentó y

⁽⁸⁾ Sobre este tema véase Ronald Coase, "The Problem of Social Cost", Journal of Law and Economics, Vol. No. 3, octubre de 1960 y Joseph Stiglitz, *La economía del sector público*, Bosch editor, Barcelona, 1995.

sigue presentando diversos problemas. Entre ellos destaca la insuficiente definición de los objetivos de las empresas, los que a menudo son alterados; y la pérdida de responsabilidad gerencial y de transparencia administrativa, ya que la disciplina del mercado es reemplazada por la supervisión imprevisible o sesgada (por ejemplo hacia la descapitalización o el exceso de contratación de personal) de los respectivos ministerios.

En diversos casos han cambiado también los objetivos políticos perseguidos con la propiedad pública. En definitiva, hoy existe consenso en que no se justifica mantener empresas públicas en sectores competitivos y privadamente rentables, a menos que se demuestre que los ingresos reinvertibles del Estado por esa vía son consistentemente superiores a los recaudables a través de impuestos; y que ello se logre con un mínimo de distorsiones a nivel micro y macroeconómico. En la privatización se deberían utilizar procedimientos que garanticen que su venta sea transparente y no lesione el interés público ni el de los trabajadores; la situación resultante debe ser de mayor y no de menor competencia.

Por otra parte, en aquellos mercados no competitivos o sólo parcialmente competitivos, la experiencia demuestra que no siempre las empresas privadas son más eficientes que las empresas públicas. En la ausencia inicial de competencia, las ganancias en la eficiencia distributiva sólo pueden esperarse si la privatización va acompañada -más bien precedida- de políticas de liberalización para eliminar las restricciones del mercado.

La experiencia de décadas de regulación ha confirmado que también existen fallas de la regulación y no sólo del mercado; de allí que sea necesario evaluar los resultados de la regulación y de la desregulación. Las intervenciones que buscan corregir las fallas del mercado pueden tener efectos adversos no buscados y que afectan a la eficiencia de la empresa o la actividad y la del sistema económico en su conjunto. Los sistemas de regulación son particularmente

vulnerables a sus eventuales incoherencias, ya que sus impactos en general caen directamente sobre el sector privado y los consumidores; escapan por lo tanto a sistemas de gestión y control más tradicionales, como el presupuesto. Así, la regulación puede crear importantes costos indirectos: no incentivar a la innovación, reducir las posibilidades de opción de los consumidores y barreras no arancelarias. Por otra parte, es posible que las instituciones sean inadecuadas o los instrumentos utilizados no sean los más eficaces o eficientes, de allí la necesidad de evaluar las regulaciones.

Gobernabilidad del proceso de desarrollo

Hasta aquí hemos visto la necesidad de desarrollos institucionales que permitan la gobernabilidad de la economía. Pero un requisito del desarrollo es que los procesos políticos y sociales también sean gobernables, esto es, tengan un curso preestablecido para la articulación de propósitos y la resolución de conflictos.

Es claro que el Estado tiene un papel en la gobernabilidad de los países, pero éste puede enfocarse de diversos modos. La gobernabilidad puede asegurarse de modo autoritario, por lo menos por un tiempo, pero de modo excluyente e inestable. La democracia, en cambio, es el sistema que permite una gobernabilidad incluyente y estable. Ya que por definición este sistema permite cambiar a los malos gobernantes sin crisis mayores.

Los programas de estabilización y de reforma, y los consiguientes cambios institucionales, requieren un apoyo sostenido en sus diversas fases; también las propuestas para anticipar o superar situaciones críticas. Para lograr este apoyo se requieren esfuerzos permanentes para analizar los argumentos en conjunto y plantear opciones jerarquizadas de políticas que sean consensuales, eficaces y eficientes. Sólo así podrá intentarse ejercer un liderazgo moderno.

Pero, más allá de las buenas intenciones, es un hecho que los modos deseables de

profundización de la democracia y los medios viables de modernización no confluyen en una fórmula clara.⁽⁹⁾ De allí que definir la agenda pública en lo social, político y económico sea determinante de la estabilidad y del carácter reformista de la democracia, así como la precisión del respectivo pacto fiscal. Ello es terreno privativo de lo político, porque los números no hablan por sí solos y las programaciones no pueden ser autoevidentes. La política, por su parte, no puede pretender seguir imponiendo una mirada parcial y autocentrada: se requiere trabajar bien el "cruce" entre política y economía.⁽¹⁰⁾ Son los políticos, actuando en un marco institucional adecuado, quienes deben administrar las restricciones del Teorema de las Imposibilidades de Arrow en la realidad. Los programas representan una posibilidad de articulación social de preferencias individuales o de grupos que de otro modo podrían ser eternamente inconsistentes.⁽¹¹⁾

De modo creciente, la agenda pública encuentra su mayor cauce de discusión y de especificación en las políticas públicas, lo que plantea diversos temas novedosos para el gobierno y la sociedad, en el ámbito político y también en el técnico.

