

Los recursos humanos y las innovaciones técnicas

Enrique Sierra**

administrativas*

EN ESTE ENSAYO EL AUTOR INVITA A LA MEDITACION SOBRE LA EXPERIENCIA DE LAS INNOVACIONES TECNICAS-ADMINISTRATIVAS EN LOS SECTORES PUBLICOS LATINOAMERICANOS Y SU CONTRIBUCION AL DESARROLLO NACIONAL. ARGUMENTA QUE ESTAS NO HAN ENCONTRADO LAS CONDICIONES QUE FACILITEN SU CONTRIBUCION Y ANALIZA PARA LOS MOMENTOS ACTUALES LAS CONDICIONES REQUERIDAS QUE DEBEN CONSIDERARSE.

Introducción

La profunda inquietud por el desarrollo de nuestros pueblos, por el mejoramiento de las condiciones de vida de los mismos y por el funcionamiento eficaz y eficiente de la economía, nos ha llevado a buscar y usar instrumentos efectivos para estimular y orientar la búsqueda de dichos fines. Sin embargo, constatamos que se avanza lentamente por el camino del desarrollo económico y social; que nuestras herramientas —la política y las técnicas administrativas y específicamente las presupuestarias— no tienen opción de aportar sus mejores potencialidades de orientación y de ejecución para coadyuvar al desarrollo. Lamentamos, a veces, el estancamiento o el retroceso de los progresos que en otros momentos hemos logrado. Estas experiencias e inquietudes nos han

hecho preguntarnos ¿Qué es lo que falla en la política y en la praxis del desarrollo nacional? ¿En qué fallamos nosotros: nuestras ideas, nuestras técnicas? ¿En qué fallan las autoridades o estamentos políticos, en particular los más próximos a nuestro campo de trabajo?

Los argumentos expuestos en las páginas siguientes corresponden a la óptica que sobre aspectos socio-políticos tenemos economistas y administradores. El tratamiento riguroso del tema es propio de la Ciencia Política y de la Sociología, pero en nuestros países estas disciplinas andan todavía lejos de cuestiones tan prácticas como las que nos preocupan. Por otro lado, aun cuando el tema como inquietud profesional es antiguo, su tratamiento teórico, sin embargo, es casi inédito.

* Ponencia titulada *Los aspectos socio-políticos del presupuesto público* presentada en el XIII Seminario Interamericano e Ibérico de Presupuesto Público organizado por ASIP y el Gobierno de Costa Rica, realizado en San José del 2 al 7 de junio de 1985 y publicada con autorización verbal del autor.

** Economista, experto en Planificación Global y Política Económica. Las opiniones contenidas en el presente documento son de exclusiva responsabilidad de su autor, y no reflejan necesariamente las de los organismos en los que labora.

Por lo dicho, los comentarios que siguen no tienen pretensiones teóricas ni académicas, responden al objetivo de incitar a la meditación y evaluar desde el ángulo socio-político las experiencias que brindan nuestros países; de enjuiciar con honestidad el desempeño de las políticas y métodos presupuestarios con que trabajamos, de caracterizar los escenarios téc-

nico y político que ayudan a conformar el medio en el cual nos desenvolvemos.

En este ejercicio de meditación se alude a concepciones y comportamientos de técnicos y políticos, como entes sociales que confluyen por distintos senderos a la praxis administrativa y presupuestaria y a otras manifestaciones políticas y técnicas del sector público. Al respecto, valga una explicación. Con tales referencias sólo se persigue complementar ideas y ayudar a la mejor comprensión de tópicos que a ambos entes interesan, y acrecentar la eficacia social, política y técnica del presupuesto público y de sus actores más directamente involucrados en su compleja temática.

Como un medio práctico para invitar a la exposición de experiencias y a meditaciones sobre las cuestiones aludidas, se ha optado por plantear interrogantes e hipótesis en torno de aspectos que nos parecen preocupantes de las políticas y técnicas presupuestarias. Se advierte que dichas interrogantes e hipótesis son sólo un comienzo y una invitación a explorar el tema, en el que caben, por cierto, muchos otros aspectos y cuestionamientos.

¿En qué fallamos?

La experiencia de la técnica del presupuesto por programa, así como otros propósitos para elevar la eficacia del presupuesto público, nos inquietan por sus modestos resultados y por las causas de los mismos. Otro tanto nos ocurre al apreciar cualquier área del sector público, como, por ejemplo, el importante segmento formado por las empresas públicas o la tributación o la planificación. Para estas áreas también se han formulado y propuesto políticas y técnicas que no han dado los resultados esperados.

