

La relación público – privado

Una vieja discusión para nuevas perspectivas

Notas para una agenda de investigación.

Adrián Darmohraj

Introducción

El presente trabajo pretende retomar la vieja discusión acerca de las grandes diferencias y similitudes existentes entre el sector público y el sector privado, con el objeto de repensar dicha distinción en función de posibles “nuevas” compatibilidades o complementariedades en el campo del desarrollo económico local y regional.

En la primera parte abordaremos, brevemente, la discusión acerca de cuál debe ser el nuevo rol del Estado frente a las transformaciones estructurales de la economía de las últimas décadas. En ese marco, abordaremos diferentes visiones acerca de la relación “contradictoria” entre el sector público y el sector privado.

A continuación presentaremos un caso de combinación de acciones públicas y privadas tendientes a la instalación de una planta productora de alimentos en la ciudad de Balcarce, en la Provincia de Buenos Aires.

Dicho caso se presenta sólo a los efectos de graficar ciertas combinatorias de acciones públicas y

privadas que desmitifican contradicciones estereotipadas y discutidas en el punto anterior.

Cabe aclarar que a los efectos de nuestro trabajo no resulta relevante juzgar el éxito o fracaso de la experiencia analizada sino las características de la misma.

Finalmente abordaremos algunas conclusiones que contribuyen a la construcción de un agenda de investigación exhaustiva.

El rol del Estado: Un debate abierto

Desde finales de los años ochenta, la relación entre el Estado y el mercado en casi todo el mundo comenzó a sufrir transformaciones importantes. Con el fin del comunismo, y el surgimiento de nuevos actores y nuevas relaciones de poder en el marco de un sistema capitalista globalizado, se generó un nuevo debate, tanto en los ámbitos académicos como políticos, acerca de cuáles deben ser los nuevos roles y funciones que el Estado debe asumir para garantizar el funcionamiento del mercado y el desarrollo de las fuerzas productivas de la sociedad.

Esto hace que los diversos roles del gobierno en tanto educador, formador, financiador de investigación científica, instaurador de reglas y operador de infraestructura sean hoy mucho más importantes que hace treinta años”¹.

Ahora bien, es evidente en muchos aspectos que el rol del Estado como prestador directo de servicios y único agente impulsor del desarrollo no tiene cabida en la realidad actual. No sólo porque ha demostrado ser ineficiente en el ejercicio de ese rol, sino también porque existen nuevos actores con mayores capacidades operativas y flexibilidad en el campo de los negocios y el mercado.

En este sentido, pareciera que el rol más apropiado para el Estado sería el de garantizar las condiciones más adecuadas para el desarrollo de las fuerzas productivas de la sociedad y el mercado y, simultáneamente, la equidad y el bienestar común de los ciudadanos, sin necesidad de ser un prestador directo de servicios.

Desde esta perspectiva no deberíamos percibir el fenómeno como un progresivo debilitamiento del Estado, sino por el contrario, pensar las estrategias para lograr un gobierno fuerte, vigoroso y muy activo. Como señalara Drucker hace dos décadas atrás: *“...no nos enfrentamos a una opción entre un gobierno de gran tamaño, pero impotente, sino un gobierno cuya fuerza reside en que se mantiene en los límites de la decisión y la*

dirección, y deja para los demás el “hacer”. Necesitamos un gobierno que pueda gobernar. No un gobierno que “haga”, ni un gobierno que “administre” sino un gobierno que gobierne”.² Siguiendo esta premisa, es evidente que en el ámbito de los negocios toda acción del Estado, mediante las disposiciones gubernamentales, tiene el poder de modificar la situación de las empresas y sus actividades para mejor o para peor. En cualquier parte del mundo, los hombres de negocios, al momento de realizar sus actividades, deben invertir buena parte de su tiempo y energía en resolver cuestiones sumamente complejas vinculadas con regulaciones de servicios públicos, sistemas impositivos, iniciativas legislativas para nuevas regulaciones, condiciones crediticias, regímenes de subsidios, aranceles al comercio (importación – exportación), etc.

