

United Nations Committee of Experts on Public Administration
Fourth Session, New York, 4 - 8 April 2005

By: Mr. Otton Solis-Fallas

**REVITALIZING PUBLIC ADMINISTRATION: STRATEGIC
DIRECTIONS FOR THE FUTURE**

El documento presentado para discusión señala importantes derroteros para orientar la reforma del estado. Sobre todo en lo que se refiere a nuevas formas de democracia y al tema de la transparencia y la ética en la administración pública. En lo que sigue complementaré ese documento con algunas reflexiones sobre esos dos temas.

**IMPROVING ECONOMIC AND SOCIAL DECISION MAKING INSTITUTIONS
AND PROCESSES**

La transición de la dictadura a la democracia estuvo llena de promesas sobre la efectividad de esta para construir consensos y hacer efectiva y eficiente la toma de decisiones. Sin embargo, paulatinamente esas esperanzas se desvanecieron.

Pareciera que cuando se trata de decisiones de estratégicas, estas no se toman porque los políticos y los partidos no se ponen de acuerdo y que las pocas decisiones estructurales obedecen a presiones y condicionamientos impuestos desde fuera por donantes o instituciones financieras internacionales.

La democracia, lejos de derivar en un pacto entre gobernantes y gobernados, más bien elige gobernantes que apresuradamente ignoran a la gente y pactan el desarrollo con entes externos ya sea en el marco de créditos externos o de Tratados de Libre Comercio. Pareciera que la democracia ha sido incapaz de caminar por el camino de la globalización manteniendo al *soberano*, al pueblo como el protagonista principal en la construcción del futuro de cada país. Los presidentes, una vez electos alegan que no queda más que subirse al *tren de la globalización*, borrando de un plumazo cualquier coherencia democrática. Los que buscan el poder para conducir lo obtienen e inmediatamente alegan que existen fuerzas externas que les obligan a transitar por una ruta predeterminada.

Muchas decisiones estratégicas se toman bajo presión o amenazas, defensivamente, al margen de los votantes. Los gobiernos son frágiles, presidentes huyen o son forzados a dimitir antes de que sus períodos venzan. Ante esta situación las encuestas en muchos países demuestran cierta insatisfacción de la gente con las herramientas y los actores de la democracia. Cada vez es más evidente que transitamos por una suerte de *democracy fatigue*.

Ante este panorama es necesario encontrar formas nuevas para la toma de decisiones que hagan efectiva la democracia y den orientación a las instituciones. La eficiencia en el uso de los recursos es fundamental para materializar las MDGs. Pero antes que abogar por peligrosos populismos y “hombres fuertes”, urge evolucionar del sistema de pactos con entes externos a la incorporación de la gente en la toma de decisiones.

Pare ello no basta con las instituciones de la democracia tradicional y se hace necesario recurrir a la sociedad civil y a la descentralización como herramientas para la construcción nacional efectiva de decisiones.

Inclusión de la Sociedad Civil en la Búsqueda de Acuerdos y Gobernabilidad

Deben institucionalizarse mecanismos de consulta con el fin de construir decisiones participativamente y para dotar de transparencia las influencias que, inevitablemente, todos los grupos con fuerza económica u organizacional tratarán de ejercer. Con el fin de mejorar la calidad de las decisiones y de mantener la paz social, es mejor dar espacio a las organizaciones en las mesas de discusión y de construcción de decisiones que continuar con negociaciones por debajo de la mesa, como lo hacen algunos empresarios, o con presiones desde las calles, como, a veces, ocurre con las organizaciones sociales.

La organización social existe y es capaz de cambiar el destino. No fue el poderío militar de la OTAN sino la sociedad civil, desde Gdansk con un sindicato de estibadores, hasta Berlín con organizaciones estudiantiles, quienes terminaron con la tiranía comunista que subyugó a Europa Oriental durante 70 años. Más recientemente gente en las calles destituyó presidentes en Argentina, en Ecuador, etc.

Podría optarse por ignorar la organización social y esperar a que el modelo de desarrollo y las controversias se definan en las calles, en un marco de estancamiento e ingobernabilidad como ocurrió en esos casos. La otra posibilidad es ordenadamente tomar en cuenta los representantes de los gremios y las organizaciones, llamándolos a participar en las instancias en que se toman decisiones. Se trataría de organizar y aceptar una influencia que en todo caso existe, no a regañadientes después del caos y la inestabilidad, sino ex-ante de manera civilizada. Se trata también de eliminar excusas y de que todos sean responsables.

Se trata de evolucionar de la atención impuesta a la incorporación respetuosa, del triunfo de la fuerza al triunfo del respeto, del gobierno en oscuras mesas de poder a la transparencia, de la descalificación a priori a la tolerancia activa, de la sospecha a la confianza, del distanciamiento demagógico a la asunción de responsabilidades, de la toma de posiciones a la toma de decisiones, de las generalidades ideológicas a la precisión técnica.

