

LA CONSTRUCCION DEL ESTADO REGULADOR Y LA RELACION ESTADO - SOCIEDAD CIVIL *

Eduardo Araya Moreno**

earayam@uchile.cl

Contenido

1. EL ESTADO REGULADOR

2. LA SOCIEDAD CIVIL EN CHILE

3. A MODO DE CONCLUSIÓN: "PAÍS DE HECHOS, NO DE PALABRAS"

Bibliografía

* Artículo publicado en la Revista Estado, Gobierno, Gestión Pública N° 1, marzo 2002, Santiago de Chile. Su reproducción cuenta con la autorización del autor.

** Administrador Público, Magíster en Ciencia Política de la Universidad de Chile, Profesor y Director del Departamento de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

1. EL ESTADO REGULADOR

1.1 ¡Te digo que es el atardecer!

¡No hombre, te equivocas, es el amanecer!

Se hace evidente que los tradicionales roles del Estado, que mayoritariamente sirvieron para caracterizar la principal orientación que éste debía seguir (liberal, benefactor intervencionista, productor, etc.) terminaron por generar una profunda crítica al papel del Estado en las últimas décadas, motivada por aspiraciones ideológicas nunca satisfechas de los diversos sectores políticos. Al decir de J.F. Revel por ejemplo “el Estado lo invade todo y cada vez nos resulta más caro, quiere hacerlo todo y al propio tiempo cada vez hace peor todo lo que hace”.¹ Por otra parte los críticos de la izquierda, según López-Calera, han culpado “al capitalismo, a sus crisis y contradicciones, de que no se haya producido una auténtica democratización social y económica y que el estado contemporáneo sea, pues, un poder opresor”².

¿Se hace manifiesta esta contradicción en Chile?

Sin duda los antecedentes inmediatos existentes muestran un relativo consenso en torno al rol del Estado en Chile. La construcción de un Estado llamado subsidiario, en el contexto de una dictadura de larga duración, con un poder concentrado de los medios de comunicación y represión al disenso, probablemente impidió que ésta discusión tuviera lugar de manera ampliada. Sumado a ello los razonables éxitos en el manejo macroeconómico y la generación de una nueva estabilidad social y política neutralizaron la posibilidad de una discusión sobre el rol del Estado. Simplemente se lo redujo de manera ostensible, tanto en lo referente a su papel, a sus capacidades y a sus recursos.

A continuación los gobiernos de la Concertación, si bien han enfatizado en lo social y en la necesidad de estructurar un esquema realmente democrático en las formas de ejercitar el poder y de estructurar las relaciones políticas y los mecanismos de elección de los representantes, han perfeccionado el rol subsidiario del Estado y mejorado los sistemas e instrumentos naturales de operación de los mercados.

Hoy, es posible afirmar que existe un razonable consenso nacional en torno a la necesidad de la democracia como forma de gobierno y en torno a la validez de la existencia de una economía de mercado.

Es posible detectar diversas manifestaciones de esta circunstancia nacional:

Para O. Muñoz Goma a la altura de los “90 en Chile” la gran mayoría de las empresas han sido privatizadas, se ha sustituido el proteccionismo comercial selectivo tutelado por el estado, por una política de apertura comercial sin subsidios y con reglas uniformes, el centralismo financiero ha dado paso a un mercado de capitales de base privada, la seguridad social estatal ha sido transferida a un sistema de administración privada.

El mercado como sistema de organización económica se ha convertido en el mecanismo central de las decisiones económicas. Una transformación cultural permea esos cambios. En lo positivo el viejo espíritu clientelista frente al Estado tiende a dar lugar a una mentalidad más independiente y autónoma para la toma de decisiones y la formulación de iniciativas”³.

Bajo una óptica académica O.Sunkel⁴ manifiesta las diferencias entre las corrientes que identifica como neoliberales y neoestructuralistas. Así, sobre la base de cuatro elementos que son el mercado, la empresa, la apertura comercial y el horizonte de tiempo reconoce las diferencias y similitudes entre ambas corrientes, Se concluye que, en los noventa, se ha alcanzado un importante grado de consenso, o que por lo menos se ha reducido el arco de proposiciones, presentándose énfasis, matices diferentes, mas que alternativas excluyentes.