Sin embargo, el sector público ha continuado expandiéndose, no obstante la oposición ideológica, política y económica que ha tenido. Esta es una de las constataciones que inquietan. En tanto

que por un lado, el sector público se amplía y asume nuevas responsabilidades, no adopta, por otro, políticas ni técnicas para elevar su eficacia, mejorar su eficiencia y compensar mejor a la sociedad del costo que implica. ¿A qué se debe esta contradicción? ¿Capta el sistema político —o en otras expresiones más directas, captan los políticos de gobierno y de oposición— esta contradicción que directamente afecta sus funciones? ¿Por qué no adoptar mejores políticas y técnicas si se aceptan mayores compromisos?

La adopción de técnicas mejores a las tradicionales, como el presupuesto por programa, ha sido objeto de diferentes análisis que centran su atención en la técnica misma; en sus complejidades, en la comprensión que de ella se ha tenido y en los esfuerzos para introducirla y adaptarla a las condiciones que se presentan en los frentes de trabajo. Estos análisis han revelado una deficiencia básica, como son las motivaciones y condicionantes políticos. Para darle efectividad a cualquier política o técnica aplicable en el sector público, se requiere de un genuino y permanente interés del sistema político; esto es, que además de ser admitida, sea promovida facilitándole las condiciones jurídicas, administrativas, presupuestarias y otras necesarias para su implantación y funcionamiento eficaz.

En este aspecto se encuentran dos situaciones que pueden comprometer ese apoyo político. Una viene del lado técnico, ¿Se sabe persuadir al sistema político de la eficacia y eficiencia de la nueva política y/o técnica, de los resultados que dará y de los esfuerzos que implica su adopción? ¿Se comprende los problemas que enfrenta el político cuando apoya o se compromete con políticas y/o técnicas referentes al sector público? Considerando esos problemas del político, ¿Se sabe promover aquellas políticas o técnicas?

Desde el lado del sistema político, el cuestionamiento es más complejo, ya que las actitudes de sus miembros frente a todo lo que implica el sector público se da

en un contexto extraordinariamente antagónico. En el campo de las ideas siempre ha prevalecido —en unos momentos más enfáticamente y en otros menos, pero siempre latente— una oposición hacia la expansión de las funciones públicas, especialmente en el terreno económico. Tal oposición —ideológica en un principio— además de manifestarse en posiciones políticas, ha llegado a expresarse en consignas que si bien responden a algunas deficiencias y características del sector público, se han hecho progresivamente peyorativas, superficiales y dogmáticas. Tales son las consignas que amplia y permanentemente difundidas, califican al sector público de burocrático, ineficiente, derrochador, costoso, contrario a los intereses de la ciudadanía, opuesto a las libertades económicas y públicas, etc.

Estas condiciones sitúan al político en un área tremendamente conflictiva cuando pretende meditar y actuar en torno de las funciones y problemas del Estado y de los organismos que conforman el sector público. Mayor es su conflicto si su ideología se identifica con la oposición a las modernas funciones del Estado; si su plataforma política se fundó en aquellas consignas; si carece de información sobre la historia y las causas del crecimiento del sector público, del desarrollo mundial de las economías mixtas, y si no posee experiencia en la administración de asuntos públicos.

Puede decirse, sin temor a exagerar, que en América Latina y el Caribe, la acción política de civiles y militares conservadores ha competido en iniciativas para ampliar y diversificar el sector público, con el pensamiento y la acción política de centro y de izquierda. Los sistemas de economía mixta a que ha dado lugar esa competencia, tienen los defectos conceptuales, políticos e institucionales, propios de las circunstancias históricas en que se han conformado. En este contexto, se requiere de nuevas concepciones, de nuevas aptitudes, de mayores horizontes e información sobre las condiciones y características de nuestra época, para captar y en julio-diciembre/1985

frentar la problemática del sector público; para llevarla al mensaje político y para no confundir cualquier aspecto específico y técnico de éste, con posiciones ideológicas relevantes.

Perspectivas

Ante esta extraordinaria complejidad técnica, cuya superación se advierte tan difícil, cabe preguntarse por sus perspectivas y opciones. En las múltiples manifestaciones de cambio que singularizan nuestros tiempos, tres condiciones deberán tomarse en cuenta. Una es la revolución que en el campo de la información y procesamiento de datos ha traído y promete seguir aportando la computación; otra es la natural renovación generacional tanto en la política como en la administración del Estado; y la tercera, aún no plenamente advertida en todas sus proyecciones, son las nuevas concepciones y manifestaciones específicas que tomará el Estado y el Sector Público en el futuro.

