

Transformación del Estado y Desarrollo





Seminario sobre la Transformación del Estado y Desarrollo

Asunción, Paraguay
15 de junio 2011

Coordinación general de la edición:

Juan Ignacio Siles del Valle

Director de la División de la Conferencia Iberoamericana SEGIB

Diseño gráfico y maquetación:

Enrique Ruiz

Imprime: Grupo Mirazul 31 S.L.

Depósito Legal: M-41 330-2011

Octubre de 2011



ÍNDICE GENERAL

Presentación	7
Preámbulo del Secretario General Iberoamericano	9
I. La modernización del Estado en América Latina y el rol de los Bancos de Desarrollo: balance y agenda a futuro (Banco Mundial – BID)	13
I. Transformaciones y desafíos: Democracia, Ciudadanía y Estado (PNUD)	59
III. La transformación del Estado para el Desarrollo en Iberoamérica (CLAD)	87
IV. Transformación del Estado y Desarrollo. Lecciones aprendidas y Recomendaciones (FIIAPP)	101
V. Desarrollo inclusivo y sustentable: metas similares, varios caminos y diversas formas (FLACSO)	119
VI. Perspectivas económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el Desarrollo (OCDE – CEPAL)	125
VII. La Reforma del Estado: calidad de las instituciones, cohesión social y fiscalidad (José Antonio Alonso y Carlos Garcimartín)	139
VIII. La mejora del gasto público a través del presupuesto basado en desempeño (BID)	155
IX. La participación ciudadana en la Transformación del Estado (Secretaría de la Función Pública de Paraguay)	179
X. Cooperación y gobernabilidad (AECID)	183
XI. Situación actual y avances en la institucionalización de la gestión por resultados en América Latina y el Caribe (BID)	191
XII. Reforma del Estado: gestión territorial (PROTERRITORIOS)	203
XIII. Asociaciones Público-privadas para la prestación de servicios. Una visión hacia el futuro (BID)	257
XIV. Ticket 001 (Maria Manuel Leitão Marques)	271
ANEXO I. Conclusiones de los Seminarios	275
I. Informe del Grupo de Trabajo sobre Gobierno Electrónico. Cartagena de Indias, 24 de mayo de 2011	276
II. Seminario de Política Fiscal en Iberoamérica. México D.F., 9 y 10 junio de 2011	280
III. Seminario de Reflexión sobre Transformación del Estado y Desarrollo. Asunción, 15 de junio de 2011	282

ANEXO II. Trabajos premiados del Proyecto Ciudadanía 2.0	287
I. Mejor ensayo Concurso sobre Transformación del Estado y desarrollo en Iberoamérica: nuevas estrategias: Redistribución Fiscal difusa ante la desigualdad en América Latina (José Luis Resendiz, estudiante de Doctorado del Colegio de México)	288
II. Mejor ponencia del Seminario Internacional de Jóvenes Investigadores: El cumplimiento de la función de estabilización por parte de los Estado latinoamericanos (Guido Zack, estudiante del Doctorado de las Universidades de Alcalá y de la Universidad Complutense de Madrid)	295

PRESENTACIÓN

Con el objeto de contribuir a la discusión sobre el tema central de la XXI Cumbre Iberoamericana, que este año se realizará en Asunción del Paraguay del 28 al 29 de octubre, la Secretaría General Iberoamericana y la Secretaría Pro Tempore de Paraguay organizaron, el 15 de junio en Asunción, un Seminario de Reflexión sobre Transformación del Estado y Desarrollo. El tema fue elegido por el Presidente Fernando Lugo para encaminar las deliberaciones de la Cumbre Iberoamericana de este año.

El Seminario buscaba establecer un marco de referencia sobre políticas y estrategias de reforma del Estado que se han puesto en práctica en la región mediante un diálogo abierto entre los organismos internacionales que están trabajando sobre los procesos de modernización de las instituciones del Estado y quienes tienen a su cargo la elaboración de los documentos a ser suscritos por los Jefes de Estado y de Gobierno.

Además de los Coordinadores y los Responsables de Cooperación iberoamericanos, participaron en el Seminario expertos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Corporación Andina de Fomento (CAF), la Fundación Interamericana y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el desarrollo (AECID), el Programa Iberoamericano PROTERRITORIOS y el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). El evento contó también con el auspicio de la Secretaría de la Función Pública de Paraguay. A todos ellos dirigimos nuestro mayor agradecimiento.

Este libro recoge la mayor parte de las intervenciones realizadas en Asunción, aunque algunas de ellas fueron posteriormente más ampliamente desarrolladas.

Paralelamente, la Secretaría General Iberoamericana y el Gobierno de México, con el apoyo de la CEPAL y la OCDE, organizaron un Seminario sobre Política Fiscal, en Ciudad de México, del 9 y 10 de junio, con el mismo propósito de contribuir a la discusión sobre la reforma del Estado, en uno de sus aspectos fundamentales. En este Seminario participaron también altas autoridades de los Ministerios de Hacienda de varios países Iberoamericanos.

Las conclusiones de ambos Seminarios se recogen en el Anexo I.

Hemos querido asimismo recoger en el Anexo I el Informe del Grupo de Trabajo sobre Gobierno Electrónico, que se reunió en Cartagena en mayo, y presentado en el Seminario de Asunción, porque está referido a un elemento cada vez más importante de modernización del servicio público en la aproximación del estado a los ciudadanos.

Finalmente, en el Anexo II hemos incluido dos trabajos universitarios sobre Transformación del Estado, premiados por el Proyecto Ciudadanía 2.0, iniciativa de la Secretaría General Iberoamericana y la Universidad de Salamanca, destinada a divulgar y poner en discusión, a través de redes sociales de participación ciudadana, los contenidos de las Cumbres Iberoamericanas.

La publicación de este texto se realiza gracias a la colaboración de AECID.

Preámbulo general

Enrique V. Iglesias

Secretario General Iberoamericano

Las propuestas para responder a las demandas de modernización del Estado surgen con mucho vigor en América Latina en los años 50, con el conocido Manifiesto de Prebisch (***El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas***) y el modelo que se adoptó desde entonces continuó vigente en los años 60.

El paradigma cepalino produjo un gran entusiasmo en su época y nutrió de políticas a buena parte de los países de América Latina y tuvo como instrumento fundamental la creación de un Estado al servicio de una economía basada en el desarrollo “hacia adentro”. Importa recordar que estábamos viviendo una economía de crisis. Salíamos de la II Guerra Mundial para enfrentarnos con un mundo cerrado dominado por una escasez generalizada, especialmente de bienes manufacturados y bienes de capital.

Mirar hacia adentro no era sólo una reflexión teórica; los países trataban de buscar en la industrialización propia una respuesta a las escaseces existentes.

Pero además había nuevos fenómenos sociales que había que enfrentar. Se generaba un ingreso masivo de gente proveniente del campo hacia las ciudades y ello producía una mayor demanda de política para los gobiernos.

Nació así un nuevo concepto de Estado, el concepto de un Estado omnipresente que se ocupaba de todo y del que se esperaban todas las respuestas. Era un Estado muy centralista y corría el peligro - y así lo demostró la historia- de convertirse en un Estado cautivo, secuestrado, por intereses particulares. Recordemos que era un Estado en el que prevalecía una gran desconfianza hacia el mercado, que había fracasado dramáticamente durante la crisis de los años 30.

Se generaron en esa visión de Estado todo tipo de instituciones. Los Ministerios de Planificación y de Desarrollo, los Bancos de Desarrollo, las Corporaciones de fomento. Se creó todo un andamiaje de instituciones públicas que dieron forma a un Estado que asumía muchas responsabilidades, incluyendo la de ser un Estado productor. Las grandes aventuras productivas del Estado se produjeron en los años 60 y 70 (la CORFO chilena fue una de las instituciones pioneras en América Latina). Todos admirábamos aquella experiencia del Estado productor de las actividades de fomento directo de la producción.

El modelo del Estado omnipresente derivó inevitablemente en un Estado centralizador. Pero ese Estado fue cooptado por los intereses de las élites militares, políticas o económicas. El Estado se convirtió más que nada en instrumento del poder real antes que en implementador de un ejercicio modernizador y director de las políticas nacionales.

El Estado entró por esa vía en una peligrosa ineficiencia, que se dio básicamente en los años 70. Pero eso coincidió además con un Estado inestable. Al principio el Estado pudo disponer de los dividendos de la II Guerra Mundial, de las divisas y de las reservas acumuladas. Pero cuando eso se agotó, entró en periodos de inestabilidad. Los déficits fiscales fueron impulsando las previsiones inflacionarias en la mayoría de los países latinoamericanos, que pronto llegó a ser conocida como el área inflacionaria del mundo.

Cerrados y protegidos del mundo exterior no teníamos la competencia internacional para forzarnos a ser más eficientes. Se produjo un verdadero estancamiento en la producción agrícola en favor de la industrial. Y se amparó una cierta tolerancia con la inequidad. Se apelaba a la distribución de recursos nominales sin atacar los problemas de fondo, que eran los que estaban detrás de la pobreza que empezó a difundirse en forma dramática en toda América Latina. Al mismo tiempo, los abundantes petrodólares de los años 70 alimentaron y alentaron un endeudamiento fácil que dejó empréstitos altamente expuestos con pesadas deudas.

El endeudamiento de los años 70 se hizo impagable para muchos países dando inicio a dolorosos programas de ajuste liderados por el Fondo Monetario Internacional. Se inició una década perdida en muchos aspectos.

La década del 80 fue una década de dismantelamiento institucional. Desaparecieron muchas de las instituciones públicas creadas anteriormente. Se produjo una crisis del modelo y junto con ello una crisis del Estado.

En los años 80 y a principios de los 90 se iniciaron programas de ajuste que iniciaron en la región un cambio de modelo inspirado en las filosofías neoliberales que impulsaron otro tipo de Estado. Se buscó reducir el Estado, hacerlo minimalista. Cuanto menos Estado y más mercado mejor. Había que reducir el Estado en todas sus formas. Y se llegó al exceso de eliminar instituciones que eran verdaderos puntales de las economías nacionales.

En el primer quinquenio de los años 90 se inició un periodo dedicado fundamentalmente a la reducción del tamaño del Estado y se impulsó la privatización para reducir los déficits públicos. Se buscó, también, la estabilidad y la independencia de los bancos centrales, pero se produjo un tránsito de la propiedad pública hacia la propiedad privada. También se redujeron aranceles y se liberalizó el comercio internacional.

Pero esta experiencia asumió también grandes riesgos. El ingreso de América Latina en la globalización financiera provocó un enorme shock en muchos países de América Latina.

Las reformas liberales redujeron el tamaño y la presencia del Estado en muchos países, aunque hubo brillantes excepciones. Eso se acompañó de la liberalización de la economía y la apertura al mundo y se redujeron fuertemente los déficits fiscales. El ingreso en la globalización financiera atrajo muchos capitales golondrina que, cuando se sintieron inseguros, salieron con la misma rapidez con la que entraron, arrastrando a los sistemas financieros a profundas crisis que tuvo que pagar y soportar la sociedad.

Se pueden exhibir logros en materia de estabilidad y de crecimiento, pero también mostrar signos de estancamiento que produjeron varios tipos de reacción frente a aquella experiencia de Estado minimalista y que reclamaron un paso adelante en el concepto de Estado con el modelo económico liberal.

Hoy hay un nuevo paradigma en curso. Y a lo que debe abocarse ahora es a pensar qué tipo de Estado se requiere para responder a la actual situación de crisis financiera global, haciendo pie en los aciertos y fracasos del pasado.

En alguna forma estamos entrando en un periodo similar al de los años 30. Como estamos en medio de la tormenta muchas veces no alcanzamos a ver la dimensión de los cambios que se están dando hoy en el mundo. Por una parte, hay una crisis de la que no terminamos de salir y de la que no saldremos en un buen tiempo. Y de la otra, se puso de manifiesto precisamente que la falta de regulación de los movimientos financieros internacionales dio lugar a este cataclismo financiero que tuvo su origen en la falta de organismos reguladores y supervisores públicos que permitieran evitar la especulación que nos ha llevado a donde estamos ahora.

Vamos hacia un mundo que dejó paso a una nueva economía, a una nueva sociedad y a un nuevo sistema de relaciones internacionales. La economía estará dinamizada cada vez más por la economía del conocimiento y de la innovación. Los países a los que les va mejor son aquellos que pueden disponer de esos grandes recursos. Tener materias primas, ayuda, por supuesto, pero no es suficiente contar con ellas para impulsar el desarrollo, porque la economía mundial es tremendamente competitiva.

Hay también que hacer frente a nuevos problemas de carácter global que nos comprometen a todos. El tema del medio ambiente, el cambio climático, el crimen organizado, las drogas. Son todos temas globales que están generando una mayor demanda de acciones que sólo pueden ser gestionadas y enfrentadas por el Estado, a través de un sistema regulatorio público y de una adecuada coordinación con el sector privado y la sociedad civil.

Hay una nueva sociedad, con clases medias dominantes (puede afirmarse que el 50% es hoy clase media en América Latina). Hay nuevas demandas, pero también nuevos problemas. Las democracias, que afortunadamente se están extendiendo en todo el mundo, exigen también una mayor participación ciudadana.

Hay también una necesidad de que, a través de los sistemas de regulación, se abran puertas para la actuación del poder público, en un ámbito financiero de inmensas complejidades y problemas.

Las relaciones internacionales están determinadas por dos grandes y nuevos factores. China pasará pronto a ser la primera potencia económica mundial. Se está produciendo ya la más grande transferencia de poder de la historia desde el occidente al oriente. Y ello viene acompañado por el surgimiento cada vez más pujante de los países emergentes. Se trata de países que hoy en día abarcan casi un 50% de la población mundial y eso implica que se está creando una nueva forma de distribución del poder económico mundial. Un poder multipolar que hace más trabajosos los acuerdos internacionales

Y ante ello tenemos que volver a la pregunta fundamental: ¿Qué tipo de sector público necesitamos para afrontar las necesidades de un mundo tan cambiante?

Hay que hacer una lectura del pasado para ver qué lecciones nos dejan las múltiples experiencias que hemos vivido en América Latina a lo largo de los años.

Necesitamos tener un mercado que asigne mejor los recursos. Tenemos que aceptar la mano invisible del mercado, pero debemos fortalecer, al mismo tiempo, la mano visible del Estado para asegurar la equidad y la justicia social. Para ello debemos promover la creación de mecanismos regulatorios con el fin de que el bien público predomine sobre los intereses privados.

La burocracia estatal ha jugado un papel central para nuestro desarrollo. Tenemos por ello que definir qué tipo de administración pública queremos para hacer frente a los desafíos del Estado moderno. Sobre todo porque partimos de intereses creados muy difíciles de atender.

Tenemos también que determinar qué pacto fiscal necesitamos en ese Estado. Un pacto entre la Sociedad y el Estado que establezca el monto de ingresos que requiere el Estado y la calidad del gasto que se logra con la aplicación de esos recursos.

Creímos que en los años 70 el papel del Estado se ejercía a través de la propiedad de las entidades públicas, cuando lo que hoy importa es sobre todo el ejercicio de la capacidad de controlar y regular. Eso le da al Estado el poder de ser mucho más eficiente y eficaz.

Pensamos en los años 80 y 90 que la reducción del Estado era sinónimo de eficiencia. Y estábamos equivocados. Cada país debe definir el tamaño del Estado de acuerdo a sus propias estructuras económicas sociales y políticas y a la disponibilidad y calidad de su sector privado.

Debemos definir también qué tipo de relación debemos construir con el sector privado. Los volúmenes de inversión que se requieren nos obligan a contar cada vez más con la inversión privada. Articular esta relación es actualmente uno de los desafíos más importantes para nuestras economías.

Un Estado fuerte requiere de una sociedad civil fuerte y viceversa. La democracia depende en gran medida del equilibrio de esta relación. Nos ayuda la historia y la experiencia comparada.

En resumen, el tema de la reforma del Estado debe definirlo cada país. No se puede proponer un modelo único que sirva para todos.

La Reforma del Estado es un tema eminentemente político. No es un problema tecnocrático. Está vinculado al paradigma del desarrollo que queremos encontrar y, por ende, a los objetivos económicos y sociales que conlleva ese paradigma. Y la globalización exige, en verdad, una presencia mucho mayor del Estado en la definición y ejecución de las políticas públicas.



La modernización del Estado en América Latina y el rol de los Bancos de desarrollo: balance y agenda a futuro



Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo

El presente informe fue preparado por un equipo mixto del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, liderado por Mario Sanginés y Carlos Santiso (BID) y Verónica Zavala Lombardi (Banco Mundial). La coordinación general estuvo a cargo de Carlos Pimenta (BID) y Mariano Lafuente (Banco Mundial), con el apoyo de Fernando Rojas (Banco Mundial), y Sergio Triana y Pedro Farías (BID).

El equipo técnico incluyó a los siguientes especialistas: por el Banco Mundial, Fernando Rojas, Mariano Lafuente, Enrique Fanta, María González de Asis y David Varela; por el BID, Carlos Pimenta, Pedro Farías, Sergio Triana, Pablo Alonso, Roberto García López, Gustavo García, Luiz Villela, Jaime Bonet, Rafael de la Cruz, Andrés Muñoz, Gustavo Beliz y Ana Inés Basco.

La información y las opiniones corresponden exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Mundial ni del Banco Interamericano de Desarrollo, de sus Directorios Ejecutivos ni de los países que representan.

La modernización del Estado en ALC y el rol de los Bancos: balance

La reforma del Estado asumió un rol protagónico durante los años noventa, en muchos casos estimulada por la necesidad de ajustes fiscales en la región, o por los conceptos de la Nueva Gerencia Pública, que proponía un incremento en la eficiencia, eficacia y transparencia de la gestión a partir de una mayor flexibilidad en la acción gubernamental y del control de resultados. La agenda de modernización del Estado en ALC cambió radicalmente entre la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI. El factor determinante del cambio fue la sustitución de sus tradicionales paradigmas y referentes principales por otros nuevos. De una modernización de arriba hacia abajo (*top-down*) se fue pasando gradualmente a reformas que resaltasen la satisfacción de las necesidades, expectativas y percepciones ciudadanas.

Durante los últimos 10 años, los Bancos respaldaron significativamente a los países de la región con préstamos de políticas en apoyo a las reformas institucionales y de inversión para el fortalecimiento de capacidades, así como también con asistencia técnica, siempre respetando las características, necesidades y prioridades de cada país. La creación y el fomento de redes temáticas de talento a través de acciones conjuntas de los Bancos han representado una innovación en lo que implica el apoyo a la modernización del Estado en la región y han tenido un alto impacto. Cabe mencionar como ejemplos el Diálogo de Políticas en Servicio Civil y las redes de monitoreo y evaluación, inversión pública, compras públicas y tesoreros, entre otras.

Debido a que en lo general los ministerios de Hacienda son los canalizadores de la relación de los Bancos con los gobiernos de la región, los esfuerzos de modernización respaldados por estas instituciones se han enfocado principalmente en el Poder Ejecutivo y los gobiernos subnacionales. Los Bancos han apoyado la modernización del Poder Judicial (como se analizará en detalle más adelante) y, en menor medida, del Legislativo. Pero la relación de los Bancos en materia de modernización del Estado ha seguido claramente las prioridades del Poder Ejecutivo, y por consecuencia ese será el enfoque principal de este informe.

Durante las dos últimas décadas, ALC logró avanzar significativamente en la estabilización de las finanzas públicas y la política macroeconómica y fiscal; en la descentralización de servicios, competencias y recursos, y en modernizaciones específicas de núcleos centrales de gobierno. Este último tema se relaciona, entre otras cuestiones, con la institucionalidad del sector público, en áreas como gestión por resultados y rendición de cuentas, gobierno electrónico para una mejor entrega de servicios, transparencia y lucha contra la corrupción, participación ciudadana, y gestión de la administración pública, entre otros. Sin embargo, a pesar de los importantes avances en varios países de la región, estos no han sido uniformes ni suficientes, y persisten varios desafíos.

La agenda de modernización del Estado: un mejor Estado para el nuevo ciudadano

El ciudadano, elector y cliente, ha comenzado a tomar en serio el rol y la responsabilidad que siempre le han atribuido las estructuras democráticas, en cuanto demandante, usuario o beneficiario final de la acción pública. Si bien este proceso ha surgido a través del fortalecimiento de las instituciones democráticas de las últimas tres décadas, actualmente esta nueva postura se potencia y es potenciada por la existencia de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), como las redes sociales y los sitios interactivos. Su impacto sobre los procesos de formulación, implementación y control de las políticas públicas es innegable y transformador. Los Bancos han apoyado a los países de la región en la demanda de los propios ciudadanos por una mayor transparencia y una mejor rendición de cuentas para gobiernos abiertos y derechos ciudadanos. Esto se canalizó, por ejemplo, a través de mejoras en el acceso a la información pública así como también mediante el fortalecimiento del papel de los mecanismos de rendición de cuentas verticales.

En las próximas décadas se producirá el refinamiento de los instrumentos de participación, de vigilancia, y de medición de la satisfacción ciudadana, elementos que se han vuelto tan importantes para identificar las prioridades de

modernización como los mejores análisis de la autonomía relativa de los niveles subnacionales o de las agencias descentralizadas. Los derechos ciudadanos en la gestión pública, sobre la base de una mayor transparencia y participación, adquirirán cada vez más fuerza. Con el cambio del propio ciudadano, los análisis de economía política se apoyarán más aún en la consulta al ciudadano-cliente, cuyo interés rector es la satisfacción de sus necesidades mediante el mejoramiento de la calidad y la cobertura de los servicios de todos. No sólo los gobiernos se verán sujetos a estándares más exigentes: los Bancos no estarán exentos de la ampliación y la calificación del escrutinio ciudadano.

Análisis por áreas temáticas

Es importante aclarar que si bien este informe propone una agenda a futuro para la modernización del Estado, no formula un programa o agenda de modernización válida para todos los casos. Además, los impulsores de estos esfuerzos deberán analizar con cuidado el contexto institucional, legal y político de su país, y sugerir una estrategia de cambio que concilie lo urgente con lo posible y lo deseable.

El análisis específico del balance y la agenda a futuro de la modernización del Estado en ALC se estructuró en las siguientes áreas temáticas: i) política fiscal, ii) descentralización, iii) seguridad ciudadana y justicia, iv) gestión pública, v) gestión financiera del sector público, y vi) gestión por resultados. Los puntos principales de cada sección con respecto al balance de los resultados obtenidos en el último tiempo, el rol de los bancos y la agenda a futuro se resumen a continuación.

1. Política fiscal

El final del siglo XX y el comienzo del XXI estuvieron dominados por las reacciones a las crisis fiscales y monetarias que habían afectado a América Latina en las décadas de 1980 y 1990. Esas crisis afectaron de forma desigual a los distintos países de la región y pusieron en evidencia las debilidades en cuanto a los instrumentos de protección contra los desequilibrios fiscales. Como se sabe hoy, buena parte de los excesos del gasto público registrado en los comienzos de los años noventa se venía acumulando veladamente en compromisos con proveedores, garantías a agencias del gobierno que no alcanzaban balances satisfactorios, déficits insostenibles en los gobiernos subnacionales o en obligaciones pensionarias que no tenían suficiente respaldo en las reservas del sistema.

En este contexto, América Latina avanzó considerablemente en las políticas de responsabilidad fiscal durante los últimos 10 años, tanto en ingresos como en egresos, y con la solidez demostrada durante la reciente crisis financiera internacional, aparece hoy como una de las regiones más dinámicas en la agenda de modernización del Estado. Los avances fueron también notorios en lo que hace a la transparencia fiscal de la mayoría de los países.

El rol de los Bancos. Los Bancos contribuyeron al diseño, a la aprobación y a la ejecución de nuevas política de límites fiscales, de jerarquía superior y con préstamos de apoyo a políticas (con recursos de libre disponibilidad para la Tesorería) que facilitaron la transición a indicadores más estrictos y mejor vigilados, y con programas de asistencia técnica, especialmente los dirigidos a la introducción de nuevas reglas fiscales en los niveles subnacionales.

Los Bancos proveyeron asistencia técnica tanto para el diseño de las nuevas políticas impositivas como para los procesos de modernización de las administraciones tributarias y aduaneras, y además trabajaron en la conformación de diversas redes regionales de diálogo e intercambio de conocimiento en estas materias. Por otra parte, muchos países de la región mejoraron significativamente su capacidad de gestión de la deuda pública, en lo cual los Bancos desempeñaron un rol fundamental mediante programas de asistencia técnica y entrenamiento del personal de las oficinas de crédito público. Asimismo, se produjeron trabajos analíticos que dilucidaron las implicaciones de las nuevas políticas, examinaron los riesgos que amenazaban su sostenibilidad, y las compararon con instrumentos semejantes practicados en países de otras regiones.

Agenda. Los desafíos a futuro en materia de política fiscal en la región incluirán: i) combinar la responsabilidad fiscal con estabilidad macroeconómica, ii) revisar y fortalecer los incentivos para la prudencia fiscal a nivel subnacional, iii) reducir la discrecionalidad fiscal a través del fortalecimiento de la capacidad técnica e institucional, iv) mejorar el nivel y la calidad del ingreso público, en particular mediante la reducción de los gastos tributarios, y v) mejorar la calidad del gasto público. Con respecto a este último punto, la región deberá lograr un balance entre la capacidad de absorción de nuevos ingresos, en términos de administración de ingresos y, sobre todo, de su eficiente utilización en términos de gastos. Deberá fortalecerse la capacidad para la identificación de resultados prioritarios, así como también la capacidad para trabajar con resultados multianuales que demandarán una planificación fiscal y programática igualmente multianual.

2. Descentralización

El proceso de descentralización, luego de la ola de la década de 1990, continuó incrementando significativamente las transferencias y capacidades hacia los gobiernos subnacionales, tanto en países unitarios como federales, con un consecuente desplazamiento del gasto público y un gran impacto en la ampliación de la cobertura de los servicios públicos esenciales. Sin embargo, quedó pendiente el gran desafío de mejorar la calidad y responder a la mayor desconcentración administrativa, la descentralización política y, sobre todo, las crecientes transferencias con resultados. En términos generales, la descentralización tuvo un significativo avance pero no cumplió con las expectativas de mejoramiento generalizado de los servicios al ciudadano.

El rol de los Bancos. Los Bancos apoyaron decididamente esta primera ola de descentralización, con programas de política fiscal que facilitaban la transición del régimen centralizado al descentralizado. Asimismo, advirtieron la necesidad de fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales y respaldaron, generalmente con proyectos de asistencia técnica, las iniciativas pioneras de desarrollo de competencias técnicas y fiscales de los gobiernos regionales y locales. También comenzaron a subrayar la corresponsabilidad y la coordinación intergubernamental por encima de los principios de estricta separación.

En la última década, los Bancos ayudaron a salir de la crisis fiscal de los años noventa, con programas de ajuste y políticas de relaciones fiscales intergubernamentales, y programas que proponían como referente “la neutralidad fiscal” (cero costo adicional) del proceso de descentralización. A comienzos del siglo XXI, se implementaron herramientas de disciplina fiscal, y se le abrió así la puerta al endeudamiento responsable a nivel subnacional. Los Bancos apoyaron las reformas de políticas de control, vigilancia y sanción de los desequilibrios fiscales subnacionales.

