

Administración e instituciones públicas en América Latina

Susan Rose Ackerman – Universidad de Yale

Introducción

La mayoría de los países latinoamericanos tienen una constitución democrática, una burocracia funcional y un sector judicial con formación profesional. Sin embargo, su funcionamiento es irregular. Algunas instituciones de algunos de esos países funcionan al menos tan bien como las de países más prósperos, pero otras están plagadas de corrupción y dispendio. El presente trabajo se concentra en la importancia de reformar la administración pública y el sistema judicial, y las recomendaciones que aquí se presentan pueden servir para complementar propuestas concebidas para fortalecer los sistemas judiciales latinoamericanos, tradicionalmente débiles.

En varios casos es necesario llevar a cabo reformas en tres áreas: la manera en que el Estado interactúa con sus ciudadanos y empresas, el grado de profesionalismo y honradez del personal de la administración pública, y la supervisión del funcionamiento del gobierno. Han sido pocas las opciones de reforma que se han puesto a prueba rigurosamente en la región y, en todo caso, las reformas se deben concebir y dirigir a fin de satisfacer las necesidades de países específicos. En el presente trabajo se analizan los retos que encara la región, las diferencias entre sus países y se proponen respuestas adecuadas.

El reto

Un funcionamiento institucional deficiente conduce a resultados sociales y económicos contraproducentes. Distinguir entre causa y efecto, sin embargo, puede ser difícil. Por ejemplo, la corrupción limita el crecimiento pero un desempeño económico deslucido la fomenta. La corrupción es un síntoma de debilidades subyacentes en el funcionamiento del Estado.

Los países latinoamericanos por lo general se ubican en el nivel intermedio de ingreso per cápita, bienestar, eficacia gubernamental y calidad institucional. Pero hay excepciones a la regla general de que una mejor gestión gubernamental se relaciona con puntajes más elevados en el Índice de Desarrollo Humano (HDI, por sus siglas en inglés). En términos del HDI, Chile percibe un beneficio marginal del bajo nivel de corrupción del país en comparación con otros países de elevado nivel de HDI. Por el contrario, Argentina tiene un desempeño bastante bueno a pesar de niveles de corrupción relativamente elevados. (Recuérdese que el HDI le asigna una menor importancia al aumento del ingreso en relación con el nivel de salud y educación a medida que aumenta el ingreso.)

La competencia del gobierno también incide en la seguridad y la eficacia en la aplicación de la ley. En los países donde impera la corrupción tiende a haber niveles elevados de delincuencia organizada, aunque no se ha determinado que exista una correlación estricta en todos los casos. A otro nivel, la corrupción también tiende a reducir la confianza en el sistema político.

Los índices específicos sobre la calidad de la gestión gubernamental presentan una imagen más cuantitativa que la simple percepción de corrupción, aunque no bastan para producir una imagen clara y coherente. El Salvador tiene fama de tener niveles más bajos de corrupción, pero la eficacia de la gestión de su gobierno y el estado de derecho también registran niveles bajos. Colombia, Brasil, México y Argentina figuran relativamente bien en todos los aspectos, mientras

que Perú parece tener un gobierno particularmente ineficaz, a pesar de niveles de corrupción similares a los de México.

El Banco Mundial ha publicado un estudio cuantitativo de la actividad empresarial (“Doing Business”) en 155 países en el que se muestran los costos que representa para las empresas el cumplimiento de la normativa legal. Los países latinoamericanos tienden a ubicarse en la banda media pero algunos países tienen fortalezas o debilidades claras. En una comparación entre los países cuyo sistema jurídico se remonta al francés, una comparación con Francia, España, Portugal y Estados Unidos, salen relativamente mal parados Venezuela, Brasil, Honduras, Bolivia, Guatemala y Ecuador. Es probable que las dificultades para hacer negocios entorpezcan el crecimiento económico y alienten a las empresas a circunvenir la normativa formal.

