

ECUADOR **Debate**

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera, Jaime Borja Torres, Marco Romero.

DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila
Director Ejecutivo CAAP

EDITOR

Juan Carlos Ribadeneira

ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del Centro Andino de Acción Popular CAAP, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US \$ 18

ECUADOR: S/. 5.200

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US \$ 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 1.800

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-00173-B Quito, Ecuador
Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.
Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.



ECUADOR DEBATE

Quito, Ecuador, abril de 1992

EDITORIAL 3-5

COYUNTURA

✓ Felipe Burbano

LO QUE NOS MUESTRA LA CAMPAÑA ELECTORAL/7-11

✓ TEMA CENTRAL

PRIVATIZACIONES/13

✓ Alberto Acosta

RIESGOS Y ALCANCES DE UNA NOVELERIA/15-34

Gonzalo Maldonado

ESTADO Y EMPRESAS ESTATALES: EL FENOMENO DEL PASAJERO

CLANDESTINO/35-50

✓ Jorge Gallardo

LAS PRIVATIZACIONES DE LAS EMPRESAS PUBLICAS/51-56

Francisco Rosales Ramos

PRIVATIZACIONES/57-62

Wolfgang Schmidt

PRIVATIZACION O DESCENTRALIZACION SOCIAL/63-69

Maritza Valderrama

LA EDUCACION Y LA PRIVATIZACION/71-78

LIBROS 79-81

ANALISIS

Agustín Cueva

AMERICA LATINA: EL NEOLIBERALISMO SIN ROSTRO HUMANO/83-89

Daniel Gutierrez Cueva

EL MONOLOGO DEL DESARROLLO ACERCA DE LA POBREZA/91-107

DEBATE AGRARIO

Jaime Borja Torres

LA EMPRESA LECHERA DE LA SIERRA NORTE/109-131

CRITICA BIBLIOGRAFICA

José Sanchez Parga

UN DEBATE POR DEBATIR: LA MODERNIDAD/133-138

PRIVATIZACION O DESCENTRALIZACION SOCIAL*

Wolfgang Schmidt**

La oposición entre privatización y estatismo, corresponde más al encierro ideológico de los diferentes bandos que a la búsqueda de soluciones.

En los últimos años comienza a generarse, como un consenso inapelable, el hecho que la desburocratización del Estado y su democratización, son condiciones basilaes para iniciar un proceso de recuperación económica en la región; pero los conflictos políticos surgidos al

calor de este emblema, ponen en cuestión el carácter y la dirección de las reformas.

Nosotros sostenemos que la oposición entre privatización y estatismo, corresponde más al encierro ideológico de

* Extraído de su trabajo: "América Latina entre la polarización del mercado mundial y la apertura"

** Investigador Económico y Ensayista.

Estado en la búsqueda de soluciones pragmáticas que se agudizan o van en un que...

los diferentes bandos que a la búsqueda de soluciones pragmáticas; existe entonces lugar para un camino heterodoxo de descentralización que tiene dos puntos de referencia: una mayor eficacia del sector público y la democratización de la sociedad como condición del proceso de mejoramiento de los servicios, sean éstos públicos o privados.

Hasta el momento, "la privatización" ha sido más una campaña ideológica, incapaz de alterar los mecanismos del viejo clientelismo, o la tozudez del Estado; la informatización de la gestión pública no significó más que la modernización del edificio bizantino ya conocido.

Una reforma del Estado destinada a otorgar al sector público capacidad de intervención eficiente, no se reduce a la modernización técnica de sus funciones, ni a la simple privatización o a la reducción de su tamaño, requiere de una flexibilización organizativa que sólo se logrará con la desjerarquización de su estructura orgánica.

La persistencia del carácter cooperativista y el sistema de clientelismo y de favores, están íntimamente ligados a la estructura autoritaria e intransparente del Estado, que de hecho se complementan y nacen de la misma cultura política excluyente y antidemocrática que aún domina a la mayoría de las sociedades latinoamericanas.

Parece existir una relación directa entre el autoritarismo público y la ausencia de

eficacia: mientras menos un sistema logra administrar sus procesos funcionales, más tiende a recurrir a la arbitrariedad y la distribución de favores.

