Yale Law School
Yale Law School Legal Scholarship Repository

SELA (Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política) Papers

Yale Law School SELA (Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política) Papers

1-1-2002

CRISIS FISCALES, ESTADOS FALLIDOS, INSTITUCIONES Y POBREZA

Diego Zavala

Follow this and additional works at: http://digitalcommons.law.yale.edu/yls_sela

Recommended Citation
Zavala, Diego, "CRISIS FISCALES, ESTADOS FALLIDOS, INSTITUCIONES Y POBREZA" (2002). *SELA (Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política) Papers.* Paper 16.
http://digitalcommons.law.yale.edu/yls_sela/16

This Article is brought to you for free and open access by the Yale Law School SELA (Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política) Papers at Yale Law School Legal Scholarship Repository. It has been accepted for inclusion in SELA (Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política) Papers by an authorized administrator of Yale Law School Legal Scholarship Repository. For more information, please contact julian.aiken@yale.edu.

CRISIS FISCALES, ESTADOS FALLIDOS, INSTITUCIONES Y POBREZA

Diego Zavala

¿Cómo explicamos la persistencia de la pobreza en medio de la abundancia?. Si conocemos las fuentes de la abundancia, ¿porqué los países pobres no se limitan a adoptar las políticas que contribuyen a ella?... Debemos crear incentivos para que las personas inviertan en una tecnología más eficiente, tengan una mejor preparación y organicen mercados eficientes. Estos incentivos se encarnan en las instituciones.

- Douglas C. North, 2000

I. INTRODUCCIÓN:

Para este panel, nos fue asignado el presupuesto de que en algunos países de América Latina, las políticas de crecimiento económico aplicadas no han logrado el crecimiento (económico) esperado y que en otros, se alcanzaron las metas de crecimiento económico.

De la lectura de estos presupuestos, me surgieron algunas preguntas: ¿porqué algunos países lograron fortalecer sus mercados y así alcanzar metas de crecimiento económico?; y por el contrario, ¿porqué otros países no lograron fortalecer sus mercados y alcanzar las metas de crecimiento propuestas?; ¿ cuáles son las causas y las consecuencias de sus desventuras?; y más allá, ¿qué acciones tomar para mejorar la situación?.

En mi opinión y contestando a la pregunta propuesta para el panel, deberían darse prioridad a consideraciones de justicia distributiva. Pero cualquier Estado, para lograr disminuir las brechas de inequidad que existen en sus sociedades por medio de la aplicación de políticas redistributivas (fin), debe tener condiciones que le permitan atacar la desigualdad; dicho en otras palabras: los "*failed states*" no pueden hacer frente al desafío de disminuir las inequidades existentes en sus sociedades. Este es un imperativo moral tan grande, como también lo es también disminuir la desigualdad misma.-

Este trabajo intentará mostrar la conexión que existe entre las crisis fiscales y la percepción de la sociedad de encontrarse ante "Estados fallidos", y cómo estas situaciones llevan a procesos de deterioro de sus instituciones.

Los Estados deben contar con "buena gestión". Entre esta categoría de Estados estarían aquellos que suministran, protegen y administran correctamente ciertos arreglos legales o "instituciones", lo cual les permite lograr condiciones favorables en sus mercados, fomentando el crecimiento y disminuyendo la pobreza. Por el contrario, los Estados con gestión deficiente, o Estados fallidos tienden a debilitar las instituciones establecidas, minando la confianza que el mercado pueda tener en la viabilidad de las mismas, lo que incide negativamente en el crecimiento económico, agravando la pobreza y disminuyendo las posibilidades de desarrollo social para nuestros países.

En la última parte del trabajo se incursionarán en algunos arreglos institucionales que contribuirían a mejorar la situación en que se encuentran nuestros Estados y sus debilitadas instituciones, considerando especialmente las últimas experiencias en Paraguay.-

I. CRISIS FISCALES Y ESTADOS FALLIDOS:

Los Estados pueden mantener por algún tiempo situaciones de déficit fiscal (algunos economistas argumentan que los déficit fiscales y la deuda pública son buenas herramientas públicas para el crecimiento[1]), pero no pueden mantener estas situaciones de desequilibrio por todo el tiempo, y menos cuando están acompañadas de otros factores adversos: recesión,

baja recaudación fiscal, abultada deuda pública, desempleo, demandas sociales en aumento, altas tasas de crecimiento de la población, inflación, etc.; puesto que caen en riesgo de convertirse en situaciones de crisis fiscales.

Las crisis fiscales afectan a la capacidad de respuesta del Estado ante los problemas que le plantea la sociedad y aumenta la sensación de estar ante un "Estado fallido". Además, como veremos más adelante, las crisis fiscales pueden afectar a las instituciones del Estado o aquellas que existen en el mercado, con sus consecuencias negativas sobre el crecimiento económico y agravamiento de la pobreza.

El problema de la corrupción:

En este contexto y por ser un factor agravante de la pobreza, se debería considerar la corrupción existente en nuestros Estados. Está cada vez más difundida la idea que la corrupción tiene un impacto negativo en el desarrollo, especialmente a los países menos desarrollados. En su más reciente Informe sobre el Desarrollo Mundial, el Banco Mundial concluye que a través de los países existe evidencia de que altos niveles de corrupción están asociados con bajo crecimiento y bajo crecimiento con ingreso per cápita. Así, "... los influjos de inversión extranjera parecen estar estrechamente correlacionados con bajos niveles de corrupción. Países relativamente limpios como Estonia y Chile atraen más inversión que otros más sucios pero con riquezas similares, como Panamá o Venezuela"[2].

"Se podría considerar que la corrupción es un impuesto que distorsiona la posibilidad de elección entre las distintas actividades comerciales y reduce el rendimiento de las inversiones públicas o privadas. Pero es también algo mucho peor, porque los ingresos no contribuyen al presupuesto público ni se destinan a fines socialmente útiles. ... La corrupción obstaculiza las fuerzas competitivas que son indispensables para el buen funcionamiento de los mercados. .... Además, la corrupción da lugar a una reducción del gasto público en salud y educación, lo cual a su vez limita las oportunidades que tienen los pobres de invertir en su capital humano y de participar en los mercados."[3]

Pero no solo se podrían mencionar los estragos que la corrupción causan en la hacienda pública o en el mercado, sino también sus implicancias en la conducta (generalizada) de los funcionarios estatales, distorsionando el sentido de la "función" pública. "... Ya no se trata de una situación en la que un pequeño grupo o individuos aislados observan una conducta impropia, sino una situación en la que virtualmente todos observan conductas irregulares, como forma de subsistencia. ..." [4]. Se trata de un nivel de corrupción sistémica o "hipercorrupción", por citar a Luis Moreno Ocampo[5]. Estas conductas, favorecidas por sistemas donde prima el poder hegemónico, disminuyen la eficiencia de la gestión del Estado, que sumada a la crisis fiscal, aumenta la sensación de estar ante un "Estado fallido".

II. LAS INSTITUCIONES Y SU ROL EN LOS MERCADOS:

Las instituciones son las reglas de juego de una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el nombre que dan forma a la interacción humana[6]. "Los mercados funcionan si tienen normas, mecanismos de observancia y organizaciones que promuevan las transacciones. Estas instituciones, sumamente diversas, transmiten información, hacen observar los derechos de propiedad y los contratos y regulan la competencia. Al mismo tiempo, ofrecen a las personas oportunidades e incentivos para que participen en actividades de mercado provechosas"[7].

El Informe del Banco Mundial para el año 2002, relativo a las Instituciones para los Mercados, ilustra sobre algunos ejemplos de instituciones que respaldan a los mercados[8]:

Públicas	***Privadas***
➢ Sistemas Judiciales	➢ Cámaras de comercio
➢ Leyes de competencia	➢ Registros de solvencia de posibles

- Autoridades de supervisión bancaria
- Requisitos de transparencia de las compañías
- Títulos formales de propiedad de la tierra y leyes que regulan la transmisión de bienes
- prestatarios
- Prestamistas
- Reciprocidad entre los socios de las empresas
- Normas sobre la transmisión de la tierra

Otros ejemplos de instituciones serían: el lenguaje, las normas que establecen la propiedad privada, la moneda, entre otros.

