

# La reforma del Estado

Dr. Rodolfo Saborío Valverde

Ponencia ante la XXIX Conferencia de la Federación Interamericana de Abogados, San José, Costa Rica, noviembre 1991.

Introducción.

El ajuste de los aparatos estatales al nuevo orden internacional, dominado por las tendencias de libre intercambio de bienes y servicios, aparece como la consigna del día. Los organismos financieros internacionales parecen muy convencidos de esta tesis y no se cansan de pregonar el ajuste de los aparatos estatales del tercer mundo, y en especial de Latinoamérica, a las nuevas condiciones. Plantear una reforma tan importante partiendo de tal premisa puede resultar contraproducente y conducir a situaciones de desajuste aún peores que las actuales. Antes de analizar las variables que consideramos deben presidir las reformas del modelo estatal es necesario definir brevemente cuál debe ser el papel del Estado en la sociedad actual y dentro del conjunto de naciones.

EL NUEVO PAPEL DEL ESTADO.

No puede afirmarse que exista un solo modelo de organización estatal, no obstante, podemos señalar algunas características generales de las formas de organización estatal predominantes en América Latina en las últimas décadas.

En primer lugar, debe señalarse el difícil camino que ha debido recorrerse antes de poder afirmar que la estructura estatal esté al servicio de la sociedad civil. Por otra parte, en medio del debate entre las tesis del Estado estructura de dominación y el Estado árbitro imparcial, asistimos durante muchos años a una representación en la cual la protagonista principal estuvo ausente. La sociedad civil ha sido durante décadas la cautiva de regímenes autoritarios e intentos fallidos de organización populista. El balance final no puede ser menos desalentador: países agobiados por exorbitantes deudas públicas, externas e internas, aparatos estatales desproporcionados a los recursos de los países y alejados de las necesidades básicas de la población, estructuras productivas completamente supeditadas a los mercados internacionales, atraso tecnológico e índices de vida lejanos de las expectativas propias del mundo desarrollado.

Es inaplazable la tarea de reformar sustancialmente las viejas estructuras estatales, pero antes que todo debe quedar previamente establecida la naturaleza y las funciones del Estado al que se pretende arribar.

Proponemos las siguientes ideas rectoras:

1- El Estado como estructura al servicio del interés general.

Debe descartarse cualquier consideración del fenómeno estatal que lo conciba como estructura suprasocial. El Estado es un producto racional de la sociedad civil y como tal se encuentra al servicio del interés general.

a- El Estado como organización servicial. El Estado es antes que todo una estructura al servicio de la colectividad. Todas las funciones que organiza tienen como única finalidad satisfacer las necesidades sociales.

b- El Estado como promotor del desarrollo. El Estado no puede limitarse a la prestación de los servicios asistenciales que le son asignados sino que juega además un

destacado papel en la conducción y fomento del desarrollo de todo país. No puede concebirse el avance tecnológico y la reconversión industrial sin el estímulo y el apoyo decidido del Estado.

2- El Estado como estructura de canalización de la voluntad general.

Los intentos actuales de deslegitimación de la actividad estatal ponen en peligro el único medio formal de canalización de la voluntad de la población. Es a través del Estado, por medio de las técnicas de representación que los ciudadanos acceden al poder. Independientemente de las limitaciones a dicho acceso que se presentan en la práctica, negarle legitimidad al Estado implica en última instancia negar la posibilidad del autogobierno de la sociedad civil.

3- El Estado como conductor de las relaciones internacionales y la incorporación a los procesos regionales.

Corresponde al Estado la conducción de las relaciones internacionales y en esa medida la inserción dentro del mercado internacional y de las instancias regionales correspondientes. Pese a los intentos por diluir la soberanía de los Estados dependientes, debe quedar claro que todo proceso de inserción en tales niveles debe corresponder estrictamente a los intereses propios de cada nación y no ser el producto de la imposición de los organismos paraestatales financieros.

#### A. MARCO INSTITUCIONAL DE LOS PLANES DE REFORMA DEL ESTADO.

Cualquier intento de reforma del aparato estatal implica un replanteamiento de las relaciones entre la sociedad civil y las estructuras de las cuales esta se dota. En los Estados democráticos y sociales de Derecho el espacio natural en donde se debe producir el debate sobre la reforma de estas estructuras es el Parlamento. No obstante, en esta instancia no se agota la representación de la pluralidad de intereses sociales. No puede prescindirse en un proceso de reforma estatal de la participación de los distintos organismos representativos de los colectivos sectoriales, tales como los sindicales, empresariales y profesionales. Si bien es cierto corresponde al Ejecutivo la puesta en marcha del proceso, debe estar precedido de un amplio consenso tanto parlamentario como social.

#### B. OBJETIVOS GENERALES DE UNA REFORMA DEL ESTADO

1- Adaptación del aparato estatal a las necesidades de la colectividad.

