



<http://www.uasb.edu.ec/padh> - padh@uasb.edu.ec



Aportes Andinos N. 10 **Servicios públicos y derechos humanos**

Ajuste estructural del Estado

Jorge Luis Villada*

Contenido

La descentralización administrativa y política
La municipalización de servicios públicos
La privatización de servicios públicos
¿Hacia dónde vamos?
La comercialización de servicios

La descentralización administrativa y política

La descentralización se está llevando a cabo con rapidez en muchos países de América Latina y el Caribe. La responsabilidad del suministro de servicios y del gasto público se está delegando cada vez más en los gobiernos locales, pues es evidente que los gobiernos descentralizados son más eficientes para responder a las demandas por la provisión de servicios, más flexibles para adaptarse a los cambios en las circunstancias locales y más responsables frente a la población local que los gobiernos centralizados. En efecto, los gobiernos locales son mejores que los centrales en reconocer las necesidades y preferencias de sus residentes, lo que puede traducirse en proporcionar un mayor nivel de bienes públicos en cada jurisdicción, puesto que para sus habitantes es más fácil responsabilizar a los funcionarios locales que a los funcionarios del nivel central. Por lo tanto, las consideraciones de eficiencia a largo plazo indican que el reciente impulso descentralizador en la región es un acontecimiento muy favorable.

Según el Banco Mundial, “desde las elecciones populares para alcaldes en muchas ciudades de la región, se pueden encontrar muchos ejemplos de “prácticas óptimas” a nivel local. Entre estos ejemplos se incluye un mayor profesionalismo en la administración municipal, una movilización y manejo más efectivos de los recursos locales y regionales, innovaciones en la provisión de servicios públicos, mejoramiento de las relaciones entre el sector público y privado (entre otros un drástico aumento en la participación de las organizaciones no gubernamentales como socios en la provisión de servicios y una mayor intervención del sector privado) y una mayor participación local en la toma de decisiones públicas. A pesar de esta evidencia anecdótica, sin embargo, aún es necesario comprender mejor la real dimensión de estas mejoras y si han tenido o no efectos positivos concretos”. (Banco Mundial –“La larga marcha”-1997)

Por otra parte, advierte: *“Un sistema eficiente de tributación local y de participación en los ingresos es esencial para aumentar la eficiencia del proceso de descentralización y para mantener el equilibrio fiscal general. Si la descentralización en exceso de la transferencia a los gobiernos locales de los ingresos obtenidos por los gobiernos centrales y no de las actividades locales de recaudación de impuestos, los funcionarios locales tendrán pocos incentivos para utilizar eficientemente los recursos o para someterse al control de las comunidades locales”.*

En dicho caso, la carga de las finanzas del gobierno central rápidamente puede llegar a ser insostenible. Este problema se agrava cuando la transferencia de ingresos es deficiente, la “coparticipación”, o la repartición de unos pocos ingresos tributarios entre los gobiernos centrales y locales, induce a las autoridades territoriales a doblegar su autonomía en función de lograr “mayor atención” del gobierno central. De hecho, la dependencia de las “transferencias” determina el sometimiento a políticas definidas por los gobiernos nacionales en múltiples campos (estructura administrativa; planes de desarrollo local y regional; privatización de entidades y servicios públicos; sistema de tarifas e impuestos y de contratación; administración de personal, regímenes prestacionales y salariales, etc.).

La municipalización de servicios públicos

En el contexto de la descentralización, mediante la aplicación de un sistema de participaciones, los gobiernos centrales transfieren recursos a los municipios para cubrir obligaciones relacionadas con salud, educación, vivienda, desarrollo local (infraestructura), subsidios, entre otros. No se ignora que la salud y la educación representan el mayor porcentaje de estas transferencias (aproximadamente el 80%), en razón del alto costo de las nóminas de maestros y empleados de la salud, la construcción de centros hospitalarios y escuelas, su mantenimiento y sostenimiento. Le sigue en importancia o incidencia, la expansión de la infraestructura del suministro de agua, alcantarillado y otros servicios públicos domiciliarios.

Estas transferencias, por supuesto, son insuficientes, razón por la cual los municipios se ven abocados a enfrentar las demandas de las comunidades, lo que consecuentemente profundiza la exclusión social y la pobreza. Esto, naturalmente, responde al proceso de ajuste estructural del Estado, encaminado a reducir el tamaño de la administración central y delegar sus responsabilidades sociales en los entes territoriales. La incapacidad de los municipios para satisfacer las necesidades básicas de la población, alienta la participación del sector privado que se presenta como alternativa en la oferta de servicios públicos. Así, se abre las puertas a la privatización.

