

REPENSAR EL ESTADO PARA MODERNIZARLO

Wilson Borja, Jorge Hernán Cárdenas
y Antonio Hernández Gamarra

El término “revolcón”, ahora empleado para las reformas al aparato del Estado, se ha convertido en una más de esas peligrosas palabras que el publicismo político utiliza para confundir el ruido de las acciones oficiales con su contenido. Así, no siempre es fácil separar la verdadera dimensión reformista de las medidas sobre la modernización, de su abrumador peso cuantitativo: 61 decretos, 2.508 artículos, 87 entidades afectadas, 23.000 trabajadores desvinculados, 40.000 millones de pesos suprimidos de la nómina anual. Para confrontar algunas opiniones sobre el tema, **Análisis Político** se acercó a tres personas cuyas experiencias y juicios podrían resultar esclarecedoras: Wilson Borja, presidente de Fenaltrase; Jorge Hernán Cárdenas, consejero presidencial para la modernización del Estado; Antonio Hernández Gamarra, economista y consultor.

Análisis Político: Desde los varios ángulos de observación que exige la reforma del Estado adelantada por el actual gobierno hay uno que es tal vez el menos cuestionado. Se trata de la necesidad de darle al nuevo modelo económico aperturista unas instituciones acordes con su dinámica tanto interna como externa. Es decir, que si el proteccionismo tuvo su reforma estatal en 1968, el neoliberalismo debe tenerla ahora. ¿Qué opinión tiene al respecto?

Wilson Borja: Se hace necesario clarificar un aspecto antes de responder: la reforma de 1968 fue el producto de una imposición del F.M.I. aceptada por el gobierno conservador de Guillermo León Valencia, en la carta de intención, que el ministro de Hacienda de ese entonces, Dr. Joaquín Vallejo Arbeláez, dirigió al señor Piean Paul Schewitzar, director del Fondo, en el que el gobierno accedía y se comprometía a suprimir los efectos perturbadores de los pliegos de peticiones y las huelgas hechas por los servidores oficiales. Fue puesto en marcha por

el gobierno liberal del Dr. Carlos Lleras Restrepo. El modelo aperturista llamado neoliberalismo es una imposición del F.M.I., que garantiza una nueva acumulación del capital, basada en la flexibilización laboral, con consecuencias económicas y sociales nefastas para toda la población; y lo peor es que mientras en el mundo se plantean otros modelos (caso de E.U., lo que no significa que lo copiamos), el gobierno insiste en aplicarlo, en vez de buscar nuestra propia vía de desarrollo.

Ahora bien, cualquier modelo económico debe partir del concepto de que la economía es un sistema en movimiento. De él hacen parte los seres humanos y las organizaciones sociales que se relacionan permanentemente entre sí y con el medio que los rodea, lo que en el caso colombiano debe complementarse con el estado social de derecho que la Constitución plantea en su artículo 1o. Este artículo habla de los derechos a la vida, de igualdad ante la ley, al trabajo, a la educación, a la seguridad social,

a la propiedad de la tierra, a la protección de la producción de alimento; a todo ello debe responder la reforma del Estado. Entonces es evidente que a cada modelo económico hay que darle un marco jurídico correspondiente pero la discusión está en cuál debe ser el modelo.

Jorge Hernán Cárdenas: Pocos temas inquietan tanto a la sociedad civil como el de las formas de Gobierno. El caso colombiano no es la excepción. Basta mirar un día cualquiera un periódico nacional o local y percatarse de cómo el tema de las decisiones e instituciones públicas siempre ocupa un primer plano. Lo que es lamentable ahora es que el único punto de referencia para entender y analizar la acción pública y las decisiones políticas se reduce a establecer si tal o cual decisión es o no neoliberal. La caricatura del Estado neoliberal y el Estado benefactor se ha convertido de manera simplista en el epicentro del debate sobre la intervención del Estado. Y la verdad es que no creo que sea muy prometedora esta línea de discusión. Permítaseme una breve digresión: para no traer únicamente el caso colombiano yo me pregunto: ¿por qué en Venezuela, en un país donde el Estado participa de manera tan importante y notoria en el Producto Interno Bruto, esto no obsta para cuestionar con tanta frecuencia y crudeza la eficacia de sus instituciones públicas? ¿Por qué ocurre lo mismo en el Perú, donde la participación del sector público en el PIB es mucho menor? Esto me insinúa que el debate no parece entonces ser sobre el tamaño del Estado, ni sobre el grado de la intervención pública o su participación en el PIB, sino más bien que la discusión se cifra sobre la eficacia de las acciones y decisiones públicas para elevar el bienestar.

