

Macropolíticas de Ajuste y Recursos Humanos en el Sector Público*

Juan Manuel Villasuso

ANALIZA EL AJUSTE MACROECONOMICO, LA REFORMA DEL ESTADO Y LOS RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR PUBLICO DENTRO DEL MARCO DE PROFUNDOS Y RAPIDOS CAMBIOS TECNOLOGICOS Y POLITICAS QUE SE ESTAN OPERANDO EN NUESTROS PAISES.

Transformaciones del entorno mundial

Vivimos un momento histórico de grandes, profundos y rápidos cambios en el entorno mundial. Cambios que incluyen los procesos que en el último año se han observado en Europa del Este, donde los pueblos se han rebelado no sólo contra un sistema político totalitario, sino también contra un Estado ineficiente e incapaz de satisfacer las necesidades básicas de las grandes mayorías de ciudadanos.

Esos procesos de cambio han ido modificando un escenario que prevaleció por décadas, y está con-

figurando un nuevo orden político internacional. La bipolaridad que se presentaba entre los países comunistas y los países capitalistas, entre la Unión Soviética y los Estados Unidos, entre el Este y el Oeste, ha ido desapareciendo. Con toda seguridad, en pocos años tendremos un mosaico planetario muy diferente al que se vivió durante la Guerra Fría. Es difícil predecir hacia donde nos conducirán estas transformaciones mundiales, pero sí es posible prever que los cambios en las relaciones de poder provocarán alteraciones importantes en las relaciones económicas y comerciales entre los países.

Pero no sólo se observan reacomodos en el ámbito político mundial. De igual manera se están presentando nuevos panoramas en la esfera económica. Los bloques económicos se están consolidando y se vislumbra la

* El presente documento es una transcripción de la ponencia presentada en el Seminario sobre Ajuste Estructural y Recursos Humanos en el Sector Público, que se celebró los días 31 de octubre y 1 de noviembre de 1990 en la ciudad de Panamá.

aparición de otros nuevos. Posiblemente el ejemplo más claro y más evidente es el de Europa, el de la Europa comunitaria. A menos de dos años, en 1992, la Comunidad Económica Europea estrechará aún más sus lazos integracionistas, establecerá una unidad monetaria única y las fronteras prácticamente desaparecerán. Al mismo tiempo, los Estados Unidos han iniciado un proceso de unión aduanera con Canadá y México, a la vez que le plantean a las naciones hispano-americanas, a través de la "Iniciativa para las Américas" del presidente Bush, el establecimiento de una zona de libre comercio. Por su parte, los países asiáticos, los famosos "dragones orientales", articulan sus economías y Taiwan, Japón, Korea del Sur y Hong Kong van poco a poco conformando una unidad económica.

Adicional a lo anterior, y como parte de las grandes transformaciones que están ocurriendo en la actualidad, es necesario resaltar la revolución que está viviéndose en el campo científico y tecnológico. La forma rápida, incluso precipitada, en que se están dando las innovaciones y avances en campos como la robótica, la telemática, la informática y la ingeniería genética, causan perplejidad en muchos pero constituyen realidades palpables en varias partes del mundo.

Y esos cambios tecnológicos, que a veces nos parecen cosa de novelas y de películas de ciencia ficción, están transformando de manera irreversible las relaciones económicas y comerciales en el mundo, ya que están modificando las estructuras de costos de producción.

Cada vez más, los sectores tradicionales, sobre todo la agricultura y la industria, se ven superadas por nuevas formas en el sector terciario. Los bienes y los servicios tecnológicos son los que cada día tienen mayor relevancia y mayor importancia en el contexto internacional.

Es dentro de este marco de profundos y rápidos cambios que se debe analizar el ajuste macroeconómico, la reforma del Estado y los recursos humanos en el sector público de nuestros países. Es dentro de esta perspectiva, no sólo internacional, sino también de futuro, que tenemos que visualizar la etapa que estamos viviendo, y la cual, sin duda alguna, constituye una etapa de transición a partir de la cual se deben definir los derroteros que queremos seguir a fin de obtener un espacio en ese mundo del mañana que aún no se perfila con suficiente claridad.

Una etapa de transición

Planteadas las cosas en estos términos, parece indispensable hacer un intento por comprender, con la mayor claridad y detalle posible, esta etapa de transición que estamos viviendo; y para ello, nada más prudente que examinar la realidad imperante, las posibilidades que se vislumbran y las limitaciones y peligros que tendremos que enfrentar.

Por una parte, resulta evidente que la incorporación de los países de Europa del Este a la economía occidental tiene implicaciones importantes para

los países de nuestra región. Esto es así porque las naciones del este europeo van a demandar apoyo de los países industrializados. En realidad ya se está viendo que gran parte de la ayuda financiera y de la ayuda técnica de los Estados Unidos, de Europa Occidental y de Japón se está orientando hacia esas naciones. Eso significa que la asistencia hacia nuestros países, en los próximos años, va a reducirse sustancialmente. Esta es una realidad que tenemos que tomar en cuenta para poder perfilar, de manera realista, la etapa de transición que actualmente vivimos.