Las instituciones, desarrolladas con el objeto de beneficiar al hombre en sus actos de interacción, tardan tiempo en desarrollarse. "Las evolución de las naciones nos enseña que el desarrollo de las instituciones requiere tiempo y que el proceso dentro de cada país puede estancarse o retroceder, como consecuencia de conflictos políticos o de la situación económica y social. ... El desarrollo institucional es en general un proceso acumulativo: se producen cambios diversos en diferentes esferas que acaban por completarse y respaldarse mutuamente. ... El todo es mayor que las partes, e incluso un progreso moderado de éstas puede contribuir a conseguir un sistema más adecuado para promover el crecimiento y reducir la pobreza."[9]

Instituciones, Crecimiento Económico y Desarrollo:

La importancia del informe no debería ser soslayada, por el valor que atribuye a las instituciones como promotoras del crecimiento económico y que puede ayudar a los países pobres a alcanzar mejores niveles de desarrollo social.

El Informe, que juntó información ya existente, a la que agregó otros estudios de más de 100 países, encontró que las economías que facilitaron los flujos de información a la mayor cantidad posible de gente (por medio de prensa libre y competitiva), buena protección de los derechos de propiedad de los pobres (especialmente sobre la tierra y el eficiente cobro de préstamos) y amplio y fácil acceso a los sistemas de justicia (aún para los campesinos analfabetos o para aquellos que no puedan pagar los altos costos de representación en juicios), son los que más oportunidades tienen de ser competitivos, y para desarrollarse. El Informe encontró que las economías de los países pobres que están creciendo más rápido, son aquellas que tienen buenas instituciones[10].

El Informe del Banco Mundial sostiene que las instituciones débiles perjudican a los más pobres. "Debido a sus considerables efectos en el crecimiento económico, las instituciones que apoyan a los mercados son una fuerza importante para la reducción de la pobreza. Hay también pruebas cada vez más claras de que los costos del fracaso institucional recaen de manera especial sobre los segmentos más pobres de la sociedad."[11].

Muchas de las instituciones que sirven de apoyo a los mercados son de carácter público. La capacidad de suministrar, administrar y proteger a estas instituciones públicas hacen a la buena gestión del Estado. "En la evolución del Estado moderno, hay una tensión entre la necesidad de asegurar que los funcionarios públicos tengan poder suficiente para dirigir como corresponde los asuntos del país y la de evitar que ejerzan ese poder arbitrariamente en beneficio de unos pocos privilegiados"[12].

Las instituciones creadas para funcionar en el ámbito de la Administración Pública ayudan a restringir el ejercicio arbitrario del poder por parte de los políticos o burócratas. Por ejemplo: las normas establecidas para la emisión de moneda, que restringe al Poder Ejecutivo el control sobre el Banco Central o el control sobre la emisión de moneda. Estos arreglos institucionales previenen que el Ejecutivo recurra a la emisión de moneda como modo de financiamiento del déficit fiscal; esta sería una institución pública diseñada para proteger la estabilidad de la moneda.-

III. LAS CRISIS FISCALES Y SUS IMPACTOS EN LAS INSTITUCIONES:

Las crisis fiscales, que se caracterizan por insuficiencia de recursos para atender a la demanda de gastos, que luego devienen en crisis sociales, generalmente tienden a golpear duramente contra las instituciones existentes (públicas o privadas) en nuestras sociedades, con su consecuente impacto en el crecimiento económico y el desarrollo social.

Por ello, no pueden pasar desapercibidos los últimos embates que sufrieron las instituciones anteriormente mencionadas, como consecuencia de las crisis fiscales y sociales que atraviesan nuestros países.

En este sentido, en relación a los últimos acontecimientos en Argentina, es interesante citar algunas partes de un reciente artículo de Martín Krause[13]: "... las instituciones son mucho más que un cargo presidencial o legislativo. En tal concepción más profunda y amplia, esas apenas son "pequeñas anécdotas". Las instituciones en el sentido de North, se desarrollan muy lentamente en el transcurso de la historia, e incluyen, según otro Nobel en economía, Friederich Von Hayek, el lenguaje, el derecho, la moneda, entre otras. Los presidentes democráticos que ha tenido la Argentina en las últimas décadas han considerado las instituciones desde una perspectiva formal y mientras cuidaban esas formas, destruían con sus decisiones las instituciones profundas que permiten la "interacción humana" en la definición de North y Hayek. Destruyeron la moneda, y ahora volverán a hacerlo, violaron el derecho de propiedad, avasallaron la independencia de la justicia, degradaron la calidad de la política ... permitieron y permitirán ahora nuevamente el repudio de los contratos, ... desconocieron fallos judiciales, abrumaron al país con una deuda y ahora con los efectos de no pagarla, crearon impuestos sin su debido trámite legislativo ...Por supuesto que los gobiernos militares ni siquiera las formas cuidaron. Ahora la Argentina sufre la destrucción de sus instituciones cuando, vaya paradoja para los políticos, las formales relacionadas con la democracia van a funcionar correctamente. ... Pero las instituciones fundamentales que permiten la interacción humana están en ruinas y eso es lo que se debe construir. ...".

EL IMPACTO DE LA CRISIS FISCAL EN LAS INSTITUCIONES DE PARAGUAY; REFLEXIONES SOBRE ALGUNOS CASOS:

La moneda o los ahorros no serían las únicas instituciones vapuleadas en estas últimas jornadas. En Paraguay, como consecuencia del pesado déficit fiscal y la incapacidad resultante del Estado para afrontar los gastos de la demanda social, otras instituciones básicas también se vieron afectadas, como el derecho de propiedad privada y el equilibrio de los poderes del Estado.

Inmuebles Rurales:

Investigaciones periodísticas encontraron que el Instituto de Bienestar Rural (IBR), organismo estatal encargado de distribución de tierras y promoción del desarrollo rural integral de los campesinos con menores ingresos, ha incentivado la invasión de inmuebles, hecho reprochable bajo nuestro sistema jurídico, que consagra la propiedad privada como una de sus institución básicas.

En esta parte del ensayo no se pretende desviar la discusión del crónico problema que se plantea por el desigual acceso al recurso tierra y la grave desigualdad en los ingresos de la canasta familiar de las familias campesinas[14]. Simplemente se pretende mostrar la conexión (que considero importante) entre el déficit fiscal y la incapacidad del Estado para afrontar los egresos que representan las crecientes demandas sociales de aquellas familias de menores ingresos y el impacto que esta situación crea sobre las instituciones que justamente podrían ayudar a promover el crecimiento económico y combatir la pobreza.

Una de las misiones de IBR es proveer de tierra al pequeño y mediano productor, que le permita mejorar las condiciones de sus ingresos derivados de la actividad agraria[15]. Para

cumplir esta misión, el IBR debe adquirir los inmuebles de los particulares, conforme los procedimientos que marca la ley, que garantiza la propiedad privada. Pero, debido a recortes de gastos como consecuencia del déficit fiscal, el IBR (el Estado) no dispone de recursos para afrontar la demanda social de tierras para los pequeños productores.-

Ante esta situación, el IBR habría adoptado una política "de brazos caídos": se toleran invasiones de tierras que luego serían adquiridas de sus propietarios en condiciones desventajosas, para transferirlas a sus ocupantes. Al verse el IBR en problemas presupuestarios para la adquisición de inmuebles, facilita a "los sintierra" que invadieren inmuebles rurales el reclamo de derechos sobre dichos inmuebles bajo el régimen de la Ley 622/60 "De colonizaciones o urbanizaciones de hecho". Bastaba con que se produjera la invasión del inmueble (no importaba si en éste se asentaba un fundo rural productivo o si se cumplían los demás requisitos de la mencionada ley), sólo se establecían en forma precaria en el inmueble reclamando la intervención del IBR.

Ante esta situación, poco importa el legítimo derecho del propietario, puesto que por la fuerza se realiza la ocupación y la correspondiente intervención del IBR. Ante estos hechos consumados, y ante un Poder Judicial que no acude con rapidez a la defensa de los derechos del legítimo propietario, éste no encuentra otra solución más que vender su inmueble a favor del IBR, en condiciones sumamente desventajosas.