En este sentido, si entendemos a las políticas públicas como el producto principal de un entramado institucional que resume al gobierno como aparato administrativo y de gestión del Estado³, admitimos que son dichas políticas las que dan forma y organizan de manera importante la vida de las empresas y del sector privado en su conjunto. Por ello para muchas empresas, el gobierno es uno de los más importantes determinantes, a veces es el más

¹ **OSBORNE**, David. **GAEBLER**, Ted. La Reivención del Gobierno. Esitorial Paidós. Barcelona. 1994

² **DRUCKER**, Peter. The Age of Discontinuity, , Harper Torchbooks, New York 1978.

³ **JORDANA**, Jacint “El análisis de los policy networks: una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado” en Gestión y Análisis de Políticas Públicas”, N°3 , mayo – agosto 1995.

importante, del ambiente de los negocios.

De este modo, si los líderes de negocios pretenden optimizar sus beneficios, necesitan entender el camino y la dirección en el cual el gobierno trabaja; el marco institucional en el cual las políticas públicas son hechas y las perspectivas e imperativos que guían a los decisores públicos. A su vez, si el Estado a través del gobierno, pretende mejorar las condiciones para el desarrollo de actividades productivas y negocios para el sector privado debe manejar información actualizada y conocer las herramientas de gestión y negociación que lo ubique como un actor dinámico eficiente y con capacidad de respuesta a los cambios que presenta el entorno.

En el mejor de los casos, el gobierno debería desarrollar la capacidad de aprendizaje para diseñar, por sí mismo, dichas herramientas de gestión y negociación a la medida de sus posibilidades.

En esta dirección, las escuelas de gobierno deberían ayudar a los gerentes públicos a entender las formas en que la acción gubernamental puede generar incentivos para la participación del sector privado en emprendimientos con propósitos públicos. A su vez, la necesidad de entrenamiento general de los gerentes privados es, en cierta forma, la cara opuesta de la misma moneda.

Sin descuidar el conocimiento y las habilidades en finanzas, marketing, producción y control que le permiten al gerente manejarse

dentro de los límites de su empresa, los ejecutivos gastan una parte importante de su tiempo tratando de entender el ambiente de su firma. En este caso, el actor más importante en este ambiente externo, como ya mencionamos, es el Gobierno. Como señala John Dunlop *“Un entrenamiento efectivo para los líderes de negocios debe proveer más entendimiento de las oportunidades para que los gerentes privados tengan una actitud pro activa en ayudar a la resolución de problemas públicos de modo tal de hacer coincidir los intereses públicos y aquellos propios de la firma privada”*.⁴

De este modo, la interrelación entre lo público y lo privado comienza a concitar cada vez más la atención de gobernantes, empresarios, inversores, consultores y de todos aquellos preocupados por entender las variables que determinan el bienestar de una sociedad. Y a su vez, conocer las mejores condiciones de una “sociedad” entre actores de dos dimensiones que, hasta el momento, se analizan como contrapuestas y muchas veces incompatibles.

Para muchos líderes de negocios, las acciones de gobierno no sólo aparecen como mal asesoradas y mal informadas sino con intenciones de hostilidad. De este modo, las políticas públicas sufren no sólo de la pérdida de confianza sobre cuestiones de relevancia nacional, sino de la falta de contribuciones sofisticadas y balanceadas tanto de los negocios

⁴ **DUNLOP**, John. Business and Public Policy. Harvard University. Boston. 1980

como del gobierno en los procesos de desarrollo de políticas.⁵

¿Sector público vs. Sector Privado?

Desde el sentido común, se percibe al sector público y al sector privado como dos ámbitos no solamente diferenciados sino incompatibles y contrapuestos.

La tarea de distinguir entre el campo de lo público y de lo privado no resulta todo lo clara que el sentido común podría sugerir. Desde ya, mucho se ha escrito y señalado al respecto, dejando establecido, y desde diversos ángulos, lo difícil de tal labor. Sin dudas, esta dificultad tiene que ver con el hecho de que, como señala Rabossi, “la condición de ser público o de ser privado depende del contexto en el que se formula la predicación y de los criterios de significación correspondientes (...) No hay modo objetivo de trazar los límites de lo público y lo privado, pues al hacerlo tenemos necesariamente que valorar, medir consecuencias y jugar con factores de carácter ideológico”⁶. No obstante ello, necesitamos definir no solo las características diferenciales, sino los puntos que permiten una interrelación.