En el caso de países con una gestión gubernamental precaria está claro que se necesitan reformas radicales, pero para la mayoría de los países de la región la situación es más matizada y las políticas específicas deben tomar en cuenta las condiciones individuales de cada país. Además, al limitarse a observar el ambiente para los negocios se pasan por alto los problemas de la gente común y corriente. Es preciso observar más detenidamente los problemas vinculados con la administración pública y la ley.

La administración pública

Una burocracia que funcione debidamente no sólo facilita el crecimiento económico, sino que además es un elemento necesario para poder poner en práctica adecuadamente las demás iniciativas del Consenso de Copenhague. Si el Estado no funciona eficientemente, hasta las políticas más benignas pueden tener escasos efectos.

La precariedad del desempeño de la administración pública puede manifestarse de varias maneras distintas e interrelacionadas. En primer lugar es preciso separar el papel del individuo en su condición de funcionario público de su comportamiento como ciudadano particular. El favoritismo propio de la vida familiar no debe estar presente en la gestión de un burócrata, pero puede ser difícil de erradicar, especialmente si los salarios son bajos. Pero este tipo de corrupción también puede darse en los niveles superiores de la burocracia si tales conductas están profundamente arraigadas.

En segundo lugar, hasta una administración pública eficaz puede verse entorpecida por un marco jurídico poco claro o extremadamente complejo y el soborno puede ser un medio de aligerar la carga de trabajo. Un tercer motivo es el seguimiento y control precario de los presupuestos, lo que puede representar un incentivo para la malversación de fondos. En cuarto lugar, es preciso asignar las tareas apropiadamente a los diversos niveles del gobierno. Una descentralización excesiva conlleva el riesgo de que el aparato burocrático caiga en manos de elites locales, mientras que un centralismo excesivo puede conducir a una jerarquía rígida e insensible.

Los ciudadanos particulares, los grupos fiscalizadores, los medios de comunicación y los partidos políticos de oposición también deben estar en condiciones de monitorear el gobierno y, cuando sea preciso, obligarlo a rendir cuentas. Pero eso puede ser realmente eficaz sólo si el sistema brinda información a personas o entidades externas y cuenta con mecanismos para aceptar y responder a las críticas que se le puedan formular.

Por último, se debe reconocer que la corrupción o la captación de funcionarios de alto nivel de la administración pública pueden tener consecuencias especialmente graves, puede llevar al estado al borde de una crisis y quebrantar la economía. Por ejemplo, puede que haya funcionarios policiales de alta jerarquía colaborando activamente con grupos de la delincuencia organizada, y puede que políticos de alto nivel tiendan a favorecer a determinadas empresas al otorgar contratos y concesiones de importancia.

Todos estos aspectos de una gestión precaria de la administración pública son básicamente de naturaleza estructural y la reforma debe acometer los incentivos políticos y económicos de fondo que los hacen posible.

El poder judicial y la aplicación de la ley

Un poder judicial eficaz e independiente hace posible el estado de derecho y apuntala tanto un sistema democrático como el funcionamiento del libre mercado. Desafortunadamente, entre 20% y 40% de los encuestados en la mayoría de los países latinoamericanos expresaron una cierta falta de confianza en el poder judicial, según reveló un estudio de Latinobarómetro. Una encuesta de hogares realizada en Perú reveló que la ciudadanía considera al poder judicial como la institución más corrupta del país, seguido por la policía. En algunos países la fiscalía también puede ser considerada corrupta.

El proyecto Lex Mundi analizó el funcionamiento del sistema jurídico de una serie de países en cuanto a algunos problemas de rutina de la actividad empresarial. La conclusión fue que mientras mayor sea el nivel de formalismo jurídico, mayor será la expectativa de demoras, menor será la congruencia, probidad e imparcialidad de los tribunales, y mayor será el nivel de corrupción. Sin embargo, prácticamente todos los países latinoamericanos tienen sistemas jurídicos basados en la tradición europea continental (más bien formal), a despecho de lo cual persisten grandes disparidades de desempeño. De modo que, en el caso de América Latina, da la impresión de que conviene tomar en cuenta estas diferencias de aplicación entre unos y otros países.