No sólo de grandes extensiones de tierras fueron avasalladas por esta política "de brazos caídos": cualquier superficie de tierra podría ser objetivo de invasiones, especialmente en los últimos tiempos fueron objeto de invasiones extensiones de tierra destinadas como reservas para poblaciones indígenas, los más pobres y discriminados de nuestra sociedad, o extensiones de tierra destinadas a reservas forestales o parques nacionales.

Inmuebles Urbanos:

También los inmuebles ubicados en zonas urbanas fueron objeto de invasiones ilegales. El reciente caso conocido como "Marquetalia", predio urbano invadido ilegítimamente por un grupo de más de 900 familias, constituye un ejemplo más de cómo el Estado, por falta de recursos, no puede siquiera atender problemas sociales de urgente solución, circunstancia que tiene impactos negativos sobre la propiedad privada, institución base para el crecimiento económico y necesaria para disminuir la pobreza.

Desde los inicios de la invasión al inmueble, el gobierno argumentó que no disponía de fondos para adquirir el inmueble en litigio. No obstante, los ocupantes recibían ayuda de organismos internacionales, que el propio Poder Ejecutivo canalizaba a través del "Proyecto Oñondivepá", que permitió instalar escuelas, servicios de provisión de luz eléctrica, agua y otros servicios sanitarios en el inmueble invadido[16].

No importaba que hacía más de un año el Poder Judicial, a petición de los propietarios, había emitido dos sentencias de desalojo, una en un juzgado civil y otra en un juzgado criminal, las cuales fueron desacatadas por sus invasores. Estos, ante la visita del Juez en lo Criminal para verificar el cumplimiento de la orden dictada por su juzgado, casi lo lincharon, puesto que cometió la "imprudencia" de "visitar" el inmueble, sin antes haber "comunicado" a sus ocupantes[17].

Este hecho motivó un escándalo, puesto que además del quiebre del Estado de Derecho, los organismos internacionales que apoyaban el proyecto "Oñondivepa" para gastos sociales, se percataron que no tenían seguridad sobre la viabilidad institucional del mismo (ante el inminente desalojo), por lo que suspendieron inmediatamente toda ayuda.

Para empeorar la situación institucional, la actuación de los ocupantes fue defendida por el recientemente designado al cargo adjunto de Defensor del Pueblo (quien por constitución tiene la misión de velar por el cumplimiento de los derechos humanos). Dicho funcionario, que anteriormente se había desempeñado como el letrado defensor a los ocupantes ilega-

les, minutos después de que el Juez fuera echado, montado en una palestra, argumentó en un improvisado discurso que los derechos de los ocupantes eran derechos humanos irrenunciables, y que "... esa era la manera en que debían defender su propiedad invadida, ... en rebeldía contra las instituciones"[18]. El Defensor Adjunto, ni siquiera fue sometido a juicio político por tales declaraciones.

Al final, y faltando horas para que se cumpla el plazo dado por el Juez en lo Criminal para hacer efectivo el desalojo, se arribó a un acuerdo aceptando los propietarios el precio propuesto por el gobierno para la compra del inmueble en cuestión. Con dicho acuerdo también se levantó la suspensión y se continuó con el "Proyecto Oñondivepá", canalizando nuevamente la ayuda para las obras sociales en materia de educación y salud[19].

El impacto de la crisis fiscal sobre la institucionalidad del Estado:

O vayamos a otro ejemplo de atentado contra una de las instituciones políticas establecidas para la estabilidad de la moneda: aquella que se produjo contra la autonomía del Banco Central del Paraguay (BCP).

El BCP está encargado de velar por la solidez de nuestra institución monetaria (el guaraní). Esta entidad goza de autonomía con rango constitucional. Además, el sistema de selección de sus autoridades conforme los mecanismos establecidos en la Constitución y en la Ley 489/95 "Orgánica del Banco Central del Paraguay", en teoría garantizan su independencia de los demás Poderes del Estado en sus decisiones de política monetaria, por la vía del control en equilibrio de ambos poderes.

Pero el Poder Ejecutivo, por intermedio del propio Presidente del Directorio del BCP (el Poder Ejecutivo designó al Presidente del BCP con acuerdo de la Cámara de Senadores), decidió "pedir amablemente" al Directorio sus renuncias. Como argumento expuso que sus cargos eran "de confianza" y que el Directorio del BCP debía trabajar "en equipo" con el Ejecutivo para implementar políticas económicas "que beneficien al país".

Cuando uno de los Directores del BCP le recordó al Presidente (del BCP) que esto se oponía a las normas establecidas en la Constitución y las leyes, que aseguraban la independencia del Banco Central, y que debía mantenerse el Estado de Derecho, la respuesta fue: "hay que vivir con la ley y no morir por ella (sic)" [20].

Investigaciones periodísticas sugieren que estos pedidos de renuncias tuvieron relación con el manejo discrecional de las reservas internacionales del país y las intervenciones que el BCP en el mercado cambiario. Además, el Presidente de la República, el Presidente del Directorio del BCP y el Superintendente de Bancos fueron salpicados por un escándalo de desvío de fondos provenientes de bancos en liquidación, a cuentas destinadas para fondos de inversión en el extranjero, en contra de lo que dispone la ley para dichos casos[21].

Felizmente pero no sin previa y dura pelea (incluso un Director desafió la definición del "deber de guardar secreto" y denunció los hechos ante la opinión pública), algunos Directores no hicieron caso al pedido "amable" de renuncia y se opusieron a ella. Al término del escándalo, el Presidente del BCP renunció y el Superintendente de Bancos fue destituido de su cargo como consecuencia del proceso penal por el desvío de los fondos.

Este caso muestra cómo las crisis fiscales impactan contra instituciones (en este caso públicas) encargadas de mantener otras instituciones (como la moneda) o la transparencia del sistema financiero. El Poder Ejecutivo pretendió tener un "equipo disciplinado" en el Banco Central, que le permitiera manejar la política monetaria a su antojo y así quizás, financiar su abultado déficit fiscal con emisión de moneda. Por fortuna y gracias a la postura sin transigencias de algunos miembros del BCP y de la prensa, las intenciones del Poder Ejecutivo fueron revertidas y hoy, a juicio de los entendidos, el BCP estaría integrado por un equipo más profesional e independiente.

IV. EL IMPACTO DE LA CRISIS FISCAL EN EL SISTEMA DEMOCRÁTICO:

Tantos otros ejemplos (que evidencian el estado de crisis fiscal) podrían contarse, que el Muro de los Lamentos no tendría suficientes ladrillos para aguantarlos: hospitales para pobres sin medicamentos y sin sueldos para sus médicos y enfermeras, escuelas sin pupitres ni pizarras, maestros que no cobran sus sueldos, policía sin balas ni combustible para sus vehículos. Todos estos ejemplos, patéticas muestras de "Estados fallidos", socavan los cimientos de la democracia misma.

En el mismo sentido, el politólogo paraguayo Carlos Martini manifiesta: "La brecha entre el desempeño democrático y la valoración de la democracia se han ido profundizado"[22]. Citando los casos de Argentina y Paraguay, concluye que la degradación económica de estos países, tan acentuada, impulsa a la ciudadanía hacia una profunda decepción con su clase dirigente en general y con la democracia como sistema político en particular.

Tomemos el caso de Paraguay: según la primera medición realizada por Latinobarómetro en 1995, el 52% de la población Paraguaya prefería la democracia a cualquier otra forma de gobierno, para 2001 dicho porcentaje bajó a 35%. Más peligroso aún: en 1995 sólo un 20% prefería un gobierno autoritario que a un gobierno democrático, para el 2001 el porcentaje de quienes preferían un gobierno autoritario aumentó a 43%[23].

Además de impactar directamente sobre instituciones como la propiedad privada o el Estado de Derecho, las ondas de choque impulsadas por las crisis de los Estados fallidos impactan con fuerza contra el sistema democrático. Aunque no existe evidencia que demuestre una relación directa entre democracia y crecimiento económico[24], muchas de las instituciones que funcionan bajo la democracia (libertad de prensa, equilibrio entre los poderes, control sobre la función pública) son necesarias para el crecimiento económico y reducir la pobreza.