Comúnmente el gobierno es visto como cubierto de ineficiencia dada la protección de sus legiones burocráticas, corrompido por grupos de presión específicos e insensible a las necesidades de los ciudadanos comunes, quienes son forzados a

pagar por bienes públicos que luego no reciben.

Por otra parte, el mundo de los negocios del sector privado es visualizado comúnmente a través del ejercicio de un poder descontrolado, (en el ámbito de los grandes negocios) que tuerce los procesos políticos a favor de intereses especulativos privados, para no ocuparse de la calidad de sus productos y servicios, o la sanidad y seguridad de las personas que los consumen como clientes.

Si bien esta visión, desde el sentido común, tiene cierta apoyatura empírica que demuestra que efectivamente existen fuertes deficiencias en los aparatos estatales en todos los ordenes de gobierno y, a su vez, casos de grupos económicos con una fuerte influencia en las decisiones gubernamentales. Sería absurdo pensar que se trata de dos dimensiones contrapuestas en todos los ámbitos de negocios, y todos los ordenes de gobierno.

Es por ello que necesitamos focalizar sobre actores claramente identificados en ambas dimensiones. Necesitamos saber cuáles son las posibles causas que expliquen por qué el sector público y el privado pueden, en muchos casos, aunar esfuerzos y compatibilizar lógicas de acción para lograr beneficios conjuntos. Para ello, debemos conocer las características principales de ambos sectores, las lógicas de acción bajo las que operan, los distintos tipos de actores⁷

⁵ **DUNLOP**, John. Idem.

⁶ **RABOSSI**, E. Público – privado. Una distinción compleja. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas UBA. Año VI N° 13

⁷ En este caso entendemos al concepto de “actor” como sujeto individual o colectivo con capacidad de acción estratégica y autonomía para definir intereses propios.

que poseen, y las reglas de juego formales e informales bajo las que se rigen.

Es evidente que ambos sectores reclaman mutuamente, cambios en las modalidades de acción: las autoridades públicas reclaman mayores esfuerzos para lograr compromisos y comportamientos responsables por parte de los hombres de negocios, entendiendo por comportamiento responsable a los proyectos de inversión a largo plazo. Y a su vez, los hombres de negocios reclaman reducciones en los niveles de incertidumbre generados por el comportamiento del gobierno. El repetido incumplimiento de ambas partes en dichos requerimientos provoca permanentes desencuentros en el accionar conjunto. Como ya señalara Richard Darman, en la década del ochenta *“los efectos destructivos generados por las repetidas colisiones entre las lógicas del sector público y del sector privado comprende la problemática futura entre los negocios y el gobierno”*.⁸ Evitar colisiones es precisamente el objetivo que debe lograrse para evitar deficiencias en la economía y en la sociedad.

Si observamos detenidamente las características de estos dos sectores vemos que las diferencias que poseen no deberían, al menos desde el sentido común, conducir a colisiones o posturas contrapuestas competitivas y, en el peor de los casos, irreconciliables. Como señala

⁸ **DARMAN**, Richard. “The Business Government Problem: Inherent Difficulties and emerging Solutions” en *Business and Public Policy*. Harvard University. Boston. 1980

Saussois⁹, la naturaleza del terreno puede ser diferente pero ciertas lógicas son las mismas, es decir, no se trata de lógicas de rentabilidad a priori sino de lógicas de producción de resultados.

Si bien es cierto que el sector privado y, más exactamente su modelo de administración, se rige por el criterio de la eficiencia económica y, a su vez, el modelo de administración pública se rige por el criterio de consenso y compromiso públicos, es posible observar en la actualidad que esta visión diferenciada ha sido ampliamente idealizada¹⁰.