Los procesos de concertación suponen la existencia de una serie de factores, en cuanto a la participación de los agentes sociales, en la elaboración y toma de decisiones de políticas públicas, la responsabilidad de las normas en la negociación y la voluntad de colaboración entre las mismas.⁽¹²⁾ Por otra parte, los acuerdos

de concertación deben ser institucionalmente procesados, evitando reducir a las instituciones democráticas al papel de instancias de mera ratificación de lo acordado.

Junto al impulso de los acuerdos, se requiere generar escenarios que permitan encauzar y negociar conflictos e intereses contradictorios; de otro modo el consenso se puede convertir en su propio enemigo, al intentar reemplazar la dinámica social por negociaciones cupulares.

Para que la concertación sea percibida como un ejercicio legítimo y conveniente, ella debe atender a los diversos intereses y partes. En este sentido conviene regular y no pretender ignorar a los grupos de presión, así como a las actividades de lobby.

Seguridad pública

Un tercer ámbito de acción del Estado es el de la seguridad pública, incluyendo la capacidad de autodefensa nacional y la seguridad ciudadana. La seguridad pública está determinada por un conjunto de factores, entre los que sobresalen las funciones militares y de policía: la provisión de estas últimas también debe ser pública, ya que no puede haber monopolio privado de la fuerza.

Por su propia naturaleza es imposible realizar un análisis convencional de costo/beneficio sobre la seguridad pública y, en particular, el gasto militar, ya que ellos varían en rangos muy amplios y de modo muchas veces impredecible.⁽¹³⁾ Pero cabe señalar que, si bien entre las motivaciones del gasto militar figura la voluntad de alcanzar determinados

⁽⁹⁾ Cepal, "Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado", LC/G. 1701/Rev. 1-P, agosto de 1992.

⁽¹⁰⁾ Norbert Lechner, "3 formas de coordinación social", *Revista de la CEPAL*, No. 61, Santiago de Chile, abril 1997.

⁽¹¹⁾ Para Arrow, si la utilidad de un individuo no es mensurable, la comparación de utilidades de individuos diferentes parecerá forzosamente de sentido, véase Kenneth Arrow, *Social Choice on Individual Values*, Nueva York, John Wiley and Sons, 1963. Ya en 1785 el marqués de Condorcet había planeado la paradoja de la imposibilidad de conformar una mayoría única y estable sobre temas diversos.

⁽¹²⁾ Rosa Nonell T., "Estructuras de concertación económica: una aproximación metodológica conceptual", *Cuadernos de Economía*, Vol. 15 No. 43, Barcelona, mayo/agosto, 1987.

⁽¹³⁾ Jean-Claude Berthelemy, Robert McNamara y Somnath Sen, "The Disarmament Dividend: Challenges for Development Policy", OECD Development Centre, Policy Brief No. 8, París, 1994.

niveles de seguridad o autodefensa, diversos factores, endógenos y exógenos, objetivos y subjetivos, pueden sesgar la elección del nivel de gasto. En ocasiones puede generarse una dinámica de acciones y reacciones regionales o subregionales que induzca gastos militares exclusivamente "reactivos"; de allí la conveniencia de moratorias regionales o subregionales que pueden generar un dividendo del desarme. Ellas requieren transparencia y aumento de la confianza mutua. Por otra parte, las demandas presupuestarias militares pueden subir por razones internas -de prestigio o de ejercicio del poder de presión-, nadie duda que la presión de los empleados públicos armados puede ser mayor que la de sus colegas civiles; por último, los avances tecnológicos tienden a generar demandas instantáneas en el sector bélico, simplemente para "no quedar atrás".