Por eso creo que ha quedado atrás la idea voluntarista de que toda forma de intervención pública es necesariamente loable o plausible y que toda iniciativa privada es definitivamente mal intencionada y dañina. Nos llegó entonces la época del balance, de aceptar que para garantizar la provisión de bienes públicos se requiere muchas veces saber combinar sabiamente instituciones públicas, privadas y comunitarias. Me resisto, pues, a hablar de neo-

liberalismo como el eje básico de la discusión. Creo que ahora lo propio es distinguir entre buena y mala gestión pública. Entre instituciones y formas de intervención pública ineficaces y eficaces.

Antonio Hernández: Aun cuando la reforma administrativa de fines de 1992 suprimió algunas funciones del Estado y se propone privatizar otras, en mi sentir la verdadera reforma neoliberal se dio cuando se procedió a liberar el comercio exterior, los cambios internacionales, la política de precios y se dejó al mercado como único rector de la asignación de los recursos económicos. Fue en ese momento cuando, en la práctica, las funciones de las más importantes entidades estatales variaron respecto del papel que cumplían en el pasado. Los decretos de fines de 1992 sólo eliminan marginalmente algunas ineficiencias y suprimen la gestión del Estado como productor de algunos bienes y servicios. Pero no creo que por su alcance ellos tengan gran incidencia en la estructuración y el papel del Estado hacia el futuro.

Parecería que lo sustantivo fuera la idea de los mentores de la reforma para que la administración pública persiga como principios la moralidad, la eficacia, la economía y la imparcialidad frente a los ciudadanos, así como la supresión de los requisitos y los trámites innecesarios que se le imponen a la ciudadanía para cumplir sus obligaciones. Desafortunadamente, esa retórica no se corresponderá con la realidad hasta cuando el ciudadano se sienta verdaderamente protegido por el Estado y se logre la convivencia dentro del respeto a la ley. Algo que trasciende la expedición de unas normas, por bien intencionadas que ellas sean.

Análisis Político: Muchos afirman que no es posible, a menos de caer en el populismo, pretender adelantar sin costos sociales una reforma modernizante del aparato de Estado en Colombia...

Wilson Borja: Debemos afirmar que el Estado colombiano no ha tenido siquiera un verdadero desarrollo, que no es posible compararlo

ni con países del Tercer Mundo, como Argentina y Chile, entre otros, mucho menos con los desarrollados. Es un hecho que la reforma del Estado es un imperativo, dado el distanciamiento que éste ha venido teniendo frente a la comunidad, es una necesidad ante la creciente corrupción, impune por lo demás, y ante la falta de ajustes tecnológicos en la prestación de servicios que hicieron ineficiente la administración pública.

Por otra parte se debe ser enfático en que la "modernización" que realiza el gobierno es un problema de moda ideológica, de receta mundial, que conlleva al desmonte de entidades y sectores completos, como es el caso del sector agrario, donde el Estado deja de ejercer directamente funciones como las de adecuación de tierras, administración y operación de los distritos de riego, monopolio de las importaciones de productos agropecuarios y otras muchas más. Así se entroniza el clientelismo político y la descomposición administrativa al quedar el Estado con el papel de simple intermediario en la contratación administrativa, lo que ha sido el factor de mayor corrupción; ejemplos como el Guavio, Las Barcazas, el Metro de Medellín, lo demuestran.

¿Dónde está la definición de eficiencia y eficacia a la que se quiere llegar? Un costo social como el que vamos a sufrir los colombianos no justifica ninguna reforma modernizante.

Jorge Hernán Cárdenas: El Gobierno es consciente que la modernización del Estado no es sencillamente la expedición de un paquete de decretos, ni una serie de bien intencionadas decisiones del alto Gobierno. La modernización del Estado está más cerca al cambio de actitud y mentalidad de cada uno de los funcionarios de la administración pública y también al cambio cultural en las instituciones políticas y de la sociedad civil en general. Esto exige, entre otros esfuerzos, de la permanente construcción de instituciones públicas más responsables, con misión y metas mejor definidas, procedimientos más sólidos, una orientación del trabajo diario de manera que resulte cercano al ciudadano, ambientes de trabajo

abiertos a la innovación y la creatividad y que, en suma, generen una mayor exigencia y compromiso del funcionario.

La modernización del Estado también requiere de una vida política intensa, que le permita a la sociedad alcanzar sus retos y construir horizontes más amables y civilizados. No creo que se pueda hablar de modernización del Estado si este esfuerzo ciudadano no va acompañado de una renovación política, de partidos políticos más estructurados, con definiciones programáticas precisas, canales claros y fecundos de interacción con la sociedad civil, etc. Por último, hablar de modernización del Estado en ausencia de una sociedad civil activa y deliberante es una ilusión.