Entre los instrumentos técnicos utilizados, se destacaron los sistemas de gestión, como los sistemas integrados de información financiera del sector público; los programas de armonización y homogenización de la contabilidad gubernamental en todos los niveles de gobierno; los sistemas de cuenta única de Tesorería y de gestión de caja; los de planificación, financiamiento y ejecución multianual de la inversión; el refinamiento de las mediciones de capacidad de endeudamiento y de las sanciones por sobreendeudamiento; los sistemas de reporte, monitoreo y control de los gobiernos subnacionales con énfasis en la gestión por resultados, y los programas de coordinación de ingresos y gastos públicos.

Agenda. La agenda de descentralización ganará aún más importancia con el nuevo ciudadano: la ciudadanía confiará más en las instituciones públicas si hay resultados cercanos y visibles. Si en esta agenda se tiene en cuenta la experiencia de ALC, así como también la de los países más avanzados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), los desafíos a futuro incluirán: i) mejorar la definición del rol de los niveles intermedios en países unitarios, su empoderamiento, sobre todo en el área tributaria y en la coordinación de la política pública regional, y su relación con los otros niveles de gobierno; ii) configurar las áreas metropolitanas como unidades de planificación, gestión, financiamiento, control y evaluación de resultados, y lograr la provisión de estímulos más definidos para las asociaciones de municipios para la prestación de servicios; iii) fortalecer la capacidad de gestión

de ingresos de los gobiernos subnacionales; iv) ajustar las transferencias de insumos a transferencias de resultados, y avanzar en el cumplimiento de las condiciones y los requisitos previos para lograr dicha meta de forma efectiva, y v) mejorar los regímenes de administración de recursos naturales.

3. Seguridad ciudadana y justicia

Desde inicios de la década de 1990 los Bancos han incorporado en su agenda la reforma de la administración de justicia y, más recientemente, el fortalecimiento de la seguridad ciudadana. Desde entonces, las dos instituciones se han convertido en referentes para los países de la región en los procesos de reforma de sus Sistemas de Administración de Justicia (SAJ) y de gestión de la seguridad ciudadana. A finales de los años noventa los Bancos introdujeron en su agenda la modernización de la administración de justicia penal y la lucha contra la inseguridad.

El rol de los Bancos. El aporte combinado de los Bancos se ha traducido en la aprobación de 50 préstamos y más de 100 cooperaciones técnicas. Así mismo, esta primera generación de reformas estuvo centrada alrededor de la modernización y la mejora de la independencia judicial. Algunos de sus logros incluyen: la creación de una nueva institucionalidad en materia constitucional, de derechos humanos, de defensa pública y de investigación criminal, la aprobación e implementación de procesos judiciales (penales, laborales, de familia, etc.) más ágiles y garantistas, y una mayor estabilidad presupuestaria.

Agenda. Los desafíos en materia de seguridad ciudadana y judicial se enfocan en las áreas que se detallan a continuación. En seguridad ciudadana, se trata de i) consolidar una doble transición: de políticas de gobierno a políticas de Estado, y de políticas unilaterales a políticas integrales; ii) consolidar una identidad que integre saberes y acciones *multiagenciales* y favorezca la coordinación interinstitucional; iii) asimilar e implementar el concepto de que toda seguridad es *glocal* (global + local); iv) instalar el enfoque de que la seguridad es un bien público que se coproduce con la participación de la sociedad civil y la responsabilización de los actores estatales; v) desarrollar evidencia científica sobre los programas que funcionan (por qué y cómo) y armonizar las estadísticas criminales; vi) lograr la aplicación judicial concreta de la normativa existente; vii) colocar a los jóvenes y a las mujeres como sujetos de primer orden de políticas de prevención de la violencia que sean socialmente intensivas; viii) lograr una coordinación más eficaz con los medios de comunicación, y ix) pasar del autogobierno policial al gobierno democrático de la policía.

En justicia, la agenda incluye los siguientes desafíos: i) mejorar la gobernabilidad del SAJ; ii) mejorar la calidad y el monitoreo del gasto; iii) fortalecer la gerencia de las funciones básicas para la prestación del servicio; iv) implantar nuevos procesos internos (*back-office*) y externos (*front-office*); v) adoptar una visión de sector por encima de la visión de instituciones separadas; vi) lograr implementar sistemas estadísticos confiables, y (vii) diseñar e implementar políticas adecuadas para la reforma del SAJ en general, y de la lucha contra el crimen y la violencia en particular, sobre la base de información estadística.

4. Gestión pública

En la última década se ha podido identificar un renovado interés de los gobiernos de la región en algunos de los conceptos de la Nueva Gestión Pública de los años noventa (*New Public Management*), particularmente los relacionados con una gestión orientada por resultados y focalizada en las necesidades del ciudadano, visto como un cliente del sector público. Más recientemente, y de acuerdo con las experiencias de la OCDE, algunos países de la región han comenzado a avanzar en la agenda de fortalecimiento del centro de gobierno para mejorar la calidad de sus políticas públicas (a través de la implementación de unidades de cumplimiento de prioridades presidenciales o *delivery units*).

El rol de los Bancos. Los Bancos promovieron y apoyaron a los gobiernos para mejorar su gestión pública, con lo cual contribuyeron a la creación de un clima de estabilidad económica y fiscal en la región. Si bien las economías de alto ingreso han alcanzado niveles de calidad de servicios mucho más elevados, numerosos países de América Latina ya han sentado las bases para una prestación de servicios públicos más transparente, eficaz y eficiente.

El uso de nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC) se ha difundido, pero el potencial que éstas presentan tanto para corregir debilidades como para contemplar marcos organizativos e institucionales alternativos o en tanto canales para la prestación de servicios es inmenso, y no ha sido lo suficientemente explorado. También, pese a los considerables avances logrados en los últimos 10 años en el ámbito de los registros civiles (entre algunos de los cuales cabe mencionar el apoyo de los Bancos), actualmente un 10% de los niños menores de cinco años de la región carece de una partida de nacimiento, y ese porcentaje varía considerablemente de un país a otro.

Finalmente, si bien la economía política de las reformas fue un área que atrajo especial atención de parte de los Bancos en cuanto a las reformas de la administración pública, la necesidad de producir resultados en el corto plazo combinada con el hecho de que las reformas institucionales suelen de ser de largo plazo han demandado grandes esfuerzos de coordinación, muchas veces menos exitosos de lo esperado.

Agenda. Entre los desafíos más importantes en esta área se incluyen: i) fortalecer los esfuerzos en el largo camino hacia la modernización de la gestión del capital humano en el sector público; ii) continuar con las iniciativas de modernización organizativa e institucional, en particular con el fortalecimiento del centro de gobierno para mejorar la calidad de las políticas públicas.; iii) proseguir el proceso de modernización de prestación de servicios y de las administraciones tributarias, y promover el uso de nuevas tecnologías de la información para la innovación en la entrega de servicios, y iv) mejorar el registro de personas (identificación de los ciudadanos desde su nacimiento), empresas y propiedades.

5. Gestión financiera del sector público

La gestión financiera gubernamental abarca sistemas y subsistemas de gestión, entre los cuales se incluyen los ingresos y los gastos, la Tesorería y la deuda, cada uno de los cuales goza de cierta autonomía. Estos sistemas se conectan a su vez con otros, como los de inversión y de compras y contrataciones para conseguir una imagen y un control completos de la gestión financiera pública. En muchos casos el desarrollo de estos sistemas ha sido desigual, con el agravante de que la reforma de alguno de ellos afecta a todos los demás. Dos áreas en las que se avanzó considerablemente han sido la transparencia de las finanzas públicas a nivel transversal de los sistemas, y el fortalecimiento de las instituciones de control y vigilancia (Poder Legislativo, Contralorías y sociedad civil organizada).

El rol de los Bancos. La búsqueda de sistemas completos e integrados para el manejo financiero se inició en la década de 1990 (a excepción de Brasil, que empezó en 1986). Técnicos y gobiernos de la región, nuevamente con apoyo de los Bancos, las Naciones Unidas y la cooperación bilateral, desarrollaron creativas metodologías para viabilizar la producción automática de estados de ejecución presupuestaria, financieros y económicos (confiables y oportunos) de las instituciones públicas, a partir de la integración automática de la información presupuestaria y contable, sobre la base del registro único de las transacciones financieras y de su procesamiento electrónico bajo estándares internacionales de contabilidad.

En la década pasada, el apoyo de los bancos al progreso de la gestión financiera del sector público en América Latina estuvo caracterizado por la contribución a numerosas iniciativas. Entre ellas, cabe mencionar la búsqueda de sistemas integrados y el respaldo a reformas en áreas particulares, como la implementación de requisitos previos para introducir el presupuesto informado por resultados, la incorporación de la Cuenta Única del Tesoro (CUT), el énfasis en la integración de los ingresos y la armonización de sistemas de manejo financiero entre varios

niveles de gobierno. Asimismo, se apoyaron esfuerzos para mejorar la transparencia y la eficiencia de los sistemas de adquisiciones, así como también modernizar las Contralorías (en todos los casos mediante uso de avanzadas tecnologías de la información). La asistencia técnica para la utilización del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras (PEFA, por sus siglas en inglés) como herramienta para la evaluación de los avances en esta área fue fundamental. Se acompañó a los países de la región en la armonización de la información y los reportes financieros, y en la modernización de los sistemas de inversión pública, lo cual incluyó mejoras en la fase de preinversión. Finalmente, los Bancos y el Fondo Monetario Internacional (FMI) apoyaron avances en la gestión de Tesorería y para ello participaron activamente en la red regional de tesoreros y practicantes, y aportaron importantes semillas para la mejora de la planificación del manejo de caja.

Agenda. Si bien la gestión financiera del sector público representa una de las áreas con el mayor grado de avance, existen significativos desafíos de cara al futuro. Estos incluyen: i) instalar, mantener y actualizar un sistema integrado de manejo financiero; ii) mejorar los sistemas de inversión (demandas a nivel nacional y subnacional); iii) completar la implantación de la CUT en la mayor parte de las Tesorerías de la región; iv) armonizar los sistemas de registro, presentación y reportes de las transacciones entre los diferentes niveles de gobierno, y v) continuar mejorando la transparencia de las finanzas públicas, y promoviendo la innovación y la participación ciudadana. Además, los países deberán continuar apoyando el establecimiento de marcos legales e institucionales modernos, y el desarrollo de capacidades y de sistemas de gestión de recursos públicos eficaces.

6. Gestión por resultados

Se puede asegurar que en ALC existe, principalmente desde la última década, un proceso de modernización y de fortalecimiento de las instituciones que busca mejorar la gestión pública hacia el logro de resultados. En general, el espíritu de estas innovaciones se centra en estimular la eficiencia y la eficacia de la acción pública, promover la transparencia de la gestión de los recursos e incentivar la participación ciudadana en las políticas públicas. No obstante, todavía se observa una gran distancia entre los marcos legales e institucionales existentes en los países y su implementación en la práctica, pues aún no se han efectuado muchos de los cambios previstos en las nuevas normas y además otros cambios no han funcionado como se esperaba.

El rol de los Bancos. Los Bancos apoyaron de cerca los variados esfuerzos iniciales para introducir un presupuesto por resultados, monitoreo y evaluación de programas y contratos de desempeño en el sector público, entre otras áreas dentro de la agenda de gestión por resultados. Acompañaron a los países con diversos mecanismos de fortalecimiento de capacidades institucionales, incluidos el diseño y el desarrollo de los sistemas de información que combinan los resultados físicos y financieros, y la institucionalización de la producción, sumada a la utilización y disseminación de esta información. Si bien se pueden identificar importantes avances, todavía sigue pendiente un gran número de desafíos que son naturales debido al largo proceso que toman estas reformas. Los Bancos demostraron su respaldo a través de créditos de apoyo a la política de transformación de la gestión, desembolsos por resultados efectivamente obtenidos, asistencia técnica, servicios de consultoría pagados por los países y cooperaciones no reembolsables.

Un ejemplo notorio de este último mecanismo es el caso del Programa de Implementación del Pilar Externo de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV). Con el propósito de apoyar a los países de la región para que logren fortalecer sus sistemas de gestión pública y mejoren la efectividad de sus intervenciones para el desarrollo, el BID creó el PRODEV en 2005. Desde entonces, el Programa ha comprometido recursos por más de US\$60 millones para el apoyo a los países de la región por medio de dos instrumentos: i) operaciones de cooperación técnica no reembolsable; y ii) capacitación y generación de conocimientos orientados a crear una cultura de gestión pública para el logro de resultados.

Agenda. Aunque cada país posee fortalezas y debilidades propias y se encuentra en una etapa particular de su desarrollo institucional, es posible establecer un conjunto de acciones prioritarias que todos deberían emprender

para fortalecer sus capacidades de gestión para la consecución de resultados. La institucionalización de la gestión por resultados en ALC requerirá de: i) fortalecer la planificación para resultados articulando la visión de largo plazo con el plan de mediano plazo y el plan de mediano plazo con el presupuesto; ii) implementar gradualmente un presupuesto informado por resultados; iii) fortalecer la gestión financiera y la gestión de riesgos integrada y orientarlas al logro de resultados; iv) promover la capacidad transaccional de los sistemas electrónicos de compras públicas; v) desarrollar el control interno a posteriori; vi) garantizar la independencia del control externo y orientarlo al examen de resultados; vii) emprender estrategias de consolidación de la cobertura y de mejoramiento continuo de la calidad de los bienes y servicios; viii) institucionalizar el monitoreo y la evaluación como funciones articuladas en todos los pilares de la Gestión por Resultados para el Desarrollo; ix) mejorar la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre los resultados de la gestión pública, y x) orientar la gestión de los recursos humanos hacia el logro de resultados.

Introducción

La reforma del Estado ha asumido un rol protagónico durante los años noventa, en muchos casos estimulado por la necesidad de ajustes fiscales en la región latinoamericana, o por los conceptos de la Nueva Gerencia Pública, que proponía un incremento en la eficiencia, eficacia y transparencia de la gestión a partir de una mayor flexibilidad en la acción gubernamental y del control de resultados.

Durante este período los Bancos respaldaron masivamente a los países de la región con préstamos de apoyo a políticas, préstamos de inversión y con asistencia técnica, siempre respetando las características, necesidades y prioridades de cada país. Se puede afirmar que durante las dos últimas décadas la región logró avanzar significativamente en la estabilización de las finanzas públicas, en la descentralización de servicios, competencias y recursos, y en modernizaciones específicas en cuanto a la institucionalidad del sector público, lo cual incluye: la gestión por resultados y la rendición de cuentas, el gobierno electrónico para una mejor entrega de servicios, la transparencia y la lucha contra la corrupción, la participación ciudadana, y el servicio civil. Sin embargo, a pesar los grandes avances en varios países de la región, estos no han sido uniformes ni suficientes, y continúan existiendo muchos desafíos por enfrentar.

En política fiscal, el final del siglo XX y los comienzos del XXI estuvieron dominados por las reacciones a las crisis fiscales y monetarias de los años ochenta y noventa. Esas crisis afectaron de manera desigual a los diferentes países de América Latina y pusieron en evidencia las debilidades en cuanto a los instrumentos de protección contra los desequilibrios fiscales. Como se sabe hoy, buena parte de los excesos del gasto público registrado a comienzos de los años noventa se venía acumulando veladamente en compromisos con proveedores, en garantías a agencias del gobierno que no alcanzaban balances satisfactorios, en déficits insostenibles de los gobiernos subnacionales o en obligaciones pensionarias que no tenían suficiente respaldo en las reservas del sistema.

En este contexto, durante los últimos 10 años América Latina avanzó considerablemente en las políticas de responsabilidad fiscal y, con la solidez que ha demostrado durante la reciente crisis financiera internacional, aparece hoy como una de las regiones más dinámicas en la agenda de modernización del Estado.

El proceso de descentralización, luego de la ola de la década de 1990, continuó incrementando significativamente las transferencias y capacidades hacia los gobiernos subnacionales, con un gran impacto en la ampliación de la cobertura de los servicios públicos esenciales, pero todavía con la persistencia del gran desafío de mejorar la calidad y responder a las crecientes transferencias con resultados.

En cuanto la administración pública, dentro de ella el servicio civil es un área en la que queda mucho por hacer; lo mismo ocurre en cuanto a la modernización organizativa e institucional, que todavía tiene una baja participación de la sociedad civil en la entrega de servicios. Se estima que con el uso de nuevas tecnologías de la información para la innovación en la entrega de servicios existe un gran potencial que debe explorarse mejor en los próximos años.

Al mismo tiempo, hay que seguir avanzando en materia de gestión financiera pública, con la modernización de funciones clave como Tesorería (CUT), sistemas de gestión financiera, gestión presupuestaria, sistemas de inversión pública, adquisiciones, transparencia, control y supervisión, agenda anticorrupción, y su relación con el proceso decisorio de asignación y ejecución del gasto.

La economía política de las reformas fue un área de especial atención de los Bancos; sin embargo, la necesidad de producir resultados en el corto plazo frente a la realidad de que las reformas institucionales suelen de ser de largo plazo han demandado numerosos esfuerzos de coordinación, muchas veces no tan exitosos como se esperaba.

Desde hace casi una década los Bancos vienen apoyando varias iniciativas iniciales para introducir un presupuesto por resultados, el monitoreo y la evaluación de programas y contratos de desempeño en el sector público, con diversos mecanismos de fortalecimiento de capacidades institucionales, incluidos los sistemas de información que combinan los resultados físicos y financieros, y la institucionalización de la producción, utilización y diseminación de esta información. Han llevado adelante esta tarea mediante créditos de apoyo a la política de transformación de la gestión, créditos con desembolsos por resultados efectivamente obtenidos, créditos de asistencia técnica, servicios de consultoría pagados por los países, y a través de cooperaciones no reembolsables. Si bien en este sentido se pueden identificar importantes avances, todavía sigue pendiente un gran número de desafíos que son naturales debido al largo proceso que toman estas reformas.

En conclusión, se puede asegurar que en la región existe un proceso de reforma y de fortalecimiento de las instituciones que busca mejorar la gestión pública hacia el logro de resultados. En general, el espíritu de estas innovaciones es estimular la eficiencia y la eficacia de la acción pública, promover la transparencia de la gestión de los recursos y estimular la participación ciudadana en las políticas públicas. No obstante, todavía se observa una gran distancia entre los marcos legales e institucionales existentes en los países y su implementación práctica, pues aún no se han efectuado muchos de los cambios previstos en las nuevas normas.

Hay que seguir profundizando los esfuerzos de modernización del Estado que puedan mejorar la eficiencia, la eficacia y la rendición de cuentas de la gestión pública, para incrementar la calidad de los servicios al ciudadano y mejorar el logro de resultados, de modo de contribuir a una mayor efectividad en el desarrollo. Para ello, los Bancos seguirán apoyando el establecimiento de marcos legales e institucionales modernos y de sistemas de gestión de recursos públicos eficaces y transparentes, y promoviendo el desarrollo de capacidades, la innovación y la participación ciudadana.

Este informe se estructura en dos grandes secciones. En la primera se presenta un balance de la agenda de modernización del Estado en América Latina y el rol de los Bancos en los últimos 10 años, y se procura extraer conclusiones y reflexiones que puedan servir para los próximos años. En la segunda sección, por su parte, se plantean los principales desafíos en la agenda de modernización del Estado para lograr el objetivo de construir un mejor Estado para el nuevo ciudadano latinoamericano. Tanto el análisis del pasado como la agenda futura se abordan a partir de las siguientes áreas temáticas: 1) política fiscal, 2) descentralización política y fiscal, 3) seguridad ciudadana y justicia, 4) gestión pública, 5) gestión financiera del sector público, y 6) gestión por resultados.

1.

Balance de la modernización del Estado en América Latina: el rol de los Bancos (2001-2011)

1.1 Política fiscal

Hacia la consolidación de las políticas de responsabilidad fiscal (2001-2011)

En los últimos 10 años América Latina avanzó considerablemente en las políticas de responsabilidad fiscal y, con la solidez que ha demostrado durante la crisis que afectó a otras economías más avanzadas al final de la década, aquella aparece como un área de mayor consolidación en la agenda de modernización del Estado.

El final del siglo XX y los comienzos del XXI estuvieron todavía dominados por las reacciones a las crisis fiscales y monetarias de los años ochenta y noventa. Esas crisis afectaron de manera desigual a los distintos países de América Latina. Especial notoriedad alcanzaron las de las mayores economías de la región: Argentina, Brasil y México. En lo concerniente a la política fiscal, dichas crisis pusieron en evidencia la insuficiencia de la carga tributaria para financiar los crecientes compromisos de servicios del Estados, y las flaquezas de la contabilidad de caja y del control de pagos en tanto principales herramientas de control del gasto y de protección contra los desequilibrios fiscales. Como se sabe hoy, buena parte de los excesos del gasto público registrado en los comienzos de los años noventa se venía acumulando veladamente en compromisos con proveedores, en garantías a agencias autónomas del gobierno que no alcanzaban balances satisfactorios, en déficits insostenibles de los gobiernos subnacionales o en obligaciones pensionarias que no tenían suficiente respaldo en las reservas del sistema.

Desde el punto de vista de los ingresos públicos, a partir de la década de 1990 la región comenzó los procesos de reformas tributarias con el objetivo de incrementar dichos ingresos a fin de reducir los niveles crónicos de déficit, evitar el aumento de la deuda pública, y mejorar la capacidad de determinados gastos, como el gasto social, las transferencias condicionadas y la inversión pública. Además, las reformas tributarias perseguían el objetivo de mejorar la eficiencia económica de los impuestos, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales para favorecer la inversión privada y recuperar el crecimiento, al mismo tiempo que se apuntaba a mejorar la equidad tributaria vertical y horizontal. Paralelamente, la mayoría de los países emprendió procesos de modernización de sus administraciones tributarias y de sus aduanas para aumentar la capacidad de recaudación, reducir la evasión y elusión fiscal, y en ese sentido la adopción de tecnología permitió disminuir los costos de cumplimiento tributario para los contribuyentes.

Los Bancos proveyeron asistencia técnica tanto para el diseño de las nuevas políticas impositivas como para los procesos de modernización de las administraciones tributarias y aduaneras. Además, durante la primera década del siglo XXI, los Bancos trabajaron con los países de la región para promover la estimación de los llamados "gastos tributarios", así como también desarrollar metodologías uniformes de presentación y estimación del sacrificio fiscal que representa el tratamiento favorable y desigual de determinadas transacciones o sectores económicos, y evaluar la efectividad de esas políticas, la mayoría de las cuales no parece haber tenido repercusiones importantes en el crecimiento de los sectores favorecidos.

Los Bancos también promovieron los acuerdos regionales de legislación para la carga tributaria internacional. Más específicamente, la región fortaleció su integración económica y el comercio internacional mediante modelos de tratados tributarios bilaterales, acuerdos para el tratamiento de los precios de transferencia y subcapitalización, y el reconocimiento de las patentes de tecnología y propiedad intelectual. Asimismo, los Bancos propiciaron la armonización de políticas tributarias en apoyo de los procesos de unión aduanera y la facilitación del comercio.

En general, los Bancos facilitaron la conformación de diversas redes regionales de diálogo e intercambio de conocimiento en materia de políticas tributarias y de administración de impuestos, y armonización aduanera e integración comercial, y promovieron la participación de funcionarios públicos en organizaciones y redes internacionales fuera de la región; en ese contexto, se han conformado bases de datos integradas regionales y un banco de estudios tributarios con el fin de mejorar la capacidad de gestión y diseño de políticas tributarias.

En cuanto al manejo de la deuda, desde mediados de la década de 1990 la mayoría de los países de la región mejoró sustancialmente los resultados fiscales, lo cual permitió fortalecer la sostenibilidad fiscal mediante la reducción o contención de la deuda pública, y disminuir la volatilidad macroeconómica y financiera. Además, muchos países de la región mejoraron significativamente su capacidad de gestión de la deuda pública, en lo cual los Bancos desempeñaron un rol fundamental mediante programas de asistencia técnica y entrenamiento del personal de las oficinas de crédito público. Con la ayuda prestada por los Bancos y la voluntad de los países de fortalecer sus finanzas públicas no sólo se logró colocar y mantener la deuda en niveles financieramente sostenibles, sino que también se logró disminuir su costo financiero, prolongar los perfiles de vencimiento y bajar el peso de la deuda externa como proporción de la deuda pública total. Estos avances en la capacidad de gestión de la deuda pública redujeron la vulnerabilidad de la región a los shocks externos y permitieron recuperar el acceso a los mercados internacionales de manera ordenada, a costos y perfiles de vencimiento mucho más favorables y eficientes.

Desde el punto de vista de los instrumentos de medición y control del gasto y de los balances fiscales, esas crisis motivaron a los países latinoamericanos a dotarse, con el respaldo de los Bancos, de sistemas más precisos de medición de las obligaciones y de cálculo de sus balances financieros en todos los niveles de la administración pública (véase el capítulo 1.5 sobre gestión financiera). Desde el punto de vista de las obligaciones, los nuevos sistemas exigieron la clarificación de los momentos en que surge el compromiso o se debe registrar deuda a cargo del Estado, así el pago sea diferido en el tiempo. Ello permitió efectuar la planificación del presupuesto y la planificación fiscal de mediano plazo, imprimió transparencia a los estados contables del Estado, hizo posibles las previsiones de Tesorería y llamó a la constitución de reservas para las obligaciones que se extienden más allá de un ejercicio fiscal o dependen del cumplimiento de un hecho pendiente para materializarse.

Además, los sistemas más completos de registro apuntaron no sólo a las cuentas de flujos de ingresos y egresos sino también a las cuentas de stock de activos y pasivos, a la manera de los estados financieros que debe arrojar toda contabilidad. Del lado de los activos, estos sistemas llamaron al registro, a la valoración y a la depreciación de activos inmuebles, de equipos, vehiculares, etc., lo cual invitó a los gobiernos a sentar las bases para la gestión moderna de los activos del Estado y facilitó la formación de asociaciones público-privadas o la disposición de activos innecesarios para el cumplimiento de los mandatos del sector público.

Las nuevas mediciones del gasto y del ingreso, particularmente en su más completa versión de sistemas integrados del registro de todas las transacciones fiscales, aseguraron transparencia siempre que no hubiera decisión política de manejar ingresos o gastos por fuera del sistema único de registro.

Los avances en la recuperación y el fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica y financiera, con la consecuente reducción de la inflación y las tasas internas de interés que lograron la mayoría de los países, hicieron evidentes los beneficios de la prudencia y de la disciplina fiscal para la sociedad. El blindaje completo de la sostenibilidad fiscal requirió imponer restricciones a las decisiones políticas de balances deficitarios. Esta fue la tarea principal de la política económica durante la primera década de este siglo y su implementación se llevó a cabo

principalmente mediante la implantación de un nuevo instrumento: las llamadas leyes de responsabilidad fiscal o reglas fiscales.

Casi todos los países establecieron reglas fiscales, bien como leyes específicas o integradas a los respectivos marcos presupuestarios, con el fin de amarrar o garantizar la prudencia fiscal y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Estas reglas fiscales adoptaron diversas modalidades, entre ellas: límites a los niveles de endeudamiento, límites en el nivel de gasto público o límites en el tamaño del déficit fiscal permitido.

Las legislaciones latinoamericanas que llevan la etiqueta de “ley de responsabilidad fiscal” cubren enfoques, instrumentos, metas cuantitativas y formas de monitoreo, evaluación y sanción muy variados de un país a otro. Además, algunas reglas fiscales se aplican por igual a todos los niveles de gobierno, mientras que otras se aplican por separado al nivel nacional y a los niveles subnacionales.

