

# El Estado y el gobierno en el desarrollo. Una mirada desde la CEPAL

• • • • • EUGENIO LAHERA P.\*

El sesgo doctrinario del debate sobre la participación pública en el proceso de desarrollo se ha mitigado en forma notable desde 1987, cuando a solicitud de México la CEPAL preparó un estudio en que se sostenía el carácter complementario de las gestiones pública y privada. En él se argumenta que, sin una considerable capacidad de gobierno, las acciones propuestas serían meros ejercicios teóricos, sin trascendencia práctica.<sup>1</sup>

Es 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 las corrientes en boga. Esto es posible y necesario; lo primero porque diversos desarrollos conceptuales conforman varias áreas de consenso, en las que hay que incluir a instituciones y pensadores hasta hace poco refractarios a reconocer un papel explícito del sector público. Necesario, porque lo exigen diversas insuficiencias del desarrollo regional.

Este artículo parte de una convicción: más que una discusión abstracta sobre lo que un Estado ideal debería hacer, resulta más útil analizar la funcionalidad del sector público para aplicar las políticas que conforman la estrategia de desarrollo económico y social. Dicho análisis se debe realizar en el terreno en que efectivamente operan el Estado y el gobierno, esto es, el de las políticas públicas. Es allí donde corresponde determinar las necesidades, pero también las posibilidades de acción del Estado y del gobierno.

Se trata de un enfoque con pretensiones de realismo, pues se intenta definir las necesidades de acción pública con base en las

realidades de América Latina y el Caribe y, a partir de éstas, caracterizar las posibilidades de que aquélla se lleve a cabo. La diferencia entre la demanda y la oferta de acción pública así especificada se debería reconocer en los diagnósticos al respecto y sobre esa base sería preciso plantearse un vigoroso proceso de reforma del Estado, el cual también deberá estructurarse en torno a la formulación, gestión y evaluación de las políticas públicas.

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

### Naturaleza del mercado, el Estado y el gobierno

Es frecuente que se consideren al Estado y al mercado como alternativas sustituibles sin precisar su distinta naturaleza ni el carácter complementario que muestran en la realidad. Al tratarse de instituciones de naturaleza diferente, ambas son imperfectamente sustituibles: mientras el primero es la manera en que se organiza la producción de bienes y servicios, generalmente por medio de 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 que respalda con una

1. CEPAL, *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, Cuadernos de la CEPAL, núm. 55, Santiago, junio de 1987.

\* *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 son de la exclusiva responsabilidad del autor, quien agradece los comentarios de Diana Almeras, Martine Dirven, Irma García, Wilson Peres y Gert Rosenthal.*

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.

El Estado y el mercado suelen invadir el terreno del otro. Así, el Estado ha asumido actividades propiamente productivas, unas veces con criterios de planificación socialista y otras con base en "misiones" definidas por el gobierno. A su vez, se ha planteado de manera explícita o implícita que el mercado es el generador de una proporción desorbitada de la institucionalidad social.

Si bien no existe una combinación óptima predeterminada, éstos son casos de evidente sobreponderación. Así como la determinación estatal de la organización productiva será menos eficiente que una basada en mercados competitivos, no conviene que el mercado sea la base principal de la percepción colectiva acerca del orden presente o futuro, ni que se pretenda convertirlo en la única medida de las relaciones sociales.

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, una sociedad con mercados débiles o inexistentes carece de dinamismo económico. Éste no es un argumento normativo o de autoridad, sino empírico: 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 nueva forma de interacción de los agentes públicos y privados en diversos ámbitos, por ejemplo información sobre mercados y tecnología, reducción de riesgos comerciales, protección al consumidor y a la propiedad industrial, fomento de la transferencia tecnológica y una activa estrategia de inserción externa. Ésta 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 (FMI) a considerar que la falta de buen gobierno puede entrañar la condicionalidad de sus programas. Se trata de incluir los requisitos económicos de la gestión del gobierno necesarios para el logro de los objetivos programáticos en las medidas previas, los criterios de ejecución, los puntos de referencia y las condiciones para concluir una revisión.<sup>2</sup>

Por otra parte, es evidente que ambos pueden desempeñar mal sus papeles. Un mercado insuficientemente competitivo generará niveles de producto inferiores al potencial de la economía y una institucionalidad estatal inadecuada retardará el desarrollo. Por desgracia, ambas situaciones son más la norma que la excepción en América Latina.

