

**IX CONFERENCIA DE MINISTROS Y JEFES DE  
PLANIFICACION DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

Organizada conjuntamente por ILPES y la  
Secretaría de Hacienda y Crédito Público  
de México.

Ciudad de México, México, 20 al 22 de julio 1994

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/IP/R.144  
8 de julio de 1994

ORIGINAL: ESPAÑOL

**REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO**

Instituto/G.IX.1

INDICE

PRESENTACION .....	1
I. <u>Los objetivos de fondo</u> .....	3
II. <u>La función y la responsabilidad del Estado</u> .....	6
III. <u>Las debilidades del Estado actual</u> .....	10
IV. <u>Propuestas</u> .....	14
ANEXO .....	23

## PRESENTACION

La reforma y modernización del Estado en la región es una tarea que los gobiernos han jerarquizado con nitidez. La totalidad de ellos, con diferencias de grado y amplitud, han iniciado procesos de transformación institucional y de funcionamiento que están en curso. Hacer un alto en el camino, contrastar experiencias, evaluar sus logros y rezagos, y proyectar un itinerario de decisiones y acciones para el próximo futuro, parece del todo pertinente.

Del mismo modo que las sociedades de los países están experimentando profundos y significativos cambios, una consistente adecuación del Estado a las nuevas realidades resulta inevitable. No innovar en este terreno propiciaría una contradicción difícil de sobrellevar y devendría en costos de todo orden que perjudicarían el desarrollo. Hay funciones propias e indelegables del Estado que le exigen modernizaciones y significativos progresos en materia de comunicación, transparencia, eficiencia y coordinación.

Con el propósito de acopiar información, evaluaciones y propuestas sobre cursos futuros de acción se ha llevado a cabo, recientemente, un seminario sobre este importante tema de la transformación del Estado(\*). Fueron convocados connotados especialistas, la mayoría de los cuales han estado directamente involucrados en recientes procesos de reformas institucionales y de funcionamiento del aparato público.

---

(\*) Seminario sobre Reforma y Modernización del Estado, México D.F., 18-20 de mayo de 1994. Ver en anexo lista de autores y trabajos presentados.

Las reflexiones que el Instituto vierte en este documento resumen, se han visto muy enriquecidas por los trabajos presentados al seminario y por el intenso debate a que dieron lugar. No tiene más pretensión que la de señalar aquellos tópicos que parecen más urgentes y capaces de promover un intercambio útil de pareceres, juicios y planteamientos. Pronto se pondrá a disposición de los gobiernos, en formato de libro, la versión revisada de los trabajos que fueron presentados al aludido seminario.

Esta IX Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de la región reviste una importancia especial para el Instituto. Las opiniones y juicios que viertan las autoridades le permitirán asimilar los diversos enfoques y apreciaciones que el tema les merece. En un período en el que se están dando nuevos diseños del Estado, se están identificando funciones inéditas y reponderando las convencionales, este contacto con los gobiernos que orientan la labor del ILPES resulta en extremo fértil y da pié a que su desempeño responda a cabalidad a las necesidades de los países.

## I. Los objetivos de fondo

1. Una finalidad esencial de la acción de gobierno consiste en el funcionamiento de regímenes democráticos, con niveles cada vez más elevados de bienestar y en condiciones de mayor igualdad de oportunidades. La consolidación, profundización y fortalecimiento del proceso democrático se basa, entre otros factores, en la plena vigencia del estado de derecho, que garantice el orden y la legitimidad política. En este contexto, no son concebibles la violencia, la arbitrariedad y la violaciones a los derechos humanos. La interrelación dinámica entre el gobierno, las fuerzas políticas y las organizaciones sociales significativas, debería permitir la constitución de mayorías políticas con capacidad y aptitud de gobierno, dentro de la práctica democrática.
2. La democracia debería convertirse en un valor cultural de la sociedad política; y la complementación progresiva de la democracia representativa con la participativa significaría el surgimiento de nuevos actores políticos y un replanteo de las relaciones de poder. A su vez, para llegar a sociedades más equitativas, es indispensable atacar frontalmente a la pobreza y a la exclusión y, paralelamente, obtener una expansión económica sostenida y sustentable. El crecimiento y la equidad deben reforzarse recíprocamente y se debe avanzar hacia ellos en forma simultánea y complementaria.
3. La acción del Estado de hoy día debe cumplir con claros requisitos para ganar legitimidad: debe ser selectiva, eficiente, transparente, informada, de costo conocido y consensuada. Al mismo tiempo, el logro de los objetivos de gobierno requiere una gestión estratégica, que plasme un proyecto político en decisiones y acciones concretas.<sup>1/</sup> En tal sentido, la política global debería encuadrar la actividad de los principales agentes políticos y económicos. Ni el Estado ni la sociedad civil actúan en el vacío; su acción se inserta en el marco de la política

---

<sup>1/</sup> Véase ILPES, *Repensando la planificación*, Brasilia, 1993, págs. 11 y ss.

global, que le fija los parámetros y la orientación. De tal modo, para que el Estado pueda coadyuvar al logro de una sociedad equitativa y democrática, deben cumplirse ciertos pre-requisitos.