Al mismo tiempo, la inversión extranjera, que constituye un elemento clave para casi todos los países latinoamericanos, y en la cual se tiene puesta la cofianza para impulsar el desarrollo en los próximos años y superar la crisis de la década de los ochenta, también se está orientando con mayor intensidad hacia Europa del Este, e incluso hacia la Unión Soviética. A manera ilustrativa observamos como MacDonalds, Kentucky Fried Chicken y Pizza Hut han abierto establecimientos comerciales en Moscú.

Sin duda alguna estas naciones de Europa del Este, que comienzan a incorporarse al mundo capitalista, constituyen importantes mercados consumidores. Además, tienen mano de obra barata, en ocasiones más barata que la de muchos de los países del Tercer Mundo.

De lo dicho se puede concluir que la reorientación de la asistencia técnica y de la inversión conlleva que los países julio-diciembre/1990

latinoamericanos van a disponer de menores recursos externos para financiar su desarrollo. Si a eso le añadimos una variable que desafortunadamente no pareciera que cambiará de manera sustancial en los próximos años, cual es la deuda externa, que representa una enorme carga para las frágiles economías de la región, realmente el panorama que se visualiza encierra serias limitaciones y grandes restricciones para el crecimiento económico y el mejoramiento social de los países.

Por otra parte, la constitución de los bloques económicos conlleva tanto aspectos positivos como negativos para nuestros países. La posibilidad de entrar comercialmente en los bloques constituidos, si bien ofrece grandes oportunidades, puesto que representan mercados de enorme amplitud y con gran capacidad económica, también tiene la limitante de las barreras arancelarias y no arancelarias que conforman una protección comercial que impide la entrada de muchos de los bienes producidos por los países latinoamericanos en general y centroamericanos en particular. Esas restricciones comerciales, en el caso de la Comunidad Económica Europea, son claras cuando se trata de productos agrícolas. También son claras en el caso de los Estados Unidos cuando se refiere a productos textiles.

Desde luego, ya que se está haciendo referencia a los bloques económicos y a las posibilidades que nos pueden ofrecer el futuro, pareciera oportuno considerar un tema que ha recobrado importancia en los últimos meses. Se trata de la conveniencia de que los países centroamericanos revivan el

proceso integracionista. Eso nos daría la oportunidad de participar, ya no como pequeñas unidades económicas en el entorno mundial, sino formando parte de un contexto más amplio.

El Mercado Común Centroamericano, el cual podría expandirse para incluir a Panamá, Belize y República Dominicana, puede ofrecer oportunidades interesantes, las cuales no sólo se enuncian en la dimensión de la unión aduanera de los años sesenta y setenta, sino de nuevas posibilidades en términos de proyectos de integración. Algunos de esos proyectos tendrían el propósito de fortalecer la infraestructura física, sobre todo aquella orientada a la exportación, otros serían esfuerzos concretos de exportación para incorporar un mayor valor agregado a las producciones nacionales; otros incluirían la armonización de políticas y a la negociación conjunta frente a organismos comerciales y financieros internacionales como el GATT, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Las restricciones estructurales

Pero no sólo resulta indispensable analizar el periodo de transición en el que nos encontramos inmersos, sino también revisar nuestra evolución reciente y las restricciones que imponen los compromisos internacionales.

Hay que recordar que en los países centroamericanos se siguió, desde la década de los años sesenta, un Modelo de Sustitución de Importaciones (MSI) configurado dentro de un esquema in-

tegracionista, con un elevado arancel externo común, que propiciaba el desarrollo industrial. Era el sector industrial, por diseño previo, el motor del desarrollo, para lo cual recibió una variada gama de incentivos. El resultado fue que, poco a poco, la industria comenzó a desempeñar un papel más importante en la economía de la región, así como a tener una mayor participación relativa en la generación del producto interno bruto.

Ahora bien, el Modelo de Sustitución de Importaciones requería, para poder evolucionar y consolidarse, que el Estado desempeñara un papel muy activo. Es decir, para poder promover la industria se requería que el Estado creara la infraestructura necesaria, no sólo de carácter físico, sino también infraestructura para la formación de capital humano que sirviera de apoyo al desarrollo industrial.

De esta forma, el Estado inició un proceso de crecimiento asumiendo funciones y actividades tendentes a fortalecer y sustentar la expansión del sector industrial. Así, el Estado tuvo una primera etapa, que podríamos denominar "desarrollista", durante la cual construyó carreteras, obras de electrificación, caminos y puertos. También edificó hospitales para mejorar la salud, construyó escuelas para elevar los niveles educativos, e incurrió en programas de nutrición con el propósito de ir formando los recursos humanos que el desarrollo nacional demandaba.

Algunos años más tarde, el Estado vivió una nueva etapa de expansión, caracterizada por el deseo de "reducir la brecha social". Este periodo "pater-

nalista", al igual que el desarrollista anterior, se caracterizó por la creación de instituciones públicas responsables de solucionar problemas concretos a los que se enfrentaba la sociedad en ese momento determinado.