2. Fondo Monetario Internacional, *Nota Informativa*, núm. 97/14, referida al Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE), Washington, 28 de julio de 1997.

## 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 serían convenientes o necesarias? ¿Hay una oferta pública a la altura de las intervenciones demandadas?

Para responder es preciso 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.

La pregunta sobre la necesidad de que el sector público participe en diversos aspectos del proceso de desarrollo resulta de varios factores: primero, por su papel insustituible en la generación de externalidades, el manejo de información agregada (no individual o de empresa), la adopción de visiones intergeneracionales e intertemporales; segundo, por ser garante de los acuerdos internacionales, y tercero por 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; pueden favorecer incluso la creación de mercados o fortalecer los muy precarios y contribuir a aumentar la competitividad de la economía en su conjunto o de sectores y regiones en particular.

Si algo es previsible respecto de la demanda de intervención pública es que aumentará como medio para suministrar más y mejores bienes y servicios públicos o para que los agentes productivos obtengan protección, ventajas y rentas de privilegio.<sup>3</sup>

En cuanto a si se tiene una oferta pública a la altura de las intervenciones demandadas, hay que considerar especialmente cómo hace el gobierno lo que hace y cómo interactúa con el sector privado, pues en los países en desarrollo las intervenciones públicas con frecuencia han tenido resultados negativos. Hay numerosos casos de intervenciones inadecuadas que han generado distorsiones y presiones inflacionarias, o que contribuyeron a la persistencia de mercados protegidos, incompletos o segmentados. Sin embargo, la experiencia también demuestra que los gobiernos de algunos países en desarrollo han contribuido a crear mercados, como los de bonos y acciones, e instituciones de crédito a largo plazo. Asimismo han establecido y puesto en práctica leyes y regulaciones que han dotado de estabilidad a los mercados financieros y aumentado el carácter competitivo de los mercados. En muchos casos los gobiernos han generado condiciones favorables para el establecimiento de empresas y así tener acceso a determinados mercados. En los países exportadores en especial los gobiernos han otorgado a las empresas fuertes incentivos.

En suma, el sector público tiene un lugar en la estrategia de desarrollo, si bien es evidente que el papel de la institucionalidad

3. Respecto de la contraposición entre cuasi rentas tecnológicas y de privilegio véase Hugo Nochteff, "La experiencia argentina: ¿desarrollo o sucesión de burbujas?", *Revista de la CEPAL*, núm. 59, agosto de 1996.

estatal y de la acción gubernamental varía entre períodos y de un país a otro.<sup>4</sup>

Por otra parte, como toda asignación de recursos escasos, el gasto público no debe considerar usos alternativos para dichos recursos. Por ello, para que la acción estatal o gubernamental se justifique, no basta con que se oriente a corregir alguna imperfección seria en el mercado o a generar alguna externalidad positiva, sino que se debe buscar que sus beneficios sean superiores, al menos, a los costos de la intervención: el óptimo es que sea eficiente, con la mejor combinación posible de medios y logros.

### Necesidad de reformar la gestión pública

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 del gobierno. Más bien, es frecuente lo contrario.

Por definición, en los países en desarrollo existen menos mercados, éstos son menos eficientes y adolecen de problemas de información más severos que en los industrializados. Por otra parte, en muchos países el sector público tiene limitaciones cuya superación potenciaría su aporte al bien común: las políticas suelen toparse con resistencias y vacíos institucionales o de gestión; su puesta en marcha por lo general demanda sustentos en ocasiones 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, la formulación, gestión y evaluación de las políticas públicas, la atención y servicio a los consumidores del sector público, y la gestión de las empresas públicas.