4. El crecimiento provee los recursos que permiten generar empleo y ejecutar políticas sociales; de tal modo, se favorece la paz social y, consecuentemente, la estabilidad política, que son condiciones indispensables para los procesos de inversión que requiere el crecimiento. Estas relaciones de causalidad pueden constituir un círculo vicioso, si se realimentan en el sentido negativo; o, por el contrario, ser la base de un desarrollo integral sostenido y sustentable, con equidad, crecimiento y paz social.
5. Debe considerarse además que existe una amplia gama de instrumentos de política económica. Así, las políticas de ajuste estructural recomendadas por algunos organismos internacionales y llevadas a cabo en la mayoría de los países de la región, han tendido especialmente a lograr el equilibrio fiscal y el de balanza de pagos, a la vez que liberalizar e internacionalizar las economías latinoamericanas. Sin descuidar aquellas coherencias macroeconómicas que deben consolidarse, parece ahora necesario poner más énfasis, sobre todo en aquellos países con mayor exclusión social, en el ajuste del mercado de trabajo, reduciendo drásticamente el desempleo; en el aprovechamiento de la capacidad ociosa, que ajuste la producción real a la potencial; y en la ampliación del consumo básico y el mejoramiento de la distribución del ingreso a pautas deseables y viables. En otro ámbito, también debe respetarse el concepto de desarrollo sustentable, para que la tasa de uso de los recursos (particularmente los naturales) no exceda a la tasa de reposición y de conservación de esos recursos, y para evitar las externalidades negativas de la contaminación ambiental.
6. Tal vez la mayor transgresión ética y la causa más importante de retardo económico que padece América Latina, sea que casi la mitad de su población esté bajo la línea de pobreza, y que de ella, más de una quinta parte viva en

estado de pobreza extrema. Entre las principales causas de esta situación está la heterogeneidad estructural, que implica la coexistencia de actividades con niveles de productividad muy diferentes; este hecho, unido a otros mecanismos de exclusión, pone a los estratos más bajos en situación de pobreza extrema o de marginalidad. De allí que sea indispensable que esa mano de obra desocupada o con muy baja productividad, adquiera capacitación y pase a trabajar con tecnologías más modernas; de otro modo, las actuales desigualdades tenderán a agravarse y a perpetuarse, y el crecimiento y la equidad se convertirán en utopías. Ello se vincula sobre todo con los problemas de empleo, de tecnologías y de educación, que están en la base de esa baja productividad media que exhibe la mayor parte de los países de la región.

7. Los objetivos fundamentales de equidad y democratización están directamente ligados a la educación. La educación deficiente y la falta de capacitación suelen determinar una mala inserción en el sistema productivo y condenar a quienes las sufren a una baja productividad y a salarios reducidos, cuando no a la marginalidad. En el sistema económico, los aumentos de la productividad están directamente ligados a la capacidad de la mano de obra; y cada vez más se considera a la educación como el elemento clave en la competitividad internacional. Para la extracción de materias primas y para las tareas rurales, bastaba con la enseñanza primaria; en cambio, la industria y los servicios requieren capacidades sustancialmente más elevadas.
8. En cuanto a la democracia, su ejercicio requiere la intervención directa de los ciudadanos en las decisiones políticas que les incumben, para lo cual deben participar de modo inteligente e informado en la discusión de los problemas nacionales. La necesidad de desarrollar integralmente el sistema productivo obliga a elevar la calidad de los conocimientos y a generalizarlos. En otro ámbito, la información es una de las bases de la democracia. De allí la creciente importancia de los medios de comunicación como parte integrante del proceso político, en cuyo desenvolvimiento han ocupado espacios antes reservados a los partidos políticos.

9. Con respecto al desarrollo del sistema productivo nacional, debe tenerse en cuenta que la competitividad denominada auténtica se basa en la creciente productividad, mediante la incorporación de progreso técnico y el mejoramiento de los procesos productivos y la distribución; se diferencia así substancialmente de la que resulta de los bajos salarios, del tipo de cambio y de la degradación del medio ambiente. De tal modo, competitividad e inserción internacional, progreso técnico y equidad reciben un tratamiento integrado.<sup>2/</sup> Del cumplimiento de los requisitos anteriores (crecimiento e incremento de la productividad y de la competitividad) podría resultar una inserción externa que obedezca a un carácter sistémico del desarrollo económico. Ello, unido a los procesos de integración regional y al crecimiento de exportaciones de mayor contenido tecnológico, elevarían la calidad del comercio exterior de la región.

## II. La función y la responsabilidad del Estado

10. En los años recientes, en el análisis de los procesos de reforma y modernización del Estado se puso énfasis en la dimensión económica y en la racionalización del aparato administrativo. En especial, se procuró determinar el área que correspondería a los sectores público y privado, se estudiaron sus interrelaciones, y se concluyó en la necesidad de aumentar la eficiencia y eficacia del sector público. El eje de los análisis fue la evaluación de los procesos de privatización, liberalización y apertura. Las reformas llevadas a cabo por los gobiernos fueron hechas explícitas en el Consenso de Washington.<sup>3/</sup>

---

<sup>2/</sup> Véase CEPAL, *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile, 1992, págs. 109 y ss.

<sup>3/</sup> El Consenso de Washington consiste en los trabajos presentados y el debate realizado en la Conferencia organizada por el Institute for International Economics, en Washington, en noviembre de 1989. Ese material está recogido en J. Williamson, *Latin American adjustment: how much has happened?*, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1990.