La privatización de servicios públicos

En efecto, la estrategia principal está encaminada al desarrollo de un proceso progresivo de privatización de entidades y servicios públicos, proceso que debe enfatizar, pero no agotarse, en las actividades típicamente industriales y comerciales que realiza el Estado. No debe reparar en la distinción jurídica relativa a la naturaleza de la entidad que las desarrolla. Entre tales actividades se incluyen las hoteleras y de turismo; servicios financieros; producción manufacturera; grandes proyectos de irrigación; producción cinematográfica; minería y petróleo; extracción y distribución de gas; generación, transmisión de energía eléctrica; industria petroquímica; telefonía local; producción y comercialización de insumos agropecuarios; transporte; puertos; previsión social; formación y actualización catastral; correo; importación y exportación de alimentos; tiendas gubernamentales; construcción de vivienda; producción y distribución de licores, salud y educación, entre otras.

Así mismo, cobija algunas actividades que han venido realizando entidades públicas. Entre ellas las construcción, sostenimiento y mantenimiento de obras públicas, de almacenamiento y depósito, impresión, producción audiovisual, restaurantes y cafeterías, mecánica, aseo, reparación de maquinaria, transporte de personal, procesamiento automático de datos, operación de bibliotecas y centros de documentación, lectura de medidores, facturación, entrega de facturas y gestión de recaudo, cobro y pagos.

En relación con tales actividades debe examinarse todo el abanico de alternativas de gestión, desde las típicamente estatales hasta las puramente privadas, pasando por variedades de relación contractual que estén entre uno y otro extremo. Así mismo, debe considerarse desde la renuncia a algunas funciones hasta la simple eliminación de monopolios estatales

No se requiere mucho esfuerzo para entender que la adopción de este esquema tiene graves consecuencias laborales: despidos masivos y extinción de la relación contractual propia de los trabajadores oficiales, ligados a la construcción, sostenimiento y mantenimiento de obras públicas o quienes prestan servicios en las empresas industriales y comerciales o de economía mixta del Estado.

El esquema propuesto permitiría recuperar, liberar y revalorizar recursos públicos, con el propósito de reasignarlos para construir un eficiente aparato de justicia y para desarrollar la competencia técnica y las capacidades institucionales de las fuerza militares, los cuerpos de seguridad y la policía, esto es, la metamorfosis del Estado bienestar en Estado gendarme. Esto no es nuevo, desde el decenio de los años 80, caracterizado por la crisis de la deuda, se iniciaron las presiones del FMI y el BM, para forzar los cambios y ajustes estructurales del Estado, en desarrollo de las políticas neoliberales impuestas por la globalización del capitalismo.

¿Hacia dónde vamos?

En la medida que avanzan los procesos de reestructuración estatal, que fundamentalmente apuntan a la privatización de las empresas de servicios públicos domiciliarios, la educación y la salud, además de las actividades industriales y comerciales, se entenderá cabalmente que los países de América Latina y del Caribe están preparados para ingresar al ALCA o para suscribir acuerdos bilaterales de libre comercio con los desarrollados del norte.

El ALCA es una realidad, un proceso en marcha, cuyas consecuencias, económicas y políticas, se evidencian en la crisis que viven los pueblos del continente americano. Se fraguó en 1995 bajo las pautas de la "Iniciativa para las Américas" que formuló el Presidente Bush (padre), ante la impositiva necesidad del gobierno de los Estados

Unidos -y las transnacionales de capital norteamericano- de mejorar sus ventajas competitivas en el campo comercial frente a sus competidores europeos y japoneses.

Para el desarrollo y culminación de las negociaciones del ALCA se fijó un plazo de 10 años (hasta el 2005), al cabo del cual se aplicarán los acuerdos y condiciones que paulatinamente ha venido imponiendo Estados Unidos a los pueblos latinoamericanos. En efecto, Estados Unidos ha buscado, por medio de cualquier mecanismo de presión, abrir los mercados del sur, lo que ha significado que estos países eliminen todo tipo de barreras a las empresas y productos extranjeros. Tales barreras son: aranceles, cuotas límites anuales o mensuales sobre la cantidad de bienes que se pueden importar y exportar, contratos preferenciales para la compra de bienes nacionales, y todo tipo de subsidio o preferencia que los gobiernos del sur antes daban a sus productores nacionales, industriales o agrícolas.

Lo anterior significa que todos los países deben abrir sus mercados para que las empresas extranjeras puedan conquistarlos, desplazando así a los productores nacionales de sus propios mercados. El resultado siempre va a ser el mismo: un costo social altísimo, una pérdida enorme de soberanía, y el retraso total de la búsqueda de un desarrollo económico nacional con equidad.

Los tratados de integración comercial en Latinoamérica (Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el MERCOSUR,) supuestamente se traduciría en mayor capacidad negociadora con los países desarrollados. Sin embargo, las presiones sobre estos intentos de autonomía, expresión de soberanía, han resultado infructuosos frente a las maniobras y presiones de los Estados Unidos. Experiencias amargas, como "el efecto tequila" en México y las crisis económicas y políticas de Brasil, Ecuador, Uruguay, Bolivia, Perú, Argentina, Venezuela y, más recientemente, Colombia, son manifestación de la debilidad competitiva de los países del sur.