Esas debilidades constituyen una especificidad de nuestros países. Por ello es preciso reconocerlas y no pretender que el Estado haga más de lo que puede y también llenar la diferencia entre la demanda y la oferta de acción del 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 la formulación, gestión y evaluación de las políticas públicas relevantes. Así como los problemas difieren, las reformas no son idénticas.<sup>5</sup> En lo que sí

4. Véanse las conclusiones del artículo de Emilio Barriga Delgado, "El Estado y la economía: el caso de México", *Comercio Exterior*, vol. 47, núm. 6, México, junio de 1997.

5. Al respecto véase Eugenio Lahera, *Algunos criterios para reformar el Estado. Apuntes de clase*, Documento de Trabajo, núm. 45, CEPAL, Santiago, abril de 1997.

se puede generalizar es en que la capacidad de gobernar es un bien escaso, cuya utilización debe someterse a prioridades. El sector público debería desarrollar un conjunto seleccionado y, por tanto, limitado de políticas. El verdadero poder del Estado está en su eficacia y ésta se mide por la calidad y coherencia de la acción pública, más que por la cantidad de acción del Estado.

Pero si nada asegura la existencia paralela de insuficiencias estructurales o institucionales y de una capacidad reformadora pública, ¿cómo se puede avanzar en su obtención? Tal capacidad depende de manera crítica de la calidad del liderazgo político y social, el que debe proponerse un conjunto consistente de políticas públicas para el que cuente con apoyo seguro y sostenido. En definitiva, sin gobernabilidad política y social no la hay tampoco económica.

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

Desde un punto de vista normativo, es indudable que un objetivo principal del Estado es lograr 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 quienes 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 con frecuencia los estados han asumido visiones particularistas y desarrollado políticas excluyentes. Ello, sin embargo, no debilita el principio expuesto. También es claro que se han presentado cambios notables en cuanto al modo en que el Estado puede cumplir dicha función de inclusión social: éste no es necesariamente 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 al margen o en contra de ellos.

Como se planteó, 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 pertenencia común al sector público.

### Estado: gobernabilidad e institucionalidad económica<sup>6</sup>

#### *Estado de derecho e institucionalidad*

Corresponde a la institucionalidad democrática impedir la captura del Estado por intereses corporativos o sectoriales y mantener una clara separación entre los intereses generales y los

6. Sobre estos temas véase Eugenio Lahera, "Aspectos políticos e institucionales de la propuesta de la CEPAL", *Comercio Exterior*, vol. 46, núm. 7, julio de 1996.

particulares. La democratización de la sociedad conduce necesariamente al fortalecimiento de la autonomía del Estado.<sup>7</sup>

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. Estos factores posibilitan la gobernabilidad económica de una sociedad y contribuyen a disminuir los costos de transacción.

Tres aspectos institucionales vinculados son la regulación, el marco de las empresas públicas y la privatización. En cuanto al primero, es frecuente escuchar que se presencia una etapa de “Estado regulador”, por lo que la regulación se habría convertido en la actividad definitoria del Estado. Empero, si bien el sector público tiene un papel indelegable en la supervigilancia del sistema regulatorio, ello no significa que todo se deba someter a éste. Por otra parte, tampoco es correcto que sea ese el único papel del Estado, por lo que es inexacto decir que se está en la etapa del “Estado regulador”.