Se partió de un diagnóstico de la crisis latinoamericana, que estaría provocada por el excesivo crecimiento del Estado y por el populismo económico; este último se manifestaría en la incapacidad de controlar el déficit público y las demandas salariales de los sectores público y privado. En consecuencia, se recomiendan dos conjuntos de medidas, tendientes unas a promover la estabilidad a través de políticas orientadas por los mecanismos del mercado; y otras a reducir el tamaño del Estado y su grado de intervención en la economía.

11. Los procesos de reforma implican que el Estado debe asumir otras responsabilidades. Por una parte están las nuevas tareas (como por ejemplo, las del Estado regulador); y por la otra, la diferente ponderación que otorgará a sus funciones tradicionales. Además, no se trata de un proceso aislado, que se injerte en un cuerpo social ajeno. La modernización del Estado forma parte de la modernización de la sociedad. Es la respuesta frente a la crisis económica y está directamente asociada a los procesos de democratización política y social; por eso es indispensable lograr un equilibrio.
12. Debería replantearse la función del Estado, teniendo en cuenta tanto el tamaño del sector público como sus características y funciones. A este respecto, se ha sostenido la necesidad de reducir el Estado. Pero el problema es más complejo. Si bien en general existe un sobredimensionamiento en personal y en funciones, la solución no es el achicamiento. Debe crearse un Estado más compacto y con mayor capacidad de gobierno, que redefina y reasigne el empleo público y que readeque sus dependencias y funciones; que trabaje con una aptitud técnica superior, con cohesión política, con una clara noción de sus objetivos e instrumentos, y con capacidad para ejercer su autoridad como un Estado de derecho. En síntesis, debe ser apto para ejecutar programas y proyectos, y capaz de detectar y resolver problemas y conflictos. Estas orientaciones básicas pueden servir como pautas para los procesos de privatización y descentralización que se asociaron a la reforma del Estado.

13. Las privatizaciones, además de formar parte de una política de reducción de la actividad del Estado, tienen una clara connotación fiscal. Por una parte, mediante un ingreso extraordinario de fondos, se procura lograr un equilibrio de las cuentas del sector público; y por la otra se trata de suprimir déficits fiscales que muchas veces afectaron a las empresas públicas. Sin embargo, reducir de este modo el problema es peligroso, pues podría dejarse al Estado inerte frente a sus responsabilidades económicas, a los compromisos que implica un sistema democrático y social, y a la necesaria complementación entre el sector público y el privado. Por su misma índole, se trata de problemas mucho más complejos, ligados a los servicios públicos y al sistema productivo, del que también forman parte las empresas que continúan en la órbita estatal y las empresas privadas. Por ello, en el área estatal sería indispensable la implantación de mecanismos que regulen las actividades de carácter público ahora privatizadas; y una profunda reestructuración de las empresas que queden en el sector público. El objetivo central de ambas operaciones -privatización y reestructuración- no es el fiscal, sino el fortalecimiento de este nuevo Estado.
14. La descentralización obedece a las políticas de ajuste estructural y al proceso de democratización. Se la ha considerado, según los enfoques, como medio o fin, y puede significar para la sociedad problemas y percepciones diferentes. El centralismo puede ser un obstáculo real en algunos países, y en otros se requeriría un proceso de cohesión centralista; por ello, su aplicación y gradación dependerá de las condiciones particulares de cada caso. En general, se procura otorgar más poder político y de administración a municipios pequeños y medianos, cuya importancia aumenta frente al deterioro del medio ambiente y de las condiciones de vida en las grandes concentraciones. Otro factor que ha coadyuvado en algunos países al proceso de descentralización es la necesidad de equilibrar los presupuestos del gobierno central, para lo cual se derivaron ciertos servicios (como los de educación y salud) a jurisdicciones provinciales (o estatales) y locales.

15. La descentralización implica una redefinición de atribuciones entre el gobierno nacional, los provinciales (o estatales) y los locales. El Estado nacional se concentraría en sus actividades exclusivas y en la dirección estratégica de la Nación, mientras se delegaría parte importante del diseño y de la ejecución en las jurisdicciones subnacionales. La ventaja radica en que le asigna una participación directa en la solución de los problemas y en la fiscalización de su ejecución, a quienes están directamente implicados en ellos. Además, les otorga relevancia a nuevos actores en el proceso político, lo cual supone una redistribución del poder a escala territorial. Los inconvenientes podrían ser políticos, por un debilitamiento de la unidad nacional, si la descentralización no fuera eficiente; o provenir del lado fiscal por la no transferencia de los recursos a las jurisdicciones locales, con lo cual las actividades de que se trate perderían calidad y cobertura. En todo caso, debería fortalecerse sustancialmente la capacidad de gestión de los gobiernos locales. No se trata solamente de transferir funciones, sino que el gobierno central ejerza una función de seguimiento, de evaluación y de cooperación-coordinación, que permita formular políticas de cobertura nacional, redefinir competencias y atribuciones, vigilar el cumplimiento de normas y detectar fluctuaciones en la calidad de la gestión descentralizada.
16. En los procesos de reforma y modernización del Estado, las medidas concretas adoptadas correspondieron a las realidades nacionales; su historia reciente muestra que se privilegiaron algunos objetivos por sobre otros. Por ejemplo, en los países que venían de regímenes autoritarios, se cuidó ante todo la democracia; y en los que habían sufrido hiperinflaciones, la estabilidad de precios. Las medidas concretas mediante las cuales se ejecutaron tienen una gran similitud en todos los países concernidos. Constan de reformas políticas y económicas.
17. En algunos países, después de los gobiernos militares de los años 70 y 80, el hecho político fundamental consistió en la instalación o afianzamiento de regímenes democráticos. En estos y otros casos, las reformas más importantes