Colombia, en particular, ha sido objeto de sucesivas intervenciones del FMI, el BM y el BID, mediante la formulación de recetas económicas de choque (apertura económica; reformas laborales y de la seguridad social; reformas tributarias, reducción del Estado), cuyas consecuencias, entre otras, son: la ruina del campesinado, altas tasas de desempleo y subempleo, precarización y

flexibilización laboral, concentración del ahorro por concepto de pensiones en el sector financiero, privatización creciente de la salud, la educación y los servicios públicos domiciliarios, liquidación de empresas estatales, aumento desbordado de la pobreza y agudización del conflicto armado, con su secuela de desplazamiento masivo.

No se equivoca quien en el Foro de Quito contra el ALCA, manifestó: "El ALCA no es un instrumento distinto a la guerra: es esencialmente una doble declaración de guerra comercial y financiera. Las corporaciones transnacionales estadounidenses pretenden desplazar a sus competidores europeos y asiáticos de su actual participación en el mercado subcontinental, al tiempo que disputan a los latinoamericanos sus propios mercados locales y regionales, e incluso su participación en el mercado mundial. Así, el ALCA se perfila como un programa integral de recolonización, cuyas previsible consecuencias amenazan superar la tragedia del colonialismo español".

Para el dogma neoliberal, con excepción de la gestión estatal encaminada a garantizar la seguridad ciudadana, la regulación y control de normas y la administración de justicia, funciones que son indelegables, prácticamente no existe actividad económica y social de la órbita pública donde la iniciativa privada no tenga posibilidades de intervenir. A los países latinoamericanos se les impone la liquidación o privatización de empresas y servicios estatales, calificados como monopolios, y conceder a las empresas multinacionales el derecho de entrar en el país, es decir, destruir las empresas nacionales y establecer un nuevo monopolio privado protegido por la legislación interna.

La comercialización de servicios

Los acuerdos concluidos, en el marco de la OMC, para promover el crecimiento del comercio internacional, pone en peligro el papel de los Estados en la tarea de determinar políticas para el bien de los intereses de los países en vía de desarrollo y de sus gentes. Connotación especial, merecen los compromisos relacionados con el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), cuyos efectos amenazan con desbordar cualquier cálculo sobre las posibilidades competitivas de nuestras naciones a la hora de

enfrentar el avance del implacable desarrollo del comercio internacional, con el predominio de los países desarrollados. Esto preocupa mucho más cuando de examinar se trata las condiciones que se vienen imponiendo a los países latinoamericanos en las negociaciones del ALCA, que a todas luces, tiene las características propias de un acuerdo de anexión a los intereses norteamericanos.

Las cuestiones que forman parte de la liberalización del comercio de servicios son complejas. Abarcan las nuevas tecnologías, la naturaleza misma de la democracia en el futuro y el medio ambiente. Afectan al carácter de los servicios públicos, sobre todos los servicios domiciliarios, la salud y la educación. La liberalización del comercio de servicios forma parte del proceso de mundialización; está realizándose y continuará, ya que ofrece la posibilidad de ganar dinero en proporciones superiores a las previstas en la comercialización de mercancías. Las teorías económicas sobre la ventaja competitiva se aplican tanto a los servicios como a las mercancías.

Lo anterior tiene una profunda trascendencia sobre las reglas del comercio, cuyo alcance anterior estaba limitado al comercio de productos, razón por la cual su enfoque era la rebaja de las tarifas y las cuotas. En consecuencia, los acuerdos de comercio también incluirán la competencia internacional en "los servicios", a saber: los servicios financieros (bancos, corporaciones, etc.), las telecomunicaciones, el correo, los servicios públicos domiciliarios, la salud y la educación.

En muchos países, compete al Estado asegurar y proteger el acceso a los servicios básicos para el desarrollo humano a todos sus ciudadanos, razón por la cual el Estado mismo provee tales servicios. Sin embargo, son también muchos los países donde se ha abierto la posibilidad a sectores con fines de lucro para participar en la provisión de los mismos. Muchas corporaciones multinacionales ven en los servicios públicos un mercado que podría generar muchas ganancias si fueran privatizados y "liberados" de las regulaciones estatales.

La aplicación del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios profundizará y acelerará la privatización del sector público de las Américas, por efecto del ALCA, cuyas regulaciones integran las decisiones y estrategias de la OMC, por cuanto los países del continente también participan en

este organismo comercial. Todos los intentos fallidos hasta ahora de privatizar servicios como la seguridad social, la salud, la educación y los servicios públicos domiciliarios, entre otros, encontrarán en el ALCA el escenario propicio para hacerlo de manera obligatoria e irreversible.

Jorge Luis Villada. Pedagogo e investigador social. Actualmente se desempeña como Facilitador de procesos de formación de la Internacional de Servicios Públicos, ISP.