La computación y los problemas socio-políticos

Las cualidades de eficacia y eficiencia de las políticas y técnicas empleadas en la administración del sector público, son más exigentes que las de la administración privada. Los políticos y el público demandante de los servicios y funciones del Estado, reclaman de éstos los mayores y más rápidos resultados con los menores costos pecuniarios y esfuerzos posibles, y si es dable, sin ellos. Es obvio que el sistema político prefiera políticas y técnicas de bajo costo, de fácil comprensión y aplicación, que ofrezcan resultados a corto plazo, que aseguren éxitos políticos o por lo menos no exijan sacrificios, ni demasiados o complejos cambios en la administración y en la legislación. Difícil o imposible cumplir simultáneamente tantos requisitos. Como en todo trabajo social, cualquier política y/o técnica aplicable a la administración pública, tienen en

su inicio un costo monetario y de esfuerzo político que el tiempo se encarga de descontar tanto más rápido cuanto mayor es su eficacia y eficiencia. Esto que es fácilmente comprensible en la administración privada, no lo es tanto en la pública. El político latinoamericano, más que el europeo y el norteamericano, exige resultados urgentes; la competencia política y la problemática de las situaciones en que está inserto no le dan tiempo para esperar.

La computación ofrece una economía de tiempo y de costos frente a procedimientos anteriores. También brinda posibilidades de más diversificadas y específicas informaciones. Nuestro político tiende a interesarse más por detalles relacionados con situaciones menudas y específicas que por grandes agregados o informaciones sobre variables, fenómenos o circunstancias de mayor cobertura.

Con la computación, el sistema y la administración pueden ganar en eficacia y eficiencia; pero, no están exentos de los problemas de aceptación y desarrollo que tenían los antiguos métodos. Por el contrario, los desafíos son mayores. La facilidad y el menor costo de la información abren mayores posibilidades para introducir técnicas de control, de racionalización, de seguimiento y evaluación que antes eran más costosas y difíciles; empleando la computación, hay opciones más ciertas que en el pasado de realizar una política presupuestaria bien informada, con datos al día, con procesos de seguimiento, de control y de evaluación. Lo mismo puede decirse de la política de contrataciones, de inversiones, tributaria y de otras.

Pero, ¿están ocurriendo progresos en éstas o en otras políticas? Las nuevas técnicas de la información están ahí, al alcance de la mano; pero los antiguos escollos, esos que no han permitido el progreso del presupuesto por programa o de la planificación, continúan siendo más o menos los mismos. En el control y en la evaluación se han resuelto dificultades conceptuales y metodológicas que se presentaron en el pasado, pero su trascendencia política si-

guando siendo la misma. En el terreno político, la aplicación y resultados de estas técnicas implican de hecho un proceso de autocrítica, y todos sabemos cuán difícil es individual y colectivamente el acto de juzgarse a sí mismo; más arduo es aún en la competencia política; sobre todo, si ésta adquiere —como ha ocurrido en diferentes países y épocas del continente— una acentuada connotación triunfalista.

En la política convencional la autocrítica se da como un medio circunstancial para ganar poder, pero no como una condición permanente, como sucede en la aplicación de técnicas de control y evaluación. Otro tanto puede decirse de la informática y técnicas aplicables a la tributación. Hay una natural oposición a mayores impuestos, pero mucho más a informar de la riqueza individual o familiar y de los negocios u operaciones que se realizan.

En países con alta concentración de ingresos y de riqueza, de los cuales se fugan significativas masas de capitales y en donde la economía subterránea es importante, es difícil que el sistema político admita el desarrollo de políticas y técnicas tributarias eficaces.

Generaciones de políticos y administradores

¿Qué se requiere de los políticos y técnicos para enfrentar esta ímproba labor? La tentación más inmediata es contestar diciendo: valor político e inteligencia técnica. Pero, obviamente, hay otras condicionantes que vienen de la historia y de las complejas circunstancias sociales y políticas en que se desenvuelven los pueblos. En nuestros países vemos como se concatenan tres generaciones de políticos y de administradores públicos, cuyos conceptos, motivaciones y comportamientos son esenciales para el desarrollo nacional y de las políticas y técnicas públicas en que dicho proceso se fundamenta.

La generación de la década de los cuarenta

Hay quienes ya han abandonado el escenario público; son aquellos que ascendieron a él después de la crisis de los treinta; en los años de la Segunda Guerra Mundial y de la postguerra. Podría decirse que son, de facto, lo buscaron o no, los grandes constructores del sector público que conocemos. Vivieron las consecuencias de la crisis de los años treinta; de la guerra y de la reconstrucción europea y japonesa; las vicisitudes de los cambios en el dominio mundial que trajeron la guerra fría; el surgimiento de las transnacionales y las nuevas características de sus inversiones; las innovaciones más aceleradas y profundas de la tecnología; los movimientos revolucionarios que han conmovido al continente en los últimos cincuenta años, etc. Fueron partícipes de los procesos de industrialización y de los movimientos políticos y sociales que afectaron de una u otra manera la propiedad de la tierra; que ensancharon los servicios de educación, de salud y que transformaron en objetivos de las políticas públicas muchas reivindicaciones sociales, las mismas que ganaron esa condición paralelamente al proceso migratorio del campo a la ciudad y de concentración en grandes urbes. Al fin, son los actores y testigos de los grandes cambios del continente; aun cuando la dirección y resultados de esos cambios no satisfagan las exigencias sociales más contemporáneas.