Como reflejo de la sociedad de castas, el Estado sigue siendo un conglomerado de fondos que sostiene una clase media subalterna en función del excluyente sistema global. La monstruosidad de la administración pública no se generó desde la lógica intrínseca de lo público, como sugiere el neoconservatismo, sino más bien nació de la necesidad de las élites, de crear funciones públicas al servicio de sus intereses enclavistas. Así, la intransparencia de la administración pública corresponde a dos hechos: por un lado la burguesía nacional dota a las finanzas públicas con recursos insuficientes (evadiendo el pago de tributos e impuestos), lo que implica sueldos miserables para la mayoría de los empleados y, por otro, históricamente estuvo más interesada en un aparato estatal autoritario y represivo que en un sistema de servicios públicos. Esta combinación entre recursos reducidos y el carácter autoritario creó un Estado con doble cara: para las élites las funciones públicas son de disposición privilegiada -basta una tarjeta para lograr la atención inmediata- mientras el ciudadano común choca con un aparato que tiene que nutrirse de ingresos "informales", generando una especie de auténtica privatización de recaudaciones: cada trámite por más absurdo que sea, significa una barrera cuya superación implica ingresos extras para los servidores públicos. El sistema de feudo

dos sociales se refleja en el sistema de feudos públicos -cada dependencia estatal cobra tributos de paso-. Este sistema muy similar a la estructura pública española, ha funcionado por siglos, y en la medida en que las sociedades latinoamericanas carecían de movilidad social, no se presentaron problemas mayores: el aparato estatal se acomodó a las necesidades públicas reducidas de una oligarquía casi autosuficiente.

Pero en la medida en que las urbes latinoamericanas crecieron de manera exorbitante el carácter semifeudal del Estado se mostró fatal, pues la ausencia de transparencia desembocó bajo la complejidad social en un laberinto inmanejable, que en las últimas décadas está volviéndose contraproducente para los intereses de las mismas élites: crearon un bastardo que se convirtió bajo la presión de la modernidad, en un monstruo administrativo. La campaña política actual de deshacerse del Estado corresponde a esa misma lógica histórica que creó al ogro: no funciona en referencia a las necesidades sociales (escuelas, universidades, hospitales, infraestructuras), sino en referencia a la mantención del sistema de los privilegios establecidos, cayendo en una contradicción difícil de superar: por un lado, los intereses económicos requieren de inversiones públicas urgentes para mejorar las condiciones sociales de la reproducción del capital, y por otro, el aparato público como reflejo torpe de la estructura social jerarquizada es incapaz de realizar semejante obra.

Ahora, la propuesta de la privatización no garantiza de por sí mejores servicios por una doble razón: primero, ciertas funciones sociales no son manejables en términos del mercado (el sector jurídico, la educación, la salud, el manejo del tránsito urbano) y segundo, la privatización sin la generación de estructuras competitivas simplemente sustituye los monopolios estatales por monopolios privados que a diferencia del Estado posiblemente lograrán hacer ganancias, pero sin ofrecer necesariamente mejores servicios para la sociedad en su conjunto. Bajo estructuras monopólicas, más bien resultarán servicios privilegiados a precios elevados para las castas altas de la sociedad, mientras la mayoría carece de servicio alguno. La división del sistema educativo en escuelas particulares y públicas en los Estados Unidos indica la tendencia: élites por un lado y analfabetismo por el otro. También las experiencias recientes en la ex Unión Soviética demuestran que la liberación de precios bajos estructuras monopólicas, causan desastres sociales.

Así, la reforma del Estado y la reducción del sector público no se resuelven con la disminución de ciertos gastos sociales o la privatización de sus funciones: exigen una reforma política que atañe a la sociedad en su conjunto. La reforma institucional nacerá de una democratización global o no será más que una ilusión óptica.

La necesidad de la democratización de la sociedad revela el problema central de la

propuesta de la privatización: ¿a quiénes confiere las funciones antes desempeñadas por el Estado, y cómo responder a la cada vez mayor complejidad de sociedades modernas?