se refirieron al sistema electoral, con la modificación de la duración de mandatos y la incorporación de algunos mecanismos de la democracia directa, tales como el referendun y el plebiscito; a la creación de nuevas instancias de representación locales o regionales y la descentralización administrativa; y a la forma de designación de los jueces.

18. En el plano económico, en general las reformas fueron aplicaciones de la política de ajuste estructural y su ejecución dependió de las condiciones previas. Así, en los diferentes países se repiten las mismas medidas, con mayor o menor énfasis en cada una y con distinto rigor en su aplicación. Se trata de la consolidación del derecho de propiedad, la conversión de la casi totalidad de los procesos productivos de bienes y servicios a condiciones de mercado; la privatización de empresas públicas; la promoción y resguardo de la competencia; la eliminación del déficit fiscal; la supresión de subsidios y controles; la desregulación de los sectores productivos; el manejo del tipo de cambio; la autonomía del Banco Central; la reforma tributaria; la modernización del mercado de capitales; la reforma previsional; la apertura externa; la promoción de la inversión extranjera; el pago de la deuda externa; y la flexibilización laboral. Además, en muchos casos se llevaron a cabo procesos de reforma administrativa, con la modernización de las organizaciones y la racionalización de procedimientos y métodos.

### III. Las debilidades del Estado actual

19. No obstante las profundas diferencias entre los países, varios Estados de la región padecen múltiples problemas seculares. Para contrarrestarlos, se han realizado importantes esfuerzos tendientes a lograr una mayor estabilidad política, a aumentar la cohesión de las instituciones sociales y a modernizar el Estado. En el panorama social se procura remediar, por una parte, problemas de pobreza y marginación, y por la otra, atender a las presiones de las clases

medias urbanas, de nivel de vida relativamente bajo, pero con poder de presión política. Un caso grave es el de ciertos territorios que en algunos países escapan a la jurisdicción del Estado, y en los cuales suelen regir pautas arbitrarias o violentas.

20. Junto con estos problemas, aparecen otros que se relacionan con tres tendencias profundas contemporáneas: los sistemas democráticos, las economías de mercado y la integración a la economía mundial. Las consecuencias con respecto al Estado fueron múltiples: se afirmó el régimen representativo, y se produjo una mayor diversificación social y regional, que puede significar el otorgamiento de mayores atribuciones a la sociedad, a regiones y comunas; y al mismo tiempo se redujo el tamaño y la autonomía del Estado nacional, como consecuencia de las reformas administrativas y la globalización internacional de la economía.
21. Al respecto, cabe reiterar que el verdadero problema no consiste en recortarle atribuciones a un Estado todopoderoso, sino en fortalecer Estados que son débiles, aunque abarquen amplias áreas. En muchas situaciones, la principal expresión de esta debilidad consiste en la incapacidad del Estado para imponer su propio orden, y para elaborar y ejecutar políticas públicas que sean estables y que se ajusten al interés de la colectividad. En algunos casos, esta debilidad resulta de una suma de carencias: la endeblez de las instituciones (en particular, el Parlamento y el Poder Judicial), el inadecuado funcionamiento de los partidos políticos, la fragmentación de las instituciones sociales relevantes y las falencias de la administración pública.
22. En la actualidad, los marcos legales fundamentales que rigen en varios países de la región, suelen responder a necesidades de otra época; por ello, en algunos casos se han realizado o están en curso de ejecución procesos de reforma constitucional y de la legislación básica. Por otra parte, la división de poderes no siempre funciona con la eficacia requerida. El Ejecutivo suele avanzar sobre las atribuciones de los otros poderes. El funcionamiento del Parlamento a veces

está disminuido por la inexistencia de mayorías claras y por la falta de competencia técnica. A su vez, el Poder Judicial puede tener problemas derivados de la forma de designación de los jueces y de los procedimientos engorrosos a los que debe ajustarse.