¹ Revel, J.F., “El rechazo del Estado”, Ed. Planeta, Madrid 1985.

² López-Calera, N., “Yo, el Estado”, Ed. Trotta, Madrid 1992

³ Muñoz Goma, O. “Hacia el Estado Regulador”, Dolmen Ed., 2° ed. Santiago, 1996.

⁴Sunkel, O. “Auge, crisis y renovación del Estado”, en desafíos del Estado en los años 90’ M. Tagle editor, Santiago, 1991.

Desde una perspectiva política fue posible percibir que en las últimas elecciones presidenciales las candidaturas presentadas con real opción no plantearon modificaciones radicales al modelo económico, y, al fin de cuentas, los aspectos relacionados con la cultura y valores o las cuestiones vinculadas a los acentos en determinados temas fueron los que hicieron las diferencias. Quizás la mayor diferencia tuvo que ver con el estilo, antes que con un cuadro articulado de reformas al sistema político.

De cualquier manera el papel que se le asigne al Estado puede ser una diferencia importante, y particularmente la mayor o menor intervención del Estado en el mercado, lo que en definitiva significa más o menos regulación de los mercados.

La conclusión de todo ello, es que si bien existen diferencias éstas son más bien de énfasis y nos llevan a plantear una cuestión básica, trascendental: Estado y Mercado no tienen por qué ser entes antagónicos y en permanente conflicto desbordado. Si no, más bien deben convertirse en elementos complementarios de una misma realidad, con capacidad para construir una relación adecuada, equilibrada, sinérgica.

1.2 Entonces: ¿Es hora de desayunar o de cenar?

Convengamos en que el Estado tiene un papel insustituible, es decir que ningún otro ente de la Sociedad lo puede hacer. Si es así vale el esfuerzo poder pensar en qué es lo que el Estado tiene entonces que hacer.

Sobre el particular distintos planteamientos han surgido en el ámbito nacional. De ellos es destacable el trabajo elaborado por la Corporación Tiempo 2000⁵, en que bajo la perspectiva de la modernización del Estado sugiere que éste debiera preocuparse a lo menos de lo siguiente:

- Tareas tradicionales: orden público, seguridad ciudadana, justicia, relaciones exteriores, defensa, recaudación de tributos.
- Responsabilizarse por el funcionamiento eficaz de las instituciones políticas.
- Crear un marco para el crecimiento y el desarrollo de la actividad productiva del sector privado.
- Elaborar y ejecutar políticas sociales de inversión y de prestación de servicios sociales.
- Elaborar y ejecutar políticas públicas y programas en áreas en que se exprese la decisión política de hacerlo.

Pareciera ser que una descripción de esta naturaleza puede dejar tranquilos a muchos. De hecho según manifiesta el mismo Revel en su ya citado texto “para todo liberal, el objetivo consiste en rechazar no el estado, sino el estatismo, es decir, la enfermedad que hace que el estado sea incapaz de cumplir su función porque quiere asumir las tareas que le corresponden a la sociedad y a los individuos.”⁶

Resultaría difícil encontrar – quizás no por falta de creatividad – entes de la sociedad civil o individuos que pudieran hacer por su cuenta parte o todas las tareas descritas más arriba.

De cualquier manera nos enfrentamos al gran dilema de cuánto es lo que el Estado debe hacer y cuánto es lo que debe dejar librado a la iniciativa privada.

Ya lo dijo Wright Mills hace algún tiempo: “Una de las cuestiones más debatidas en el período actual, tanto en la ciencia política, como en el arte práctico de gobernar, es la de los límites que deben fijarse a las funciones y a la acción de los gobiernos”.⁷

Si nos embarcamos hacia las aguas del mercado, ha existido la idea preconcebida de que el Estado debiera intervenir frente a ciertas circunstancias en las cuales es posible detectar un desajuste económico, conocido como “fallas del mercado” y que pueden asumir diversas formas tales

⁵ Corporación Tiempo 2000, “Modernización del Estado de Chile”, 1991.