Un último periodo de crecimiento institucional ocurrió bajo la concepción del Estado empresario, promotor de grandes proyectos productivos de interés nacional que no podían, en razón de su tamaño, ser asumidos por el sector privado.

Después de casi tres décadas de relativo éxito en cuanto a crecimiento de la producción y mejoramiento de los niveles de vida, el Modelo de Sustitución de Importaciones, que contenía implícitamente un alto grado de dependencia en cuanto a importación de bienes de capital, materias primas e insumos para la industria, fue generando déficits estructurales en la balanza comercial. El modelo contenía, intrínsecamente, un sesgo antiexportador que no permitía generar las divisas suficientes para atender las importaciones de materias primas. Por su parte, el Estado fue incapaz de hacer las reformas tributarias necesarias para financiar su propio crecimiento, por lo que fue acumulando importantes déficit fiscales, que fueron cubiertos tanto con endeudamiento interno como externo.

El período de crisis

Esta situación, que se vino gestando desde la década de los años sesenta, llegó a su clímax a principios de los ochenta con la crisis de la deuda exterior-julio-diciembre/1990

na. En ese momento se produjeron fenómenos internacionales que impactaron de manera decisiva nuestra economía: el segundo *shock* del petróleo en el año 1979, el aumento de las tasas de interés en los mercados internacionales en los años 1980 y 1981, y la recesión de los países industriales también en los años 1980-82.

Si conjugamos estos dos fenómenos, el deterioro del Modelo de Sustitución de Importaciones y los negativos acontecimientos del entorno mundial de principios de la década de los ochenta, es posible visualizar una situación de crisis que no encuentra antecedente próximo y que lleva a los países a acelerar su endeudamiento externo con el fin de evitar la inevitable disminución en los niveles de vida. Los crecientes montos de endeudamiento, sin embargo, no se pudieron mantener por mucho tiempo y ya en los años 1982 y 1983 en la mayoría de los países latinoamericanos se desencadenó la crisis de la deuda externa.

A partir de ese momento los países de la región se vieron obligados, para poder sobrevivir ante una deuda cuyo servicio sobrepasaba, sin duda alguna, sus posibilidades reales, a iniciar procesos de negociación con la banca internacional privada, que era la principal acreedora de esa deuda externa. No obstante, para poder llevar a cabo esos procesos constantes de renegociación con la banca internacional, los países se vieron obligados a obtener "cartas de buena conducta" que se obtenían con la firma de compromisos y acuerdos con el Fondo Monetario Internacional.

En otras palabras, para poder llevar a cabo los procesos de renegociación de la deuda externa, los países se vieron en la necesidad de negociar primero convenios de *stand by* o de facilidad amplada con el Fondo Monetario Internacional. A su vez, los convenios con el FMI normalmente han llevado aparejados la negociación de Programas de Ajuste Estructural con el Banco Mundial. Adicionalmente, y en particular en el caso centroamericano, aparece en escena un tercer actor, cual es la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), con la cual es también necesario establecer acuerdos antes de poder renegociar la deuda externa.

Vemos así que, poco a poco, se fue configurando un panorama en el cual la crisis de la deuda externa y la necesidad de reprogramar los pagos llevó a los gobiernos a procesos continuos de negociación con tres organismos financieros: el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la USAID. Y esas tres entidades han estado presentes en la definición de la política económica de nuestros países durante toda la década de los años ochenta.

Las negociaciones con los organismos internacionales

Ahora bien, ¿en qué consisten estas negociaciones a las que hemos hecho referencia? ¿qué es lo que se negocia con el Fondo Monetario, con el Banco Mundial y con la USAID? Para dar respuesta a estas preguntas conviene

recordar el origen, los objetivos y las funciones que cumple cada una de estas organizaciones internacionales.

El Fondo Monetario Internacional es un organismo constituido con base en los acuerdos de Bretton-Woods, al concluir la Segunda Guerra Mundial. Tiene como objetivo fundamental el mantener los equilibrios financieros internacionales y propiciar que los países cumplan sus compromisos con las otras naciones.

El Fondo se estableció, justamente, para darle apoyo a las economías que por razones de carácter coyuntural se veían imposibilitadas de atender, en un determinado momento, sus compromisos externos. En otras palabras, el Fondo Monetario Internacional se constituyó para ayudar a los países que enfrentan problemas momentáneos de balanza de pagos. Así, el Fondo surge como un instrumento, como un mecanismo institucional, al cual los países miembros pueden recurrir para obtener respaldo económico de corto plazo con el cual solucionar una situación de emergencia. De esa forma, y con ese respaldo, el FMI garantiza que el sistema financiero internacional no se vería afectado por los desajustes individuales.

Obviamente, el Fondo Monetario Internacional, antes de prestar sus recursos, examina las causas por las cuales los países que solicitan su intervención enfrentan problemas financieros. Normalmente esto se ha debido a fenómenos naturales: terremotos, sequías o algún desastre de la naturaleza, o porque el país enfrentó condiciones adversas en los mercados internacionales, o porque manejó las

finanzas de una manera inapropiada. Consecuentemente, con base en su filosofía y con una forma de privilegiar los equilibrios macroeconómicos, el FMI le pide a las autoridades económicas que hagan los ajustes del caso (generalmente reducción de la demanda agregada y modificaciones en las tasas de cambio) a fin de que en el corto plazo puedan estar de nuevo en capacidad de atender sus compromisos externos.

