

Presente y futuro de la administración pública en América Latina

Por *Conrado Ramos** y *B. Guy Peters***

Resumen

Este trabajo examina una serie de aspectos relativos a los sistemas políticos y administrativos tratados en un manual (*handbook*) sobre la gestión pública en América Latina, con el objeto de relacionar sus hallazgos con los temas de turbulencia, formalismo y politización de la administración pública en la región. Estos temas, que aparecen planteados a través de los distintos casos nacionales y en los capítulos transversales de ese manual, serán destacados en nuestro trabajo en la medida en que intentemos integrar sus conclusiones.

Palabras clave

Gestión pública – administración pública – sistemas administrativos – América Latina.

Abstract

This article examines a series of aspects related to the political and administrative systems considered in a handbook of public management in Latin America, and to relate the findings of the various chapters to the themes of turbulence, formalism, and politicization of public administration in the region. These themes appear throughout the national cases and in the cross-cutting chapters but should be highlighted as we attempt to integrate the findings from our chapter. throughout the national cases and in the cross-cutting chapters but should be highlighted as we attempt to integrate the findings from our chapter.

Key words

Public management – public administration – administrative systems – Latin America.

* Profesor e investigador de la Universidad de la República (Uruguay).

Correo electrónico: <conrado.ramos@cienciassociales.edu.uy>.

** Profesor e investigador de la Universidad de Pittsburgh (Estados Unidos).

Correo electrónico: <bgpeters@pitt.edu>.

1. Hacer generalizaciones es difícil

El *handbook* en el que se basa nuestro trabajo (Peters *et al.*, 2021) se ocupa de la administración pública en América Latina; y como ocurre en todo intento de abordar la política o gobernanza en un continente (y más aún en este caso), generalizar es difícil, si no imposible. Dicho esto, hay una serie de aspectos comunes de la administración que pueden ser identificados en los capítulos de este manual. La ausencia de patrones comunes de administración en esos países no debe sorprendernos, pese a la tendencia de los analistas de referirse a la región como relativamente homogénea.

Primero, los países de América Latina se hallan dotados de diferentes recursos naturales –petróleo en Venezuela, minerales en Chile y Bolivia, entre otros– que pueden afectar sus estilos políticos y administrativos (Waldner y Smith, 2015). Además, se han desarrollado a lo largo de siglos y han atravesado experiencias históricas diferentes que impidieron la formación de patrones comunes de gestión a través de sus sistemas políticos. Si bien la mayoría de ellos experimentaron al menos algún grado de turbulencia, esta última ocurrió en épocas diferentes con efectos variados, de modo que sus sistemas administrativos tuvieron contratiempos políticos y económicos que no han sido homogéneos ni han tenido efectos semejantes.

Esas diversas historias de desarrollo –y las opciones políticas asociadas con ellas– han producido significativas variaciones a través de estos sistemas político-administrativos. Por ejemplo, varios de los países de mayor tamaño son federales, mientras que la mayoría son unitarios, aun cuando exhiben variables grados de descentralización (Eaton, 2004; Falletti, 2010). Casi todos los países de la región tienen regímenes presidenciales, pero los poderes del presidente y su relación con la legislatura varían significativamente (Cheibub *et al.*, 2010; Cox y Morgenstern, 2001; Lanzaro, *forthcoming*). Adicionalmente, varios gobiernos latinoamericanos han sido controlados por populismos de uno u otro tipo (Brading, 2012; Panizza, 2005) y por grados variables de institucionalización de sus partidos políticos, lo cual afecta su desempeño. El hecho de que el populismo haya creado formas particularmente intensas de politización en algunos regímenes, dificulta el logro de objetivos de mejora en el rendimiento del sector público.

Además, así como hay diferencias entre sistemas políticos, las desigualdades son aún mayores en sus administraciones. Los desafíos de la gestión pública que se enfrentan en áreas urbanas importantes –como San Pablo o Buenos Aires– son muy diferentes a los que deben resolverse en una remota comuna de Los Andes. La continuidad de las tradiciones políticas y del poder ejercido por los patrones locales pueden reforzar esas diferencias, aun en áreas metropolitanas. Estas diferencias persisten a pesar del patrón generalizado de una tradición administrativa centralizada y *centralizante* en el nivel nacional.

Los diferentes patrones de desarrollo político y administrativo que se advierten al comparar los países latinoamericanos son importantes; pero estos sistemas comparten, ciertamente, un propósito común de *buena gobernanza*. Dejando a un lado por el momento el significado preciso de este término (Nanda, 2006), resulta claro que todos estos gobiernos intentan mejorar el desempeño de sus sistemas políticos y administrativos, ya que promueven el desarrollo económico y persiguen un mayor desarrollo humano. Para ello, se requiere que la política y la administración logren objetivos tales como reducir la corrupción, mejorar la calidad del personal gubernamental y crear mayor equidad.

Si bien el objetivo de mejorar el desempeño gubernamental puede ser claro, los mecanismos para alcanzarlo no son tan claros ni consensuados. Para algunas agencias donantes y líderes políticos, el rumbo hacia adelante ha sido la adopción de reformas neoliberales que reducen el poder del Estado –especialmente en la economía– y el intento de crear fuerzas de mercado más poderosas. Para otros, el camino ha sido crear organizaciones de la sociedad civil más fuertes y reforzar los fundamentos sociales del desempeño democrático. En cambio, para otros, la receta de buen gobierno se intentó aplicar dentro del Estado a partir de la reducción de la corrupción y el clientelismo, la creación de un servicio público competente y profesional, y un posible fortalecimiento del Estado. Cada uno de estos planes de reforma posee cierta validez, pero también acusa debilidades. La tarea para los gobiernos contemporáneos es seleccionar un sendero o crear un híbrido que responda a las demandas particulares de su realidad.