Los Bancos contribuyeron al diseño y a la ejecución de la nueva política de límites fiscales de jerarquía superior, ya sea con créditos de Tesorería que facilitaron la transición a indicadores más estrictos y mejor vigilados, ya con programas de asistencia técnica, especialmente los dirigidos a introducir nuevas reglas fiscales en los niveles subnacionales, o con trabajos analíticos que dilucidaron las implicaciones de las nuevas políticas, examinaron los riesgos que amenazan su sostenibilidad y las compararon con instrumentos semejantes practicados en países de otras regiones.

1.2 Descentralización

La génesis de los desafíos de la primera fase de descentralización del Estado en ALC

El proceso de descentralización que se ha desarrollado en América Latina durante los últimos 15 años ha producido cambios significativos en la estructura del Estado y en la distribución de responsabilidades entre los diversos niveles de gobierno. Tanto en países federales como unitarios, los estados y municipios han comenzado a encargarse cada vez con mayor frecuencia de competencias reservadas anteriormente a los gobiernos nacionales. Consecuentemente, el gasto público se ha ido desplazando progresivamente hacia los gobiernos subnacionales, con lo cual el gasto bajo responsabilidad subnacional ha ascendido a un promedio de más del 20%, y de más del 35% si se cuentan sólo los países medianos y grandes. En términos de proporción de la inversión, los gobiernos subnacionales son en muchos casos responsables de más del 50% del total del sector público.

En la mayoría de los casos, esta evolución no ha producido una división clara de responsabilidades ni se ha visto acompañada por una transferencia similar de responsabilidades tributarias, lo cual dio lugar a un significativo desequilibrio fiscal vertical y a un debilitamiento de la rendición de cuentas sobre los resultados de los servicios. Esta situación ha generado una fuerte dependencia de las transferencias de recursos nacionales a los gobiernos subnacionales, con consecuencias negativas en la capacidad de provisión de servicios y de infraestructura local, y de adaptación de las decisiones de gasto a las preferencias de las comunidades.

Por otra parte, América Latina y el Caribe constituye una de las regiones con mayor cantidad de población urbana en el mundo, ya que dicha población equivale en promedio al 79% del total, cifra que se halla por encima del promedio mundial (50%), del promedio de África (39%), del de los países árabes (56%), e incluso del de Europa Occidental (77%). Estos centros urbanos, así como los territorios circundantes, están bajo la administración de gobiernos estatales y municipales que en general presentan como característica común una crónica necesidad de financiamiento para mejorar sus capacidades de gestión fiscal, de prestación de servicios y de desarrollo de la infraestructura regional y local, competencias todas ellas que se encuentran bajo su responsabilidad.

Existen considerables diferencias en el ritmo, los alcances y los logros de la descentralización en América Latina. Sin embargo, uno de los pocos comunes denominadores del proceso descentralizador en la región consiste en la determinación política de estas reformas. Este origen condicionaría los modelos de descentralización del Estado y la manera en que los Bancos colaboraron con su implantación o corrección.

La descentralización contemporánea del Estado latinoamericano comenzó por lo general a partir de la caída de regímenes autoritarios o de democracia restringida. El retorno al Estado de Derecho vino acompañado por la ampliación de la participación política, y la apertura de canales de decisión y gestión de los asuntos públicos más próximos al ciudadano. La reacción al Estado excesivamente centralizado precipitó las elecciones y una mayor autonomía política de los gobiernos regionales o locales; también propició el crecimiento de las funciones y de los recursos de estos niveles de gobierno. Luego de lustros de concentración del manejo de los recursos públicos en el nivel nacional, las primeras reformas priorizaron el traslado masivo de fondos desde el centro a las Tesorerías subnacionales.

Las preocupaciones sobre la capacidad subnacional de gestión, o de eficiencia en el manejo de los recursos locales o regionales, la rendición de cuentas o la responsabilidad por la sostenibilidad fiscal, si bien presentes, estuvieron subordinadas a la culminación de la fase de traslado apresurado de recursos y competencias. En esas condiciones no había tiempo ni espacio político para condicionar la descentralización de recursos al esfuerzo fiscal local o para prever una transferencia ordenada de facultades relacionadas con los impuestos y otros ingresos a los gobiernos subnacionales; lo más expedito era fortalecer las transferencias fiscales intergubernamentales, especialmente aquellas que toman una cuota-parte de los principales ingresos de la Nación y cuya destinación es libre o está atada a las nuevas funciones transferidas, especialmente en el caso de salud y educación. No había tiempo para analizar finamente las competencias técnicas de cada nivel de gobierno ni el clima político para diferenciar a los gobiernos subnacionales más competentes de los menos competentes. Los factores determinantes políticos de la descentralización llevaron a revertir una de las máximas aprendidas de la descentralización en otros continentes, según la cual la distribución de recursos sigue a la de responsabilidades.

Los Bancos apoyaron decididamente esta primera ola de descentralización, con programas de política fiscal que facilitaban la transición del régimen centralizado al descentralizado, cuidando que se observaran en lo posible los principios rectores heredados del federalismo fiscal de países más avanzados. Entre tales principios sobresalían la búsqueda de claridad en la distribución de funciones, el equilibrio entre responsabilidades y recursos y, en menor medida, la compensación de la brecha de capacidades entre las comunidades más desarrolladas y las menos desarrolladas de un mismo país. Los Bancos advirtieron también la necesidad de fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales y respaldaron, generalmente con proyectos de asistencia técnica, las iniciativas pioneras de desarrollo de competencias técnicas y fiscales de los gobiernos regionales y locales. A este último empeño concurrió también la cooperación bilateral.

El balance de esta primera fase de descentralización ha sido positivo como hecho político, de profundización de la democracia con apoyo a la participación ciudadana por fuera de los modelos de control patrimonial de las clientelas políticas. Además, en el nuevo contexto descentralizado florecieron exitosas experiencias en ciertos servicios y en ciertas jurisdicciones territoriales, como ocurrió, por ejemplo, en algunos casos de gestión de la educación. Pero, en términos generales, la descentralización no siempre cumplió con las expectativas de mejoramiento generalizado de los servicios al ciudadano. Muchas de estas reformas siguieron principios normativos inspirados en el más decantado federalismo fiscal de algunos países avanzados, que no siempre tuvieron en cuenta los contextos de los países latinoamericanos o los incentivos necesarios para cambiar el comportamiento tradicional de los actores nacionales y subnacionales responsables de la implementación de dichas reformas.

La experiencia de aquellos años indicó que las transferencias atadas a un sector o servicio seguían estando prisioneras de la vieja escuela del financiamiento por insumos en función del mandato o de la competencia de cada nivel

o agencia de gobierno. En cuanto tales, no comprometían suficientemente a los gobiernos subnacionales con la generación de resultados ni con la satisfacción de las demandas ciudadanas. Por otra parte, a las transferencias de destinación especial se las acusó con frecuencia, incluso desde el lado de los Bancos, por las rigideces e ineficiencias que implantaban en el presupuesto anual y en la planificación del gasto de mediano plazo, con el agravante de que muchos gobiernos de la región abusaron de ellas hasta convertirlas en un instrumento de microgestión desde el nivel nacional.

Por último, esas transferencias de destinación especial eran generalmente sectoriales o subsectoriales. Como tales, reforzaban la estructura sectorial de la administración pública, tal como se la concibe y como existe desde el gobierno nacional. Pero los gobiernos subnacionales suelen imponerse metas integrales o multisectoriales para el territorio, por ejemplo: los programas integrales de protección social o de desarrollo rural o barrial, como los promovidos por los mismos Bancos. Estas metas requieren la aceptación de responsabilidades compartidas, dentro y entre niveles de gobierno, y la coordinación del gasto territorial en todas las fases de la política pública, desde la planificación hasta la ejecución y evaluación. De manera que los bancos comenzaron a subrayar la corresponsabilidad y la coordinación intergubernamental por encima de los principios de estricta separación que se importaron inicialmente de países de estricto federalismo fiscal.

Además, los modelos de arriba hacia abajo de fortalecimiento de la capacidad de gestión subnacional, a imagen y semejanza de las estructuras y de los procedimientos del nivel nacional, produjeron pocos beneficios sostenibles. Luego de haberse invertido miles de millones de dólares para el mejoramiento de la capacidad, la mayor parte de las veces con apoyo de los Bancos y de la cooperación bilateral, se hizo necesario buscar modelos más dirigidos por las demandas y las necesidades particulares de cada nivel y cada grupo de gobiernos subnacionales.

La atención de los desafíos de la descentralización (2001-2011): ajustes al modelo inicial

En algunos países, a la primera fase de la descentralización le siguieron las crisis fiscales de los años noventa, en las cuales incidió, en mayor o menor medida, el manejo de las finanzas subnacionales. Los Bancos brindaron su apoyo para salir de dichas crisis, con programas de ajuste y de políticas de relaciones fiscales intergubernamentales que generalmente restringieron la libertad en el manejo financiero por parte de los gobiernos subnacionales. Otros países de la región, que llegaron más tarde al proceso descentralizador, aprendieron de esas experiencias y buscaron controlar, desde un comienzo, los balances presupuestarios y los niveles de endeudamiento de gobiernos regionales y locales. En este segundo grupo de países los bancos colaboraron con programas que proponían como referente “la neutralidad fiscal” (cero costo adicional) del proceso de descentralización. De manera general, hacia fines de la década de 1990 y comienzos del siglo XXI los primeros modelos de descentralización se vieron complementados con herramientas de disciplina fiscal destinadas a regular, vigilar y controlar el impacto de la descentralización fiscal sobre el balance fiscal consolidado del país. Gracias a estas medidas se reabrió la puerta del endeudamiento responsable a nivel subnacional, y se espera que de cara al futuro se fomente la consolidación de mercados de capital locales en los países de la región.

Este nuevo énfasis en la política de descentralización fiscal requirió frecuentemente reformas constitucionales o legales que plasmaran los nuevos equilibrios entre la autonomía político-administrativa de los gobiernos subnacionales y los imperativos superiores del equilibrio fiscal. Dichas reformas también fueron apoyadas por los Bancos, tanto mediante programas de respaldo a políticas de control, vigilancia y sanción de los desequilibrios fiscales subnacionales como con la disseminación, promoción e implantación de los instrumentos técnicos indispensables para la implementación de dichas políticas. Estos programas normalmente se ejecutaron a través de préstamos de apoyo a políticas, que permitieron acompañar técnica y financieramente a los gobiernos subnacionales, en particular a los de mayor población.

Entre los instrumentos técnicos se destacaron: los sistemas de gestión, como los sistemas integrados de información financiera del sector público; los programas de armonización y homogenización de la contabilidad gubernamental en todos los niveles de gobierno; los sistemas de cuenta única de Tesorería y de planificación de caja; los sistemas de planificación, financiamiento y ejecución multianual de la inversión; el refinamiento de las mediciones de capacidad de endeudamiento y de las sanciones por sobreendeudamiento; los sistemas de reporte, monitoreo y control de los gobiernos subnacionales con énfasis en la gestión por resultados, y los programas de coordinación de ingresos y gastos públicos. Algunas de estas reformas pertenecen, en realidad, a las llamadas reformas de primera generación que ya habían tenido lugar en América Latina, pero muchas de ellas habían sido parciales o incompletas y la descentralización puso en evidencia la necesidad de corregirlas y completarlas. De hecho, muchos de los países de la región continúan hoy comprometidos para avanzar en esas reformas con el apoyo de los Bancos, el cual no sólo se ha materializado mediante créditos de políticas públicas o de asistencia técnica sino también mediante donaciones y contrataciones de prestación de servicios de asesoría directa.

1.3 Seguridad ciudadana y justicia

La modernización de la administración de justicia y la lucha contra la inseguridad (2001-2011)

Desde inicios de la década de 1990 los Bancos han incorporado en su agenda la reforma de la administración de justicia y, gradualmente, el fortalecimiento de la seguridad ciudadana. Desde entonces, las dos instituciones se han convertido en referentes para los países de la región en los procesos de reforma de sus Sistemas de Administración de Justicia (SAJ). A finales de los años noventa, el BID introdujo en su agenda la reforma de la administración de justicia penal y la lucha contra la delincuencia. Ambos Bancos han apoyado la agenda de modernización de la administración de justicia a través de numerosos préstamos y cooperaciones técnicas.

La presencia de los organismos multilaterales ha servido para respaldar la definición de la agenda de reformas, lo cual incluye la separación entre funciones jurisdiccionales y administrativas, la necesidad de realizar reformas con un enfoque sistémico, la descentralización y el fomento del acceso a la justicia, las reformas procesales, incluida la penal, el adecuado uso de las nuevas tecnologías, el desarrollo de políticas sobre la base de la evidencia empírica, y la introducción de conceptos de arquitectura judicial en las reformas.

Después de casi dos décadas de asistencia internacional, la región puede mostrar algunos logros importantes. La primera generación de reformas estuvo centrada alrededor de la modernización y mejora de la independencia judicial. Algunos de esos logros incluyen la creación de una nueva institucionalidad en materia constitucional, derechos humanos, defensa pública e investigación criminal; la aprobación e implementación de procesos judiciales (penales, laborales, de familia, etc.) más ágiles y garantizadores, y una mayor estabilidad presupuestaria.

Sin embargo, el balance también deja un resultado no del todo positivo. En toda la región subsiste el enorme desafío de mejorar la confianza en la justicia. Asimismo, los avances apoyados por los Bancos no siempre han tenido un enfoque sistémico. La cantidad de actores institucionales ha llevado muchas veces a una fragmentación de la asistencia de los Bancos, lo que no siempre produjo buenos resultados.

En el área de seguridad ciudadana, los esfuerzos de modernización apoyados por los Bancos se limitaron en la mayoría de los casos al SAJ. El desafío de trabajar este tema con un enfoque multisectorial que atendiese otros factores que afectan a la inseguridad fue difícil de alcanzar. Normalmente no se integraron en una sola estrategia áreas como el alumbrado público, políticas para reducir los niveles de pobreza y desigualdad, políticas migratorias y un enfoque de política que incorporase la naturaleza transnacional del *contagio* o de la *reubicación* de la inseguridad,

sobre todo en lo que atañe a la inseguridad vinculada al tráfico de drogas. Por lo tanto, tanto la agenda de seguridad ciudadana continua siendo un importante reto tanto para los gobiernos de la región como para los Bancos.

1.4 Gestión pública

Los esfuerzos de modernización de la gestión pública (2001-2011)

En la última década se puede identificar un renovado interés de los gobiernos de la región por algunos de los conceptos de la Nueva Gestión Pública de los años noventa, particularmente los relacionados con una gestión orientada por resultados y focalizada en las necesidades del ciudadano, visto como un cliente del sector público. Los Bancos promovieron y apoyaron a los gobiernos para mejorar su gestión pública, contribuyendo a la construcción de ambientes de estabilidad económica y fiscal en la región. Si bien las economías de alto ingreso han alcanzado niveles de calidad de servicios muchos más elevados, muchos países de América Latina ya han sentado las bases de una prestación de servicios públicos más eficaz y eficiente.

Como consecuencia, se han logrado progresos importantes en la modernización de áreas clave de la administración pública. A título de ejemplo, en el campo de la administración tributaria y aduanera, se destacan las reformas realizadas en Colombia, Guatemala, México y Perú, que se enfocaron tanto en la mejora de los sistemas como en reformas institucionales. Otras áreas con importantes y exitosos esfuerzos de modernización han incluido: la entrega de beneficios a los sectores más marginados de la población a través de transferencias condicionadas, la modernización del pago de pensiones, y la digitalización de nóminas de empleados y pensionados del sector público.

En lo que atañe a la modernización del Estado desde un punto de vista transversal, varios países han realizado esfuerzos de mejora o reforma de sus sistemas de servicio civil, procurando instaurar mejores garantías de mérito y profesionalidad en los niveles técnicos y directivos (Chile, Perú, Uruguay), u organizar de manera racional los sistemas de carrera y remuneraciones (Brasil, República Dominicana, Uruguay). En estos países, los índices globales de calidad institucional del sistema han mejorado significativamente. Como se mencionará más adelante, esta es una agenda en la que queda mucho por hacer, pero los avances han demostrado que es posible introducir mejoras progresivas en el manejo de los recursos humanos de los Estados, a partir de la difusión de experiencias de reformas en las cuales los organismos multilaterales pueden colaborar.

Más recientemente, algunos países de la región han comenzado a avanzar en la agenda de fortalecimiento del centro de gobierno para mejorar la calidad de sus políticas públicas. La implementación de unidades de cumplimiento de prioridades presidenciales en las presidencias de Chile y Colombia (*delivery units*) señalan claramente una tendencia que parte de la experiencia de los países más avanzados de la OCDE en gestión pública y que también se observa en países en desarrollo fuera de la región.

Además, con el apoyo de los Bancos también se han llevado a cabo importantes iniciativas en la implementación de nuevos formatos organizacionales y centrales de atención a los ciudadanos (Brasil, Colombia y México), calidad de la regulación (Brasil y México) y servicios electrónicos (Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay, entre otros). Los gobiernos han desarrollado portales y sitios electrónicos para difundir información acerca de los servicios de gobierno, y además han puesto en línea formatos y formularios, y brindan algunos servicios transaccionales.

Sin embargo, para que estos y otros esfuerzos pudieran traducirse en una amplia mejora de la cobertura y la calidad de los servicios públicos y de la satisfacción ciudadana, muchas veces han faltado recursos y acciones complementarias, en especial en el área de desarrollo institucional. Aunque América Latina se sitúa en el 44° percentil y el Caribe en 67° percentil, en promedio, en cuanto a la eficacia de su sector público, los países de la OCDE están por encima del 90%.

La capacidad de generación de ingresos de la región sigue estando muy por debajo de su nivel potencial. En América Latina la carga impositiva oscila en torno al 18,3% del producto interno bruto (PIB), al menos un 2% por debajo del nivel potencial estimado, y existen graves desequilibrios entre los distintos países. Dadas las brechas en la provisión de servicios sociales y la importancia de la estabilidad fiscal para el crecimiento, proseguir en el proceso de modernización de las administraciones tributarias y aduaneras así como también en las reformas tributarias (las cuales se analizan previamente en el apartado sobre política fiscal) resulta clave para reducir la pobreza y la desigualdad.

En cuanto a una provisión de servicios adecuada, todavía se pueden mencionar carencias con respecto a los recursos humanos, organizativos y tecnológicos necesarios. La mayor parte de los sistemas de servicio civil de la región siguen lejos de poder generar las garantías e incentivos necesarios para lograr una administración pública responsable, autónoma y capaz.

En general, las estructuras organizativas todavía presentan una alta fragmentación y rigidez institucional, y hay poca participación de la sociedad civil en la entrega de servicios públicos y en el control de la gestión. El uso de nuevas TIC se ha difundido, pero el potencial que estas tienen tanto para corregir la alta fragmentación y la rigidez mencionadas, como para contemplar marcos organizativos e institucionales alternativos, o en tanto canales para la prestación de servicios es enorme, y no ha sido debidamente explorado. La mayoría de la información disponible en los sitios Web es pasiva en su naturaleza y muchos de los servicios disponibles se limitan al llenado de formatos en línea, al pago de cuotas y a la solicitud y consulta de información. La comparación de los índices de gobierno electrónico muestra resultados mixtos, que indican que algunos países han mejorado su posición con respecto al pasado, mientras que otros han cedido terreno, incluso aquellos que se consideraban pioneros.

La provisión de servicios públicos, tanto en calidad como en cantidad, depende en gran medida de la capacidad del sector público para movilizar recursos y asegurar que se utilicen con la mayor eficiencia posible en la prestación de esos servicios, y que se reduzcan los costos de transacción para todas las partes interesadas. En ese contexto, dos cuestiones fundamentales para la mejora en la entrega de servicios son el registro y la identificación de los ciudadanos desde su nacimiento. Pese a los considerables avances logrados en los últimos 10 años, y para los cuales en ocasiones la región ha contado con el apoyo de los Bancos, actualmente un 10% de los niños menores de cinco años carece de partida de nacimiento, y ese porcentaje varía considerablemente de un país a otro. Sin la debida documentación, esos niños no pueden acceder a servicios básicos de salud y educación, lo cual sienta las bases de una exclusión de por vida, ya que al alcanzar la edad adulta las personas indocumentadas no tienen acceso a ninguno de los servicios o prestaciones que confiere la ciudadanía. El potencial de un sistema de registro e identificación de los ciudadanos y de las propiedades adecuado es invaluable en sí mismo, y además sirve como herramienta de articulación de la demanda de otros servicios, y es un requisito fundamental para el diseño y la presupuestación de las políticas públicas.

1.5 Gestión financiera del sector público

La génesis de los desafíos de la gestión financiera en ALC (2001-2011)

La gestión financiera gubernamental abarca sistemas y subsistemas de gestión, entre ellos los ingresos y los gastos, la Tesorería y la deuda, cada uno de los cuales goza de cierta autonomía. Estos sistemas se conectan a su vez con otros, como los de inversión y de compras y contrataciones para conseguir una imagen y un control completos de la gestión financiera pública. En muchos casos el desarrollo de estos sistemas ha sido desigual, y es común que la reforma de alguno de ellos afecte a todos los demás. Por ello, el apoyo de los Bancos se ha concentrado algunas veces en tal o cual sistema más crítico; en otras ocasiones, se ha brindado apoyo al impulso de un sistema integrado único que ligara y armonizara los variados sistemas o subsistemas.

La fase que abarca desde mediados de los años ochenta hasta el final de los años noventa se caracterizó en América Latina por llevar adelante sistemas simples de gestión financiera. Generalmente se trató de sistemas que se desarrollaron gradualmente y de forma provisional, y estuvieron destinados primordialmente a la atención de crisis fiscales, para contar con herramientas de registro y control de ingresos, gastos y deuda pública que aportaran información básica y oportuna para el restablecimiento inmediato del equilibrio fiscal de corto plazo, el control de la masa monetaria y la lucha eficaz contra la inflación, buscando proteger la contribución del gasto público a la recuperación del crecimiento.

En esos años fue necesario adoptar medidas drásticas y urgentes de control de los pagos del sector público. Entre ellas tuvo prioridad y alcanzó singular eficacia el *control del nivel del gasto mediante el manejo de caja de la Tesorería*, con la fijación y el control de límites de desembolsos mensuales de efectivo. Como no existía un buen registro de las obligaciones del gobierno, los gastos se reflejaban según la suma pagada, sin adecuada previsión ni control de los compromisos adquiridos ni de las obligaciones contraídas. Las transacciones se registraban generalmente de manera manual y las principales formas de pago eran el efectivo y los cheques.

Con el propósito de asegurar un flujo regular de caja y mantener la actividad gubernamental, las oficinas de presupuesto se involucraban directamente en la gestión administrativa de las transacciones y manejaban también las enmiendas presupuestarias dentro de los techos de gasto autorizados. La programación presupuestaria era muy rudimentaria. Por otra parte, en general tampoco tuvo lugar una modernización de las Tesorerías ni de la contabilidad, y aunque el presupuesto era la base de control, la vigilancia de la ejecución presupuestaria se focalizaba casi exclusivamente en pagos efectivos. Cuando excepcionalmente se privilegió el desarrollo de los sistemas de información financiera propios de la Tesorería, este manejo se aisló del manejo presupuestario.

La búsqueda de sistemas completos e integrados para el manejo financiero se inició desde la década de los noventa (a excepción de Brasil que empezó en 1986). Los técnicos y gobiernos de la región, nuevamente con apoyo de los Bancos, de las Naciones Unidas y de la cooperación bilateral, pusieron en marcha creativas metodologías para viabilizar la producción automática de estados de ejecución presupuestaria, financieros y económicos –confiables y oportunos– de las instituciones públicas, a partir de la integración automática de la información presupuestaria y contable, sobre la base del registro único de las transacciones financieras y de su procesamiento electrónico bajo estándares internacionales de contabilidad.

Luego de algunos experimentos preliminares en otros países de la región, Argentina y Brasil fueron pioneros en la instalación efectiva de estas metodologías, que integran los sistemas de presupuesto, Tesorería y contabilidad, para posteriormente hacer lo mismo con los registros de la deuda pública, todo ello a partir de la correcta definición y el registro de los momentos contables apropiados. En líneas generales, la concepción y los aspectos fundamentales de aquellas metodologías continúan vigentes y han servido de referente hasta la fecha, si bien potenciados por sucesivas mejoras tecnológicas.

En la década pasada el apoyo de los Bancos al progreso de la gestión financiera del sector público en América Latina estuvo doblemente caracterizado por la extensión a prácticamente toda la región de la búsqueda de sistemas integrados y por el respaldo a reformas en áreas particulares, incluido el presupuesto informado por resultados (conceptualmente desarrollado en otra sección de este documento), la CUT, el énfasis en la integración de los ingresos y la armonización de los sistemas de gestión financiera entre varios niveles de gobierno.

Avances en sistemas integrados de gestión financiera. La década pasada estuvo dedicada a implantar los conceptos, métodos y sistemas informáticos propios de la gestión financiera integrada, bajo los conceptos que había concebido la región desde los años noventa. Se avanzó considerablemente en el marco legislativo y regulatorio necesario y se aprendió sobre las formas más adecuadas de contratación de los sistemas. La región pareció priorizar, más que otras, la implantación de un sistema completamente integrado, de principio a fin de la gestión financiera, con información única y confiable, en tiempo real y con eficaz protección contra la corrupción. Para ello, contó con un importante

apoyo de los Bancos, principalmente a través de préstamos de política o de inversión, que financiaron el diseño, el desarrollo y la implementación de estos sistemas. También cabe considerar el apoyo individual al mejoramiento de ciertos sistemas, propios o ligados a la gestión financiera, como las reformas para la transparencia y la eficiencia de los sistemas de adquisiciones, o los programas de modernización de las Contralorías, que incluyeron la demanda, la validación o la utilización de los sistemas integrados de gestión financiera, en todos los casos mediante el uso de avanzadas tecnologías de la información.

Por lo general los sistemas financieros implantados en la región en las últimas décadas incluyen un modelo de CUT, con el desarrollo de un modelo conceptual para toda la administración financiera de los gobiernos centrales, y constituyen uno de los principales pilares para la eficiencia y transparencia del gasto público. Si bien este modelo contribuyó y sigue contribuyendo con la consolidación de la responsabilidad fiscal en la mayoría de los países de la región que lo aplicaron, hay consenso en que se trata de una herramienta clave para mejorar de forma sostenible la gestión pública como un todo.

Estas iniciativas se vieron respaldadas y profundizadas por los nuevos manuales del FMI y los estándares internacionales de contabilidad generalmente aceptados. Además, los Bancos promovieron la utilización de PEFA, una herramienta simple de diagnóstico para las principales áreas de la gestión de recursos financieros, que ayuda a medir la evolución de la calidad de la gestión financiera pública en los países. Los PEFA son evaluaciones que incluyen todos los aspectos relacionados con la administración financiera pública en un país, y que tienen como objetivo generar insumos para fortalecer la capacidad de los países y de las agencias donantes para evaluar y mejorar las condiciones del gasto público, las compras y contrataciones y los sistemas financieros, y para una mayor transparencia y rendición de cuentas.