En América Latina, el sector privado no ha sido un agente de desarrollo, sino de especulación y de proyectos centralizadores, aportando poco al mejoramiento de los servicios y mercancías ofrecidas, o a la tan deseada modernización de la sociedad. Frente a esta experiencia histórica, la reducción del gasto público es una propuesta insuficiente, pues se inscribe en una estrategia de descentralización del Estado y de la sociedad, o simplemente significa una redistribución de recursos de las clases medias articuladas al Estado hacia la burguesía nacional, sin ninguna garantía de mejoramiento de la educación, del sector de la salud, del transporte urbano o de los trámites administrativos y jurídicos. Una verdadera reforma del Estado, si bien incluye una racionalización de gastos, no se logrará con la privatización de sus funciones, sino con la flexibilización descentralizadora del aparato público. La privatización solo serviría en los sectores productivos que definitivamente no conciernen al Estado y que le desvían de su función principal: la de producir las condiciones sociales de la reproducción de los individuos.

Ahora, ¿cómo evitar la tendencia de toda burocracia hacia su crecimiento autoinducido y la rigidez de sus operaciones? Si bien es cierto que el sector privado

tiende a la concentración y centralización, minando de esta manera la calidad de las mercancías, el sector público tiende a enclaustrarse en los procedimientos administrativos.

El fortalecimiento de estructuras descentralizadas abre una perspectiva más allá de la controversia estéril: Estado versus privatización. Si la sociedad se caracteriza por una heterogeneidad pronunciada como la latinoamericana, la forma de lo público tiene que reflejar esta diversidad social, adecuando sus funciones a una red flexible entre poderes locales (municipios, gobiernos seccionales), entidades comunales y el Estado central, sostenida en los mecanismos de mercado.

La descentralización aquí sugerida responde a los fracasos del centralismo político y económico; ya no corresponde tanto a determinada moralidad política cuanto a las exigencias funcionales de sociedades cada vez más complejas. En este contexto, la capacidad de decisión de las entidades en las cuales tienen que resolverse las cuestiones prácticas es esencial: no solo en función de la higiene política y de la generación de una nueva cultura política, capaz de superar el sistema de castas, caciques y de subalternidad que tiene atado a la creatividad social, sino en función del manejo de sistemas complejos de organización social. La verticalidad de las estructuras de decisión se vuelve ineficiente en la medida en que la complejidad de los procesos sociales aumenta. Sin la participación activa de los actores no hay como ma-

nejar sistemas multidimensionales, pues el centro de decisión solo es capaz de referirse al marco general de las reglas del juego, más no a las decisiones peculiares. En este sentido la democratización de la sociedad es indispensable para lograr ésta participación creativa. El autoritarismo dominante en el mundo del trabajo latinoamericano no solo constituye un modo desagradable de conducta gerencial, sino un método desapropiado y contraproducente, encementando la ineficacia generalizada de las burocracias tanto públicas como particulares. El "team-work" no es un sueño antiautoritario, sino un procedimiento sine-qua-non en el manejo de estructuras complejas de organización social.

Ahora, si esto es acertado para sociedades que han internalizado cierta abstracción transparente de organización, en sociedades que se caracterizan por un juego complejo entre el autoritarismo y su complemento, la humildad teatral y la resistencia camuflada, estableciendo redes de doble sentido, mosaicos de información distorsionada que minan la posibilidad de decisiones prácticas desde arriba, la reforma descentralizadora se hace por un lado mas urgente, pues es ésta misma estructura social de doble piso y de desconfianza la que genera obstáculos para la delegación de decisiones.

A pesar de éstas barreras, por cierto muy difíciles de superar, a la larga no quedará otra solución para las burocracias latinoamericanas que someterse a una democratización de sus estructuras inter-

nas, sino quieren permanecer como uno de los obstáculos principales de la dinámica social. Las decisiones se toman donde efectivamente se ejecutan y donde existe capacidad de control - en las microestructuras del poder local y empresarial, o las decisiones y su ejecución se esfuman en las redes de la corrupción, el laberinto burocrático y la intransparencia social.

Así, el refortalecimiento de estructuras sociales democráticas describe un camino de descentralización del Estado, distante del simple discurso de la privatización. La superación del miedo a la "dispersión" y la disolución del Estado nacional puede conducir al reconocimiento de la diversidad social real, dotándola del marco institucional necesario para el intercambio de informaciones y mercancías.