Pero, sostener democracias sobre cimientos de desigualdad y subdesarrollo no es tarea fácil, más aún (como en el caso de Paraguay) que existen llamados para volver a regímenes autoritarios. Por ello, si queremos mantener aquellas instituciones que ayuden al crecimiento económico, y que funcionan bajo regímenes democráticos, se requieren tomar acciones no sólo de carácter económico, sino también de carácter socio-políticas, que mejoren la calidad de nuestras democracias. En el siguiente capítulo se ensayan algunos arreglos que podrían ayudar a mejorar la situación.

IV. ALGUNOS ARREGLOS LEGALES QUE CONTRIBUIRÍAN A MEJORAR LA SITUACIÓN:

Este trabajo afirma como imperativo moral el sostenimiento de las condiciones que permitan al Estado cumplir con los fines de justicia social propuestos. El Estado fallido no puede contar con los recursos necesarios para afrontar la dura guerra contra la pobreza y contra las desigualdades que ésta genera. Peor aún, como intenta mostrar este trabajo, el Estado fallido, que por falta de recursos no puede lograr sus fines, crea las condiciones para el lento desmoronamiento de sus instituciones, que constituyen los pilares sobre los que se apoyan sus mercados para lograr crecimiento económico, imprescindible para la reducción de la pobreza.

En casos de crisis, proteger las instituciones, no destruirlas:

Es vital el rol que el Estado desempeña en el mantenimiento de las instituciones. Es éste el que determina la existencia, el respeto, la protección o la desaparición de las instituciones. Así también, un buen diseño de instituciones puede ayudar al Estado en su "buena gestión", necesaria para el buen funcionamiento de los mercados y el crecimiento económico, que ayudará a la reducción de la pobreza.

Como lo hemos expresado previamente, es lento el proceso de construcción de las instituciones. El desarrollo o existencia de las instituciones puede sufrir cambios negativos como consecuencia de conflictos políticos o sociales (que se derivan de crisis fiscales, como lo he

tratado de mostrar anteriormente). Por ello, ante estas situaciones de crisis, es necesario que el Estado proteja las instituciones.

De este modo, cuando el Estado (aún en casos de crisis) protege sus instituciones, fortifica la confianza que las fuerzas políticas, económicas y sociales puedan tener en tales instituciones y sus mercados. Con ello, el Estado se asegura su futuro crecimiento económico, esencial para la reducción de la pobreza.

Obligación moral con relación a las instituciones y al Estado de Derecho:

Si bien es el objeto de este ensayo es delinear herramientas legales que permitan a los países impulsar el crecimiento económico y reducir la pobreza, no puedo dejar de pensar que, antes que nada, debe existir voluntad real hacerlo. En otras palabras, en nuestros países, tanto gobernantes como gobernados deben tener la voluntad real y permanente de cumplir con las normas que se han impuesto para la convivencia, lo que les permitirá restablecer la confianza de los actores sociales en las instituciones creadas[25] y sobre las que se sustentan los mercados, que luego les permitirá alcanzar niveles de crecimiento económico necesarios para salir de la pobreza.

Podríamos diseñar desde una "posición original" (Rawls)[26] los mejores y más avanzados modelos de Estados, pero que si luego no existe la voluntad real y permanente, como obligación moral, de cumplir con las normas establecidas para la convivencia en sociedad, no se cimentaría la confianza de los actores en las instituciones.

Atacar las estructuras del Estado Fallido: reformar al Estado:

Considero que lo más importante es atacar a las estructuras del Estado fallido, puesto que en sus actuales manifestaciones, el Estado se muestra ineficiente para acometer políticas de desarrollo social. Como bien lo señala Borda: "Además de la desigualdad, cabe señalar otra limitación del gasto social: la debilidad institucional del Estado. El sistema actual de servicios sociales en el país es inadecuado ..."[27].

La reforma del Estado no debería interpretarse ni limitarse a la venta de empresas del patrimonio público. Consideraciones de racionalidad y de política social deberían alejar el debate de tan equivocada focalización. La reforma del Estado abarca la modernización de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial así como todos los demás organismos que cumplen alguna finalidad en el sector público, con el objetivo de hacer más eficiente la gestión del Estado, que contribuiría a su legitimidad y a la legitimidad del sistema político.

El objeto de este ensayo no es discutir sobre la orientación que debería tomar la reforma del Estado, sino más bien considerar algunos arreglos legales que instalen instituciones dentro del Estado o que mejoren las existentes, que permitan al Estado una gestión más eficiente y garanticen al mercado las condiciones para fomentar el crecimiento y reducir la pobreza.

La capacidad de suministrar y administrar esas instituciones es lo que se conocería como buen gobierno o buena gestión pública. "La buena gestión pública incluye el establecimiento de derechos de propiedad y su protección y aplicación; sin ellos, son limitadas las posibilidades de efectuar transacciones de mercado. Comprende también el establecimiento de un régimen regulatorio que coadyuve al mercado a promover la competencia, y la formulación de políticas macroeconómicas bien fundadas que creen un ambientes estable para la actividad comercial. Además implica la ausencia de corrupción, que puede frustrar los objetivos de esas políticas y socavar la legitimidad de las instituciones públicas que respaldan a los mercados."[28]

INSTITUCIONES PARA EL ESTADO:

En esta parte se analizan o en su caso, se proponen algunas instituciones orientadas a ayudar a la "buena gestión" del Estado. En particular, se analizan algunas instituciones que tendrían efectos positivos en los procesos por los cuales se elaboran los presupuestos, de tanta relevancia en el déficit fiscal. Además, se analizarán algunas instituciones que mejorarían el sistema electoral, así como las existencias de salvaguardas y contrapesos entre las distintas ramas del gobierno.

Instituciones orientadas a controlar los déficit presupuestarios:

El Banco Mundial, luego de estudiar mediciones realizadas en la mayoría de los países latinoamericanos, encontró que ciertas normas aplicadas al equilibrio presupuestario tienden a mantener la disciplina fiscal. "Las normas sobre el equilibrio presupuestario, o en términos más generales, las limitaciones externas del financiamiento, sin son eficaces, pueden ser un poderoso aliciente para obligar a las partes interesadas a buscar soluciones de transacción en materia de política fiscal."[29]

Entre ellas, resaltan aquellas normas que se orientan a centralizar el diseño y el control sobre formulación de los presupuestos. En particular, se encontró que cuando los ministerios de finanzas tienen tanto o más poder de decisión que el cuerpo legislativo o los ministerios que efectúan gastos, resulta más fácil a los organismos centrales imponer disciplina fiscal.

Los estudios del Banco Mundial también apuntaron otro resultado notable para el diseño institucional en los procesos presupuestarios: en los casos que se aplicaron normas que obligan a los políticos a obtener el equilibrio presupuestario, se obtuvieron mejores resultados en la esfera fiscal. Pero estas normas por sí sola no bastarían, importa también su contenido y cómo se hacen aplicar. Además, el estudio señala la importancia de introducir en las normas de equilibrio presupuestario, la formulación de compromisos entre distintas instituciones del Estado involucradas en el presupuesto (por ejemplo, los acuerdos entre los distintos ministerios o entre los gobiernos nacionales y las autoridades regionales). Al respecto, la experiencia indica que las normas de carácter constitucional son más eficaces que las de carácter legislativo, que pueden ser modificadas con relativa facilidad.[30]

Por último, debería revisarse las normas que regulan la periodicidad con que se estudia la ley del presupuesto, que tiene importantes consecuencias en el gasto público o en el déficit fiscal que un Estado pueda acumular. Por ejemplo, en Paraguay (estudio anual del presupuesto), el sistema impone una innecesaria sobrecarga de trabajo de los legisladores, a la vez que establece perversos incentivos de compra-venta de favores entre los legisladores (quienes tienen "la chequera") y sus potenciales votantes.

Haciendo más eficiente el gasto social:

Este ensayo no pretende desconocer la urgencia de medidas que lleven a incrementar y mejorar el gasto social. Si bien la decisión sobre el gasto social pasa por una decisión política, especialmente los gastos públicos destinados al fortalecimiento del capital humano para superar la pobreza como privación de capacidades (Sen[31]), encuentro importante que para mejorar el gasto social, se introduzcan normas que hagan más eficiente el gasto público. En el caso de Paraguay en particular, sería importante introducir una herramienta que permita rever la ineficiencia en la ejecución presupuestaria: dicha herramienta constituiría la implementación del Presupuesto Base Cero (PBC) en la Ley de Presupuesto y Gastos del Estado[32].