Es un nuevo mundo lleno de información y de organizaciones. El protagonismo ciudadano es tan bueno como inevitable. La supuesta ineficiencia de la consulta y el pacto con la gente, es la única forma de tener alguna eficiencia y gobernabilidad en el mediano plazo

En algunos países europeos y en la misma Unión Europea existen instancias (*Comités Económicos y Sociales*) donde representantes de organizaciones empresariales y laborales y de otros sectores, tienen la oportunidad de opinar y proponer en relación con temas que les sean relevantes. El éxito reciente de Irlanda se basa en buena parte en la puesta en práctica de este tipo de visión desde 1987.

Descentralización y la Revitalización del Sector Público

Aparte de la inclusión de la sociedad civil e los procesos democráticos la descentralización de decisiones al municipio y las comunidades contribuiría a revitalizar el aparato público. Debe advertirse que el traslado de poder y deberes a instancias locales, no debilita al estado central sino que lo fortalece. La distribución de responsabilidades entre el estado central por una parte y el municipio y las comunidades por la otra, no es

un *juego de suma cero*. El *empoderamiento* comunal libera a las instancias centrales de numerosas y diversas responsabilidades, lo que les permite cumplir mejor sus funciones estratégicas nacionales.

El tema de la reforma del estado ha estado dominado por consideraciones ideológicas y la iniciativa ha estado dominada por quienes la definen como una reducción de las funciones y del tamaño del estado. Independientemente de esas consideraciones ideológicas es necesario reformar el aparato público con el fin de hacerlo más eficiente y más eficaz. Es decir, por una parte, es necesario reducir los costos unitarios de la prestación de los servicios y mejorar la calidad de la atención al público, y, por la otra, debe adecuarse para que atienda las necesidades más sentidas y resuelva los problemas más urgentes de la población. Ambas motivaciones adquieren una importancia especial a la luz de la materialización de las MDGs

Eficiencia

La descentralización de decisiones reduce los costos unitarios originados en el cumplimiento de las responsabilidades estatales al menos por cinco importantes razones.

En primer lugar, cuando las comunidades, ya sea directamente o por medio del municipio, se enfrentan con la obligación de escoger obras ante los inevitables límites presupuestarios, tienden a aportar recursos de contrapartida local con el fin de “estirar” el alcance de los fondos públicos. En este caso la selección de obras a realizar es llevada a cabo por los mismos que sufren las carencias y dificultades generados por las obras excluidas, por lo que generalmente se programan esfuerzos extraordinarios para complementar los recursos públicos con recursos locales con el fin de maximizar el número de obras construidas. En el caso en el que la selección de obras es realizada centralizadamente por un funcionario o un político, la dinámica de la escogencia está separada de la vivencia de los problemas, por lo que no existe oportunidad de que esta active los procesos necesarios para multiplicar los fondos con recursos de contrapartida local. De ahí que las obras tiendan a resultar más caras, en términos de recursos de los presupuestos públicos, cuando la asignación se hace centralizadamente

En segundo lugar, la eficiencia en el uso de esos presupuestos también se beneficia de la descentralización porque las comunidades se ven motivadas a vigilar rigurosamente el proceso de ejecución con el fin de maximizar el rendimiento de los recursos. Al seleccionar las obras a construir las comunidades están simultáneamente excluyendo otras. Por esto se aseguran de que el dinero sea bien empleado como forma de reafirmar la convicción de que no había más remedio que dejar sin construir las obras excluidas.

En tercer lugar, la participación local en la toma de decisiones fomenta la cultura del cuidado, el mantenimiento y la reparación de las obras. Estas se derivan de sacrificios comunales, originados, por una parte, en el costo de oportunidad de las obras que ella misma decidió no construir y, por la otra, en los recursos de contrapartida aportados. Todo lo cual redundo en la generación de una relación de *propiedad* entre la comunidad y las obras y, por lo tanto, en un compromiso positivo con su cuidado y mantenimiento. Cuando instancias centrales deciden el destino de los recursos (y sobre todo cuando, además, propician ceremonias de colocación de primeras piedras, de inauguración y develación de placas no con el nombre del dirigente local sino con el de algún jerarca político), la comunidad trata la obra como propiedad del Estado o el municipio, según corresponda. La obra es entonces *propiedad pública* y se pierden ventajas como el

cuidado y el mantenimiento, las cuales se materializan cuando existen derechos de propiedad específicos.

En cuarto lugar, cuando son las comunidades las que seleccionan el destino de fondos públicos, se hacen innecesarios aquellos funcionarios y recursos de los entes estatales dedicados a hacer estudios de necesidades y prioridades y a identificar los beneficiarios específicos de las ayudas sociales. Esta economía también reduce el costo unitario para el erario público de la prestación de servicios y de la construcción de obras de infraestructura.

Finalmente, la descentralización debe contemplar el “empoderamiento” comunal para influir en la calificación de los funcionarios para propósitos de la evolución de su carrera dentro de la administración pública, lo cual podría mejorar notablemente la eficiencia.