2. En movimiento hacia el presente: un modelo no consolidado de reforma de la gestión pública

Los Estados Unidos no fueron formalmente un poder colonial en la región, pero han tenido y siguen teniendo una considerable influencia¹. En parte, esta última se ejerció a través de la *diplomacia de cañoneras* utilizada en buena medida para proteger intereses económicos; y la versión moderna de este método fue empleada para apuntalar a líderes autoritarios para *preservar la libertad* en contra de la amenaza comunista. Sin embargo, parte de esa influencia tuvo un carácter más benigno, tanto en su intento de promover el desarrollo político y económico, como al servir de modelo de desarrollo constitucional, al adoptarse el presidencialismo en la mayor parte de los países de América Latina.

En cualquier caso, las reformas estatales en la región se han caracterizado por estar inspiradas en un modelo de desarrollo de centro-periferia, no solo en términos económicos, sino también en términos de reformas administrativas. Con posterioridad a los tiempos de la colonia –marcados por intentos de adaptación a normas ritualistas que imitaban procesos de modernización–, las reformas de la primera mitad del siglo XX se inspiraron en *Los principios de la administración científica*. Las reformas siguieron las tendencias doctrinarias de la centralización, la especialización, el estrecho rango del control, los diseños presupuestarios y la consolidación de un servicio civil meritocrático. Los resultados fueron muy dispares, no solo entre países, sino también dentro de los sectores públicos nacionales: los problemas fueron múltiples, no solo derivados del legado cultural previo, sino también del hecho de que la implementación no alcanzaba a la totalidad del sector público, pues cubría solo algunos enclaves de excelencia que, en la mayoría de los casos, no estaban aplicados en los niveles de gobierno subnacionales.

La cooperación internacional² desempeñó un rol clave a mediados del siglo, al apoyar la creación de centros de investigación y procesos de reforma de la administración pública. Estos cambios derivaron, en su mayoría, de reformas

¹ Dejaron de lado tres años de control total de Cuba, un control aún mayor de la zona del Canal de Panamá.

² Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo, Organización de las Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Fundación Ford, entre otras.

inducidas externamente basadas en la idea de *modernización administrativa* y, más tarde, del Consenso de Washington (Pérez Salgado, 1997; Ramírez, 2009). Además, los años sesenta vieron surgir en América Latina el modelo de la New Public Administration influenciado por tendencias de la administración pública estadounidense (Oszlak, 2013). Este enfoque de *reforma administrativa* anticipó la reforma gerencial de los años ochenta y noventa y, si bien comparte en alguna medida la crítica al funcionamiento y desempeño estatal, no se basa en la idea de imitar dentro del aparato estatal la operación del sector privado.

La concepción dominante de esta era se enfatizaba en la creciente ineficiencia del sector público, debida a una excesiva rigidez administrativa y a un muy elevado número de procedimientos que enlentecían a la administración pública. La adopción de este paradigma produjo innovaciones en la gestión dirigidas a simplificar procesos y tiempos, de modo de incrementar la eficiencia y la productividad. Así es como se originaron las oficinas de organización y métodos, planeamiento, presupuestos por programas, y otras que tendieron a incorporar «ciencia» en la gestión pública. Sin embargo, estos esfuerzos no siempre pudieron romper con el ritualismo burocrático enraizado en las administraciones latinoamericanas. Al mismo tiempo, su enfoque fuertemente legalista generó, en algunos casos, un paso más en los procedimientos establecidos en lugar de simplificarlos.

La herencia cultural de América Latina y el posterior período dictatorial en varios países, obstruyeron un adecuado cultivo de estas ideas, aun cuando sus premisas de descentralización, desburocratización, delegación y democratización se convertirían en principios cuyo despliegue, poco a poco, formaría el paradigma del nuevo servicio público. Como la excesiva centralización es una crítica continua al Estado en la región, estas ideas aún tienen importancia.

Hacia las últimas décadas del siglo XX, la influencia de los Estados Unidos se produjo a través de organismos multilaterales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Estas organizaciones han sido financiadas e influidas por los Estados Unidos y han tendido a favorecer tanto las

reformas económicas promercado, como las reformas políticas democráticas. En la era de la globalización, otras agencias y organismos europeos también tuvieron un rol activo y relevante en la región. Las agendas de estas organizaciones han diferido muy poco y, en su mayoría, han presionado para que se promuevan objetivos como la reducción de la corrupción y la ampliación de la democracia en la región.

Desde fines de la década de los ochenta y durante los años noventa, paralelamente al desarrollo del modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP), la mayoría de los países de América Latina se embarcó en reformas de Estado con el objetivo de reducir su tamaño y desregular el sector privado. Estas «reformas de primera generación» (como las llamó el BM) siguieron al auge de las políticas neoliberales y al Consenso de Washington. A mediados de los noventa, al considerarse que las políticas neoliberales no habían alcanzado los resultados esperados de apoyar el crecimiento económico y reducir la corrupción –y en el contexto de tasas crecientes de pobreza–, se lanzó una segunda ola de reformas con un fuerte énfasis en el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado. Las reformas de las últimas dos décadas, aunque rechazan la propuesta de un Estado mínimo, promueven un sector público que incorpora la lógica del gerencialismo.