En cuanto a sus efectos, el gasto militar desplaza gastos tanto económicos como orientados a las políticas sociales y normalmente incrementa el endeudamiento externo; además, tiene escasa flexibilidad a la baja. Por otra parte, dicho gasto aumenta la presión sobre recursos que podrían invertirse y modifica la composición de la inversión, volviéndola menos productiva. En cuanto al capital humano, su efecto neto dependerá del nivel nacional de desarrollo de este recurso. También, el gasto militar puede deprimir la tasa de ahorro por diferentes vías: baja del ahorro público, presión sobre la cuenta corriente al reducir el ahorro en divisas; y baja de la propensión privada a ahorrar, por el aumento del consumo para compensar la baja en la oferta pública de servicios socioeconómicos. En caso de guerra, como es evidente, se genera una destrucción masiva de capital humano y de activos.

Por otra parte, la seguridad pública tiene un efecto positivo sobre la inversión local y extranjera, si bien el costo de la seguridad ciudadana no puede ser la violación de los derechos humanos o la falta del control democrático en su ejercicio. El gasto militar puede tener resultados positivos indirectos, como sobre la infraestructura. En cuanto a la producción militar de bienes y servicios, corresponden los argumentos generales sobre las empresas públicas en cuanto al principio de la subsidiariedad, la utilidad social resultante, el financiamiento público y la capacidad gerencial.

Gobierno: infraestructura nacional, políticas sociales y desarrollo productivo⁽¹⁴⁾

El gobierno tiene una responsabilidad específica en el establecimiento de la infraestructura nacional, en el sentido más amplio del término, incluyendo la infraestructura social, educacional, tecnológica, financiera, física, y relativa al medio ambiente. Los mercados no pueden operar en el vacío, pero la configuración de este entramado de infraestructura va más allá de la capacidad e interés de cualquier firma individual, ya que éste representa un conjunto de externalidades, las que por definición no pueden ser generadas por un agente particular.⁽¹⁵⁾ El gobierno tiene un papel de importancia en la reducción de los costos de producción de la economía.

Los programas y políticas públicas deben orientarse no sólo a fomentar el crecimiento estimulado por el mercado, sino también a asegurar la participación en los beneficios del conjunto de la comunidad nacional. Para ello es decisivo apuntar simultáneamente al crecimiento y a la

⁽¹⁴⁾ Sobre los papeles del gobierno en el desarrollo pueden consultarse los siguientes documentos de la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, además del ya mencionado en la nota No. 4: *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, LC/G, 1800/Rev. 1-P, abril de 1995; *Fortalecer el desarrollo, interacciones entre macro y microeconomía*, LC/G 1898, marzo de 1996; y *La brecha de la equidad*, LC/G, 1954, marzo de 1997.

⁽¹⁵⁾ Joseph Stiglitz, "The Role of Government in Economic Development", Annual World Bank Conference on Development Economics 1996, Washington 1997.

equidad, mediante políticas complementarias en este sentido.⁽¹⁶⁾ En la base de la regresividad distributiva está la falta de integración al proceso productivo y la heterogeneidad productiva, esto es, las grandes diferenciales de productividad que redundan en grandes diferencias de ingreso que se reproducen y amplían. La principal distinción entre sociedades equitativas y el resto ocurre en el ámbito de la producción y de las relaciones laborales. Por lo tanto es necesario mejorar la distribución de las oportunidades de progreso y llevar a un nuevo nivel las relaciones entre los agentes productivos del sector privado -que por cierto incluyen a los trabajadores y empleados junto a los empresarios y gerentes-.

La experiencia regional indica que las políticas sociales son impotentes por sí solas que corregir los sesgos de concentración del ingreso resultantes de la actual modalidad de crecimiento de América Latina. Por otra parte, la equidad tampoco podría lograrse mediante esfuerzos redistributivos, con toda la tensión social y los riesgos de injusticia que ellos pueden significar.

Gestión fiscal y sector financiero

La conservación de los equilibrios macroeconómicos básicos, así como la estabilidad de los incentivos, son insustituibles en la generación de un clima de crecimiento y en la atención a los temas de equidad. Crecer con estabilidad, privilegiando el comportamiento permanente de las variables macroeconómicas es una forma eficaz de vincular adecuadamente la gestión de la política económica con las decisiones de ahorro, inversión, productividad y difusión tecnológica que supone la transformación productiva.

