
*EL ESTADO. NI MAS
GRANDE, NI MAS CHICO,
SIMPLEMENTE MEJOR.
La crucial cuestión de la
reforma gubernamental*

*Miguel Urrutia **

U

no de los desafíos cruciales es mejorar la eficiencia y capacidad de respuesta de los gobiernos. El estado debe ser reestructurado si la región ha de realizar las grandes tareas de la década de 1990: modernizar las economías, consolidar los gobiernos representativos y lograr la equidad social.

* Miguel Urrutia, director ejecutivo de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo, en Bogotá, Colombia, fue gerente del Departamento de Desarrollo Económico y Social del BID. Este artículo es adaptado de una ponencia en el Seminario sobre Políticas de Ajuste y Reformas Económicas en América Latina, en la década de 1990, que se realizó en abril en Montreal.

A menudo se asume que un estado reestructurado debe tener menor envergadura. Para América Latina, este no es necesariamente el caso. De hecho, en muchos países latinoamericanos el estado es tan reducido que no puede garantizar un acceso generalizado a la educación y a la salud. En algunos casos, el estado ni puede garantizar la seguridad de sus ciudadanos o el imperio del derecho.

Es evidente que los países latinoamericanos han invertido menos que lo necesario en sectores que apuntalan el desarrollo, tales como la educación, la salud y la investigación. Con contadas excepciones, el acceso a la educación secundaria es aún bajo según parámetros internacionales. Mientras en Corea del Sur el 95 por ciento del grupo correspondiente de edad estaba matriculado en escuelas secundarias, la proporción era de 30 por ciento en Brasil, 55 por ciento en México y 56 por ciento en Colombia. El acceso a servicios de salud también es inadecuado, como se ve en las estadísticas de mortalidad infantil. Aunque México y Corea tienen ingresos por habitante similares, la tasa de mortalidad infantil es de 50 por mil en el primero, en comparación con 27 en el segundo.

Puede afirmarse que el estado podría costear la administración de justicia y la satisfacción de necesidades básicas si se retirase de funciones no esenciales. Sin embargo, ese retiro no producirá los mismos resultados en todos los países. En Brasil, una mayor eficiencia y la eliminación de los déficits de las empresas públicas podría liberar suficientes recursos para financiar niveles adecuados de justicia, salud, educación e infraestructura. Pero Ecuador y Colombia tienen pocas empresas estatales aparte de los servicios públicos, lo que limita el potencial de ahorro que podría ser logrado a través de privatizaciones.

Una cuestión prioritaria de la retirada estatal de ciertos sectores económicos es la eficiencia de las empresas. Los gobiernos latinoamericanos son dueños y administradores de acerías, hoteles y salones de belleza. Eso no sería problema alguno si esas empresas fuesen admi-

nistradas eficientemente y no requiriesen transfusiones de escasos recursos públicos para cubrir inversiones y déficit de operaciones. Por motivos políticos, sin embargo, esas empresas han tenido dificultades en mantener precios que tuviesen en cuenta los costos marginales de largo plazo. Es más, a menudo el patronazgo político las ha llevado a contratar demasiado personal y a pagar sueldos excesivos.

La cuestión de tarifas de los servicios públicos es relevante en todos los países. Actualmente, los gobiernos sufren presiones para fijar tarifas inferiores a niveles compatibles con los costos marginales de largo plazo. Como resultado, las inversiones no se pueden financiar con ganancias y deben cubrirse con los presupuestos gubernamentales.

En la mayoría de los países, no hay consenso sobre la necesidad de privatizar los servicios públicos. Pero sin privatización las realidades políticas asegurarán que las tarifas siempre estén por debajo de los costos marginales. En los países escandinavos, los servicios eléctricos son mitad privados y mitad públicos, lo que permite fijar tarifas realistas. Desde el punto de vista administrativo, el uso de las tarifas para cubrir los costos de inversión de los servicios públicos es un sistema eficiente para generar ahorro forzoso, y los países latinoamericanos necesitan desesperadamente aumentar sus tasas de ahorro.

Otra área de reforma es la prestación de servicios públicos por el sector privado. Dadas las actuales limitaciones presupuestarias, la educación universal en escuelas secundarias públicas será un objetivo difícil de alcanzar. La imposición de tarifas de matriculación en las escuelas públicas enfrenta fuerte oposición. Una alternativa es garantizar la educación pública gratuita a nivel primario y dejar la educación secundaria al sector privado. Al mismo tiempo, los gobiernos podrían crear becas que ayudasen a financiar la educación de niños pobres pero de mérito.