En muchos casos, podemos observar gobiernos que en determinadas áreas encaran procesos de políticas públicas sobre la base de análisis costo beneficio y costo eficacia, operando también a través de las leyes de mercado, por ejemplo en la prestación de determinados bienes y servicios¹¹. A su vez, muchas organizaciones del sector privado, más precisamente empresas, se comprometen a colaborar con emprendimientos sociales gerenciados por organizaciones sin fines de lucro, y por ende sin objetivos de rentabilidad mercantil.

⁹ **SAUSSOIS**. Jean Michel. *Herramientas de Gestión tomadas del ámbito privado para administrar las ciudades*. ESCP –EAP. Paris. 2002.

¹⁰ **MURRAY**, Michael “Comparing Public and Private Management: An Exploratory Essay” en **SHAFRITZ**, Jay. *Classics of Public Administration* USA, 1987

¹¹ Ver “Hacia un Nuevo Sector Público. Experiencias exitosas de gestión en Argentina” Grupo Sophia. 1997.

Con lo cual podemos observar que si bien es cierto que el criterio de lucro u obtención de ganancia diferencia claramente a un sector de otro, los modelos de administración muchas veces se asemejan. En este sentido, podríamos decir que lo diferencial de la toma de decisiones en un sector u otro no son los medios o las herramientas para llegar a ella sino el contexto de dicha decisión.

Una las distinciones relevantes es el grado de responsabilidad con el que cuenta cada sector. Es decir, la medida en que las organizaciones y sus instituciones son responsables de sus acciones ante los otros. El sector público generalmente actúa bajo el control y, muchas veces la presión, de la prensa, la opinión pública, y los grupos de interés, en lo que algunos llaman un “*goldfish bowl*”¹². Mientras que, por el contrario, el sector privado opera con cierta autonomía, tomando ciertas decisiones a puerta cerrada y a resguardo de presiones directas.

No obstante, es importante destacar que debemos ser cuidadosos con este tipo de distinción. Si bien es cierto que las responsabilidades entre un sector y otro están formalmente diferenciadas, en la práctica no nos sorprende encontrar a organizaciones privadas altamente politizadas y expuestas al control y presiones de los medios de comunicación y de la opinión pública en general.¹³ A su vez, es válido reconocer que no todas las áreas de gobierno se ven afectadas con la misma intensidad por las críticas de

los medios de comunicación o la opinión pública.

Algunos autores señalan diferencias vinculadas con la perspectiva temporal, la duración de los cargos, las restricciones en el manejo del personal, y el impacto de los poderes legislativos y judicial en el accionar de los sectores¹⁴.

Desde esta perspectiva, se cree que los gerentes públicos tienen un horizonte temporal para la toma de decisiones, relacionado con las necesidades y los problemas públicos a resolver, mientras que los gerentes privados tienen períodos fijados en base al desenvolvimiento de los mercados, la innovación tecnológica y la investigación. Si bien esta distinción es en muchos aspectos correcta, no permite inferir diferencia alguna en relación a los plazos que existen para la toma de decisiones en ambos sectores, dado que sector público y sector privado se ven sometidos en la actualidad a decisiones de corto y largo plazo.

En cuanto a la duración de los cargos, se considera que el servicio de los gerentes públicos (que no son de carrera) es relativamente corto en comparación al de los gerentes privados, dado que los períodos de gobierno, aún con sistemas electorales que prevén la reelección no superan los diez años. Además es importante tener en cuenta que los equipos de gestión de los funcionarios políticos muchas veces

¹² MURRAY, M op. cit.

¹³ Un ejemplo estaría dado por las empresas de servicios públicos privatizadas en Argentina.

¹⁴ ALLISON Graham. “*Public and Private Management: Are they fundamentally alike in all Unimportant Respects?*” en SHAFRITZ, Jay. *Classics of Public Administration* USA, 1987

sufren altas tasas de rotación a lo largo de los mandatos.

Ahora bien, también es cierto que en determinados rubros profesionales privados existen altos niveles de rotación. Hay muchas empresas que consolidan sistemas de carrera pero también existen aquellas que no logran retener a sus mejores profesionales. Con lo cual la duración en los cargos en ambos sectores sufren muchas veces de los mismos inconvenientes.