A nivel técnico, la electrónica ha generado capacidades informáticas que resuelve la tensión entre centralidad y dispersión, estableciendo los flujos informativos necesarios entre los entes autónomos y el Estado Central. La visión cibernética de la organización social corresponde a la efectividad de la organización de estructuras naturales, abriendo el potencial del "caos organizado": estructuras rígidas e incapaces de procesar la complejidad de la información tienden a desaparecer, mientras las estructuras flexibles y dotadas de capacidad de "autoaprendizaje" sobreviven y enriquecen el sistema en su conjunto. La mayor fuerza productiva latinoamericana del

futuro no radicar  en sus minas, plantaciones o proyectos industriales gigantes, sino en la capacidad innovativa de jugar con el caos en una perspectiva que carecerá cada día más de proyectividad definida. El discurso sociológico de la heterogeneidad sigue caracterizando a la diversidad social como uno de los grandes obstáculos del desarrollo. Pero lo hace desde una idealización metafísica de la supuesta homogeneidad europea (que en realidad nunca existió): eleva la comunidad homogénea e igualitaria al status de la sociedad deseada, mientras ignora la potencialidad productiva de los procesos de diversidad real. En este sentido la sociología latinoamericana sigue siendo un ghetto de deseos paradis acos de intelectuales protegidos, y distantes de la sociedad en la cual viven.

La potencialidad creativa latinoamericana no va a abrirse bajo las cadenas de la centralidad burocrática, ni las reglas cerradas de las oligarquías. Su posibilidad radica en el reconocimiento de su diversidad cultural y social para poder articular sus propias reglas de funcionamiento social e institucional.

El mercado jugar  un papel importante como intermediario, suministrador de recursos e informaciones. Su límites definir  la misma sociedad, pues la salud, la educación o ciertas obras de infraestructura rebasan las posibilidades organizativas del mercado. Pero su ubicación fuera de las reglas del mercado y del Estado,

podría conducir a la creación descentralizada de funciones sociales bajo el control de instituciones locales.

Los criterios de eficacia se determinarán por las reglas del cálculo de costo - beneficio y el mercado será un punto de referencia del cálculo, pero no el único referente posible. Pues, como la calidad de la vida no se puede medir en términos monetarios, el límite entre la razón del mercado y la normatividad social solo se puede determinar en el juego político concreto. Por esto, la reforma del Estado tiene que girar sobre ésta frontera flexible y fluctuante, creando el marco institucional para permitir el juego de la autonomía social y refortalecer los mecanismos del mercado.

El problema está en que la descentralización institucional y el reconocimiento de la diversidad social no se dará desde arriba: será real cuando la misma sociedad lo reafirme. Los grupos de poder no van a autolimitarse, y las capacidades de la sociedad latinoamericana en crear sus ámbitos de expresión y decisión política aún son rudimentarias. Igualmente, el sistema de partidos políticos es tan débil que aún no está nutriendo un proceso de democratización real, más bien tiende a reproducir el juego del poder de las élites tradicionales. En el Ecuador, la socialdemocracia entr  al poder con la intención de crear una relación viva entre el partido y el gobierno para terminar en un presidencialismo intransparente.

Sin embargo, las experiencias mejicanas, la reciente colombiana, en torno a la formulación de una nueva constitución y los movimientos indígenas en el Ecuador, son indicios de una posibilidad nueva, capaz de romper la vieja estructura encostrada.

Al fin, lo que está en cuestión es, si la apertura va hacia el modelo del mercado total con las consecuencias ya visibles de la disolución del sujeto, o hacia una sociedad cuyo eje de funcionamiento económico será la articulación del mercado al derecho comunitario y el refor-

talecimiento de la autonomía de decisión de los segmentos sociales diferenciados.

Por el momento, todo parece marchar hacia la apoteosis del mercado y la homogeneización cultural pues, las principales corrientes sociales latinoamericanas se esfuerzan en participar -y sea en el último renglón - en la dinámica del gran "equalizer" del mercado mundial. Después de los discursos fracasados del desarrollismo y de la revolución parece quedar nada más que la "apertura hacia afuera".

FLACSO - Biblioteca

DEUDA EXTERNA, DESARROLLO Y ECOLOGIA

Arturo Eichler
Wolfgang Schmidt
Teodoro Bustamante
Gonzalo Oviedo
Juan Carlos Cuellar
Roque Sevilla
Esperanza Martínez
Alberto Acosta

**GRUPO DE TRABAJO SOBRE DEUDA EXTERNA
Y DESARROLLO - FONDAD**

(CAAP - CIUDAD - CERG - CECCA)