Este es, en resumen, el origen y la razón de ser del Fondo Monetario Internacional: coadyuvar con recursos especiales en la solución de problemas coyunturales que le impiden a los países atender sus compromisos financieros internacionales.

El Banco Mundial, pariente cercano del Fondo Monetario surge también recién concluida la Segunda Guerra Mundial, período en el que había una gran preocupación por los problemas del subdesarrollo. En los años de la posguerra y durante la década de los cincuenta florecieron muchas de las teorías del desarrollo. Era la época en que se constituyeron la CEPAL y la UNTACD, y aparecieron escritores como Sir Arthur Lewis y Albert Hirschman, entre otros, que se preocuparon por la temática del desarrollo. Eran los años en que se discutía sobre el "círculo vicioso del subdesarrollo" y la obligación de los países ricos de ayudar, por medio de la asistencia financiera y técnica, a los países más pobres. Dado que la principal deficiencia de los países pobres era la formación de capital entonces, se decía, la transferencia de ahorro de los países

ricos a los países pobres podría romper ese círculo del subdesarrollo.

Es en este contexto filosófico y a la sombra del Plan Marshall para la reconstrucción europea que se crea el Banco Mundial con dos propósitos específicos: ayudar a los países europeos en su reconstrucción y cooperar con los países subdesarrollados a iniciar el proceso de desarrollo.

Pero ¿cuál es la filosofía que sustenta la creación del Banco Mundial? ¿Cuáles son los lineamientos teóricos que orientan su accionar? Conceptualmente se considera que el desarrollo sólo puede lograrse a través del comercio. Dentro de esta óptica se considera que la mejor forma de estimular y fomentar el comercio internacional es eliminando las restricciones que puedan afectar este comercio; en otras palabras, eliminando las barreras de carácter arancelario y no arancelario, que puedan afectar o limitar el comercio internacional. Desde luego, el Banco Mundial no olvida los aspectos relacionados con la pobreza, con la distribución del ingreso, y con el mejoramiento del nivel de vida de las personas, pero considera que el crecimiento económico, estimulado por la vía del comercio, es el mecanismo más adecuado para reducir la miseria y alcanzar más elevados estados de progreso.

Como tercer actor en el escenario de nuestra realidad se ha mencionado a la USAID. La USAID no es un organismo internacional, es una institución del gobierno de los Estados Unidos y, por lo tanto, su filosofía y sus planteamientos corresponden a las filosofías y a los

planteamientos prevalecientes en las esferas gubernamentales de Washington en un momento dado. Así, se puede recordar el apoyo que USAID le dió al movimiento cooperativo, a los programas de desarrollo comunal y a la construcción de vivienda a través del esfuerzo comunitario en los años sesenta. Ese era el tipo de programa hacia los cuales se canalizaban los recursos de USAID en una época en que se promovía la "Alianza para el Progreso" y se impulsaba el establecimiento de organizaciones sociales de base.

La USAID de hoy día, al igual que la del pasado, responde a los planteamientos conceptuales, del gobierno de los Estados Unidos. Y en estos momentos esos planteamientos se basan en la liberalización de la economía y en un mayor papel para el sector privado en la cotidianidad económica.

Los planteamientos de USAID, sustentados en la ortodoxia liberal y monetarista propone que deben ser las fuerzas de mercado las que orienten el desarrollo y hagan crecer la producción. Por medio del libre juego de la oferta y la demanda se logrará una mejor asignación de los recursos.

En términos globales, se señala que si los países pobres deben su pobreza, en gran medida, a la carencia de recursos, entonces, con mayor razón esos recursos deben utilizarse de la manera más eficiente. Desde luego, se insiste, la forma más eficiente de asignar los recursos es a través del funcionamiento de los mercados. Consecuentemente la USAID estimula todos aquellos

programas tendentes a darle un rol más activo y más dinámico al sector privado y a todas aquellas ideas que busquen la reducción del papel del Estado.

Estos son, a grandes rasgos, los tres organismos internacionales con los que hemos vivido, durante varios años, procesos constantes de negociación para poder después ir donde los bancos comerciales y plantearles la reprogramación de nuestra deuda externa.

El nuevo modelo de desarrollo

Dentro de estos procesos, desde luego, la capacidad de los países para negociar es relativamente limitada y restringida. De tal suerte que durante estos años se ha ido perfilando un nuevo modelo de desarrollo. Un nuevo modelo, basado en la apertura hacia el exterior, el Modelo de Promoción de Exportaciones (MPE), en el cual el rasgo más importante es el estímulo a la producción para la venta en los mercados internacionales.

Con este fin se han diseñado una serie de políticas con el propósito de que sean los sectores exportadores no tradicionales los que asuman el papel dinámico en la economía. A este respecto, se conceden incentivos de carácter fiscal a las exportaciones no tradicionales y se comienza a reducir la protección arancelaria, con el fin de incrementar la competitividad, sobre todo en el sector industrial.