Por otra parte, en cuanto a la medición de desempeño se considera que en el sector privado existen graduaciones estándar y diversas metodologías institucionalizadas para medir la *performance* de las organizaciones con un alto grado de precisión y eficiencia. Mientras que en el sector público se considera inviable la medición estandarizada de las diversas tareas y actividades no cuantificables. Si bien es cierto que el sector privado posee un mayor desarrollo de técnicas de medición del desempeño y resultado de las tareas que el sector público, no es cierto que el sector público no implemente sistemas de medición de la calidad, tanto sea de la prestación de servicios o de resultados de programas de política pública, a través de metodologías de evaluación especialmente diseñadas.

Seguramente se podrá discutir ampliamente la eficacia de los diferentes sistemas de medición y evaluación, pero lo cierto es que el sector público ha avanzado ampliamente en el desarrollo de diversas técnicas y metodologías.

Respecto a las restricciones al manejo del personal, en general se considera que los gerentes privados tienen mayor autoridad para dirigir a los empleados de su organización, aun en el marco regulatorio de las relaciones laborales. Mientras que el personal en el sector público está por encima del control de personal, a resguardo de estatutos y normas que protegen la estabilidad del empleo más allá de su rendimiento en los procesos de trabajo.

Si bien esta diferenciación es claramente observable en la gran mayoría de las estructuras permanentes de todos los órdenes de gobierno, también es observable como los gerentes públicos resuelven esta problemática a través de la contratación de sus propios empleados formando equipos de trabajos paralelos a los burocráticos estables. Dentro de este universo paralelo de empleados, los funcionarios políticos muchas veces logran mayores grados de flexibilidad a cambio de un mayor nivel de gasto y por ende mayor ineficiencia.

Como podemos observar, algunas diferencias entre sector público y sector privado han sido estereotipadas de tal modo que no representan relevancia alguna para un análisis actualizado de la relación entre estos dos sectores.

En definitiva podemos concluir que cada sector posee procesos administrativos con componentes valorativos propios y características contextuales específicas, más allá de las herramientas de gestión y modalidades de resolución de problemas, que en algunos casos pueden ser utilizadas en ambos sectores.

Pensar la distinción y la relación público privado en el terreno organizacional, supone realizar un esfuerzo tendiente a establecer fronteras claras y precisas que permiten ubicar de un lado o del otro al conjunto de las organizaciones existentes. El tema pasa por procurar comparar aquello que es comparable, y esto requiere definir una estrategia metodológica que lo permita.

Sector público “y” Sector Privado: el caso Mc Cain

En el año 1992 la Municipalidad de Balcarce, en la provincia de Buenos Aires¹⁵ se enteró del interés por parte de la empresa Mc Cain Foods de Canadá por instalar una planta de producción de papas pre fritas en Sudamérica. El mercado que buscaba proveer era el Mercosur, especialmente los Mc Donald's de Argentina y Brasil, quienes habían duplicado sus instalaciones en ese momento.

Paralelamente a Balcarce, la empresa había comenzado a tener reuniones con los demás municipios de la región, entre ellos: Tandil, Mar del Plata, Otamendi y Saladillo.

Sus requerimientos para la instalación eran: desburocratización de los trámites relacionados con su asentamiento, acceso a la tierra con servicio de gas, línea eléctrica con 33kv, líneas de teléfono con DDI, entre otros.

¹⁵ El partido de Balcarce esta ubicado al sudeste de la Provincia de Buenos Aires, tiene una población aproximada de 40.000 habitantes y una superficie de 412.000 hectáreas. Su producción es principalmente agropecuaria, siendo la papa su principal cultivo.

La Municipalidad le ofreció a la empresa varios lotes para su instalación. Una vez elegido el lugar, éste fue comprado conjuntamente y el Municipio se comprometió a ayudar con el movimiento de suelos para nivelación y la instalación de redes de gas, energía eléctrica y telefónicas.

En las mismas negociaciones, se convino el tiempo de montaje de la planta, la producción mínima y la cantidad de personal que iban a ocupar. En concreto se pactó comenzar la producción en agosto de 1995 con tres toneladas por hora, 5 toneladas – hora en 1998 y 10 toneladas en 2001. Si alguna de las partes no cumplía con lo convenido en tiempo y forma, debería pagar 3 millones y medio de dólares de multa a la otra.