La extensión de la implantación o del mejoramiento de los sistemas integrados a lo largo de la región comenzó, siempre con el apoyo de los Bancos, con Venezuela, Bolivia, Perú, Nicaragua, Guatemala y Honduras, entre otros, y a lo largo de la década incluyó, en mayor o menor grado de avance, a Chile, Ecuador, Colombia, Paraguay, República Dominicana, México, Uruguay y Panamá. Además, durante la década se sumaron algunos estados/ provincias/ departamentos y municipios.

Los proyectos instalaron capacidad, imprimieron visión de conjunto a la gestión financiera gubernamental, aportaron información confiable y oportuna, simplificaron y elevaron la calidad de la rendición de cuentas, y cerraron ventanas de escape al espíritu constitucional y oportunidades de corrupción. No obstante estos logros, la agenda de complementación y actualización de estos sistemas integrados todavía sigue inacabada. En particular, más allá de los aspectos técnicos de los sistemas, la economía política de su integración, sobre todo cuando algunas de las áreas son manejadas por fuera del núcleo del ministerio de Hacienda (compras y adquisiciones, inversión y planificación, gestión de la nómina), no ha sido trabajada por los Bancos con mayor profundidad en la mayoría de los casos.

En la mayor parte de América Latina fueron muchos los obstáculos al funcionamiento pleno de estos sistemas y elevados los costos de sucesivos intentos de instalación. En algunos casos, ciertas unidades o fondos se resistieron a formar parte del nuevo sistema o, en todo caso, no se logró cubrir la totalidad de las transacciones financieras del Estado. En otros, los sistemas o subsistemas conexos quedaron por fuera del proyecto de reforma, o bien los niveles autónomos de gobierno decidieron continuar con instrumentos obsoletos de la gestión financiera. Por último, en otros casos no se corrigieron suficientemente los catálogos de cuentas o no se integraron suficientemente los catálogos de contabilidad y presupuesto, o se desarrollaron sistemas paralelos o, más frecuentemente, al cabo de pocos años se hizo necesario actualizar la capacidad de los equipos o las plataformas y los programas tecnológicos.

En el fondo, aunque la mayor dificultad parecería estar en la fase de instalación inicial de un sistema integrado, la región aprendió en esta década que los desafíos de estos sistemas son permanentes. Esto se debe a que parten de un concepto universal, según el cual estos sistemas sólo rinden todos sus beneficios cuando toda transacción que afecte o pueda afectar el patrimonio o los balances del Estado quede debidamente registrada. Por su carácter

universal, estos sistemas demandan una perfecta armonización con la Constitución y el derecho administrativo (estructura y contratos de la administración), con las cuentas nacionales en cuanto fundamento de las cuentas presupuestarias, con las normas y los manuales de la contabilidad pública, con la planificación y la administración financiera gubernamental y con los sistemas de control, entre otros.

Bien fuera de manera conexa con los sistemas financieros integrados, o independientemente de ellos, la pasada década unió mejor la información de *ingresos y créditos* con la información de gastos. En particular, se redujeron los plazos entre el momento del pago por parte del contribuyente y el momento de la acreditación en las cuentas gubernamentales. También se registraron más certeramente los créditos pendientes de cobro. Con ello, se sentaron mejores bases para la planificación presupuestaria y de Tesorería, se afinaron los instrumentos de fiscalización y cobro coactivo, y se redujeron los costos de oportunidad en la gestión tributaria.

Sin embargo, la integración de los sistemas financieros de la región con los otros sistemas corporativos de gestión no es completa todavía (compras y contrataciones, nóminas de personal, gestión de activos, inversión pública, etc.). Se observan intentos de mayor interoperabilidad y se puede identificar una tendencia en ese sentido, pero todavía persisten obstáculos institucionales que exceden los aspectos tecnológicos y de costos. Los tradicionales incentivos burocráticos a la fragmentación institucional se reflejan en las resistencias y dificultades para la integración.

En cuanto al uso de los sistemas financieros en procesos decisorios volcados al logro de resultados, resta mucho por hacer puesto que los sistemas existentes todavía están predominantemente orientados al registro y al control financiero. Persiste el desafío de avanzar hacia sistemas más volcados a la gestión y al apoyo de la toma de decisiones en la asignación y ejecución del gasto público. Para ello sería necesario vincular la ejecución financiera con la planificación y el monitoreo de la ejecución física de los programas y proyectos, por medio de indicadores. Asimismo, aún se encuentra vigente el desafío de establecer una gestión de costos basada en el uso de la información generada por estos sistemas y en la utilización de un plan de cuentas gerencial.

Con respecto a la *armonización de sistemas entre los diferentes niveles de gobierno*, varios países de la región, entre federales y unitarios, adoptaron modelos comunes de contabilidad, presupuesto y reportes estandarizados que fueron regulados y/o respaldados con estímulos para que los gobiernos subnacionales autónomos siguieran un modelo estándar. Este modelo se originó en algunos casos en diseños y reformas de iniciativa nacional; en otros provino de consensos entre los diferentes niveles de gobierno, y en otros se trató de refuerzos a los sistemas preexistentes en las administraciones subnacionales que tuvieron como referencia el sistema nacional. Todo ello fue facilitado, entre otros factores, por reformas constitucionales o legales que llamaron a esta armonización, por las leyes de responsabilidad fiscal subnacional que adoptaron algunos países (véase el capítulo 1), por el avance y la credibilidad de los sistemas nacionales, por la creación de instancias de consenso y negociación intergubernamental sobre los sistemas de gestión financiera, por la aspiración de las administraciones subnacionales para crear un mejor clima de negocios y de competitividad en su territorio, y por la continua demanda de la comunidad internacional de información fiscal confiable en el consolidado gubernamental o en los datos individuales de gobiernos regionales y locales.

Los Bancos contribuyeron definitivamente, en consonancia con los gobiernos nacionales, a los avances en la armonización de la información y los reportes financieros, tanto con trabajos analíticos o de diagnósticos rápidos de las herramientas del manejo financiero, incluidas las compras, la inversión y la planificación regional, como con proyectos de asistencia técnica, reembolsables o no, dirigidos a los niveles regional y local.

En paralelo con el control de pagos, la región desarrolló, una vez más con el apoyo de los Bancos, *sistemas de inversión pública* que elevaron la calidad de los proyectos de inversión, los sujetaron a evaluaciones ex ante del tipo costo-beneficio y ayudaron a la priorización y al respeto de las partidas de inversión, tanto anualmente como de manera multianual. Cuando se hizo necesario, se actualizaron los manuales de normas técnicas y en dicha actualización se incluyó el aprendizaje heredado de los fondos sociales de emergencia respecto de las inversiones relativamente estándares que se pueden efectuar con diseño y requerimientos técnicos repetitivos. Con el respaldo de los Bancos,

algunos gobiernos nacionales auspiciaron y coordinaron mejor la fase de preinversión y experimentaron con distintas maneras de complementar la capacidad local o regional para la preparación de proyectos de calidad.

Los Bancos y el FMI apoyaron avances en la gestión de Tesorería y promovieron la restitución de las Tesorerías al rango y a la categoría que les corresponde dentro de un manejo financiero moderno. Incluso impulsaron la constitución de una red regional de tesoreros y practicantes para compartir las buenas experiencias de la región, como las de las Tesorerías de Argentina y Brasil. Los Bancos y el FMI sembraron importantes semillas en el camino hacia la CUT y la planificación del manejo de caja, entre las cuales se encuentran las siguientes: i) el reconocimiento del costo de oportunidad de tener recursos líquidos ociosos distribuidos entre las entidades del sector público y la consiguiente necesidad de una gestión única de caja; ii) el reconocimiento de los excesivos costos de administración y de comisiones bancarias que acarrea la existencia de cuentas múltiples; iii) la eliminación de prácticas anacrónicas en el manejo de recursos de caja; iv) el reconocimiento del rol central de las Tesorerías en la prevención y evitación de crisis financieras, gracias a su capacidad de anticipar y priorizar las necesidades de flujos de fondos, y v) el reconocimiento del valor esencial de la participación de las Tesorerías en los sistemas de información y manejo financiero integrado.

Por último, los Bancos respaldaron el fortalecimiento de los mecanismos de transparencia y de control sobre la gestión financiera. Entre los ejemplos de este tipo de iniciativas se incluyen la vigilancia ciudadana por la sociedad civil organizada (*social accountability mechanisms*) y el fortalecimiento de los entes de control horizontal, en particular el ya mencionado apoyo a las Contralorías y el fortalecimiento del Poder Legislativo en la gestión financiera del sector público, con resultados mixtos.

1.6 Gestión por resultados

Esfuerzos iniciales para la implementación de una gestión por resultados (2001-2011)

La gestión para resultados en el desarrollo (GpRD) es una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos hacia la generación del mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, implementan las instituciones con el fin último de provocar cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país. La GpRD hace de los productos, efectos e impactos el factor de priorización de políticas y programas, de incentivos y controles, de transparencia y evaluación, o de comunicación y rendición de cuentas de toda actividad pública. La estrategia descansa en el desarrollo y fortalecimiento de cinco pilares básicos de gestión pública y uno transversal: i) planificación orientada a resultados, ii) presupuesto por resultados, iii) gestión financiera, auditoría y adquisiciones públicas, iv) gestión de programas y proyectos, y v) seguimiento y evaluación. Estos pilares básicos se apoyan en un pilar transversal representado por sistemas de información objetivos, confiables y comunes a todos los actores que gestionan o vigilan las metas y su cumplimiento.

La implementación de la GpRD en América Latina y el Caribe se encuentra en una etapa inicial, aunque los países muestran diferentes niveles en su institucionalización: en un extremo, un pequeño grupo está consolidando sistemas orientados a medir y analizar los resultados de la gestión del sector público para usarlos en las decisiones técnicas y políticas; en el otro extremo, se hallan los países con sistemas básicos que responden a la lógica de la gestión burocrática tradicional. Entre ambos, se ubica la mayoría de los países de la región que, en general, exhiben una institucionalización incipiente.

Existen diferentes grados de avance en cada uno de los cinco pilares de la gestión pública mencionados, que a la vez cruzan transversalmente las demás áreas analizadas en este informe: política fiscal, descentralización, gestión financiera del sector público, administración pública y administración de justicia.

Respecto del pilar de planificación orientada a resultados, se observa que la mayoría de los países ha establecido leyes e instituciones con un enfoque menos centralista que el que primaba hasta hace dos décadas, ya que toman en cuenta el mercado y la sociedad civil como componentes importantes del desarrollo. La proximidad de la gestión pública al ciudadano-cliente facilita el control de resultados por el mandante final y estimula la precisión de las metas y los indicadores de resultados de los gobiernos. El mayor reto de los sistemas de planificación de la región es fortalecer la planificación de mediano plazo, lo que supone solidificar las estructuras programáticas de los planes, articular el largo, el mediano y el corto plazo, y coordinar la planificación con el presupuesto. Otro desafío clave consiste en llevar adelante un proceso planificador más inclusivo que involucre al Poder Legislativo y a la sociedad civil, a fin de que los objetivos estratégicos reflejen el pensamiento de la gran mayoría de la sociedad y tengan así mayores probabilidades de trascender de un gobierno a otro.

El pilar de presupuesto por resultados (PpR) o presupuesto *informado* por resultados es el menos evolucionado de todos, por lo que ALC todavía tiene que recorrer un largo camino para lograr su institucionalización (incluso los países más avanzados de la OCDE iniciaron este proceso hace décadas y aún siguen perfeccionándolo). La inmensa mayoría de los países aún presupuesta en base a insumos y asigna los recursos de manera *incremental*, sin complementar la presentación del presupuesto anual con programas y resultados, ni considerar los resultados de la gestión durante los procesos de elaboración, seguimiento, reforma y evaluación del presupuesto.

Por otro lado, varios países están realizando prácticas presupuestarias que paulatinamente van mejorando la credibilidad de este instrumento y que preparan el terreno para una profundización de las reformas. Esas prácticas se relacionan con la estructuración del presupuesto en base a las políticas formuladas en la planificación, la elaboración de marcos de mediano plazo y el establecimiento de leyes que compaginan un manejo fiscal previsor y responsable de la sostenibilidad fiscal con un mejoramiento de la eficacia del gasto. Algunos países también han construido sistemas de indicadores para monitorear la ejecución del presupuesto. No obstante, la mayoría de estos sistemas no está diseñada para evaluar la calidad del gasto ni analizar los resultados de las acciones gubernamentales, sino que se limita a informar sobre la ejecución física y financiera del presupuesto.

Comparativamente, el pilar de gestión financiera, auditoría y adquisiciones es el más desarrollado de la región: se observa un importante proceso de actualización de las normas relativas a esas áreas y de automatización de los procedimientos. No obstante, la mayoría de los sistemas de gestión financiera no está construida en base a los conceptos de la GpRD, sino que está basada en la lógica tradicional de insumo-gasto o, en el mejor de los casos, de insumo-producto. Por otro lado, el control interno se restringe a la auditoría ex ante y hay pocos avances en torno al control a posteriori debido, en parte, a la debilidad de los sistemas institucionales de monitoreo y control de calidad de la producción de bienes y servicios. En cuanto al control externo, la mayoría de los países ha realizado reformas a su marco legal de control y lo ha alineado con las normas internacionales. Sin embargo, es común que la independencia de las entidades fiscalizadoras superiores sea escasa, dada su vinculación con el Poder Ejecutivo.

El pilar de gestión de programas y proyectos está menos avanzado que el de planificación y el de gestión financiera, auditoría y adquisiciones, pero más avanzado que los de PpR y M&E. La evaluación ex ante de los proyectos, especialmente los de inversión, es el componente más institucionalizado de este pilar, aunque la vinculación de esas evaluaciones a los objetivos estratégicos de los gobiernos y el proceso de asignación presupuestaria o la utilización y mantenimiento de las obras es todavía débil. El problema central de la gestión de programas y proyectos es la ausencia de dispositivos institucionales para asegurar la calidad y cobertura de los bienes y servicios producidos. Pocos países disponen de estrategias permanentes para este fin y, salvo el sector salud, no es frecuente que los sectores cuenten con estándares de calidad. Por otro lado, el pilar transversal de los sistemas de información no siempre asegura la idoneidad de los datos acerca de lo que se produce, lo cual compromete el avance de los pilares de PpR y M&E. Puesto que el centro de atención de la GpRD es la creación de valor público mediante la provisión de bienes y servicios, la debilidad de este pilar resulta preocupante.

Por su parte, el pilar de monitoreo y evaluación es, juntamente con el de presupuesto por resultados, el que menores avances muestra en la región. Aunque la mayoría de los países posee algún sistema para monitorear el cumplimiento de los objetivos del gobierno, pocos disponen de sistemas maduros e institucionalizados, que se usen para tomar decisiones técnicas, administrativas y presupuestarias. Asimismo, cabe destacar que la evaluación está menos desarrollada que el monitoreo. Sólo un puñado de países de la región ha logrado construir la capacidad institucional necesaria para evaluar los efectos y los impactos de sus programas y proyectos. Sin una mejora sustantiva de este pilar, es imposible construir un nexo entre la planificación y el presupuesto basado en resultados o generar una cultura de mejora continua en la prestación de los servicios públicos.

En conclusión, se puede asegurar que en ALC existe un proceso de reforma y de fortalecimiento de las instituciones que busca mejorar la gestión pública orientándola hacia el logro de resultados. En general, el espíritu de estas innovaciones consiste en estimular la eficiencia y la eficacia de la acción pública, promover la transparencia de la gestión de los recursos y fomentar la participación ciudadana en las políticas públicas. No obstante, todavía se observa una gran distancia entre los marcos legales e institucionales existentes en los países y su implementación práctica, pues aún no se han efectuado muchos de los cambios previstos en las nuevas normas.

Desde hace casi una década y mediante diversos mecanismos, los Bancos vienen respaldando el fortalecimiento de la capacidad, incluidos los sistemas de información que combinan resultados físicos y financieros, y la institucionalización de la producción, utilización y disseminación de la información. Esta función se lleva a cabo mediante créditos de apoyo a la política de transformación de la gestión, créditos con desembolsos por resultados efectivamente obtenidos, créditos de asistencia técnica, servicios de consultoría pagados por los países y cooperaciones no reembolsables. Un ejemplo notorio de este último mecanismo es el caso del PRODEV, creado en 2005 por el BID con el propósito de apoyar a los países de la región para que puedan fortalecer sus sistemas de gestión pública y mejorar la efectividad de sus intervenciones para el desarrollo. Desde entonces, el Programa ha comprometido recursos para colaborar con los países de la región por medio de dos instrumentos: i) operaciones de cooperación técnica no reembolsable y ii) capacitación y generación de conocimientos orientados a crear una cultura de la gestión pública para el logro de resultados.

En relación con las operaciones de cooperación técnica, el PRODEV apoya a los países mediante tres actividades complementarias: i) preparación de diagnósticos sobre la capacidad institucional para la gestión para resultados y elaboración de planes de acción para su fortalecimiento, ii) implementación de planes de acción a nivel nacional, y iii) preparación de diagnósticos, planes de acción y su implementación a nivel subnacional y sectorial. Para la elaboración de los diagnósticos, tanto a nivel nacional como subnacional, el PRODEV ha creado el Sistema de Evaluación PRODEV (SEP), herramienta con la que se han diagnosticado los sistemas de gestión pública de 25 gobiernos nacionales y de más de 100 gobiernos subnacionales. Las operaciones de cooperación técnica se centran en el fortalecimiento de los sistemas nacionales de gestión pública orientados hacia resultados en el desarrollo que más contribuyen a la generación de valor público: i) planificación estratégica, ii) programación y ejecución presupuestaria orientada hacia resultados, iii) gestión financiera, lo cual abarca auditoría y adquisiciones, iv) gestión de programas y proyectos, que incluye los sistemas nacionales de inversión pública, y v) sistemas de monitoreo y evaluación.

El PRODEV ha venido desarrollando también un amplio abanico de actividades de capacitación y generación de conocimientos, con el objeto de sensibilizar y difundir la noción y cultura de GpRD. Estas actividades incluyen talleres de sensibilización, cursos de capacitación, seminarios, conferencias, jornadas y otras actividades nacionales, regionales e internacionales, que promueven el intercambio de conocimiento, experiencia, lecciones aprendidas y mejores prácticas para distintos actores de la gestión pública. Además, en 2007 el Programa creó la Comunidad de Profesionales de Latinoamérica y el Caribe en Gestión para Resultados en el Desarrollo (COPLAC-GpRD). Esta comunidad está conformada por nueve núcleos: i) directores de presupuesto o autoridades responsables del diseño y de la ejecución del presupuesto nacional; ii) responsables de los procesos de monitoreo y evaluación, y expertos

en la materia; iii) instituciones ejecutoras de operaciones de cooperación técnica del PRODEV; iv) parlamentarios o congresistas de las comisiones de Presupuesto, Hacienda o equivalentes; v) representantes de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales (ONG) involucradas en el seguimiento de políticas públicas; vi) autoridades de gobiernos subnacionales, con competencias en áreas relacionadas con la GpRD; vii) autoridades de los sistemas de inversión pública de la región; viii) autoridades de las instituciones de planificación, y ix) empresas del sector privado interesadas en apoyar la GpRD en el sector público. Algunos de estos núcleos se impulsan en asociación con otras instituciones como el Banco Mundial (Red de Monitoreo y Evaluación) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (Sistemas de Inversión Pública), o el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) (Red de instituciones de planificación).

Más allá de los avances logrados subsisten numerosos desafíos importantes en la implementación de una gestión para resultados. La GpRD y el presupuesto informado por resultados en particular traen a la mesa decisiones difíciles de tomar, por ejemplo: el dejar de realizar actividades que no aporten a los resultados. Esta área, más relacionada con la economía política de un sistema de gestión por resultados, fue trabajada de forma muy limitada por los Bancos y necesita desarrollarse mucho más. De este modo, se podrían fortalecer posiciones favorables a la implementación completa de los sistemas.

2.

La agenda de modernización del Estado en América Latina: un mejor Estado para el nuevo ciudadano

2.0 Un mejor Estado para el nuevo ciudadano

La agenda de modernización del Estado en América Latina cambió radicalmente entre la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI. El factor determinante del cambio fue la sustitución de los tradicionales paradigmas y referentes principales de la modernización del Estado por otros nuevos. De la modernización de arriba hacia abajo, iniciada con base en las ideas de políticos, académicos y líderes de Estado, e inspirada frecuentemente en reformas exitosas de regiones más avanzadas del orbe, y a la vez sistematizadas y promovidas por los Bancos, se ha ido cambiando gradualmente a reformas que entronizan, como fuente de inspiración y como prueba final de la calidad de las mismas, la satisfacción de las necesidades, expectativas y percepciones ciudadanas. El resultado es una nueva agenda para el futuro.

El profundo significado del cambio entre un siglo y el otro no se aprecia tanto en los instrumentos de gestión empleados por los Estados, cuanto en el origen de las agendas, en el sentido con el cual se utilizan los sistemas ordinarios de gestión y en la validación (o no) de los resultados de los esfuerzos de modernización del Estado. La combinación de estructuras sectoriales y territoriales continúa, como continúan también los regímenes de servicio civil y de contratación del Estado, las reformas tributarias o del presupuesto de gastos, la rendición de cuentas públicas o la introducción de las nuevas TIC.

La diferencia nace de una evolución significativa en la sociología política de la región. El ciudadano, elector y cliente, ha comenzado a tomar en serio el rol y la responsabilidad que siempre le han atribuido las estructuras democráticas, en cuanto demandante, usuario o beneficiario final de la acción pública. Es difícil precisar si esta nueva postura potencia o es potenciada por la existencia de nuevas TIC, como las que conforman las redes sociales y los sitios interactivos. Sin embargo, su impacto sobre los procesos de formulación, implementación y control de las políticas públicas es innegable y transformador.

Ni los organismos de control ni los tribunales de justicia escapan ahora al ojo avizor del ciudadano ni a las demandas crecientes e insaciables de comunidades cada vez más informadas. Los procedimientos, el marco regulatorio y el clima general de seguridad, convivencia y crecimiento son examinados constantemente por ciudadanos individuales o por grupos de interés que se organizan para tener una voz más eficaz en la sociedad. El régimen electoral se dinamiza como gestión de elecciones que debe al mismo tiempo promocionar la participación, la transparencia y la eficacia en la información y la rendición de cuentas.

Los tribunales de justicia abrieron sus puertas al ciudadano que demanda transparencia, tanto en las decisiones como en la prontitud con la que se procesan sus reclamaciones judiciales. El Ejecutivo da cuenta de la calidad de sus servicios 24 horas al día, a través de las ventanillas únicas, de las páginas Web y de la comunicación virtual interactuada. La arquitectura misma de la infraestructura de los ministerios se hace más abierta, para dar lugar a ventanillas únicas de consulta, reclamo y simplificación de procedimientos. También para invitar al sector privado y a la sociedad civil a sumarse a estrategias de competitividad o para recibir sus iniciativas en materia de proyectos

de participación, cofinanciación y co-control y evaluación. En materia de descentralización, la nueva agenda abarca la formación de redes, conglomerados (*clusters*), cadenas productivas o iniciativas comunales que maduran en proyectos mediante la inclusión, la comunicación, la coordinación y la transparencia. Ya nadie responde por la totalidad de un resultado de interés común: cada agente, incluido el propio sector público, responden únicamente por la parte con la cual debieron contribuir al producto o al impacto finales.

La confianza del ciudadano se mide regularmente porque se convirtió en el termómetro final de la salud del Estado y de la pertinencia de las medidas de prevención, recuperación o crecimiento que éste adopta. El ciudadano se ha convertido en un especialista que juzga diferenciadamente –y comparativamente– la satisfacción que le brindan el sistema masivo de transporte público, el servicio de policía y seguridad o la calidad de la educación. Y focalizará mejor sus demandas, según se trate de problemas macro de empleo y de mantenimiento del nivel de precios, o de temas que lo afectan individualmente en su microcosmos, como el cuidado del alumbrado o el parque vecinal. Se trata del pensar globalmente con el actuar localmente.

En las próximas décadas se afinarán los instrumentos de vigilancia, de participación y de medición de la satisfacción ciudadana, los cuales se han vuelto tan importantes para identificar las prioridades de modernización como los mejores análisis de la autonomía relativa de los niveles subnacionales o de las agencias adscritas a un ministerio. Será posible precisar mejor si los factores de variación en los índices de confianza en tal o cual institución pública, o en el conjunto de una administración, se deben a la falta de atención de las demandas pasadas o a la elevación de las expectativas ciudadanas respecto de la calidad de los servicios o de nuevas intervenciones del Estado. Las iniciativas privadas de medición de la satisfacción con la ciudad, como las conocidas encuestas del “Cómo Vamos” en Colombia, no sólo continuarán extendiéndose en América Latina sino que profundizarán y especializarán los factores de satisfacción o insatisfacción.

Los presidentes y el centro de gobierno (ministerios de Finanzas, de Planificación, de Presidencia, del Interior o de la Función Pública) no podrán desentenderse y culpar a las administraciones sectoriales o territoriales por la falta de resultados de la gestión. Porque el ciudadano no tendrá los elementos –ni muchas veces le interesará– individualizar las responsabilidades de tal o cual funcionario sino que le pedirá cuentas a la cabeza de esa vasta unidad de gestión que es la administración pública.

Las vagas ideas de problemas comunes y de políticas públicas, que se discutían apasionadamente en los cafés latinoamericanos y se priorizaban y concretaban en reducidas reuniones de gabinete gubernamental, deberán seguir ahora caminos institucionalizados de control de calidad de las políticas públicas, su implementación y su impacto. La demanda de evaluación deberá continuar estimulando la formación de la masa crítica indispensable para que América Latina cuente con evaluadores objetivos y calificados, ya sean internos o externos a la administración pública. Las revisiones de los programas de gasto serán cada vez más técnicamente seleccionadas y sus resultados se utilizarán con mayor frecuencia en el mejoramiento o la eliminación de esos programas.

No sólo los gobiernos se verán sujetos a estándares más exigentes: los Bancos no estarán exentos de la ampliación y la calificación del escrutinio ciudadano. Además de sus propias evaluaciones internas, ellos mismos: i) incrementarán la consulta con los clientes finales o los diferentes actores involucrados, ii) tendrán el desafío de elevar constantemente su capacidad tecnológica y organizativa para consultar, informar y analizar con los ciudadanos-clientes latinoamericanos sobre opciones y percepciones, iii) buscarán complementar adecuadamente las bases de datos objetivas con las nuevas mediciones de satisfacción, y iv) promoverán, financiarán y evaluarán las posibilidades y oportunidades en el uso de los recursos tecnológicos existentes para la continua consolidación de la modernización del Estado y el desarrollo para la satisfacción del nuevo ciudadano de ALC.

En un futuro próximo los responsables del diseño de una carretera para la cual no se previó mantenimiento o los promotores de un programa de capacitación municipal que no dejó resultados sostenibles no quedarán impunes frente a la comunidad o a la gerencia de sus propios organismos. Sus propuestas de alianza-país tendrán que reconocer,

aun mejor de lo que lo hacen hoy en sus documentos programáticos, que la voluntad colectiva latinoamericana se ejerce cotidianamente, desde las calles hasta los más elaborados organizaciones de expertos.