3. Problemas actuales

Para los gobiernos contemporáneos de América Latina, mejorar la calidad de la gobernanza que se brinda a sus ciudadanos requiere considerar una serie de cuestiones importantes. Los temas que se discutirán en esta sección se localizan, principalmente, dentro de la administración pública, aunque existen muchos otros dentro de las instituciones políticas que también deben abordarse si se quiere mejorar la calidad general de la gobernanza. Todos ellos remiten, fundamentalmente, a cuestiones de turbulencia, formalismo y politización con las que iniciamos nuestro examen de la administración pública en América Latina.

3.1 Despolitización y creación de sistemas de mérito

La creación de un sistema profesional basado en el mérito ha sido y sigue siendo uno de los temas fundamentales de la administración pública contemporánea en América Latina. Si bien su nivel de politización varía según los países, en general hay una ausencia significativa de un servicio público permanente de carrera. En particular, se advierte la necesidad de profesionales calificados, capaces de servir a cualquier gobierno y brindar asesoramiento sólido sobre políticas públicas y gestionar su implementación.

Existe amplia evidencia sobre el elevado nivel de politización y nombramientos clientelares en la administración pública de la región. Junto a Francisco Panizza hemos editado un volumen que recoge las investigaciones de varios académicos de la región, que dan cuenta del extendido uso del patronazgo político en las organizaciones ministeriales en siete de estos países (2019). La investigación de Merilee Grindle (2012) y otros, también ha documentado cuán generalizado es el patronazgo dentro del sector público en América Latina.

La buena noticia es que se han producido ciertos avances en la creación de sistemas de servicio civil en algunos países de la región. La contratación meritocrática y competitiva se ha reforzado durante la última década, principalmente a través de la introducción de portales web y el fortalecimiento de las instituciones, junto con la introducción de ventanillas únicas administradas por los organismos rectores del servicio civil, donde se publican concursos e ingresos a la función pública.

Quizás lo más importante es la medida en que el clientelismo se está volviendo más experto y menos puramente político en los países latinoamericanos. Es decir, en lugar de designar aliados políticos con pocas calificaciones reales para cargos gubernamentales, los líderes políticos ahora designan con mayor frecuencia a expertos que pueden tener vínculos personales o de partidos políticos con los ministros del gobierno (Panizza *et al.*, 2019). Algunos activistas políticos todavía son nombrados para puestos importantes en el sector público, pero también lo son otros individuos bien calificados que, simplemente, no son empleados permanentes del gobierno.

3.2 Descentralización y participación

Hasta finales de la década de 1970, cuando comenzaron las transiciones democráticas en América Latina, muchos países eran políticamente centralizados: habían suspendido o, incluso, nunca habían celebrado elecciones de autoridades gubernamentales locales. Desde entonces, casi todos los países de la región han implementado reformas de descentralización en tres áreas: relaciones fiscales, lo que significa control sobre la generación de ingresos y gastos en el nivel subnacional; descentralización política, es decir, celebración de elecciones directas para cargos subnacionales; y descentralización administrativa, o sea, autoridad de los gobiernos subnacionales para establecer metas e implementar políticas (Falleti, 2010). Todas estas reformas se refieren a cuestiones de gobernanza multinivel, y sus consecuencias fueron diferentes en los distintos contextos nacionales y en cada una de estas áreas (Campbell, 2003).

En la prisa por compartir el poder, muchos gobiernos nacionales decidieron la descentralización sin considerar debidamente cómo los objetivos nacionales –por ejemplo, en materia de salud, educación y bienestar– podrían conciliarse con los poderes descentralizados y las decisiones sobre gasto público de los gobiernos subnacionales. En muchos casos, los gobiernos locales debieron asumir nuevas responsabilidades sin contar con ingresos transferidos (Oszlak, 2001), y en algunos otros contaron con gran discrecionalidad y exceso de fondos (Campbell, 2003).

En un artículo reciente que presenta un conjunto de datos sobre autoridades regionales en veintisiete países de América Latina y el Caribe para el período 1950-2010, Stoyan y Niedzwiecky (2018) muestran que en 1950 nueve de veinte países tenían asambleas o ejecutivos electos de manera directa o indirecta, pero solo Argentina, Brasil, Perú y Uruguay poseían ambas formas. Ya en 2010, dieciséis países tenían ejecutivos o asambleas regionales electos directa o indirectamente, y Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela tenían ambas formas de elección. Según los autores, solo cuando la descentralización política fue seguida por una fuerte devolución de autoridad a las unidades subnacionales, se alteró positivamente la participación electoral (Stoyan y Niedzwiecki, 2018).

La descentralización administrativa fue acompañada por el surgimiento de una nueva gobernanza, caracterizada por una participación mucho más decisiva en la toma de decisiones públicas. Durante la década de 1990, muchos gobiernos locales implementaron formas novedosas de participación ciudadana, como el presupuesto participativo (Goldfrank, 2011), la participación ciudadana en asambleas municipales (Montalvo y Phillip, 2008), la planificación municipal y las audiencias municipales donde las autoridades rinden cuentas a los ciudadanos (Suárez *et al.*, 2018).

3.3 Desarrollar una mayor capacidad estatal

Uno de los principales temas de la reforma contemporánea del sector público en América Latina involucra los intentos de mejorar la capacidad estatal. De hecho, puede considerarse que este tema encapsula una serie de otras presiones para el cambio dentro de estos gobiernos. Muchas otras cuestiones, como la profesionalización del servicio público o la mejora de las capacidades de coordinación de los gobiernos, también se relacionan con la creación de las capacidades de los gobiernos para formular e implementar políticas de manera más eficaz. Lograr que este proceso sea más democrático y participativo es, también, un elemento significativo para mejorar la capacidad del Estado dentro de la contienda política contemporánea.