Nuevas maneras de prestación son también nece-

sarias en los servicios de salud. Tradicionalmente instituciones de previsión social prestan servicios básicos, a costos muy elevados, a la porción de la población empleada en el sector formal. En Cali, Colombia, se está realizando un experimento interesante: médicos jóvenes prestan servicios no subsidiados a personas no cubiertas por el seguro social. Los médicos forman microempresas y venden servicios básicos, a costos razonables, a obreros del sector informal. El acuerdo es que los pacientes sólo usen los servicios públicos de salud para operaciones y tratamientos mayores.

Una evaluación económica de todas las grandes inversiones es una clave para mejorar la eficiencia de los gastos gubernamentales y expandir la prestación de servicios básicos. En la mayoría de los países, la inversión pública fluctúa entre el 30 y el 50 por ciento de la inversión total. La eficiencia de esa inversión explica en gran medida las variaciones en la tasa de crecimiento económico de un país. Durante el auge del endeudamiento externo, se lanzaban proyectos sin análisis previo de la relación costo-beneficio.

Cambios sustanciales en las políticas gubernamentales de empleo son una clave de la prestación eficiente de servicios sociales y del éxito de los proyectos de inversión. Durante la crítica década de 1980, buena parte del esfuerzo por controlar los déficits fiscales consistió en reducir los salarios públicos. Esta estrategia de corto plazo es ineficaz.

La presión social y política para recuperar el valor de los salarios es inmensa y difícil de resistir, especialmente en un clima de patronazgo político en el que una parte importante del electorado se compone de empleados públicos y sus dependientes. En general, los salarios se recuperan uno o dos años después de su reducción, dejando el déficit de largo plazo en el mismo nivel anterior.

Los países que lograron mantener la reducción real en los salarios estatales han sufrido una merma en la calidad de los empleados públicos. Cuando los salarios

estatales caen muy por debajo de los privados, a menudo los empleados públicos se dedican a otros trabajos de tiempo parcial y se deterioran los servicios. La peor situación, común en América Latina durante la década de 1980, es un aumento del número de los empleados estatales y una simultánea caída de sus salarios a niveles muy inferiores a los promedios del mercado laboral. El resultado es una prestación ineficiente de servicios, aumento en la corrupción y fortalecimiento de los movimientos laborales extremistas entre los empleados públicos.

Otro problema es la tendencia a permitir que los sueldos de los ejecutivos del sector público caigan mucho más, en términos reales, que el promedio de los salarios. En consecuencia, es imposible reclutar personal altamente calificado para el reducido número de posiciones ejecutivas estratégicas, lo que produce una alta rotación de los funcionarios y limita la capacidad de preparar y ejecutar programas gubernamentales.

La reforma de la política gubernamental de empleo demanda una tenaz voluntad política. El público se opondrá a medidas que reduzcan el número de empleados y al mismo tiempo aumenten los salarios de los funcionarios de mayor jerarquía. Sin embargo, esta reforma es esencial para mejorar la eficiencia del gasto público y la prestación de servicios básicos a los más pobres. Una de las diferencias más notables entre las economías de alto crecimiento de Asia oriental y las economías menos dinámicas de América Latina es la calidad de los empleados públicos, sus posibilidades de hacer carrera y el prestigio de que gozan en sus respectivas sociedades.

En la década de 1980 sólo hubo un modesto comienzo de reforma estatal, principalmente en la creciente tendencia a la descentralización administrativa y a una mayor participación popular en las decisiones. Estos procesos han creado nuevos problemas de eficiencia pero, en última instancia, probablemente aumenten la calidad del gobierno y, ciertamente, profundizarán el proceso de democratización.

Las instituciones multilaterales deben apoyar este proceso de descentralización, que probablemente requiera reformas mayores en sus normas para otorgar préstamos. La inversión pública será realizada cada vez más por organismos descentralizados y la disciplina fiscal requerirá que los mismos asuman responsabilidad por el servicio de su deuda.

Es peligroso insistir en que el gobierno central garantice créditos, dado que ello le crearía situaciones difíciles con los beneficiarios directos de los fondos. Las autoridades locales tienen poco incentivo para crear recursos a fin de devolver créditos multilaterales si cuentan con una garantía de rescate.

En la mayoría de las demás áreas -mejora de las inversiones públicas, reforma de las relaciones industriales en el sector estatal, privatización de servicios y concentración del gasto gubernamental en las familias más pobres- la mayoría de los países han logrado progresos esporádicos. Esas reformas siguen siendo una tarea formidable y un difícil desafío político. Ignorarlas implica un costo inaceptable en términos de progresos más lentos en el bienestar de una gran parte de la población.

El BID. Volumen 17. Número 6.
Washington D. C. - USA. 1990. Pp. 4-5.