Para algunos autores el objetivo principal de la regulación es promover la competencia a fin de fomentar tanto el desarrollo productivo y la competitividad internacional como el bienestar de los consumidores. Ya que la regulación es un sustituto imperfecto de una estructura competitiva de la respectiva industria, donde haya lugar para la competencia se le debe preferir sobre la regulación. Ésta debe orientarse a promover la competencia y por ello la acción pública debería ocuparse de desregular los mercados naturalmente competitivos, desmontar barreras artificiales a la entrada de competidores y regular apropiadamente los mercados dominados por monopolios naturales. Esto último porque al no existir condiciones competitivas se puede propiciar el abuso de una posición monopólica, lo cual puede afectar adversamente la eficiencia en la asignación de recursos, la competitividad de la industria y el bienestar de los consumidores. En estos casos se justifica la regulación pública, planteándose dilemas de política pública que aún no se resuelven completamente en la práctica. Cuando falta la disciplina de la competencia, los gobiernos no pueden permitirse el lujo de abandonar todos los controles una vez que ceden la propiedad.

Para otros autores, en cambio, el objetivo de la regulación, más que promover la competencia, es favorecer la eficiencia económica. Debe emitir señales e incentivos correctos que promuevan la eficiencia en la asignación de recursos, es decir, la maximización de la suma del valor presente del excedente del consumidor y del productor. En este enfoque se hace hincapié en la necesidad de regular conductas, más que estructuras, y de no impedir la integración vertical por razones de principio, ya

7. Mauricio Uribe, “La importancia del Estado en Colombia”, *Revista Foro*, núm. 28, Santafé de Bogotá, enero de 1996.

que ésta, más que un mecanismo que crea costos sociales, puede ser un medio para reducir los costos de transacción.

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

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, evitándose así intervenciones públicas que resultarían engorrosas y subóptimas. Para otros, en cambio, este mecanismo privado en muchos casos no asegura una óptima solución social.<sup>8</sup>

La propiedad pública como método de regulación presenta diversos problemas; dos de ellos serían la insuficiente definición de los objetivos de las empresas, los que a menudo se modifican, y la pérdida de responsabilidad gerencial y de transparencia administrativa, ya que se reemplaza la disciplina del mercado por la supervisión imprevisible o sesgada (por ejemplo, hacia la descapitalización o la excesiva contratación de personal) de los respectivos ministerios.

En diversos casos también han cambiado los objetivos políticos con respecto a la propiedad pública. En la actualidad hay consenso en que no se justifica mantener empresas públicas en sectores competitivos y rentables en manos privadas, a menos que se demuestre que los ingresos reinvertibles del Estado por esa vía son consistentemente superiores a los que se recaudan mediante impuestos y que ello implique un mínimo de distorsiones en escalas micro y macroeconómicas. En la privatización se deberían emplear procedimientos que garanticen la transparencia de la venta, sin lesionar el interés público ni el de los trabajadores. La situación resultante debe ser de mayor y no de menor competencia.

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

La experiencia de décadas 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 pretenden corregir las fallas del mercado pueden tener efectos adversos no buscados que afectan la eficiencia de la empresa o la actividad y la del siste-

8. Sobre este tema véanse Ronald Coase, “The Problem of Social Cost”, *Journal of Law and Economics*, núm. 3, octubre de 1960, y Joseph Stiglitz, *La economía del sector público*, Bosch Editor, Barcelona, 1995.

ma económico en su conjunto. Los sistemas de regulación son particularmente vulnerables a sus posibles incoherencias, ya que sus efectos en general caen directamente en el sector privado y los consumidores; escapan por tanto de sistemas de gestión y control más tradicionales, como el presupuesto. Así, la regulación puede crear importantes costos indirectos, como desincentivar la innovación y 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*

El desarrollo requiere de procesos políticos y sociales gobernables, esto es, que tengan un curso preestablecido para la articulación de propósitos y la resolución de conflictos.

Es claro que el Estado tiene una función en la gobernabilidad de los países, pero ésta puede enfocarse de diversos modos; puede asegurarse de modo autoritario, cuando menos por un tiempo, pero de manera excluyente e inestable. La democracia, en cambio, es el sistema que hace posible una gobernabilidad incluyente y estable y que por definición permite cambiar a los malos gobernantes sin crisis mayores.