Es indudable que el Estado en Latinoamérica se caracteriza por su gigantismo y marcada ineficiencia. Ambas características se encuentran intrínsecamente unidas a los problemas de despotismo y corrupción generalizada que han presidido el desarrollo de las naciones latinoamericanas desde su independencia. Las costosas infraestructuras militares son un ejemplo palpable de la utilización irracional de los recursos.

a- La eficiencia del Estado. Debe descartarse el dogma en boga de que el Estado es esencialmente ineficiente. Sobran ejemplos de prestación racional y eficiente de servicios a cargo del Estado. Ante la ponderación del impacto social de las prestaciones asistenciales es muy difícil establecer el punto a partir del cual una actividad comienza a ser ineficiente. Esta valoración no puede ser exclusivamente financiera y en cada caso que deba procederse a una evaluación debe considerarse todas las variables socio-económicas del caso.

b- El tamaño del Estado. Una reforma del Estado no implica necesariamente una reducción del Estado. Cualquier iniciativa que se adopte en esta dirección debe responder a estudios que demuestren la prescindibilidad del servicio sea por existir duplicidad, por ser posible su disminución sin afectar el resultado final, o por no involucrar una tarea esencial al Estado.

c- La redefinición de funciones.

No existe una función estatal por naturaleza, invariable en el tiempo. Es a la colectividad, a través de las instancias de representación electas libremente, a quien corresponde señalar que funciones deben ser asumidas por el Estado. Cada sociedad en el transcurso de su desarrollo histórico va definiendo las tareas que el Estado debe realizar. No es posible encontrar una fórmula general que pueda ser aplicada a todos los países por igual. Esta verdad elemental no debería ser recordada, no obstante, en estos tiempos en que los recetarios de soluciones se encuentran en boga, debe resaltarse para impedir la aplicación de modelos que no corresponden a las características de cada país. En todos aquellos casos en que la prestación de servicios por parte del Estado incida directamente en el nivel de vida de la población, debe evitarse la reducción de funciones. Esta afirmación debe ser contundente en las áreas de educación y salud públicas, las cuales involucran un papel democratizador incuestionable.

Las actividades complementarias de los servicios que se hayan definido como esencialmente estatales, pueden ser asignadas al sector privado únicamente en la medida que no impliquen menoscabo del servicio final.

2- Democratización del poder por medio de la descentralización de las esferas de decisión: la regionalización.

Un signo distintivo de la modernización democrática del ejercicio del poder es la descentralización del mismo. Debe asignarse a las colectividades territoriales un papel cada vez más importante en la conducción de los asuntos públicos. La prestación de servicios básicos y las tareas de infraestructura local pueden y deben ser trasladados desde las esferas de decisión central a cada una de las colectividades. Acercar a los gobernados con los gobernantes, aparte de favorecer la eficiencia de la prestación de los servicios, personaliza y democratiza el ejercicio del poder.

3- Papel del Estado en la inserción dentro de la comunidad internacional.

No puede ser sino por medio del Estado que se desarrollen los procesos de integración regional y de inserción en el mercado internacional. En esta medida el Estado debe ser efectivo representante de los intereses nacionales y de los intereses sectoriales en juego. No puede desarrollarse una actividad de este tipo sin la conciliación de estos intereses, y la vía natural para que esto sea así es a través del Estado.

a- El papel del Estado ante organismos financieros paraestatales. El nuevo orden mundial aparece para los países dependientes sometido a las directrices emanadas de los órganos financieros de los países desarrollados. Este nuevo fenómeno de autoridad paraestatal a nivel mundial relativiza en muchos casos el concepto de soberanía y minimiza el papel del Estado. Ante estas situaciones, el aparato estatal no puede limitarse a ser simple caja de resonancia de las recomendaciones de los organismos financieros internacionales y debe adecuar a sus peculiaridades históricas las propuestas de reforma estatal.

b- El papel del Estado ante los procesos de integración regional. Es a través del Estado que se canalizan este tipo de procesos y en esta medida el aparato público debe

estar capacitado para evaluar el impacto macro y microeconómico que pueda provocar cualquier proceso de integración a un bloque regional o multiestatal.

### C. MARCO OPERACIONAL DE LA REFORMA ESTATAL.

La puesta en marcha de un plan de reforma del Estado debe ser abordada desde múltiples vertientes:

#### a- Reforma del ordenamiento jurídico.

La reforma de la estructura estatal debe reflejarse en el ordenamiento jurídico, lo cual implica necesariamente la adopción de al menos una ley marco que, precedida del consenso social y parlamentario, fije las líneas conductoras de la reforma. Esta ley debe dotar al Ejecutivo de las herramientas jurídicas necesarias para la reorganización de los servicios, la movilización de recursos humanos a sectores prioritarios y la reducción del empleo público, prioritariamente mediante planes que hagan atractivo el retiro voluntario, la jubilación anticipada y en último extremo, la supresión forzosa de servicios.

Eventualmente la modernización del Estado podría requerir una reforma constitucional, no obstante, no puede supeditarse el inicio de tan importante tarea al agotamiento de los trámites que caracterizan los cambios de las cartas fundamentales.

#### b- Periodización de los planes de reforma.

La estructura estatal, resultado de la evolución histórica y social de cada país, no puede ser reformada precipitadamente. Aparte del necesario consenso que ya se señaló, la reforma del Estado debe ser gradual y flexible. Lo primero implica una periodización por etapas y lo segundo la posibilidad de efectuar los ajustes que sobre la marcha sea necesario realizar.

#### c- Alternativas ante el desplazamiento laboral.

El impacto social de una eventual reducción del empleo público debe ser tomado en cuenta en un plan de reforma estatal de modo que se suministren alternativas que favorezcan la absorción de la fuerza de trabajo por el sector privado o que atribuyan a colectivos de exservidores la prestación de servicios complementarios excluidos de la esfera estatal.