⁶ Revel, J.F., op. Cit.

⁷ Mill, J.S. “Principios de Economía Política”, F.C..E., 1943

como asimetrías en la información, la definición de bienes públicos, externalidades, monopolios y oligopolios y otras menores.

El Estado entonces, intervendría en una fase posterior del funcionamiento del mercado, esto es cuando, operando éste, libremente, por circunstancias no deseadas y resultado del tremendo dinamismo con el que funciona se produciría un desajuste o imperfección, que debe ser resuelta por un ente externo.

La intervención correctora de la imperfección agota en si misma la posibilidad de intervención del Estado y consecuentemente restablecido el orden, éste debería retirarse y dejar al mercado funcionando libremente.

No obstante, siguiendo las ideas de Bilbao-Ubillos⁸ el fenómeno de la intervención pública en la economía no puede prescindir de dos realidades esenciales: "que la variable institucional, entendida como el entramado constituido en torno a las administraciones públicas y su producción normativa, es un ingrediente consustancial a la idea de orden económico. Y que tanto el ámbito, como la propia instrumentación de la intervención pública en la economía son cambiantes, e inciden en los procesos económicos de forma variable, en cada momento histórico y en cada espacio económico".

Lo cual permite concluir que no es posible mirar el fenómeno de la relación estado y mercado en dos tiempos diferentes: el tiempo de la perfección y luego el de la falla e intervención. Dado que el mercado es expresión de una determinada organización social y que no existe organización social sin una expresión de institucionalidad política. Pero mas allá, aún sin no existiera Estado: ¿en donde o ante quien se podría reclamar el respeto a la propiedad? Y, ¿cómo se normaría un régimen de intercambios para el funcionamiento regular de los procesos económicos?

O, al decir de Prats,⁹ "los mercados libres dependen del Derecho para su funcionamiento", consecuentemente deben ser vistos como estructuras legales e institucionales, donde millones de proveedores y consumidores realizan millones de transacciones diariamente, manteniendo su libertad de contratación, con seguridad en que existe una autoridad capaz de proteger un funcionamiento equilibrado y proteger, además, al contratante más débil, más aún cuando las circunstancias de la globalización suponen una competencia no sólo empresarial sino que también Institucional.

Aceptemos entonces un consenso elemental: Estado y mercado son dos realidades simultáneas, ambas necesarias y con roles diferentes y complementarios, y que esto, sin ser sinónimo, no es más que la extrapolación de que existen dos realidades una de lo privado y otra de lo público que forman de manera natural un todo en el cual se desenvuelve la vida en sociedad.

Si adjudicamos, adicionalmente, al estado la tarea de ser el órgano que por su índole debe conducir al colectivo social en la búsqueda del bien común, deberíamos encontrar la fórmula que nos permita darle contenido a su función reguladora.

1.3 Dejemos que el paso del tiempo y el sentido común y escaso nos diga quién tiene la razón.

Un Estado fuerte es consustancial a una sociedad desarrollada. No pudiéramos imaginar a U. S. A., Canadá, Japón, Inglaterra o Francia con estados débiles y manipulados por intereses menores. Más aún pareciera que las sociedades desarrolladas han encontrado la fórmula para tener estados fuertes y sociedades civiles sólidas.

Las sociedades desarrolladas exhiben con cierto orgullo un estado fuerte, capaz de generar cohesión, defender sus fronteras tanto como los derechos individuales de sus ciudadanos, que los represente adecuadamente, que vele por el funcionamiento eficaz del sistema público, que produzca leyes dirigidas a promover el desarrollo y donde se busque con eficiencia la justicia social. Y, estas mismas sociedades estimulan la modernización del estado sin que eso signifique debilitarlo, por el

⁸ Bilbao Ubillos, J. "El fenómeno de la intervención pública en la economía...", en Revista Vasca de Administración Pública N°32, abril de 1992.

