

# Una nueva misión para el sector público

**En el decenio de los 90 se hicieron muchos esfuerzos para reformar al sector público. En los países en desarrollo, esquemas inadecuados de reforma redujeron la capacidad de gestión efectiva de gobierno. Pero ahora, a partir de una apreciación más realista de lo que los estados pueden y deben lograr, es posible modificar esa tendencia.**

Entre 1945 y 1980, el sector público se expandió a un ritmo sin precedente. La mayoría de los pueblos querían que el estado tuviera una función primordial en el desarrollo nacional. Los países de la OCDE querían que el gobierno redistribuyera la riqueza, protegiera a las personas desvalidas y estimulara la demanda económica. Los países en desarrollo querían que los estados consolidaran la identidad nacional y modernizaran la economía. Mientras tanto, la Unión Soviética y los países de Europa Central y Oriental habían establecido ya estados que controlaban virtualmente todos los aspectos de la vida de sus ciudadanos.

Sin embargo, en el transcurso de los decenios 80 y 90 algunos estados se desintegraron y muchos otros se afectaron por las reformas en pro del libre mercado. En un mundo globalizante, la reforma al sector público fue motivo de preocupación fundamental para gobiernos y ciudadanía. En el capítulo anterior se analizó la gestión de gobierno desde la perspectiva de la democracia. En este capítulo se examina más de cerca la administración del sector público: la capacidad del estado para entregar los servicios públicos que se requerirán en el siglo XXI.

### **Las presiones para realizar reformas**

Durante las dos últimas décadas, los estados han sido sometidos a muchas presiones de diversa procedencia. Pero aparentemente, cuatro problemas son los que han predominado, a saber:

- **Los déficit crecientes** – Los gobiernos de todo el mundo han estado hundiéndose cada vez más en

números rojos. En el decenio de los 60 los países de la OCDE lograron mantener sus presupuestos más o menos equilibrados, pero para el decenio de los 70 sus déficit presupuestarios anuales estaban llegando al 4 por ciento, y para el de los 80, habían alcanzado el 6 por ciento o más. La situación era peor aún en los países en desarrollo. Los países asiáticos lograron restringir sus déficit al 3 por ciento, pero para el decenio de los 80 muchos países de América Latina y de Africa se enfrentaban a déficit mayores del 10 por ciento. Esto fue causa de una alarma creciente. Muchas personas insistieron en que los déficit estaban obstaculizando el desarrollo económico y exigieron que se redujera el gasto gubernamental.

- **La mundialización financiera** – Actualmente, muchos gobiernos ya no financian sus actividades mediante préstamos directos de un banco o de alguna otra institución específica, sino emitiendo bonos. Esto puede desencadenar una serie de efectos internacionales. Así, la autoridad urbana de Yakarta podría financiar sus obras públicas emitiendo un bono, el cual a su vez sea financiado en Amsterdam, emitido en Londres y en última instancia adquirido por un fondo de pensiones de Nueva York. Esta intermediación extensa puede facilitar el proceso de recaudación de fondos, pero también debilita los vínculos entre deudores y prestamistas. Los prestamistas que tienen menor contacto directo con los deudores, exigirán formas más generales de garantía, las cuales sólo podrán conseguir si advierten que las instituciones prestatarias están operando de modo transparente y correcto. Al incrementarse el financiamiento internacional se tiende a promover a un sector público estandarizado y relativamente reducido, que esté efectivamente integrado en la economía mundial.

- **La ideología económica** – En el decenio de los 80, muchos economistas criticaron cada vez más al sector público acusándolo de sostener monopolios ineficientes de manera irresponsable, ya fuera en la industria o en la dotación de servicios. Esa era la posición de las instituciones de Bretton Woods; y puesto que eran las que manejaban los hilos del dinero, estaban en una posición poderosa para impo-

ner dichas ideas a los países deudores. Las instituciones financieras internacionales eran partidarias de la privatización, la descentralización y la dotación de servicios por parte del mercado. Consideraban también que los gobiernos deberían reorganizar su sector de servicios públicos y demandaban que controlaran su gasto y reformaran sus sistemas fiscales a fin de que logaran equilibrar sus respectivos presupuestos.

- **La democratización** – En la atmósfera actual más democrática, los ciudadanos han estado demandando más y mejores servicios públicos. Sin embargo, al mismo tiempo, la base de ingresos de muchos estados se está reduciendo y por eso se buscan formas más eficientes de utilizar los fondos públicos. Se generan también conflictos entre la población potencialmente ganadora y la perdedora. La variedad de las demandas que se plantean al interior de las sociedades más abiertas ha generado un entorno más fluido e incierto para la política pública.

