

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Documento de Estrategia

Modernización del Estado

Esta Estrategia ha sido preparada por un equipo formado por Edmundo Jarquín (SDS/SGC, Coordinador del equipo), Orlando Reos (RE1/SC1), Jorge Sapoznikow (RE2/SC2), Xavier Comas (RE3/SC3), Rosina de Souza (LEG) y Koldo Echebarría (SDS/SGC). El documento es parte de un grupo de estrategias cuya preparación ha sido coordinada por Carlos M. Jarque (Gerente de SDS) y se benefició de aportaciones específicas de Ernesto Castagnino (SDS/SGC), Christina Biebesheimer (SDS/SGC), Fernando Carrillo (SDS/SGC), Carlos Cordovez (SDS/SGC), Janine Perfit (SDS/SGC), Mark Payne (SDS/SGC), Leslie Harper (SDS/SGC), Betty Rice (RE1/SC1), Francisco Mejía (RE1/SC1), Lynette Asselyn (RE1/SC1), Fabricio Opertti (RE2/SC2), Rodrigo Tamayo (RE2/SC2), Carlos Pimenta (RE3/SC3), Raimundo Arroio (RE3/SC3), Gustavo Yamada (SDS/POV), Robert Vitro (SDS/ICT), Carlos Perafán (SDS/IND), Luis Fierro (SDS), David Wilk (SDS/ENV) y Renato Puch (DPP). Hubo consultas con grupos de organizaciones de la sociedad civil en Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Honduras, Jamaica, México y Perú y con la Red de organizaciones de la sociedad civil sobre Justicia (Quito), la Asociación Latinoamericana de Organizaciones Populares, el Comité Consultivo del Sistema de Integración Centroamericano y la Red de Transparencia y Gestión Pública del BID (Washington). Se celebraron talleres de expertos organizados por el Instituto Internacional de Gobernabilidad en Barcelona (España) y por el Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en Caracas y se recibieron comentarios a través de los sitios de Internet del Banco, del Instituto Internacional de Gobernabilidad y de la Red Interamericana por la Democracia.

1. Objetivo

1.1 La Octava Reposición de Capital establece al Banco el mandato de trabajar con un enfoque más integrado del desarrollo que, a la vez que consolide las reformas económicas, promueva la cohesión socioeconómica interna de los países, la integración regional, la protección del medio ambiente, la modernización del Estado y el fortalecimiento de las instituciones democráticas y de la sociedad civil, como medios para el crecimiento económico sustentable, la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social. En base a este mandato, el Directorio del Banco aprobó el 13 de marzo de 1996 el “Marco de Referencia para la Acción del Banco en los Programas de Modernización del Estado y Fortalecimiento de la Sociedad Civil” (GN-1883-5), que ha servido hasta ahora de cauce estratégico para la acción del Banco en este sector.

1.2 El objetivo de esta estrategia consiste en actualizar el citado documento, encuadrándolo en los requerimientos de las estrategias marco de crecimiento económico sustentable y de reducción de la pobreza y promoción de la equidad social, y estableciendo las necesarias conexiones con las estrategias sectoriales de desarrollo social, competitividad, integración regional y medio ambiente. El documento refleja las lecciones de la experiencia del Banco, los avances teóricos y prácticos en la materia y la evolución de las necesidades y demandas de la región en los últimos años. Esta estrategia establece los criterios básicos que deben guiar las intervenciones del Banco en este terreno, define los campos de acción prioritarios e indica los instrumentos financieros y no financieros disponibles.

También define los criterios para su propia evaluación proponiendo un conjunto de indicadores de producto, resultado e impacto.

1.3 De acuerdo con el mandato contenido en la Octava Reposición, tanto el marco estratégico hasta ahora vigente como este documento asumen la expresión Modernización del Estado como sinónimo de reforma del Estado para la consolidación de la gobernabilidad democrática. La gobernabilidad comprende el proceso a través del cual la autoridad se ejerce en una determinada comunidad política, incluyendo: (i) la forma mediante la cual los titulares de la autoridad son elegidos, controlados y reemplazados; (ii) los principios y normas bajo los que se ejercen las interacciones entre el Estado, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil en términos de competencias, responsabilidad y funciones; y, (iii) la capacidad de la autoridad para identificar necesidades, captar recursos, definir políticas y llevarlas a cabo. La gobernabilidad es democrática cuando incorpora una serie de requerimientos sobre cómo debe ejercerse la autoridad y en cuáles condiciones socioeconómicas se ejerce: en primer lugar, el requerimiento de la representatividad que establece la legitimación de la autoridad por la soberanía popular, mediante instituciones que garanticen elecciones libres; en segundo lugar, la existencia de mecanismos de limitación y división efectiva del poder, de exigencia de responsabilidades de las autoridades ante la ciudadanía, y de respeto a los derechos y libertades de los ciudadanos; en tercer lugar, la limitación de la arbitrariedad, ya que la autoridad debe ejercerse con sometimiento pleno a la ley y al derecho, con eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos a las necesidades sociales y con transparencia e integridad en el comportamiento de sus agentes; y, finalmente, la gobernabilidad democrática requiere condiciones en que la vigencia de los principios de solidaridad y subsidiaridad permiten una relación consensual y eficiente entre los diferentes actores sociales en un contexto de cohesión social.

1.4 El Estado, no obstante sus debilidades e imperfecciones, es la columna vertebral de la gobernabilidad democrática la cual, sin embargo, trasciende al Estado e incorpora a las instituciones del mercado y de la sociedad civil, cuya articulación con las instituciones estatales determina la calidad de la gobernabilidad democrática. En este sentido la fortaleza de la sociedad civil es una condición esencial para la efectiva vigencia de la democracia y para alcanzar un desarrollo sustentable y equitativo, mediante su participación a través de las instituciones de la democracia representativa en el diseño e implantación de las políticas públicas. Al respecto, y consistente con el requerimiento de la cohesión social como una de las condiciones de la gobernabilidad democrática, debe apreciarse que el principal fundamento de una sociedad civil robusta, más allá de su dimensión organizativa que se expresa en un gran número de organizaciones sociales, es la existencia de oportunidades económicas y de libertades democráticas para todos los ciudadanos, y su fortalecimiento por tanto está vinculado al conjunto de políticas económicas y sociales que promueven el desarrollo humano, ampliando las posibilidades de un ejercicio pleno de la ciudadanía por todas las personas.

1.5 En este sentido, la gobernabilidad democrática no se refiere sólo a los atributos de un régimen político y administrativo, y a la efectiva vigencia del Estado de Derecho, sino también a las capacidades de una sociedad para enfrentar los retos que tiene planteados y generar soluciones basadas en un fuerte consenso social. Una estrategia de modernización del estado, como desarrollo y perfeccionamiento de la gobernabilidad democrática y definida a partir de los requerimientos de la misma es, por tanto, una estrategia de construcción de capacidades institucionales en el Estado y en el conjunto de la sociedad. En otras palabras, el desarrollo de la gobernabilidad democrática implica, por tanto, un proceso complementario y recíproco de fortalecimiento del Estado y de la sociedad civil en los términos que antes se han anotado.

1.6 Esta estrategia se ha formulado a partir de los requerimientos generales y específicos de las estrategias marco de crecimiento económico sustentable y de reducción de la pobreza y promoción de la equidad social (Anexo I). El desarrollo sustentable y equitativo requiere de un Estado democrático, moderno y eficiente que promueva el crecimiento económico, proporcionando un marco regulatorio apropiado para el funcionamiento de los mercados, que garantice un ambiente de estabilidad macroeconómica, que sea capaz de adoptar políticas económicas y sociales apropiadas para la reducción de la pobreza y la conservación del ambiente, y que implemente esas políticas de una manera eficiente, transparente y responsable. En el debate sobre el desarrollo se ha llegado al consenso, por un lado, de que la calidad de las instituciones públicas es un ingrediente esencial, y quizás el más importante, para lograr el crecimiento económico sustentable. Por tanto esta estrategia presta especial atención a los requerimientos institucionales y políticos de una sólida estrategia de crecimiento económico sustentable. Por otro lado, hay un amplio reconocimiento de que la consolidación de los sistemas democráticos, más allá de la dimensión estrictamente electoral, implica un proceso recíproco y complementario de fortalecimiento de la situación de los pobres, de tal forma que tengan más oportunidades de que sus intereses se vean representados en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas. En consecuencia, esta estrategia de modernización del Estado está formulada en la perspectiva de apoyar un proceso sostenido de reducción de la pobreza y promoción de la equidad social.

1.7 Del mismo modo, esta estrategia presta atención a las conexiones e interdependencias que guarda con las restantes estrategias sectoriales básicas del Banco. Con relación a la estrategia de desarrollo social, se toma en consideración que su efectividad depende de la capacidad institucional de las organizaciones públicas y de la existencia de estructuras de colaboración entre diferentes niveles de gobierno y de articulación efectiva con los actores sociales y el mercado. Con relación a la estrategia de competitividad, se enfatiza la necesidad de que el Estado asegure un entorno macroeconómico sólido y estable, realice las inversiones necesarias en infraestructura económica y social y en capital humano, promueva la competencia y capacidad para la innovación, provea un marco regulatorio apropiado y garantice confianza y seguridad jurídica y política. Con relación a la

estrategia de integración regional, se tiene en cuenta que ésta depende de las capacidades institucionales de los países para definir e implementar acuerdos comerciales y aduaneros, desarrollar una infraestructura apropiada para el intercambio de capital, bienes, servicios y fuerza de trabajo, así como de políticas económicas y sociales comunes y del progreso en la convergencia de los sistemas jurídicos y políticos de los países. Finalmente, con relación a la estrategia de medio ambiente, se tiene presente que las debilidades políticoinstitucionales que se traducen en ausencia o mal diseño de políticas, o incapacidad de implementarlas, constituyen, una de las causas principales de vulnerabilidad ambiental.

1.8 En las últimas décadas el Banco ha apoyado a los países de la región, mediante una considerable cantidad de operaciones de asistencia financiera y técnica, en el proceso de reformas económicas orientadas a estabilizar las economías, consolidar la economía de mercado, aumentar la apertura comercial, eliminar subsidios distorsionantes de la competencia y la eficiencia, y privatizar actividades productivas y la prestación de servicios. Esas reformas económicas han implicado una importante transformación en las relaciones entre el Estado, el mercado y los diferentes actores sociales y el Banco ha realizado esfuerzos para apoyar a los países en el fortalecimiento del nuevo rol del Estado. Además de las reformas institucionales directamente asociadas a las reformas económicas mencionadas, el Banco ensanchó sus actividades hacia operaciones destinadas a apoyar a los países en sus esfuerzos por consolidar el sistema democrático y el Estado de Derecho.

1.9 En efecto, en la última década se ha asistido a una evolución creciente de la importancia atribuida a la gobernabilidad democrática para los objetivos de un desarrollo sustentable y equitativo. En la agenda de las políticas de desarrollo de los países y de los organismos bilaterales y multilaterales de cooperación, la promoción de la gobernabilidad democrática, bajo distintos énfasis y matices, se ha convertido en uno de los pilares fundamentales para alcanzar y hacer duraderas las metas del desarrollo. Un creciente cúmulo de experiencia y conocimiento académico han venido a reafirmar el marco conceptual adoptado por el Banco, en el sentido que el éxito de los esfuerzos para reducir la pobreza y alcanzar un desarrollo sustentable, requieren un aumento sustantivo de la capacidad institucional y un ambiente político favorable. Al reconocimiento del valor intrínseco de la democracia en cuanto a la libertad y los derechos humanos se agrega ahora el reconocimiento de sus contribuciones positivas al desarrollo (ver en el Cuadro 1 los mandatos en este sentido).