Los programas de estabilización y de reforma y los consecuentes cambios institucionales, así como las propuestas para anticipar situaciones críticas, precisan de un apoyo sostenido en sus diversas fases. Para ello se necesitan esfuerzos permanentes para analizar los argumentos en conjunto y plantear opciones jerarquizadas de políticas de consenso, eficaces y eficientes. Sólo así podrá intentarse ejercer un liderazgo moderno.

Más allá de las buenas intenciones, sin embargo, es un hecho que los modos deseables de profundización de la democracia y los medios viables de modernización no confluyen en una fórmula clara.<sup>9</sup> 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 auto-centrada: se requiere trabajar bien el "cruce" entre política y economía.<sup>10</sup> Son los políticos, actuando en un marco institucional adecuado, quienes deben administrar en la realidad las restricciones del Teorema de las Imposibilidades de Arrow. Los programas representan una posibilidad de articulación social de preferencias individuales o de grupos que de otro modo podrían ser eternamente inconsistentes.<sup>11</sup>

9. CEPAL, *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, LC/G. 1701/Rev. 1-P, agosto de 1992.

10. Norbert Lechner, "Tres formas de coordinación social", *Revista de la CEPAL*, núm. 61, Santiago, Chile, abril 1997.

11. Para Arrow, si la utilidad de un individuo no es mensurable, la comparación de utilidades de individuos diferentes forzosamente

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 los ámbitos político y 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.<sup>12</sup> Por otra parte, los acuerdos de concertación deben procesarse institucionalmente, para evitar que las instituciones democráticas queden reducidas 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 remplazar la dinámica social por las negociaciones cupulares.

Para que la concertación se considere como un ejercicio legítimo y conveniente, debe atender a los diversos intereses y partes. En este sentido conviene más regular y negociar que pretender ignorar a los grupos de presión.

### *Seguridad pública*

Un tercer ámbito de acción del Estado es el de la seguridad pública, en la que se incluye la capacidad de defensa nacional y la seguridad ciudadana. La seguridad pública está determinada por diversos factores, entre los que sobresalen las funciones militares y de policía: la provisión de estas últimas también debe ser pública, pues no puede existir un monopolio privado de la fuerza.

Por su propia naturaleza es imposible realizar un análisis convencional de costo/beneficio sobre la seguridad pública, en particular el gasto militar, pues varían en rangos muy amplios y de modo muchas veces impredecible.<sup>13</sup> Cabe señalar que si bien entre las motivaciones del gasto militar figura la voluntad de alcanzar determinados niveles de seguridad o autodefensa, diversos factores endógenos y exógenos, objetivos y subjetivos, pueden sesgar el monto del 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 elevarse por

carecerá de sentido. Kenneth Arrow, *Social Choice on Individual Values*, John Wiley and Sons, Nueva York, 1963. Ya en 1785 el marqués de Condorcet había planteado la paradoja de la imposibilidad de conformar una mayoría única y estable en temas diversos.

12. Rosa Nonell T., "Estructuras de concertación económica: una aproximación metodológico-conceptual", *Cuadernos de Economía*, vol. 15, núm. 43, Barcelona, mayo-agosto de 1987.

13. Jean-Claude Berthelemy, Robert McNamara y Somnath Sen, "The Disarmament Dividend: Challenges for Development Policy", *Policy Brief*, núm. 8, OECD Development Centre, París, 1994.

razones internas de prestigio o de ejercicio del poder de presión y nadie duda que la presión de los empleados públicos militares 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 quedarse atrás”.

En cuanto a sus efectos, el gasto militar desplaza recursos que podrían orientarse 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 desarrollo de este recurso en escala nacional. El gasto militar también puede deprimir la tasa de ahorro por varias vías: baja del ahorro público, presión sobre la cuenta corriente al reducir el ahorro en divisas, y descenso de la propensión privada a ahorrar debido al aumento del consumo para compensar la baja en la oferta pública de servicios socioeconómicos. En caso de guerra, como es obvio, hay una destrucción masiva de capital humano y de activos.