La gestión fiscal es una área de especial responsabilidad del gobierno en la mantención de los equilibrios macroeco-

nómicos básicos. La necesaria consolidación del equilibrio fiscal debe mantenerse sobre bases permanentes que no dañen los objetivos de equidad y competitividad: esto es, apoyándose en montos de recaudación razonables y no sólo en una reducción del gasto, por una parte, y por otra, desechar apoyos excesivos en financiamiento externo de corto plazo. A partir de una estimulación fundada de la utilidad marginal del gasto público versus el privado, las finanzas del sector público deben fortalecerse sobre la base de una reforma fiscal que atienda a la solidez estructural de los ingresos y la flexibilidad del presupuesto de gastos.

Los componentes de la reforma fiscal incluyen ámbitos tributarios, presupuestarios y de gestión de las empresas públicas. Se requiere reducir la evasión y la instauración de sistemas modernos y eficaces de administración tributaria, así como una mayor equidad vertical en los tributos.

La buena asignación del gasto público tiene como prerequisito el fortalecimiento del sistema de evaluación de las inversiones públicas. El método de evaluación de proyectos, cuya finalidad central es medir el impacto que el proyecto tiene sobre el bienestar general de la comunidad debe ser progresivamente aplicado al total de la asignación de recursos, incluyendo áreas diferentes a las de inversión e infraestructura.

En este sentido un tema importante en todo gobierno es la articulación anual de las metas programáticas y las cuotas presupuestarias. ¿Quién establece las primeras y las segundas? Si no es la misma institución, ¿cómo se articulan ambas? El punto inicial de la discusión podría ser la fijación de un monto preciso, cuyo proceso de asignación clarifique que todo aumento requerirá un descenso como contrapartida.

Para maximizar la productividad del gasto público deben satisfacerse dos condiciones: eficiencia en función de los

⁽¹⁶⁾ Fernando Fajnzylber, "Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío", *Cuadernos de la Cepal*, No. 60, agosto de 1990.

costos y combinación óptima de productos. La primera conlleva el diseño y la ejecución de programas o proyectos de gasto público para generar niveles dados de producto o lograr objetivos específicos a un costo mínimo. La combinación óptima de productos, por su parte, implica que los beneficios sociales derivados de todos los programas de gasto público deberían tender a igualarse en términos marginales.

La Ley de presupuesto debe ser el principal instrumento de la política fiscal, para lo cual debe ser fortalecida desde el punto de vista macroeconómico. Conviene institucionalizar su discusión en el Poder Legislativo: puede ser de especial utilidad acompañar el proyecto de ley con una proyección fiscal de mediano plazo, que ilustre las principales opciones y compromisos que enfrentarán las finanzas públicas en los años sucesivos. Al respecto son también de utilidad los Fondos de Estabilización.

En otro terreno, debe mejorarse la gestión de las empresas públicas. Los criterios de manejo flexible, descentralización operativa y autonomía relativa, combinados en dosis prudentes con la planificación y los controles, junto con más y mejor inversión, constituyen el marco estratégico para la administración de las empresas públicas. La normativa y obligaciones impuestas a las empresas deben ser claras y transparentes. Desde otro punto de vista, es indispensable considerar la proyección de las empresas eficientes, con incentivos reales para bajar los costos.

La política financiera debería involucrar simultáneamente todos los componentes de la cadena de formación de capital. Para ello se requiere que el sector público tenga la seguridad y solvencia de las instituciones financieras, y promueva la creación de nuevas instituciones y mercados que complementen al sector privado.

Educación

Es preciso replantearse el rol del sector público frente a esta tarea, ya que éste debe ser capaz de orientar de manera sistemática e integradora las actividades educativas. Del mismo modo, se requiere profesionalizar

y mejorar las remuneraciones correspondientes a la función magisterial.

Para ello es indispensable que el sector público adquiera una visión estratégica que le permita orientar, regular a distancia, generar políticas, impulsar autonomías y evaluar resultados sin ahogar la innovación con un dirigismo centralizado excesivo. En ese sentido se requiere establecer condiciones institucionales para que cada sistema educativo, de capacitación y de ciencia y tecnología, desarrolle o pueda desarrollar vínculos horizontales y verticales con los demás. Se trata de propiciar una gestión responsable de un tejido más complejo, con proliferación de actores, percepciones, conductas y aspiraciones que haría indispensable un sistema de evaluación e información hoy inexistente.

Por otra parte, el sector público debe desempeñar un papel insustituible en la tarea de compensar desigualdades que el proceso de mayor autonomía tal vez acentúe, y de movilizar financiamiento que incluya de manera creciente recursos privados.