La gestión del desempeño es un instrumento comúnmente utilizado cuando se intenta mejorar la capacidad y el rendimiento de los gobiernos. Como su nombre lo indica, esta técnica intenta medir y mejorar el desempeño del gobierno. En su forma más simple, requiere la identificación de un conjunto de medidas objetivas (y quizás también subjetivas) del desempeño de los programas, y luego presionar a las organizaciones e individuos para que mejoren sus calificaciones en esos indicadores (Bouckaert y Halligan, 2008).

Este parece ser un medio perfectamente razonable para hacer que los gobiernos, y en particular las administraciones, funcionen mejor. Debería tratarse que las organizaciones gubernamentales especifiquen sus metas, identifiquen las mejores formas de lograrlas y sean recompensadas o castigadas de acuerdo

con su desempeño. Pero, a diferencia de las organizaciones de mercado para las que existe una vara de medición clara –pérdidas y ganancias–, en el sector público resulta más difícil (Bouckaert y Peters, 2002). Muchas medidas que están fácilmente disponibles para los administradores miden los insumos y procesos en lugar de los resultados finales de los servicios públicos. Es fácil medir el número de estudiantes que asisten a las escuelas e incluso su desempeño en las pruebas estandarizadas, pero ¿cómo medimos el concepto más complejo de *educación*?

Además de las dificultades inherentes a la medición de muchos productos del sector público, los actores involucrados pueden intentar influir en los resultados de los procesos para que ellos mismos y sus organizaciones parezcan más exitosos. Las/os maestras/os pueden enseñar a sus estudiantes lo que necesitan saber para las pruebas estandarizadas, en lugar de las habilidades de pensamiento crítico. Las/os policías pueden registrar los delitos como menos graves de lo que son, o no registrarlos en absoluto para que su desempeño luzca mejor. Esta lista de formas de manipular los resultados de la medición sin mejorar el rendimiento podría ampliarse fácilmente, pero el punto fundamental es que, en algunos casos, es difícil, si no imposible, hacerse una idea real de cuán bien se está desempeñando el sector público. Intentar medir la provisión de bienes públicos como la defensa, por ejemplo, implica plantear una serie de supuestos heroicos.

El proceso de reforma se ha caracterizado en general por la búsqueda de la *buena* gobernanza y, en ocasiones, de una gobernanza, en lo posible, *perfecta*. En la práctica, resulta más razonable que los reformadores se propongan alcanzar una gobernanza *suficientemente buena*, en lugar de generar expectativas poco razonables (Grindle, 2007). Esto puede implicar el establecimiento de medidas de desempeño más razonables para los servicios públicos menos profesionalizados. O puede implicar la creación de islas de excelencia en lugar de intentar transformar todo el sector público a la vez.

Finalmente, desarrollar una mayor capacidad estatal puede conllevar la creación de vínculos más efectivos con los actores de la sociedad civil. Sin embargo, de alguna manera, la mejora de la gobernanza implicará eliminar algunos de los vínculos entre el Estado y la sociedad, al menos los existentes bajo la forma de clientelismo tan común en América Latina (Stokes *et al.*, 2013). Pero el desarrollo de vínculos

más inclusivos entre los actores de la sociedad civil y los actores estatales puede permitir que el Estado formule e implemente políticas a través del apalancamiento e involucramiento de los actores sociales. El punto fundamental, entonces, es que vincular Estado y sociedad no es un asunto simple: implica más bien una comprensión matizada del potencial y los peligros posibles de estas relaciones.

3.4 Centro de gobierno y coordinación

Otro de los desafíos de gobernabilidad que enfrentan los gobiernos contemporáneos en América Latina –y en otros lugares– es cómo mejorar la capacidad de dirección central (Alessandro y Lafuente, 2021). Las últimas décadas de reforma administrativa han enfatizado la descentralización y la delegación de la capacidad de gobernanza (Christensen y Laegreid, 2007). Eso puede haber sido beneficioso para abordar en parte el problema de la *sobrecentralización* que adolecen muchos gobiernos –varios incluidos en la región–, pero los beneficios asociados con un sistema descentralizado se han conseguido a cierto costo. Tanto en términos democráticos como administrativos, el debilitamiento del centro de gobierno en muchos regímenes ha reducido la capacidad para formular políticas coherentes.

Por lo tanto, el fortalecimiento del centro es necesario para un desempeño gubernamental más exitoso. En algunos casos, sin embargo, los gobiernos –especialmente los presidentes y primeros ministros– pueden haber llevado este deseo de control extendido demasiado lejos (Savoie, 2008). Se ha señalado que algunos primeros ministros se han convertido en presidentes, o peor, que los cuerpos legislativos se han convertido en simples «sellos de goma» de ejecutivos arrogantes. Este poder en el centro del gobierno puede mejorar la coordinación, pero esa coordinación puede llegar a adquirirse a un precio bastante alto.

Dada la historia de presidentes fuertes o dictatoriales en América Latina, los intentos de fortalecer el centro del gobierno deben conducirse con especial cuidado, ya que es crucial mantener controles apropiados sobre los ejecutivos. Fortalecer al poder ejecutivo puede implicar, por ejemplo, potenciar también la capacidad de los poderes legislativo y judicial para monitorearlo y asegurar

el cumplimiento de la rendición de cuentas. Además, no es necesario que el fortalecimiento se limite únicamente a la oficina presidencial: también debería realizarse en otras agencias centrales que intervienen en la formulación y el monitoreo de políticas públicas.