Este conjunto de factores indican que la descentralización debe verse como un medio para el mejoramiento de la eficiencia del Sector Público. Desde este punto de vista, debe ser incluida dentro de las herramientas a privilegiar en cualquier programa de Reforma del Estado que al margen de motivaciones ideológicas tenga este como uno de sus objetivos.

Eficacia

Por otra parte, la descentralización es también una herramienta de la reforma del estado porque mejora la eficacia. En primer lugar, porque quienes viven las dificultades – las comunidades- conocen mejor que cualquier técnico o político cual es el orden de prioridad que debe asignarse a su superación.

En segundo lugar, en el caso de las ayudas dirigidas a asistir a los más necesitados solo los vecinos conocen los casos que efectivamente merecen esa asistencia. A un trabajador social se le puede engañar mostrando pobreza registral o legal aun en casos en que en la realidad se dispone de bienes suficientes o de familiares cercanos capaces de contribuir con recursos propios a reducir la pobreza, pero no a la organización local.

En tercer lugar, los políticos que centralizan decisiones tienden a hacer asignaciones de recursos para obras públicas o a la identificación de beneficiarios particulares, según sea el caso, de acuerdo a las estrategias asociadas con la maximización de clientelas. Tal criterio solo esporádicamente coincide con una asignación de fondos de acuerdo a las necesidades de las comunidades o las familias. Por el contrario, cuando a tales asignaciones se hacen a nivel local prevalece la opinión de instancias colegiadas (asociaciones, comités, juntas) lo cual dificulta cualquier plan destinado a lograr fines político partidistas o personales. Además, la presencia física permanente de los responsables de la asignación hace prácticamente imposible la arbitrariedad o el chantaje político. Para el diputado, por ejemplo, es fácil olvidarse de criterios objetivos en el tanto no habita en la comunidad y no debe entonces enfrentar el rechazo diario de los afectados directamente o de las personas honorables que se enteran de una decisión injusta.

En fin, tanto desde el punto de vista de la eficiencia como de la eficacia, la descentralización puede ser un instrumento fundamental para revitalizar el sector público.

STRENGTHENING INTEGRITY, TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY

Buena parte de la *democracy fatigue* y del debilitamiento del sector público para cumplir sus tareas obedece a la corrupción y la falta de transparencia que crecientemente caracteriza el funcionamiento de la democracia en muchos países. La corrupción reduce los niveles de gobernabilidad porque atenta contra la confianza entre gobernantes y gobernados, que es el ingrediente fundamental para que la toma de decisiones sea efectiva. Por otra parte, la corrupción reduce los presupuestos destinables a cumplir las funciones del sector público lo que dificulta el cumplimiento de las MDGs. Finalmente, se ha tratado de corregir corrupción con controles adicionales. Procedimientos más engorrosos e instituciones enteras han sido contruidos para controlar la corrupción. Esto no solo ha elevado los costos unitarios de la gestión pública y ha reducido su eficacia, sino que ha creado nuevas oportunidades para la corrupción.

La corrupción en la política y la administración pública incide en el proceso de desarrollo porque ahuyenta la inversión, aumenta el déficit fiscal, reduce la eficiencia de la burocracia y deteriora el nivel de gobernabilidad.

El sector privado invierte de acuerdo a las expectativas de ganancias. La incertidumbre generada por la corrupción y la falta de transparencia afecta negativamente esas expectativas. Cuando todas las reglas *están sobre la mesa*, son neutrales y se aplican eficientemente, la rentabilidad va ser más controlable por el inversionista. La intensificación de los vínculos entre las diferentes economías y la liberación de las cuentas de capital, dota a este elemento de una nueva importancia en la definición de las ventajas comparativas de un país en relación con otros.

La estabilidad política, el nivel de transparencia, el respeto al estado de derecho y la protección de los derechos de propiedad, determinan buena parte de lo que se ha denominado el *capital social* de un país. Su desarrollo contribuirá a la materialización de las MDGs.

La corrupción política tiene efectos multiplicadores especialmente nefastos en las finanzas del estado. Cuando los políticos abusan con los recursos, la gente fortalece sus presiones para obtener concesiones extraordinarias, la burocracia se convierte en un fin en si misma y los tributantes encuentran razones morales para incumplir sus obligaciones ante el erario público.

En algunos países se ha intentado poner límites a la corrupción por medio de Códigos de Ética o de leyes específicamente dirigidas a tipificar delitos y establecer penas. A nivel internacional hoy se cuenta con herramientas dirigidas a reducir la corrupción con énfasis en la que afecta la confianza del inversionista. Tradicionalmente han existido códigos de ética en las fuerzas armadas, colegios profesionales y en instituciones públicas específicas. Una de sus ventajas radica en la posibilidad de crear sanciones en la sede misma de las instituciones donde se viole sin menoscabo de las sanciones penales existentes en sede judicial.

Más allá de esa posibilidad, el proceso de elaboración, divulgación, discusión y puesta en práctica del articulado de un Código, puede ser un componente importante dentro de los esfuerzos para reducir los tabúes alrededor del tema de la ética y privilegiarlo con un espacio prioritario dentro de la agenda política de cada país.