### **Estabilidad fiscal**

Las reformas más amplias y profundas que se han hecho tanto en los países industrializados como en los que están en desarrollo son las que tienen como finalidad la estabilidad fiscal. Los gobiernos han hecho algunos cambios por el lado de los ingresos. Pero la mayoría de ellos han concentrado sus esfuerzos para equilibrar el presupuesto recortando el gasto público, lo cual se expresa característicamente como porcentaje del PIB. En el decenio de los 60, en la mayoría de los países, este porcentaje se mantuvo alrededor del 20 por ciento. Pero para el decenio de los 80 la cifra había aumentado rápidamente. La mayoría de las regiones en desarrollo tenía un promedio de alrededor de 25 por ciento, en tanto que los países industrializados tenían un promedio considerablemente más alto.

### **METAS DE GASTO PÚBLICO**

Había diferencias también en la pauta del gasto. En gran parte, los países en desarrollo destinaban sus fondos al gasto de capital (30 por ciento), a los sueldos del sector público (25 por ciento) y a la administración gubernamental (20 por ciento), y gastaban

relativamente poco en educación (11 por ciento) y en salud (5 por ciento). Los países industrializados, por otro lado, destinaban una mayor parte de su gasto a transferencias para seguridad social y para servicios sociales (45 por ciento), con un énfasis especial en la salud.

Así, cuando llegó el momento de recortar el gasto, los países industrializados trataron de reducir la parte destinada al bienestar. trataron de aplicar varios enfoques, algunas veces reduciendo los beneficios a la población, y otras, haciendo un esfuerzo para acotar el número de derechohabientes mediante la reforma de sus mercados laborales, por ejemplo, a fin de maximizar el empleo, aunque fuera con menor remuneración. Aún así, los países industrializados no pudieron reducir sustancialmente el gasto. De hecho, en el decenio de los 80 tal parece que estaban gastando más, ya que el gasto público aumentó del 45 al 47 por ciento del PIB. Los gobiernos se enfrentaron a una oposición firme de parte de la ciudadanía a los recortes de los servicios públicos, servicios de los que habían llegado a depender significativamente los ciudadanos. Sin embargo, aunque los gobiernos no lograron reducir en cada caso el total de su gasto, sí cambiaron su distribución, destinando una mayor cantidad a la protección social mientras que trataron de restringir la parte correspondiente a salud.

Los países en desarrollo tuvieron más éxito en el recorte al gasto público, tal como se indica en el cuadro 4.1. Redujeron también el déficit fiscal. América Latina fue la primera que lo llevó a cabo, logrando su estabilidad a principios del decenio de los 90. Otras regiones lograron controlar sus déficit a mediados de ese mismo decenio, principalmente reduciendo el gasto público. Una razón por la que tuvieron mayor “éxito” es que no se enfrentaron a una oposición popular tan poderosa como en el caso de los países desarrollados, pues quienes se perjudicaban más disponían de escasas opciones para expresar su insatisfacción. Los gobiernos habían endurecido también su decisión por presiones del FMI y del Banco Mundial. Al entregar los préstamos para ajuste estructural, las instituciones de Bretton Woods aplica-

ban un conjunto de condiciones bastante consistente. En el cuadro 4.2 se muestra un resumen de dichas condiciones y se indica la prioridad que otorgaba el Banco Mundial a las reformas al gasto.

**Cuadro 4.1 – El gasto público como porcentaje del PIB**

	1980	1990	1997
<b>Africa Subsahariana<sup>a</sup></b>	<b>25.5</b>	<b>26.3</b>	<b>22.3</b>
<b>Africa del Norte</b>	<b>39.0</b>	<b>29.4</b>	<b>30.4</b>
<b>América Latina</b>	<b>n.a.</b>	<b>24.5</b>	<b>23.6</b>
<b>Asia del Sur y Oriental</b>	<b>29.4</b>	<b>37.3</b>	<b>26.2<sup>b</sup></b>

Notas: <sup>a</sup> Excluye África del Sur; <sup>b</sup> los datos se refieren a 1996  
Fuentes: Banco Mundial, 1998f; CEPALC, 1997; BAD, 1998

**Cuadro 4.2 – Condiciones de préstamo del Banco Mundial, 1980-1994**

Tipo de condición	Número de países a los que se les impuso
<b>Reformas al gasto</b>	<b>126</b>
<b>Reestructuración del sector social</b>	<b>60</b>
<b>Privatización y liberalización del mercado</b>	<b>43</b>
<b>Simplificación de los procesos de modernización presupuestaria y de contabilidad</b>	<b>42</b>
<b>Reformas a la burocracia estatal</b>	<b>42</b>
<b>Atenuación de la pobreza</b>	<b>10</b>
<b>Participación</b>	<b>1</b>
<b>Otros</b>	<b>26</b>

Fuente: Banco Mundial, 1997b

Uno de los instrumentos principales de los países en desarrollo para aplicar esas reformas ha sido la

revisión del gasto público. Personal del Banco Mundial o consultores extranjeros son los que generalmente preparan esa revisión a los prestatarios. Entre 1987 y 1998 se llevaron a cabo más de 200 revisiones de este tipo. Otra técnica importante ha sido la de “elaboración del presupuesto según liquidez”, lo cual significa que a los ministerios de finanzas y a otros con funciones regulares sólo se les autoriza gastar lo que tengan disponible en el banco y no se permite excederlo. En Zambia, por ejemplo, un comité de vigilancia se reúne diariamente para asegurar que se cumpla con esta medida disciplinaria.