Las demoras del sistema pueden alentar a las empresas a adoptar prácticas que limiten los pleitos legales, pero la corrupción del poder judicial y una aplicación extralegal también son consecuencias posibles. Pero no basta simplemente con reducir las demoras si los tribunales están sujetos a influencias políticas y si no se hacen cumplir los fallos judiciales. Debido a que se necesitan tribunales que funcionen debidamente —independientemente del grado de eficacia que exhiban otros procesos de resolución de disputas menores— está claro que en la mayoría de los países de la región se le debe dar prioridad a la reforma judicial.

Soluciones

Una reforma eficaz tiene tres componentes, los cuales se tratan a continuación: administración pública, supervisión y rendición de cuentas, y el régimen de administración de la justicia.

Administración pública

La simplificación y agilización de la normativa y el fomento de la competencia tienen beneficios demostrables, pero pueden resultar difíciles de llevar a la práctica si la burocracia y el sistema

legislativo son débiles. Una alternativa es modificar primero la manera en que se proporcionan los bienes y se prestan los servicios.

Recaudación de impuestos

El nivel de tributación al que están sometidos los ciudadanos varía de un país latinoamericano a otro. Los países que cobran la menor proporción de su PIB en forma de impuestos son Haití, Guatemala, Venezuela, Ecuador, México y Perú, y eso entorpece considerablemente su eficacia.

La simplificación y una mejor gestión del régimen tributario pueden generar beneficios reales. En Bolivia, la proporción del IVA que se deja de recaudar bajó de 42% a 29% en los tres años siguientes a la reforma de las aduanas, y, en Perú, los ingresos por concepto de aranceles aumentaron de 23% a 35% del ingreso total en un plazo de seis años.

Una reforma específica que ha resultado económica ha sido la creación de una dirección tributaria de carácter semiautónomo. Por ejemplo, en Perú, el total de ingresos por concepto de impuestos aumentó de 8,4% a 12,3% del PIB, al mismo tiempo que se redujeron las tasas de muchos impuestos. Tras la aplicación de un programa de reducción del personal que había para ese entonces y la contratación de personal nuevo, 81% de las personas encuestadas manifestaron que los empleados de esa dependencia estaban perceptible o considerablemente mejor calificados que anteriormente a las reformas. Además, 85% de los encuestados consideraron menos corrupto a ese personal.

Las reformas de ese tipo tienen costos marginales bajos y hasta negativos. Sin embargo, no necesariamente son robustas si en otras instituciones impera la corrupción. En varios países los funcionarios públicos han erosionado la autonomía de las instituciones a cargo de la recaudación tributaria, lo que pone de relieve la necesidad de una reforma más amplia.

Procura y regulación de la actividad empresarial

Una regulación compleja y costosa de la actividad empresarial alienta el crecimiento del sector informal de la economía. La agilización del sistema puede promover el crecimiento económico al captar más actividades económicas para el sector formal y permitirles un mejor acceso al capital y a los mercados. Sin embargo, incluso después de reformas de esa clase, la procura de productos y servicios por parte del gobierno puede seguir siendo una fuente de corrupción y dispendio. Conviene que las reformas en este ámbito incluyan sistemas estandarizados de compra a través de Internet que ofrezcan pocas oportunidades de corrupción.

Privatización y contratación externa

Muchos países latinoamericanos privatizaron empresas de servicios básicos durante los años 90 con el objeto de aumentar los ingresos y mejorar el desempeño. Sin embargo, a menudo los resultados tuvieron sus altibajos, a despecho de lo económicas que hayan podido resultar esas iniciativas. En algunos casos, la población rural ha salido comparativamente menos favorecida que la población urbana, mientras que en otros se ha reducido la demanda latente mediante el simple expediente de incremento de precios.

Crear monopolios sin contar con un régimen normativo eficaz ha resultado problemático y actualmente se está viendo una reacción intensa contra nuevas privatizaciones. Todo esto hace pensar que por ahora no conviene darle prioridad a nuevas privatizaciones en la región.