Al mismo tiempo, los centros de gobierno en América Latina son más eficientes en controlar que se implementen todos los procesos de coordinación, que en vigilar el contenido de las políticas que coordinan. Esa disparidad en los tipos de control dice mucho sobre la persistencia de algunos rasgos tradicionales de las administraciones públicas latinoamericanas, como el formalismo y el legalismo. Decir que hay una ley que rige la coordinación no es lo mismo que coordinar.

3.5 Hacer frente a las turbulencias

Los problemas de politización de la administración pública se ven exacerbados, en cierta medida, por las turbulencias políticas y la imprevisibilidad del clima político en la región. Esto ha sido muy cierto cuando se contabilizan los numerosos golpes de Estado y regímenes militares que, históricamente, se fueron intercalando entre períodos de democratización. Si bien los años recientes han sido más estables, existe cierta evidencia de *retroceso democrático* en la región y amenazas a la continuidad de los regímenes democráticos liberales.

América Latina y otras partes del mundo se enfrentan a otra ola de turbulencias políticas significativas, derivadas en gran parte de una movilización populista de diferente signo. Este movimientismo populista ha sido muy evidente en Estados Unidos, Hungría, Polonia, Reino Unido y Francia. Y en América Latina, el populismo de izquierda en Venezuela y, en cierta medida en Bolivia, así como el de derecha en Brasil, amenazan el orden político establecido. Estos regímenes políticos –instalados, no obstante, a través de medios electorales– crean hondas preocupaciones acerca del futuro de la gobernanza en América Latina.

El fenómeno del populismo en el gobierno puede vincularse de varias formas con la administración pública. Primero, la mayoría de los «intrusos populistas» tiene poca experiencia de gobierno y, por lo tanto, pueden tener que depender de un servicio

civil que no concuerde con sus lineamientos políticos: es el «Estado profundo», según la terminología acuñada por Donald Trump. Pero la falta de apoyo que puede esperarse de un servicio civil de carrera solo conducirá a niveles más altos de patronazgo, o quizás a niveles más altos de conflicto entre el servicio público y los funcionarios electos (Peters y Pierre, 2018). Ambos resultados debilitarían aún más las capacidades de gobernanza en los países de América Latina.

3.6 Corrupción y rendición de cuentas

La corrupción ha sido y sigue siendo un problema para los gobiernos y sus administraciones públicas en América Latina. Esta incluye desde el uso indebido, en gran escala, de fondos públicos y la influencia de los políticos, hasta los pequeños sobornos a funcionarios de bajo nivel por parte de ciudadanos comunes. La paradoja de la corrupción en las burocracias latinoamericanas es que, si bien es ampliamente criticada por la ciudadanía (Latinobarómetro, 2018) y por organismos internacionales, también está profundamente arraigada en los sistemas de gobierno. Es posible que a los ciudadanos no les guste sobornar a los funcionarios para que les aprueben un trámite o si son detenidos por una infracción de tránsito, pero igualmente lo hacen.

El problema de la corrupción es quizás un síntoma de un problema mayor en las burocracias de la región, que es el nivel relativamente bajo de rendición de cuentas. Diversos autores, cuyos trabajos se incluyen en nuestro manual³, han señalado las dificultades para lograr que las burocracias públicas sean más responsables ante las instituciones políticas y ante la ciudadanía en general. Los problemas de rendición de cuentas trascienden los más obvios de pago de sobornos, y se extienden a cuestiones más generales como prestación de servicios públicos deficientes e incapacidad para producir una «buena gobernanza». Resulta alentador que, con relación a la corrupción, algunas instituciones se dediquen actualmente a fortalecer su capacidad de monitorear y controlar a varios sectores

³ Como es el caso de Villoria, M. en su capítulo «Good Governance and Corruption in Latin America», u Ospina, S., Cunill-Grau, N. y Maldonado C. en «Enhancing Accountability Through Results-oriented Monitoring and Evaluation Systems». Ambos en B. G. Peters, C. A. Tercedor y C. Ramos (eds.). «The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America». Emerald Publishing Limited.

del gobierno. En particular, las instituciones de auditoría de varios países, como en el caso de Brasil, no solo han adquirido mayor capacidad de realizar el control de legalidad, sino también de monitorear el desempeño de las organizaciones públicas. Por lo tanto, la búsqueda de una efectiva rendición de cuentas está trascendiendo el énfasis legalista tradicional –característico de la gestión pública en América Latina– para incorporar aspectos importantes relacionados con la efectividad e incluso la eficiencia gerencial en el sector público.

3.7 Agenda digital

Finalmente, debemos preocuparnos por las posibilidades de ampliar la agenda del *gobierno electrónico*. Como todos los demás países del mundo, los de América Latina enfrentan el desafío de utilizar las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) de manera más efectiva para brindar mejores servicios a los ciudadanos. La disponibilidad de tecnologías digitales para gobernar representa no solo una gran oportunidad para los gobiernos de la región, sino también algunos desafíos. Tal como lo sostiene Ignacio Criado en su artículo «Digital Public Administration in Latin America: Digitalization, Public Innovation, and the Future of Technologies in the Public Sector», la brecha digital en estas sociedades, como en muchas otras, puede profundizar las desigualdades en el acceso a los servicios públicos, a pesar de la aparente facilidad de acceso al gobierno que proporcionan los medios digitales.