⁹ Prats, Joan. "La nueva construcción institucional de las capacidades reguladoras. Un tema clave de la nueva agenda del desarrollo". Revista Instituciones y Desarrollo N° 1, Junio de 1999.

contrario, entienden la modernización para hacerlo más ágil y eficiente en la resolución de sus problemas.

En consecuencia, al hablar de estado regulador se está haciendo énfasis en una característica del estado. Mas no podría concluirse en que esa debiera ser la única o prioritaria tarea que el estado debe cumplir. Quizás el énfasis quiere significar la necesidad de regulaciones frente a un mercado que no puede quedar liberado al simple juego de oferta y demanda, y que se necesita un ente, con las atribuciones suficientes como para establecer, de manera democrática y participativa, las condiciones o reglas del juego en que deben operar los mercados.

Es en éste punto donde cobra dimensión la idea de un orden público económico, el que bajo una perspectiva jurídica puede ser entendido como un “conjunto de medidas adoptadas por los poderes públicos con el objeto de organizar las relaciones económicas y cuya función es la dirección y protección de la economía”¹⁰. Con más claridad aún Asenjo argumenta que “en cualquier sistema económico, los poderes públicos deben responsabilizarse de la existencia de un orden económico, en el que el ejercicio de los derechos y libertades económicas de los individuos y de los grupos sociales no perjudiquen a terceras personas, ni atenten contra el interés general”¹¹.

En suma es claro que la actividad económica de una nación cualquiera debe ser regulada. Las preguntas son entonces ¿hasta donde regular? ¿qué materias? ¿con qué profundidad? ¿quién debiera regular? ¿cuándo?. Y adicionalmente dos preguntas claves, para que la actividad reguladora tenga sentido: ¿quién y cómo fiscalizará el cumplimiento de las regulaciones? Y, ¿quién y cómo castigará o sancionará las faltas y transgresiones cometidas a la regulación?

¿Tiene el Estado chileno actualmente capacidades para enfrentar estas importantes tareas?

Pareciera ser que esa pregunta está prohibida o se encuentra, paradójicamente, lejos de las prioridades establecidas a pesar de su relevancia. De hecho el Estado entero, tiene funciones regulatorias, ya sea a través de las leyes que emite el Parlamento, o a través de las potestades que tienen los servicios públicos para emitir normas o a través de la labor de interpretación de las leyes y normas que realizan entidades como los tribunales, incluido el Tribunal Constitucional.

No obstante, el énfasis en las regulaciones, que de cualquier forma no se ha traducido necesariamente en el abordaje de problemas que tienen que ver con cuestiones de alto interés nacional y público. De hecho existen vacíos importantes en áreas tales como ambiente, explotación de recursos naturales, transporte, telecomunicaciones, educación, energía, construcciones, instalaciones industriales, manejo de órgano humanos etc. La lista puede ser interminable.

Cuando el estado falla en aspectos de regulación y control se dice que es ineficiente. Pero esta afirmación de ineficiencia, debe ir acompañada de un análisis que permita evaluar la existencia de marcos jurídicos flexibles y adecuados al siglo XXI, recursos humanos habilitados y capacitados y con las potestades necesarias, los recursos tecnológicos, financieros e institucionales disponibles.

Pero esas falencias van acompañadas, de otras en el ámbito de actividades que son de consecuencia directa del hecho de regular, esto es el control y la sanción. En suma la actividad del estado regulador debe ir acompañada de facultades y recursos para fiscalizar eficientemente el cumplimiento de las normas, de lo contrario el estado regulador sólo es un interesante discurso para evitar que el estado se oriente a actividades de producción de bienes y servicios.

Un Estado Moderno es aquel que junto con regular, fiscaliza y sanciona para restablecer el orden y hacer de la vida en sociedad algo posible. De lo contrario no cumple con su objetivo fundamental que es la búsqueda del bienestar para su sociedad.