Políticas sociales

Las políticas sociales -especialmente las referidas a la salud, vivienda, previsión y los programas especiales contra la discriminación y la pobreza- constituyen tareas esenciales del gobierno. Ello porque corresponde al sector público asegurar un mínimo de condiciones de vida -según el nivel de desarrollo nacional- a todas las personas, verdaderos titulares del país. En la medida en que los aumentos de la productividad aumentan la separación de los niveles de ingreso en la sociedad, el Estado tiene un papel distributivo y habilitador insustituible. Es deber del gobierno la creación y presevar de una red de seguridad social, incluyendo el acceso a los servicios básicos de salud.

A las políticas sociales no se les puede señalar como objetivo el resolver la desigualdad de oportunidades reproducida por el juego económico. Se requiere, en cambio, lograr mayores niveles de

articulación e integración de las políticas sociales y las económicas. Para ello puede ser útil el establecimiento de "gabinetes sociales", incluyendo personeros de las áreas relevantes del sector y del sector económico; la mejora de los procesos presupuestarios para permitir que las políticas adoptadas se reflejen de modo claro en las cuentas públicas; la organización y el mejoramiento de sistemas de información que incluyan la unificación de los métodos de medición y seguimiento.

En el plano institucional es conveniente consolidar el sector público social en la menor cantidad posible de organismos. Dicha consolidación debe ir unida a la clarificación y concentración de competencias y funciones. También corresponde afirmar la progresiva descentralización y municipalización de la gestión social para asegurar mayor responsabilidad y acercamiento a la ciudadanía. En este sentido, también debe mejorarse el diseño y funcionamiento de los organismos del sector para la animación y participación comunitaria.

Conviene identificar y superar los obstáculos legales y de procedimiento que atentan contra el desempeño efectivo de los organismos y agencias de política social. Las capacidades de regulación y fomento de la competitividad y calidad del mercado de bienes y servicios sociales deben ser fortalecidas. De ese modo se podrá expandir la provisión privada de servicios sociales, en condiciones sociales convenientes.

De lo anterior se pueden dar muchos ejemplos. En salud, en vez de permitir una creciente segregación de servicios privados y públicos, debe buscarse su integración nacional con modalidades funcionales para ello. Lo mismo ocurre en la reforma previsional y en la provisión de viviendas.

La provisión privada de servicios sociales puede incentivarse a través de diversas alternativas: mediante su traspaso

integral -incluyendo su financiamiento- y la regulación a través de un marco legal normativo; el establecimiento de mecanismos para que el sector privado participe en la provisión de dichos servicios, que sigan siendo administrados por el Estado; o por la delegación de la administración y provisión directa en instituciones intermedias o privadas, manteniendo el Estado un papel financiero, normativo y controlador.⁽¹⁷⁾

Un esquema de financiamiento compartido, que supone una contribución del beneficiario proporcional a sus ingresos, permite expandir la oferta de servicios sociales en calidad y cantidad, sin presionar sobre la estructura tributaria o sobre los equilibrios fiscales. Por otra parte, de no mediar una política social compensadora, este método puede aumentar la brecha entre el tipo de servicios recibidos por los diversos grupos de ingreso.

A la exigencia general de eficiencia del gasto público se agrega la de la eficacia en los programas y proyectos sociales. Ello requiere aumentar la eficacia del gasto social, para lo cual habría que orientar prioritariamente su gestión al logro de los objetivos de impacto que persiguen las políticas y basar en ello su evaluación, la que, a su vez, debería ser el fundamento que justifique la renovación o extensión de los programas.

Servicios públicos

En los servicios públicos una de las consecuencias de la falta de competencia es la imposibilidad para el usuario de elegir entre proveedores alternativos. Una respuesta a esta dificultad es tratar de crear más competencia; en ausencia de ella los gobiernos pueden crear una cultura de orientación hacia el cliente. Los indicadores de desempeño pueden ser

⁽¹⁷⁾ Ernesto Cohen, "Gestión de programas y proyectos sociales", Seminario sobre Gestión y Evaluación de Políticas y Proyectos Sociales: Lecciones para la Capacitación, Santiago de Chile, diciembre 1993.

efectivos en atraer la atención de la organización hacia las variables relevantes y quizás en motivar a los funcionarios al respecto. Los cambios en las actitudes hacia los usuarios de los servicios del gobierno pensando en ellos como clientes, por ejemplo, puede ser también de utilidad.