El desarrollo de la gobernanza digital puede resultar especialmente útil para abordar los problemas de rendición de cuentas y corrupción. Las Tecnologías de la Información permiten que muchas de las transacciones necesarias para la prestación de servicios públicos se lleven a cabo sin contacto cara a cara entre el ciudadano y el funcionario. Las TIC también permiten realizar procesos como la contratación pública de una manera más transparente. Y la gobernanza digital puede mejorar el seguimiento de una amplia gama de actividades gubernamentales. El desafío será crear la infraestructura para los gobiernos, y especialmente para los ciudadanos, necesaria para que la gobernanza digital alcance su máximo potencial.

4. ¿El futuro?

Pero, ¿qué podemos agregar sobre el futuro de la administración pública en América Latina? Quizás sea más fácil pronosticar qué desafíos enfrentará antes que imaginar las soluciones a los desafíos, pero aun así, vale la pena reflexionar sobre el futuro desarrollo de estos sistemas administrativos.

4.1 Neoweberianismo / Post-MNP

Más arriba discutimos el papel de la NGP en la reforma de la administración pública en la región. Como en todas partes, se ha impuesto la idea de que el sector público adopte una orientación gerencialista y esté menos gobernado por las concepciones legales formales de la burocracia. Esta concepción gerencial no siempre resultó compatible con las tradiciones subyacentes en la administración de estos países, y su adopción estuvo lejos de lograr resultados satisfactorios. Sin embargo, los sistemas administrativos son, en la actualidad, significativamente diferentes de lo que eran antes de la adopción o imposición de la NGP.

También, como en otras partes del mundo, la administración pública en América Latina se está alejando de la NGP. Muchos elementos residuales pueden, todavía, estar vigentes, pero el impulso de la reforma administrativa ahora parece haber adquirido una orientación más neoweberiana que intenta rescatar algunos de los enfoques más antiguos de la administración pública, centrándose más en la ley, la autoridad formal y la rendición de cuentas. Las reformas de la NGP plantearon algunas preocupaciones importantes, pero es posible que no hayan sido adecuadas para aquellos gobiernos que aún no habían adquirido algunos de los rasgos centrales del Estado weberiano. Por lo tanto, la pregunta para el futuro de la administración pública latinoamericana es cómo combinar las formas tradicionales de gobierno con la NGP, y con las ideas de probidad y rendición de cuentas centrales en el Estado neoweberiano.

4.2 Politización mejorada

Mencionamos previamente que la administración pública en América Latina todavía se encuentra muy politizada e influenciada por el clientelismo político. Eso no solo es indudablemente cierto, sino que, de alguna manera, podría empeorar. Con la declinación de los partidos políticos en la región, buena parte del patronazgo ha adquirido un carácter más personal y menos promovido por las organizaciones partidarias. Es probable que ese estilo de patronazgo contribuya a una turbulencia en el gobierno aún mayor. Pero, al mismo tiempo, parecería que una proporción cada vez mayor de los nombramientos políticos se realiza por consideraciones técnicas y no puramente políticas. Así, el tipo de patronazgo que hemos identificado como «profesionales del partido» (Panizza, Ramos y Peters, 2019) se convierten en actores más significativos de la gobernabilidad en América Latina, mientras que los nombramientos puramente políticos son cada vez menos importantes. Este ha sido y seguirá siendo un lento proceso de cambio, pero hay algunos signos esperanzadores sobre el aumento de la calidad profesional de las personas designadas en el sector público. Es posible que este patrón de reclutamiento nunca sustituya a un servicio público profesional y competente, pero es un movimiento en la dirección correcta.

4.3 Descentrar el gobierno

La descentralización ha sido un tema permanente en la reforma del sector público en América Latina. Después de décadas –si no siglos– de gobiernos altamente centralizados, tanto autoritarios como democráticos, existen continuos intentos de trasladar el control sobre las políticas, y en particular sobre la administración, a niveles inferiores de gobierno (Falleti, 2010). El supuesto de la mayoría de los reformadores ha sido que la descentralización mejorará la calidad de la administración y aumentará el control democrático. Además, el impacto de las ideas neoliberales también se manifestó en la transferencia al sector privado, de muchas empresas y actividades estatales –especialmente económicas–, a través de procesos de privatización y *outsourcing*.

Esta descentralización y desconcentración de actividades se propuso lograr que los aparatos estatales sean más pequeños y más centrados en las políticas. La máxima de la NGP que decreta que el gobierno debe dirigir y no «remar» se interpretó en el sentido de trasladar muchas actividades a los niveles inferiores de gobierno y al sector privado (con y sin fines de lucro). Pero, al adoptar esta estrategia –y a pesar de las numerosas mejoras logradas– el centro de gobierno no siempre fue capaz de proporcionar una coordinación ni asegurar una rendición de cuentas adecuadas (Alessandro y Lafuente, 2021).

4.4 Creación de un Estado inteligente en el núcleo

Si los gobiernos han de descentrar muchos aspectos de la prestación de servicios, deben mantener una capacidad sólida y eficaz en el centro, a fin de proporcionar dirección y control. En la frase de los estudiosos holandeses de gobernanza (Walter Kickert y sus colegas del Netherlands Institute of Governance), aún deberían conducir, pero a distancia. Sin embargo, este estilo de dirección puede ser más difícil que dirigir del modo directo, típico de la gobernanza en América Latina. Las dificultades surgen tanto en el «detector como en el efector» (Hood, 1984), aspectos ambos de la creación de un Estado inteligente para la conducción a distancia.