Para generar un cumplimiento eficiente el municipio realizó negociaciones con Eseba (distribuidora de energía eléctrica). Dado que la empresa consumiría la misma cantidad de energía que toda la ciudad de Balcarce. El municipio consiguió que Eseba pagara la instalación de la línea de 33 kv. una inversión de 165.000 dólares. A su vez, el municipio también logró el compromiso de la empresa de gas quien aportó 150.000 dólares para la instalación de la red y una tarifa especial para la empresa. En los meses que van desde octubre hasta abril el consumo de la empresa es mayor al de toda la ciudad.

Gracias a estos aportes se pudo cumplir con todo lo pactado en el tiempo convenido. Por parte de Mc Cain, la inversión fue de 38.1 millones de dólares. Los resultados

del primer año de producción fueron destacables y beneficiaron a toda la región. Se crearon 200 puestos de trabajo en la empresa, pagando salarios por 4 millones de pesos el primer año. Los puestos son ocupados en un 90% por gente de Balcarce. Además se identificaron 400 puestos indirectos en la misma zona¹⁶.

La empresa realizó adquisiciones de papas por 12 millones de pesos, consumiendo alrededor del 10% de la producción de la zona de Tandil – Mar del Plata. A su vez las compras en los comercios de la ciudad alcanzaron cifras récord, debido a que un punto del convenio establecía que todo insumo que pudiese conseguirse en Balcarce se efectivizaría allí.

Por su parte, la empresa financió a los productores papeiros por más de 3 millones de pesos durante el primer año para la compra de maquinarias. Los préstamos eran a 4 años a pagar en papa, al 6% de interés anual. De esta manera se incorporaron 52 equipos de riego, cosechadoras de papa y variedades de semillas.

Así se generó transferencia de tecnología y apoyo técnico para su implementación que bajaron los costos y aumentaron la eficiencia de los productores. Como contrapartida, se generaron contratos que cubrían alrededor del 70% de la materia prima que necesitaba la empresa. A su vez se fijó el precio, la calidad y el volumen, existiendo un reaseguro del precio para el productor, ya que el de la papa era muy volátil.

¹⁶ **RUFFO**, Hernán et. Al. Políticas de Desarrollo Regional y Local. Análisis de Casos. Grupo Sophia. Buenos Aires 1998.

Debido al éxito logrado en este caso, el Municipio se propuso buscar nuevas instalaciones por medio de ferias y misiones comerciales que promocionaban los productos del lugar, las condiciones climáticas, geográficas, legales económicas y productivas. A partir de dichas actividades de promoción se negoció la instalación de una empresa italiana productora de embalajes de cartón, que vio en Mc Cain un mercado suficiente para su instalación. Si bien la inversión fue pequeña, surgió de las negociaciones con el Municipio.

En síntesis, la instalación de la empresa no sólo se hizo en el tiempo previsto, sino que el impacto que generó a nivel local y regional ha sido desencadenante de nuevos proyectos y de una nueva cultura de gestión, enfocada en la atracción de inversiones.

En la actualidad, la empresa Mc Cain continúa asentada en la ciudad de Balcarce, contribuyendo a la creación de pequeños encadenamientos productivos.

Reflexión final

A partir del caso presentado podemos pensar que el sector público y el sector privado poseen características propias y lógicas de acción que los diferencian claramente. Pero también podemos pensar que existen características en común que los acercan a la búsqueda de acciones conjuntas que apunten a un determinado equilibrio entre la optimización de beneficios privados y la optimización de intereses públicos.

Si partimos desde una perspectiva macro, podríamos observar que el sector privado, y con él el sector productivo, necesita del accionar del Estado y de su aparato gubernamental para garantizar ciertas reglas de juego básicas, que garantice la reproducción de las fuerzas productivas de todos los procesos de trabajo del capitalismo moderno.