Se dice que al reducir la protección eso traerá aparejado que las industrias se hagan más competitivas, puesto que

al disminuir los aranceles vendrán nuevos productos importados con los cuales las industrias nacionales tendrán que competir. Las que sean eficientes, o las que logren reconvertirse, sobrevivirán. Las que no logren hacer esa reconversión, desaparecerán. Las que sean más eficientes no sólo podrán competir en el mercado interno sino que tendrán la capacidad, de salir a los mercados mundiales para generar divisas.

Simultáneamente, se están haciendo una serie de ajustes, promovidos por el Fondo Monetario Internacional, tratando de reducir los déficits fiscales. Esas reducciones se tratan de lograr restringiendo el gasto público.

En el transcurso, lo que se busca es la reducción del tamaño del Estado, y en ese sentido en los últimos años se han puesto en práctica, por iniciativa de la USAID, dos tipos de programas. Uno de ellos busca trasladar al sector privado varias empresas públicas. En algunos casos USAID ha estado dispuesta a financiar y asumir los costos de ese traslado. Como ejemplo se puede mencionar el caso de Costa Rica, donde a mediados de los años setenta se constituyó la Corporación de Desarrollo (CODESA), que actuó como matriz creadora de empresas: fábricas de cemento, procesadoras de aluminio, planta de fertilizantes, etc. USAID estuvo dispuesta, en su momento a donar 140 millones de dólares, que se constituyeron en un fideicomiso, con el propósito de comprar al Estado estas empresas por su valor nominal y, posteriormente, venderlas a la empresa privada por su valor de mercado, asumiendo el fideicomiso las pérdidas.

Este fue un proceso que se realizó entre los años 1985 y 1989.

El segundo tipo de iniciativas se refiere a la reducción del empleo público, o sea, los llamados Programas de Movilidad Laboral. Hay diferentes modalidades que se han estado aplicando en varios países, desde la Argentina hasta Honduras, pero todos ellos contemplan el despido de funcionarios públicos y el pago de prestaciones equivalentes a algunos meses de salarios. Se trata de disminuir, de manera permanente, el gasto de la planilla pública.

Este es, en forma sucinta, el escenario dentro del cual nos estamos desarrollando. Esta es nuestra realidad actual.

Algunas reflexiones críticas

Pareciera, oportuno aprovechar la ocasión para hacer unas pocas reflexiones críticas respecto a las implicaciones y consecuencias que puede tener el nuevo esquema de desarrollo que promueven los organismos internacionales. La primera reflexión es en el siguiente sentido. No cabe duda que para sobrevivir en el entorno mundial, al que se hizo referencia, nuestros países tienen que plantear transformaciones importantes, no sólo en su estructura productiva, sino también en su aparato estatal. Esto es incuestionable. Por lo tanto, tenemos que abocarnos a un proceso de ajuste estructural en el cual se establezca una nueva forma de inserción en el comercio internacional.

Históricamente la mayoría de los países latinoamericanos han basado su inserción internacional en los bienes primarios. En sus primeras fases la agroexportación: café, banano, algodón, azúcar, ganado, cereales, trigo, etc. Ahora con los productos no tradicionales de exportación que incluyen frutas, plantas ornamentales, flores, pescado y recursos marinos, entre otros.

En este sentido es necesario recordar los planteamientos de Prebisch en cuanto a que los precios internacionales reflejan un deterioro permanente de los términos de intercambio en contra de los países productores de bienes primarios. Esa es una realidad, que no podemos olvidar. Es por ello que si en la definición de una nueva inserción en los mercados internacionales nuestros países se especializan nuevamente en la producción de bienes primarios, mientras las otras naciones incursionan en áreas como la ingeniería genética, la telemática y la robótica, realmente lo que estaremos haciendo es especializándonos en nuestra propia pobreza.

Una segunda reflexión tiene que ver con los aspectos distributivos del Modelo de Promoción de Exportaciones: ¿Cuáles son los sectores sociales que se están beneficiando con la nueva estrategia de desarrollo?, ¿Quiénes son las personas y grupos que están pagando el costo del cambio estructural?

El fenómeno que se observa en la mayoría de los países es que, si bien desde el punto de vista retórico, se dice que en la estrategia de promoción de

exportaciones se busca eliminar las distorsiones, sobre todo las distorsiones en los precios relativos creados por los impuestos y los subsidios del Estado, lo cierto es que para impulsar al nuevo sector exportador, se están eliminando algunas distorsiones, pero al mismo tiempo se están creando otras nuevas.

Al sector exportador no tradicional se le están dando, en la mayoría de los países, enormes incentivos de carácter tributario, además de asistencia técnica por parte del Estado. Se están desarrollando una serie de programas, a través del Estado y a través de instituciones paralelas paraestatales, financiadas por organismos internacionales, con el propósito de apoyar los procesos de exportación, creando oficinas comerciales en países consumidores potenciales.