No es que en la década pasada no se hayan efectuado análisis de la economía política de las reformas. También se hicieron, muchas veces con apoyo de los Bancos. Pero el supuesto de esos análisis era generalmente el de un Estado de patronato o clientelista, y las preguntas guía muchas veces se reducían a cómo evitar la captura del Estado. Por consiguiente, las soluciones apuntaban a sofisticados mecanismos de control y elaboradas auditorías practicadas a espaldas de la ciudadanía. El propio ciudadano era sospechoso de pertenecer a las clientelas que se refugiaban en nichos privilegiados de la relación con el Estado. Con el cambio del propio ciudadano, los recientes análisis de economía política, como los que habrán de practicarse en el futuro, se apoyan cada vez más en la consulta al ciudadano-cliente, cuyo interés rector es la satisfacción de sus necesidades mediante el mejoramiento de la calidad y cobertura de los servicios.

Los Bancos también enfrentarán el desafío de cooperar con todos para esclarecer qué puede y qué no puede lograr el Estado por sí mismo, o qué escapa –al menos transitoriamente– a las metas que una sociedad puede alcanzar en un momento dado. Su visión internacional y su conveniente posición externa a la dinámica Estado-sociedad civil les permite dilucidar con mayor claridad cuándo las ofertas electorales o los programas presupuestarios sólo pueden medirse mediante indicadores de producto, porque el fin superior o el propósito final de una política o de un programa resultan impracticables para el nivel de ahorro, inversión o tecnología de un país. En este sentido, los Bancos pueden ayudar también al desarrollo de visiones comunes que conlleven un entendimiento estratégico de fases, etapas, costos y restricciones. Esto por cuanto la actual capacidad de demanda de calidad de vida o los índices de desarrollo humano pueden traducirse en exigencias y en ofertas populistas, inalcanzables en el corto plazo, desestabilizadoras del crecimiento y finalmente frustrantes para la confianza en el poder de las instituciones para armonizar participación con satisfacción.

Para todo lo anterior, los Bancos tendrán el desafío de elevar constantemente su capacidad tecnológica y organizativa a fin de consultar, informar y analizar opciones y percepciones con los ciudadanos-clientes latinoamericanos. Y de complementar adecuadamente las bases de datos objetivas con las nuevas mediciones de satisfacción. También habrán de promover, financiar y evaluar las posibilidades y oportunidades en el uso de los recursos tecnológicos existentes para la continua consolidación de la modernización del Estado y el desarrollo para la satisfacción del nuevo ciudadano latinoamericano.

2.1 Política fiscal

La agenda pendiente 2011-2020

No obstante los avances logrados en las dos últimas décadas, ALC todavía enfrenta desafíos clave que atender con el fin de fortalecer sus finanzas públicas y mejorar la calidad de la política fiscal. Los principales puntos de la agenda a futuro en política fiscal se detallan a continuación.

1. *Combinar responsabilidad fiscal con estabilidad macroeconómica.* La reciente crisis internacional puso en evidencia la poca o limitada capacidad de las reglas fiscales para enfrentar los shocks asociados al ciclo económico, fundamentalmente al de las materias primas, así como también los shocks exógenos importantes e imprevisibles. En buena medida, las reglas fiscales lograron grandes avances para consolidar y preservar la sostenibilidad fiscal, pero no han tenido capacidad para reducir la volatilidad macroeconómica y en algunos casos presentan marcados sesgos procíclicos, con excepción de las reglas que fueron flexibilizadas para ajustarse al ciclo, como en el caso de Chile, o la que se tramita actualmente en Colombia. Por lo tanto, es necesario promover políticas fiscales anticíclicas, así como también propiciar en el mediano y largo plazo políticas que fortalezcan el tamaño

y la efectividad de los estabilizadores automáticos en la región. Asimismo, es necesario diseñar reglas de escape y corrección posterior ante la ocurrencia de shocks exógenos significativos.

También es fundamental definir el carácter transitorio o permanente de determinados ingresos o gastos, con el fin de preservar el valor de activos públicos que representan la riqueza de los recursos naturales no renovables, evitar inequidades intergeneracionales y moderar los ingresos externos que propician la apreciación cambiaria en detrimento de la competitividad internacional de otros bienes transables. El uso de los recursos extraordinarios producidos por el prolongado *boom* de las materias primas debería por tanto estar sujeto a la creación de una institucionalidad fiscal de carácter anticíclico que al mismo tiempo que invite a la prudencia y al control fiscal permita mejorar la transparencia.

2. *Revisar y fortalecer los incentivos para la prudencia fiscal a nivel subnacional.* Las leyes de responsabilidad fiscal son normas complejas de llevar a la práctica, especialmente en la relación entre gobierno nacional y gobiernos subnacionales, hasta el punto de que en algunos países de la región han quedado básicamente escritas y en otros sólo han alcanzado efectividad parcial. En ciertos casos la dificultad estriba en la calidad de la información fiscal disponible o en la falta de armonización de los reportes fiscales entre los niveles de gobierno; en otros el problema se basa en la férrea resistencia política a la aplicación de las sanciones a gobiernos subnacionales autónomos. En general, la eficacia de las reglas de responsabilidad fiscal en el nivel subnacional sólo estará garantizada cuando los gobiernos regionales y locales hagan suya la disciplina fiscal, sin necesidad del micromanejo de sus finanzas por parte de los gobiernos nacionales. Para ello, será necesario revisar y fortalecer el marco de estímulos capaces de inducir a los gobiernos subnacionales a la prudencia fiscal propia. Por eso, en la agenda de las siguientes décadas de este siglo para América Latina está pendiente el robustecimiento continuo de la cultura de prudencia fiscal.
3. *Reducir la discrecionalidad fiscal a través del fortalecimiento de la capacidad técnica e institucional.* Las prácticas fiscales discrecionales son todavía muy comunes en la región y necesitan ser limitadas. Para ello es necesario fortalecer la capacidad técnica del Poder Legislativo, entre otras medidas, mediante la creación de oficinas o instituciones fiscales independientes, con el fin de lograr un adecuado balance de responsabilidades y capacidades entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Del mismo modo que en muchos países existen consejos o directorios de política monetaria, se debería promover la creación de consejos o directorios de política fiscal para mejorar la transparencia y credibilidad de dicha política. Con el avance de la descentralización en casi todos los países de la región, es esencial que se creen o apoyen instancias de coordinación y transparencia entre los distintos niveles de gobierno. Finalmente, la región podrá extender y consolidar la presupuestación participativa en el nivel local sin menoscabar las responsabilidades y facultades propias de las autoridades locales.

La región necesita mejorar significativamente la capacidad institucional y técnica para enfrentar una amplia variedad de riesgos que tienen importantes impactos fiscales y que pueden afectar significativamente la capacidad de gestión del gasto y de provisión de servicios públicos básicos a la población. La mayoría de los países de la región tiene una capacidad muy limitada sino nula para identificar, prevenir, cuantificar y gestionar riesgos fiscales y en consecuencia adoptar políticas preventivas de manera temprana o anticipada. En general, casi todos los países del área sólo se limitan a implementar acciones reactivas una vez que estos riesgos se materializan y por lo tanto dichas acciones suelen ser improvisadas, poco efectivas y en muchos casos suelen tener un elevado impacto fiscal.

Por lo tanto, la región necesita establecer o mejorar la capacidad de gestión institucional de riesgos fiscales, bien sean éstos producto de eventos naturales (como algunos impactos derivados del cambio climático) o de índole estrictamente económico-financiero (como los derivados de la reciente crisis financiera internacional) o el resultado de pasivos contingentes provenientes de compromisos implícitos o explícitos asumidos con anterioridad (como pasivos de pensiones o proyectos de asociaciones público-privadas), mediante técnicas sofisticadas pero ampliamente disponibles, y aprender de las mejores prácticas internacionales de uso en otros países y regiones.

Los Bancos pueden aportar la ayuda técnica necesaria para mejorar la capacidad de gestión institucional, técnica y profesional de los riesgos fiscales, particularmente en los países más pequeños de la región, en los cuales los impactos de la materialización de estos riesgos suelen ser sumamente elevados.

4. *Mejorar el nivel y la calidad del ingreso público, en particular reduciendo los gastos tributarios.* Las mejoras de los ingresos no son todavía parejas entre los países de la región, ya que algunos tienen niveles de ingreso comparables con los de los países desarrollados, registran una amplia cobertura de la seguridad social y han podido aumentar la inversión pública para apuntalar el crecimiento económico, mientras que un número importante de países no logra la cobertura adecuada de gran cantidad de gastos sociales o no alcanza un apropiado nivel de inversión pública en infraestructura fiscalmente sostenible que mejore las perspectivas de crecimiento y calidad de vida de sus poblaciones. Así, la insuficiencia en la generación de ingresos tributarios sigue siendo un factor limitante para el desarrollo en numerosos países de la región.

De cara al futuro es necesario contar con políticas que permitan incrementar los ingresos tributarios de la forma más equitativa posible. La capacidad de generación de ingresos de la región sigue estando muy por debajo de su nivel potencial. La carga tributaria en América Latina oscila en torno al 20%, por lo menos un 3% por debajo del nivel potencial agregado, y con graves desequilibrios entre los distintos países. En todos los países las bases impositivas son estrechas, y la evasión y elusión continúan siendo elevadas. En varios países de la región los sistemas impositivos registran sesgos no favorables para el ahorro, ni para las inversiones ni el empleo. Por otro lado, es necesario focalizar más la política tributaria hacia el lado de los impuestos a la renta (sociedades, pero en especial el de personas físicas) y la propiedad (principalmente la inmobiliaria). Estos pueden hacer crecer la recaudación de forma más equitativa.

Es también importante aumentar la productividad del impuesto al valor agregado (IVA). Existe un marcado uso y abuso de gastos tributarios, particularmente en el IVA y en el impuesto sobre la renta (ISR), pero muy pocos países estiman adecuadamente los costos fiscales implícitos en ellos, y menos aún se publican de manera clara y desglosada. Por ejemplo, hay países donde el gasto tributario en forma de exenciones u otro tipo de ayuda es igual o supera el monto recaudado de los impuestos. Para un grupo de países con una carga promedio por debajo del 12% del PIB, el desafío de mantener la estabilidad fiscal y cerrar las brechas en la provisión de servicios sociales no es sostenible a largo plazo. Para otros países que logran recaudar una cifra equivalente o superior al 25% del PIB el desafío consiste en mejorar la calidad tributaria mediante la reducción de los costos de cumplimiento y las distorsiones al sistema productivo, a la par que se avanza en la progresividad de los impuestos. En general, es necesario evolucionar en materia de aplicación de impuestos a las pequeñas y medianas empresas, las actividades informales y en las zonas transfronterizas.

Con la globalización económica, uno de los desafíos del área fiscal es preservar un ambiente de equidad horizontal o igualdad de las condiciones y reglas del juego en los marcos tributario y regulatorio (nivelar el campo de juego), y evitar crear obstáculos al establecimiento de nuevos negocios o al desarrollo de los existentes, o sesgos que puedan perjudicar las decisiones de los inversionistas. Con la creciente integración de los mercados internacionales, es imprescindible respaldar el fortalecimiento de legislaciones que traten los aspectos tributarios de las operaciones internacionales, inclusive con el refuerzo de unidades especializadas en las administraciones tributarias.

5. *Mejorar la calidad del gasto público.* En materia de gestión del gasto público desde un punto de vista fiscal, la agenda se concentra en el desafío de asegurar la efectividad y eficacia del gasto y avanzar hacia su eficiencia, campo en el que se destacan los aspectos detallados a continuación.

En primer lugar, la región debe lograr un balance entre la capacidad de absorción de nuevos ingresos, en términos de administración de ingresos y, sobre todo, de su eficiente utilización en términos de gastos, y los recursos que efectivamente maneja cada nivel y cada organismo del gobierno. Es un tema íntimamente vinculado a la opción entre gasto actual y gasto futuro, y a la definición de adecuados balances entre sector público, sector privado o combinaciones de ambos. Por ello, la medición de la capacidad de absorción pondrá en la agenda mejores

instrumentos de comparación costo-beneficio entre los varios canales posibles de inversión y prestación de servicios, ya sea que esto último dependa directamente del sector público, funcione en asociación con el sector privado o quede totalmente en manos de éste. Esto tendrá especial relevancia en los gobiernos subnacionales –en muchos países de la región, los principales ejecutores de programas gubernamentales–, se trate de gasto de inversión, de gasto corriente o de la integración de ambos.

La medición de la capacidad de absorción lleva a la revisión de los mandatos, los recursos, la capacidad de gestión y los programas de fortalecimiento de gestión en las unidades y en los distintos niveles de gobierno. Esta nueva revisión de capacidades será diferente de los programas de fortalecimiento de capacidades de las décadas anteriores, que eran un fin en sí mismos y se orientaban a la dotación de capacidad genérica para atender las funciones de responsabilidad de cada agencia gubernamental. Ahora se busca ligar uno a uno la capacidad con los resultados esperados de la organización en un período determinado. Por ello, los programas son cambiantes, se orientan a la solución de problemas específicos y se ajustan en función de las políticas prioritarias y los resultados buscados por cada administración. Estos programas se inspiran más en el mejoramiento continuo y los modelos de control de calidad y de excelencia del sector privado que en mandatos permanentes o distribuciones rígidas de competencias entre las unidades de la administración pública.

La orientación a la obtención de resultados lleva a su vez a desafíos de gestión para los próximos años. Se deberá crear capacidad para identificar resultados prioritarios, con sus metas e indicadores de calidad, que tengan sentido en el conjunto de los propósitos del sector público y contribuyan a ellos. Esta necesidad, que viene siendo apoyada por los Bancos, está conduciendo a su vez a novedosos cambios en las relaciones de jerarquía y control entre el Centro de Gobierno (Presidencia, gobernación o ministerios de Finanzas, Planificación o Interior), que define las políticas prioritarias, los ministerios sectoriales y las agencias ejecutoras. En el mismo sentido, habrán de fortalecerse los incentivos para la coordinación de las prioridades de gasto entre niveles territoriales de gobierno, ya no sólo para fines de la sostenibilidad fiscal sino para fines de mejoramiento de los servicios con responsabilidades compartidas (véase el capítulo 2.2 sobre descentralización).

La coordinación de prioridades y el control de resultados continuarán flexibilizando la estructura y el funcionamiento de la administración pública. Lejos de compartimentos rígidos, a la manera de silos, los mandatos y los organigramas, el financiamiento y el personal, los procedimientos y la información serán revisados con el comienzo de cada administración, mediante métodos como los de planificación estratégica del tablero de comando, validados por los órganos superiores de gobierno. Se trata de métodos que vienen apoyando los Bancos, junto con otras herramientas de revisión de capacidad ajustadas al mandato y los resultados esperados de cada sector u organismo del gobierno, como ocurre por ejemplo con las evaluaciones del sector hacendario, o de la Central Finance Agency (CFA).

La revisión de la asignación de los recursos en función de resultados prioritarios coordinados dentro de los gobiernos prolongará el desafío de completar e institucionalizar en la región el presupuesto informado por resultados (véase el capítulo 2.6 sobre gestión por resultados). En el campo de la descentralización, este desafío habrá de plasmarse en el desarrollo de las transferencias fiscales condicionadas a la obtención de resultados y en el fortalecimiento de mecanismos de negociación de resultados prioritarios entre niveles de gobierno. Estos mecanismos se concentrarán cada vez más en los recursos “frescos”, disponibles para nuevas prioridades, como viene ocurriendo en muchos países de la región con los crecientes ingresos por regalías provenientes de la explotación de *commodities*. Se tratará de implantar nuevas instancias de identificación y aprobación de prioridades comunes que, expresadas en términos de indicadores de resultados, constituyen el compromiso individual de cada nivel de gobierno que administra recursos para las responsabilidades compartidas, sean responsabilidades tradicionales como las de infraestructura o gasto social, sean nuevas como las de innovación, ciencia y tecnología o la creación de un clima de competitividad y desarrollo territorial.

Finalmente, la identificación de resultados llevará, cada vez más, a resultados multianuales que demandan una planificación fiscal y programática igualmente multianual. Todo ello requerirá un afinamiento entre la planificación económica de mediano plazo, la programación multianual del gasto, el presupuesto y la programación de Tesorería. De este modo, los marcos fiscales de mediano plazo cumplirán, además de su papel vital en asegurar la sostenibilidad fiscal, un rol relacionado con la contribución del sector público a las metas de la administración y a los fines del desarrollo social y económico.

2.2 Descentralización

La génesis de los desafíos de la agenda futura: del énfasis en los resultados fiscales al énfasis en los resultados de servicios

Los comienzos del siglo XXI coincidieron con la renovación del interés de los gobiernos de América en algunos de los conceptos germinales de la corriente de la Nueva Gestión Pública, particularmente los de la gestión orientada por el resultado o el desempeño, y los de la entronización del cliente-ciudadano en el pináculo de la razón de ser del sector público. Los gobiernos nacionales complementaron sus presupuestos con mediciones de resultados que enriquecieron las decisiones de asignación de recursos; también desarrollaron nuevos instrumentos de monitoreo, consulta y evaluación. Una vez más, los Bancos promovieron y apoyaron estas iniciativas, tanto en el centro de gobierno (Presidencia o gobernación, y ministerios de Hacienda o Finanzas, Planificación e Interior y hasta en las oficinas de Contraloría) cuanto en los ministerios sectoriales (véase el capítulo 2.6 sobre gestión por resultados). Así fue como echaron raíces en los gobiernos de la región los tableros de comando, las cartas ciudadanas, la evaluación de programas y proyectos, los incentivos (monetarios o no monetarios) al desempeño, etc. Con ello, los gobiernos nacionales y los bancos pasaron a promover también la gestión por resultados en los niveles subnacionales.

La búsqueda de un instrumento de descentralización fiscal flexible, que permita la "integralidad" y, sobre todo, que asegure los resultados. Esta visión integral de la descentralización debe abarcar los dos lados de la política fiscal: el ingreso y el gasto. En el primer campo, aún queda un gran trabajo por hacer para consolidar una adecuada gestión de las potestades que existen en la actualidad y, a su vez, dotar a los gobiernos subnacionales de bases tributarias más sólidas y productivas. En ciertos países aún existe un exceso de centralismo fiscal y limitaciones de la estructura tributaria subnacional que disminuyen la capacidad de financiamiento y la autonomía de los gobiernos subnacionales. Además, el exceso de dependencia de las transferencias de los gobiernos nacionales y los diseños frecuentemente ineficientes de estas transferencias disminuyen la autonomía y efectividad de la gestión de los gobiernos subnacionales. Con sólo una o dos excepciones, existe en América Latina una tradición de altísima dependencia fiscal subnacional, que limita el esfuerzo fiscal propio, y una cultura de derecho adquirido sobre los recursos subnacionales que desincentiva la vigilancia externa y la rendición de cuentas de resultados. Se trata de percepciones arraigadas, que seguramente sólo podrán desmontarse de manera gradual.

En cuanto al componente del gasto, la preocupación por la medición, la evaluación y el control de resultados, o su vinculación a las decisiones de programas y presupuestos de gobierno, encontró un terreno abonado en las relaciones de financiamiento y de gasto entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. Las primeras reacciones de los gobiernos nacionales frente a las limitaciones de los modelos de descentralización para producir los resultados esperados por el ciudadano o de coparticipar en el logro de las metas prioritarias del nivel central o federal se hicieron evidentes desde el cambio de siglo. Por una parte, desde el ámbito nacional se optó por limitar el crecimiento de la proporción del gasto público que ocupan los gobiernos subnacionales, por lo menos hasta que no se evidencien los buenos resultados producidos por los niveles descentralizados. Para ello se contó, una vez más, con el apoyo de los bancos, particularmente de sus expertos sectoriales, que veían con singular preocupación el hecho de que no se alcanzaran las metas esperadas en cobertura o calidad de los servicios.

Por otra parte, los gobiernos nacionales prepararon audaces medidas de productividad o eficiencia, publicaron índices de calidad y cobertura de servicios y otorgaron reconocimientos a los gobiernos subnacionales que parecían demostrar un mejor desempeño. Para esto recibieron con frecuencia el respaldo de la cooperación técnica de los Bancos, de la mano de sus expertos generales o sectoriales en monitoreo y evaluación. Por su parte, los Bancos promovieron también evaluaciones rápidas de capacidad, que combinaban las demandas más urgentes de capacidad de gestión subnacional con las necesidades de armonización de cuentas y reportes del nivel nacional, y apoyaron la puesta en marcha modelos horizontales (por ejemplo, municipio a municipio) de fortalecimiento de la capacidad con base en las necesidades y la experiencia propias de los gobiernos subnacionales.

Más recientemente los gobiernos nacionales, con la colaboración de los Bancos, han venido apuntando a un instrumento relativamente novedoso en la descentralización latinoamericana: la transferencia fiscal destinada a la producción de un resultado y condicionada al logro de dicho resultado. Se trata de un instrumento que ya tenía algunos antecedentes en la década de 1990, y que fue profundizado y aclimatado por los Bancos a través de los programas de reembolso de gastos condicionados a la satisfacción de ciertos indicadores, generalmente de producto o impacto (Sector Wide Approach o SWAP).

Entre 2007 y 2011 varios países introdujeron transferencias condicionadas a resultados mediante diferentes modalidades. Una de las opciones fue reforzar fondos previamente dirigidos a transferencias de destinación general o de destinación específica, para condicionar, en el margen, la nueva transferencia a la demostración del esfuerzo fiscal adicional en materia de impuestos a nivel subnacional. Estas iniciativas se inspiraron con frecuencia en análisis y diálogos de política con los Bancos, que habían puesto en evidencia las altísimas tasas de dependencia que caracterizan las relaciones fiscales intergubernamentales de América Latina en comparación con las de los países de la OCDE. En otros casos se aprobaron transferencias adicionales, condicionadas a la satisfacción de la meta de colaboración esperada del respectivo nivel subnacional para con una política prioritaria del nivel nacional.

También se aprobó la posibilidad de suspender las transferencias de destinación especial previamente existentes si los gobiernos no alcanzaban las metas preestablecidas por el gobierno nacional o no cumplían con los planes de mejoramiento de la gestión señalados por este. Y hasta se introdujo la posibilidad de que la administración temporal del servicio (y de la correspondiente transferencia) pasase a manos del nivel de gobierno superior a aquel primordialmente responsable. Finalmente, en algunos países se está buscando condicionar las regalías que de tiempo atrás irrigan las arcas de todos o algunos de los gobiernos subnacionales de un país al logro de resultados de alcance regional o a las posibilidades de colaboración con metas superiores del gobierno central. Esta última es una innovación particularmente importante en estos años de apogeo de los precios de los productos básicos como en el caso de la industria minera, petrolera o gasera.

La agenda pendiente 2011-2020

A pesar de las diferencias y especificidades de los diversos países, se puede identificar una serie de retos que en mayor o menor medida están presentes en los distintos sistemas intergubernamentales y en los gobiernos subnacionales a lo largo del continente. Estos retos se pueden agrupar en las siguientes áreas:

1. *Estructura, apoyo y regulaciones del Estado.* En este frente la agenda próxima debe promover: a) una mejor definición del rol de los niveles intermedios en países unitarios, su empoderamiento, sobre todo en el área tributaria y en la coordinación de la política pública regional, y su relación con los otros niveles de gobierno; b) el alivio del exceso de subdivisiones territoriales horizontales o, en algunos casos, de niveles verticales de gobierno que atomizan la administración pública, y así socavan la capacidad de gestión local y las potenciales economías de escala en la provisión de servicios, y c) una mejora en la gestión municipal de las grandes ciudades.

Por tanto, la configuración de áreas metropolitanas, como unidades de planificación, gestión, financiamiento, control y evaluación de resultados, y la provisión de estímulos más definidos para las asociaciones de municipios en función de la prestación de servicios y la conformación de gobiernos regionales de cobertura sobre cuencas, corredores de transporte o condiciones ambientales comunes representan una renovación promisorio en cuanto a la escala a abordar. Finalmente, se requiere un esfuerzo mayor por parte del gobierno central para el fortalecimiento institucional y la capacitación de los gobiernos subnacionales, especialmente los municipios de menor tamaño y/o las áreas rurales. De manera complementaria y transitoria, deberá hacerse efectiva la aplicación del principio de subsidiariedad para proteger los servicios de aquellas jurisdicciones que no estén preparadas para cumplir con metas de calidad.

2. *Capacidad de gestión de ingresos de los gobiernos subnacionales.* En esta área, las acciones estarían enfocadas en dos frentes: a) mejorar la capacidad de gestión de ingresos subnacionales de modo que les permita a estos gobiernos mejorar el financiamiento de bienes y servicios con recursos propios y que reduzca las presiones innecesarias sobre el fisco nacional, y b) otorgar una mayor autonomía a los gobiernos subnacionales para la generación de ingresos propios, de manera que puedan controlar y administrar sus propias fuentes de recursos. En este sentido, se requiere un esfuerzo mayor en la movilización de recursos propios en los niveles subnacionales, donde la diversificación de la estructura impositiva y el esfuerzo fiscal propio, particularmente en el impuesto predial, forman parte de la agenda pendiente.
3. *Transferencias intergubernamentales más flexibles, estables y orientadas a resultados.* Las reformas futuras deberían facilitar el paso de las transferencias de insumos a transferencias de resultados, conservando un fino balance entre este nuevo esquema y un financiamiento estable y consistente en el tiempo. El logro de dicho equilibrio variará de contexto en contexto y para ello deberá contarse con el apoyo de los Bancos. Se requerirán reformas que condicionen efectivamente la transferencia de recursos y el respeto por la gestión propia a la obtención de resultados, no sólo de interés nacional sino también, y sobre todo, de satisfacción del ciudadano y de la comunidad. En muchas ocasiones se necesitarán reformas del nivel constitucional para desmontar fórmulas de transferencias que las garantizan o incluso aseguran su crecimiento indefinido, sin atención a los beneficios alcanzados. Se necesitará también reforzar el vínculo entre electores y gobernantes subnacionales, de modo que los primeros tengan voz efectiva en la selección de las prioridades locales y los segundos rindan cuentas de sus mandatos y sus promesas de campaña. Finalmente, deberá considerarse la reducción de las diferencias entre regiones dentro de un mismo país a la hora de redefinir las transferencias que se efectuarán, especialmente si se tiene en cuenta que en ALC dichas diferencias son significativamente mayores que en la OCDE, con el agravante de que en algunos países está en aumento.
4. *Condiciones y requisitos previos para el tránsito subnacional a la gestión de resultados.* Son muchos los requisitos que generalmente falta cumplir en América Latina para llegar a la gestión por resultados, tanto en el nivel nacional como en las administraciones subnacionales. O para garantizar el éxito de los programas promovidos desde los organismos multilaterales. Para ello, se requerirá el apoyo de los Bancos y deberán considerarse experiencias más avanzadas para definir los indicadores de las metas que se persiguen y para vincular decisiones de gasto con mediciones de resultados, para desarrollar sistemas de información que recojan objetivamente los resultados producidos y los comparen con los resultados comprometidos, para rendir cuentas públicas y asegurar formas de comunicación masiva, para evaluar externamente y para reforzar los gobiernos locales y regionales con capacidad gerencial de acuerdo con sus necesidades y demandas. Asimismo, se necesitará modernizar las agencias de los gobiernos nacionales responsables de coordinar con los niveles subnacionales y apoyar su fortalecimiento técnico. Todo ello demandará un replanteamiento de la asistencia técnica e iniciativas creativas de la asesoría de los Bancos.
5. *Mejoramiento de los regímenes de administración de recursos naturales.* Algunos de estos esfuerzos se han impulsado, con el apoyo de los Bancos, a propósito de las reformas al régimen de regalías mineras o petroleras, particularmente durante el prolongado apogeo de los productos básicos de los últimos tiempos. Estos recursos afectan

generalmente un ámbito supramunicipal y sus magnitudes demandan un manejo responsable y transparente por parte de los gobiernos subnacionales que los reciben. Por ello, estos recursos fluctuantes vienen también siendo condicionados o regulados por los gobiernos nacionales para asegurar productos o impactos prioritarios que combinen anhelos nacionales y subnacionales. Por otra parte, las reformas futuras deberían tender a mejorar la equidad en el reparto de las regalías producidas por esta fuente de recursos. También debería tenerse por objetivo estabilizarlos utilizándolos en la política anticíclica y evitar que se conviertan en un desincentivo al esfuerzo fiscal propio que se requerirá cuando termine el *boom* de *commodities*.