23. La crisis económica de los ochenta, que se tradujo en crisis fiscal, debilitó la capacidad estatal para enfrentar no sólo las demandas sociales multiplicadas por los procesos de democratización, sino el funcionamiento normal de la administración. Este proceso se traduce en múltiples debilidades: frente a los poderes exteriores, que condicionan su ayuda; frente a la población, que le quita su apoyo (o su conformidad basada en el sentido de legitimidad) a un Estado que no responde a sus demandas; y frente a su propio aparato, que sufre en carne propia las consecuencias de la crisis fiscal. Además, el hecho natural de que se gobierne día a día, ha otorgado mayor relevancia al corto plazo; y a veces la sobreestimación del mercado como asignador de recursos ha hecho descuidar el mediano y largo plazo, así como los beneficios y costos sociales. Por consiguiente, es indispensable fortalecer la capacidad de análisis, reflexión y anticipación.
24. Frente a casos evidentes de corrupción en ciertos países de la región, la acción estatal debería prevenir el peligro de su eventual diseminación. Esta es una relación social inmoral y perversa, que constituye el peor virus contra la legitimación del poder, la credibilidad ciudadana y la gobernabilidad. Consiste en el tráfico de influencias, los cobros ilegales, las dádivas monetarias u otros favores, el enriquecimiento con fondos públicos y su despilfarro, o la evasión burda o sofisticada del pago de impuestos. Como este mal afecta la economía, la política y la moral pública, debe ser combatida en todos los niveles.
25. Cualquier política, por más esclarecida y beneficiosa que sea, fracasa si está inficionada por la corrupción, o si cunde la sospecha de que puede ser así, por falta de transparencia en la gestión pública. Su prevención y el castigo a los culpables son requisitos necesarios para la vigencia de la democracia y el logro

de un desarrollo sostenido. En una reflexión sobre la modernización del Estado, dimensionar la magnitud de la corrupción existente, esclarecer sus mecanismos, identificar a sus protagonistas -corruptos y corruptores- y aplicar la ley, supone un salto cualitativo superior, no sólo en términos de poder del Estado, sino también referido a un desarrollo de la censura social.

26. Se presentan también dificultades para obtener consensos y para elaborar y ejecutar políticas de Estado. En ocasiones se manifiesta una especie de "privatización" del poder del Estado, que consiste en la influencia de grupos de presión sobre las instituciones estatales, para que adopten resoluciones favorables a sus intereses particulares. Debido a ello se debilita la capacidad del Estado para llevar adelante una política orientada a satisfacer los intereses generales. Por otra parte, las debilidades de funcionamiento de los partidos políticos influyen de manera negativa en la posibilidad de que los gobiernos lleven a cabo una política pública sistemática y estable. Entre tales defectos destacan algunos estructurales y otros coyunturales. En varios países de la región se advierte una multiplicación de partidos débiles y sin programas claros; su proclividad a no practicar una convivencia consensuada sino conflictiva; y sistemas electorales que contribuyen a impedir la formación de mayorías claras y sólidas. Coyunturalmente, su acción está afectada por problemas tales como la falta de credibilidad por promesas no cumplidas; la oscuridad de su financiamiento, que puede hacer presumir problemas de corrupción; la ausencia de líderes políticos nuevos, con estatura de estadistas; y la falta de análisis profundos y de propuestas concretas.
  
27. Algunas administraciones públicas enfrentan graves problemas que afectan su funcionamiento. Por supuesto, no se trata de un problema general y en todos los casos existen gradaciones. Algunas de las situaciones extremas de mayor deterioro -que pueden afectar a determinados casos específicos- consisten en la carencia de buenos equipos técnicos, lo que en ocasiones se debe al clientelismo en su reclutamiento, a la alta rotación del personal -que está sujeto al vaivén de los gobiernos- y a la baja en la calidad que resulta de la reducción

de personal y de sus sueldos debido a la crisis fiscal. Existe en muchas situaciones un andamiaje institucional arcaico, que traba y torna lento cualquier trámite; una gestión de muy baja productividad o de reducida eficiencia; y una falta de transparencia que da lugar a sospechas de corrupción. Sin embargo, más que la solución simplista de reducir drásticamente el número de funcionarios, parece preferible establecer programas de superación de capacidades, y proceder a una readecuación del personal, con reasignación de tareas, de acuerdo con las prioridades establecidas en los programas de gobierno. A estos defectos estructurales, se suman otros específicos cuando se trata de modernizar la administración, ya que ese propósito implica una distinta jerarquización de los actores políticos: algunos grupos ganan poder y otros lo pierden. Ello origina resistencias, primero en el plano político y después en el burocrático. Además de la natural inercia que dificulta los cambios, se plantean problemas de discontinuidad en los períodos de transición y de necesidades de aprendizaje de las nuevas pautas de acción.

#### IV. Algunas propuestas

28. El tema de la reforma y modernización del Estado es de una extrema complejidad. No sólo se trata de hacer más eficaz una administración -como lo aconsejaría un enfoque elemental-, sino de resolver una compleja red de relaciones entre el Estado, los países extranjeros, las distintas jurisdicciones nacionales, la sociedad civil, los trabajadores, las empresas y aún los diferentes compartimentos dentro del mismo gobierno; todo ello en el marco de objetivos políticos, económicos y sociales, inspirados en el afianzamiento de los procesos democráticos. Por otra parte, dada la diversidad de la región, no puede hablarse ni de un "Estado prototipo" ni de soluciones uniformes para el conjunto, y ni siquiera para distintos territorios y comunidades dentro del mismo país. Las soluciones deben adecuarse a realidades radicalmente diferentes, que reflejan la heterogeneidad que está en la base de la configuración de la región.



29. En el análisis de las funciones del Estado, puede distinguirse primeramente una parte orgánica, instrumental, que se refiere a los aspectos organizativos y de su propio funcionamiento; y otra que atañe a la fidelidad con que se alcanzan las orientaciones básicas de índole política, económica y social. Se trata de la eficiencia y de la eficacia; es decir, el logro de una capacidad de acción adecuada para obtener los fines deseados. La mayoría de los procesos recientes de reforma y modernización del Estado, a semejanza de lo preconizado para la empresa privada, procura obtener un buen manejo de los recursos, sobre todo de los financieros. Se refiere al funcionamiento operativo y a sus efectos directos, más que a la red de interrelaciones implicada y a las consecuencias de mediano plazo en la estructura política, económica y social, con una fuerte preocupación por el mantenimiento de la democracia.
  