Por otra parte, la seguridad pública tiene un efecto positivo en la inversión nacional y extranjera, aunque el costo de la protección 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, por ejemplo en 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**

El gobierno tiene una responsabilidad específica en el establecimiento de la infraestructura nacional, en el sentido más amplio del término: social, educacional, tecnológica, financiera, física y ambiental.<sup>14</sup> 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 empresa individual, ya que representa un conjunto de externalidades, las que por definición no pueden ser generadas por un agente particular.<sup>15</sup> El gobierno tiene un papel de importancia en la reducción de los costos de producción de la economía.

Los programas y las políticas gubernamentales deben orientarse no sólo a fomentar el crecimiento estimulado por el mercado, sino también a asegurar la participación de la comunidad

14. Sobre los papeles del gobierno en el desarrollo, véanse CEPAL, *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.

nacional en los beneficios. Para ello es decisivo buscar simultáneamente el crecimiento y la equidad mediante políticas complementarias en ese sentido.<sup>16</sup> En la base de la regresividad distributiva está la falta de integración al proceso productivo y la heterogeneidad productiva, esto es, los grandes diferenciales en esta materia que redundan en amplias desigualdades en el 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 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 por sí solas no permiten 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 pueden entrañar.

### *Gestión fiscal y sector financiero*

Mantener los equilibrios macroeconómicos básicos, así como la estabilidad de los incentivos, es fundamental para crear un clima de crecimiento y atender los temas de equidad. Crecer con estabilidad, privilegiando el comportamiento permanente de las variables macroeconómicas, es una forma eficaz de vincular de manera adecuada la gestión de la política económica con las decisiones de ahorro, inversión, productividad y difusión tecnológica que supone la transformación productiva.

La fiscal es un área de especial responsabilidad del gobierno, pues implica la preservación de los equilibrios macroeconómicos 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 un recorte del gasto, por una parte, y por otra, desechando apoyos excesivos en financiamiento externo de corto plazo. A partir de una estimación fundada de la utilidad marginal del gasto público frente al 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. Es necesario reducir la evasión e instaurar sistemas modernos y eficaces de administración tributaria, así como una mayor equidad vertical en los tributos.

La buena asignación del gasto público tiene como prerrequisito el fortalecimiento del sistema de evaluación de las in-

16. Fernando Fajnzylber, *Industrialización en América Latina: de la caja negra al casillero vacío*, Cuadernos de la CEPAL, núm. 60, agosto de 1990.

versiones públicas. El método de evaluación de proyectos —cuya finalidad central es medir su efecto en el bienestar general de la comunidad— debe ser progresivamente aplicado al total de la asignación de recursos, incluyendo áreas diferentes de las de inversión e infraestructura.

En este sentido un tema importante en todo gobierno es la articulación anual de las metas programáticas y las cotas presupuestarias. ¿Quién establece las primeras y quién las segundas? Si no es la misma institución, ¿cómo se articulan ambas? El punto inicial del examen 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 costos y combinación óptima de productos. La primera entraña la formulación 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; por ello se le debe fortalecer 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 a que se 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 normatividad y las 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 incluir simultáneamente todos los componentes de la cadena de formación de capital. Para ello se requiere que el sector público garantice la seguridad y la solvencia de las instituciones financieras y promueva la creación de nuevas instituciones y mercados que complementen al sector privado.

### *Educación*

Es preciso replantearse el papel del sector público en la tarea educativa para que sea capaz de orientarla de manera sistémica e integradora. 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 distan-

cia, generar políticas, impulsar autonomías y evaluar resultados sin ahogar la innovación con un excesivo dirigismo centralizado.