2. Diagnóstico

2.1 Históricamente ha existido en la región una relación inadecuada entre el Estado y el mercado, por una parte, y entre el Estado y los ciudadanos, por otra parte, que se ha traducido en una erosión de las posibilidades para un desarrollo sustentable y equitativo. La situación no es la misma en todos los países y en las

últimas décadas se han puesto en marcha en el conjunto de la región importantes procesos que tienden a superar esas disfuncionalidades. No obstante, el diagnóstico histórico reconoce la existencia de un déficit democrático que, en ocasiones, se ha expresado en fenómenos de autoritarismo, clientelismo, corrupción y “captura” de las instituciones y políticas públicas por intereses particulares, que han conducido a intervenciones estatales desincentivadoras de un funcionamiento eficiente del mercado y promotoras del rentismo y la especulación. A la vez, esas mismas debilidades han impedido que las políticas públicas puedan procesar, agregar y responder a las demandas de la mayoría de los ciudadanos, contribuyendo a la exclusión de amplios sectores de la población de los beneficios del crecimiento y a la deslegitimación del Estado. A ese déficit democrático es atribuible la paradoja que la región haya tenido largos períodos de significativo crecimiento económico sin alcanzar simultáneamente, salvo excepciones, grados razonables de cohesión social. Una consecuencia de esa inadecuada relación entre el Estado y la sociedad es la crónica inestabilidad política y las cambiantes reglas del juego que han sido tan desalentadoras del ahorro y la inversión. De todo ello se deriva la necesidad de impulsar un proceso de reforma del Estado orientado a superar esas disfunciones en la relación entre el Estado y los ciudadanos, por un lado, y entre el Estado y el mercado por otro.

2.2 Hay, sin embargo, importantes tendencias positivas. Hay que destacar, en cuanto a las relaciones ente el Estado y los ciudadanos, que en las últimas dos décadas regímenes democráticos de gobierno han sido establecidos en los países de la región. Esto ha significado mejoras significativas en términos de protección de los derechos humanos, libertad de expresión, ejercicio de las libertades políticas individuales y expansión de las oportunidades para la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas (Ver gráfico 1).

2.3 Además del progreso en cuanto a libertades políticas y protección de los derechos humanos, en el conjunto de la región se han venido realizando importantes esfuerzos para consolidar el Estado de Derecho y la independencia entre los poderes del Estado, mejorar las capacidades regulatorias del Estado y dotar a las instancias de gestión macroeconómica y de supervisión y control de capacidad técnica e independencia profesional. Igualmente, se aprecia en la región un amplio proceso de descentralización que ha profundizado las tendencias democráticas y ha acercado el gobierno a la población.

2.4 Subsisten, no obstante, importantes debilidades que cuestionan la fortaleza política-institucional de esos regímenes democráticos. Las instituciones políticas que aseguran la legitimidad y fiabilidad del sistema democrático sufren en algunos casos deficiencias importantes: (i) el poder legislativo presenta problemas de organización, administración, funcionamiento y recursos que limitan el cumplimiento de sus responsabilidades legislativas, de representación, y de fiscalización y control, lo que afecta la capacidad de generar consensos políticos y sociales, la calidad y consistencia de las leyes y el ejercicio de un control efectivo y responsable del poder ejecutivo; a la vez, los mecanismos de articulación entre el

trabajo legislativo y la ciudadanía son precarios; (ii) el sistema de partidos manifiesta grandes debilidades, no teniendo la capacidad de procesar y agregar las demandas de los ciudadanos y representar intereses generales; (iii) pese al notable avance de las últimas décadas, en algunos países debe aún avanzarse en el perfeccionamiento de los sistemas electorales a objeto de asegurar su eficacia y credibilidad; (iv) igualmente, el control civil democrático de las fuerzas armadas manifiesta, en ocasiones, importantes debilidades institucionales; (v) los órganos de fiscalización, supervisión y control no siempre tienen la independencia, objetividad y capacidad técnica que les permitan velar por la regularidad, probidad y eficacia del comportamiento de los agentes públicos y de las transacciones entre el Estado y los agentes económicos; (vi) finalmente, y pese a una importante proliferación de organizaciones, la sociedad civil manifiesta debilidades derivadas de la exclusión socioeconómica de vastos sectores de la población. Todo lo anterior puede relacionarse con indicadores que indican la baja percepción de estabilidad política en la región o la acusada desconfianza de la población en la clase política (gráfico 2).

2.5 Otro aspecto de la relación entre el Estado y los ciudadanos tiene que ver con los requerimientos institucionales del Estado de Derecho. El diagnóstico de situación de la justicia en la región da cuenta de la subsistencia de problemas relacionados con la independencia del poder judicial; la obsolescencia de las leyes y los procedimientos; la congestión judicial; la escasez de recursos; la ausencia de sistemas modernos de organización, información y administración; las barreras de acceso al servicio y las limitaciones de cobertura del sistema; la limitación y deterioro de la infraestructura física, y la precariedad en la tutela de los derechos fundamentales. El resultado es una justicia poco confiable y desigual, que deniega o dificulta el acceso a amplios segmentos de la población, sin capacidad para proporcionar seguridad jurídica a los derechos y obligaciones o ejercer una función sancionatoria efectiva para frenar el incremento de las diversas formas de delincuencia y amenazas a la seguridad ciudadana. La comparación de las percepciones de independencia e integridad de los jueces, así como los indicadores de confiabilidad en el sistema judicial, vuelve a ilustrar la situación relativamente desfavorable de la región en relación con los países desarrollados (gráfico 3).

2.6 Por otra parte, y aunque es difícil afirmar que exista un paradigma de descentralización en la región, si pueden identificarse algunas de las falencias comunes del proceso. Entre ellas, la imprecisión en la distribución de competencias, el desajuste entre competencias y recursos, brechas fiscales adicionales, procesos de “captura” de los gobiernos por élites locales, escasa preparación técnica de quienes se han colocado al frente de estos procesos y la dificultad para conseguir eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios descentralizados.

2.7 Como consecuencia de las debilidades institucionales anotadas, los indicadores existentes revelan niveles de percepción en cuanto a la corrupción (gráfico 4) que son incompatibles con la legitimidad de las instituciones públicas, un funcionamiento apropiado de los mercados, la eficiente gestión y asignación de

recursos y con la existencia de un sistema de incentivos coherente con la necesidad de expandir el ahorro, la inversión y la producción. Los problemas de corrupción son de alguna forma expresión de la debilidad del Estado de Derecho en su conjunto, pero llaman la atención también sobre la debilidad de la administración financiera del Estado, el diseño de políticas y sistemas de gastos ineficientes y poco transparentes, la persistencia de sistemas anticuados y engorrosos de adquisición y contratación públicas, capacidades de regulación inexistentes o ineficientes, ausencia de reglas claras en los procesos de privatización, y carencia de un servicio civil moderno y basado en el mérito.

2.8 La relación entre el Estado y el mercado también ha experimentado cambios muy importantes derivados del proceso de reformas económicas impulsadas en las últimas décadas. Esas reformas han producido resultados en términos de estabilidad macroeconómica, creando un ambiente más propicio para la inversión. También se puede constatar la apertura al mercado de sectores enteros de la actividad productiva, antes dominados por monopolios estatales ineficientes. De igual forma, se han desmantelado barreras comerciales y regulaciones sectoriales restrictivas de la competencia interna y externa. Sin embargo, el tránsito hacia un mayor protagonismo del mercado no ha sido suficientemente acompañado por el desarrollo de capacidades efectivas de regulación que promuevan la competencia, reduzcan el rentismo y protejan los intereses generales; además, el tránsito al mercado ha sido desigual y, en no pocos casos, ha estado en función de la capacidad de los intereses organizados en tomar ventaja o resistir la apertura. Se advierte la ausencia de mecanismos de concertación social de amplia base en los que se den cita, junto a los intereses afectados por las reformas, aquellos que se benefician de las mismas, de tal forma que los países puedan tener estrategias de largo plazo basadas en amplios consensos sociales. Al mismo tiempo, como consecuencia de los apremios fiscales se ha producido en paralelo el abandono de políticas e instituciones de promoción y apoyo a los sectores productivos. Tampoco se ha avanzado suficientemente en reformas fiscales que amplíen las bases de tributación y repartan la carga impositiva con mayor equidad. Sigue sin desarrollarse la confianza en cuanto al respeto de los derechos económicos básicos (gráfico 5), indispensable para promover la inversión y el desarrollo productivo. Al mismo tiempo, en no pocos casos se ha debilitado la capacidad estatal para atender la provisión de bienes públicos e infraestructuras básicas necesarias para promover la cohesión social y la expansión de las actividades productivas. En este contexto, el necesario apoyo al funcionamiento del mercado debe ser acompañado por el reconocimiento de la importancia y la complementariedad de las políticas e instituciones públicas. Como se pone en evidencia a través de diversos estudios, los países que han obtenido mayores beneficios de las reformas económicas son aquellos que han avanzado más en las reformas institucionales coherentes con los requerimientos de la gobernabilidad democrática.

2.9 La relación del Estado, tanto con los ciudadanos como con los mercados, esta condicionada por la capacidad de la administración pública para la

elaboración e implantación de políticas públicas. En este ámbito, las reformas de las administraciones públicas en las últimas dos décadas se han realizado, en general, bajo los apremios de crisis fiscales severas y de choques externos recurrentes. Más que de reformas de las administraciones, se puede hablar de consecuencias administrativas del ajuste fiscal, cuyo efecto ha sido la reducción del aparato administrativo del Estado en la mayoría de los países (gráfico 6). Los años noventa suponen un avance de la agenda de reformas hacia proyectos de modernización orientados al logro de administraciones más eficaces y eficientes, mediante nuevas estructuras y procedimientos apoyados por las nuevas tecnologías de la información y comunicación. El balance de estos proyectos ha sido desigual, lográndose algunos avances en la administración económica y fiscal, pero quedando pendientes las reformas institucionales profundas del aparato administrativo en la mayor parte de los países, especialmente en los sectores sociales. No es extraño que la comparación regional del grado de competencia e independencia profesional de los funcionarios públicos también sea desfavorable para la región. Finalmente, el retraso en el acceso a las posibilidades del gobierno electrónico también ilustra claramente sobre los déficits de la modernización del Estado en la región.

2.10 Como hemos expresado, a pesar de los avances en la región en cuanto a las libertades democráticas, las reformas económicas y la modernización del Estado, aún subsisten fuertes deficiencias institucionales que limitan los esfuerzos de promoción de un desarrollo sostenible y equitativo. El resultado es una honda insatisfacción de la opinión pública con el funcionamiento de las instituciones estatales y del sistema político en su conjunto; incluso la legitimidad de la democracia como sistema de gobierno también muestra señales de erosión (gráfico 7). Estas tendencias son muy preocupantes.