En el caso de Balcarce, si bien la instalación de la empresa se vio fuertemente influenciada por las condiciones agronómicas y productivas de la región, era fundamental contar con las condiciones básicas de infraestructura y compromiso político por parte del Municipio. En caso contrario la inversión podría haberse desviado a zonas aledañas.

En este sentido, el deterioro de las instituciones de las que depende la confiabilidad y previsibilidad del sistema afecta profundamente el funcionamiento del mercado y el crecimiento de inversiones, ya que éstos no sólo son producto del sistema de precios o de las normas específicamente económicas, sino también de la existencia de redes sociales, confianza y entendimientos, que han sido llamados los “elementos no contractuales de los contratos”¹⁷.

A su vez, el poder del sector público, más precisamente del Estado, depende del nivel de actividad económica capaz de asegurar cierta captación impositiva de recursos fiscales que le permita fijar sus propios objetivos de política,

lo cual muestra una situación de clara interdependencia.

En este sentido, algunos sostienen que el desarrollo institucional resulta sumamente relevante para comprender esta relación entre público y privado, dado que existe una correlación entre las instituciones y el grado de estabilidad del marco de regulaciones determinante de la evolución de las inversiones en particular y de la incertidumbre en general. En una economía basada sobre la propiedad privada, la seguridad jurídica no es sólo una condición necesaria de la existencia misma de los mercados sino también de la inversión que garantice la reproducción del sistema.¹⁸

De este modo la dupla sector público - sector privado ya no puede analizarse desde la visión de la incompatibilidad mutua sino desde la complementariedad y los posibles puntos de equilibrio entre los intereses públicos y los intereses privados en cuestiones claramente prácticas, además de teóricas.

A su vez, la calidad del aparato estatal no importa sólo en relación al desarrollo de políticas públicas, a través de la creación de nuevas capacidades de diseño y gestión, sino también en relación al funcionamiento del mercado. Las reformas orientadas al mismo requieren capacidad estatal para

¹⁷ **EVANS**, Peter. El Estado como problema y como solución. Desarrollo Económico. N° 140 Enero Marzo de 1996.

¹⁸ **FANELLI** José María y **FRENKEL**, Roberto “Estabilidad y Estructura: interacciones en el crecimiento económico”. En Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial. Jorge Katz editor CEPAL/ IDRC, Alianza Buenos Aires 1996.

evitar distorsiones o presiones de intereses.

Por lo tanto, es necesario plantearse cuáles son las instituciones más adecuadas para lograr un equilibrio virtuoso entre los intereses de estos dos sectores.

Como mencionábamos al comienzo, es evidente que plantear al sector público y al sector privado como dos ámbitos antagónicos no tiene sentido desde el punto de vista teórico. Si bien puede parecer una verdad de perogrullo en términos conceptuales, en la práctica la complementariedad de ambos sectores no parece del todo clara.

Si pretendemos detectar cuales son los puntos de congruencia entre un sector y otro, resulta relevante profundizar el análisis acerca de cómo las instituciones permiten regular y, desde un punto de vista amplio, “mejorar” las condiciones de dicha relación.

En este sentido, es fundamental analizar las capacidades de gestión de los aparatos públicos de gobierno. La proposición de llevar adelante políticas públicas obliga a interrogarnos sobre su capacidad técnica, y sobre su capacidad política para tomar decisiones en forma independiente de las presiones de los grupos de interés. A su vez, la experiencia práctica demuestra que para que las políticas tengan conexión con las necesidades sociales y sean operativamente viables, los gobiernos no pueden actuar solos, sino que deben hacerlo en consenso con el sector privado.

De este modo, tanto los organismos públicos como los

privados no pueden actuar en forma aislada, sino participando en redes de políticas. Desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, la introducción del término “*policy network*”¹⁹ es una forma de reconocer que éstas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, aceptando que la Administración ya no es el actor jerárquico y dominante en su formulación e implementación, a pesar de que aún mantenga un destacado papel.