El PBC es un "proceso presupuestario que exige a cada directivo la justificación detallada de todas sus peticiones presupuestarias, trasladándole la obligación de demostrar la necesidad de los gastos que propone."[33].

Con la aplicación del PBC se lograrían los siguientes objetivos: a) prescindir totalmente de fórmulas incrementales (método utilizado actualmente en el Presupuesto), lo cual

implica que los responsables de los organismos y entidades del Estado realicen una justificación detallada y completa de sus peticiones por estructura; b) formular análisis rigurosos de los objetivos, actividades y costos; c) tomar decisiones presupuestarias en base a una ordenación de prioridades de todas las actividades o programas según su importancia para los objetivos de la organización y según los recursos solicitados; y d) determinar la relación costo-beneficio de cada una de las actividades y programas presupuestados.

La obligatoriedad de la utilización del PBC fue introducida por las leyes Nº 1.535/99 y Nº 1.636/00, prescribiendo que la técnica "base cero" deberá ser empleada inexcusablemente por todos los organismos de la Administración Central y Descentralizada, a partir de la elaboración del Presupuesto ejercicio fiscal 2002. Sin embargo, hasta ahora, esta norma no fue observada ni por el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, habiéndose diseñado y sancionado el Presupuesto del año 2002 bajo el antiguo e ineficiente método presupuestario, sin considerar la técnica "base cero".

Gobiernos de Coalición, normas electorales y resultados de política fiscal:

Los estudios analizados por el Banco Mundial muestran una tendencia, que cuando el poder del gobierno está limitado por la necesidad de compromiso con miembros de una coalición, los resultados de la política fiscal suelen ser peores que cuando el gobierno tiene la mayoría.

"Es más probable que haya gobiernos de coalición en los sistemas de representación proporcional, en que los escaños se distribuyen en proporción al porcentaje del voto popular. Un estudio de 60 países industriales y en desarrollo muestra que, una vez que se tenían en cuenta diversos factores socioeconómicos, el gasto público y los déficit fiscales como porcentaje del PIB eran mayores en los países con representación proporcional que en los países con sistemas mayoritarios. En promedio, en los primeros, el porcentaje del PIB correspondiente a los déficit fiscales era entre un 1,5% y un 2% más alto en los países con sistemas proporcionales."[34]

Aparentemente, existiría una conexión entre: representación - decisión en materia presupuestaria - responsabilidad política. Si las normas que organizan el cuerpo político establecen la elección de autoridades por el sistema de representación proporcional, y si a su vez, estas autoridades electas están obligadas en materia presupuestaria a forjar compromisos en coalición, y si a ello sumamos el difuso vínculo de responsabilidad del representante electo por el sistema proporcional (o "listas sábanas"), tendríamos establecida la receta para el descontrol en el presupuesto.

Los ciclos electorales y la política fiscal:

Los estudios analizados por el Banco Mundial muestran también conexiones entre los ciclos electorales y los resultados de política fiscal. "En un estudio reciente se examinan los efectos de las elecciones en los resultados de la política fiscal en una muestra de 123 países industriales y en desarrollo. Tras tener en cuenta varios otros factores, se ha comprobado que el porcentaje del PIB correspondiente a los déficit fiscales es en promedio un 1% más alto en los años en que se celebran elecciones y que esos déficit de mayor cuantía persisten durante varios años después de las elecciones. Más notable es la diferencia entre los países industriales y en desarrollo en lo que respecta a la duración de los ciclos electorales. Entre estos últimos, los déficit en los años de celebración de elecciones representan en promedio dos puntos porcentuales más del PIB."[35]

De estos estudios, resaltan dos aspectos institucionales importantes: a) los políticos que se encuentran en el poder por lo general tienen más oportunidades de extraer rentas en virtud de los cargos que ocupan; b) la capacidad de los políticos de manipular con éxito las

decisiones de política es mayor cuando éste no está bien informado acerca de las consecuencias de estas decisiones.

En este sentido y especialmente en Paraguay, deberían revisarse las normas que establecen al permanente estado de "vigilia" electoral. Las continuas elecciones, pensadas inicialmente como un método de fortalecer la conducta democrática, tuvo efectos contrarios: además de distraer la atención de las autoridades de la tarea para la que fueron electos hacia la tarea de buscar su reelección (al cargo), habilita a recurrir a prácticas corruptas para financiar campañas electorales: desde la designación de "amigos" a cargos de asesores "temporales", hasta la utilización de las entidades y de empresas del Estado para adjudicación de contratos sobrefacturados. Todos estos mecanismos perjudican las arcas públicas.

Otra respuesta institucional contra estas tendencias negativas sería favorecer el control de la opinión pública por medio de la prensa, facilitando los flujos de información y control sobre la gestión de los funcionarios públicos. Esto podría contrarrestar la conducta de los funcionarios que intentan extraer rentas aprovechando de sus cargos.

Sistema de elección de autoridades:

En cuanto a la reforma política, como lo he afirmado, no es fácil sostener democracias sobre cimientos de desigualdad y subdesarrollo, pero se requieren medidas que tiendan a modernizar la política[36] y a restituir la confianza de los ciudadanos en sus instituciones políticas.

En este sentido, debería repensarse las normas que establecen el sistema de elección de los candidatos conforme a "listas cerradas" o "listas sábanas". Esta modificación permitiría al ciudadano elegir directamente al candidato que más le plazca, independientemente de la "lista" o partido del cual provenga. Se presume que esta modificación mejoraría la calidad de la representación, al introducir la relación directa entre los representantes y sus representados. Este podría ser un factor muy importante para restablecer el control y la confianza del ciudadano en el sistema y sus políticos, actualmente muy deteriorada.

En Paraguay, en forma casi unánime, diversos sectores ciudadanos se manifestaron a favor de la abolición de las "listas cerradas", que mejoraría la representación en el Congreso o en los cuerpos colegiados municipales. Además, impediría que políticos ingresen al Congreso, por el sólo mérito de aportar dinero en las contiendas electorales (dinero de dudosa procedencia o provenientes de "recaudaciones" o de "robos" para la "Corona" - Verbitski[37]), permitiéndoles eternizarse en sus feudos de poder. Una alternativa podría ser la introducción del sistema mayoritario de circunscripción uninominal[38].

También, es importante que nuestros sistemas políticos modifiquen sus sistemas de aportes a las campañas electorales, haciéndolas más transparentes al control de la opinión pública. Esto haría más "controlable" el origen de los fondos y los proyectos que apoyan.

En particular, en el Paraguay es necesaria una reforma en el sistema de aporte estatal de los partidos políticos, puesto que el vigente castiga el disenso y la renovación, y promueve el mantenimiento de formas de pensar conservadoras. En efecto, la Ley 384 determina que el Estado aporte a favor de los partidos políticos una suma determinada proporcionalmente a los votos obtenidos en la última justa electoral.

Estas normas atentan contra principios constitucionales que consagran la igualdad ante la ley, puesto que algunos actores son premiados con dinero público por los resultados obtenidos y otros no (por ejemplo, movimientos políticos no registrados). Además, los partidos minoritarios, que por razones circunstanciales hubieren sido derrotados en elecciones pasadas, verían disminuida su capacidad futura de participación, como resultado de la asignación económica (legal) al partido con más votos obtenidos. Esto determinaría la sujeción de las minorías a las decisiones del partido que hubiere obtenido la mayoría, con la consecuente fortificación de la posición económica del partido victorioso, y su eternización en el poder.

De último, se castiga el disenso, privándolo de recursos para la contienda electoral, y se provee recursos (de origen público) a la mayoría triunfadora. El resultado forzoso podría ser el desarrollo de oligarquías conservadoras, así como de ideas y acciones que no beneficien a la sociedad, sin oportunidad de renovación por supresión del disenso[39].-

Eliminar las barreras comerciales internacionales:

Dentro de la lucha por alcanzar niveles de desarrollo sustentables, para mejorar los ingresos de los más pobres y combatir la pobreza, no podemos desatender las batallas por eliminar las barreras comerciales internacionales. La oportunidad que los países pobres produzcan y que exporten sus productos a los países desarrollados es un factor esencial para liberar a los países de su situación de pobreza[40].