2. LA SOCIEDAD CIVIL EN CHILE

2.1 ¿Habrás mas de algún enfoque?

¹⁰ Streefer Prieto, J. “Materiales de trabajo sobre el orden Público económico”, mimeo, Facultad de Derecho, U. de Chile, 1985

¹¹ Asenjo, J. “La constitución económica española”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.

Diferentes concepciones sobre el fenómeno de la sociedad civil se nos presentan en la actualidad. Es así como para algunos estudiosos del tema, la sociedad civil es un “concepto práctico indicativo, que engloba a todas las instituciones y mecanismos que no forman parte del estado”¹². O, lo señalado por Fossaert quien en la misma perspectiva señala que la sociedad civil “es una entidad que configura su ser en oposición con el estado y donde nuevas organizaciones sociales se forman separadamente de éste y en ocasiones hasta lo enfrentan”¹³. O, la elaborada definición de López Calera quien define a la sociedad civil como “aquella esfera históricamente constituida de derechos individuales, libertades y asociaciones voluntarias, cuya autonomía y competición mutua en la persecución de intereses e intenciones privados quedan garantizadas por una institución pública, llamada estado...”¹⁴.

Todas las definiciones descritas convienen en incorporar al ámbito de la sociedad civil, a todo aquello que no constituye estado. La consecuencia es que el mercado en ese enfoque es parte de la sociedad civil.

Esa afirmación, no menor, ha sido cuestionada en el último tiempo, a partir de que el desarrollo social, “estaría sustentado en la trilogía Estado, mercado y sociedad civil...” así sería posible distinguir la existencia de una sociedad política identificada con el estado y los partidos políticos, una sociedad económica – identificada con los agentes que intervienen en el mercado- y una sociedad civil – identificada con una pluralidad de asociaciones voluntarias que persiguen fines específicos”¹⁵, y que se ha dado en llamar, por algunos, como tercer sector.

Los párrafos anteriores no pretenden ser una introducción para entrar en la polémica, sino, solamente dar cuenta del desconcierto conceptual que se enfrenta al abordar un tema que es la representación misma de la complejidad. Porque si bien, existe una abundante literatura sobre el fenómeno del estado, que nos lleva a alcanzar ciertas convenciones, sobre la sociedad civil la literatura existente sólo da cuenta de las complicaciones que se incorporan cuando se trata de perfeccionar su análisis.

Teniendo en el menú las diferencias, deberemos dejar sentado entonces, que nuestro análisis incorpora una visión comprehensiva de la sociedad civil, esto es, se ha incorporado el mercado y la actividad económica con fines de lucro del sector privado.

2.2 ¡Sociedad Civil! : ¡HIP RÁ!

Así como nos encontramos con críticas sobre el papel del estado en las últimas décadas que provienen desde las más opuestas visiones ideológicas. También es posible apreciar más de alguna idea sobre la recuperación de la sociedad civil, que encuentran probablemente su origen en los enfoques mencionados más arriba.

Por una parte nos encontramos con aquellos que ven la recuperación de la sociedad civil, a partir de los procesos privatizadores y la retirada del estado de las tareas productivas, remitiéndose, entonces, a sus funciones tradicionales. Estos grupos ven que en el “cambio cultural” al que alude Muñoz Goma, o en la modificación del consenso sobre el papel del estado, se encuentran probablemente los fundamentos de la importancia que ésta adquiere. En suma la pérdida del protagonismo económico del estado, supondrá la rehabilitación de la sociedad civil.

Para otros, la recuperación de la sociedad civil está directamente vinculada a la idea de la democratización política, superando el autoritarismo y devolviendo el poder a las mayorías políticas, lo que supone la rearticulación del llamado “tejido social”, lo cual tiene como consecuencia que las organizaciones e instituciones no estatales tratan de ejercer sus respectivas cuotas de poder y luchan

¹² Anderson, P. “Las antinomias de Gramsci”, citado por J.C. Rubinstein en Sociedad Civil y participación ciudadana” Ed. Pablo Iglesias, Madrid 1994

¹³ Fossaert, R. “Les états. La société”, citado por J.C. Rubinstein, op. Cit.