En el campo técnico y de políticas que nos preocupan, estos políticos y administradores vieron nacer y desarrollarse el método de las cuentas nacionales, la planificación, nuevas estadísticas y técnicas económicas que trajeron novedosos y prometedores conceptos, como el insumo producto, el análisis económico moderno, la econometría, la formulación y evaluación de proyectos, la programación lineal, el presupuesto por programas, los modelos económicos, etc.

julio-diciembre/1985

Cuántos esfuerzos e inquietudes significaron para esta generación este nuevo aspecto de técnicas y de concepciones. Los hombres públicos de la época no pusieron obstáculos a la penetración y al desarrollo académico y también práctico de estas técnicas. De una u otra manera, casi todas ellas se han ensayado en el sector público y pasaron a formar parte del acervo metodológico e informativo de nuestros países. Al margen de la opinión que su empleo pudo haber sido mejor y que con ellos pudieron haberse hecho mayores aportes al desarrollo, hay que reconocer la cobertura que se les dio. Hubo políticos y administradores que en su esfuerzo por entenderlas y aplicarlas se hicieron autodidactas de las mismas.

Las generaciones más recientes

Está en plena actividad la generación de políticos y administradores para quienes esas técnicas y los conceptos que encierran no significan novedad; pues, se formaron en ellos. Estos progresan ocupando posiciones dentro del sistema político y de la administración, y poco a poco les va correspondiendo tomar los niveles de dirección de los asuntos públicos.

Los problemas de esta generación, a diferencia de los de la pasada, se centran en cómo darle efectividad a aquellas políticas y técnicas dentro de la concatenación social, económica, política e institucional prevaeciente. De esas experiencias proviene parte de la insatisfacción aludida y discusiones como éstas. Para algunos, tal problema se sitúa más allá de la eficacia de las técnicas mismas; está en el cambio básico de las estructuras, lo que implica un proceso político de gran convocatoria social. La mayoría ha optado por la adaptación y penetración en el sistema político y en la administración vigentes, haciéndole espacio, en la medida que pueden, a métodos más racionales de trabajo.

Los políticos de esta generación parecen más modernistas y como más ilustra-

dos sobre los problemas de nuestros años, especialmente de la problemática de la coyuntura; pero a la historia le corresponderá juzgarles si son transformadores más eficaces o no que los de la generación anterior. Por lo dicho, las políticas y las técnicas aludidas deberían tener una mayor cobertura en la medida que esta generación va dominando el escenario público. Pero, ¿tal hecho está efectivamente ocurriendo? ¿Son los entes de esta generación verdaderamente modernistas; se benefician ellos y sus países con la teoría y la ciencia que les ofrece esta época? ¿Entienden la problemática del actual sector público y la enfrentan sin los complejos de las consignas contrarias a éste? Mirando el pasado se constata que no fue difícil obtener que aquella primera generación le diera espacio a las técnicas económicas; lo complicado fue conseguir que adoptara sus consecuencias sustantivas; pero ahora, ¿Cuánta dificultad están teniendo dichas técnicas?, aun cuando algunas han perfeccionado y otras han decantado sus aspectos más prácticos y operables.

Notables deterioros se están produciendo en la información estadística de nuestros países; en algunos más que en otros. En áreas en las cuales se había logrado progreso, tales como balanza de pagos y estadísticas externas, cuentas nacionales, información presupuestaria y del sector público, etc., hoy se observan importantes debilitamientos. No progresan, por otro lado, con la fuerza deseable —dados los problemas económicos y sociales—, las encuestas de hogares se atrasan o resultan mal hechos los censos; se envejecen más allá de lo conveniente los índices de precios al consumidor, etc. Hasta antes de la crisis de pago de la deuda, en casi todos los países de la región no se conocía, ni con relativa exactitud, el monto de la deuda externa, y todavía en varios de ellos tal cálculo es incierto.

Los políticos de esta segunda generación ¿se dan tiempo, así como lo hicieron

*La informática y las técnicas de la administración requieren ambas libertades y la posibilidad de criticar.

—guardando las distancias, por cierto— los de la generación anterior para atender los problemas de las técnicas?, ¿están dispuestos a tomar decisiones sobre los recursos presupuestarios o financieros que implican el mejoramiento y uso de las mismas?

Esta generación está heredando los nuevos problemas de la época y de la situación convulsiva de nuestros países. Tales problemas han dado lugar a dos centros de gravedad de la política: uno que gira en torno a las exigencias de las grandes masas; y el otro, alrededor de la concentración del poder económico y de los intereses externos. A causa de la legitimidad popular de los gobiernos democráticos, el sistema político reconoce y reivindica las demandas populares; pero, por otro lado, impotente ante la concentración de la riqueza y el dominio foráneo, y más comprometido con éstos que con el pueblo, el sistema político no crea condiciones para generar los excedentes que permitan responder a las demandas populares. Así, la política va de un centro de gravedad a otro, tratando de mantener un precario equilibrio.