No obstante los esfuerzos que se han realizado en los últimos decenios para liberalizar el comercio internacional, todavía persisten importantes barreras comerciales que van desde elevados aranceles para ciertos productos y subsidios que los países industriales aplican en perjuicio de las importaciones agrícolas de los países pobres, hasta medidas no arancelarias que sirven para restringir el comercio y la competencia.

"La decisión de liberalizar el comercio no es una simple medida tecnocrática; también refleja el equilibrio del poder político entre quienes se benefician y quienes se perjudican con esa decisión. En los últimos tiempos se han hecho muchas investigaciones sobre los aspectos políticos de la reforma del comercio para tratar de identificar los factores determinantes más fundamentales de las medidas proteccionistas. Entre esos factores se cuentan los incentivos de los sectores afectados por la modificación de la política comercial, que los inducen a constituir grupos de presión a fin de influir en las medidas de política, y la susceptibilidad de los gobiernos a la influencia de esos grupos. En Estudios estadísticos de países desarrollados y en desarrollo se ha comprobado que las industrias en declive, las que tienen un alto grado de sindicalización y las que hacen contribuciones importantes a campañas políticas suelen ser recompensadas con una mayor protección arancelaria."[41]

En este sentido, diversas instituciones podrían amortiguar la influencia de estos grupos de presión. En especial, podrían contribuir la instalación de normas de transparencia en aportes a campañas electorales, normas que aseguren la libertad de prensa y de expresión.

En otro nivel existen algunas instituciones deberían ser apoyadas, especialmente aquellas diseñadas para funcionar en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio: "Estas normas, que han evolucionado con el tiempo y son cada vez más complejas, están basadas en dos principios básicos estrechamente relacionados entre sí: el principio de la reciprocidad, que significa que las reducciones arancelarias que efectúan los países deben contraponerse a reducciones equivalentes de los aranceles de otros países, y el principio de la no discriminación, según el cual los países deben ofrecer los mismos aranceles a todos los miembros."[42]

Instituciones para combatir la corrupción:

La corrupción existe desde que existe el Estado. Desde la afirmación de la supremacía del Parlamento por sobre el poder del Soberano hasta nuestros días (Inglaterra, Siglo XVII), los arreglos institucionales diseñados buscan limitar el ejercicio del poder hegemónico y arbitrario del soberano, así como controlar el ejercicio del poder. En este sentido, las instituciones buscan establecer limitaciones a quienes actúan desde el Estado así como a los procesos del ejercicio del poder.

El Informe del Desarrollo Mundial (1997) señala tres factores que incentivan la corrupción: a) un marco normativo distorsionado, que aumenta las oportunidades para que los funcionarios públicos manipulen las reglas en beneficio propio; b) un sistema judicial endeble, incapaz de sancionar a los funcionarios públicos culpables de mala conducta; y c) la mala gestión de la administración pública, poblada de empleados mal pagados.

Funcionario público, fondos públicos, ejercicio del poder-proceso, control y sanción de conductas ilegítimas; estos parecerían ser los elementos que deberían ser atendidos en la lucha contra al corrupción.

Instituciones para la función pública. Las políticas adoptadas con relación al funcionario público, desde los criterios de selección hasta el pago de salarios, también constituyen factores que coadyuvan a la existencia de la corrupción. En este sentido, y a diferencia de los empleos del sector privado, el Estado no ofrece algunos incentivos básicos: a) recursos suficientes para alimentación, vivienda, salud y educación de la familia, b) seguridad y estabilidad, c) integración a un grupo, y d) autosatisfacción (intereses profesionales y poder)[43]. La ausencia de todos o algunos de estos elementos básicos incentiva a la conducta ilegítima del funcionario público y conspira contra los intereses de la hacienda pública. Nada impediría que los mismos principios y métodos que organizan y hacen eficiente a la empresa privada, sean aplicados a la administración del Estado.

Por su relación con la corrupción, es importante la revisión de las reglas que imponen a los funcionarios restricciones a la información o al deber de guardar secreto, en favor de la transparencia. Para el deber de guardar secreto, debería limitarse a casos en que su aplicación sea absolutamente necesaria (seguridad nacional, por ejemplo).

En el mismo sentido se manifestó Fiss[44], en su Conferencia "El Empleado como Crítico", a favor de la libertad de expresión del funcionario-crítico: "Proteger al empleado-crítico básicamente del mismo modo que al ciudadano-crítico no significa ignorar el interés legítimo del empleador en la confidencialidad sino, más bien, el escrutinio cuidadoso del interés reclamado".

En Paraguay, encontramos un antecedente de esta misma doctrina en la denuncia del Dr. Mario Pastore (Miembro del Directorio del BCP), realizada ante la opinión pública sobre actos de corrupción ocurridos en el BCP (mencionados anteriormente, pags. 11 y 12). El Dr. Pastore había tomado conocimiento de ciertos actos ilícitos durante el ejercicio de sus funciones y, desafiando "el deber de secreto", hizo conocer tales actos ilícitos ante la opinión pública por medio de artículos publicados en medios de prensa locales. Al final, el interés público prevaleció, puesto que la denuncia del Dr. Pastore, a la vez que permitió el proceso penal de muchos funcionarios públicos por los actos de corrupción, abortó otros actos que estaban en preparación en perjuicio del erario público.

Una institución que funciona eficientemente en el sector privado y que podría ser trasladada al ámbito de la función pública, es aquella que permite a las empresas acumular o registrar información sobre la solvencia de los comerciantes. Los comerciantes que tienen antecedentes de no cumplir con sus obligaciones comerciales, son ingresados en bases de datos de tales entidades de registro de solvencia. De esta forma y con mayor información sobre la conducta comercial, otros comerciantes toman decisiones de negocios más eficientes. Esta institución podría ser trasladada al ámbito de la función pública, llevándose registros accesibles al público de la conducta de funcionarios al servicio del Estado o las Municipalidades, especialmente a lo que hace con los casos de corrupción.

Simplificar y regular estrictamente lo necesario. Estudios realizados por el Banco Mundial, encontraron una relación de proporcionalidad entre la mayor complejidad del sistema regulatorio y la cantidad de corrupción existente en un país[45]. Parecería que estos indicadores reflejan el hecho que los funcionarios públicos aprovechan la complejidad del sistema regulatorio (lo que no implica su eficiencia), presentándolo como un problema a aquella persona que pretenda realizar una actividad lucrativa lícita, para luego "ofrecerle la solución" al problema, previo pago de una coima.

Facilitar los flujos de información. La falta de información o de transparencia genera corrupción. "Nadie da una coima en público, por eso la transparencia es la herramienta clave para controlar la corrupción"[46]. La facilidad con que la información llegue al conocimiento

público, será una medida para ayudar a romper la vigencia los "códigos prácticos". Cuando la sociedad civil no tiene ocasión de fiscalizar las acciones de los funcionarios públicos, las oportunidades para actuar indebidamente resultan más atractivas. En la medida que los ciudadanos dispongan de información, cambiará su comportamiento.

En este sentido, es reprochable el intento de controlar los flujos de información, recientemente perpetrado desde el propio Legislativo Paraguayo, que en julio del 2001 dictó la Ley 1728 llamada "De Transparencia Administrativa". Según lo manifestó el Diputado Rafael Filizzola, proyectista de la ley, el objeto original de la ley fue garantizar y facilitar el acceso a la información relacionada a actos de la administración pública. Pero, al término del proceso legislativo, y a instancias de muchos otros parlamentarios, de dudosa reputación, bajo el "argumento" que era necesario "reglamentar" el acceso a la información relacionada con los actos de la administración pública, el propio Legislativo sancionó una ley que más bien restringía el acceso a la información.

En efecto, el art. 6º prescribía 16 excepciones al deber de informar de las oficinas públicas. Además, esta podía ser negada al solicitante mediante una simple providencia del jefe de dicha dependencia pública. Así, el solicitante sólo podía acceder a la información luego de pasar por todas las instancias administrativas y judiciales prescriptas para la revisión de dicha decisión administrativa (con el costo y tiempo que ello implica). Esto, evidentemente, hacía de hecho imposible el acceso a la información relacionada a los actos de la administración pública. Pero, ante las presiones de la prensa y de la sociedad civil, el mismo Poder Legislativo se vió obligado a derogar dicha ley, en septiembre de 2001.