2.11 Toda la evidencia y conocimiento acumulado deja claro, sin embargo, que no hay solución a los problemas planteados fuera de las instituciones de la gobernabilidad democrática. Solamente la consolidación y el perfeccionamiento del sistema democrático, del Estado de Derecho, de las instituciones que soportan mercados competitivos e inclusivos, y de unas administraciones públicas eficaces, son garantía del crecimiento sustentable y de la reducción de la pobreza. De ahí que estas sean las áreas prioritarias para la acción del Banco en el ámbito de esta estrategia de Modernización del Estado. Estas conclusiones deben enfatizarse en función de las tendencias internacionales en las que la región vive inmersa. Las oportunidades y desafíos que enfrentan nuestros países, derivados de la globalización, la revolución tecnológica, el consenso en torno al sistema democrático y la economía de mercado, así como de los déficits acumulados en términos de pobreza, desigualdad, debilidad política e institucional, insuficiente desarrollo de la capacidad productiva y deterioro del medio ambiente, requieren, por un lado, incrementar la eficiencia de la relación entre el Estado y el mercado, y por otro, fortalecer la capacidad del Estado para actuar como agente del progreso y el bienestar general. La reforma y modernización del Estado sigue siendo una tarea rezagada en comparación con el progreso de la globalización, las nuevas

tecnologías, los requerimientos de la competitividad y la transformación cultural de las sociedades. Sin estrategias que contribuyan a superar las condiciones de debilidad político-institucional que, aunque con diferencias entre los países, prevalece en la región, no será posible alcanzar los objetivos en términos de desarrollo sustentable y reducción de la pobreza.

3. Lecciones aprendidas

3.1 El Banco ha experimentado un considerable crecimiento y diversificación de sus actividades en el campo de la reforma y modernización del Estado, especialmente a raíz de la aprobación del Marco de Referencia mencionado en el párrafo 1.1. De las lecciones aprendidas de la experiencia del Banco (ver cuadro 2 sobre un estudio especial del Banco sobre el tema) y de otras instituciones, así como del marco conceptual establecido en las secciones precedentes y de las condiciones que enfrentan los países de la región, se derivan un conjunto de criterios que deben guiar las intervenciones del Banco y de los países en los procesos de reforma y modernización del Estado. En esta sección se presentan un conjunto de lecciones traducidas en criterios para orientar esas intervenciones. Estas lecciones están agrupadas en dos categorías. Primero, aquellas relativas al marco conceptual; segundo, las relativas al proceso de diseño y ejecución de las mismas.

Lecciones relativas al marco conceptual

3.2 *Concebir las tareas de Modernización del Estado como un proceso de reforma política.* El rediseño de instituciones y procesos, en términos de su eficacia en cuanto a la relación entre el Estado y el mercado, y de la capacidad de las políticas públicas para responder a intereses de todos los ciudadanos, debe formar parte de un proceso más amplio de consolidación de los requerimientos de la gobernabilidad democrática. Las lecciones aprendidas en cuanto al crecimiento económico sustentable y la reducción de la pobreza destacan la importancia de la gobernabilidad democrática. Por un lado, se señala que hay un consenso en las agencias de desarrollo en cuanto a que la calidad de las instituciones públicas -en especial las tienen que ver con el imperio de la ley y el combate a la corrupción- es un ingrediente esencial, y quizá el más importante, para lograr el crecimiento económico sustentable. Se destaca también, con base a la experiencia reciente, que los problemas de varios países de la región han puesto de manifiesto que la prioridad del equilibrio fiscal combinada con la idea de que las reformas institucionales podían posponerse hasta segundas o terceras generaciones de reformas han resultado en la limitación del Estado para abordar temas claves de políticas públicas y cumplir algunas de sus responsabilidades básicas en términos de creación de infraestructura económica y formación de capital humano. Por otro lado, se reconoce que en condiciones de gobernabilidad democrática hay un empoderamiento de los pobres lo que tiende a asegurar que el crecimiento sea amplio, inclusivo y participativo. En sólidos sistemas democráticos hay más oportunidades

para que los intereses de los pobres estén representados sistemáticamente en el proceso de formulación de políticas públicas y en su implementación.

3.3 *Es necesario considerar que hay una relación de reciprocidad y complementariedad entre la reforma del Estado, por un lado, y el fortalecimiento de la sociedad civil y la expansión del mercado por otro.* La combinación de reformas internas con estímulos derivados de un enfoque participativo o competitivo, puede desencadenar un círculo virtuoso de incentivos que apoyen el proceso de reforma. El papel de la sociedad civil (sindicatos, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas, gremios empresariales, organizaciones comunitarias, y diversos otros tipos de organizaciones de la sociedad) en el impulso y la consolidación de los programas de reforma -por ejemplo demandando transparencia y eficiencia en la gestión pública, rendición de cuentas de los gobernantes y funcionarios, y políticas públicas que respondan a intereses generales de la sociedad- es parte central en estos procesos. A su vez, para evitar vacíos y disfuncionalidades, y nuevas clases de distorsiones, la expansión del mercado hacia ámbitos que estaban bajo responsabilidad del Estado requiere un fortalecimiento de las capacidades empresariales, y de su responsabilidad frente a la sociedad, así como el desarrollo de apropiadas capacidades regulatorias del Estado.

3.4 *Incidir sobre las instituciones básicas de las que se desprenden los incentivos de los actores.* Los proyectos limitados a cambiar los elementos instrumentales o a fortalecer simplemente capacidades técnico-organizativas, sin alterar la estructura de incentivos que afectan a la voluntad política de aplicar estos nuevos instrumentos o capacidades, tienen por lo general un impacto muy reducido. Esto supone la necesidad de contemplar al mismo tiempo cambios en instituciones que condicionan la efectividad de las alteraciones instrumentales y organizacionales. Por ejemplo, de poco sirve capacitar a los empleados públicos, si su estabilidad o profesionalidad no está mínimamente garantizada a través de un servicio civil de mérito como el que se propone más adelante, o promover sistemas de gestión financiera sin el desarrollo de una autoridad presupuestaria con la independencia profesional, el poder y la capacidad de hacerlos cumplir.

3.5 *Evitar la aplicación acrítica de modelos. Debe evitarse la aplicación acrítica de modelos entre países y considerar las circunstancias específicas del país receptor.* Aunque el desarrollo institucional se produce históricamente más por imitación que por invención, el éxito del traslado de modelos depende de dos factores: en primer lugar, de la coherencia de las hipótesis básicas de funcionamiento de las reformas entre las dos realidades y, en segundo lugar, de la contextualización de las mismas a la realidad en la que se aplican. En varios casos se han intentado copiar reformas aplicadas en países desarrollados, sin reparar en la ausencia de las condiciones mínimas en los países de la región para poder ejecutarlas con éxito. Esto es particularmente importante, dada la desigualdad del desarrollo institucional que se observa entre los países de la región. A modo de ejemplo, solo los países más desarrollados en sus instituciones, o que han incorporado históricamente ciertos atributos de rigor y profesionalidad, están en condiciones de aplicar reformas que

implican una mayor sofisticación y formalización de sus sistemas de gestión; en aquellos en los que la institucionalidad de facto es informal, hay que proceder de manera más gradual y menos ambiciosa. En éstos casos es preciso identificar y dar prioridad a instituciones y procesos críticos cuya reforma puede desencadenar procesos sostenidos de cambio y desarrollo institucional en el conjunto del Estado.

Lecciones relativas al proceso de diseño y ejecución de las operaciones:

3.6 Fundar las operaciones en su apropiación por el país, contando con la voluntad política y el consenso necesarios. El problema principal diagnosticado en la ejecución de las operaciones de modernización del Estado es su volatilidad, derivada de la falta de compromiso del prestatario y/o de la oposición de la comunidad. El éxito de los programas y proyectos de modernización del Estado requiere de una clara apropiación y compromiso por parte de todos los actores involucrados: Estado, agentes del mercado y sociedad civil ya que la reforma del Estado demanda respaldo político en el conjunto de la sociedad y no solamente dentro de las instituciones objeto de reforma. De hecho, la experiencia nos dice que los proyectos más exitosos son aquellos surgidos de una ventana de oportunidad derivada de una situación de crisis o de un cambio de gobierno, y cuyo diseño ha sido claramente reconocido como propio por el prestatario. En otras palabras, las intervenciones deben estar dirigidas por la demanda y no por la oferta.

3.7 Identificar y diseñar los proyectos a partir de un sólido conocimiento de la situación institucional del país. Dada la dificultad técnica de las operaciones de modernización del Estado y la limitación de capacidades disponibles para su ejecución, es indispensable disponer de sólidas bases analíticas desde las cuales identificar y diseñar los proyectos. Es difícil que las intervenciones tengan éxito sin tener en cuenta la complejidad de la situación política y de los incentivos reales para su implantación. Esto afecta a varios recursos de información y conocimiento que deberían estar disponibles en el proceso de identificación, diseño y ejecución de las operaciones: (i) trabajos de diagnóstico comparado regional y suprarregional que permita disponer de indicadores relevantes sobre las deficiencias institucionales; (ii) trabajos de diagnóstico institucional de los países que apoyen la definición de la estrategia de país del Banco y sirvan como instrumento de diálogo y programación; (iii) trabajo de diagnóstico institucional a realizar en el diseño de los proyectos, que permita relacionar los problemas detectados con las medidas propuestas y los objetivos a alcanzar; y, (iv) trabajos de evaluación de proyectos y estrategias de país que permiten obtener lecciones de las experiencias pasadas.

3.8 Tener una concepción integral y de largo plazo de la reforma, pero ser selectivo en la definición de los proyectos. Un aspecto crítico de la integralidad es que el concepto de reforma del Estado debe cubrir todo el ambiente institucional y normativo que rodea la actividad social, económica y política de un país y no debe limitarse sólo al poder ejecutivo. Los procesos de reforma deben concebirse integralmente y sobre esa base el apoyo del Banco debe estructurarse en operaciones

específicas a lo largo del tiempo, compatibles con la visión integral y priorizadas según criterios derivados de la urgencia de los problemas, la factibilidad de las soluciones disponibles, las restricciones financieras existentes y, particularmente, prestando atención a aquellas operaciones que pueden apoyar procesos sostenidos de desarrollo institucional en el conjunto del Estado. A la vez, deben evitarse operaciones muy grandes y complejas que exceden las capacidades de ejecución y las disponibilidades financieras de los países.

3.9 *Basar la ejecución en las instituciones especializadas y permanentes, con autoridad clara para la ejecución del proyecto.* El recurso a unidades ejecutoras ad-hoc puede resultar inevitable en condiciones de mucha limitación y debilidad institucional. Pero se debe tener presente sus consecuencias institucionales desintegradoras cuando tienden a multiplicarse o a permanecer más allá de lo necesario. En particular, su utilización es delicada en proyectos de modernización del Estado porque pueden comprometerse su eficacia en el largo plazo, la cual depende de la interiorización de las nuevas prácticas por las unidades permanentes del aparato estatal. En el caso de resultar imprescindible esas unidades ejecutoras ad-hoc, los proyectos deben contemplar en el curso de su ejecución un proceso de transferencia de las funciones asumidas por las mismas a las estructuras permanentes del Estado.