Con esas técnicas ciertamente se han reducido los déficit: en Zambia durante el primer año de ejercicio efectivo del presupuesto, a un déficit de 69 mil millones de kwachas se le convirtió en un superávit de 24 mil millones de kwachas. Pero en este caso, al igual que en otros, ese tipo de técnicas puede ser insostenible. A veces han causado fluctuaciones extremas en el gasto provocando crisis políticas. En 1993-94, por ejemplo, el gobierno de Zambia tuvo que violar esos principios interviniendo para prestarles dinero a los comerciantes a fin de evitar una crisis alimentaria.

La disciplina presupuestaria también puede distorsionar las pautas del gasto y obstaculizar una planificación consistente. En Zambia, en 1994, el exceso de gasto de la oficina de la presidencia fue casi semejante al 12 por ciento del déficit que tuvo el Ministerio de Salud. En Uganda, igualmente, el exceso de gasto de la oficina del presidente fue casi igual a los déficit combinados de los Ministerios de Agricultura (51 por ciento) y de Educación (29 por ciento).

#### RECORTES AL GASTO EN EL SECTOR SOCIAL

Uno de los objetivos principales de los recortes ha sido el sector social. Entre 1980 y 1990, el gasto social de un grupo de 21 países africanos cayó del 4.6 al 2.7 por ciento del PIB. El Banco Mundial también redujo un poco su gasto social. Una comparación entre los períodos de 1972-82 y 1982-88 muestra que el gasto del Banco en educación (en dólares de 1990), cayó de 0.5 a 0.3 por persona. A consecuen-

cia de una crítica muy extendida, el Banco redefinió posteriormente sus políticas. Ahora no sólo exige a los países deudores que reduzcan el gasto, sino que también lo reestructuren dando mayor énfasis a la educación básica y a la atención médica de primer nivel. Aparentemente, de esa manera se ha logrado algún efecto positivo. El FMI llegó a la conclusión de que 32 países de bajo ingreso que reciben préstamos para realizar el ajuste estructural han estado destinando mayores recursos a salud y educación: entre 1985 y 1996 aumentaron su gasto real per cápita en estos servicios a una tasa de 2.8 por ciento anual, aunque este aumento todavía es pequeño cuando se le compara con el volumen global de lo que se requiere. Dado el nuevo enfoque de política del Banco Mundial y del FMI sobre provisión de educación básica y atención a la salud, es posible también que esos logros se hayan obtenido mediante la transferencia de fondos que antes se habrían destinado al sector terciario de la educación.

#### **LOS EFECTOS SOCIALES DE LA PRIVATIZACIÓN**

Una de las prioridades de los gobiernos que llevan a cabo el ajuste estructural ha sido la privatización de las empresas públicas, en parte como una forma de recabar fondos y en parte para reducir el pago de subsidios a las empresas con pérdidas. Entre 1990 y 1996, los países en desarrollo y los países en transición vendieron al sector privado empresas por valor de 155 mil millones de dólares (véase gráfica 4.1). Los gobiernos de América Latina encabezaron esta tarea, ya que abarcaron más de la mitad del valor de esas transacciones, cantidad que utilizaron en gran parte para financiar sus déficit. Las ventas en África fueron mucho más lentas. Los países en transición fueron más activos pero no recabaron muchos ingresos, puesto que sus gobiernos en realidad se deshicieron de muchas de las empresas por medio del sistema de vales o se las vendieron a bajo precio a una elite privilegiada.

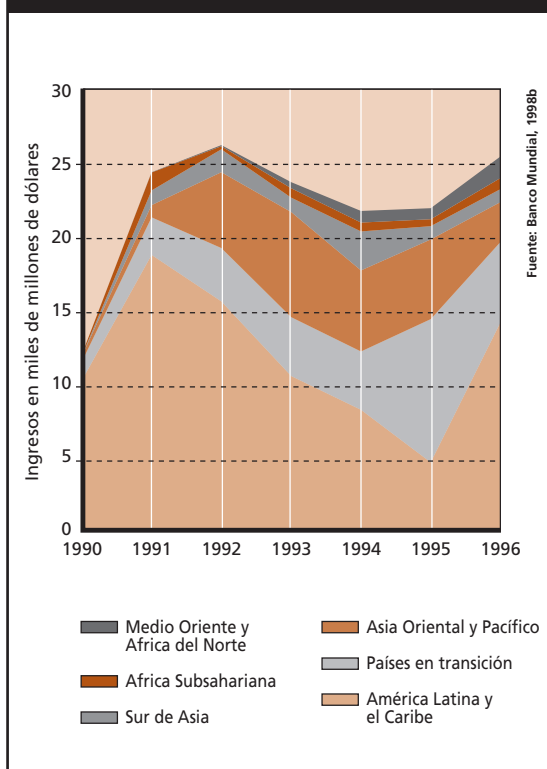
En el caso de muchas empresas manufactureras es válida la privatización, ya que por lo general funcionarán mejor en el sector privado. Pero es menos válida en el caso del sector de servicios públicos. A menudo se trata de monopolios que, después de