¿Y quiénes son los que están participando en estas nuevas actividades exportadoras? ¿Quiénes son los que se están beneficiando con esos incentivos? Lo que se observa, en casi todos los países, es que son los grupos existentes, poderosos desde el punto de vista económico, y ubicados tanto en el campo industria, como en el agropecuario, en el financiero, o en el comercial, los que están incursionando en las nuevas actividades exportadoras no tradicionales.

Adicionalmente, las actividades exportadoras no tradicionales generalmente incluyen la participación de empresas transnacionales que son las que llevan a cabo la labor de comercialización. Y son justamente los grupos nacionales más estructurados empresarialmente, los que tienen la

capacidad de establecer contactos con esas empresas.

Así pues, el análisis desde la perspectiva distributiva, muestra que existen grupos económicamente poderosos que como consecuencia de las políticas de promoción de exportaciones se están haciendo más ricos.

Esto que está ocurriendo en la parte superior de la escala social contrasta con lo que sucede en los grupos más débiles de la sociedad, que están viendo reducirse sus niveles de ingresos, particularmente los ingresos no monetarios, producto de la disminución de los servicios del Estado: educación, nutrición, salud y programas de asistencia social.

Si a esta situación le añadimos las etapas recesivas que han vivido los países de América Latina en la década de los ochenta, etapas recesivas que han afectado a los asalariados y a las personas menos calificadas, es fácil visualizar que los estratos empresariales se han fortalecido, mientras que los segmentos más pobres han visto empeorar sus condiciones de vida. Esto nos está llevando a una estructura distributiva sumamente peligrosa desde el punto de vista social y político. Además de la injusticia que humanamente entrañan esas diferencias sociales, lo cierto es que la apertura de la brecha social provoca efervescencia en las estructuras de la sociedad, y hace perder la confianza en que el sistema democrático puede efectivamente resolver los problemas de la producción y el consumo manteniendo un nivel de vida digno.

Una tercera reflexión tiene que ver con el papel del Estado. Generalmente se señala, que el mercado es el mecanismo más adecuado para asignar los recursos, que es el instrumento a través del cual los factores de producción se asignan más eficientemente, puesto que cada persona, al hacer sus compras, está emitiendo un voto monetario con el cual respalda sus gustos, preferencias y deseos.

Pero sucede que en todas las sociedades, pero sobre todo en las sociedades de los países subdesarrollados, hay una gran cantidad de personas que no pueden votar en los mercados porque no cuentan con medios económicos para ello. Y es justamente con respecto a estos ciudadanos que el Estado tiene una gran responsabilidad.

Es por esta razón que no se debe visualizar al Estado únicamente como un instrumento para perfeccionar los mercados. El Estado se debe concebir como un mecanismo de carácter social que busca garantizar la cohesión de la propia sociedad.

Individuos y ciudadanos

Es por ello que resulta importante distinguir entre dos conceptos que generalmente se contraponen desde el punto de vista filosófico, cuales son el concepto de individuo y el de ciudadano. En el caso del individuo, la libertad constituye su bien máspreciado, por lo que cualquier restricción a esa libertad resulta inaceptable. El hecho de que el Estado limite la liber-

tad del individuo y tome decisiones por él, constituye una situación de verdadera minusvalía para el ser humano. Sin embargo, el hablar del individuo se hace referencia a una persona que vive aislada en el mundo. En realidad cada uno de nosotros más que individuos somos ciudadanos, personas que vivimos en una sociedad. Esto modifica sustancialmente el enfoque porque ahora mi libertad pierde su dimensión absoluta al verse restringida por la libertad del otro, con el cual tengo que llegar a un compromiso de convivencia para que se pueda mantener el orden social. Y justamente es el Estado el que interviene, por mandato de la misma sociedad, para poner límites a las libertades de cada uno de los individuos y valorar el principio de la solidaridad.

El problema, desde luego, se presenta cuando el Estado sobrepasa sus atribuciones, cuando se extralimita en sus funciones y actividades. Lamentablemente pareciera que esa es la situación que estamos viviendo hoy día en casi todos los países de hispanoamérica.

El Estado democrático y sus deficiencias

El Estado se ha extralimitado, en cuanto a sus responsabilidades y en cuanto a los límites que ha establecido a la libertad de los ciudadanos. Por lo tanto se requiere un cambio, una transformación en el orden político del Estado. Ese cambio pasa, necesariamente, por una descentralización del poder político. Hay que desintegrar las estructuras centralistas a fin de que

la toma de decisiones esté más cerca del ciudadano y para que haya una mayor participación en la definición de las políticas y en la asignación de los recursos. Es la forma de hacer más democrática la democracia.

La democracia representativa constituye, sin duda, un anhelo fundamental para todos los pueblos que viven bajo los regímenes autoritarios y dictatoriales. Tener la posibilidad de ir las urnas para elegir el Presidente de la República, a los congresistas y a los gobiernos locales, constituye un logro de enorme importancia. Sin embargo, pareciera que en estos momentos se impone ir un paso más allá. La democracia no se debe ejercer únicamente cada cuatro o cada cinco años, cuando ocurren los procesos electorales. La democracia es una vivencia que debe practicarse diariamente, con la participación en la toma de decisiones. Además, la mayor participación de los ciudadanos contribuirá, sin duda alguna, a hacer más eficiente, más eficaz y más cristalino el funcionamiento del aparato estatal.