3.10 *Diseñar las operaciones conservando la flexibilidad necesaria para adaptarlas ante situaciones cambiantes y, a la vez, tener un seguimiento más próximo durante la ejecución.* El desarrollo institucional obedece a factores de voluntad y capacidad de los actores y del ambiente en que actúan, que no son fácilmente adaptables a los esquemas tradicionales de las operaciones de inversión en infraestructuras o, incluso, de las operaciones de rápido desembolso para apoyar la posición financiera de los gobiernos. En la mayoría de los proyectos, por ejemplo, las incertidumbres del contexto político-administrativo no se ajustan al rígido esquema de separación entre diseño y ejecución que sigue el ciclo tradicional de proyectos. La fuerte dependencia de las operaciones de modernización del Estado del entorno socio-político hace que estén sujetas a cambios constantes que obligan a reevaluar las hipótesis de partida y la sostenibilidad de sus propuestas. En otros casos la incertidumbre es técnica al enfrentarse situaciones nuevas o de las que existen pocos precedentes, obligando por lo tanto a actuar bajo una lógica de cambios sobre la marcha. Por tanto el diseño de las operaciones debe contemplar esa flexibilidad ya que la ejecución no puede ser mecánica. Esto supone la conveniencia de fortalecer la capacidad del Banco para llevar a cabo el seguimiento y la evaluación de las operaciones, en estrecha coordinación con los prestatarios y ejecutores, tanto para detectar situaciones imprevistas y corregir cursos de acción como para aprender de los éxitos y los errores.

4. Áreas para la acción del Banco

4.1 En función de la evolución teórica y práctica descrita más arriba, del diagnóstico y las tendencias que enfrentan los países, de las lecciones aprendidas y de la necesidad de articular la estrategia de modernización del Estado con las otras estrategias básicas del Banco, surge la necesidad de actualizar el documento marco aprobado en 1996. Esta versión actualizada conserva el marco conceptual entonces asumido, en el sentido de que la gobernabilidad democrática es una condición para el desarrollo, pero adopta algunos nuevos e importantes énfasis para la acción del Banco.

4.2 En primer lugar, esta estrategia busca identificar con mayor claridad en cada uno de los campos de acción prioritaria su articulación con las estrategias marco de crecimiento económico sustentable y de reducción de la pobreza (ver Apéndice II). Para cada uno de los campos, que expresan posibilidades de acción del Banco, se identifican las acciones coherentes con tal objetivo.

4.3 En segundo lugar, esta estrategia se diferencia de la anterior en la manera de definir los campos prioritarios para la acción del Banco. En vez de asociar los campos de acción a instituciones específicas o a determinados poderes del Estado, se opta por una definición transversal, basada en objetivos temáticos, cuyo logro requiere lógicas de intervención más sistémicas e integradas, con una visión de largo plazo. Este enfoque se justifica porque las debilidades institucionales que obstaculizan un crecimiento sustentable y equitativo -tales como el déficit de seguridad jurídica, la corrupción, la insuficiente protección de derechos y libertades, la discriminación de género y de otra índole, las debilidades en la gestión macroeconómica y de otras políticas públicas y las limitadas capacidades de regulación y supervisión, entre otras- tienen un carácter transversal. Las prioridades deben establecerse en función de metas integradas de desarrollo institucional, cuyo logro involucra a los diferentes poderes del Estado, junto con la sociedad civil y los mercados.

4.4 La visión transversal de los campos de acción que se propone no significa optar por actuaciones simultáneas en todos los poderes e instituciones, sino contemplar las intervenciones desde una visión comprensiva del sistema, en el que se inscriben y plantean objetivos que van más allá del fortalecimiento de algunas instituciones por separado. A su vez, la visión transversal no debe inhibir la acción a nivel de instituciones específicas siempre y cuando las mismas se inserten en una lógica más comprensiva de la transformación del Estado y sus relaciones con el mercado y los ciudadanos. Tampoco supone que los campos de actuación tengan la misma importancia en todos los países de la región. Las estrategias del Banco para cada país, en función de sus necesidades y su contexto específico, y de las ventajas comparativas del Banco, deben identificar cuáles de estos campos deben reconocerse como prioritarios y cuál es la secuencia apropiada de intervenciones para desencadenar avances en el desarrollo institucional y la gobernabilidad democrática. Como se expresó en las lecciones aprendidas, se trata de combinar

una visión integral del proceso de reforma con selectividad y gradualidad en la definición de las operaciones, focalizando la acción en aquellas instituciones y procesos críticos capaces de desencadenar procesos sostenidos y generalizados de desarrollo institucional.

4.5 Una advertencia de carácter metodológico: la estrategia hace una identificación desagregada de los campos de acción a objeto de conservar el principio que la reforma y modernización del Estado requieren una visión comprensiva del mismo y de sus relaciones con los ciudadanos y el mercado. El Banco ha venido acumulando experiencia y calificación profesional en esos campos, sin menoscabo de la necesidad de trabajar coordinadamente con otras agencias de cooperación. Debe enfatizarse la importancia de la apropiada coordinación con otras agencias de cooperación bilateral y multilateral a objeto de implementar esta visión integral de la reforma del Estado. Las especiales ventajas comparativas del Banco en algunos campos deben complementarse con las que otras agencias de cooperación tienen en otros campos. La identificación de los campos de acción y su desagregación, son un menú de opciones a disposición del Banco y los países. No se trata de hacer de todo en todos los países sino que, a nivel de cada país, y de conformidad con la oferta de servicios del Banco y las necesidades y circunstancias particulares que el país enfrenta, se deberán establecer las prioridades para la acción del Banco. En este sentido la estrategia de país y el ejercicio de programación de operaciones del Banco en el mismo son los instrumentos de articulación entre esta estrategia y la actividad del Banco en cada país.

4.6 La estrategia perfila, a través de sus campos de acción prioritarios, los requerimientos institucionales básicos de la gobernabilidad democrática, en función de las metas generales de crecimiento sustentable y reducción de la pobreza. Estos requerimientos son compatibles con las distintas opciones que los países pueden legítimamente plantearse sobre el papel de sus respectivos Estados con relación al mercado o a la sociedad civil. En otras palabras, la estrategia no tiene por objeto identificar apriorísticamente el rol del Estado, dando prioridad a unas funciones (por ejemplo, las reguladoras) y descartando otras (por ejemplo las promotoras o las productoras). La experiencia demuestra la conveniencia de que los Estados mantengan la opción de un portafolio amplio de funciones, eligiendo aquellas en las cuales concentrarse en función de sus circunstancias específicas y de factores institucionales, económicos, sociales, culturales y políticos. A continuación se hace una identificación más detallada de esos campos de acción y de las acciones y programas que el Banco podría desarrollar en apoyo a los países de la región: A) Sistema democrático; B) Estado de Derecho y Reforma Judicial; C) Estado, Mercado y Sociedad; D) Gestión pública.

A. Sistema Democrático

El logro de un crecimiento sustentable y equitativo en la región pasa por lograr simultáneamente dos objetivos interdependientes: por un lado, el logro de una mayor estabilidad política democrática y, por otro, una mayor inclusión política que

permita una representación efectiva de los grandes sectores de la población actualmente excluidos o desigualmente representados¹. Ambos son aspectos estrechamente relacionados porque no habrá estabilidad política democrática de largo plazo sin efectiva integración de todos los sectores de la población en las instancias de representación política, de modo que sectores actualmente excluidos puedan influenciar el diseño y la implementación de políticas públicas para que las mismas respondan al interés general. La inclusión debe producirse evitando lógicas que incrementen el particularismo y la volatilidad del sistema político, lo que significa el fortalecimiento de la representación basada en la búsqueda del interés general. El Banco puede apoyar a los países con programas y proyectos en los siguientes campos:

4.7 a) *Reforzar la capacidad institucional del poder legislativo.* Esta debe realizarse bajo los principios de contribuir a una efectiva separación de poderes y al fortalecimiento de la representación democrática en especial de los grupos excluidos. Los órganos legislativos son una de las instancias más importantes de articulación entre el Estado y la sociedad, al tiempo que desempeñan funciones claves, tanto en la elaboración y aprobación de las leyes, como en el control del poder ejecutivo. El Banco puede contribuir a la modernización del poder legislativo apoyando programas dirigidos a: (i) el fortalecimiento de sistemas de asesoría técnica que mejoren la calidad de las leyes y ayuden a que la función presupuestaria, de fiscalización y control se ejerza sobre bases técnicas y objetivas; (ii) la modernización normativa para eliminar obsolescencias, incorporar en los marcos legales nacionales los compromisos derivados de tratados y convenciones internacionales, abordar los desafíos derivados del cambio tecnológico, la globalización, las nuevas formas del delito y el crimen organizado, y superar exclusiones por causas estructurales de cualquier naturaleza; (iii) el establecimiento de una organización y administración parlamentaria profesional, incluyendo sistemas que garanticen la fidelidad en el registro de los debates y las leyes y la seguridad en el registro de las votaciones, así como la instalación de sistemas modernos de información pública, documentación y biblioteca legislativa, incluyendo la conexión electrónica con otras bibliotecas legislativas; (iv) el desarrollo de cauces de diálogo y comunicación entre los órganos legislativos y la población, en especial aquellos diseñados para favorecer la voz y participación de sectores excluidos y la definición de políticas de reducción de la pobreza; (v) desarrollar programas de capacitación política y técnica para los líderes políticos y parlamentarios a objeto de fortalecer el liderazgo político democrático y el sistema de partidos políticos.

4.8 b) *Modernizar el sistema electoral y de partidos.* Los objetivos deben estar orientados a perfeccionar los sistemas de representación evitando la exclusión de sectores de población, especialmente los más pobres. La democracia moderna requiere sistemas electorales eficaces y partidos políticos que deben servir como

¹ A estos efectos, en la estrategia deben considerarse incluidos todos los factores estructurales de exclusión ya sean de género o étnicoculturales o de cualquier otra índole. Para no recargar el texto y facilitar su lectura en el mismo no se desagregan esos factores de manera específica.

enlace entre el Estado y la ciudadanía, movilizándolo la participación, articulando las demandas y agregando los diversos intereses sociales. El Banco puede apoyar: (i) el establecimiento de autoridades electorales independientes, confiables y técnicamente capaces, incluyendo el apoyo a sus sistemas de registro y de información; especial atención se prestará a sistemas de información y difusión que promuevan la participación electoral de analfabetos y comunidades tradicionalmente excluidas; (ii) el fortalecimiento del sistema de partidos políticos a través de asistencia técnica a los órganos legislativos y autoridades electorales para la adecuación del marco legal de su constitución, funcionamiento y financiación, y el desarrollo de programas de formación de liderazgo político democrático.

4.9 c) *Asegurar la neutralidad y objetividad de la administración pública.* Sin perjuicio de que se respete que el poder de dirección y supervisión corresponde a los gobiernos democráticamente elegidos, una democracia efectiva requiere de una Administración neutral y competente, capaz de ponerse al servicio de gobiernos de diferente signo político, garantizando, desde una perspectiva profesional, la debida continuidad en la prestación de los servicios públicos y la atención a las obligaciones permanentes del Estado. Con esta finalidad el Banco podrá apoyar: (i) el aseguramiento de los principios de mérito e igualdad en el acceso y promoción en los puestos permanentes de la Administración Pública, así como la interdicción de la arbitrariedad en la remoción de los funcionarios públicos; (ii) la promoción de una ética del servicio público entre los funcionarios permanentes de la administración para fortalecer su compromiso con los valores de neutralidad, objetividad y defensa del interés general; (iii) la delimitación de las funciones políticas y administrativas, así como los sistemas de articulación entre ellas, mediante mecanismos de planificación y control; (iv) la existencia de sistemas que permitan la defensa efectiva de los derechos de los ciudadanos ante las actuaciones y omisiones de la administración pública, tanto por vía judicial, como a través de mecanismos alternativos tipo ombudsman; (v) los procesos de transición entre gobiernos y el establecimiento de sistemas que garanticen la integridad, transparencia y permanencia de la información administrativa.