ser privatizados, pueden caer en la tentación de subir los precios, con consecuencias desastrosas para la población pobre. En principio, este peligro se puede disminuir mediante un fuerte sistema normativo. Pero aún los países industrializados han tenido problemas para normar la dotación de servicios por parte del sector privado, y para los países en desarrollo resulta más difícil todavía. En Argentina, por ejemplo, los reglamentadores han resultado ser menos poderosos que las compañías privadas de servicios y en efecto han sido cooptados por los grupos de interés para cuyo control habían sido designados.

Otro resultado perjudicial de la privatización desde el punto de vista social, es el desempleo. Por lo general, las empresas públicas de los países en desarrollo abarcan un alto porcentaje del empleo en el sector formal (22 por ciento en África). Previo a la venta de sus empresas, los gobiernos frecuentemente despiden trabajadores como una forma de hacer más atractiva ante los compradores la empresa que esté en venta, y después las empresas privatizadas continúan el proceso de despido a fin de reducir sus costos. Para evitar posibles reacciones políticas indeseables, muchos gobiernos latinoamericanos han requerido de los compradores garantías de sostenimiento del empleo, la mayoría de las cuales aparentemente han sido cumplidas. Los trabajadores más militantes también han podido proteger el empleo hasta cierto punto, pero ello no ha sido fácil. No obstante el hecho de que los sindicatos de Ghana se opusieron firmemente a la reducción de la fuerza de trabajo, entre 1984 y 1991 se recortó el empleo en casi dos terceras partes en 42 de las empresas más grandes del país.

Las implicaciones que tiene para el bienestar un sector público en disminución son más importantes aún para las economías en transición, puesto que en ellas las empresas estatales no sólo proveían empleo sino que otorgaban también extensos servicios de bienestar, desde el cuidado a la salud hasta las pensiones. La desaparición de las empresas públicas no sólo ha costado empleos, sino que también ha suprimido una gran parte de la infraestructura social de esos países.

Gráfica 4.1 – Ingresos por privatizaciones



La privatización ha alterado también el panorama social debido a que frecuentemente se ha distorsionado el proceso a favor de grupos poderosos. En los países en transición, a menudo la privatización ha beneficiado a administradores y trabajadores de las empresas más viables. En Rusia, después de la privatización, una muestra de 314 compañías permitió sugerir que casi las dos terceras partes de las acciones estaban en manos de unos cuantos “enterados”. En los países en desarrollo, la privatización puede beneficiar a individuos de los grupos étnicos más poderosos. En Malasia, por ejemplo, había la preocupación de que los grupos de empresarios chinos obtuvieran las mayores ventajas en las compras, por lo que el gobierno destinó una cuota del 30 por ciento de las empresas en venta a los malasios nativos. Más recientemente, los sudafricanos blancos se han aprovechado de las privatizaciones para adquirir bienes en Mozambique y en Zambia, adquisiciones que en un momento dado pueden causar una reacción de tipo racial.

### Eficiencia administrativa

Además de la privatización de muchas de las actividades del sector público, los gobiernos también han tratado de mejorar el funcionamiento administrativo. Para ello, frecuentemente se han apoyado en las teorías sobre “opción pública”, en boga entre la comunidad internacional. En estos enfoques se analizan los procesos políticos y burocráticos aplicándoles los principios de la economía. Los teóricos de la opción pública arguyen, por ejemplo, que los servidores públicos tienen pocos incentivos para mejorar su desempeño en el trabajo o para reducir los costos, y que la única forma de lograr que mejoren es por medio de reformas que permitan incorporar técnicas e incentivos propios del sector privado.

La mayoría de las reformas tienen como meta dividir las actividades burocráticas en secciones más manejables, a las que se pueda aislar del control político con la esperanza de que se logre la optimización de los servicios. Dichas reformas son parte de la revolución tecnocrática que se planteó en el capítulo 3 y tienen varios elementos comunes.

- **Agencias** – Los ministerios del gobierno central continúan fijando la política, pero desvían la responsabilidad hacia agencias autónomas para aplicar sus decisiones. Por lo general, las agencias operan a la manera de una corporación, con un jefe ejecutivo y un consejo de directores.
- **Contratos** – Las agencias tratan con los ministerios y entre ellas mismas sobre una base contractual en vez de administrativa. Los nuevos sistemas de administración incluyen también contratos entre gobiernos y proveedores de servicios, con el requerimiento de que estos últimos cumplan metas específicas.
- **Cuasimercados** – Ello implica establecer una relación de compra-venta dentro de lo que anteriormente había sido una sola división administrativa o departamento. Por lo tanto, al interior de un servicio de salud, a los doctores y a los organismos locales de salud pública se les puede asignar un presupuesto para que adquieran en los hospitales privados los servicios que se requieran para sus pacientes.