Otra opción intermedia es contratar externamente servicios con prestadores del sector privado, especialmente entidades sin fines de lucro, mientras que el gobierno aporta los fondos y establece los requisitos. Se han observado resultados positivos en la prestación de servicios primarios de atención médica y nutrición en Bolivia y Guatemala.

En general, en vista de que una nueva iniciativa generalizada de privatización no luce como una opción viable en la región, la reforma interna del Estado se hace una prioridad aún mayor.

Reforma de la administración pública

Aunque la calidad de la administración pública varía considerablemente, la mayoría de las democracias latinoamericanas deben fortalecer las capacidades generales de sus respectivas administraciones públicas. El personal debe recibir una capacitación adecuada y se deben crear condiciones de trabajo que atraigan a interesados de alta calidad.

Los salarios no parecen ser un impedimento: en la mayoría de los países los trabajadores del sector público perciben una remuneración mejor que la de sus contrapartes del sector privado. Las mujeres también salen beneficiadas con las posibilidades de obtener empleos gubernamentales porque el sector privado formal les ofrece menos opciones. Por lo tanto, motivar y reorganizar la administración pública parece ser una prioridad mayor que pagar aumentos.

Brasil se ha mostrado muy activo en cuanto a las reformas y un amplio programa federal de administración pública de obligatorio cumplimiento, contemplado en la Constitución de 1988, así como una contratación meritocrática se han convertido en la norma. La proporción de empleados públicos con título universitario ha aumentado de 39,2% en 1995 a 94,1% en 2001. Aunque esto ha aportado pocos beneficios en el corto plazo, la reforma ha continuado a buen paso. Chile también ha llevado a cabo reformas, entre las que figuran las evaluaciones basadas en los resultados y los ascensos meritocráticos.

Aunque las reformas de ese tipo son importantes, primero es preciso que las mismas cuenten con apoyo político. En algunos casos es preciso identificar y aprovechar las oportunidades que se presenten, y las reformas no deben ser muy rápidas si se aspira a mantener dicho apoyo. El alcance de las reformas puede verse limitado por las realidades políticas, sin que por ello dejen de tener beneficios reales. Por ejemplo, en México la reforma se ha limitado a los niveles superiores de la burocracia, pero ya las decenas de miles de cargos que había disponibles para fines clientelares se han reducido a unos cientos.

Supervisión y rendición de cuentas de la administración pública

Las reformas internas de ese tipo se deben complementar con supervisión. El establecimiento de mecanismos adecuados de rendición de cuentas puede resultar un ejercicio delicado de equilibrio, pero las dos reacciones más generalizadas son la creación de instituciones gubernamentales encargadas de la supervisión y de la promoción de la autonomía ciudadana, a veces, ambas cosas.

Muchos países de la región cuentan con entidades de supervisión financiadas por el Estado cuya eficacia depende de su grado de independencia y de las sanciones que puedan aplicar. Idealmente, los gobiernos deben cerciorarse de que sus actos sean transparentes y sus ciudadanos dispongan de medios simples para hacer constar quejas, sin necesidad de alentar a grupos que pueden no ser más que títeres de poderosos grupos de cabildeo.

Los beneficios de la rendición de cuentas se muestran en una encuesta del Banco Mundial entre funcionarios públicos de Bolivia que revela que un nivel bajo de corrupción, niveles elevados de transparencia y saber oír la voz de los usuarios también guardan una relación con un mejor desempeño y un mayor acceso para los pobres.

Información pública y auditoría

Los gobiernos transparentes deben mantener informada a la ciudadanía sobre los presupuestos, la actuación legislativa, etc., y la información financiera debe ser sometida a la auditoría de un organismo independiente, de credibilidad y eficaz.

Las auditorías independientes pueden traer como consecuencia una verdadera rendición de cuentas políticas. En Brasil se divulgaron los resultados de auditorías de cuentas de gobiernos municipales seleccionados al azar antes de procesos electorales y los alcaldes a cargo de las cuentas problemáticas recibieron menos votos. Pero la mayoría de los organismos auditores, dado que forman parte del gobierno, no son tan independientes. En América Latina todas las entidades contraloras presentan debilidades de uno u otro tipo y los casos de Argentina y Ecuador son los peores. De ahí que la supervisión por parte de la ciudadanía, facilitada por una legislación que promueva la libertad de información, también tenga un papel que desempeñar.