4.10 d) *Fortalecer los órganos de fiscalización, control y supervisión.* El objetivo debe ser asegurar la transparencia y probidad en la actuación de los agentes públicos y en las transacciones y gestiones del Estado. En este contexto, las instituciones de control y de lucha contra la corrupción han adquirido gran importancia. El Banco podría apoyar: (i) el incremento de la capacidad técnica e independencia funcional de las instituciones de control del desempeño de los poderes públicos como Contralorías, Tribunales de Cuentas, Auditorías, Defensorías, Fiscalías y Procuradurías; (ii) el diseño y puesta en vigencia de mecanismos de control de la gestión pública desde las organizaciones de la sociedad civil tales como contralorías de los usuarios y auditorías cívicas, a objeto de aumentar la transparencia y evitar sesgos discriminatorios; (iii) la incorporación en los ordenamientos legales nacionales de las convenciones y compromisos internacionales de lucha contra la corrupción, y la revisión de los ordenamientos legales y administrativos a objeto de evitar el conflicto de intereses y promover la mayor transparencia e información en

cuanto a las actividades y transacciones del Estado, incluyendo la puesta en marcha de regímenes de rendición de cuentas, disciplinarios y judiciales.

4.11 e) *Apoyar los procesos de descentralización del poder político y de democratización de los gobiernos subnacionales.* El objetivo consiste en aproximar las estructuras de representación a los ciudadanos y las comunidades en las que se agrupan. Estos procesos deben prestar atención a superar las deficiencias institucionales observadas derivadas de la “captura” de las administraciones subnacionales por los intereses locales, la indisciplina fiscal, la ineficacia e ineficiencia en la prestación de los servicios públicos y la escasa articulación de las organizaciones comunitarias con los niveles descentralizados de la gestión pública. En este marco, el Banco apoyará: (i) el desarrollo de los procesos de descentralización prestando atención a las implicaciones fiscales de los mismos y a la salvaguarda del equilibrio interterritorial; (ii) el establecimiento de un marco normativo e institucional de la descentralización que clarifique la división de competencias entre los niveles de gobierno para fomentar que la asignación de los recursos se dirija a fines socialmente valiosos; (iii) el impulso a la democratización de los gobiernos subnacionales, asegurando mecanismos de representación y control, coherentes con la democracia, la transparencia y la rendición de cuentas, y con la necesidad de integrar zonas marginadas y acercar los procesos de toma de decisión a los ciudadanos, incluyendo el apoyo a las entidades político-administrativas vinculadas a las comunidades indígenas en los países que las hayan reconocido; (iv) el fomento de la incorporación de la sociedad civil al proceso de elaboración e implantación de las políticas locales, a través de mecanismos de participación que aprovechen su capacidad articuladora de intereses públicos.

4.12 f) *Fortalecer la participación de los ciudadanos en el diseño e implementación de políticas públicas.* Siendo los gobiernos los interlocutores primarios del Banco, y en apropiada coordinación con ellos, se promoverá la participación de los ciudadanos en el diseño y ejecución de políticas públicas y proyectos y programas de desarrollo. Sin menoscabo que el fortalecimiento del sistema democrático, que es uno de los objetivos centrales de esta estrategia, posibilitará una mayor incidencia de los ciudadanos en la gestión pública, el Banco puede apoyar: (i) la ejecución de programas de fortalecimiento de la capacidad institucional y de diseño y ejecución de proyectos por parte de las organizaciones relevantes de la sociedad civil, en especial las organizaciones con mayor debilidad técnica; (ii) el diseño de operaciones con componentes cuya ejecución pueda estar a cargo de organizaciones de la sociedad civil; (iii) el establecimiento de cauces de participación de los beneficiarios en el diseño, ejecución y evaluación de programas.

4.13 g) *Fomentar la cultura democrática de los ciudadanos.* La consolidación democrática requiere que la cultura política esté basada en la ética, los valores y la cultura cívica democrática. El Banco puede apoyar: (i) la incorporación de programas de educación cívica democrática en los proyectos de reforma, expansión y fortalecimiento del sistema educativo formal; (ii) el fomento de programas y

reformas curriculares orientados a promover la cultura de tolerancia, libertad, participación, responsabilidad y solidaridad social.

B. Estado de Derecho y Reforma de la Justicia

No es posible avanzar en un crecimiento sustentable y equitativo sin progresar en la seguridad jurídica y en la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos. El desarrollo de la inversión y la asunción de riesgos, que son la base para el desarrollo de la economía de mercado, son incompatibles con la incertidumbre o la lentitud que se observa en la región sobre la protección de derechos y obligaciones. Por otra parte, una parte importante de la población, especialmente entre los sectores pobres y excluidos, carecen de seguridad jurídica en cuanto a sus activos y se ven limitados, por tanto, en su acceso al crédito y a los sistemas formales de trabajo y producción. Otras manifestaciones de la debilidad del Estado de Derecho son la impunidad en cuanto a la corrupción y los elevados índices de inseguridad ciudadana. La actuación del Banco en este campo debe dirigirse a desarrollar un sistema de justicia independiente, eficaz, confiable, ágil y accesible, sin discriminaciones de género, raza y otra índole, para lo cual se podrían impulsar programas y acciones orientadas hacia:

4.14 a) *Apoyar la independencia del poder judicial.* Esto supone que la disponibilidad de recursos presupuestarios, el nombramiento, carrera y sistema de empleo de jueces y magistrados, y la colaboración de entidades auxiliares del poder judicial, no estén expuestos a interferencias de intereses políticos o económicos, que puedan perturbar la objetividad e independencia de las decisiones judiciales. Con este fin, el Banco podrá apoyar programas que contemplen, entre otras, las siguientes actuaciones: (i) la creación o el fortalecimiento de sistemas de gobierno del poder judicial que garanticen su independencia; (ii) el establecimiento de sistemas de acceso, carrera, perfeccionamiento, disciplina y retribuciones de jueces y magistrados que garanticen los principios de igualdad y mérito; (iii) el fortalecimiento de sistemas de rendición de cuentas del poder judicial ante la ciudadanía.

4.15 b) *Ampliar el acceso a la justicia.* El objetivo debe ser ampliar el acceso a la justicia de sectores marginados por razones geográficas, socioeconómicas, étnico-lingüísticas, de género y de otra índole. En consecuencia, el apoyo del Banco puede incluir: (i) el establecimiento de regímenes de defensores públicos, servicios de asistencia jurídica gratuita y otros mecanismos que ensanchen el acceso a la justicia; (ii) la modernización de los procedimientos judiciales para disminuir las barreras y los costes de acceso, incluyendo la simplificación normativa; (iii) el diseño y ejecución de programas de difusión y capacitación en cuanto a los derechos básicos de los ciudadanos.

4.16 c) *Fortalecer la capacidad del sistema judicial en la lucha contra la corrupción.* Siendo la sanción judicial la forma más efectiva de disuadir comportamientos corruptos por parte de actores públicos y privados, el Banco podrá

apoyar: (i) la creación de oficinas específicas en las procuradurías y fiscalías para la lucha contra la corrupción; (ii) la adopción y aplicación por los países de los instrumentos legales necesarios, incluyendo las convenciones y tratados internacionales para la lucha contra este tipo de delitos; (iii) el desarrollo de instrumentos de transparencia que potencien el control por la opinión pública y las instituciones de la sociedad civil.

4.17 d) *Desarrollar sistemas modernos de gestión y administración de órganos y procesos judiciales.* La ineficacia en la gestión del sistema judicial y de los procesos, la debilidad y limitaciones de cobertura de los sistemas de registro de bienes y personas (hay amplios segmentos de población que carecen de títulos de propiedad sobre sus bienes), son causa de inseguridad jurídica, de denegación de derechos y de exclusión socioeconómica, que limitan las posibilidades de un crecimiento dinámico y equitativo. Las acciones del Banco podrán incluir: (i) la modernización de la administración de justicia, incluyendo el diseño de nuevos marcos de responsabilidad para una gestión eficaz y eficiente de los despachos y procedimientos; (ii) la reforma de estructuras, procedimientos y procesos administrativos y la creación de métodos modernos de planificación, gestión de personal, sistemas de informática y capacitación, y el establecimiento de un apropiado sistema de estadísticas judiciales; (iii) el incremento y modernización de la infraestructura física de los juzgados y tribunales para aumentar la cobertura del sistema de justicia y apoyar su dignificación; (iv) el desarrollo de programas de modernización y ensanchamiento de la cobertura de los registros de personas y de bienes, incluyendo los proyectos de registro de la propiedad urbana y rural, prestando especial atención a los sectores informales y excluidos.

4.18 e) *Promover medios alternativos de resolución de conflictos.* Los medios alternativos de resolución de conflictos ayudan a reducir la congestión judicial y a ensanchar el acceso a la justicia. En este sentido el Banco podrá apoyar: (i) el establecimiento de mecanismos de acercamiento de la justicia a la comunidad para reducir la litigiosidad y contribuir a descongestionar los despachos judiciales, incluyendo los jueces de paz y otras experiencias de justicia consuetudinaria; (ii) la creación de oportunidades para dirimir conflictos mediante arbitraje, mediación o conciliación; (iii) el fomento de la educación cívica y legal básica respecto de las instituciones de la justicia, el proceso judicial y los derechos fundamentales de los ciudadanos, incluyendo el entrenamiento en métodos de solución de conflictos en las escuelas y organizaciones de la sociedad civil; (iv) la capacidad de las jurisdicciones especiales indígenas reconocidas en el ordenamiento jurídico de algunos de los países de la región.

4.19 f) *Actualizar la normativa sustantiva y procesal.* Las acciones en este campo pueden comprender: (i) la elaboración de nuevas leyes y su reglamentación para responder a la evolución de las necesidades sociales; (ii) la codificación de normas existentes previa simplificación y racionalización de las mismas; (iii) las modificaciones procesales que aseguren un ejercicio expedito de los derechos y un cumplimiento efectivo y oportuno de las obligaciones, así como un mayor acceso a

la justicia; (iv) la modernización de los sistemas jurídicos en la perspectiva de su convergencia y complementariedad regional para apoyar los procesos de integración económica.

4.20 g) *Proteger la seguridad ciudadana y asegurar control legal del uso de la fuerza.* En esta área, los proyectos del Banco buscarán compatibilizar la protección de los derechos humanos y las garantías procesales con la necesidad de combatir la violencia, la criminalidad y la impunidad que deterioran el ambiente para la inversión e imponen un costo sobre los ciudadanos, especialmente los más pobres. En este apartado se seguirán las orientaciones contenidas en las guías preliminares para la preparación de proyectos para la reducción de la violencia en los países.² Las actividades en esta área pueden comprender: (i) el fortalecimiento de las Fiscalías, Defensorías y Procuradurías del Ministerio Público y la formulación de políticas de prevención del delito; (ii) el establecimiento programas de rehabilitación y sentencias alternativas para reducir la reincidencia; (iii) la capacitación, equipamiento y dotación de infraestructura para apoyar la medicina forense y prácticas profesionales de investigación; (iv) la informatización de las estadísticas criminales y los sistemas de registro e información penal; (v) el fortalecimiento de las instituciones del poder ejecutivo encargadas de asegurar el monopolio estatal y legal del uso de la fuerza, así como la subordinación de las fuerzas armadas y de policía al poder civil.