A los políticos de esta segunda generación se les ve más angustiados por ésta y otras contradicciones, y con menos serenidad para atender cuestiones como las políticas y técnicas que se vienen comentando. El resultado es un deterioro de la información básica y un estancamiento, cuando no un retroceso, en estadísticas del sector público. A esta condición se agrega que las dictaduras, por las restricciones que imponen a la libertad de pensamiento y de trabajo*, terminan, de facto, destruyendo o adulterando el acervo informativo y metodológico que en el terreno de la macroeconomía y en el campo social habían formado los países.

Los políticos de esta generación son más ilustrados en las complejidades técnicas de los problemas que enfrentan. Probablemente sea éste uno de los factores que les induce a menudo a concentrarse excesivamente en el diagnóstico y en la pretensión de ofrecer soluciones específicas

cas, prácticas y viables. Colocados en esta posición tienden a limitar su visión de perspectiva. Provenientes, por otro lado, de clases medias en ascenso o de clases altas, frecuentemente son elitistas y es difícil encontrar en ellos capacidad de conducción. Paradójicamente, en este medio las técnicas y políticas del presupuesto público, así como de otras áreas de la administración y del sector público, no tienen mayores opciones de ser empleadas para dirigir al conjunto del sector y a la política de desarrollo nacional.

La experiencia de la Escuela de Chicago en Latinoamérica

En esta segunda generación se formó una corriente de técnicos, especialmente economistas, que penetran a la administración pública en estrecha alianza con militares y políticos autoritarios, y con grupos económicos y financieros nacionales e internacionales. Estos son los discípulos y seguidores de la Escuela de Chicago, cuyo pensamiento y estilo resultan de interés en el cuestionamiento de políticas y técnicas del sector público.

El horizonte que guía a esta corriente es hacer involucionar las economías mixtas de la región hacia economías de mercado en que predomine el libre funcionamiento de la ley de la oferta y de la demanda, en un contexto económico y social dominado por la concentración del capital, por el monopolio y el oligopolio que dicha concentración implica, y por el consumismo de los sectores de altos ingresos.

La estrategia de esta corriente es ponerse al servicio de gobiernos fuertes y persuadirlos para que apliquen las llamadas políticas neoliberales, las mismas que para aquel tipo de gobernante tienen singulares atractivos, como la comodidad de abandonar los problemas económicos y sociales a su suerte, las ventajas prácticas e inmediatas de manejar decisiones y políticas para privatizar la riqueza del Estado, y el control de la política económica y de

otras políticas públicas que permiten hacer espacio a negocios privados rentables.

Apoyados en un irrestricto poder político, los seguidores de Chicago actúan en consecuencia; tratan de debilitar las capacidades de regulación del Estado y sus funciones económicas; buscan con notable ímpetu, menoscabar al sector público; crean un nuevo ordenamiento jurídico e institucional; quitan capacidad de contratación a las organizaciones de trabajadores y de medianos y pequeños productores; derriban las barreras proteccionistas; abren plenamente las economías al exterior y transnacionalizan el capital nacional.

Sus argumentos teóricos más recurridos son la optimización del uso de los factores y del ingreso dentro del libre juego de las fuerzas del mercado, las ventajas comparativas y el comportamiento racional de los agentes económicos en procura de optimizar su bienestar. Con el primero, justifican la atomización de las organizaciones sindicales y de otras formas de asociación de los sectores con menor poder de contratación, y la asimilación a la empresa privada del funcionamiento económico y financiero del sector público. Con el segundo, dan pie al aperturismo, a la explotación irrestricta de los recursos naturales exportables, y a la transnacionalización de la economía nacional.

En la práctica, estas conceptualizaciones se relativizan y no pasan de ser meros argumentos. Lo que realmente se impone son políticas y acciones orientadas a menoscabar al sector público y a debilitar la capacidad de regulación del instrumental de política económica. A éste se le subordina a las tendencias del mercado, transformándolo en un instrumental neutro. Reniegan de la fijación oficial de salarios, cuyos ajustes y niveles quedan sujetos a la competencia y a la negociación entre sindicatos debilitados por la atomización y empresas fortalecidas por la concentración. El resultado, obviamente, es el abaratamiento del factor trabajo.

Cuando esta estrategia y política neoliberales se imponen y los seguidores de Chicago se entronizan en el gobierno, se mediatizan, a través de diversas modalidades, la discrecionalidad y el poder del Estado para decidir y administrar la política económica y demás políticas públicas. Las decisiones sobre éstas y el estilo de administrarlas son resueltos en los grupos económicos y financieros más poderosos y allegados al gobierno; a éste sólo le cabe la función de ejecutarlas.