En este sentido, la responsabilidad de lograr mejoras en la competitividad y equidad de una economía, y la eficiencia y transparencia de la acción de gobierno constituyen dos caras de una misma moneda. Como afirma un especialista “*la necesidad de reestructuración no es sólo responsabilidad y competencia de la acción empresarial individual y de su conducta macroeconómica. La transformación del sector productivo, y de las pequeñas y medianas empresas en particular, es un punto crítico de encuentro entre lo macro y lo micro de una determinada sociedad, esto es, entre las políticas globales que regulan el comportamiento de los grandes precios de la economía y las políticas específicas que estimulan la transformación de subsectores específicos*”²⁰. Por lo tanto, el desafío de los próximos años probablemente sea el de dar respuesta a la demanda de coordinación entre ambos planos

¹⁹ Ver JORDANA, J. op. cit

²⁰ YOGUEL, Gabriel. Reestructuración económica, integración y Pymes: el caso de Brasil y Argentina. En Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial. Jorge Katz, editor. CEPAL/IDRC, Alianza, Buenos Aires, 1996

a través del diseño de políticas públicas que hagan factibles procesos menos traumáticos de reconversión productiva no exclusivamente librado al juego de los mercados.

Las políticas inadecuadas de reestructuración estatal, la inestabilidad y la corrupción contribuyeron a debilitar la capacidad decisoria y operativa de los organismos estatales durante las últimas décadas. Por eso, un requisito indispensable para recuperar la confianza en la acción gubernamental es el aumento de la eficiencia estatal e implementación de normas lo suficientemente claras para que habiliten la evaluación social y política de sus efectos.

A su vez no debemos dejar de tener en cuenta el importante rol del sector privado para demandar y promover mejores instituciones públicas y reglas de juego claras para el funcionamiento más equilibrado de las fuerzas del mercado. Como puede observarse, existe por delante mucho trabajo de investigación, sobre un enorme campo de estudio, compuesto por una variedad importante de dimensiones y variables complejas.

Identificar dichas dimensiones y variables desde una perspectiva multidisciplinaria, tal vez nos permita contribuir al fortalecimiento de una relación público privado sustentada en criterios más razonables y equitativos que los existentes. Para ello, necesitamos avanzar en la construcción de una verdadera agenda de investigación.

Notas

- **ALLISON** Graham. *"Public and Private Management: Are they fundamentally alike in all Unimportant Respects?"* en **SHAFRITZ**, Jay. Classics of Public Administration USA, 1987
- **DARMAN**, Richard. "The Business Government Problem: Inherent Difficulties and emerging Solutions" en Bussiness and Public Policy. Harvard University. Boston. 1980
- **DRUCKER**, Peter. The Age of Discontinuity, Harper Torchbooks, New York 1978.
- **DUNLOP**, John. Bussiness and Public Policy. Harvard University. Boston. 1980
- **EVANS**, Peter El Estado como problema y como solución. Desarrollo Económico. N° 140 Enero Marzo de 1996.
- **FANELLI** José María y **FRENKEL**, Roberto "Estabilidad y Estructura: interacciones en el crecimiento económico". En Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial. Jorge Katz editor CEPAL/ IDRC, Alianza Buenos Aires 1996.
- **JORDANA**, Jacint "El análisis de los policy networks: una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado" en Gestión y Análisis de Políticas Públicas", N°3 , mayo – agosto 1995.
- **MARTINEZ NOGUEIRA**, R. Estado Sociedad Civil y Gestión Pública" Mimeo Bs.As. 2001
- **MENY**, Yves y **THOENING**, Jean Claude. Las políticas públicas. Ariel Barcelona 1992 Cap. VI "La implemetación".
- **MURRAY**, Michael "Comparing Public and Private Management: An Exploratory Essay" **SHAFRITZ**, Jay. Classics of Public Administration USA, 1987
- **OSBORNE**, David. **GAEBLER**, Ted. La Reinención del Gobierno. Editorial Paidós. Barcelona. 1994.
- **PETERS**, Guy. "La política de la burocracia". Fondo de Cultura Económica, México 1999
- **RABOSI**, E. "Público – privado. Una distinción compleja". Revista de la Facultad de Ciencias Económicas UBA. Año VI N° 13
- **RUFFO**, Hernán et. Al. Políticas de Desarrollo Regional y Local. Análisis de Casos. Grupo Sophia. Buenos Aires 1998.