Antonio Hernández: En este aspecto cabe distinguir entre el problema a corto plazo, cuyas manifestaciones más notorias son el desempleo y el aumento del gasto estatal vía las indemnizaciones, de las repercusiones más duraderas que tendría la reforma del Estado en Colombia. Las compensaciones por los despidos son en principio justas e inevitables y los programas de readaptación laboral y creación de nuevos empleos pueden mitigar el impacto directo de la supresión de los cargos. Desafortunadamente hay la impresión de que poco se está trabajando sobre estas materias. Sin embargo, lo importante a largo plazo es que el gasto estatal pudiera reorientarse hacia aquellas áreas que, como la salud y la educación, contribuyen más al crecimiento económico y a una equitativa distribución de los ingresos. Por ello mismo el logro de la convivencia ciudadana y la disminución de los gastos en seguridad y defensa deben considerarse, a mediano plazo, como parte de la reforma del Estado colombiano.

Análisis Político: El Congreso de la República va a estudiar los decretos expedidos por el Gobierno y a sugerir modificaciones. Hay allí voces críticas que acusan al Gobierno de maniobrar ilegalmente con las facultades de reforma para sacar adelante sus fallidos intentos de privatización. ¿Cree Ud. que así podría verse la situación?

Wilson Borja: El artículo 20 transitorio de la Constitución tuvo su origen en la Constituyente, en medio de la discusión sobre la transferencia que la nación debía destinar a las entidades territoriales. Al estudiar los 62 decretos de modernización queda claro que, con muy pocas excepciones, estos no obedecen a dicho espíritu. En forma resumida las extralimitaciones del gobierno están en la eliminación de servicios esenciales que debe prestar directamente el Estado y en asumir funciones propias del poder legislativo. Pero definitivamente el problema no es el aspecto formal, sino si verdaderamente se cumplió con el mandato de conformar un estado Social de derecho que le garantice a los que no tienen nada, más del 40% de la población, el acceso a unos verdaderos servicios. En fin, a convertir al Estado en un instrumento para la democratización del país.

Jorge Hernán Cárdenas: El Gobierno mantiene firme su decisión de concentrar la discusión del tema de la privatización en el Congreso. Cabe recordar que el Proyecto de Ley 33 de 1992, que entre otros temas proponía un proceso de reestructuración y venta de Telecom, invitaba a un debate que el Gobierno quiso en todo momento llevar al seno del Congreso de la República. Independientemente de las calidades del Proyecto de Ley 33, lo que es claro es que acontecimientos lamentables, de todos conocidos, frustraron una sana deliberación democrática. Ahora, es claro que en virtud del Artículo Transitorio 20, el Gobierno podría haber avanzado en la privatización de Telecom, y no lo hizo. Esto podría indicar que el Gobierno es consciente que un debate de esta envergadura sólo le corresponde al Congreso de la República.

De otro lado, he escuchado insistentemente hablar de la privatización del SENA, porque ahora se permite la creación de corporaciones mixtas que participan del manejo de los centros de desarrollo tecnológico y formación profesional de esa institución. El hecho de que el sector privado, los trabajadores, las universidades, las entidades territoriales participen del manejo operativo de los centros no significa que el SENA se privatice. Yo no sé si los críticos de la mal llamada privatización del SENA advierten que en un artículo del Decreto que reestructura al SENA se le impide a esta entidad enajenar los activos que manejan los centros.

En el caso del Seguro Social la reforma sí introdujo algunas disposiciones que permiten una mayor contratación, con entidades públicas y privadas, para la prestación de servicios médico-asistenciales. Aquí no hay privatización de la función, la cual se conserva incólume, lo que cambia es la forma de provisión de los servicios médico-asistenciales, que tendrá que apoyarse más en la contratación. Así, gracias a la relación contractual, se faculta al Estado para elevar los niveles de responsabilidad con la gestión pública. Esto yo no creo que sea propiamente privatización.

Antonio Hernández: Son previsibles dos tipos de reacciones en el Congreso. Habrá quienes orienten el análisis de los impactos de los decretos de fines de 1992 por principios constitucionales e ideológicos. Y también habrá quienes tratarán de minimizar el desempleo entre sus protegidos cercanos. Experiencias recientes, como la discusión de la reforma tributaria, no permiten ser muy optimistas sobre cuál camino escogerá la mayoría de los congresistas.