C. Estado, Mercado y Sociedad

El mercado es el ámbito económico de cuya ampliación y perfeccionamiento depende el crecimiento sustentable y la lucha efectiva contra la pobreza. El desarrollo del mercado ha sido muy desigual entre los países de la región y al interior de los mismos; importantes segmentos de población, bienes y actividades permanecen fuera de la economía de mercado y subsisten situaciones de rentismo que limitan el desarrollo de las capacidades productivas. Es necesario desarrollar instituciones y políticas públicas que proporcionen las condiciones indispensables y el sistema de incentivos apropiado para lograr un funcionamiento eficiente y competitivo, pero también más inclusivo, de la economía de mercado, como la condición fundamental para tener un crecimiento dinámico y la generación de empleos en condiciones de creciente productividad para la fuerza de trabajo. Para un buen desempeño de los mercados es esencial garantizar un marco macroeconómico y financiero estable que ofrezca certidumbre a los operadores económicos. Al mismo tiempo, las reformas necesarias para lograr el perfeccionamiento y ensanchamiento de los mercados con el doble propósito de aumentar su eficiencia e inclusividad no pueden realizarse sin la puesta en marcha de amplios mecanismos de concertación entre los diferentes agentes económicos y sociales. El desarrollo de mercados más amplios, que favorezcan la inclusión de los sectores de la población ahora excluidos, pero también más eficientes, capaces de competir en la economía global, es el doble objetivo de las políticas e instituciones

CP21902 "Preliminary Guidelines for the design of violence reduction projects", 25

a las que nos referimos en este apartado. En este contexto, se abren las siguientes posibilidades para la acción del Banco:

4.21 a) *Apoyar la profesionalidad de las instituciones de gestión económica.* Como se indica en la Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable, la consecución de un marco macroeconómico estable requiere la existencia de instituciones con la autoridad, competencias y capacidades adecuadas para este fin. Esto supone la necesidad de apoyar el desarrollo de regímenes jurídicos, estatutos de personal e instrumentos de gestión que permitan a dichas autoridades ejercer sus funciones de manera coherente con el propósito de dar estabilidad a la gestión macroeconómica. En particular, el Banco apoyará la reforma y el desarrollo institucional de: (i) la autoridad monetaria; (ii) entidades encargadas de supervisión financiera y autoridades responsables de la gestión del sistema previsional; (iii) las autoridades presupuestarias y tributaria; y (iv) las autoridades responsables de la recolección y mantenimiento de estadísticas y censos.

4.22 b) *Perfeccionar las instituciones de regulación económica y social.* Para promover la competencia en los mercados y la protección del interés general y de los grupos vulnerables es necesario fortalecer y perfeccionar las instituciones de regulación económica y social. Las instituciones de regulación de los mercados cumplen al menos las siguientes funciones cruciales: en primer lugar definen y aseguran la eficacia de los derechos reales y contractuales; en segundo lugar permiten canalizar información sobre las condiciones del mercado, sus actores y participantes, permitiendo una toma de decisiones más informada y transparente; en tercer lugar, incrementan la competencia en los mercados lo que tiene consecuencias sobre la igualdad de oportunidades, la eficiencia en la asignación de recursos y la innovación; por último, realizan una función de protección frente a las externalidades negativas que puedan derivarse de la actuación de las fuerzas del mercado, por ejemplo en materia de protección del medio ambiente, de grupos vulnerables y del derecho de los consumidores. En estos ámbitos las posibilidades de apoyo institucional por parte del Banco son: (i) modernizar la legislación mercantil, financiera y concursal y racionalizar regulaciones y procedimientos administrativos para evitar una incidencia negativa sobre la competitividad; (ii) promover instrumentos de información que aseguren la transparencia; (iii) fortalecer la independencia y profesionalidad de las instituciones reguladoras, incluyendo sus mecanismos de rendición de cuentas, promoviendo su consolidación cuando sea beneficiosa y desarrollando las instituciones complementarias que requieren para ser efectivas; (iv) modernizar los procedimientos regulatorios, promoviendo procesos transparentes y eficientes; (v) desarrollar la normativa y los procesos e instituciones de protección de los consumidores, incluyendo aquellos que se apoyan en la participación de grupos sociales.

4.23 c) *Apoyar instituciones de diseño y promoción de políticas activas e inclusivas de desarrollo.* De conformidad con lo establecido en las Estrategias de Competitividad y de Desarrollo Social, el Banco apoyará: (i) el establecimiento de

instituciones y agencias de promoción del desarrollo económico, tanto en el ámbito nacional como subnacional, que amplíen las oportunidades para todos los sectores y regiones, prestando especial atención a los más vulnerables y excluidos; (ii) las instituciones encargadas de promover la ampliación de la infraestructura física y el incremento del capital humano; (iii) las instituciones que apoyen la formalización de las actividades económicas, en especial de las pequeñas y microempresas, y la simplificación del reconocimiento de derechos y obligaciones contractuales; y, (iv) las instituciones para el desarrollo de mecanismos de colaboración entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil en el proceso de formulación de políticas públicas.

4.24 d) *Apoyar el establecimiento de instrumentos de concertación socioeconómica.* Para el diseño y puesta en práctica de las reformas necesarias para el perfeccionamiento y ensanchamiento de los mercados el Banco podrá apoyar: (i) el establecimiento, reforma o modernización de órganos consultivos que incorporen a los diferentes agentes económicos y sociales, así como su fortalecimiento institucional, y el diseño y puesta en marcha de mecanismos horizontales y sectoriales de concertación social a efectos de impulsar reformas económicas y de otra índole; y, (ii) la concertación con comunidades y grupos particularmente aquellos cuya relación y dependencia de los recursos naturales es crítica para su subsistencia y desarrollo.

4.25 e) *Mejorar la gobernabilidad ambiental.* El marco institucional que adoptan los países es crítico para el desarrollo e implantación de una agenda ambiental encaminada a la gestión eficaz, eficiente y efectiva de los recursos ambientales. En este ámbito el Banco podrá apoyar: (i) el reforzamiento de la coordinación intersectorial de manera que la dimensión de la gobernabilidad ambiental sea incluida en el tratamiento de los diversos sectores productivos; (ii) el fortalecimiento de las autoridades ambientales centrales y de las capacidades regionales y locales para la gestión ambiental; (iii) el desarrollo, de acuerdo con lo recogido en la Estrategia de Medio Ambiente, de instrumentos de regulación que establezcan un equilibrio adecuado en la distribución de costes y beneficios de la conservación y control ambiental; (iv) la participación de la sociedad civil, especialmente de los grupos tradicionalmente subrepresentados, en los procesos decisionales para el aprovechamiento, protección y conservación de recursos.

D. Gestión Pública

Un crecimiento sostenible y equitativo depende también de la calidad y eficiencia de las políticas y de la gestión pública. Como la experiencia de la región pone de manifiesto, sin políticas públicas fiscalmente responsables y sostenidas, la estabilidad macroeconómica termina afectada, haciendo poco útiles los restantes esfuerzos para el desarrollo de la producción y la reducción de la pobreza. El fortalecimiento de marcos de responsabilidad que incentiven la eficiencia y eficacia de las políticas y de la gestión pública constituyen tanto la mejor medida preventiva contra los desequilibrios fiscales como la única forma de satisfacer necesidades

sociales y económicas indispensables para promover un crecimiento sustentable y equitativo. En particular, es prioritario adaptar los sistemas de asignación de recursos para que respondan a las necesidades de los más desfavorecidos y adaptar los sistemas de prestación a sus circunstancias específicas, posibilitando su participación e implicación directa. Para lograr todo ello, es indispensable superar la politización de las administraciones públicas y su “captura” por intereses particulares, que se traducen en fenómenos de clientelismo y amiguismo que son causa de ineficiencia, corrupción y distorsión de las intervenciones y políticas del Estado. Las administraciones públicas deben constituir la plataforma institucional para la elaboración e implantación de políticas públicas que respondan a los intereses generales de la sociedad, con subordinación plena a la legalidad. En el campo del fortalecimiento de la administración pública y de los procesos de diseño e implementación de políticas públicas, las posibilidades de actuación del Banco son las siguientes:

4.26 a) *Desarrollar y fortalecer sistemas de servicio civil bajo criterios de mérito y flexibilidad.* El Banco apoyará el desarrollo de las políticas, regulaciones e instituciones que den soporte a un empleo público moderno y competente, basado en los principios de mérito e igualdad. El Banco podrá apoyar, entre otras, las siguientes actuaciones: (i) la institucionalización de un servicio civil moderno basado en el mérito, como forma de profesionalizar la Administración Pública, incorporando un régimen jurídico moderno y adaptado a las necesidades actuales de la administración pública; (ii) el desarrollo de políticas y sistemas de gestión moderna y eficiente de recursos humanos, incluyendo la selección, la promoción y la evaluación, que se adapten a las diversas necesidades que tienen planteados los servicios públicos, con diversas modalidades de vinculación y contratación; (iii) la coordinación y coherencia entre la política salarial pública y la política fiscal, dada la extraordinaria interdependencia entre ambas por el peso de los costes salariales de los funcionarios públicos; (iv) el desarrollo de sistemas de información y gestión de recursos humanos que consoliden la información necesaria, permitiendo una gestión responsable del empleo público e integrada con la gestión presupuestaria; (v) el apoyo a un dimensionamiento adecuado de las plantas de trabajadores en las administraciones públicas, siguiendo criterios y orientaciones de racionalidad estratégica; (vi) la modernización de los sistemas pensionales de los funcionarios públicos en coordinación con los procesos de reforma de las políticas e instituciones de seguridad social; (vii) el apoyo a la capacitación de los funcionarios públicos; (viii) el desarrollo de las capacidades gerenciales de los gobiernos, mediante la institucionalización de una función directiva profesional sujeta a una responsabilidad por el logro de resultados y sometida a incentivos de la misma naturaleza.