## CAPÍTULO 4

• **Contratación externa** – Esto es lo que se considera como la etapa más avanzada de la reforma. Los gobiernos, por ejemplo, pueden contratar a compañías o a ONGs para que administren los hospitales o los sistemas de agua potable, o aún las penitenciarías. Estas ideas se arraigaron en los países industrializados en el decenio de los 80 con el arribo de los gobiernos neoliberales en los Estados Unidos de América y en el Reino Unido, y aparentemente han sido aplicadas con el mayor vigor en Nueva Zelandia. En los países en desarrollo se han aplicado con mayor lentitud, pero es probable que vayan a prevalecer más ahora que están siendo promovidas por el Banco Mundial y se han convertido en la prescripción normal de los consultores internacionales de administración.

En los años iniciales, estas ideas sobre administración descentralizada estaban confinadas a uno o dos sectores. Típicamente, una de las primeras metas ha sido reformar la oficina fiscal. En la actualidad, muchos países han separado esta dependencia fiscal de la burocracia estatal. Su personal tiene normas de empleo diferentes y se les remunera de acuerdo con su desempeño (casilla 4.1).

Pero los donadores están exigiendo reformas mucho más amplias. Tanzania empezó a dar esos pasos en el decenio de los 90: ha reducido el número

de dependencias ministeriales en cerca de una cuarta parte y ahora tiene en su lugar 47 agencias. Uganda ha estado siguiendo un proceso semejante: ha eliminado casi la mitad de las funciones de muchos de sus ministerios y ha establecido más de 100 agencias nuevas. Al final de este ejercicio, 54 000 servidores civiles ugandeses habrán perdido su empleo.

En América Latina, las reformas se han hecho poco a poco. Brasil ha tratado de establecer una gama de agencias, pero con escasos resultados. Para 1999, aún había solamente una agencia ejecutiva, el Instituto Nacional de Medidas y Normas Técnicas. Ha habido una oposición firme contra las reformas de parte de los sindicatos del sector público bien organizados, no sólo en Brasil, sino también en muchos otros países latinoamericanos.

### LOS RESULTADOS DE LA REFORMA

¿Han dado algún resultado positivo esas reformas? La mayoría de las evaluaciones han sido hechas en los países industrializados. En Nueva Zelandia, por ejemplo, se considera que las reformas han sido un éxito, ya que se redujeron los costos y se mejoró el funcionamiento y la eficiencia del sector público. En el Reino Unido, las conclusiones no son tan definitivas. No obstante que algunas agencias han funcionado



Teatro callejero en una manifestación contra la privatización del sistema de telecomunicaciones de Brasil. Brasilia, Brasil

**Casilla 4.1 – Reformas fiscales en Perú**

Por 1990, un ataque de hiperinflación y un grave manejo equivocado a nivel macroeconómico habían reducido los ingresos fiscales del Perú al 4.9 por ciento del PNB. La oficina fiscal, con un personal de 3 000 empleados, estaba corroída por la corrupción.

Sometido a una fuerte presión externa, el nuevo gobierno introdujo una reforma radical y estableció una nueva autoridad fiscal, SUNAT, independiente del Ministerio de Economía y Finanzas, y responsable solamente ante la presidencia de la República. Se despidió a dos terceras partes del personal anterior y se le reemplazó con profesionales de reciente graduación sobre la base de contratos de corto plazo, y a quienes se evaluaba cada seis meses. El SUNAT introdujo también un sistema fiscal nuevo y simplificado y un criterio estrictamente uniforme para el trato a los contribuyentes. Esto generó resultados rápidos; y para 1993, la recaudación de impuestos había aumentado al 13 por ciento del PIB. SUNAT se convirtió en un grupo de elite dentro de la burocracia estatal.

Sin embargo, desde entonces, han vuelto algunos de los antiguos problemas. En la medida en que mejoró la situación macroeconómica, se redujeron algunas de las presiones; y el SUNAT empezó a adquirir algunos de los rasgos tradicionales de la administración pública, con pruebas de favoritismo hacia determinados contribuyentes. El gobierno cambió repetidamente al jefe del SUNAT, lo cual debilitó la cohesión administrativa. En 1997 se abandonaron los planes para realizar una reforma más amplia de la administración pública.

bien, a otras se les ha criticado severamente: así, la agencia de apoyo a los niños, que reúne pagos de padres separados, ha sido duramente criticada; y más recientemente, la agencia de pasaportes ha pasado por una crisis grave. En la actualidad el “mercado interno” en el Servicio Nacional de Salud ha sido abandonado en gran parte.