Un examen de los aparatos estatales latinoamericanos muestra que estos son ineficaces, ineficientes y con una baja productividad. Son ineficaces, porque las instituciones no están cumpliendo los objetivos que se le asignaron. En algunos casos, se ha cometido el error de asignarle objetivos contradictorios a las instituciones. El caso más típico es el de los organismos reguladores de precios de granos básicos, a los cuales se les ha dicho que paguen un precio de sustentación que permita a los agricultores tener un nivel de vida digno; y al mismo tiempo que

vendan barato a los consumidores más pobres. Además, se espera que no tengan déficits en sus operaciones. Esto, desde luego, es imposible; y la conclusión a la que se llega es que a estas instituciones las crearon con el pecado original de la ineficacia.

En otros casos la ineficacia se produce por la falta de recursos, ya sea recursos humanos o financieros. En muchos otros se debe a toda una serie de restricciones de carácter legal y administrativo que hacen que las instituciones sean dinosaurios, que prácticamente no pueden moverse para cumplir con sus objetivos, o que el movimiento sea tan lento, que cuando finalmente van a iniciar la ejecución de un programa o una actividad ya resulta totalmente improcedente e inoportuna, porque se va a realizar uno, dos o tres años después del momento en que se requería.

Pero también las instituciones estatales son ineficientes; y lo son porque a la hora de asignar los recursos, estos no se asignan con criterios técnicos de rentabilidad económica privada o de rentabilidad social. Por lo general los recursos se asignan utilizando el concepto de rentabilidad política: ¿cuál es la clientela que se va a satisfacer? Este es el criterio que, lamentablemente, ha prevalecido en nuestros países para asignar muchos de los recursos públicos. Evidentemente, esta forma de asignación explica el por qué se han realizado muchos proyectos que no tenían ninguna factibilidad y que al cabo de poco tiempo constituyen una carga grande para el sector público y, consecuentemente, para la sociedad.

julio-diciembre/1990

Una tercera deficiencia importante que se observa en las instituciones públicas es la baja productividad del recurso humano. Baja productividad que se debe a diversos factores, pero que por lo general se relaciona con la falta de mecanismos o de instrumentos con los cuales premiar y castigar al funcionario público. El funcionario público que desempeña bien su labor generalmente no es gratificado, pero tampoco es sancionado si no cumple adecuadamente sus responsabilidades. Esto va generando una actitud altamente negativa: no buscarse problemas y evitar dificultades.

Pero también la baja productividad se debe a otros factores, como las muchas trabas que encuentra el funcionario público para hacer su trabajo lo cual, poco a poco, lo va desmotivando, lo va frustrando. Hay casos de personas que comienzan en la función pública con gran entusiasmo, con muchas ganas de hacer cosas y que al cabo de tres o cuatro meses se sienten desilusionadas porque no habían los recursos, o las disposiciones existentes, administrativas o legales, impedían que eso se pudieran hacer.

¿Cuáles son las opciones?

Ahora bien, hecho este reconocimiento de las principales deficiencias del aparato estatal ¿cuáles son las soluciones viables? Existe un camino recomendado por los organismos internacionales, y más concretamente por USAID. En pocas palabras se resume así: si el sector público padece todas

estas deficiencias lo que hay que hacer es reducir el tamaño del sector público. Hagámoslo más pequeño, traslademos muchas de las funciones que realiza al sector privado y de esa forma se logrará una mayor eficiencia, una mayor eficacia y un aumento en la productividad.

Esta solución, de carácter global, contradice la función esencial que el Estado debe cumplir en una sociedad con problemas de pobreza y concentración de la riqueza. Es por ello que no puede aceptarse sin evaluar las implicaciones distributivas. Como alternativa, se plantea el análisis institucional de carácter casuístico, ya que la naturaleza y las circunstancias de los problemas y de las deficiencias pueden ser muy diferentes entre países o entre organismos.

Otro de los grandes males que se le pueden atribuir al sector público es que ha contribuido a la concentración del ingreso y de la riqueza. En años pasados las políticas públicas han sido concentradoras del ingreso, al igual que muchas de las políticas actuales están beneficiando a grupos empresariales específicos. Esto se debe a que el sector público se ha desfigurado y responde a intereses privados, de grupos y de sectores, que controlan instituciones o políticas. Y es justamente a través de estas instituciones y de estas políticas que los grupos privados se aprovechan para su propio beneficio. Así las cosas, lo que hay que hacer, en realidad, no es privatizar, sino más bien republicanizar, reconstituir al Estado como *res pública*, como cosa pública. Se trata de volver al concepto de función pública, lo cual se relaciona

con la democratización de la democracia, con un mayor control ciudadano y con una mayor participación en las decisiones y en la asignación de recursos.