4.27 b) *Fortalecer la capacidad fiscal del Estado y mejorar la eficiencia y transparencia de la gestión del gasto.* Es necesario que el Estado tenga suficientes recursos para atender la provisión de los bienes públicos esenciales, financiar una administración pública moderna y competente, y fortalecer la posición de los países frente a los recurrentes choques externos adversos. En esta dirección, y de conformidad con la Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable, el Banco

debe orientar sus esfuerzos hacia la adecuación de la capacidad fiscal de los países a las necesidades del desarrollo, bajo criterios de transparencia, equidad, sostenibilidad y no distorsión de las fuerzas de mercado. Paralelamente, es necesario garantizar la disciplina fiscal y una mejor gestión y control de resultados de la acción gubernamental, a través de la debida transparencia y proporcionando información cuantitativa y cualitativa sobre la provisión de bienes y servicios públicos y la evaluación de la eficiencia del gasto. En este sentido, las intervenciones del Banco pueden orientarse en las siguientes direcciones: (i) el apoyo de reformas que permitan incrementar la capacidad de ingreso mediante el fortalecimiento de organismos, procesos y sistemas de recaudación, incluyendo la modernización de las aduanas y la simplificación de la legislación y de los trámites tributarios; (ii) el fortalecimiento de la lucha contra la defraudación; (iii) el apoyo para el desarrollo del marco legal e institucional necesarios para el equilibrio y la responsabilidad fiscal, incluyendo los aspectos tributarios y de control del gasto; (iv) la implantación de sistemas integrales de gestión financiera y contable y el fomento de la transparencia al público de la información fiscal; (v) el desarrollo de sistemas integrales de presupuesto por resultados que permitan la asignación de los recursos a actividades más eficientes y la focalización de las políticas en los sectores y territorios más necesitados; (vi) la descentralización del poder de gasto a unidades o agencias ejecutivas que se encuentran más próximas a la línea de prestación de los servicios, con el establecimiento de sistemas de evaluación y control por resultados en especial en aquellas unidades y programas destinados a impactar en los niveles de pobreza y desigualdad; (vii) el fortalecimiento de las oficinas de presupuesto del poder legislativo para que dispongan de capacidades técnicas suficientes en la elaboración y control de la norma presupuestaria; (viii) el desarrollo de sistemas modernos de compras y contratación pública, integrados en la gestión presupuestaria y que posibiliten la máxima transparencia, rigor y competitividad en las adquisiciones, aprovechando las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información.

4.28 c) *Mejorar la capacidad de formulación y coordinación de estrategias y políticas públicas.* Esto debe reparar especialmente en la protección de la estabilidad macroeconómica, la lucha contra la pobreza, la promoción de la equidad y la promoción de la integración regional. Los gobiernos enfrentan retos crecientes a la hora de articular necesidades con recursos disponibles, especialmente en áreas como las citadas, en las que es precisa la coordinación de un gran número de actores estatales y no estatales. El Banco puede secundar el desarrollo de estas capacidades mediante el apoyo a: (i) el fortalecimiento de la capacidad institucional para formular políticas públicas apropiadamente coordinadas entre sí, incluyendo la implantación de sistemas de coordinación entre los poderes legislativo y ejecutivo; (ii) el establecimiento de sistemas de evaluación estratégica, incluyendo el desarrollo de capacidades de recolección y análisis de información para la elaboración y evaluación de políticas; (iii) la puesta en marcha de instrumentos para la priorización de inversiones; (iv) el establecimiento de eficaces sistemas de monitoreo y evaluación de las políticas públicas, especialmente las de combate a la pobreza; (v) modernización de las instituciones estatales

responsables de la coordinación, planificación y ejecución de las políticas de lucha contra la pobreza, incluyendo la institucionalización de las mismas como políticas de Estado.

4.29 d) *Modernizar las formas de gestión de los servicios públicos.* Esto supone hacerlos más receptivos a las demandas de los ciudadanos, especialmente de sectores tradicionalmente excluidos. La gestión de los servicios públicos puede realizarse bajo una variada gama de dispositivos institucionales. En estos pueden combinarse de forma diferente el papel del Estado (con sus distintos niveles de gobierno), el mercado y la sociedad civil en las diversas funciones de planificación, regulación, financiación y producción. No hay formas universales de prestación de los servicios, sino que en cada caso hay que elegir la mejor alternativa en función de las circunstancias concurrentes. El Banco apoyará a los países en el establecimiento de las fórmulas de gestión que generen los mayores incentivos a la calidad, la eficacia y la eficiencia, incluyendo: (i) el establecimiento de agencias y entidades ejecutivas bajo un régimen de gestión por resultados; (ii) la creación de oficinas unificadas (ventanillas únicas) para la prestación de servicios; (iii) el mejoramiento en la focalización y gerencia de los programas orientados a eliminar la pobreza; (iv) el recurso al mercado y a las organizaciones de la sociedad civil (contrataciones, concesiones y terciarizaciones) para la producción y financiación de los servicios cuando el mismo proporcione los mejores resultados; (v) el fortalecimiento de las capacidades sectoriales de definición de políticas en casos de descentralización o prestación indirecta de los servicios; (vi) la creación de capacidades de control de los servicios prestados; (vii) la transferencia de competencias hacia los gobiernos subnacionales, el desarrollo de instrumentos de coordinación intergubernamental de carácter horizontal y vertical para promover las economías de escala en la prestación de servicios y la corrección de desequilibrios territoriales a través de la coordinación de acciones multisectoriales; (viii) el desarrollo de la capacidad institucional de los gobiernos subnacionales para la prestación eficaz y eficiente de los servicios públicos, incluyendo la disponibilidad de un servicio civil profesional, el fortalecimiento de su capacidad fiscal a través de sus propios ingresos y la existencia de un marco de disciplina presupuestaria y corresponsabilidad fiscal por parte de los entes territoriales.

4.30 e) *Aprovechar el potencial de la sociedad del conocimiento y de las tecnologías de la información.* Las modernas tecnologías de la información y la comunicación están vinculadas estrechamente con todos los procesos de reforma del Estado. Por un lado, son instrumentos para ejecutar las transformaciones del sector público. Por otro lado, el crecimiento de la llamada economía del conocimiento y la información está siendo objeto de atención de las políticas públicas. La mayoría de los países de la región todavía no han adoptado un modelo de desarrollo de una sociedad de amplia capacidad tecnológica, integral y debidamente articulado, que incorpore la visión y las necesidades del Estado, el sector privado y la sociedad civil. Es común encontrar una enorme dispersión de iniciativas en el sector, una duplicidad de esfuerzos y de recursos y falta de coordinación entre el sector público, privado y académico. Esta realidad hace

necesario crear condiciones institucionales, normativas y organizacionales que favorezcan un enfoque participativo en la definición de objetivos consensuados y de responsabilidades debidamente articuladas. En este contexto el Banco apoyará: (i) la definición y puesta en marcha de estrategias para el desarrollo de la sociedad de la información; (ii) el fortalecimiento de las instituciones públicas prometedoras de la sociedad de la información y el gobierno electrónico; (iii) el desarrollo de los requerimientos normativos y de infraestructuras para apoyar al desarrollo tecnológico y la innovación, con énfasis en la conectividad interna y externa en todo el territorio; (iv) la puesta en línea de los servicios públicos buscando mejoras tangibles de accesibilidad, eficiencia y transparencia; (v) el establecimiento de cauces de colaboración entre el sector público y el privado para la extensión de la sociedad de la información y el gobierno electrónico.

5. Opciones para los servicios del Banco y lineamientos de implementación

5.1 Para la implementación de la estrategia el Banco cuenta con diferentes instrumentos y servicios tanto a nivel nacional como a nivel regional y subregional. Varios de esos instrumentos han sido objeto de esfuerzos recientes de actualización y reconfiguración, tales como la creación de los instrumentos flexibles de préstamo y la adopción de nuevas directrices para los documentos de país (ahora “estrategias de país”), así como la posible creación de nuevos instrumentos de financiamiento que se encuentran bajo estudio. Si bien dichos instrumentos y servicios no se han diseñado exclusivamente para las acciones del Banco en el área de modernización del Estado, esos cambios son muy positivos para posibilitar la implementación de la presente estrategia. Como se verá a continuación, el Banco dispone de instrumentos muy adaptables a los requerimientos del cambio y desarrollo institucional.

5.2 En primer lugar, a nivel nacional, la acción del Banco contribuye a la formulación de las estrategias y las políticas de desarrollo de los países mediante:

- i) Las estrategias del Banco para cada país, en las cuales se define la estrategia operacional del Banco en un país para un período determinado y se fijan las pautas programáticas para el diálogo del Banco con las autoridades nacionales. Como se anotó antes, estas estrategias y el ejercicio de programación con cada país, son el instrumento más importante para articular esta estrategia -con su oferta amplia y diversificada de temas - con las particulares necesidades y circunstancias de cada país. De las particularidades de cada país deberán deducirse tanto los criterios de priorización para la acción del Banco, como la identificación de aquellas áreas en las cuales el Banco tiene ventajas comparativas. De la misma forma, esas estrategias de país sirven para identificar aquellos

campos en los cuales el Banco deberá estrechar su coordinación con otras agencias de cooperación.

- ii) Las estrategias nacionales de reducción de la pobreza, que además de su contenido intrínseco, consolidan las bases para la mejor coordinación y articulación con otros organismos financieros multilaterales y agencias de ayuda externa, en los países de la región que requieren más urgentemente del apoyo externo.
- iii) Los estudios sectoriales que apoyan la formulación de las estrategias del Banco para cada país y las de reducción de la pobreza mediante el análisis de problemas críticos y la identificación de prioridades de acción, de conformidad con las particularidades de cada país. En este tema ha sido reconocida la importancia crítica de los diagnósticos de capacidad institucional en el conjunto del sector público.
- iv) Los estudios de diagnóstico institucional y, en particular, la realización conjunta con otras agencias internacionales de cooperación de trabajos analíticos que permitan una amplia visión de los problemas institucionales de los países (como los Country Financial Accountability Assessments y los Public Expenditure and Management Review).
- v) Los diálogos de política a nivel nacional, en tanto ayudan a identificar lecciones, intercambiar experiencias, estructurar agendas específicas de desarrollo y formar consensos sobre las mismas.

5.3 En segundo lugar, los instrumentos financieros del Banco se han ido diversificando progresivamente, de manera que los préstamos de inversión³: los préstamos sectoriales y las cooperaciones técnicas nacionales, han abierto nuevas posibilidades para apoyar el desarrollo institucional. Más abajo se sugiere que el uso de instrumentos de diferentes tipos, en forma coordinada entre sí y con los estudios sectoriales de base y las estrategias de país, será de particular importancia para la implementación de esta estrategia y para profundizar y hacer más eficaz la acción del Banco en este campo.

5.4 Por otra parte, a nivel regional, los instrumentos no financieros con que cuenta el Banco incluyen la cooperación técnica regional, mediante la cual se colocan temas de alta importancia en la agenda de los países prestatarios y se llevan a cabo actividades de investigación, disseminación, capacitación y formación de consensos. También están los Diálogos Regionales de Políticas con los formuladores de políticas de los países prestatarios, que ayudan a identificar lecciones, intercambiar experiencias y estructurar agendas específicas de desarrollo. Adicionalmente, el Banco cuenta con instrumentos no financieros aplicables a este ámbi-

³ Dentro de los préstamos de inversión se cuenta hoy con los "instrumentos flexibles de préstamo" que incluyen los préstamos de innovación, los préstamos de apoyo a la preparación y ejecución de proyectos, los préstamos por fases y las facilidades sectoriales entre las cuales hay una específica para desarrollo institucional.

to, como los documentos de política, lineamientos sectoriales, estudios de lecciones aprendidas y buenas prácticas, y estudios analíticos sectoriales, entre otros.