Los políticos y administradores públicos de esta corriente, han demostrado cualidades que les diferencia de lo que ha sido en nuestros países la tradición y la ética profesional y política en el sector público. El sector siempre ha estado expuesto a la conocida "corrupción administrativa" y a que por intereses específicos se discrimine el trato dado a empresas y a agentes privados; hechos rechazados y sancionados en todos nuestros países. Pero en lo sustantivo, las políticas realizadas a través del sector público y la administración del mismo, siempre han estado orientados a mantener y a construir dicho sector. En cambio, no es así en la *praxis* neoliberal ensayada en Latinoamérica; ésta se orienta a destruir sus funciones, entidades y riqueza. Por otro lado, las políticas y la administración del sector público, tradicionalmente han sido motivados por el interés general y por un amplio sentido social y nacional, lo que contrasta con las fuertes motivaciones que se dan entre los neoliberales por sus propios negocios, ganancias y enriquecimiento.

En los miembros de esta corriente hay que reconocer un acendrado radicalismo en sus posiciones ideológicas, teóricas y políticas, además de una subestimación por las cuestiones sociales. Son notablemente voluntaristas; una de sus consignas más difundidas es "si la realidad no funciona como lo dice la teoría, hay que cambiar la realidad".

Poseen una gran decisión para actuar. Les anima un doble incentivo, su radica-

lismo ideológico y su afán de acumulación. Tienen amplia audiencia en el sector empresarial y en políticos y administradores públicos que se identifican con el liberalismo y posiciones similares. Son los interlocutores más válidos para el FMI, el BIRF y para gobiernos conservadores de los países industrializados, lo que les estimula y confiere mayor prestancia. Aun cuando algunos lucen formación teórica, en general lo que más manejan son consignas inferidas de las teorías de Chicago. Creen en el comportamiento racional de los agentes económicos y en los demás supuestos de la teoría de esa Escuela; pero no los han investigado para saber si se cumplen o no en las sociedades latinoamericanas, ni han demostrado interés por tales investigaciones. Su fe en los supuestos, les exige de conocer con objetividad, las características de sus respectivas economías nacionales.

Dominan el cálculo microeconómico y las técnicas financieras para optimizar la asignación de fondos y elevar la rentabilidad del capital; pero, evidencian escasa cultura sobre la historia del desarrollo económico nacional y una subestimación de cómo se ha construido y de lo que ha llegado ser el sector público. Su aceptación dogmática de los resultados del mercado les libera de estas preocupaciones intelectuales y de la necesidad de saber cómo funciona la economía nacional. En general, su conocimiento tiende a circunscribirse a las áreas o variables específicas en que operan. Esta desinformación es una de sus mayores defensas para no cuestionarse sus políticas ni sus resultados.

El neoliberalismo ha fracasado en Latinoamérica, pero no sin antes haber causado grandes daños y retrocesos a las economías en que se ha intentado aplicar. Sus exponentes saben cómo dismantelar al sector público, a los mecanismos de intervención y de regulación de las economías; pero, no saben cómo funciona la economía ni la sociedad en la fase siguiente. Sus más conspicuos representantes se han ahogado en las situaciones que ellos mismos han creado. No obstante,

esta escuela y las experiencias de sus seguidores, han puesto de manifiesto que el sector público concentra valiosos activos y realiza funciones que en manos privadas se transformarían en lucrativas actividades. Esto siempre se percibió, pero las experiencias neoliberales han demostrado que con gobiernos autoritarios y que en ciertas condiciones socio-políticas, es factible privatizarlas, con lo cual se ha introducido una idea que en muchos países de la región sólo espera la oportunidad de germinar.

Las nuevas generaciones

Una tercera generación está haciendo su apareamiento en el escenario público, cuyos cuadros técnicos viven la ambigua fase del reciente y estimulante esfuerzo que implican la formación profesional y sus primeros desafíos en los frentes de trabajo del sector público. A esta generación le corresponderá actuar dentro del mayor modernismo que en términos de comunicación, administración y procesamiento de datos aún nos espera. También será la que ayude a definir e instrumentalizar "el Estado del futuro". La cuestión es que si esta generación ¿Está preparada para ello? ¿Qué piensa de ese futuro? ¿Cuáles son las valoraciones que se han formado de las funciones del sector público y cómo las perciben a futuro?

Tal vez esta nueva generación tenga que evolucionar rápidamente; empujada, por un lado, por el propio progreso científico y tecnológico; y por otro, por la magnitud de los problemas y de los cambios que les corresponderá enfrentar. Se advierten ya indicios de esos problemas. El aumento de la población —aun cuando se haya reducido la tasa de crecimiento— continuará planteando los mayores desafíos a los políticos y administradores del futuro. Basta pensar en el agravamiento de los problemas de alimentación, empleo, vivienda, educación, de servicios sociales y de otras necesidades de la población que está ocurriendo, para percibir el esfuerzo de imaginación política, de trabajo

julio-diciembre/1985

y de aplicación de técnicas que les espera a esta nueva generación.