Del lado detector del gobierno puede emplearse una variedad de mecanismos –digitales u otros más convencionales– para monitorear su propio desempeño y el estado de la sociedad. Luego, esta información debe procesarse y vincularse a cuestiones de política que pueden ser manejadas por el sistema político. Una burocracia profesional capaz, con organizaciones en el terreno para recopilar información y analistas para procesarla, es crucial para este aspecto del Estado inteligente. Asimismo, la capacidad de utilizar la información para implementar políticas de manera más eficaz también implica una burocracia profesional de carrera. Muchos de los temas discutidos en nuestro *Handbook of Public Administration in Latin America* se refieren a las deficiencias de las burocracias en la región sobre cuestiones administrativas convencionales, pero también habrá que preocuparse por la próxima generación de asuntos a los que deberá enfrentarse la administración pública.

4.5 Compromiso creíble

El panorama sobre la gobernanza en América Latina, desarrollado hasta este punto, es de turbulencia y frecuente alternancia en el poder. Un candidato gana una elección, aporta sus ideas y personal solo para ser reemplazado en la próxima contienda electoral por líderes con programas y personal muy diferente. Esta rotación es obviamente democrática, pero también puede plantear problemas para las empresas y ciudadanos comunes que desean planificar el futuro y tomar decisiones de inversión razonables.

Douglass North (1993), premio Nobel de Economía, ha defendido la importancia de los *compromisos creíbles* por parte de los gobiernos. Es decir, en algunos ámbitos de la política pública, como la política monetaria, los gobiernos deberían ser capaces de formular políticas que permanecerán vigentes durante cierto tiempo y que se verían influidas más por variables técnicas y científicas que por razones políticas. Los bancos centrales y agencias reguladoras independientes han sido los ejemplos clásicos de este tipo de instituciones de formulación de políticas. A estas instituciones se les otorga una autonomía sustancial a cambio de formular políticas de la manera más experta posible. El desafío que surge en referencia al compromiso creíble es equilibrar la responsabilidad democrática y la experiencia en la formulación de políticas. Como ha señalado Frank Vibert (2007), las reformas de finales del siglo XX y principios del XXI han creado una separación significativa entre aquellos aspectos de la política pública controlados por instrumentalidades democráticas y aquellos que se han vuelto más autónomos. Históricamente, los gobiernos latinoamericanos se han alineado con formas de control más directas y democráticas, pero en ciertos dominios puede ser necesario contar con estilos de gobierno más profesionalizados y más autónomos.

La dificultad es que todo político electo quiere tener el poder de formular sus propias políticas y puede que no esté dispuesto a delegar esos poderes en un agente externo. Esto ha sido así tanto en la reforma del servicio civil, como en la reforma de las instituciones de formulación de políticas económicas (Geddes, 1994). Por lo tanto, los procesos de reforma pueden ralentizarse de manera significativa, con persistencia de la politización de la función pública y otros aspectos de la gobernanza que podrían estar a cargo de instituciones más expertas.

5. Resumen y conclusiones

Nuestro manual plantea una serie de aspectos relevantes respecto a la administración pública y la gobernanza en América Latina. Quizás el punto más importante es que gobernar estos países –o, de hecho, cualquier país– no es sencillo. Los gobiernos enfrentan numerosos desafíos a su autoridad y su capacidad de gobernanza que surgen del mercado, de la sociedad civil y del entorno internacional. Estos desafíos son especialmente importantes para América Latina y otros países en desarrollo, que todavía arrastran legados negativos del pasado y enfrentan numerosos desafíos contemporáneos.

Un segundo punto importante que surge en este trabajo es que una burocracia pública eficaz es esencial para gobernar. Esto significa crear servicios civiles institucionalizados más efectivos dentro de estos países y tratar de mejorar la calidad de los empleados públicos en general. Aunque hemos puesto un énfasis muy especial en el servicio civil profesional, también es importante tener en cuenta que, si se utilizan adecuadamente los nombramientos basados en el patronazgo, estos pueden atraer al servicio público a personal altamente calificado que de otra manera no podría ser contratado, dado los niveles salariales relativamente más reducidos vigentes en el sector público. Por tanto, es importante evaluar las cualidades generales del personal estatal empleado, y evitar emitir juicios basados en una estricta dicotomía entre servicio civil profesional y nombramientos fundados en el patronazgo.

Aunque nos hemos centrado en la burocracia pública, una gobernanza eficaz también requiere fortalecer otras instituciones. Esto es especialmente cierto si se decide poner en práctica medidas efectivas de rendición de cuentas. Las legislaturas, los tribunales y las instituciones de auditoría son actores importantes en la aplicación de políticas de responsabilización sobre la burocracia. Además, las legislaturas y los ejecutivos políticos deben contar con el personal adecuado y tener ellos mismos una alta capacidad para que los gobiernos establezcan buenas políticas públicas que puedan implementarse a través de la burocracia. Si bien las burocracias públicas son actores extremadamente importantes en la gobernanza, no son, ciertamente, sus únicos responsables.

Hemos intentado ofrecer una visión integral de la administración pública en América Latina. No hemos podido abarcar a todos los países en detalle ni todas las dimensiones de la administración que podrían ser dignas de consideración. Sin embargo, este volumen ofrece el examen más completo de la administración pública en la región y permite, tanto a los académicos como a los profesionales, observar cómo están compuestos estos sistemas administrativos, cómo funcionan y los muchos desafíos que aún enfrentan.