Estas experiencias contrastan con las del Reino de los Países Bajos. Aquí, el gobierno también emprendió un proceso de “agencificación” pero cambió de ruta cuando advirtió con preocupación la falta de control democrático sobre las agencias. Consecuentemente, las reformas al sector público siguieron adelante pero se sustentaron menos en los principios del mercado y más en una supervisión adecuada de las agencias, en la rendición de cuentas democrática y en los pactos sociales con los sindicatos. En las reformas a los mercados laborales se combinó flexibilidad con protección generosa al bienestar de los trabajadores en caso de que el proceso se fuera por una vía equivocada. El resultado fue que el Reino de los Países Bajos ha obtenido muchos de los beneficios de un sector público más eficiente, incluyendo tasas adecuadas de crecimiento económico y baja inflación, sin que se agudizaran las divisiones

sociales. Actualmente cuenta con la segunda tasa más baja de desempleo en el mundo industrializado.

La experiencia de los países en desarrollo ha sido más limitada. Las agencias eficientes y la administración descentralizada sólo pueden tener éxito si hay una vigilancia permanente sustentada en un presupuesto adecuado y en flujos constantes de información exacta. En la mayoría de los países en desarrollo la capacidad para realizar esas acciones es escasa y los gobiernos fracasan frecuentemente en la definición de objetivos claros. Los administradores pueden ser capaces entonces de manipular la información que sustenta los indicadores de funcionamiento de las instituciones gubernamentales. En esas circunstancias, la descentralización de los sistemas puede desatar arbitrariedades o corrupción. En Ghana se han detectado grandes abusos; y en Zimbabwe, el sistema de evaluación administrativo tuvo que ser suspendido debido a que los ministros temían que los servidores civiles lo utilizaran para establecer feudos personales y enclaves étnicos. Las reformas que hubo en Nigeria a finales de los años 80 permitieron conceder poderes mucho más elevados a los jefes de los ministerios pero no se generaron sistemas adecuados para vigilar su comportamiento.



### RENDICIÓN DE CUENTAS A LA CIUDADANÍA

La rendición de cuentas es un problema fundamental cuando se utilizan agencias. En teoría, se rinden cuentas debido a la disciplina del mercado: los malos proveedores serán castigados por los usuarios, quienes gastarán sus fondos en otro lado, con otros proveedores. En la práctica, estos “mercados” nuevos fallan frecuentemente, permitiéndoles a grupos de interés y administradores poderosos que se aprovechen de sus posiciones y ofrezcan servicios de escasa calidad.

En los países industrializados, esto ha dado como resultado que se exijan formas adicionales de rendición de cuentas. El gobierno del Reino Unido, por ejemplo, estableció un Estatuto de los Ciudadanos, con el cual se pretende asegurarse que los usuarios de servicios dispongan de información plena sobre el comportamiento de los proveedores de dichos servicios y que dispongan de los medios adecuados para corregirlos. Estas medidas son las que se han adoptado ahora en otros países. El sistema de ombudsmen que se inició en Escandinavia permite también recibir las quejas del público y dirigir las hacia los gobiernos. Otro enfoque es la encuesta sobre dotación de servicios, la cual se aplica en varios de los países en desa-

rollo por parte de la ONG denominada CIET-Internacional. La aplicación más avanzada de esta técnica corresponde a las ciudades de la India, donde se recaba el punto de vista de los ciudadanos sobre una amplia gama de servicios, desde el de teléfonos hasta el de policía.

### Capacitación

Las reformas que se llevan a cabo en la mayoría de los países en desarrollo pronto tropiezan con problemas relacionados con la capacitación. Aún cuando los gobiernos y las burocracias estén dedicados a aplicar las reformas, a menudo carecen de los conocimientos o de la experiencia necesarios para llevarlas a cabo.

Y si los hay, estas aptitudes están desapareciendo. La próxima generación de funcionarios maduros debería estar ahora capacitándose en las universidades e institutos de administración pública. Pero en los países más pobres, la mayoría de los sistemas de educación terciaria están en crisis. Los edificios están cayéndose, no hay equipamiento adecuado y los maestros están incorporándose al sector privado, ocupándose en empleos suplementarios o emigrando al extranjero.



Kent Gilbert, Prensa Asociada AP

Protesta de empleados públicos exigiendo un aumento justo de salarios. San José, Costa Rica

Es irónico que el Banco Mundial, que es un campeón de la administración descentralizada del sector público, haya hecho tanto para socavar precisamente las instituciones que más se requieren para que funcione su propuesta. El ajuste estructural ha erosionado el sistema educativo en general, pero se ha ensañado especialmente con la educación terciaria. Esto ha sido evidente en Africa, donde los préstamos del Banco Mundial para las universidades cayeron marcadamente. En el período 1969-79, era 0.38 dólares por cabeza; para 1980-87, se redujo a 0.10.