En ese sentido se requiere establecer condiciones institucionales para que cada sistema educativo, de capacitación y de ciencia y tecnología, pueda establecer 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 salud, vivienda, previsión y los programas especiales contra la discriminación y la pobreza— constituyen tareas esenciales del gobierno, porque a él corresponde asegurar un mínimo de condiciones de vida —según el desarrollo nacional— a todas las personas, verdaderos titulares del país. En la medida en que los aumentos de la productividad incrementan la separación de los niveles de ingreso en la sociedad, el Estado tiene un papel distributivo y habilitador insustituible. Es deber del gobierno crear y mantener una red de seguridad social que incluya el acceso a los servicios básicos de salud.

No puede asignarse a las políticas sociales el objetivo de resolver la desigualdad de oportunidades reproducida por el juego económico. Se requiere, en cambio, acrecentar la articulación y la integración de las políticas sociales y económicas. Para ello puede ser útil establecer “gabinetes sociales” que incluyan personeros de las áreas relevantes de este sector y del 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. Junto a tal medida habrá que clarificar y concentrar 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 deben mejorarse el diseño y el funcionamiento de los organismos del sector para la participación comunitaria.

Conviene identificar y superar los obstáculos legales y de procedimiento que atentan contra el eficaz desempeño de los organismos y agencias de política social. Asimismo, se deben fortalecer las capacidades de regulación y fomento de la competitividad y calidad del mercado de bienes y servicios sociales. 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 los 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 de varias maneras: con su traspaso integral, incluyendo su financiamiento y regulación mediante un marco legal normativo; con el establecimiento de mecanismos para que el sector privado participe en la provisión de dichos servicios, los cuales seguirán siendo administrados por el Estado, o con la delegación de la administración y provisión directa en instituciones intermedias o privadas, manteniendo el Estado un papel financiero, normativo y contralor.<sup>17</sup>

Un modelo 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 la estructura tributaria o 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 de los programas y proyectos sociales. Para ello se requiere aumentar la eficacia del gasto social, para lo cual habría que orientar prioritariamente su gestión al logro de los objetivos de 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*

Una de las consecuencias de la falta de competencia en los servicios públicos es que el usuario no tiene la posibilidad de elegir entre varios proveedores. Una respuesta a esta dificultad es tratar de crear más competencia y en ausencia de ella los gobiernos pueden crear una cultura de orientación al cliente. Los indicadores de desempeño pueden ser eficaces para atraer la atención hacia las variables relevantes y quizás para motivar a los funcionarios al respecto. También puede ser útil cambiar las actitudes con los usuarios de los servicios del gobierno, pensando en ellos como clientes, por ejemplo.

Se ha planteado la conveniencia de que en los países en desarrollo los particulares suministren los servicios públicos, refutando el punto de vista convencional de que sólo el sector público puede proporcionarlos. Las dificultades para que el sector privado realice esa función obedecen principalmente a debilidades institucionales y a políticas gubernamentales que hacen que su operación sea riesgosa o poco rentable.<sup>18</sup>

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

18. Gabriel Roth, *The Private Provision of Public Services in Developing Countries*, EDI Series in Economic Development, Banco Mundial, Washington, 1987.

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 proveer una gama cada vez más amplia de servicios públicos. Es importante que ello no conduzca a una segregación entre los servicios públicos baratos y de mala calidad y los 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.<sup>19</sup>

El gobierno debe invertir en infraestructura vial y de telecomunicaciones. Para ello se requieren diversos desarrollos institucionales. Resulta útil diferenciar entre infraestructura básica (en la que resuelve necesidades elementales de la población, como agua potable, caminos vecinales y rurales, servicios sanitarios) y productiva (como carreteras, puertos y telecomunicaciones). En la primera deberían prevalecer las consideraciones sociales, para atenderlas de acuerdo con determinados criterios de prioridad. En la segunda es posible y necesario formular criterios de rentabilidad económica, de fijación de tarifas y financiamiento, estimulando la formación de mercados de infraestructura.