Así como en el caso anteriormente expuesto, como también en muchos otros, los medios de difusión pueden desempeñar un papel útil investigando vigorosamente las denuncias de mala conducta de los funcionarios públicos y publicando información al respecto. Para ser eficaces, deben estar libres de presiones políticas que impiden la investigación de los hechos de corrupción y la divulgación de la información sobre escándalos que expondrían al público los hechos de corrupción[47].

En este sentido, la propiedad privada de los medios de comunicación es importante para mantener a los medios de difusión libres de presión política. Además, la propiedad privada de los medios de comunicación estimula a la "competencia" por investigar y denunciar los actos de corrupción. Al contrario, si los medios de comunicación hubieren sido de propiedad del Estado, con seguridad se hubiere encubierto dicha información.

Información y sociedad civil. En Paraguay, por ejemplo, atendiendo el hecho que el ciudadano no conoce en detalle las reglamentaciones vigentes, es vulnerable al acoso burocrático y al soborno por parte de funcionarios que les "venden" la solución, o de gestores "letrados" en las complicadas formas de proceder ante la autoridad pública, y que realizan por los ciudadanos los procedimientos ante las dependencias estatales, que de haber sido más simples o la información más disponible, lo hubieren hecho los propios ciudadanos. Por otro lado, una sociedad más informada es una sociedad más crítica, que puede ayudar al Estado a controlar la gestión de sus funcionarios venales, contribuyendo a mantener los niveles de corrupción más bajos.

Corrupción y Comercio Internacional. Por último, se han encontrado evidencias que hay menos corrupción en los países que participan más activamente del comercio internacional. Esto tal vez se deba a la combinación de varios factores: a) una mayor liberalización del comercio estimula la competencia, lo cual reduce a su vez las oportunidades de corrupción; b) la mayor liberalización también incrementa la circulación de información, lo cual ayuda a poner en evidencia a los funcionarios públicos venales y moviliza el apoyo de los asociados comerciales del exterior a luchar contra la corrupción; c) hay indicios de que, a medida que los países desmantelan las barreras arancelarias oficiales al comercio, disminuyen las oportunidades de corrupción[48].

Normas electorales y corrupción:

En teoría, en los regímenes democráticos, las elecciones impondrían una considerable disciplina a los funcionarios públicos: el sistema democrático habilitaría a los ciudadanos hastiados del comportamiento venal de los funcionarios, a castigarlos y cambiarlos por medio de las urnas. Pero en la práctica, la eficacia de las elecciones como medida disciplinaria parecería depender de dos factores, concatenados entre sí: a) hasta qué punto las elecciones son libres e independientes y que el voto del ciudadano no sea usurpado por medios ilegítimos; b) el diseño del sistema electoral, que incentive la responsabilidad de los funcionarios ante sus electores y que éstas (las normas) reflejen las opciones reales de los ciudadanos. Así dispuestas, las normas adoptadas permitirían un sistema que premie al funcionario honesto y castigue al corrupto.

En este sentido, el estudio realizado por el Banco Mundial ha permitido encontrar relaciones entre las normas electorales y la rendición de cuentas de los funcionarios públicos. "Últimamente se han hecho estudios sobre dos dimensiones de las normas electorales que tienen importancia para la rendición de cuentas. La primera es la medida en que los sistemas electorales recompensan o penalizan a los candidatos o a los partidos políticos. Cuando los miembros de los órganos legislativos son elegidos mediante el sistema de representación proporcional, es decir, los candidatos son elegidos de listas de los partidos, los ciudadanos sólo pueden votar en contra de los partidos y no de los individuos que consideran corruptos. En consecuencia, los políticos venales tienen menos motivos para temer el castigo de las urnas. La segunda es la medida en que las normas electorales impiden el ingreso de nuevos partidos políticos. Cuando estos tienen dificultades para obtener representación en los órganos legislativos, también es mas difícil que puedan denunciar a los funcionarios corruptos. ... Los estudios empíricos indican que, en muchos países, estos dos factores son importantes para pronosticar el grado de corrupción. En un estudio reciente se ha comprobado, después de tener en cuenta otros factores, que hay más corrupción en los países donde una proporción mayor de los legisladores son elegidos sobre la base de listas de los partidos y donde los distritos electorales tienen menos representantes."[49]

Para contrarrestar estas conductas negativas, se deberían cambiar las normas que establecen el sistema de elección de los candidatos conforme a "listas cerradas" o "listas sábanas". También se deberían modificar los sistemas de aportes a las campañas electorales, haciéndolas más transparentes al control de la opinión pública. Esto haría más "controlable" el origen de los fondos y los proyectos que apoyan.

Poder Judicial y Corrupción:

El principal objetivo de este trabajo es considerar algunas instituciones que servirían para mejorar la gestión de la administración pública. La corrupción, como hemos visto y otros autores han comentado in extenso, es uno de los factores que influyen negativamente en la gestión de la administración del Estado. En este contexto, el Poder Judicial tiene un importante rol asignado en el ordenamiento jurídico, al ser la entidad encargada del juzgamiento, crimen y el castigo de las conductas ilícitas. Por ello, no podemos obviar de nuestro análisis al Poder Judicial y el rol que desempeña en la lucha contra la corrupción.-

Pero, en un ambiente donde la corrupción está tan generalizada (estado de "hipercorrupción" – Moreno Ocampo), las posibilidades de control de la corrupción, apoyado principalmente en el Poder Judicial, son muy escasas. Razones políticas y técnicas jugarían en contra de una política de combate a la corrupción apoyada únicamente en el Poder Judicial. "Hay razones políticas para que la justicia no pueda resolver el problema. Una sociedad donde la corrupción generalizada y difundida en los niveles más altos y con tradición de poder hegemónico, no puede tener una justicia imparcial y eficaz: sería antisistema. Los regímenes

políticos de nuestros países, plagados de ilegalidades y privilegios, no admiten un sistema de justicia abierto y eficaz que condene todos los casos de corrupción. .... Además de este problema político básico de una justicia al servicio de la autoridad, hay también razones de tipo técnico que determinan la ineficacia de la justicia: - La generalización del fenómeno de la corrupción lo hace inabordable para la tarea judicial. - Las exigencias de prueba impiden que la mayoría de los sobornos que se ofrecen o se pagan puedan acreditarse en un juicio. - El problema del tiempo: la sanción penal, por definición, siempre llega tarde, se aplica una vez que el fraude se ha cometido y puede demorar años en concretarse."[50]

Entre las instituciones que podrían apoyar la labor del Poder Judicial, además de las citadas en otras secciones de este ensayo, estarían: libertad de información con relación a los actos de la autoridad pública, de los jueces y fiscales, transparencia en la actuación judicial, libertad de prensa, normas que favorezcan a jueces políticamente independientes. La creación de un sistema de controles y contrapesos en los procedimientos de designación de los jueces, haciendo participar a organismos ciudadanos de control, también podría aumentar la imparcialidad y la integridad..

Además, en este contexto, se deberían crear esquemas que otorguen seguridad y garantías de cierta calidad de vida a los jueces y fiscales, así como a los funcionarios que integran el Poder Judicial. En cuanto a la seguridad, fue notoria la cantidad de jueces asesinados por los carteles de la droga en Colombia durante las últimas dos décadas del siglo pasado. En Perú, que atravesaba situaciones similares, fueron instalados los tribunales "sin rostro", donde la identidad de los jueces no era conocida por los acusados ni por la sociedad, lo que permitía ciertas garantías de seguridad de los miembros del Poder Judicial y de sus familiares durante los procedimientos contra los acusados de terrorismo.

Otra vía de influencia sería el soborno y la corrupción. En muchos países, los sueldos de los jueces es más bajo que las remuneraciones percibidas por funcionarios de otras dependencias estatales o por los mismos abogados del foro; esto crea los incentivos para la perniciosa práctica de "ventas de expedientes" y otras prácticas corruptas, que en última instancia significan la venta de la justicia. Para contrarrestarlo, deberían instituirse sistemas de remuneraciones suficientes a las necesidades de dichos funcionarios.

V. COMENTARIOS FINALES:

Las instituciones son ciertos arreglos que realizan los seres humanos en el intento de lograr un beneficio, sea inmediato o mediato, sea logrando un bien particular en una determinada transacción o logrando que la autoridad pública respete ciertas reglas y procedimientos para lograr el bien común.