Se ha planteado la conveniencia de la provisión privada de servicios públicos en los países en desarrollo, refutando el punto de vista convencional según el cual sólo el sector público puede suministrar servicios públicos. Las dificultades para la provisión de dichos servicios por parte del sector privado obedecen principalmente a debilidades institucionales y a políticas gubernamentales que hacen la operación riesgosa o poco rentable.⁽¹⁸⁾

De ese modo, se trata de mejorar los servicios públicos que sólo el gobierno puede suministrar, al tiempo que se ayuda a los gobiernos a utilizar los sectores privados para la provisión de una gama cada vez más amplia de servicios públicos. Es importante que ello no conduzca a una segregación entre servicios públicos baratos y de mala calidad y servicios públicos entregados por proveedores privados, buenos y caros.

Desarrollo productivo

El aumento de la productividad y la competitividad es un objetivo general al cual puede contribuir el sector público de manera significativa.⁽¹⁹⁾

El gobierno debe invertir en infraestructura vial y de telecomunicaciones. Ello requiere diversos desarrollos institucionales, así como de los sistemas viales y de telecomunicaciones. Resulta útil diferenciar entre infraestructura básica -la que resuelve necesidades elementales de la población como agua potable, caminos vecinales y

rurales, servicios sanitarios- e infraestructura productiva, como carreteras, puertos y telecomunicaciones. En la primera deberían prevalecer las consideraciones sociales, atendidas de acuerdo a su prioridad en función de determinados criterios. En la segunda es posible y necesario implementar criterios de rentabilidad económica, de tarificación y financiamiento estimulando la formación de mercados de infraestructura.

El sector público tiene como tarea la inclusión de estándares y reglamentaciones ambientales en áreas como la salud, la contaminación de los mares, la gestión de cuencas hidrográficas y el transporte y eliminación de desechos peligrosos. Es imprescindible estrechar el vínculo entre medio ambiente y política económica, en particular, velando porque los precios de bienes y servicios reflejen el efectivo costo social en que incurre la sociedad para producirlos.

La eficiencia económica que de ello derive puede reforzar, por ejemplo, la eficiencia energética y el uso de tecnologías limpias.

En efecto, los precios de la energía que reflejan su efectivo costo social y la externalidad negativa de la contaminación; la tarificación vial que hace que los usuarios paguen por el uso efectivo de las vías; el peaje urbano en las zonas de congestión grave; los impuestos especiales a industrias y actividades particularmente contaminantes, etc., son políticas ambientales que hacen uso eficaz de los precios, contribuyendo tanto a la eficiencia económica como a la ambiental.

El sector público puede contribuir al buen desempeño en los mercados externos con mayor apoyo institucional a la actividad exportadora, particularmente en materia de información, financiamiento y seguro de exportación; en la formación gerencial para fomentar una mayor

⁽¹⁸⁾ Gabriel Roth, "The private provision of public services in developing countries", *EDISeries in Economic Development*, Washington, D.C., Banco Mundial, 1987.

⁽¹⁹⁾ Al respecto puede verse Wilson Peres (coordinador), *Políticas de competitividad industrial. América Latina y El Caribe en los años 90*, siglo XXI, México 1995.

vocación exportadora en el sector empresarial, y en la promoción de la oferta exportable en el exterior. Por otra parte, han surgido experiencias pioneras de inversión en el exterior para apoyar el esfuerzo exportado: cadenas de comercialización, operaciones conjuntas con empresas en los mercados de destino, y otras modalidades que cabe considerar.

Es importante dar señales nítidas sobre la conveniencia de invertir e innovar para expandir y mejorar la capacidad exportadora, y de reestructurar y racionalizar los sectores productores de rubros importables. Para lograrlo, serán cruciales un manejo cambiario equilibrado, el gradualismo en la reducción general de la protección, mecanismos efectivos de promoción de exportaciones y una política de desarrollo productivo.

Los procesos de reforma en que las decisiones se comparten con los agentes privados resultan menos traumáticos, pues hacen posible el ajuste a las nuevas condiciones a nivel microeconómico y sectorial. Si la apertura comercial está acompañada de consistencia en la política macroeconómica y de credibilidad en la acción gubernamental, aparece como más viable la posibilidad de reducir concertadamente los costos del ajuste.

