GOBERNABILIDAD Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN AMÉRICA LATINA

Manuel Villoria

Resumen
Aún cuando existan factores y variables comunes, los niveles de desarrollo institucional y, por ello, de gobernabilidad son muy diversos en América Latina. En este texto se analizarán muy brevemente las respuestas dadas desde Latinoamérica a los retos de gobernabilidad, centrándonos en las reformas estatales y, dentro de ellas las realizadas en los ejecutivos[1].

Palabras Clave: Gobernabilidad, reforma, burocracia, gestión para resultados, participación.

Abstract
Despite some common institutionals elements among latinamerican countries, there are a great diversity of institutional development comparing them. In this article we analyze briefly the answers given by its autorithies respect to governance issues and, speacially, the ones carried out by the executive power.

Keywords: Governance, reform, bureaucracy, managing for results, participation.

Sin lugar a dudas, la reforma y modernización de la Administración es sólo un elemento del enorme conjunto de retos que tiene el Estado en los países iberoamericanos; somos conscientes de que las reformas en la Administración nunca cumplirán todas sus metas si no van acompañadas de reformas en el legislativo, de un poder judicial independiente, imparcial y ágil y de un liderazgo político que piense institucionalmente y sea honesto y estratégico.

En todo caso, aunque por sí misma la Administración no puede dar respuesta a todos los problemas sociales, numerosos estudios atestiguan que sin ella es imposible el cumplimiento de los fines colectivos que hoy constituyen deseo común para la inmensa mayoría de los iberoamericanos: desarrollo sostenible, libertad, igualdad política y ante la ley y calidad de vida.

Las respuestas fundamentales a los retos de gobernabilidad, en el marco de las reformas estatales tendentes al fortalecimiento institucional, se pueden estructurar en cuatro grandes campos de actuación: integridad, profesionalidad, eficacia/efectividad; y participación/cercanía.

En general, desde la perspectiva de **fomento de la integridad** se puede decir que la generación de normas ha sido muy prolífica, pero los procesos de desarrollo e implementación y la consolidación de órganos independientes de tutela y control han sido débiles. Es de destacar el avance que se ha producido en numerosos países iberoamericanos en aspectos como Códigos de Buen Gobierno, Leyes de Ética Pública, Leyes de Transparencia o Leyes de Acceso a la Información Pública, entre otras. Por ejemplo, siguiendo la estela

de Colombia, que ya en 1888 estableció una norma de acceso a la información (segundo país del mundo tras la norma sueca de 1766), diversos países como México, Perú, Panamá (en 2002) o República Dominicana y Ecuador (2004) elaboraron leyes de acceso a la información pública. Hoy, la expansión de estas normas por América Latina es imparable. En **la prevención y combate a la corrupción** podemos decir que ha habido, para empezar, grandes avances en el nivel de la cooperación internacional iberoamericana. Por otro lado, en la última década existen estrategias nacionales anticorrupción en la mayoría de los países de la región, además de haberse creado diversos organismos para combatir este problema.

Al derecho de los ciudadanos a una buena administración pública (CLAD, 2008) le corresponde un sistema de **empleo público meritocrático,** transparente, flexible y eficiente. El valor estratégico inherente al servicio civil profesional cuenta con un compacto consenso, ha sido destacado en los documentos doctrinales del CLAD y en las sucesivas Cartas Iberoamericanas que jalonaron la última década como marco inspirador de las reformas que han estado impulsando los países de la región a través de nuevos marcos legales, regímenes de empleo público y variados instrumentos para su gestión. Con base en el Índice de Desarrollo Burocrático (BID-DRP, 2006), se puede estratificar a los servicios civiles latinoamericanos en tres subconjuntos, de acuerdo a su grado de desarrollo. Por un lado, encontramos algunas burocracias más avanzadas, que exhiben extendidas prácticas de mérito con flexibilidad, como Brasil y Chile. En ambos casos destaca la alta institucionalización relativa de sus servicios civiles, aunque con diferente perfil. Brasil ha construido una burocracia altamente meritocrática, más afín al modelo weberiano mientras Chile revela un diseño de servicio civil más cercano al modelo de la nueva gerencia pública. En un nivel de desarrollo intermedio encontramos países que exhiben parcelas importantes de servicio civil estructurado sobre la base de la estabilidad y el mérito, pero aún no han establecido en la medida suficiente dispositivos de gestión y desarrollo del capital humano. Por último, encontramos países con burocracias en construcción, todavía con escasa presencia de criterios de mérito y amplios espacios para la decisión clientelar, lo que constituye una barrera significativa para concebir el servicio civil como sistema.

La creación de sistemas de planeación, presupuestación y evaluación por resultados, y más importante aún, la integración de estos tres componentes del ciclo de implementación de la política pública, se convierten en medios críticos para alcanzar **eficacia y efectividad**. A pesar de que no existe un modelo único de Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD) para todos los países de la región, hay interesante avances, aunque no exentos de problemas, a nivel de gobiernos centrales (Chile, Brasil, México, Argentina, Honduras, Perú, entre otros) y también en gobiernos subnacionales (en Argentina, Brasil, etc.). Estas experiencias solo representan algunos ejemplos de los numerosos esfuerzos que se están llevando a cabo en la Región. No obstante lo anterior, el Índice de GpRD para América Latina y el Caribe, que el PRODEV del BID ha aplicado en 22 países, sugiere que la institucionalización de la GpRD en la región se encuentra en general en una etapa incipiente.

Desde la **perspectiva de la participación**, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, aprobada a fines del año 2009, representa una síntesis programática de cómo los gobiernos que la suscribieron vienen elaborando normas y renovando sus órganos de administración para asumir las crecientes responsabilidades que implica gobernar las políticas del desarrollo con participación de la ciudadanía. Y desde la **perspectiva de la descentralización**, durante las dos últimas décadas, en América Latina y el Caribe se observa un acelerado proceso de cambio que está transformando las funciones, la base de recursos y la estructura de gobierno de un número cada vez mayor de gobiernos subnacionales. Cabe destacar además las significativas diferencias que se observan entre los países latinoamericanos. Si bien algunos países federales han avanzado considerablemente en la tarea de traspasar funciones y recursos a los gobiernos subnacionales, otros, unitarios, recién ahora están empezando a considerar el tema.

En suma, la **búsqueda de desarrollo sostenible, calidad de vida y Estado de derecho** exige y exigirá en Iberoamérica un rol al Estado extraordinariamente exigente. La respuesta no puede ser reducir Estado generalizadamente e impuestos, sí focalizar gastos donde más se necesitan, mejorar la eficiencia, fortalecer la rendición de cuentas, reforzar la capacidad estratégica.

Manuel Villoria
Director del Departamento de Gobierno del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset-Goberna
gap.director@fog.es