No es de sorprender que muchos de los gobiernos hayan tenido que depender bastante del personal extranjero. Esto se debe en parte a la impopularidad de los programas de ajuste estructural, pero también debido a que no se cuenta con suficientes personas capacitadas a nivel local. En el decenio de los 80, Africa tenía cerca de 100 000 asesores extranjeros residentes, los cuales le costaban el 35 por ciento de la ayuda externa que se destinaba a la región.

Desde los años 90, el Banco Mundial, el PNUD y otros donadores han estado tratando de resolver el problema, insistiendo mucho en la capacitación y en la “apropiación” de los proyectos por parte de la población local. Se ha hablado mucho también de restaurar las universidades e institutos de investigación africanos. Pero no se ha logrado gran cosa. Una parte considerable de los recursos está siendo encauzada a través de la nueva Fundación Africana de Capacitación, con sede en Harare. Para 1998, esta fundación, que ha tenido vínculos muy estrechos con el Banco Mundial, había apoyado 36 proyectos de 29 instituciones en 20 países. Pero los fondos son escasos en relación con las necesidades, y aún no parece que se les haya utilizado muy eficientemente.

Uno de los problemas más importantes que los programas de capacitación tendrán que resolver es el nivel de las remuneraciones. Es significativo que los estados en desarrollo del Sudeste de Asia tuvieron la posibilidad de atraer cuadros capacitados de servidores públicos. También les pagaron bien. En Singapur, por ejemplo, muchos servidores públicos ganan más que sus contrapartes del sector privado. Por otro

lado, en los estados de bajo ingreso agobiados por la crisis, los servidores públicos han visto caer drásticamente su salario real. Como resultado de ello, no sólo son más susceptibles a la corrupción, sino que también tienen que dedicar más tiempo a otro empleo o dos, tan sólo para alcanzar a completar un salario adecuado. Sin embargo, el problema no sólo es de bajos sueldos. Los sistemas de remuneración pueden ser bastante enmarañados y, a menudo, no se advierte que haya una relación clara entre el pago que recibe un funcionario y su desempeño según la responsabilidad que le corresponda.

Algunos gobiernos han empezado a atender estos problemas. Uganda, por ejemplo, ha estado tratando de aclarar su sistema de pagos a funcionarios incluyendo el valor real en el mercado de los beneficios adicionales, tales como vivienda, transporte o servicios de salud que reciben los empleados públicos. Una de las opciones más radicales podría ser la remuneración de acuerdo con la eficiencia en el trabajo. Malasia es uno de los pocos gobiernos que lo han intentado.

En el pasado, los sistemas de remuneración han sufrido también por la compresión o reducción de los diferenciales entre el sueldo máximo y el mínimo. Inmediatamente después de la independencia, muchos países africanos trataron de establecer estructuras de pago más equitativas. Sin embargo, esa tendencia se ha revertido recientemente: en Ghana, por ejemplo, en 1984 la relación entre las escalas de salario de los empleados públicos de mayor rango y los de menor rango fue de 2 a 1, mientras que en 1991 era de 10 a 1.

A menudo, las medidas que se han adoptado para mejorar el salario han estado vinculadas con el despido de personal. Los gobiernos que desean escapar de la trampa que significa el bajo salario, la moral baja y la corrupción, preferirían emplear menos personas pero mejor pagadas. Uganda, Bolivia y, hasta cierto punto Ghana, lo han intentado, pero con algunas dificultades. Además de la resistencia por parte de los empleados públicos, los costos de la indemnización por despido pueden ser muy altos. Y, frecuentemente, quienes se jubilan reaparecen como consultores.

El sueldo bajo está relacionado también con el problema más general de sufragar los costos recurrentes de los programas. En general, los donadores prefieren invertir en una nueva infraestructura física o social, como escuelas u hospitales, dejando a quienes los reciben con la carga de su mantenimiento y pago de los salarios. Para los proyectos en los países más pobres, se ha calculado que los costos anuales de operación pueden alcanzar hasta el 70 por ciento de la inversión inicial. Ante la posibilidad de que sus proyectos se vengán abajo, algunos donadores han tenido que crear y financiar estructuras paralelas dentro de las burocracias, tan sólo para mantener sus proyectos en funcionamiento. El Proyecto de Materiales Educativos de Zambia, por ejemplo, estuvo dirigido en gran parte por un enclave de expertos extranjeros.

En su Programa de Inversión Pública, el Banco Mundial ha tratado de atender estos problemas exhortando a los ministerios a que elaboren presupuestos que reflejen los costos de operación y de mantenimiento. Pero ésta no es una tarea fácil.

### **El futuro de la reforma al sector público**

Los países en desarrollo sí necesitan reformar algunos aspectos de sus sectores públicos. Muchos de ellos ya lo han hecho, recortando el número de sus empleados y reduciendo sus déficit presupuestarios. La gama de reformas está delineada en la casilla 4.2.