El manejo de la política fiscal y la monetaria son determinantes del tipo de cambio. El aporte del sector público es así determinante de la evolución cambiaria y corresponde que éste contribuya a la conservación de una paridad cambiaria alta y estable dentro de parámetros realistas, esto es, correspondientes a la evolución de la competitividad internacional de la economía.

En cuanto al desarrollo tecnológico, es conveniente una acción pública de promoción de empresas, organizaciones y redes universitario-tecnológico-empresariales en las que se acumule y circule el conocimiento sobre las formas organizativas y tecnológicas que permitan un aumento de la productividad no basado exclusivamente en la inversión en capital fijo. En cuanto a su financiamiento, la

participación pública debe ser en general parcial. Ello no tanto por la cuantía de los financiamientos involucrados, ya que la experiencia muestra se requieren dotaciones relativamente modestas de recursos, sino como una manera de incentivar la participación de los propios interesados.

Al sector público le corresponde mejorar el diagnóstico sobre las necesidades de capacitación por sectores, regiones y tamaños de empresa, procesando y difundiendo esa información, estimulando y subsidiando la formación de empresas de capacitación, avanzando en indicadores que permitan evaluar resultados y calidad de la capacitación.

Se detecta también la importancia de la coordinación interinstitucional, buscando mejorar la coherencia de los diversos diseños, programas y acciones de capacitación, fortaleciendo el vínculo de capacitación con las políticas de fomento productivo y tecnológico y con el seguro de desempleo. En todas estas áreas, es imprescindible promover la participación empresarial y de trabajadores para respaldar la certificación de competencias, la detección oportuna de necesidades y la evaluación permanente de las políticas públicas de promoción de la capacitación.

Corresponde reorientar los institutos tecnológicos públicos, ligando más los recursos a resultados evaluables, con base en indicadores de desempeño. Probablemente ello signifique incrementar la participación privada en la gestión y en el financiamiento de estos institutos, ampliando la autonomía de ellos y dotándoles de mayor flexibilidad en la gestión presupuestaria, así como en las reglas de operación en montos y en tipos de proyectos elegibles.

En tal sentido, desplazamientos desde el actual financiamiento casi garantizado de la oferta pública de tecnología hacia un mayor concurso por fondos a base de proyectos evaluables, reflejando las especificidades de las diversas fases de la investigación tecnológica -básica, precompetitiva y competitiva-, debiera

reflejarse en mayor rentabilidad social de esos recursos y en mayor dinamización y contacto con la base productiva, por parte de dichos institutos. Del mismo modo, premiar en la evaluación a aquellos proyectos que cuenten con co-financiamiento de empresas privadas puede facilitar ese vínculo con la realidad productiva y tecnológica de las empresas.

Medio ambiente

El sector público tiene un papel que jugar en la incorporación plena de la dimensión ambiental al proceso de desarrollo. Una actividad prioritaria en este terreno es la formulación de una política nacional de educación y de comunicaciones, que eleve el nivel de conciencia pública sobre los problemas de sostenibilidad del desarrollo.

Un requisito previo de diversas políticas ambientales es un mayor conocimiento de los recursos existentes: potencial, tasas de uso y niveles de inversión. Las políticas públicas deben incluir estándares y reglamentaciones ambientales en áreas como la salud, la contaminación de los mares, la gestión de cuencas hidrográficas y el transporte y eliminación de desechos peligrosos.

Es imprescindible estrechar el vínculo entre medio ambiente y política económica, en particular, velando porque los precios de bienes y servicios reflejen

el efectivo costo social en que incurre la sociedad para producirlos. La práctica de considerar los costos de reposición de los recursos naturales y de los daños ambientales en la evaluación de los grandes proyectos de inversión se irá generalizando en el comercio internacional, de manera que corresponde anticiparse a tales tendencias.

Conviene distinguir los conceptos de sector público y de políticas públicas: la existencia de orientaciones o políticas públicas no garantiza una determinada participación estatal o gubernativa. Es posible que dos países tengan idénticas políticas públicas respecto de un tema y que, sin embargo, la cantidad y la calidad de la participación pública -y también los resultados- difieran considerablemente. De otro modo bastaría con tener las "políticas correctas", más allá de las consideraciones institucionales y estructurales públicas y privadas.

Formular una política es una cosa, poder asegurar la intervención pública que ella requiere, es otra. Esta diferencia no tiene que ver con preferencias personales por más o menos Estado, porque ella vale para todas las políticas; desde aquellas que requieren una mínima intervención pública hasta las que son muy intensivas en participación del sector público.