Sólo seis de los países latinoamericanos habían promulgado leyes de libertad de información para 2005. Esas leyes deben alentar a los organismos gubernamentales a poner en orden su información a fin de facilitar la consulta de la misma, y la presión por parte de la sociedad civil debe alentar la recaudación y divulgación de esos datos. Sin embargo, los costos son considerables en el caso de los países en desarrollo. Por ejemplo, el Instituto Federal de Acceso de México tiene apenas 150 empleados y un presupuesto de \$25 millones; una proporción del PIB considerablemente mayor que en EE.UU. o Canadá.

Los medios de comunicación y la opinión pública

La información que emite el gobierno debe ser analizada y tratada públicamente por los críticos. Para eso es preciso contar con medios de comunicación libres y que funcionen debidamente, aunque la libertad de prensa nominal queda comprometida si la mayoría de

los medios se vinculan con partidos políticos. La organización Freedom House considera que en América Latina los medios de comunicación son en su mayoría libres o parcialmente libres. En Perú, la caída del gobierno de Fujimori, precipitada por una sola televisora por suscripción no corrompida, demuestra la importancia que tienen los medios de comunicación para la rendición de cuentas en una democracia.

Asociaciones privadas y organizaciones sin fines de lucro

Las leyes que facilitan la creación de organizaciones no gubernamentales (ONG) pueden ayudar a mejorar la rendición de cuentas. Sin embargo, es importante evitar caer en la dependencia del erario público, lo cual limita la disposición de los medios a la crítica. Aunque a veces las ONG de América Latina pueden ser sumamente críticas de los gobiernos, cumplen un papel limitado debido en parte a los bajos ingresos de sus simpatizantes y también a causa de limitaciones políticas. Es preciso eliminar los obstáculos a su creación y financiamiento.

Participación de la base en el proceso de toma de decisiones del gobierno

La participación en el proceso político debe ser abierta a todos los ciudadanos y no puede estar bajo el control de elites organizadas. La falta de participación se puede deber al temor a intimidaciones, en cuyo caso el gobierno debe tomar medidas para meter en cintura a las elites locales.

En América Latina se han hecho muchos intentos de promover la participación de las poblaciones rurales en el diseño y monitoreo de programas de desarrollo agrícola y a los habitantes de las ciudades en los procesos de toma de decisiones del gobierno. En el caso bien documentado de Porto Alegre en Brasil, la formulación del presupuesto mediante la participación general desempeñó un papel en la mejora de los servicios y el aumento de la recaudación tributaria, y esa iniciativa se ha extendido a más de 300 municipios del país.

No existe una guía simple para la participación popular que se pueda aplicar uniformemente en toda la región. Pero si se puede forjar el esfuerzo conjunto entre los reformadores del gobierno y los estratos de menores ingresos, entonces el éxito es posible.

Diseño de políticas nacionales

La participación de la base puede ser eficaz a nivel local pero también se debe facilitar la participación a nivel nacional. La Ley de Procedimientos Administrativos de EE.UU. (Administrative Procedures Act) presenta un modelo de formulación de normativas mediante un mecanismo de notificación y comentarios. Un sistema de ese tipo inevitablemente introduce demoras y la revisión judicial debe actuar a modo de control de su uso. No obstante, los funcionarios públicos que redactan las políticas deben tener presente que su labor estará sujeta al escrutinio ciudadano.

El sistema jurídico

Las democracias emergentes necesitan contar con un sistema jurídico imparcial e independiente (pero sujeto a la rendición de cuentas) que brinde tanto a las partes litigantes como a los jueces

incentivos para conducirse de manera responsable. Actualmente muchos sistemas jurídicos de la región adolecen de graves debilidades.