2.3 Seguridad ciudadana y justicia

La agenda pendiente 2011-2020

Más allá de la mejora relativa de la independencia externa (es decir, la independencia del Poder Judicial frente a otros poderes del Estado) y de la consolidación de las instituciones de justicia, los SAJ de la región enfrentan importantes retos también debido a un cambio generacional en los propios desafíos políticos y económicos, la captura de las instituciones por parte de las élites de poder (incluido el crimen organizado) y el aumento de las tasas de crimen y violencia en ciertas áreas de la región. Cabe destacar que ALC tiene una tasa de homicidios superior a 36 por cada 100.000 habitantes, lo que la convierte en la segunda región más violenta del mundo. Para ponerlo en perspectiva, debe recordarse que la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) consideran epidémicas las tasas de homicidio superiores a 10 por cada 100.000 habitantes. Asimismo, este nivel de criminalidad tiene efectos económicos graves. Por caso, en Centroamérica los costos relacionados con el crimen y la violencia alcanzan el 9% del PIB. Además, la baja capacidad de los sistemas de administración de justicia para enfrentar el crimen ha comenzado a crear otros problemas. Por ejemplo, el índice promedio de prisión preventiva de la región abarca aproximadamente al 68% de la población encarcelada, es decir el más alto de todas las regiones del mundo, y el promedio de hacinamiento de las cárceles es del 60%, y en algunos países llega al 80% (entre ellos, Brasil, Ecuador, El Salvador, Perú y República Dominicana).

Para coadyuvar a resolver estos problemas, la agenda de reformas para la siguiente década debería enfocarse en estos objetivos: i) mejorar la gobernabilidad del SAJ, ii) mejorar la calidad y el monitoreo del gasto, iii) fortalecer la gerencia de las funciones básicas para la prestación del servicio, lo cual incluye implantar nuevos procesos internos (*back-office*) y externos (*front-office*), iv) adoptar una visión de sector por encima de la de instituciones separadas, v) implementar sistemas estadísticos confiables, y vi) avanzar en la agenda de seguridad ciudadana.

A continuación, se examina más en detalle cada una de estas metas.

1. *Mejorar la gobernabilidad del SAJ.* Este aspecto tiene tres dimensiones principales: a) la naturaleza del liderazgo y de la gerencia, b) la rendición de cuentas y la transparencia, y c) la lucha contra la corrupción.

a) *Liderazgo y gerencia.* Debido a factores históricos, los ordenamientos jurídicos de la región han propiciado la existencia de SAJ compuestos de entidades distintas con considerables niveles de independencia (la cual proviene, en muchos casos, de expresas facultades otorgadas por la Constitución). Por una parte, esta independencia protege a las instituciones (especialmente al Poder Judicial y al Ministerio Público) contra injerencias políticas. Por otra, ha exacerbado la tendencia de instituciones que deberían operar en forma interdependiente en su trabajo y objetivos, a trabajar aisladamente, lo cual dificulta cualquier intento de abordar de manera sistémica y coordinada los problemas del sector. En algunos casos, los ordenamientos jurídicos han propiciado términos de liderazgo cortos, que desincentivan el desarrollo de la visión de largo plazo. Además, en gran parte, los Poderes Ejecutivos han abdicado sus responsabilidades como conductores

de la política nacional de justicia, cediéndola a los Poderes Judiciales y a los Ministerios Públicos y a otros órganos asimilados. En la práctica, no existe un mecanismo de coordinación efectiva del sistema ni ninguna institución que observe al SAJ como un todo. Todo ello dificulta la coordinación entre las entidades del SAJ y el desarrollo de una visión estratégica común. El liderazgo tiende a recaer en la microgerencia, en lugar de separar claramente las funciones colegiadas de adopción de políticas sectoriales de las funciones individuales de implementación de esas políticas, con líneas claras de autoridad y responsabilidad. Las nuevas tecnologías ofrecen la posibilidad de sortear muchas barreras hasta ahora existentes para facilitar la coordinación, el intercambio de información y la toma conjunta de decisiones sobre la base de evidencia empírica.

- b) *Rendición de cuentas.* Los Poderes Judiciales y los Ministerios Públicos, al igual que otras instituciones del SAJ, enfrentan desafíos en materia de rendición de cuentas. El hecho de que sean entidades cuya renovación, por lo general, no depende del ciclo electoral, dificulta la rendición de cuentas vertical por intermedio del voto. Para superar esta limitación, las sociedades desarrolladas han puesto en marcha mecanismos de rendición de cuentas, como informes periódicos, portales interactivos, oficinas de quejas, reclamos o sugerencias, y veedurías ciudadanas que no han evolucionado lo suficiente. La participación ciudadana, elemento esencial para la rendición de cuentas, debe fortalecerse. Precisamente, la ausencia de rendición de cuentas efectiva elimina los incentivos externos para la reforma y provoca un excesivo ensimismamiento de los Poderes Judiciales y los Ministerios Públicos. Asimismo, en relación con las restantes entidades del SAJ (entre ellas particularmente la policía y las instituciones penitenciarias), los mecanismos de rendición de cuentas en general son débiles debido a la ineficacia de las inspectorías y otros órganos de control, al inadecuado control social de la gestión pública y a las potenciales repercusiones políticas por el ejercicio del control.
- c) *Corrupción.* En América Latina los esfuerzos para una mayor transparencia se han centrado en la creación de páginas de Internet, la publicación de revistas y libros, y el establecimiento de oficinas de información. Sin embargo, en un sector moderno de justicia la transparencia debe medirse también con respecto a la información que el público recibe sobre las decisiones de las cortes, la publicación de los fallos, y otros procesos directamente relacionados con la prestación de servicios de justicia. Por ejemplo, en materia de transparencia preocupa la ausencia de estadísticas e información confiable, al igual que la falta de voluntad política para diseminar la ya existente. Si bien los SAJ constituyen potencialmente un factor clave en la lucha contra la corrupción, y se ha avanzado bastante en esta área durante los últimos años, las entidades del sistema todavía adolecen de problemas de captación del sistema judicial por parte de las élites de poder. La falta de transparencia y la corrupción deben solucionarse a fin de mejorar la eficiencia y eficacia del sistema judicial, en general, y como instrumentos de lucha contra el crimen, en particular. Algunas de las manifestaciones de la corrupción en el SAJ suelen tener consecuencias especialmente graves. Aparte de manifestaciones como el cohecho y el prevaricato, otras como la tortura, la brutalidad policial, la negación de cuidados médicos y alimentos a los detenidos o reclusos, la persecución judicial (o amenaza de persecución) de inocentes, la detención ilegal, etc., tienen un impacto sobre los derechos humanos y socavan la capacidad del SAJ para luchar contra el crimen y la corrupción, e incluso pueden llegar a exacerbarlos.
2. *Mejorar la calidad y el monitoreo del gasto.* Los presupuestos de los sistemas de justicia suelen ser de carácter *incremental*, y cubren casi exclusivamente los costos de funcionamiento, lo que deja poco espacio para las inversiones, en un contexto de crecientes demandas sociales sobre el desempeño de la justicia. Asimismo, se debe tomar en cuenta que pese al aumento de la demanda por una mejor justicia, es poco probable que los presupuestos aumenten de manera sustancial. Por ello, es imperativo que las entidades del SAJ aprendan a utilizar con mayor eficiencia los recursos disponibles y, para ello, es necesario que adopten medidas que les permitan mejorar la calidad y el impacto de su gasto. Desafortunadamente, los SAJ adolecen de sistemas inadecuados de información y de planificación, de seguimiento y ejecución del gasto (incluidos los sistemas de compras). Los sistemas existentes están diseñados para satisfacer las necesidades de las instituciones más que

las de los ciudadanos, y carecen de la capacidad para generar información estadística confiable. Por otra parte, la ineficiencia e ineffectividad del gasto del sector empeoran debido a la escasa coordinación entre las entidades del sistema, la cual se ve agravada por el inadecuado aprovechamiento de las TIC, y la ausencia de investigaciones científicas sobre la problemática del SAJ.

La mejora en la calidad y el impacto del gasto del SAJ puede apoyarse a través de un mayor compromiso de los ministerios de Hacienda o Finanzas en el diálogo sobre seguridad y justicia. Si bien este diálogo es común en los países de la región, pocas veces se ha canalizado a través de la incorporación del sector justicia en la creciente cultura del presupuesto por resultados. También es importante que haya un diálogo más efectivo entre los ministerios de Hacienda y el sector justicia a fin de establecer el nexo de los costos económicos, sociales y políticos que podría implicar la falta de asignación de recursos suficientes para el área de seguridad y justicia.

3. *Fortalecer la gerencia de las funciones básicas para la prestación de servicios del SAJ.* Los SAJ deben mejorar las prácticas gerenciales con respecto a sus funciones específicas de prestación de servicios. En su mayoría, las instituciones revelan diferentes grados de desarrollo gerencial; suelen ser ineficientes, lentas, poco accesibles, costosas, e ineficaces, y por lo general ejercen sus funciones de manera descoordinada.

Por ejemplo, en varios países de la región se han realizado (o se están realizando) importantes reformas legales para introducir procedimientos orales principalmente en las jurisdicciones civil, penal, comercial, familiar y laboral. La introducción de estos cambios requiere una considerable capacidad de planificación, coordinación y gestión, la cual –como ya se ha comentado– suele estar ausente. Además, la implementación de estas reformas requiere transformaciones sustantivas en los procesos y en la organización de los tribunales, una inversión considerable en tecnología e infraestructura física, y una reelaboración de las funciones a cumplir por los jueces en las distintas etapas del proceso y en la cultura, cuestiones que por lo general suelen generar una fuerte oposición al cambio. Por ello, los procesos de reforma deben afrontarse sobre la base de un diagnóstico que identifique los posibles obstáculos y estrategias de gestión del cambio coherentes con este.

4. *Adoptar una visión de sector por encima de la de instituciones separadas.* Como resultado de distintos factores, entre ellos la inadecuada gobernabilidad del SAJ, por lo general los países de la región han enfrentado las reformas de los SAJ de manera fragmentada, lo que ha generado y genera problemas de eficacia y eficiencia. Para mitigar estos problemas, se requiere un enfoque sistémico de las reformas. Sin embargo, debido a las dificultades de coordinación mencionadas, la experiencia sugiere que los proyectos tengan un alcance “curativo”, es decir que se trate de solucionarlos poco a poco, en la medida en que se vayan presentando las oportunidades, pero en el marco de una visión sistémica y de largo plazo.
5. *Implementar sistemas estadísticos confiables.* Tradicionalmente, la política judicial y de prevención del crimen se ha basado en ideología, anécdotas u opiniones, con independencia de la eficacia de las políticas, programas o prácticas llevadas a cabo dentro de cada uno de los enfoques ideológicos. Sin embargo, y teniendo en cuenta tanto las limitaciones fiscales antes citadas como la cada vez más exigente ciudadanía, los poderes públicos deben esmerarse en diseñar e implementar políticas efectivas y eficientes. La mejor manera de hacerlo es mediante la adopción de un enfoque pragmático basado en evidencia científica que identifique las causas de los problemas, y compruebe y evalúe las posibles soluciones, dentro de un proceso de “prueba y error”. Para ello, es necesario mejorar los procesos de recolección y análisis de la información, e instaurar una cultura de evaluación.

- vi) *Avanzar en la agenda de seguridad ciudadana.* En este sentido, se identifican como puntos fundamentales de la agenda a futuro: a) consolidar una doble transición: de políticas de gobierno a políticas de Estado y de políticas unilaterales a políticas integrales; b) consolidar una identidad que integre saberes y acciones *multiagenciales*; c) asimilar e implementar el concepto de que toda seguridad es *glocal* (global + local); d) instalar el enfoque de que la seguridad es un bien público que se coproduce con la participación de la sociedad civil y la responsabilización de actores estatales; e) presentar evidencia científica sobre los programas que funcionan (por qué

y cómo); f) lograr la aplicación judicial concreta de la normativa existente; g) colocar a los jóvenes y las mujeres como sujetos de primer orden de políticas de prevención de la violencia que sean socialmente intensivas; h) lograr una coordinación más eficaz con los medios de comunicación, y i) pasar del autogobierno policial al gobierno democrático de la policía.

Para coadyuvar a los países a enfrentarse a estos desafíos, los Bancos disponen de los instrumentos adecuados. Los enfoques sectoriales, hasta la fecha nunca usados en el sector, se insinúan como un instrumento apropiado para enfrentar los problemas de gobernabilidad y de enfoque sistémico. En línea con la Declaración de París, la combinación de enfoques sectoriales con modalidades de ejecución de canasta única puede ofrecer la posibilidad de generar los incentivos necesarios para vencer la resistencia a coordinarse y adoptar un enfoque sistémico. Finalmente, dado el desconocimiento sobre qué es lo que funciona y cuáles son los beneficios, los Bancos pueden ayudar sobremanera enfatizando los aspectos de efectividad en el desarrollo mediante el diseño de operaciones altamente evaluables y conduciendo las respectivas evaluaciones de impacto.

2.4 Gestión pública

La agenda pendiente 2011-2020: adaptar la gestión pública al nuevo ciudadano

El nuevo ciudadano que emerge del actual contexto político, económico y social genera nuevas demandas sobre los Estados de la región. Eventos como la consolidación de las instituciones democráticas, la amplia difusión de las TIC, las redes sociales y la globalización económica recalcan la necesidad de renovación permanente del sector público para hacer frente a los desafíos planteados por la búsqueda de competitividad de las empresas y la mejor calidad de vida de la población. Muchas de las reformas de las décadas anteriores han generado una ampliación significativa de la cobertura de los servicios sociales, y han puesto en evidencia el desafío ahora existente de aumentar la calidad de esos servicios. En este sentido, se identifican los siguientes puntos en la agenda a futuro para la modernización de la gestión pública:

1. *Fortalecer los esfuerzos en el largo camino hacia la modernización de la gestión del capital humano en el sector público.* Es recomendable que los esfuerzos de reforma se orienten a lograr mayores garantías de mérito efectivo en la selección y contratación de funcionarios del servicio civil, así como también una mejor coordinación estratégica de la gestión del servicio civil con las políticas públicas sectoriales, un progresivo alineamiento de los sistemas de carrera y de remuneraciones con criterios de mérito, flexibilidad, transparencia y equidad, y una mejor coordinación estratégica de la gestión del servicio civil con las directrices fiscales y políticas públicas sectoriales.
2. *Continuar los esfuerzos de coordinación institucional y modernización y, en particular, fortalecer el centro de gobierno.* A partir de la evolución ya lograda, hay oportunidades para consolidar la modernización de la gestión interna del sector público, con énfasis en el fortalecimiento de los procesos decisorios que garantizan una mejor calidad y efectividad del gasto público, tras la oferta de información oportuna y de calidad, y la incorporación de prácticas de gestión de riesgos que respondan a las particularidades de cada situación nacional. La complejidad de la acción gubernamental demanda que los procesos de descentralización y el fortalecimiento del centro de gobierno caminen en paralelo, exigiendo el perfeccionamiento de los mecanismos de coordinación institucional. Los gobiernos de la región necesitarán continuar incrementando su capacidad técnica en el centro del poder político y abrir el proceso de formulación de políticas a un mayor nivel de *contestabilidad* para mejorar la calidad de sus políticas públicas.

Asimismo, la necesidad de ofrecer respuestas rápidas y adecuadas en ambientes dinámicos y complejos plantea la importancia de que las nuevas reformas estructurales del sector público en la región se orienten a mejorar la institucionalidad en áreas como la regulación de mercados y la oferta de servicios públicos.

3. *Proseguir en el proceso de modernización de la prestación de servicios y de las administraciones tributarias, y promover el uso de nuevas tecnologías de la información para la innovación en la entrega de servicios.* La legitimidad política de los gobiernos democráticos va a estar cada vez más vinculada a su capacidad de ofrecer servicios públicos de calidad de forma transparente y sostenible, en un contexto en el cual el ciudadano interactúa cada vez más con los proveedores estatales o privados. Sin embargo, para lograr una prestación de servicios públicos que satisfaga la demanda de la ciudadanía es esencial trasladar –especialmente a las áreas de gobierno a cargo de las políticas sociales– modelos y herramientas de gestión que aseguren que los recursos sean destinados a los beneficiarios finales correctos, y generar incentivos para mejorar la calidad de los servicios ofertados, reducir los costos de transacción para ciudadanos y empresas, y lograr una mayor participación de la ciudadanía en la planificación, el suministro y el control de esos servicios. Los Bancos deberán apoyar a los países en la mejora de su capacidad para formular políticas y modernizar sus modelos de prestación de servicios, lo cual incluye ventanillas únicas para la provisión integrada de servicios y otros mecanismos similares que promuevan un mejor acceso, con base en la utilización estratégica de TIC (véase el párrafo siguiente), y la simplificación de los procedimientos administrativos. Será clave generar y difundir innovaciones, sobre todo con respecto a los formatos organizacionales y a los mecanismos que apoyen alianzas con la sociedad y el sector privado.

Las últimas ediciones del Informe Global sobre Tecnología de la Información del Foro Económico Mundial (FEM) muestran que en todos los países de la región los individuos tienen un mayor nivel de preparación para el uso de tecnología que el que tienen los gobiernos. Esta es una clara señal de que los gobiernos enfrentan el reto de utilizar las nuevas tecnologías como herramientas de transformación de la administración pública. Los nuevos recursos tecnológicos que viabilizan la comunicación entre múltiples sistemas de información abren la posibilidad de enfrentar de forma más efectiva la tradicional fragmentación burocrática del sector público en la región, poniendo al ciudadano en el centro de la acción gubernamental. Ese ciudadano se convertirá progresivamente un agente activo de los procesos de producción, oferta y control de los bienes y servicios públicos, con ganancias en términos de calidad y costos para los gobiernos que sepan aprovechar ese potencial. Para tal fin, debe incrementarse y perfeccionarse la oferta de mecanismos que empoderen directamente a los ciudadanos, ya sea con recursos financieros (como transferencias condicionadas o *vouchers*) ya con información oportuna y de calidad (gobierno abierto y Web 2.0). Mientras que en el pasado el ciudadano quedaba como un agente pasivo de la acción gubernamental, en el futuro el sector público deberá amoldarse cada vez más a la medida de las necesidades del nuevo ciudadano, apoyándose en una administración pública más moderna, eficaz y eficiente.

4. *Mejorar el registro de personas (identificación de los ciudadanos desde su nacimiento), empresas y propiedades.* Dado que el establecimiento de registros confiables y transparentes es clave para tener un sector público eficiente y eficaz, y un sector privado dinámico y competitivo, los Bancos considerarán como una importante línea de acción el apoyo de las instituciones de la región responsables de los registros de las personas, empresas y propiedades, con los objetivos de: a) crear vínculos y sinergias entre registros; b) corregir la inscripción insuficiente y tardía de nacimientos y fallecimientos; c) fortalecer los registros de identidad legal, catastrales y empresariales; d) reforzar el respaldo de la capacidad institucional de otros sectores, cuyo suministro de servicios depende de la calidad de los registros; e) contemplar el uso de plataformas tecnológicas integradas en torno a la función registral del Estado, evitando “silos verticales” de información y simplificando la relación con el ciudadano y el sector privado; f) mejorar la base de información que apoya a la formulación de políticas públicas, y g) expandir los métodos de pago eficientes y modernos alineados con estos registros fortalecidos.

5. *Mejorar la gestión pública a nivel sectorial.* Además de continuar con los esfuerzos de la mejora de la gestión en sectores sociales como educación, salud y protección social, los países de la región deberán abordar los desafíos

de gestión pública en sectores como energía, transporte y agua y saneamiento, entre otros, los cuales plantean desafíos particulares y acercamientos novedosos.

2.5 Gestión financiera del sector público

La agenda pendiente 2011-2020

La instauración de un sistema objetivo, oportuno y único de cuentas fiscales, que respete el orden institucional interno, observe los mejores estándares internacionales y sea útil a la vez para las decisiones financieras y para el control legal y el de resultados ha demostrado ser un proyecto de largo plazo en América Latina.

Los desafíos de la próxima década brotan de las lecciones aprendidas en las dos décadas pasadas y se relacionan tanto con el sistema integrado como con sistemas particulares que requieren especial atención. A continuación se enumeran los cinco principales retos en la agenda de gestión financiera y se presenta una agenda detallada para cada uno de estos desafíos.

1. *Instalar, mantener y actualizar un sistema integrado de manejo financiero.* Este objetivo enfrentará, entre otros, los siguientes desafíos y requerirá especialmente el apoyo de los Bancos en los siguientes puntos:

- Consolidar la estructura de gobierno de las reformas en proceso y del sistema una vez instalado. Son dos estructuras diferentes, pero ambas necesitan del apoyo político de más alto nivel dentro del gobierno.
- Comprometer el liderazgo activo de la capa directiva del ministerio de Finanzas o Hacienda, cuanto menos hasta el tercer o cuarto nivel, para con el proyecto de reforma.
- Continuar promoviendo y asegurando, desde la cúpula de gobierno del sistema, la armonización legislativa indispensable para contar con un marco constitucional y legal coherente, que permita el desarrollo y la jerarquía del sistema dentro de todas las oficinas públicas relacionadas con la planificación, la contratación, el financiamiento, la ejecución, el registro, y la vigilancia y el control de las transacciones.
- Acentuar el vínculo entre los sistemas de registro de transacciones fiscales y financieras, por una parte, y la medición y asignación de partidas presupuestarias basadas en la información de resultados, por otra, para mejorar la calidad del proceso decisorio de asignación y ejecución del gasto a fin de lograr resultados en el sector público, a partir de la incorporación y el uso de información e indicadores de desempeño en todo el ciclo presupuestario (formulación, ejecución, monitoreo y evaluación).
- Asegurar la consistencia y avanzar en los vínculos entre los registros de transferencias de las unidades del gobierno central y unidades que no siguen propiamente la contabilidad gubernamental, como las empresas públicas y las asociaciones público-privadas.
- Observar en todo tiempo que el desarrollo de sistemas de información y comunicación sigue y depende del negocio. El negocio está definido por el ciclo hacendario o el ciclo de las finanzas públicas, desde que se compromete un peso de ingresos hasta que se rinde cuentas por la utilización de ese peso.
- Continuar con los programas de capacitación, comunicación y estrategia del cambio, esta última con inclusión de los líderes de la transformación en todas las unidades de gobierno involucradas.
- Continuar avanzando en los análisis de costo-beneficio de la naturaleza, los alcances, las opciones y los precios de las distintas estrategias posibles para la instalación de sistemas, aportando ejemplos de desarrollos internos (*in-house*, con o sin la contratación de firmas, o el uso de un código abierto u *open source*), o mediante un proveedor externo de licencias (disponibles para la venta, o tipo *off-the-shelf*).

- Subrayar los beneficios de los sistemas integrados al mismo tiempo que se advierten mejor los costos, riesgos, fases y tiempos de los proyectos de instalación de sistemas integrados. Producir estudios de casos y difundir experiencias internacionales, complementados ambos con una guía de gestión de la reforma para los encargados de la toma de decisiones en las oficinas de Presidencia o de Hacienda y para los líderes responsables del proyecto de reforma.
 - Comprometer a los principales encargados de la toma de decisiones políticas de cada país con estos proyectos de mediano y largo plazo, y asegurar la continuidad entre las administraciones saliente y entrante. Redefinir las líneas de base según los logros ya alcanzados, fragmentar las metas alcanzables por cada gobierno y por cada líder de proyecto, y ajustar periódicamente la visión final del sistema.
2. *Mejorar los sistemas de inversión durante la próxima década.* Este punto ha de responder a dos demandas del nivel nacional y de los niveles subnacionales: la demanda para equilibrar las exigencias de control de calidad de este gasto variable de los gobiernos con la agilidad que demandan la comunidad y la economía y con la periodicidad multianual que requieren generalmente los grandes proyectos, y la demanda de armonización y complementación de prioridades de inversión, especialmente en las funciones de responsabilidad concurrente entre varios sectores o varios niveles de gobierno. Estas dos demandas se atenderán mediante varios instrumentos que ya han sido apoyados y experimentados por los Bancos o que en algunos países de la región se encuentran en su fase inicial, entre los cuales se incluyen:
- Los vínculos entre la planificación fiscal de mediano plazo, la programación multianual de la inversión y el presupuesto anual, con utilización en todos los casos de un sistema común de registro y seguimiento de la ejecución y de los resultados de los proyectos.
 - La mejor definición de las prioridades de gobierno o los compromisos de inversión de cada administración, de modo que dichas prioridades puedan bajarse en cascada a proyectos de inversión que tienen que ser priorizados por niveles intersectoriales de planificación o a los proyectos de inversión de unidades ejecutoras, entre ellas las agencias autónomas del gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. Para todo ello será fundamental fortalecer el control de calidad de las políticas públicas, incluida especialmente la estrategia de implementación de las mismas, y también el control de resultados, con responsabilidades precisas y la rendición de cuentas públicas de la Presidencia, de los ministerios y de los gobiernos subnacionales. Coadyuvará también el avance de la región hacia transferencias fiscales intergubernamentales condicionadas a resultados (véase el capítulo 2.2 sobre descentralización).
 - La asistencia técnica para la revisión y corrección de regímenes que pudieran estar excesivamente regulados, especialmente en las fases de preinversión y de contratación, y particularmente respecto de inversiones relativamente estándares y de bajo monto.
 - La proyección de la vigilancia de las oficinas de inversión pública a las fases de ejecución, utilización, mantenimiento y reposición de la inversión, con indicadores y sistemas de información oportunos y confiables para todas las partes involucradas. Una mayor utilización de las tecnologías de la información en la contratación para elevar la transparencia y la calidad de la supervisión.
3. *Completar la Cuenta Única del Tesoro (CUT).* En la mayor parte de las Tesorerías de la región, que son las que aún no tienen una CUT propiamente dicha, se buscará avanzar en este camino mediante las siguientes acciones:
- Renovar el mandato de las Tesorerías, de instituciones pagadoras a oficinas responsables de la gestión financiera moderna.
 - Fortalecer la capacidad de programación financiera y reforzar los vínculos entre la gestión de caja y la ejecución presupuestaria, idealmente dentro de los sistemas de gestión financiera integrada.