En el campo político, ya empiezan a tener algunas interesantes manifestaciones, prometedoras por las nuevas percepciones de los problemas y aspiraciones sociales que podrían aportar. Es de esperar que el peso de las generaciones anteriores no los frustren.

Esta nueva generación motiva inquietudes, particularmente en el terreno de las políticas y técnicas del sector público. Los antecedentes de esas inquietudes son las características que han tomado en los últimos decenios la enseñanza universitaria de las ciencias económicas y administrativas y, en general, de las ciencias sociales. ¿Está respondiendo dicha enseñanza a las demandas del estado actual de la economía y de la sociedad, al que se prevé para el resto del siglo y a las tendencias de la nueva tecnificación?

Otro condicionante de las políticas y técnicas del sector público, fuera del de carácter político comentado antes, es la capacidad de los recursos humanos para crearla y aplicarla, lo que depende, obviamente, de la formación y capacitación profesional y técnica que hayan tenido. Al respecto caben algunas meditaciones. La primera generación de políticos y administradores, dieron lugar a la creación y desarrollo de escuelas y facultades de economía y a importantes programas de capacitación nacionales e internacionales, que es otro de sus méritos; pero, la segunda es responsable de la masificación excesiva que ha tenido la enseñanza universitaria en el campo de nuestras disciplinas. Tal masificación ha traído problemas de recursos, didácticos y también conceptuales que han afectado la calidad de la enseñanza.

Otra preocupación es la formación intelectual y las motivaciones básicas que estas nuevas generaciones han recibido y que estarían recibiendo. Al parecer, ha ocurrido un debilitamiento del tratamiento y enseñanza de las técnicas en benefi-

cio de la teoría y de planteamientos ideológicos, con el resultado, advertido frecuentemente entre miembros de esta generación, de la debilidad en su formación técnica; pero lo que es peor, la subestimación que revelan de las técnicas.

¿No habremos radicalizado el discurso de la enseñanza? ¿No habremos exagerado la crítica a nuestra época y al sistema, y aportado sólo soluciones ideológicas y políticas? ¿No nos habremos dejado llevar por el fácil academicismo y las posturas ideológicas? En este contexto, admítase la más grave de las dudas. Esta enseñanza masificada y tan centrada en el discurso crítico e ideológico, ¿No habrá causado pérdida de talento y de energía vital en miembros de esta generación?

Distinta ha sido la situación de los últimos años en los países con dictaduras del Cono Sur. La juventud ha sido el estrato social más atacado por éstas; se la ha ofendido en lo más valioso de su condición; se les ha negado el derecho a pensar y a emplear su imaginación. El tecnicismo enajenante en que se ha pretendido calzar la enseñanza y la formación profesional en las ciencias sociales, no es garantía de que se haya creado capacidad para formular políticas y técnicas sociales eficaces para enfrentar los problemas de esos países. También en este caso, se ha perdido talento y energía creadora.

Estos cuestionamientos valen no sólo como antecedentes para pensar en el ¿qué hacer?, sino que para meditar y comprender los problemas que se advierten en las relaciones de esta nueva generación con las otras, entre las cuales, uno de los más importantes es el espacio que aquéllas reclaman; su derecho a tener oportunidades.

Hay en esto un riesgo latente. El desencanto que podría significar la constatación que el excesivo contenido ideológico y académico de la formación recibida resulta menos útil de lo que se creyó en la universidad, constatación que en los países del Cono Sur se da en torno del excesivo tecnicismo.

La frustración que encierra este auto-cuestionamiento de la nueva generación conlleva el riesgo de estimular los extremismos y de gestar profundos desestímulos sociales. De producirse esto último, el sector público se vería seriamente afectado; pues, como se ha dicho, la fuerza de éste radica en sus motivaciones sociales y nacionales.

El Estado y el sector público del futuro

Una incitante discusión está difundándose en el continente y en el mundo, respecto a las funciones y a las relaciones del Estado y del sector público con la ciudadanía. ¿Cuál es el estilo más apropiado y aceptado por la nueva sociedad que deberían tener estas trascendentes categorías institucionales? ¿Cuánto de dirigismo, cuánto de asistencial o de subsidiaridad tienen que poseer las funciones públicas? ¿En qué aspectos y bajo qué procedimientos, el Estado y el sector público van a darle cabida a la cooperación y participación social? Estas y otras interrogantes similares están animando aquella discusión.

En lo inmediato, los problemas traídos por la crisis mundial han estimulado las preocupaciones por el tamaño, costo y estructura que han tomado los sectores públicos. Uno de los planteamientos neoliberales más reiteradamente expuestos en los documentos e informes del FMI y de otros organismos mundiales, ha sido el que reconoce en los déficit presupuestarios de las economías mixtas, una de las causas de la crisis y de la demora de su recuperación. Estos déficit son el resultado de la ampliación de las funciones y responsabilidades que se le han encomendado a los sectores públicos, en tanto no se le han transferido los excedentes necesarios. Extraordinariamente significativo resulta el escaso éxito que en los países desarrollados de economía mixta están experimentando las políticas orientadas a reducir aquel déficit mediante la contracción del gasto; pues, ello revela la vigencia

julio-diciembre/1985

histórica en esta época de las funciones sociales y económicas del Estado, instrumentalizadas por el sector público.