En el tanto los ciudadanos tengan una mayor participación y un mayor control sobre las decisiones de política y sobre la asignación de los recursos, en ese tanto los grupos privados no podrán aprovecharse del Estado para beneficio propio.

Hay casos, sin embargo, en los cuales se podría justificar algunos tipos de privatización. No obstante, es importante hacer una diferenciación entre diversas modalidades de privatización. Generalmente cuando se habla de privatizar se piensa en una sola cosa: traspasar al sector privado, la propiedad de las empresas públicas. Pero en realidad existen múltiples fórmulas y grados de privatización.

Hay, por ejemplo, situaciones en las cuales las condiciones de mercado, o las características de la actividad impiden que se pueda dar competencia en el mercado: condiciones de monopolio puro, rendimientos crecientes, tamaño del mercado en relación con la escala de planta, etc. En esos casos podría traspasarse la propiedad al sector privado, pero el Estado tendría que mantener el control y la regulación de la actividad.

Un escenario diferente es aquél en que una empresa pública presta un servicio o elabora un bien en condiciones de monopolio legal. En esa situación se podría considerar conveniente que haya una mayor competencia a fin de

lograr mayor eficiencia. Se podría, en ese caso, permitir que se establezcan otras empresas. Lo que realmente se estaría haciendo en esas circunstancias no es privatizando la empresa pública, sino desmonopolizando un sector de actividad.

De igual forma, no se podría decir que tiene el mismo efecto el trasladar empresas públicas al sector privado social (cooperativas, asociaciones de desarrollo, sindicatos, etc.) que trasladarlas a la empresa privada mercantil, nacional o transnacional.

De esta forma, resulta claro que cuando se habla de privatización, es importante examinar con detalle la modalidad de la que se trata, pues en algunos casos podría ser una solución positiva, mientras que en otros podría resultar perjudicial.

Recursos humanos en el sector público

En lo que concierne a los recursos humanos, no debe olvidarse el viejo refrán castellano que señala que "las instituciones las hacen las personas". Y para que efectivamente las instituciones sean más eficaces, más eficientes y aumenten la productividad es indispensable introducir cambios profundos en las actitudes y aptitudes de los funcionarios públicos.

Cada día me convenso más que en el caso de los recursos humanos, tan importante, o tal vez más importante que la capacitación, los títulos, las

julio-diciembre/1990

habilidades y las destrezas que la persona pueda tener, es la actitud de ese funcionario. En los últimos años, lamentablemente, el sector público ha ido perdiendo servidores muy valiosos, principalmente porque existen dos estructuras salariales completamente diferentes. En el sector público se observa una estructura salarial en la cual los grupos menos calificados obtienen salarios superiores al de sus homólogos del sector privado. Por su parte, los grupos más calificados del sector público, los que tienen nivel técnico y ejecutivo, generalmente reciben salarios inferiores a los del sector privado.

Esta situación ha hecho que se produzca un traslado voluntario de personal calificado del sector público hacia el sector privado, con lo cual las empresas estatales se están quedando sin las personas más aptas y más capaces.

Además, los funcionarios públicos tienen que encarar factores de frustración y desaliento que se van acumulando. Uno de esos factores es la reducción del gasto público y las medidas que se han tomado para entorpecer ese gasto. En multitud de ocasiones, las disposiciones adoptadas no han sido para evitar el gasto, sino para postergarlo. Siempre se llega a gastar, pero en lugar de hacerlo en el momento oportuno, se hace uno o dos años después, cuando ya posiblemente era innecesario hacer el gasto. Durante todo ese tiempo, sin embargo, seguramente se han tenido que hacer una cantidad de trámites y de gestiones a las cuales el funcionario ha tenido que

dedicar tiempo y esfuerzo, ha tenido que comprometerse emocionalmente y ha experimentado frustraciones y problemas. Estos factores, en muchas ocasiones, lo ha motivado a desplazarse hacia el sector privado.

En cuanto a las actitudes, pareciera que la única forma de modificarlas es generando nuevas ilusiones en el funcionario en cuanto a su papel como servidor público y como pieza importante en el desarrollo del país. Esto sólo se puede lograr planteando una verdadera reestructuración del aparato estatal.

Es difícil cambiar al funcionario público si no se cambia también al Estado. No es posible modificar mentalidades si al mismo tiempo no se modifica el entorno, ese entorno de frustraciones dentro del cual se mueve el funcionario público.

Una reforma concertada

De esta forma, llegamos inevitablemente a la conclusión de que existe una imperiosa necesidad de plantear una reforma estructural no sólo de la estructura productiva, sino también del aparato estatal. Y ese cambio estructural, esa transformación de la estructura productiva y del aparato estatal solo puede hacerse de manera concertada entre las fuerzas políticas y con la participación de los diferentes sectores sociales.

Esas transformaciones no las puede hacer, ni un presidente, ni un gabinete, ni un partido político, ni un sector social, tiene que ser, justamente, el resultado de un proceso de negociación y de concertación entre los diferentes grupos sociales, proceso durante el cual cada uno de los actores tendrá una idea clara de los beneficios y de los costos que derivará en el futuro