30. La modernización del Estado implica también el cambio de las pautas con que actúan los actores económicos y sociales. Así, el Estado está reformando y reformándose; es a la vez, sujeto y objeto de ese proceso. Esta característica implica la simultaneidad de dos momentos en la acción del gobierno: administración y cambio. Se trata por un lado de definir y administrar las políticas públicas en el marco de las condiciones en que opera el gobierno; por otro, se busca alterar esas condiciones mediante reformas estructurales, para delimitar los ámbitos de actuación gubernamental, redefinir sus funciones y aumentar la viabilidad de sus políticas. Para encarar el problema de las interrelaciones entre lo público y lo privado, debe ante todo aclararse que tanto la acción del Estado como la del mercado son instrumentos para la obtención de determinados fines de política. Sin embargo, en una época el Estado se comportó como si sus acciones fueran fines en sí mismos; y después se tuvo una pretensión análoga para el mercado.
  
31. En este contexto, lo importante es la calidad y selectividad de las intervenciones del Estado, y no tan solo la magnitud del aparato burocrático. Surge así la cuestión de los límites entre lo público y lo privado. Entre ambos, no puede trazarse una frontera definida, dada su constante interpenetración.

Los agentes privados actúan dentro de la institucionalidad vigente, que es legal y pública, y necesitan para su funcionamiento la acción del sector público; les son indispensables sus garantías, sus gastos en infraestructura y seguridad, su respaldo económico y financiero, y su protección interna y externa. Inversamente, el sector público está fuertemente permeado por la influencia de los empresarios privados. Más que negociar un nuevo "tratado de límites" entre lo público y lo privado, deberían establecerse "acuerdos de integración fronteriza". Se trata de encauzar las fuerzas del mercado, moderando excesos y supliendo omisiones. Además, son importantes los puentes constituidos por asociaciones y grupos intermedios, que no son ni estatales ni entidades con fines de lucro, y que enriquecen la vida democrática.

32. La relevancia que se le asigna a los mercados transfiriendo al sector privado la propiedad y la gestión de servicios públicos y de actividades monopólicas, crea la necesidad de establecer mecanismos de regulación, de supervisión y de protección al usuario o consumidor. De otro modo, la población podría quedar desamparada frente a las decisiones empresarias, que podría no ajustarse a las leyes del mercado, pues no habría libre competencia. Entre las actividades cuyos mercados deben mejorarse figuran la prestación de servicios públicos, el sistema financiero, la administración de la seguridad social y la actividad laboral.
33. Frente al proceso de privatización de servicios públicos, el Estado debe establecer mecanismos de regulación que aseguren su prestación eficiente, a precios equitativos. En cuanto al sistema financiero, se trata de evitar que la liberalización del crédito y de las tasas de interés desemboquen en crisis financieras; además, debería establecerse un sistema de garantías estatales o comunitarias, que haga posible que el crédito llegue a empresas pequeñas y microempresas y a grupos de ingresos modestos. Los sistemas de seguridad social basados en el régimen de capitalización a cargo de entidades privadas, requiere una estrecha supervisión estatal que preserve la solvencia de las entidades administradoras. En el mercado laboral, la tendencia a la flexibilización y la necesidad de reconversión que afecta a ciertas actividades

reclama la presencia pública; se trata tanto de mitigar posibles efectos sociales adversos (por ejemplo, la cesantía), como de desarrollar una intensa tarea de capacitación, en especial de quienes deben desempeñar nuevas tareas.

34. La reforma del Estado debe ser simultánea y congruente con la modernización del sector privado y de los demás actores sociales. Al sector privado se le asigna protagonismo en la reestructuración y ampliación productiva, así como en el desarrollo de capacidades gerenciales. Complementariamente, sería deseable una cooperación con el sector público para el logro de avances en el desarrollo científico y tecnológico, en la capacitación de recursos humanos, en la generación de puestos de trabajo y en la protección del medio ambiente. Para que cumpla esas funciones con eficiencia y eficacia, el sector privado debería abandonar el entorno de protección, e ingresar en otro de eficiencia y competitividad, lo cual requeriría un profundo proceso de reestructuración.
35. En los últimos años, la política, la economía y la sociedad de América Latina han sufrido profundas transformaciones. Consecuentemente, se han producido cambios muy importantes en la estructura y funcionamiento del Estado. Estos hechos fuerzan la necesidad de actualizar los diagnósticos: no puede actuarse ahora con la visión de una realidad que ya no existe. La queja contra la realización de diagnósticos repetidos es correcta cuando se refieren a las mismas situaciones, pero no cuando se trata de describir y evaluar rápidas y profundas evoluciones, que configuran realidades muy diferentes. El Estado que emana de una sociedad distinta, para satisfacer nuevas necesidades, necesariamente tiene que ser diferente. Sin embargo, esta necesidad perentoria no altera los objetivos básicos que se persiguen tanto en el proceso de desarrollo como con la acción del Estado. Será necesario discernir cuál es la realidad actual, para señalar los cursos de acción alternativos que mejor lleven a la democracia, al crecimiento y a la equidad.
36. La gobernabilidad suele considerarse, en el caso de los países desarrollados, como la capacidad de respuesta que tiene el Estado frente a las demandas cada