5.5 El análisis de los instrumentos con que cuenta el Banco para la implementación de la estrategia de modernización del Estado, a la luz de las lecciones aprendidas, lleva a efectuar las siguientes consideraciones:

- i) La implementación de la estrategia ofrece oportunidades para fortalecer los diagnósticos, los diálogos regionales y nacionales, las estrategias de país y la articulación entre los productos financieros y no financieros del Banco en el campo de la modernización del Estado.
- ii) El éxito de esta estrategia depende tanto de que los instrumentos necesarios estén disponibles y se seleccionen adecuadamente en cada situación, como de la manera como los mismos se articulen entre ellos. Por ejemplo, se pueden abordar operaciones complejas de modernización institucional, mediante etapas iniciales de análisis, formación de consenso y logro de capacidades institucionales mínimas, que se pueden financiar mediante operaciones de cooperación técnica y de los instrumentos flexibles de préstamo⁴, dando lugar posteriormente a préstamos tradicionales, sectoriales y/o por fases, de mayor envergadura. También, por la naturaleza de los cambios institucionales que requieren los países, se estima que será frecuente el uso de operaciones por fases como forma de apoyar el proceso de reforma y consolidar el apoyo de largo plazo del Banco.
- iii) Las operaciones del área de modernización del Estado suelen ser de formulación más compleja que los proyectos de otro tipo y muchas veces requieren de actividades que no están contempladas en el ciclo tradicional de los proyectos. A pesar de que el Banco dispone de una gama de instrumentos financieros bastante amplia y en expansión, la experiencia indica que algunos de ellos tienen limitaciones. Por lo tanto se considera necesario intensificar, con esta finalidad, el uso de recursos de fondos en fideicomiso con este propósito. Del mismo modo, se propone la utilización de recursos del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) cuando sea factible y coherente con su misión (como ha sido el caso de las operaciones FOMIN para apoyar el establecimiento de Centros de Arbitraje y Resolución Alternativa de Conflictos, o bien el establecimiento de marcos regulatorios apropiados para el sector privado).
- iv) Existe la necesidad de evaluar permanentemente la experiencia en el uso de diferentes instrumentos del Banco para programas de modernización del Estado. Estos procesos de cambio, por su parte, tienden a ser complejos, y por lo tanto muchas veces requieren capacidades institucionales,

⁴ Particularmente, los préstamos de innovación, la facilidad de preparación y ejecución de proyectos y las facilidades sectoriales.

técnicas o de gestión del cambio que están ausentes en las instituciones afectadas. Por lo tanto se necesita combinar, por ejemplo, préstamos tradicionales o sectoriales con cooperación técnica de apoyo, y extraer lecciones generales en este crítico aspecto.

- v) La implementación de esta estrategia ofrece grandes oportunidades para el perfeccionamiento de las metodologías de preparación de proyectos, con la finalidad de asegurar, entre otros objetivos, la evaluabilidad de las operaciones.
- vi) En la implementación de esta estrategia se procurará la mayor articulación con otras agencias internacionales de cooperación que estén actuando en el campo de modernización del Estado, para maximizar esfuerzos conjuntos, evitar duplicaciones y conflictos y potenciar sinergias. La coordinación de la acción del Banco con los donantes bilaterales, los cuales crecientemente han incorporado en su agenda los temas de gobernabilidad democrática, ofrece un gran potencial para aumentar la eficacia de los proyectos en este campo. Para extraer todo el beneficio de esta potencial cooperación resulta útil concentrar los esfuerzos de articulación en etapas iniciales como la preparación de estudios analíticos y diagnósticos de capacidad institucional.

5.6 Para la implantación de la Estrategia de Modernización del Estado se propone un conjunto de acciones cuyo objetivo general es fortalecer la relación entre las prioridades y criterios contenidos en la estrategia y los ejercicios de programación de operaciones del Banco en cada país, así como con el diseño de los productos financieros y no financieros del Banco. Por las razones anteriormente anotadas se considera de especial importancia lograr la articulación entre esta Estrategia y las estrategias de país toda vez que la acción del Banco debe generarse en la demanda de los países, de acuerdo a sus particulares circunstancias, y no en modelos preestablecidos. En particular, se propone la realización de las siguientes actividades:

- a) La elaboración de análisis de capacidad institucional de los países con base en indicadores de gobernabilidad que faciliten la identificación de prioridades regionales y nacionales y sirvan de línea de base a una evaluación futura.
- b) La incorporación en las estrategias de país de los estudios de capacidad institucional con la finalidad de identificar prioridades para la acción del Banco y disponer de una línea de base a efectos de evaluación. Esta acción es esencial para la articulación entre esta estrategia y la acción del Banco en cada país.
- c) La elaboración de notas técnicas para la identificación y perfeccionamiento de los indicadores pertinentes de resultados e impacto en las áreas de actuación de esta estrategia en colaboración con otras instituciones internacionales.

- d) La elaboración de guías operativas para orientar la acción del Banco para las cuatro áreas de actuación identificadas. Cada guía incorporaría las metodologías necesarias, los procedimientos a seguir, los puntos de decisión y las instancias responsables.
- e) Examinar la posibilidad de un Diálogo Regional de Política con los responsables de Modernización del Estado de los países prestatarios del Banco.
- f) La profundización de la colaboración del Banco con otras instituciones multilaterales y agencias de desarrollo para el intercambio de conocimiento y experiencias en materia de modernización del Estado, así como para la puesta en marcha de iniciativas comunes en materia de diagnóstico y evaluación de las acciones en esta materia.
- g) El fortalecimiento de la participación del Banco en las redes regionales que actúan en materia de modernización del Estado.
- h) El desarrollo de perfiles profesionales en el seno del Banco para generar las capacidades que requiere la implantación de la estrategia, entre otras acciones mediante la diseminación al personal del Banco de los contenidos de la Estrategia de Modernización del Estado. Especial atención deberá prestarse a las necesidades del personal de las oficinas de país sobre el cual recae el seguimiento permanente de los proyectos y el ajuste de los mismos cuando cambios en las circunstancias así lo demanden.

5.7 El Banco ha venido fortaleciendo su capacidad profesional para apoyar a los países en el campo de la reforma y modernización del Estado. El establecimiento en los Departamentos Regionales Operacionales de divisiones especializadas en el tema ha sido un paso significativo en esa dirección. Se reforzará la coordinación e intercambio de experiencias entre esas divisiones y con los Departamentos Centrales, a través de redes temáticas de especialistas en los diversos ámbitos de acción de la Estrategia. Al mismo tiempo, se fortalecerá la coordinación con las Divisiones de País para que las estrategias de país y los ejercicios de programación reflejen las prioridades de reforma institucional en los países. Igualmente, se reforzará la colaboración entre los departamentos centrales del Banco para la realización de las actividades de recolección de información, análisis e intercambio de conocimiento con respecto a los temas de modernización del Estado.

6. Monitoreo, evaluación e indicadores de seguimiento

6.1 El monitoreo y la evaluación de la implementación de la Estrategia de Modernización del Estado se realizarán a través de indicadores de producto, de resultados y de impacto. El monitoreo y evaluación son instrumentos fundamentales en la implantación de la estrategia y en las operaciones específicas que se formulen de acuerdo con ella. Conforme con las políticas y normas vigentes, los préstamos y cooperaciones técnicas específicas que se formulen en el ámbito de la estrategia deberán precisar metas y objetivos claros e incluirán indicadores mesurables fijados a partir de una línea de base.

Indicadores de producto

6.2 Estos indicadores miden la actividad del Banco en el ámbito cubierto por la estrategia: i) número y monto de los préstamos en el área de modernización del Estado y en cada uno de los campos de acción definidos en esta estrategia; ii) número y monto de cooperaciones técnicas; iii) número de diagnósticos institucionales realizados; iv) número de documentos de país con un diagnóstico institucional y de gobernabilidad; v) número de estudios de mejores prácticas de operaciones del Banco; vi) número de guías operativas elaboradas; vii) número de eventos disseminando mejores prácticas; viii) número de eventos de diálogo con cada país y con grupos de países de la región; ix) número de estudios evaluando el impacto final de los proyectos del Banco y el cumplimiento real de sus objetivos finales. En particular se espera elaborar diagnósticos institucionales para todos los países para Diciembre del 2006.

Indicadores de resultados

6.3 Estos indicadores tienen como finalidad evaluar los resultados de los proyectos de Modernización del Estado con base a los informes de seguimiento de la ejecución de los proyectos, los informes de terminación de proyectos y los sistemas de alerta para proyectos. Para este efecto los proyectos, siguiendo la metodología del marco lógico, deben identificar indicadores de resultados, con base a objetivos conectados a las áreas de actuación definidas en esta estrategia. Como parte del plan de trabajo de la implantación de esta estrategia se pondrá a disposición de las divisiones operativas una nota técnica con indicadores de resultados en las áreas de actuación identificadas. No debe olvidarse que con el fin de hacer posible esta evaluación durante la preparación del proyecto es necesario que se realice un análisis de la línea de base que mida la situación del país con relación a estos objetivos.

Indicadores de impacto

6.4 Estos indicadores tienen como finalidad evaluar el progreso en el logro de los objetivos finales de la estrategia de modernización del Estado, en cada uno de sus campos de acción. La medición de impacto se realizará a nivel de país, de acuerdo con las metas que en materia de gobernabilidad y desarrollo institucional se hayan incluido en la estrategia del Banco para cada país. Hay que advertir, no obstante, sobre la dificultad intrínseca que entraña este tipo de evaluación ya que las condiciones de gobernabilidad de un determinado país, y su desarrollo institucional, dependen de un conjunto de factores que van más allá del impacto de la acción del Banco a través de los proyectos de modernización del Estado. Dada la importancia de estos factores exógenos, que con frecuencia tienen un efecto predominante, puede ser difícil atribuir a los proyectos y otras actividades del Banco los cambios observados en la situación de los campos de acción a los que esta estrategia se refiere.

- 6.5 Adicionalmente, la definición de indicadores relevantes en materia de gobernabilidad se encuentra en un estadio todavía muy temprano de desarrollo. Sólo se encuentran disponibles indicadores parciales elaborados por distintas entidades que, aunque relevantes, presentan un grado de fiabilidad muy desigual. Dentro de los indicadores disponibles pueden señalarse los indicadores de confianza y satisfacción en las instituciones democráticas elaborados por el Latinobarómetro, los indicadores de percepción de corrupción de Transparencia Internacional o los de eficiencia de la administración pública, Estado de Derecho y calidad de la regulación y del ambiente público para los mercados elaborados por el Foro Económico Mundial, entre otros. El Comité de Ayuda de Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) está impulsando la identificación de indicadores de gobernabilidad de segunda generación que cumplan con los criterios de relevancia, aceptabilidad política y objetividad para poder aplicarse con mayor rigor en diagnósticos y estrategias de mejora de la gobernabilidad. El Banco está participando en el desarrollo de este esfuerzo a través del grupo de coordinación de multilaterales con la finalidad de beneficiarse de los avances en esta materia. No obstante estas limitaciones, los indicadores de impacto se consideran esenciales para ayudar a los países y a las agencias de cooperación internacional a dar seguimiento a la situación institucional y de gobernabilidad democrática de los países de la región. Con la finalidad de adelantar el trabajo en esta materia, se pondrá a disposición de las divisiones operativas del Banco una propuesta tentativa de indicadores de impacto correspondientes a las áreas de actuación definidas en esta estrategia.
- 6.6 La implementación de esta estrategia dependerá de las prioridades que establezcan los países, las circunstancias que los mismos enfrenten y los recursos disponibles. Una evaluación de la implementación de la estrategia, que distinga entre los ámbitos de acción que son responsabilidad del Banco y los que son responsabilidad de los países y/o de factores exógenos, será realizada al cabo de cinco años de su vigencia.