Pero si los reformadores quieren lograr un progreso mayor en el futuro, tendrán que tomar más en cuenta las circunstancias locales y aplicar soluciones adecuadas. En muchos de los preceptos de reforma se parte de suponer que hay alguna forma ideal o normal de gobierno, y que aun si no se ha logrado todavía, hay algún proceso de convergencia en el cual todos los países están avanzando de la Administración Pública Antigua (APA) a la Administración Pública Nueva (APN).

Muchos de los países más pobres todavía tienen que alcanzar la etapa APA. Carecen de una burocracia estatal profesional y dependen más de los sistemas informales y de patronazgo. En estas circunstancias, tratar de transformar la condición existente en

un sistema APN no puede dar como resultado más que un cascarón administrativo vacío.

En estas reformas se supone también que el tamaño del estado es adecuado, o sea pequeño. Se argumenta, por ejemplo, que el gasto estatal siempre desalentará a la inversión privada. Ciertamente, el exceso de gasto y de endeudamiento público puede socavar la estabilidad de precios. Pero en donde haya habido un desarrollo industrial escaso, el gasto estatal también puede contribuir a crear la infraestructura que habrá de atraer a los inversionistas privados.

Otro argumento es que la expansión del estado requerirá de impuestos más elevados, lo cual socavará los incentivos y desalentará a las personas para que conserven sus fondos en el país. Sin embargo, la mayoría de los países más pobres tienen muy bajas tasas de impuestos a las corporaciones así como a los ingresos. Todos los gobiernos deberían tratar de mantener sus presupuestos equilibrados; pero cuando los países más pobres tienen problemas, es probable que ello se deba en menor medida a sus políticas fiscales que a su débil posición en los mercados mundiales, puesto que son vulnerables a las sacudidas que genera la caída de precios de sus principales productos de exportación.

Las reformas al sector público no pueden ser simples ejercicios administrativos o tecnocráticos. Necesitan estar firmemente sustentadas en lo que los ciudadanos adviertan como la finalidad principal de su estado. La misión de un estado variará inevitablemente de acuerdo con las circunstancias locales y con el nivel de desarrollo. En el fondo, la misión no es administrativa, es social. La población quiere dirigirse hacia sociedades que sean más prósperas, equitativas y armoniosas. Tener metas administrativas ambiciosas puede formar parte de esto último, pero sólo una pequeña parte. En efecto, una concentración demasiado rígida en las reformas pro mercado es probable que perpetúe la incidencia de estados fracasados, de guerras civiles y el estancamiento del desarrollo.

La base de toda reforma debe ser un consenso político amplio. Aunque las reformas del sector público puedan parecer técnicas, siempre son sumamente políticas y conflictivas. Pocos gobiernos de

**Casilla 4.2 – Metas y reformas del sector público**

Las reformas al sector público en todo el mundo tienen cuatro metas principales. Las agencias internacionales asignan importancia primordial a la reforma fiscal y a la eficiencia administrativa, pero han dado menos atención a la capacitación o a la rendición de cuentas.

**1. Estabilidad fiscal**

- Reducción del gasto
- Privatización
- Reforma fiscal

**2. Rendición de cuentas al público**

- Estatutos de los ciudadanos
- Ombudsmen
- Encuestas sobre entrega de servicios
- Parlamentos plurales
- Libertad de prensa
- Poder judicial independiente
- Partidos políticos de masas
- Acción cívica

**3. Capacitación**

- Desarrollo de recursos humanos
- Análisis y vigilancia de políticas
- Administración de costos recurrentes
- Administración de la inversión pública
- Reforma de sistemas de remuneración

**4. Eficiencia administrativa**

- Administración descentralizada
- Agencias ejecutivas
- Cuasimercados
- Consejos de directores corporativos
- Contratos según comportamiento
- Contratación externa

los países en desarrollo asediados por la crisis tuvieron un mandato popular sobre las políticas que el FMI y el Banco Mundial les requirieron que llevaran a cabo. La mayoría de estos países también están afrontando problemas complejos de democratización, tratando de establecer reglas sobre la forma de gobernar a sus sociedades.

Aún los países industrializados que tienen democracias profundamente arraigadas y gobiernos que corresponden a un sólo partido, se han enfrentado a esos cambios. Muchas de las economías en desarrollo y en transición no sólo tienen democracias frágiles sino también gobiernos frágiles. En la mayoría de los casos, los partidos principales en el gobierno no cuentan con mayorías parlamentarias. Dada la índole fracturada de los sistemas políticos y el mandato ambiguo o contencioso de los gobiernos, no es de sorprender que el interés por aplicar la reforma sea muy débil.

La reforma de los servicios públicos sólo puede tener éxito cuando es parte integral de reformas democráticas amplias, que se refuerzan una a la otra.

Esto significa tener partidos parlamentarios que traten de promover intereses sociales amplios, complementados con una prensa libre y un poder judicial independiente. El objetivo debería ser profundizar y defender los derechos civiles de los ciudadanos, quienes estarían entonces en una mucho mejor posición para exigir a sus políticos y a todos los servidores públicos niveles de conducta más elevados.