vez mayores de la población; su "rebasamiento", que lleve a la ingobernabilidad, sería el producto de un supuesto "exceso de democracia". En cambio, en América Latina la gobernabilidad está afectada en mayor grado por una "debilidad democrática", producida por la falta de calidad participativa de una ciudadanía que fue desactivada. Implica el cumplimiento de dos requisitos: la legitimidad y la eficiencia. La legitimidad se basa en la vigencia de un Estado de derecho, con una sólida base de apoyo social. No sólo es necesario que rijan plenamente las libertades individuales y políticas, sino que se aseguren otras dimensiones del sistema político, tales como la existencia de un Poder Judicial autónomo, honesto y eficiente, una lucha permanente contra las posibilidades de corrupción, y la conciencia social que asocie crecimiento con equidad. El segundo requisito de la gobernabilidad es la eficiencia. En su obtención confluyen, por una parte, la designación explícita del ámbito de acción estatal; y por la otra, la mejora sustancial de los mecanismos de instrumentación.

37. Las funciones públicas emergentes de la reforma del Estado <sup>4/</sup> pueden clasificarse en tres grupos. Un primer grupo incluye las tareas clásicas de gobierno, que consiste por una parte en la provisión de los bienes públicos puros (justicia, seguridad ciudadana y relaciones externas); en segundo lugar, la administración de los grandes desequilibrios (macroeconómicos, sociales y ambientales); por último, la acumulación de capital social, físico y humano. En este contexto, no es de aplicación el paradigma privado, porque no existen ganancias apropiables, y el cumplimiento de estas funciones por el Estado es ampliamente aceptado; sin embargo, algunas de esas actividades se desempeñan mal, y en otras existe una verdadera deserción estatal. Ello requiere una profunda y urgente acción que corrija tales deficiencias.
  
38. Un segundo grupo de funciones públicas emergentes consiste en la armonización, mediante la regulación gubernamental, de diferentes intereses particulares frente a los de la comunidad, en aquellas áreas en que sean

---

<sup>4/</sup> Véase ILPES, *Gestión estratégica, planificación y presupuesto*, Buenos Aires, 1992, págs. 17 y 18.

divergentes. Estas tareas son de difícil ejecución en los ámbitos político, institucional y técnico. Surgen problemas como el de la independencia real de la autoridad reguladora, dado el creciente poder económico y político de las empresas controladas. Además, suele existir asimetría en la información; y, en todo caso, sería indispensable diseñar mecanismos ágiles, automáticos y efectivos para resolver las controversias.

39. El tercer grupo de funciones estatales apunta a la gestión estratégica, es decir, al papel anticipador, de diseño y catalizador del Estado para orientar y dinamizar el desarrollo nacional. Ello forma parte de la evolución que se está operando en la concepción de la planificación renovada, con una mayor presencia en la adopción de decisiones. La gestión estratégica tiene como primer componente la gestión y por ello privilegia la acción, coordina adecuadamente el funcionamiento de las partes dentro del conjunto y evalúa anticipadamente las actitudes de los diferentes agentes económicos, sociales y políticos frente a las decisiones del gobierno. Además, es estratégica, es decir se propone el logro de objetivos que sean coherentes en el largo, mediano y corto plazo, y trata de cumplirlos con los menores costos posibles.<sup>5/</sup> Se concreta en la selectividad en el pensamiento y en la acción, en el reconocimiento de que la acción estatal se desenvuelve en un escenario de poder compartido, y en la necesidad consecuente de imprimir a la gestión un fuerte sentido de negociación. De acuerdo con estas pautas, debería llevarse adelante un proyecto nacional, sobre la base de un consenso mayoritario, que adopte un marco orientador de largo plazo, que sea flexible, adaptable, indicativo y en cuya elaboración participen múltiples actores. Actualmente, cuatro de los ejes en que se sustenta una estrategia de cambio son la inversión, la tecnología, el acceso a mercados y el financiamiento. La articulación entre estos mecanismos no es espontánea: el Estado debe inducirla y promoverla, tal como lo demuestran los ejemplos de países con desarrollo exitoso en el pasado reciente.

---

<sup>5/</sup> Véase ILPES, *Repensando la planificación*, op. cit., págs. 11 y ss.