La selección y el nombramiento de jueces es un elemento evidentemente importante, aunque los magistrados acertadamente nombrados no están exentos de caer en la corrupción. Los tribunales constitucionales y supremos son nominalmente las instituciones más independientes en América Latina, pero los nombramientos de sus miembros suelen ser de carácter muy político. La creación de consejos de la judicatura que nombren a los jueces debe contribuir a mantener la independencia, pero la experiencia de la región hasta ahora no ha sido positiva.

Los fiscales o procuradores pueden ser parte bien sea del poder ejecutivo o bien del judicial, pero ninguno de éstos puede garantizar la independencia y el profesionalismo. En Brasil, el procurador es en gran medida independiente del resto del gobierno, pero los resultados han sido muy poco alentadores en términos de prestigio y profesionalismo. Sin embargo, estos resultados varían de uno a otro estado de Brasil y cada uno de ellos dispone de distintos niveles de recursos, pero vale la pena sopesar esta opción.

Las demoras constituyen un problema grave en los tribunales, en parte debido a que los jueces deben destinar gran parte de su tiempo a tareas ajenas a los fallos propiamente dichos: 70% en el caso de Argentina, por ejemplo. No sorprende que las demoras contribuyan a promover la clase de corrupción administrativa en la que partes litigantes sobornan a funcionarios o jueces para acelerar los procesos. La simplificación de los procedimientos judiciales puede mejorar esta situación. En algunos países gran parte los casos nunca llegan a su término formal: 80% en el caso de México. En tales casos, el fomento de los arreglos extrajudiciales pudiera ser una buena opción.

En algunos campos del derecho es posible resolver disputas por medios alternativos. En Colombia, por ejemplo, un sistema de juntas comunales ha conseguido resolver disputas de tierras en zonas rurales. Los gobiernos municipales han aceptado sus dictámenes consultivos y el valor de las tierras ha aumentado.

Costos y beneficios de políticas alternativas

Claro que no existe una solución única. Los problemas son multifacéticos y para poder poner en práctica algunas soluciones puede ser preciso superar obstáculos de índole política más que económica, y cada país de la región tiene necesidades distintas. No obstante, se proponen cinco áreas en las cuales las reformas son prometedoras.

Opción 1

Mejorar el desempeño y limitar la corrupción en la reglamentación, la recaudación de ingresos y la procura. Eso debe ayudar a producir un crecimiento económico pujante y mejorar la prestación de los servicios gubernamentales. Es probable que los costos en términos de consultores técnicos, evaluación de programas y reducción de las trabas burocráticas sean bajos, pero puede haber muchos costos salariales adicionales. Los casos exitosos de procura y reforma de los ingresos gubernamentales han obtenido relaciones proporcionales entre costos y beneficios de hasta 100, mientras que otros se ubican en la gama de 3 a 10.

Opción 2

Aumentar la contratación externa de la prestación de servicios con ONG. Organizar y evaluar programas de este tipo tiene sus costos, pero los beneficios se traducen en un mejor desempeño. Hay casos individuales de servicios exitosos de atención médica primaria y nutrición en Bolivia y Guatemala que arrojan beneficios netos.

Opción 3

Monitoreo del gobierno a través de entidades contraloras, etc. Esto debe generar economías en los costos, disminuir la corrupción y promover una mejor asignación de prioridades a cambio del costo de crear y dotar de personal a esas entidades.

Opción 4

Monitoreo de la base con ayuda del gobierno o de ONG. Además del costo de oportunidad del tiempo de la gente hay que tomar en cuenta los costos de la participación de consultores y funcionarios gubernamentales. Los beneficios se traducen en economías de tiempo en programas actuales (de hasta 400% en proyectos pilotos), un mejor desempeño económico y un mejor acceso de los pobres a los servicios.

Opción 5

Mejoramiento de la independencia y el desempeño de jueces y procuradores, conjuntamente con mejores mecanismos no judiciales de resolución de disputas. Los beneficios de menos pérdidas de tiempo, menos corrupción y resultados más merecedores de respeto requieren gastos adicionales en términos de salarios y automatización.