El sector público tiene como tarea incluir estándares y regulaciones 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 ambiente y política económica, en particular para velar porque los precios de bienes y servicios reflejen el costo social real 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 costo social real y la externalidad negativa de la contaminación, la fijación de tarifas para que los usuarios paguen por el uso de las vías, el peaje urbano en las zonas de congestión grave y los impuestos especiales a industrias y actividades particularmente contaminantes, etc., son políticas ambientales que hacen uso eficaz de los precios y contribuyen 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, así como en la formación gerencial para alentar una mayor vocación exportadora en el sector empresarial y promover la oferta exportable en el exterior. Por otra parte, han surgido experiencias pioneras de inversión en el extranjero para apoyar el esfuerzo exportador: cade-

19. Al respecto puede verse Wilson Peres (coord.), *Políticas de competitividad industrial. América Latina y el Caribe en los años 90*, Siglo XXI Editores, México, 1997.



nas de comercialización, operaciones conjuntas con empresas en los mercados de destino, y otras modalidades que cabe considerar.

Es importante enviar señales claras sobre la conveniencia de invertir e innovar para acrecentar y mejorar la capacidad exportadora y 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 permiten ajustarse a las nuevas condiciones microeconómicas y sectoriales. Si la apertura comercial se acompaña de esa política macroeconómica consistente y de credibilidad en la acción gubernamental, la posibilidad de reducir concertadamente los costos del ajuste adquiere mayor viabilidad.

El manejo de las políticas fiscal y monetaria es determinante del tipo de cambio. El aporte del sector público es fundamental en la evolución cambiaria y le corresponde contribuir a mantener 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, no tanto por la cuantía de los financiamientos ya que la experiencia muestra que se requieren montos relativamente modestos de recursos, sino como un medio para 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; deberá procesar y difundir esa información, estimular y subsidiar la formación de empresas de capacitación y avanzar en indicadores que permitan evaluar los resultados y la calidad de la capacitación.

La coordinación interinstitucional es especialmente importante para mejorar la coherencia de los programas y acciones de capacitación, para fortalecer el vínculo de ésta tanto con las políticas de fomento productivo y tecnológico cuanto con el seguro de desempleo. En todas estas áreas es imprescindible promover la participación de los empresarios y de los trabajadores para respaldar la certificación de competencias, detectar oportunamente las necesidades y evaluar de manera permanente las políticas públicas de promoción de la capacitación.

Corresponde reorientar los institutos tecnológicos públicos a base de vincular más los recursos a resultados evaluables con indicadores de desempeño. Para ello probablemente se requiera incrementar la participación privada en la gestión y en el financiamiento de estos institutos para ampliar su autonomía y

dotarlos de mayor flexibilidad en la gestión presupuestaria, así como en las reglas de operación en cuanto a montos y tipos de proyectos elegibles.

El desplazamiento desde el actual financiamiento casi garantizado de la oferta pública de tecnología hacia un mayor concurso por fondos con base en proyectos evaluables, que reflejen las especificidades de las diversas fases de la investigación tecnológica básica, precompetitiva y competitiva, debiera reflejarse en una mayor rentabilidad social de esos recursos y en una mayor dinamización y contacto de dichos institutos con la base productiva. El vínculo con la realidad productiva y tecnológica de las empresas puede facilitarse si tras la evaluación se premia a los proyectos que cuenten con cofinanciamiento de empresas privadas.

### *Ambiente*

El sector público debe contribuir a 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 la sustentabilidad del desarrollo.

Un requisito previo de las políticas ambientales es el conocimiento cabal 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 las cuencas hidrográficas, así como el transporte y la eliminación de desechos peligrosos.

Es imprescindible estrechar el vínculo entre ambiente y política económica, pero en especial velar por que los precios de los bienes y servicios reflejen el costo social en que incurre realmente 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 es preciso anticiparse a esas 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 gubernamental. 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 y poder asegurar la intervención pública que ella requiere es otra. Esta diferencia no tiene que ver con preferencias personales por más o menos presencia del Estado, porque ella vale para todas las políticas, desde las que requieren una mínima intervención pública hasta las que exigen que ésta sea muy importante. 