- Generar información oportuna y confiable para los encargados de la toma de decisiones fiscales y monetarias, y a su vez conectar estas políticas con los procedimientos operativos de las Tesorerías.
 - Concluir la centralización del manejo de fondos públicos y reducir el uso de onerosos mecanismos de intermediación. Obtener el mayor rendimiento posible mediante un manejo racional de la liquidez. Reducir el tiempo de acreditación de los ingresos públicos en las cuentas gubernamentales. Promover la sustitución de transferencias entre cuentas bancarias por transferencias virtuales.
 - Al mismo tiempo, mantener la propiedad y la disponibilidad de los recursos en las instituciones propietarias y asegurar niveles adecuados de descentralización operativos.
 - Continuar con la identificación de los titulares de cuentas y con el registro de los recursos disponibles para las instituciones de cada sector.
 - Mejorar la asistencia al público mediante una mayor transparencia, la certeza de las fechas de pago y una mejor conexión con el sistema de adquisiciones.
 - Realizar programas de gestión del cambio entre el personal de las Tesorerías, especialmente el personal de mayor antigüedad.
 - Continuar con el apoyo de las Tesorerías más avanzadas, particularmente las de otros países latinoamericanos que operan en un contexto institucional similar. Por otra parte, reforzar la promoción y el apoyo de los Bancos y del FMI. Este refuerzo será especialmente crítico en la medida en que la época de relativa bonanza que vive la región puede desalentar cualquier esfuerzo adicional que se requiera, y reducir el apetito por los beneficios de la CUT.
4. *Armonizar los sistemas de registro, presentación y reportes de las transacciones entre los diferentes niveles de gobierno.* Este desafío se hará más intenso cuanto más avance el sector público latinoamericano hacia la gestión por resultados. En la próxima década habrá de atenderse mediante las siguientes tareas:
- Mejorar la capacidad para diseñar transferencias, el financiamiento de contrapartida u otras vías de financiamiento en las que participe el gobierno nacional, que contengan los incentivos necesarios para que los gobiernos subnacionales continúen desarrollando sistemas armónicos, los utilicen efectivamente y los hagan suyos en todos los sentidos.
 - Evaluar la calidad y la sostenibilidad, pero también validar los sistemas de gestión financiera de más expedita y menos costosa instalación que a su vez resulten menos ambiciosos que los sistemas absolutamente integrados, especialmente para los gobiernos regionales de menor capacidad fiscal o para los municipios más pequeños.
 - Conformar instancias de negociación, capacitación y diseminación de los estándares comunes.
 - Continuar y extender los programas de apoyo y asistencia técnica a los gobiernos subnacionales y a las unidades de administración interna del nivel nacional, como los de las unidades responsables del monitoreo de las reglas fiscales para los gobiernos subnacionales. Estos programas deberían individualizarse según la demanda de los gobiernos regionales y locales interesados.

Para concluir, la gestión financiera pública tiene un rol estratégico para la modernización de la gestión pública como un todo en los países de la región latinoamericana. Organizar información no es un desafío exclusivamente tecnológico: exige liderazgo y el logro de consensos. La experiencia internacional muestra que el liderazgo del área económica y el poder de liberar pagos solamente si se ingresó la información en todos los campos del ciclo del gasto público pueden contribuir a mejorar la calidad de las decisiones y modernizar la gestión pública. En este

sentido, es necesario seguir avanzando hacia sistemas financieros integrados, modernos y transparentes, que puedan mejorar la eficiencia, la eficacia y la rendición de cuentas de la gestión pública, para incrementar la calidad de los servicios al ciudadano y el logro de resultados, y contribuir así a una mayor efectividad en el desarrollo. Para ello, los Bancos seguirán apoyando el establecimiento de marcos legales e institucionales modernos y de sistemas de gestión de recursos públicos eficaces y transparentes, y promoviendo el desarrollo de capacidades, la innovación y la participación ciudadana.

5. *Continuar mejorando la transparencia de las finanzas públicas, y promoviendo la innovación y la participación ciudadana.* La tendencia hacia iniciativas de presupuestos abiertos (*open budgets*) llama a un trabajo más integrado entre sistemas e instituciones de la administración financiera y de acceso a la información, incluida la sociedad civil.

2.6 Gestión por resultados

Hacia la consolidación de la gestión por resultados: la agenda pendiente 2011-2020

Aunque cada país posee fortalezas y debilidades propias, y se encuentra en una etapa particular de su desarrollo institucional, es posible establecer un conjunto de acciones prioritarias que todos deberían emprender para fortalecer sus capacidades de gestión para la consecución de resultados. Es importante avanzar de manera integral y gradual en la implementación de la GpRD, aprovechando la sinergia que se crea al actuar simultáneamente en varios pilares técnicos. No obstante, hay que tener presente que no existe un programa o una agenda válidos para todos los casos. Los impulsores de las reformas deben analizar con cuidado el contexto institucional, legal y político de su país, y proponer una estrategia de cambio que concilie lo urgente con lo posible y lo deseable. En los siguientes puntos se plantean los desafíos pendientes para impulsar la institucionalización de la GpRD en ALC, desafíos que cruzan todas las áreas temáticas de modernización del Estado analizadas anteriormente:

1. *Fortalecer la planificación para resultados articulando la visión de largo plazo con el plan de mediano plazo y el plan de mediano plazo con el presupuesto.* Preferentemente, la planificación orientada a resultados debe partir de una visión de largo plazo que represente los objetivos comunes y plurales de la ciudadanía. Esa visión servirá de base para el ejercicio de la planificación de mediano plazo, que contendrá los objetivos prioritarios de cada administración, así como también las estrategias y los programas para lograrlos, las metas que se proponen alcanzar y los indicadores para observar su avance. La desagregación de las metas superiores de gobierno en programas de gestión por resultados, con los responsables de estos últimos en los ministerios y agencias autónomas del gobierno central, o en los gobiernos descentralizados, es todavía una técnica en desarrollo y un desafío institucional en la mayor parte de los países avanzados del mundo. América Latina, al igual que los países tradicionales de la OCDE, está experimentando con vías de desagregación y responsabilización adecuadas a las características de los regímenes políticos y el marco constitucional y legal prevaeciente en cada país. Los programas y las metas del plan deben sustentarse en las posibilidades ciertas de los recursos financieros de corto y mediano plazo, por lo cual es imprescindible que se realice un trabajo articulado entre las entidades encargadas del plan y del presupuesto.
2. *Implementar gradualmente un PpR o presupuesto informado por resultados.* El objetivo central del PpR es introducir en el proceso presupuestario las metas prioritarias y los programas y recursos para lograrlas. Para ello, el proceso presupuestal y los actores que intervienen en él deben alinearse en torno al logro de esos resultados. Así, durante la etapa de diseño del presupuesto, las oficinas encargadas deben incluir indicadores sobre el desempeño de los programas a los que se debe asignar recursos, y el Congreso debe demandar y utilizar la información sobre el monitoreo y la evaluación de los programas durante la etapa de discusión de la aprobación presupuestaria. Finalmente, las entidades fiscalizadoras superiores deben incluir en sus tareas la evaluación de la gestión, más allá del análisis legal y contable (véase el capítulo 2.5 sobre gestión financiera del sector público).

3. *Fortalecer la gestión financiera y la gestión de riesgos integrada, y orientarlas al logro de resultados.* La gestión financiera pública debe registrar las partidas asignadas y ejecutadas para la producción de un resultado; debe también procurar que los recursos asignados a los programas y los proyectos estén disponibles oportunamente y en los volúmenes acordados (véase en particular el apartado sobre gestión financiera del sector público). Para incrementar la transparencia en la asignación y en la ejecución, y para elevar la eficiencia en el uso de los recursos públicos que se utilizan en la ejecución del plan nacional de mediano plazo, se requiere: a) integrar los subsistemas de administración del presupuesto, contabilidad, crédito público, Tesorería y administración tributaria en los ámbitos normativo, institucional e informático (la arquitectura de estos subsistemas debe posibilitar que los recursos y la información necesaria para elaborar, ejecutar, monitorear, auditar y evaluar los resultados del presupuesto estén disponibles oportunamente); b) lograr que las normas que regulan dichos subsistemas estimulen la iniciativa de los gerentes públicos para alcanzar los resultados; c) realizar una gestión de riesgos fiscales que contemple todos los pasivos contingentes, y d) asegurar que el presupuesto ejecutado no tenga desvíos significativos del presupuesto programado.
4. *Promover la capacidad transaccional de los sistemas electrónicos de compras públicas.* El uso de sistemas electrónicos modernos, regulados por un marco normativo adecuado permite transparentar los procesos de adquisiciones gubernamentales, reduce la corrupción, estimula la competencia y contribuye a la eficiencia. Para aprovechar al máximo el potencial de estos sistemas es necesario vincularlos con los sistemas modernos de registro e información de las transacciones fiscales del Estado y expandirlos a todo el sector público, tanto en el ámbito nacional como en el subnacional (véanse los capítulos 2.2 sobre descentralización y 2.5 sobre gestión financiera del sector público). Para ello, se deben consolidar sistemas que aseguren: a) la oportunidad de la provisión de bienes y servicios para alcanzar los resultados previstos; b) procesos competitivos y ampliamente conocidos por compradores y por proveedores; c) acceso sin restricciones a todos los proveedores que estén en condiciones de competir; d) mecanismos que garanticen que los precios y la calidad de los bienes y servicios adquiridos sean adecuados, y e) reglas y mecanismos que permitan realizar reclamos o quejas sobre el proceso de adquisiciones y la adjudicación de contratos.
5. *Desarrollar el control interno a posteriori.* El control interno debe ser un aliado de las instituciones y de los gerentes públicos en la búsqueda de los resultados esperados. Por eso, es necesario realizar un control ex ante más efectivo pero limitado, y fortalecer un control a posteriori que se oriente a promover el logro de resultados (véase el capítulo 2.5 sobre gestión financiera del sector público). Para lograrlo se requiere: a) contar con oficinas de control interno articuladas a la función gerencial de las instituciones; b) implementar sistemas de información e indicadores sobre los resultados de la gestión institucional, y c) desarrollar gradualmente instrumentos y procedimientos de control interno a posteriori, además de los controles ex ante.
6. *Garantizar la independencia del control externo y orientarlo al examen de resultados.* El control externo debe apoyar las reformas institucionales que pretende construir una gestión pública orientada a resultados. Para ello, se requiere que la Entidad Fiscalizadora Superior actúe con independencia y enfoque su análisis no sólo en los procedimientos y en la conformidad entre la asignación presupuestaria y el gasto, sino también en los efectos de la acción gubernamental. (véase el capítulo 2.5 sobre gestión financiera del sector público). Además, es necesario que se garanticen: a) la independencia real de las entidades superiores de fiscalización; b) sistemas de información sobre los resultados de la gestión institucional; c) instrumentos y procedimientos de auditorías de desempeño, y d) la presentación oportuna de los informes al Congreso y a la ciudadanía.
7. *Emprender estrategias de consolidación de la cobertura y de mejoramiento continuo de la calidad de los bienes y servicios.* La entrega de bienes y servicios concreta la creación de valor público y es la cara visible de la gestión gubernamental ante los ojos de la ciudadanía. Por ello, es muy importante que los sectores cuenten con estrategias de mejoramiento continuo de la calidad de los bienes y servicios que producen, así como también de la ampliación o consolidación de su cobertura, sean estos educación, salud, seguridad pública o registro civil (véase

- el capítulo 2.4 sobre gestión pública y el capítulo 2.3 sobre seguridad ciudadana y justicia). Todas las entidades públicas deberían contar con una estrategia de GpRD institucional, comenzando por aquellas que tienen mayor participación en el presupuesto del Estado. Además, es indispensable fortalecer la evaluación ex ante de los proyectos y procurar su correspondencia con los objetivos y las estrategias nacionales de mediano plazo. Para ello es necesario: a) diseñar o consolidar sistemas de evaluación ex ante de los programas y los proyectos que permitan identificar sus costos y beneficios sociales, y que aseguren su pertinencia para el logro de los objetivos y las metas establecidos en los planes sectoriales y de mediano plazo, y b) desarrollar estrategias de mejoramiento de la calidad de los bienes y servicios producidos por los ministerios sectoriales mediante una gestión enfocada en el usuario o cliente.
8. *Institucionalizar el monitoreo y la evaluación como funciones articuladas en todos los pilares de la GpRD.* La única manera de saber si la gestión pública produce los resultados esperados es disponer de información oportuna y confiable sobre los cambios que aquella genera en la sociedad. Esto contribuirá a mejorar la gestión tanto de las autoridades políticas como de los gerentes públicos y de los prestadores de servicios. Para que los sistemas de monitoreo y de evaluación alcancen todos los pilares del ciclo de gestión es necesario: a) diseñar o consolidar sistemas articulados de monitoreo y de evaluación independientes que cuenten con normas, procedimientos y mecanismos específicos para la evaluación y el monitoreo de las políticas, los programas y los proyectos; b) institucionalizar el uso y el mejoramiento de indicadores con el apoyo de sistemas de información que recojan, agrupen, vigilen y diseminen los resultados alcanzados; c) asegurar mecanismos e incentivos para el uso de los informes de evaluación y de monitoreo, y d) implementar procesos para que la información sobre el monitoreo y la evaluación sea difundida y conocida por el Congreso y la ciudadanía.
 9. *Mejorar la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre los resultados de la gestión pública.* La rendición de cuentas por parte de los gobernantes es un aspecto central de la GpRD. Internet puede contribuir positivamente a este propósito mediante la difusión periódica de la información. No obstante, se requiere que esa información dé cuenta de los resultados obtenidos y no solamente de las acciones realizadas. Los ciudadanos tienen derecho a saber cuáles fueron los resultados que lograron las autoridades con el uso de los recursos públicos. Asimismo, es importante poner a disposición de la ciudadanía toda la información institucional relevante sobre el plan, el presupuesto, la gestión financiera, los informes de auditoría, y la marcha de los programas. La rendición de cuentas sobre los resultados contribuye a fomentar la demanda ciudadana por una mejor gestión pública (véase el capítulo 2.4 sobre gestión pública).
 10. *Orientar la gestión de los recursos humanos hacia el logro de resultados.* La creación de una cultura institucional fundamentada en el mérito es la base para una gestión de los recursos humanos orientada al logro de resultados. Esta es una tarea compleja que debe acometerse en forma continua (véase el capítulo 2.4 sobre gestión pública). La creación de equipos con cuadros profesionales que operen las decisiones gerenciales en una cultura de resultados es la base fundamental para el éxito de la implementación de la GpRD. Estos profesionales deben capacitarse y entrenarse permanentemente, tener remuneraciones adecuadas y estabilidad laboral, y su desempeño debe evaluarse de manera técnica. Los aspectos sobre los que es necesario trabajar son: a) un marco legal e institucional para la gestión de los recursos humanos que estimule el logro de resultados e incentive el buen desempeño; b) un sistema de contratos de desempeño para los gerentes públicos, y (c) la capacitación permanente en GpRD para los empleados públicos de todos los niveles: gerentes, técnicos superiores y prestadores de servicios. Un punto pendiente en la agenda analítica de los Bancos si se mira hacia el futuro será evaluar cuidadosamente la introducción de sistemas de remuneración basados en el desempeño, ya que a la fecha no han demostrado ser lo suficientemente efectivos pese al interés que han generado en los países de la región.

Fuentes consultadas

Banco Mundial. 2008. *Public Sector Reforms, What Works and Why?* Washington, D.C.: Banco Mundial.

Disponible en:

http://siteresources.worldbank.org/EXTPUBSECREf/Resources/psr_eval.pdf.

----- . 2010. *Results, Performance Budgeting and Trust in Government*. Washington, D.C.: Banco

Mundial. Disponible en:

<http://go.worldbank.org/9Y1WSO85W0>.

----- . 2011a. *Financial Management Information Systems: 25 years of World Bank Experience on What*

Works and What Doesn't. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en:

http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/285741-1303321730709/WBStudy_FMIS.pdf.

----- . 2011b. *La formulación de políticas públicas en la OCDE: ideas para América Latina*. Washington,

D.C.: Banco Mundial. Disponible en:

http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPPUBSECGOV/Resources/OECD_IDEAS_spanish.pdf.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2007. *El estado de las reformas del Estado en América Latina*.

Washington, D.C.: BID.



Transformaciones y Desafíos: Democracia, Ciudadanía y Estado.



Alvaro Pinto

Coordinador de Gobernabilidad Democrática del Bureau Regional
para América Latina y el Caribe del PNUD

Angel Flisfisch

Consultor del PNUD

Introducción: Democracia y el nuevo rol para el Estado

Durante la primera década del siglo XXI América Latina ha gozado de una relativa bonanza económica, ha logrado consolidar la democracia como régimen político y ha desarrollado una serie de iniciativas en políticas sociales logrando disminuir la pobreza. La región se ha caracterizado a la vez por un dramático aumento de la inseguridad ciudadana, el crimen y la tasa de homicidios. La confianza en las instituciones políticas no ha aumentado significativamente en los países donde se ha registrado progreso social, y ha caído aún más en los otros.

La presencia o ausencia del Estado ha sido una variable crucial. En algunos casos, su protagonismo ha tenido efectos positivos. En otros, su rol disminuido ha facilitado consecuencias negativas. Así, ha jugado en varias situaciones un papel importante en el ámbito económico, político y social, ampliando la ciudadanía social y política. En el polo opuesto, las deficiencias en cuanto a Estado de Derecho e institucionalidad han provocado o permitido en parte de nuestra región altos grados de corrupción, arbitrariedad, abusos de poder y la penetración de la esfera pública por la criminalidad organizada, limitando e incluso amenazando el ejercicio de la ciudadanía civil. Estas dos imágenes de América Latina, si bien son generalizaciones, muestran dos caras reales de nuestras sociedades.

En términos normativos, la imagen objetivo que orienta este trabajo es la de un Estado al servicio de la ciudadanía, un sector público que garantice el ejercicio efectivo de los derechos civiles, sociales, económicos y políticos de ciudadanos y ciudadanas. La aproximación a ella requiere de más y mejor capacidad estatal. A la vez, ese fortalecimiento de las capacidades estatales debería sincronizarse con los cambios que han tenido lugar en el ejercicio de la ciudadanía. Hoy, ella se entiende no sólo como la titularidad unos derechos y su ejercicio efectivo, sino también como la participación activa en la esfera pública en términos de los procesos de formación y adopción de decisiones, como asimismo en los espacios de comunicación e información que tanta influencia tienen en estos procesos. En el contexto de estas ideas fuerza, la construcción de una ciudadanía democrática requerirá de un nuevo contrato social.

La expansión cuantitativa y cualitativa de la ciudadanía social y política es uno de los desafíos cruciales que enfrentan contemporáneamente los países latinoamericanos. Los progresos, estancamientos o retrocesos que se experimenten en este ámbito tendrán repercusiones más que significativas en las dimensiones más básicas de los procesos de desarrollo nacionales: en el Estado y sus capacidades, en la calidad de la democracia, en los niveles de cohesión social que se logren alcanzar, en la calidad del desarrollo humano a que se pueda aspirar.

En ese contexto, el presente trabajo busca elaborar una apreciación general de las debilidades y fortalezas presentes en grupos de países en la región, respecto de la relación entre ciudadanía social y política, por una parte, y las capacidades y efectividades estatales por la otra, y ofrecer ideas sobre cómo aumentar y mejorar ambos tipos de ciudadanía.

Una premisa central de este trabajo es que hay una retroalimentación entre efectividad estatal -más recursos financieros, mejor calidad de recursos humanos, mejor institucionalidad del sector público, mejor uso de recursos en general- y expansión de ciudadanía social y política. Así, se supone que mientras más democrático es el Estado y mejor recoge los distintos tipos de preferencias, mayoritarias y minoritarias legítimas, y más se embebe en la participación y redes sociales, más efectivo es. A la vez, mientras más efectivo es el Estado democrático, más probable es que recoja bien los distintos tipos de preferencias legítimas existentes y más y mejor se embeba en las instancias de participación y redes sociales.

A fines del 2011 se puede sostener que existen condiciones muy positivas para avanzar en el desarrollo humano en la región. Las condiciones económicas son buenas y la demanda social y política que reclama ese objetivo es de una magnitud importante. Los escenarios económicos más optimistas para el periodo de aquí al 2025 muestran

que en el nuevo orden mundial multipolar emergente¹ los nuevos “polos de crecimiento” como China, India y Brasil seguirán aumentando su comercio con economías emergentes como las de América Latina. Una perspectiva positiva y factible a la luz de las transformaciones globales que el BID expresa cuantitativamente afirmando que si América Latina y el Caribe mantienen el promedio de aumento en el PIB cercano al 4,8% registrado entre 2003 y 2008, el valor total del PIB actual se duplicaría en quince años y el ingreso por habitante se multiplicaría por dos en cerca de dos décadas. Si esa tasa llegara a superar el 6% –como ocurrió en 2010–, esos avances se producirían incluso antes². Obviamente, estos son los escenarios más optimistas. El último Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2010-2011 nos advierte de una serie de vulnerabilidades, dificultades y riesgos, tanto propios de las economías domésticas, como externos a ellas. Ejemplos de esto último son la pérdida de dinamismo del comercio mundial y la inestabilidad monetaria, como internos. Esos factores podrían afectar el crecimiento económico, el empleo y la disminución de las desigualdades en la región.

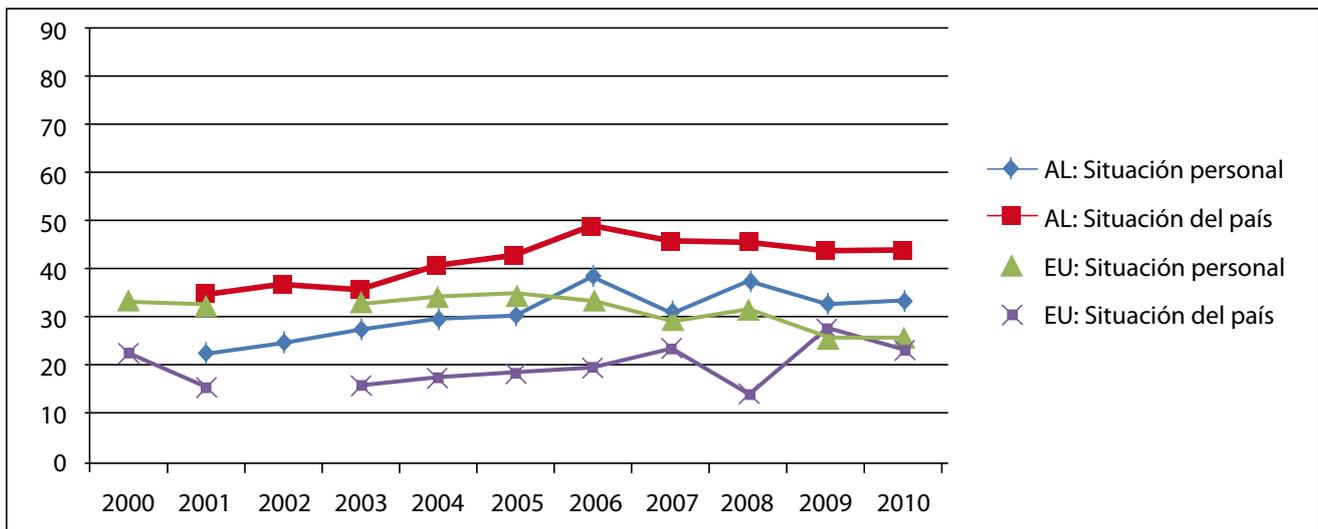
No obstante, respecto de la economía mundial la década se ha caracterizado hasta ahora por una globalización revitalizada por el crecimiento de potencias emergentes como China e India, en claro contraste con el estado de prolongada recesión económica en Europa y EEUU. En este contexto, los países de América Latina se perfilan como excepciones dentro del Hemisferio Occidental, con ventajas en recursos naturales y en la producción de materias primas y alimentos, beneficiándose a la vez de términos de intercambio favorables. Han aumentado el volumen y los precios de sus exportaciones, al mismo tiempo manteniendo bajo control las principales variables macroeconómicas. Incluso durante la Gran Recesión, los países de América Latina han experimentado una reactivación rápida, recuperando el ritmo de crecimiento, con tasas de inflación relativamente bajas, y niveles de inversión extranjera importantes. Sin embargo, persisten los niveles de desigualdad más altos del mundo en términos de ingresos. Respecto de la calidad de las políticas gubernamentales, existe el riesgo de un aprovechamiento rentista de la bonanza, que implique no hacer uso de las circunstancias excepcionales que ofrece el comercio mundial para diversificar y modernizar las economías nacionales.

Las diferencias en términos de perspectivas económicas dentro del Hemisferio Occidental se reflejan también en la opinión ciudadana. La comparación de los datos relevantes para América Latina y Europa en el periodo 2000-2010 permite constatar esas diferencias. En promedio, tanto en América Latina como en Europa menos de la mitad de las personas tienen expectativas positivas sobre el futuro. En América Latina, las expectativas sobre la situación económica del país crecen hasta 2006 y después decaen ligeramente, mientras que las expectativas sobre la situación personal empiezan a decaer desde 2004, de forma que para 2010 sólo el 25% de las personas entrevistadas por el Latinobarómetro eran optimistas sobre su futuro. En cambio, en Europa las expectativas sobre la situación económica de los países tuvo mayores fluctuaciones y siempre fue más negativa que en América Latina.

Llama la atención que en América Latina –pero no en Europa– las expectativas sobre la situación del país siempre son más positivas que las expectativas sobre la situación personal, lo cual podría indicar un panorama en que las personas perciben que los demás progresan versus un estancamiento personal, un fenómeno que podría estar relacionado con los niveles de desigualdad prevalecientes. Por el contrario, en Europa las expectativas individuales tienden a ser más positivas, excepto al final del período cuando ambos tipos de expectativas se acoplan. Finalmente, es importante destacar que tanto en América Latina como en Europa existe una importante diversidad sub-regional que no se refleja en los promedios regionales. En todo caso, la tendencia en ambas regiones es clara.

¹ Ver Multipolarity: The New Global Economy - A 2011 World Bank Report.

² La Década de América Latina y el Caribe, 2011, p.33.



Fuente: AL Latinobarometro y EU Eurobarometro. El gráfico muestra la proporción de personas que tienen expectativas positivas (mucho mejor + un poco mejor). Las preguntas de la encuesta son: "En los próximos doce meses cree Ud. que la situación económica del país será mucho mejor, un poco mejor, igual o mucho peor que ahora? Y "en los próximos doce meses cree Ud. que su situación económica y la de su familia será mucho mejor, un poco mejor, igual o mucho peor que ahora?"

Los niveles bajos de confianza en términos de expectativas muestran un estado de *malaise*, lo que no es sorprendente si tomamos en cuenta que esta primera década del siglo XXI se caracterizó por grandes transformaciones en términos de un desplazamiento mundial del foco económico, como asimismo de incremento del desempleo y del mal empleo en algunos países desarrollados, con un aumento de los *working poor* sobre todo entre los jóvenes. A ello hay que agregar los conflictos armados internacionales, el terrorismo internacional, la inseguridad, la polarización entre occidente y oriente. Más en general, por la expansión de lo que a fines del milenio se venía denominando como la sociedad global del riesgo³. En el balance de los altos y bajos que han caracterizado esta primera década del siglo, el saldo parece haber sido mejor para América Latina que para Europa y EEUU.