En este sentido, es tan "institución" el ahorro que las personas confían a las entidades bancarias, las normas que previenen la corrupción, así como los acuerdos que arriben los Estados para desmantelar las barreras de comercio. Todas estas instituciones tienen un mismo sentido: aseguran a las personas un premio que equivale al sacrificio realizado. Garantizar a las personas dicho premio, bajo cualquier circunstancia, cimenta su confianza en el mercado, necesaria para el crecimiento económico y la disminución de la pobreza.

Repito por la importancia de su significado: es vital el rol que el Estado desempeña en el mantenimiento de las instituciones. En este sentido, tanto gobernantes como gobernados deben tener la voluntad real y permanente de mantener las instituciones.

El proceso de construcción de las instituciones es lento, un proceso acumulativo; se pueden producir cambios diversos en diferentes ámbitos, que acaban por complementarse y respaldarse mutuamente. Los cambios en algunas instituciones pueden representar presión a favor del cambio en otras, y quizá el cambio en algunas sea políticamente difícil y en otras no: pero lo importante es avanzar. En este proceso, quizá el desarrollo o existencia de las ins-

tituciones pueda verse afectado como consecuencia de situaciones de crisis, pero ante estas situaciones, es vital que el Estado proteja las instituciones.

De este modo, cuando el Estado (aún en casos de crisis) protege sus instituciones, fortifica la confianza que las fuerzas políticas, económicas y sociales puedan tener en las instituciones y en el mercado. Con ello, el Estado asegura su futuro crecimiento económico, esencial para reducir la pobreza y mantener su sistema democrático.

No existe receta única, pero quizá un cambio de actitud y una aproximación más racional al estudio y discusión de los problemas que nos aquejan, nos ayudará a determinar cuáles instituciones funcionaron en otros países, cuáles no, y así adoptar las instituciones que servirían para mantener el crecimiento económico en nuestros mercados, atender políticas de desarrollo social y alejarnos de la pobreza.

[1]PAUL A. SAMUELSON, ECONOMÍA 379-394 (1983).-
[2] *Bribery, The worm that never dies*, THE ECONOMIST, 2/Marzo/2002, pp. 12.-
[3] BANCO MUNDIAL, INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL (2002), *Instituciones para los Mercados*, pag. 106.-
[4] MARTINI & YORE, LA CORRUPCIÓN COMO MECANISMO DE REPRODUCCIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO PARAGUAYO (1998), pp.19.-
[5] LUIS MORENO OCAMPO, EN DEFENSA PROPIA – COMO SALIR DE LA CORRUPCION 13 (1993).-
[6] Ver cita de Martin Krause a North en su artículo *Han destruido las instituciones*, ABC COLOR (Paraguay), Enero 6, 2002, Sup.Econ.
[7] BANCO MUNDIAL *Instituciones para los Mercados*, pp. 2.-
[8] BANCO MUNDIAL *Instituciones para los Mercados*, pp. 2.
[9] BANCO MUNDIAL *Instituciones para los Mercados*, pp. 2.
[10] Al respecto, ver el artículo *Poor countries could help themselves by fixing their institutions*, THE ECONOMIST, 13/Septiembre/2001, pp. __.-
[11] BANCO MUNDIAL *Instituciones para los Mercados*, pp. 5.
[12] BANCO MUNDIAL *Instituciones para los Mercados*, pag. 99-100.-
[13] Ver artículo Martin Krause, ut supra 6.-
[14] En este sentido ver FAO-PNUD-CPES (1996) LA POBREZA CAMPESINA DE CARA AL SIGLO XXI, Asunción-Santiago de Chile.-
[15] Pero, en la última década, por motivos de mala gestión (en la deficiente distribución y adjudicación de tierras) y falta de presupuesto (que debe ser proveído por el Estado), el IBR se vio fuertemente afectado en sus posibilidades de contar con tierras que puedan ser distribuidas, para paliar la fuerte demanda generada por el aumento de la población rural. A la mala gestión del IBR se deben sumar falencias en la capacidad de coordinar tareas con otros organismos del Estado para atender otros aspectos sociales básicos (como ser, salud, educación vías de acceso a la producción y otros), que ayudarían a mejorar las perspectivas de ingresos a las familias rurales.
[16] *Gobierno abandona a Marquetalia*, ULTIMA HORA, 27/febrero/2002, pag. 6.-
[17] *Justifican expulsión del juez Nuñez*, ABC COLOR, 27/febrero/2002, pag. 3.-
[18] *Marín celebra con los ocupantes 3 años de invasión en Marquetalia*, ABC COLOR, 27/febrero/2002, pag. 3.-
[19] *Reabrirán escuelita*, ULTIMA HORA, 7/marzo/2002, pag. 14.-
[20] *Buscan eliminar a "subversivos" del BCP*, ABC COLOR, __/febrero/2001, pag.__.-
[21] *Polémica ante el pedido de renuncia del BCP*, Diario ABC COLOR, __/febrero/2001, pag.__.
[22] Carlos Martini, *Democracia: entre el valor y los resultados*, ULTIMA HORA, 4/abril/2002, pag. 6.-
[23] *The Latinobarómetro Poll: An alarm call for Latin America's democrats*, THE ECONOMIST, July/26/2001, pag.___.-
[24] *Growth is good*, THE ECONOMIST, May/25/2000.-
[25] FRANCIS FUKUYAMA, TRUST: THE SOCIAL VIRTUES AND THE CREATION OF PROSPERITY 43-48 (1995).-
[26] JOHN RAWLS, A THEORY OF JUSTICE – Rev.ed. 102-139 (1999).-
[27] Ver Dionisio Borda, *Gasto social y sus resultados preliminares*, ut supra 5, pag. 307.
[28] BANCO MUNDIAL, *Instituciones para los Mercados*, pag. 99.-
[29] BANCO MUNDIAL, *Instituciones para los Mercados*, pag. 103.-
[30] BANCO MUNDIAL, *Instituciones para los Mercados*, pag. 102.-
[31] AMARTYA SEN, DEVELOPMENT AS FREEDOM 87-90 (1999).-
[32] Ver Dionisio Borda, *Gasto social y sus resultados preliminares*, ut supra 5, pag. 312.-
[33] DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS, PRESUPUESTO BASE CERO VOL. Nº8, junio 2001.-
[34] BANCO MUNDIAL, *Instituciones para los Mercados*, pag. 103.-
[35] BANCO MUNDIAL, *Instituciones para los Mercados*, pag. 103.-
[36] *Can democracy flourish amid economic woe?*, THE ECONOMIST, July/26/2001.-

[37] HORACIO VERTISKI, ROBO PARA LA CORONA (1991).-
[38] CARLOS MATEO BALMELLI, LA REFORMA INSTITUCIONAL DEL ESTADO Y LA CALIDAD DE LA POLÍTICA 82 (2001).-
[39] Exposición del Esc. LORENZO LIVIERES BANKS en el panel-debate PROBLEMA EL FINANCIAMIENTO ESTATAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, CEPPRO, *Serie Enfoques*, 3-6, ____, 1998.-
[40] Koffi A. Annan, *Trade and Aid in a Changed World*, N.Y.TIMES, March 19, 2002.-
[41] BANCO MUNDIAL, *Instituciones para los Mercados*, pag. 105.-
[42] BANCO MUNDIAL, *Instituciones para los Mercados*, pag. 105.-
[43]LUIS MORENO OCAMPO, EN DEFENSA PROPIA, pag. 286.-
[44] Owen Fiss, *El Empleado como Crítico*, REVISTA MEXICANA DE DERECHO PÚBLICO, Octubre 2001, pag. 12.-
[45] BANCO MUNDIAL, *Instituciones para los Mercados*, pag. 107.
[46]LUIS MORENO OCAMPO, EN DEFENSA PROPIA, pag. 315.-
[47] BANCO MUNDIAL, *Instituciones para los Mercados*, pag. 109.
[48] BANCO MUNDIAL, *Instituciones para los Mercados*, pag. 107.
[49] BANCO MUNDIAL, *Instituciones para los Mercados*, pag. 109.
[50]LUIS MORENO OCAMPO, EN DEFENSA PROPIA, pag. 201-203.-