¹⁴ López Calera, N. Op. Cit.

¹⁵ MIDEPLAN “Tercer sector y organizaciones privadas sin fines de lucro: lineamientos...”, Santiago, junio de 1997.

por hacerse parte de los procesos de toma de decisiones. Los actores sociales retoman su libreto y pugnan por ser protagonistas.

A pesar de que es necesario tener claro de que se habla de cuestiones diferentes, en ambos casos, no se discute, sobre la validez del proceso, se lo entiende como una cuestión legítima. Quizás porque “a pesar, de las diferentes perspectivas teóricas y agendas políticas que hoy existen, lo que hace sin embargo, la idea de sociedad civil tan atractiva para tantos pensadores sociales, es su capacidad de síntesis del bien público y el bienestar privado, y de los desiderata individuales y sociales. La idea de sociedad civil encarna de esta manera un ideal ético del orden social, un ideal, que si no supera, por lo menos armoniza las conflictivas demandas entre los intereses individuales y colectivos”¹⁶

3. A MODO DE CONCLUSION : “PAÍS DE HECHOS NO DE PALABRAS”

Es probable que en la materialización de la idea de sociedad civil, es en donde se puede percibir de mejor manera cuál es la forma en que el estado se encuentra cumpliendo su rol. Decíamos que los países desarrollados muestran estados poderosos, también, y es destacable, muestran sociedades civiles desarrolladas. Quizás la ecuación de que a mayor estado, menor sociedad civil y viceversa, sea una caricatura, que no da cuenta de que el desarrollo económico, político y social es una idea global de sociedad, que abarca a todos los aspectos de la vida en sociedad y por cierto a todas las personas.

Mirada la realidad chilena, ésta, se percibe contradictoria e inestable. Es notorio el esfuerzo por la retirada del estado de la actividad de producción de bienes y servicios. Hoy se discute incluso la pertinencia de que parte de la “gran minería del cobre” se mantenga en manos estatales, después de haber privatizado en la práctica todo lo privatizable. El mercado tiene un rol preponderante en la asignación de recursos en la economía. Se ha mantenido la perspectiva del rol subsidiario del estado. En suma el reino de lo privado en la economía tiene su mandato asegurado –a pesar de que la desregulación alcanza, de pronto, la frontera del riesgo.

No obstante, valga recordar que la sociedad civil no es sólo la economía tradicional, sino que aquel vasto mundo de agrupaciones humanas organizadas de manera voluntaria para la consecución de sus fines propios y comunes. Es en este ámbito donde es posible encontrar organizaciones gremiales, sindicales, culturales, indígenas, mutuales, deportivas, vecinales, de promoción y en general de la vida social.

Es este el mundo que debe incorporarse a través de las políticas de participación, en los procesos de negociación con las autoridades públicas, para la implementación de políticas. Y ello es lo que hace verdaderamente sólidas a las democracias y desarrollados a los países. En suma una sociedad moderna y, consecuentemente, desarrollada, debe transformar en realidad las políticas de participación y equidad, estimulando la creación de entes y órganos de la sociedad civil, con capacidad para participar, en tanto son portadores de intereses específicos de las agrupaciones, que dan cuenta de la diversidad social.

La conclusión es que aún falta mucha sociedad civil por construir, y que si bien el mercado ha recuperado su rol y la actividad económica privada es resguardada, por un consenso nacional, este consenso debe dirigirse, ahora al desarrollo de toda la multiplicidad de formas que la sociedad civil puede adquirir. Una sociedad civil desarrollada, siendo circunstancial a un estado fuerte, en una sociedad moderna, es condición básica para afirmar que nos adentramos al Siglo XXI como parte de los países exclusivos, mas no excluyentes.

¹⁶ Tomassini, L. “La revalorización de la Sociedad Civil”, en “La reforma del Estado y las políticas públicas”, Centro de Análisis de Políticas Públicas, U. de Chile, Santiago, 1994.