Referencias bibliográficas

- Alessandro, M. y Lafuente, M. (2021). The Center of Government in Latin America. En B. G. Peters; C. A. Tercedor y C. Ramos (eds.). *The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America*. Emerald Publishing Limited.
- Auyero, J. (2012). *Patients of the State: The Politics of Waiting in Argentina*. Yale University Press.
- Bouckaert, G. y Halligan, J. (2008). *Managing Performance: International Comparisons*. Routledge.
- Bouckaert, G. y Peters, B. G. (2002). Performance Measurement and Management: The Achilles' Heel of Administrative Modernization. *Public Performance and Management Review*, 25, 359-362.
- Brading, R. (2012). *Populism in Venezuela*. Routledge.
- Campbell, T. (2003). *The Quiet Revolution: Decentralization and the Rise of Political Participation in Latin American Cities*. University of Pittsburgh Press.
- Cheibub, J. A., Elkins, Z. y Ginsburg, T. (2010). Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective. *Texas Law Review*, 89(7), 1707-1739.
- Christensen, T. y Laegreid, P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059-1066.
- Cox, G. W. y Morgenstern, S. (2001). Latin America's reactive assemblies and proactive presidents. *Comparative Politics*, 33(2), 171-189.
- Falleti, T. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Geddes, B. (1994). *Politician's Dilemmas: Building State Capacity in Latin America*. University of California Press.

- Goldfrank, B. (2011). The left and participatory democracy: Brazil, Uruguay, and Venezuela. *The resurgence of the Latin American left*, 162-83.
- Grindle, M. S. (2007). Good Enough Governance Revisited. *Development Policy Review*, 25(5), 533-574.
- Grindle, M. S. (2012). *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*. Harvard University Press.
- Hood, C. (1984). *The Tools of Government*. Chatham House.
- Johnson, J. J. (1964). *The Military and Society in Latin America*. Stanford University Press.
- Lanzaro, J. (forthcoming). *Presidential Centers in Latin America*. Macmillan Palgrave.
- Latinobarómetro (2018). *Informe Latinobarómetro 2018*. Corporación Latinobarómetro.
- Montalvo, D. y Phillip, R. T. (2008). Citizen participation in municipal meetings. *Revista de Ciencia Política*, 28(3), 219-227.
- Nanda, V. P. (2006). The «Good Governance» Concept Revisited. *The Annals of the American Academy*, 603, 269-283.
- Nef, J. (2007). Public Administration and Public Sector Reform in Latin America. En B. G. Peters y J. Pierre (eds.). *The SAGE Handbook of Public Administration* (2º ed.). SAGE Publications.
- North, D. C. (1993). Institutions and Credible Commitment. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 149(1), 11-23.
- Ospina, S., Cunill-Grau, N. y Maldonado, C. (2021). Enhancing Accountability Through Results-oriented Monitoring and Evaluation Systems. En B. G. Peters, C. A. Tercedor y C. Ramos (eds.). *The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America*. Emerald Publishing Limited.
- Oszlak, O. (2001). Hacia un Estado transversal: el caso argentino. *Encrucijadas UBA: Revista de la Universidad de Buenos Aires*, 1(6).
- Oszlak, O. (2013, 13 de mayo). La gestión pública post-NGP en América Latina: balance y desafíos pendientes. Ponencia presentada en la IX Jornada de la INPAE: Enseñanza y Pedagogía de la Gestión de Políticas Públicas: Desafíos y Actualidad para un Nuevo Servicio Público, Santiago de Chile, Chile.
- Panizza, F. (2005). *Populism and the Mirror of Democracy*. Verso.
- Panizza, F., Peters, B. G. y Ramos Larraburu, C. R. (2019). Roles, Trust and Skills: A Typology of Patronage Appointments. *Public Administration*, 97(1), 147-161.
- Peters, B. G. (forthcoming). *Administrative Traditions and Administrative Reform*. Oxford University Press.

- Peters, B. G. y Pierre, J. (2018). Populism and public administration. Ponencia presentada en The Annual Conference of the American Political Science Association, Boston, Estados Unidos.
- Peters, B. G., Tercedor, C. A. y Ramos, C. (2021). *The Handbook of Public Administration in Latin America*. Emerald Publishing Limited.
- Savoie, D. J. (2008). *Court Government and the Collapse of Accountability in Canada and the United Kingdom*. University of Toronto Press.
- Stokes, S. C., Dunning, T., Nazareno, M. y Brusco, V. (2013). *Brokers. Voters and Clientelism. The Puzzle of Distributive Politics*. Cambridge University Press.
- Suárez, M., Robaina, N., Bisio, N., Minteguiaga, M., Del Prado, L., Andrioli, A. y Noboa, A. (2018). Desafíos de la descentralización y la participación en los gobiernos subnacionales. *Descentralización y desarrollo territorial*. Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Montevideo.
- Tignor, R. L. (1999). *Colonial Africa Through the Lens of Colonial Latin America*. En J. Adelman (ed.). *Colonial Legacies. The Problem of Persistence in Latin American History*. Routledge.
- Vibert, F. (2007). *The Rise of the Unelected: Democracy and the New Separation of Powers*. Cambridge University Press.
- Villoria, M. (2021). Good Governance and Corruption in Latin America. En B. G. Peters; C. A. Tercedor y C. Ramos (eds.). *The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America*. Emerald Publishing Limited.
- Waldner, D. y Smith, B. (2015). Rentier States and State Transformation. En S. Leibfried, E. Huber, M. Lange, J. D. Levy, N. Nullmeier y J. D. Stephens (eds.). *The Oxford Handbook of the Transformation of the State*. Oxford University Press.
- Wünder, B. (1995). Les influences du modèle napoléonien d'administration sur l'organisation administrative des autres pays. *Cahiers d'Histoire de l'Administration*, 4.

Cómo citar este artículo

Peters, B. G. y Ramos, C. (2021). Presente y futuro de la administración pública en América Latina. En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 5(2), diciembre-marzo, 13-35.