Pero la crisis y los nuevos problemas que se perciben, también dejan en claro que no es posible continuar sin revisar y ajustar sobre la base de nuevos criterios y de nuevas ópticas las actuales funciones y estructuras del sector público. Adquirir con serenidad la convicción de que hay que introducir cambios y percibir y definir la dirección de los mismos, es fundamental en el diseño y aplicación de políticas y técnicas del sector público. El desafío de cómo responder a los actuales problemas es de por sí importante, pero la eficacia con que se haga está asociada a la intuición con que se vea el futuro.

¿Qué podemos hacer?

A las muchas interrogantes formuladas se agrega ésta, que abre un amplio abanico de posibilidades. Las pretensiones de introducir cambios en el Estado y en el sector público, plantea la desafiante cuestión de qué transformar y en qué dirección. Las recientes experiencias y fracasos de los seguidores de la Escuela de Chicago, debieran incitar las mayores meditaciones. Controlando tanto poder y actuando con tanta audacia, sin embargo, fracasaron. Otro tanto deberíamos pensar respecto de otros ensayos políticos y técnicos que tampoco han tenido resultados fructuosos.

Los cambios necesitan de un amplio acervo de antecedentes y de comprensión de por qué el Estado y el sector público han llegado a tener la importancia, la estructura y la situación en que hoy se encuentran. La formación del sector público de nuestros países, ha respondido a las necesidades sociales y de desarrollo que poco a poco se han ido aceptando como tales y a la imposibilidad de ser atendidas por el sector privado, las mismas que se ha pretendido satisfacer por medio de acciones de organismos públicos creados *ad-hoc*, de leyes, normas y con los

julio-diciembre/1985

estilos de políticas aplicadas. Es difícil encontrar una función, un organismo o una norma pública que se haya improvisado, que no se haya discutido abiertamente y que no haya sido objeto de críticas.

Los ensayos de cambios neoliberales y de otros orígenes no han estado respaldados por un buen diagnóstico ni por una evaluación del papel del sector público en la sociedad ni de las características de su funcionamiento. Para evitar estas funestas experiencias es necesario investigar extensa y profundamente a los sectores públicos y evaluar, a la luz de datos objetivos y de hipótesis sobre el futuro, los cambios deseables y viables.

Dichas transformaciones requieren plantearse los problemas que interesa resolver o evitar con la acción del sector público, y cómo probablemente se presenten en el futuro; de igual modo, habrá que buscar respuestas sobre cuál es el futuro deseable. Esto podría parecer una invitación a ejercicios sin sentido, dado lo difícil de imaginarse y de conceptualizar la sociedad del futuro. Sin embargo, es indispensable hacerlo; afortunadamente ahora se dispone de métodos y experiencias para analizar e hipotetizar el futuro. Más que nada se requiere levantar nuestros horizontes de perspectivas más allá del próximo ejercicio presupuestario o del plan de mediano plazo o del siguiente período electoral.

Como se ha visto, las posibilidades de las políticas y técnicas del presupuesto público y relativas a las otras partes del sector público, están condicionadas a la aceptación y vocación política y a la capacidad de los recursos humanos que la diseñarán, adaptarán y aplicarán. Bien venido, entonces, todo lo que sea tratado con las actuales y más vigentes generaciones de políticos. Un amplio y permanente intercambio de ideas, en un contexto participativo y pluralista, permitirá acortar las distancias entre políticos y técnicos, superar los prejuicios y las limitaciones del eficientismo que siempre nos

estamos exigiendo en torno de problemas inmediatos.

La educación básica como la formación profesional y la capacitación, son otras grandes áreas para iniciativas que faciliten la comunicación entre los diferentes actores sociales comprometidos en las políticas y técnicas del sector público. Nuestras futuras sociedades serán lo que somos capaces de hacer hoy en el campo de la educación y formación de recursos humanos. Extraordinariamente revelador será el contacto y el examen de nuestras inquietudes con dirigentes de la enseñanza de las disciplinas en que trabajamos,

así como con catedráticos y estudiantes. Por lo dicho, la urgencia de los cambios que requiere la enseñanza y formación de profesionales y técnicos que laboran en el sector público, probablemente sean uno de los tópicos más urgentes a tratar.

Las relaciones con la nueva generación de políticos y de técnicos es otra demanda urgente. En torno de ellos hay una gran problemática que meditar, como es el espacio que a esta generación le corresponde y los compromisos que tomará con las funciones del Estado y con el sector público, con sus políticas y con el desafío de sus técnicas. □