40. El proceso de adopción de decisiones y de su instrumentación presenta dos aspectos: el primero atañe a las calidades políticas que debería reunir; y el segundo, a las reformas más urgentes de la administración pública. Las calidades políticas se refieren a la conducta de los principales actores, al perfeccionamiento de las instituciones y al relacionamiento del gobierno con la dirigencia política y gremial y con las organizaciones pertinentes de la sociedad civil. Ante todo, los actores políticos, económicos y sociales deben tener la intención y la capacidad de elaborar un proyecto nacional, lo cual implica: la voluntad de alcanzar consensos en los aspectos centrales del proyecto, por sobre conflictos de intereses inmediatos; una conducta de los partidos políticos, que signifique la elección democrática de sus dirigentes, la discusión sobre cuestiones programáticas, el relacionamiento más intenso con la ciudadanía y la transparencia en el financiamiento; la recuperación de un horizonte de mediano y largo plazo, que permita programar la satisfacción de demandas y acumular resultados; la discusión pública de los problemas y la búsqueda abierta de adhesión ciudadana.
41. El eje de la acción debería ser la lucha obstinada para perfeccionar el Estado de derecho y el funcionamiento pleno de las instituciones democráticas, de modo que cada poder del Estado cumpla con sus funciones, exista transparencia en su actuación y se fiscalicen los actos de gobierno. Asimismo, son fundamentales el incremento de la credibilidad y la capacidad para ejercer la función de gobierno, para lo cual deberían converger el discurso político convocante y las acciones reales de gobierno; el establecimiento de mecanismos que permitan que el gobierno interactúe con las organizaciones políticas y de la sociedad civil; y una especialización de las funciones de la administración, que también permita lograr una unidad de comando y de realizaciones.
42. El éxito de un proceso de reforma y modernización del Estado depende no sólo de su concepción estratégica, sino también de la transparencia y eficacia de su ejecución. En otros términos, que esté libre de toda sospecha en cuanto a

honestidad, y que incida sobre los aspectos substanciales del manejo del Estado. Algunos de los temas a resolver con prioridad se refieren a la política de personal, que requiere captar y retener por un tiempo prudente a personal de alto nivel, crear una cultura organizacional (una actitud colectiva de servicio a la comunidad y al usuario) y construir sistemas de incentivos reales. Al mismo tiempo, para mejorar la calidad de las decisiones debería disponerse de información sistemática, pertinente, oportuna, confiable y seleccionada apropiadamente; de análisis adecuados a la función de gobierno; y de mecanismos de coordinación. También debe tenerse en cuenta que la instrumentación de programas y políticas es el momento más importante de la acción de gobierno y puede constituir el punto más crítico cuando la administración es débil.

43. Se está produciendo un cambio en la forma en que se concibe la reforma y modernización del Estado. De un enfoque que se limitaba a la dimensión económica y a la eficacia del aparato estatal, se está pasando a otro que, sin descuidar los anteriores, incorpora nuevas preocupaciones. Entre ellas destacan el progreso de la democracia, el aumento de la capacidad de gobernar que ataque las causas internas y externas que la debilitan, la construcción de Estados de derecho pleno, y el mejoramiento de la dimensión social del Estado que lo oriente hacia una mayor equidad. En el plano de la acción, deberían desarrollarse nuevas ideas, que permitan evitar caminos ya superados. Sería importante una revalorización de la función pública, en la que pueden cumplir una función decisiva los medios de comunicación. Debería existir una capacidad para anticipar, diseñar y traducir objetivos políticos en acciones concretas de gobierno; para darles seguimiento, efectuando evaluaciones periódicas; y para realizar un ordenamiento del proceso decisorio público.
44. Con esta nueva orientación se podrán superar los defectos de esquemas de pensamiento reduccionistas, y poner el énfasis en las interrelaciones entre Estado y sociedad, entre iniciativa privada e intervención pública; se hará también evidente -como ya se reiteró- la imposibilidad de brindar una receta

única para todos los países y situaciones; se le dará relevancia a las vinculaciones recíprocas entre los diferentes actores intervinientes y a las trayectorias más apropiadas de los procesos de reforma; y surgirá la necesidad de prever sus principales consecuencias, pues procesos con resultados satisfactorios en algún momento y dimensión, pueden tener consecuencias no deseadas en otros ámbitos. Este podría ser el punto de partida de un esfuerzo teórico-práctico que, sobre la base de una sistematización comparativa de las experiencias latinoamericanas, permita analizar las trayectorias de reforma más adecuadas para cada situación nacional.



## ANEXO

Documentos de referencia

Documentos presentados al Seminario Internacional *Reforma y modernización del Estado en América Latina*, realizado en la Ciudad de México, del 18 al 20 de mayo de 1994:

Bazdresch, Carlos y Elizondo, Carlos, *Reforma y modernización del Estado. El caso mexicano.*

Béliz, Gustavo, *Reforma y modernización del Estado. La experiencia de Argentina.*

Bianco, Jean-Louis, *El cuestionamiento contemporáneo del Estado.*

Blanco, Carlos, *Reforma y modernización del Estado. La experiencia de Venezuela.*

Boeninger, Edgardo, *Reforma y modernización del Estado en América Latina.*

Fernández Saavedra, Gustavo, *Reforma y modernización del Estado. La experiencia de Bolivia.*

Haddad, Paulo R., *Reforma y modernización del Estado.*

Hurtado, Oswaldo, *Reforma y modernización del Estado. La experiencia de Ecuador.*

Johnson, Jaime U., *Reforma y modernización del Estado. La experiencia de Perú.*

Núñez del Prado, Arturo, *Presentación y Resumen.*

Ortiz, Guillermo, *Discurso de apertura.*

Sarmiento, Eduardo, *Reforma y modernización del Estado. La experiencia de Colombia.*

Torres-Rivas, Edelberto, *Reforma y modernización del Estado. La experiencia de Centroamérica.*

Villamil, José J., *Reforma y modernización del Estado. La experiencia de Puerto Rico.*