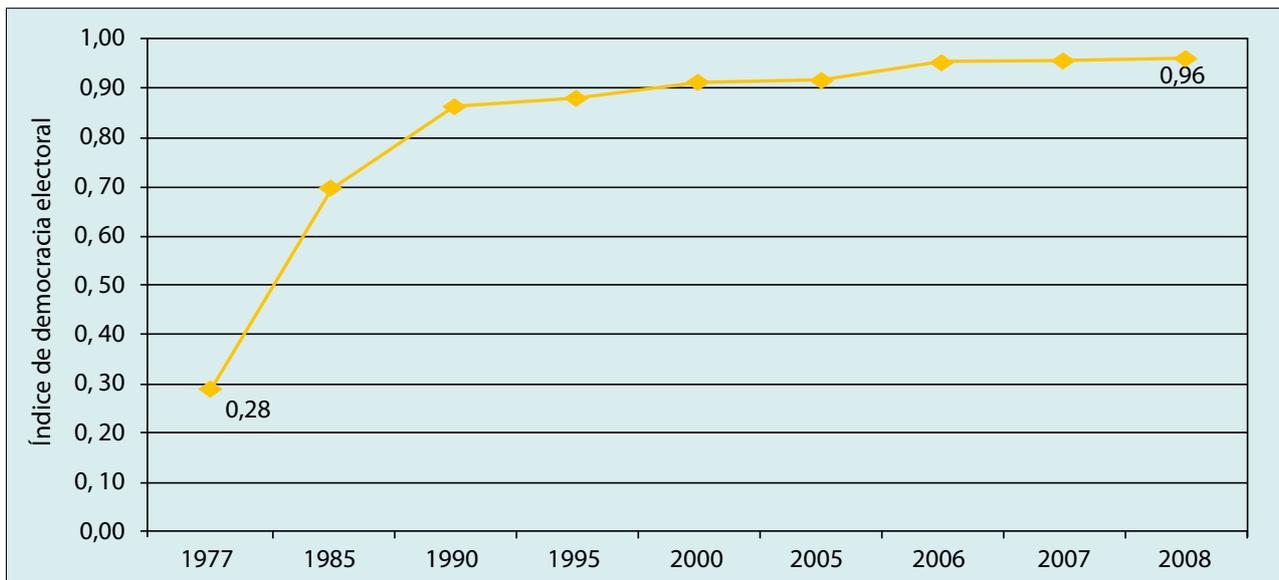
2. Consolidación democrática y Democracia de Ciudadanía

Este nuevo contexto económico mundial favorable para la región se ha asociado con un conjunto de logros en términos de democracia electoral, de implementación de políticas macroeconómicas solventes, y en algunos países a una capacidad institucional significativa para hacer frente con éxito a crisis económicas tan serias como la actual. Desde el punto de vista de la transformación política interna de América Latina y la evolución en la concepción del Estado lo que salta a la vista es el desarrollo de un nuevo sentido común, cuyos ejes más importantes son la consolidación democrática en combinación con nuevas experiencias en políticas sociales.

En primer lugar, la fuerza como un medio para acceder al poder, que adquirió características de normalidad en las décadas de los sesenta y setenta del siglo XX, ha sido reemplazada por el ejercicio del voto y por la alternancia pacífica en el poder. El índice de democracia electoral (IDE) en América Latina para 1977-2008 muestra este claro desarrollo con claridad⁴.

³ Ver Beck, 1999, World Risk Society.

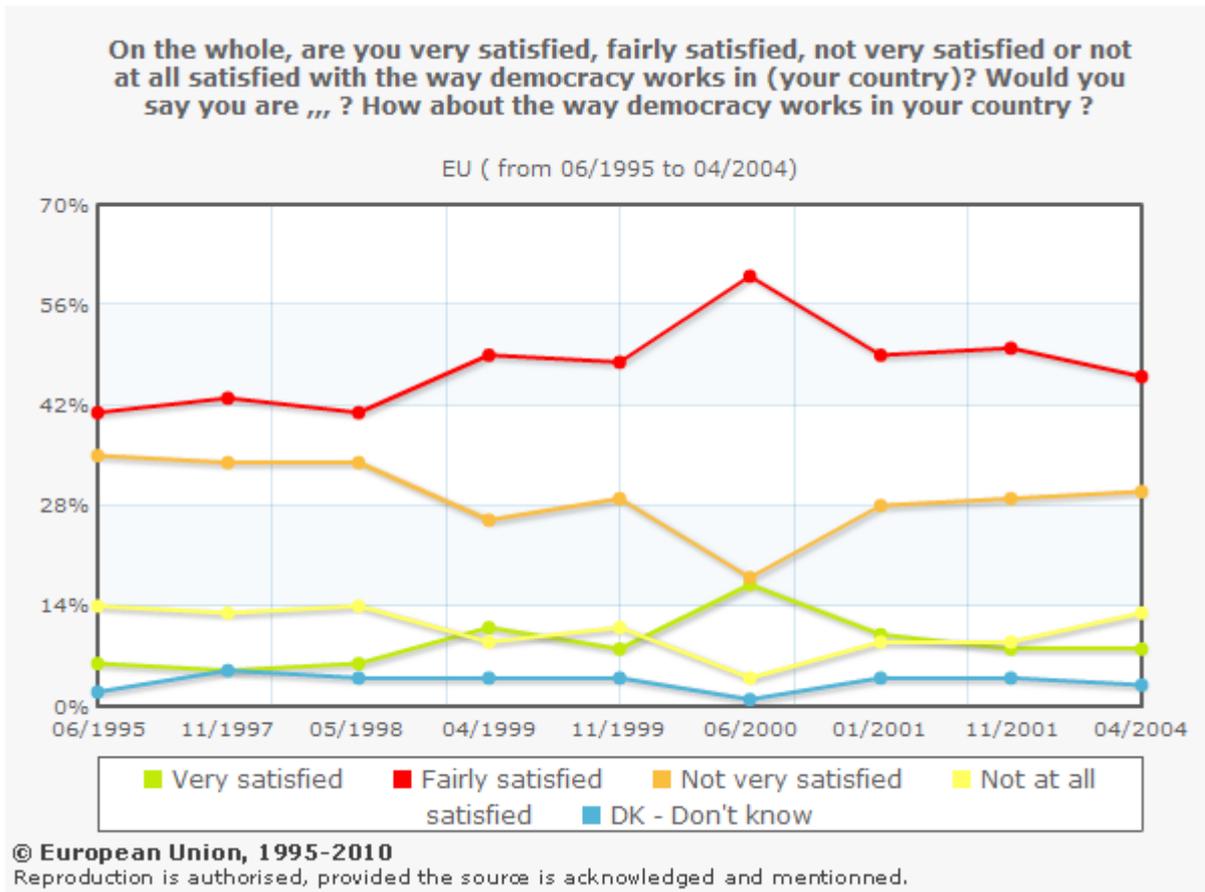
⁴ Los cuatro componentes básicos con que se construye el IDE son: sufragio universal, elecciones limpias, elecciones libres, y cargos públicos electos. Ver Nuestra democracia, OEA/PNUD 2010 p. 65.



Si bien en la primera década del siglo XXI, seis Presidentes democráticamente electos no lograron completar sus mandatos constitucionales— Argentina (2001), Bolivia (2003), Ecuador (2000, 2005), Venezuela (2002), y Honduras (2009)—y en la década anterior se registraron 12 casos similares⁵, hay que subrayar que en ninguno de ellos se cuestionó el sistema democrático como tal. Los procesos que condujeron a la remoción anticipada de estos mandatarios se dieron en un contexto de crisis de gobernabilidad, de problemas de desempeño gubernamental, asociados con movilizaciones masivas: manifestaciones callejeras con ataques a la fuerza pública, bloqueo de calles y caminos, huelgas, etc. A su vez, ellas crearon climas de desorden público que fueron los que condujeron a las abdicaciones, renuncias, o destituciones.

El régimen presidencial característico de los países de la región no posee mecanismos que posibiliten soluciones institucionales a las crisis políticas severas, lo que lleva a que ellas tengan como desenlace el fin anticipado del mandato presidencial. En un régimen presidencial, una oposición que es capaz de definir el juego político como de suma cero y de movilizar en ese contexto recursos extra institucionales importantes, no deja otro recurso a quienes gobiernan que retirarse anticipadamente del escenario, o reprimir violentamente, probablemente poniendo fin a la democracia. Esto último no ha sucedido, con la excepción del golpe en Honduras en el 2009 y el intento de alteración del orden democrático en Ecuador del 2010.

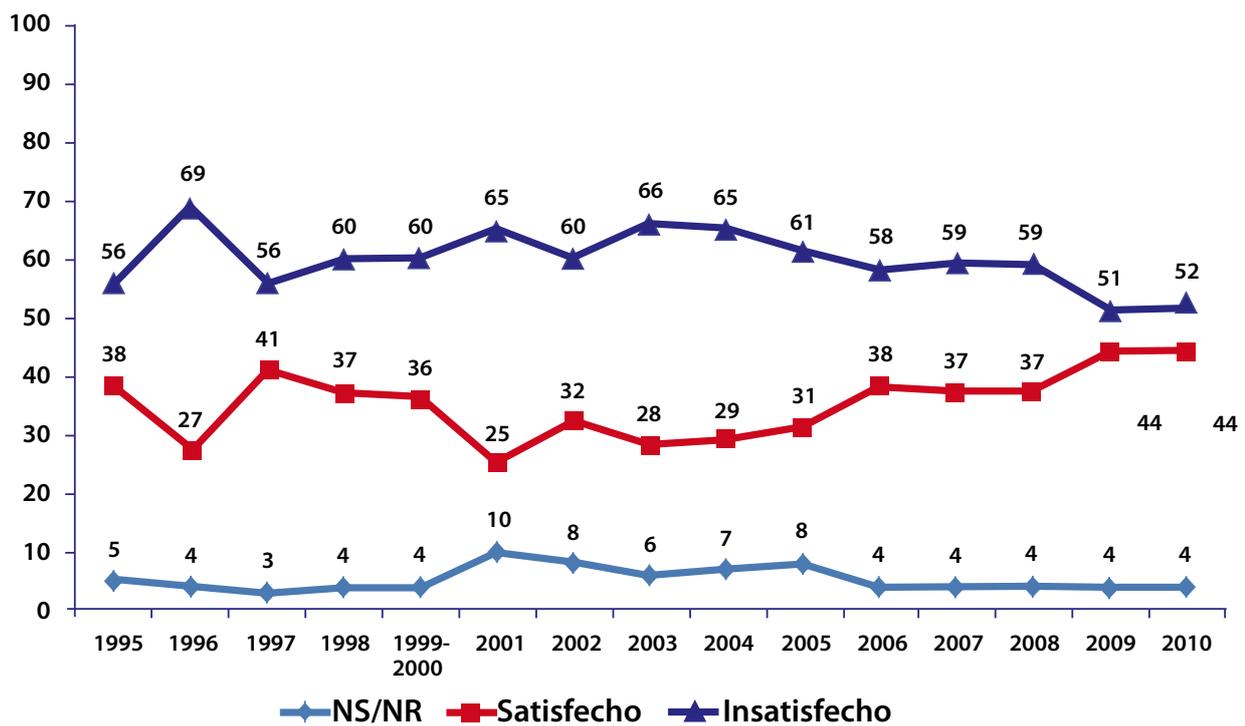
⁵ PNUD-OEA (2010), Nuestra Democracia



Satisfacción con la Democracia

Total América Latina 1995-2010.

P. En general, ¿Diría Ud. que está Muy satisfecho, No muy satisfecho o Nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en (pais)? *Aquí "Muy satisfecho" más "Más bien satisfecho" y "No muy satisfecho" más "Nada satisfecho".



Fuente: Latinobárometro 1995-2010

Otro aspecto importante que hay que destacar es que durante el último período la democracia ha devenido en *sentido común en la región*. Los datos de opinión pública lo atestiguan. En efecto, el apoyo a la democracia ha aumentado lenta pero sostenidamente, desde un 54% en el año 2007 al 61% en 2010, pasando por un 57% en el 2008 y un 59% en el 2009. Es “la primera vez que se produce un aumento sostenido en cuatro años sucesivos”⁶.

Por otra parte, entre 1996 y 2009 la preferencia por la democracia, la satisfacción con la democracia y la confianza en las elecciones muestran mejoras en los países de la región. También es importante constatar que el nivel de electores registrados creció levemente: el promedio entre 1990 y 2002 es de 89.3 versus un 92.5 entre el 2003 y el 2006. La participación electoral, en términos de votantes efectivos se mantuvo moderadamente alta, con un promedio de 62.4 para el período 1990-2006.

Participación electoral respecto del período anterior (2009/2010 – 1993)			
Elección Parlamentaria		Elección Presidencial	
Subió	bajó	subió	Bajó
Ecuador	Chile	Ecuador	Chile
Perú	Argentina	Perú	Brasil
Uruguay	Honduras	Uruguay	Honduras
Bolivia	México	Bolivia	Costa Rica
Brasil	Paraguay	El Salvador	Panamá
Guatemala	Costa Rica	Guatemala	Nicaragua
Rep. Dominicana		Rep. Dominicana	
Venezuela		Venezuela	
Colombia			
Nicaragua			

Fuente: elaboración propia en base a

Como se puede ver en el cuadro, la región ha mostrado distintos patrones de comportamiento en términos de participación electoral. Incluso dentro de los mismos países, los niveles han variado para las elecciones parlamentarias y presidenciales.

Si bien las tendencias descritas son altamente positivas, hay que recordar que la democracia no sólo se caracteriza por los procesos electorales que le son esenciales e insustituibles, sino también por la forma en que se ejerce el poder y se logran mínimos efectivos de ciudadanía en los ámbitos económicos y sociales. Como se ha constatado en informes del PNUD en 2004 y 2010, la democracia en nuestra región, considerando las diversidades entre países que la caracteriza, requiere de mejoras en el ámbito de las instituciones públicas, de progresos en la disminución de las desigualdades de ingreso, de género, étnicas y territoriales, en la necesaria limitación a los privilegios y abusos del poder, en la formalización y democratización del debate económico y social, y en la ya tantas veces postergada reforma política. Es decir, requiere de la construcción de democracias sustentables, donde el poder esté mejor y más simétricamente distribuido entre los ciudadanos, donde los derechos ciudadanos estén garantizados para todos y todas. En este punto, hay que destacar un cambio importante: la emergencia de nuevas políticas sociales. Ese

⁶ Ver Latinobarómetro 2010, p. 24

cambio es importante porque existe una correlación entre ciudadanía política y ciudadanía social, entre apoyo ciudadano a la democracia y políticas gubernamentales efectivas de protección social⁷.

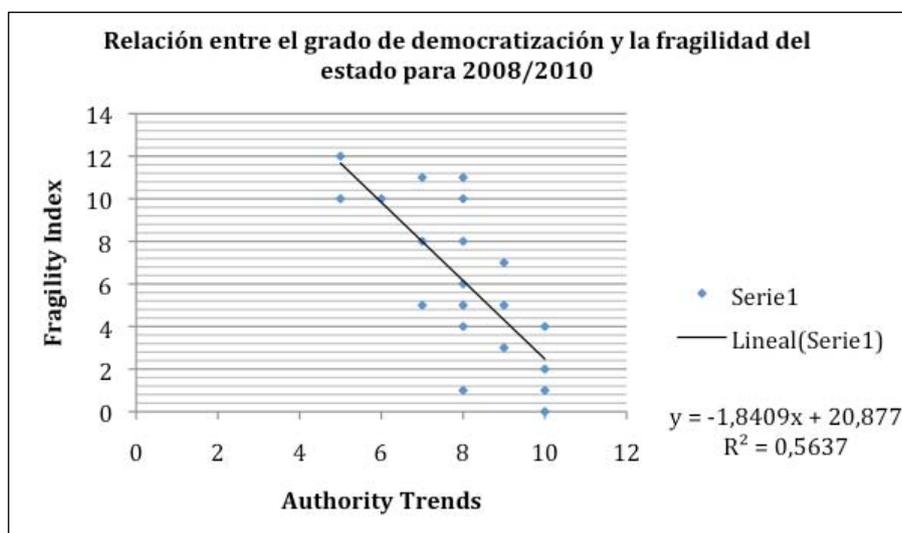
En definitiva, una democracia electoral de calidad es tan necesaria para el progreso hacia el Estado deseable y necesario, como el progreso hacia ese Estado lo es de la calidad de la democracia electoral, y el progreso hacia ese Estado implica aumentos significativos en la efectividad estatal. La superación de los déficits de las democracias en nuestra región constituye uno de los retos contemporáneos de mayor envergadura para las sociedades latinoamericanas, y ese desafío está íntimamente vinculado con él de fortalecer el Estado.

Se sabe que existe una clara relación causal positiva entre efectividad estatal y expansión de la ciudadanía política y social, que podríamos denominar como *el círculo virtuoso de la efectividad estatal*, como lo demuestra la experiencia de los países más desarrollados: mientras mayor es la capacidad estatal menor son los problemas de exclusión política y social. A la inversa, existe evidentemente *un círculo vicioso*: cuánto mayores son los problemas de exclusión política y social, y por consiguiente mayor la necesidad de esfuerzo estatal para ir a su superación, menores son las capacidades estatales para enfrentarlos.

Por ejemplo, si se toma un índice de fragilidad del Estado elaborado por Polity IV⁸ sobre la base de una métrica elaborada a partir de un conjunto de indicadores de la capacidad del Estado, cuyos valores van de 0 a 25, dónde los valores mayores implican una mayor fragilidad, y se cruzan los valores del grado de democratización de cada país con los de fragilidad estatal, resulta claramente una relación negativa que hace plausible la afirmación de que a mejores niveles de democracia, menor es la fragilidad que caracteriza a los estados. Por otra parte, utilizando el índice de gobernabilidad que construye el Banco Mundial⁹, se obtienen resultados similares.

Gráfico 1.

Gráfico de dispersión fruto del cruce de los datos de Polity IV respecto de la fragilidad del Estado y la trayectoria política



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos presentados en <http://www.systemicpeace.org/SFlmatrix2009c.pdf> (Nota metodológica: Se ha extraído el outlier representado por Nicaragua)

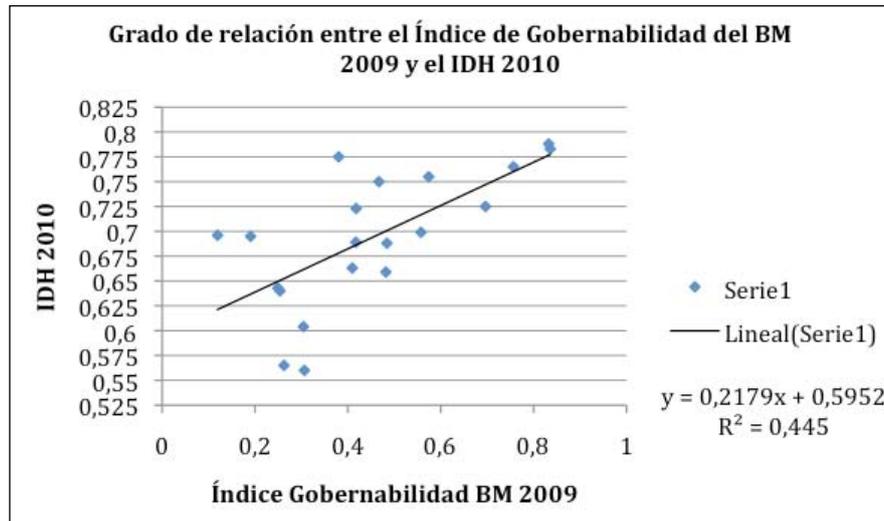
⁷ Ver J.L. Machinea, Crisis Económica en América Latina, Alcances e Impactos, Madrid, 2011.

⁸ Ver Polity IV,

⁹ Ver Banco Mundial, Worldwide Governance Indicators.

Gráfico 2.

Gráfico de dispersión fruto del cruce de los valores del indicador del Banco Mundial sobre gobernabilidad 2009 y los datos del IDH para 2010



Fuente: Elaboración propia en base a los datos proporcionados por el Banco Mundial y el PNUD
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>
<http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2010/capitulos/>

Frente a la posibilidad de que existan círculos viciosos como el recién esbozado, un desafío político central es romperlos, y uno de los objetivos principales de los análisis en esta materia debería ser el de mostrar a los Gobiernos cómo es posible hacerlo y cómo progresar en la consolidación de los medios requeridos para hacerlo, medios que constituyen las herramientas necesarias para transitar con éxito por el sendero que lleva hacia la democracia de ciudadanas y ciudadanos.

Democracia de Ciudadanía

Si la función de la democracia de ciudadanía es redistribuir poder para garantizar a los individuos el ejercicio de sus derechos (ver Nuestra Democracia), evidentemente se requiere Estado y tener instituciones republicanas de gobierno, un Estado de Derecho efectivo y democrático, e institucionalidad con la capacidad de expandir la ciudadanía en las esferas política, civil y social. El objetivo debe ser redistribuir poder y riqueza disminuyendo efectivamente las desigualdad, y la agenda para hacerlo:

- 1. Articular nuevas formas de participación política para contrarrestar la crisis de representación, que tiene que ver con prácticas clientelistas, la regulación del financiamiento de la actividad política, la desigualdad de oportunidades entre los partidos políticos, y la falta de democratización del debate económico.**
- 2. Fortalecer la organización republicana del Estado; es decir, la independencia de los poderes, su control mutuo y las instancias de rendición de cuentas.** El Estado necesita de un tipo de organización que logre corregir los eventuales desbalances de poder que puedan aparecer en su interior. Sin tales mecanismos de control, es probable que el Estado en lugar de corregir, genere nuevas asimetrías de poder.
- 3. Incrementar, en el marco de dichos controles republicanos, el poder político real del Estado, modernizando sus organizaciones y proveyéndole de recursos materiales y humanos eficaces.** La construcción estatal en el escenario actual de América Latina debe centrarse en las capacidades que incrementen su eficiencia y su eficacia: la profesionalización del servicio civil, la modernización de las organizaciones burocráticas, y el fortalecimiento del poder político necesario para que sus funciones y objetivos no sean meras aspiraciones sino proyectos con posibilidades reales de aplicación.

3. La Ciudadanía en sentido amplio

El conjunto de circunstancias políticas y económicas en la primera década del siglo XXI han hecho posibles experiencias en materia de políticas públicas dirigidas a superar la desigualdad y la exclusión social. Esa nueva generación de políticas incluye, entre otras, la ampliación de la cobertura de las políticas públicas de protección y activación social, las políticas de subsidios y transferencias para la superación de la pobreza, los sistemas innovadores en calidad y cobertura de la seguridad social –particularmente para la infancia, la tercera edad y las mujeres–, y también la creación de redes de seguridad para sectores de la fuerza laboral tradicionalmente excluidos de la seguridad social.

Frecuentemente, en asociación con la adopción e implementación de esas políticas, durante la última década se ha sido también testigo de experiencias importantes de expansión de la participación ciudadana, asociadas con el surgimiento de nuevas culturas ciudadanas y cambios en la concepción del Estado y el rol del Estado en la sociedad. Ello ha conducido en varios casos a la elección de gobiernos con aspiraciones de transformación del modelo de democracia y de desarrollo, y a movimientos sociales de protesta. Se puede afirmar que la imagen objetivo prevaleciente hoy es la de un Estado activo, que hace cosas y del cual se espera más.

La noción de ciudadanía parte de la trilogía clásica de Marshall: derechos civiles, derechos políticos, derechos sociales. A esa trilogía, Marshall le dio un sentido que podríamos llamar evolucionista: las sociedades atravesaban por etapas de desarrollo, de manera tal que en un primer período emergían demandas por derechos civiles, que luego se consolidaban. La Revolución Francesa y el desarrollo social francés de buena parte del siglo XIX tienen que ver con la consolidación de una sociedad de derechos civiles universales: puede haber voto censitario y restricciones considerables en términos del acceso a cargos públicos y al final más que la política en democracia lo que es efectivo es la “política de la calle”, particularmente en París, pero todos los franceses son iguales ante el Código Civil. Desde la perspectiva regional asumida por Marshall, la segunda mitad del siglo XIX y las primeras décadas son escenarios de lucha por la ampliación de derechos políticos, con un desenlace victorioso después de la segunda guerra con la derrota del fascismo y el nazismo. La tercera etapa es la de los derechos sociales, es decir la etapa del Estado del Bienestar, y esa es la experiencia histórica en la que se fundamenta la noción de derechos sociales, y por consiguiente de ciudadanía social en términos de titularidad de esos derechos. En la actualidad, el debate se centra en como ajustar o adaptar esos derechos, en un nuevo esquema de buena sociedad, a la realidad de la globalización y las limitaciones del estado-nación, a las posibles contradicciones entre la sociedad abierta y la multiculturalidad.

La situación en América Latina y el Caribe es distinta. Históricamente, el reconocimiento de la existencia de derechos civiles y derechos políticos es muy temprano, pero emerge embebido en sociedades oligárquicas, estructuradas por una lógica de exclusión-inclusión, que hace de la expansión de estos derechos una cuestión principal del desarrollo político de nuestros países. A esta cuestión de la expansión de derechos civiles y derechos políticos, se añade, fusionándose con las otras dos, la cuestión de los derechos sociales a partir de la segunda mitad del siglo pasado, con ritmos, velocidades y modalidades diferentes según los países.

Contemporáneamente, esa fusión persiste y sigue gobernada por una lógica de exclusiones y desigualdades. No todos son iguales frente a la ley civil, la ley penal y la administración de justicia; las preferencias de unos no pesan lo mismo que las preferencias de otros vía la intromisión del dinero en la política, sistemas electorales distorsionadores y artefactos institucionales que funcionan como eficaces barreras y filtros. Por consiguiente, la expansión de la ciudadanía en todos los ámbitos continúa ocupando el primer lugar en la agenda de la vida pública de nuestros países.

Entendiendo por ciudadanía social la titularidad por las personas de los derechos económicos y sociales y el respeto de esos derechos, se puede concluir que, en general, en la región no ha existido un reconocimiento explícito de la garantía de los derechos económicos y sociales, ni de lo que ello implica. Los textos constitucionales y cuando

no éstos, los Tratados Internacionales a los que los países han adherido, reconocen la existencia de derechos económicos y sociales que el Estado debe garantizar. Sin embargo, salvo escasas excepciones, no se han establecido las condiciones que le permiten a la ciudadanía hacer efectivo esos derechos.

Como se señaló, la trilogía de derechos de Marshall debe ser vista desde el punto de vista de la emergencia del Estado de Bienestar en los países desarrollados del hemisferio norte. A la vez, ella discurre en un contexto histórico intelectual más amplio que es el del utilitarismo anglosajón. En ese sentido, bienestar tiene una connotación utilitaria o material privilegiada, que también resuena en nuestras tradiciones. No obstante, el concepto ha venido ampliándose y redefiniéndose, incluyendo obviamente una faz utilitaria y material, pero connotando al mismo tiempo bienes menos intangibles, o derechamente intangibles.

Si hubiera que identificar contemporáneamente alguna de las nociones que privilegiar en relación con el significado de ciudadanía social ella es, en primer lugar, la de dignidad humana. Así, por ejemplo, el concepto de empleo decente, claramente incorporado como derecho en la noción de bienestar hoy en día, ciertamente implica bastante más que la magnitud del salario. Implica también otras dimensiones susceptibles de medirse: duración de la jornada de trabajo, días de vacaciones, etc. Pero también implica aspectos diversos del clima laboral, de las relaciones jerárquicas dentro de la empresa, de la ausencia de acoso laboral o sexual, o de otra índole, o las posibilidades de desarrollo personal vía capacitación. Todo ello, y muchas otras dimensiones tienen que ver menos con el bienestar material de la persona. En realidad, están relacionados con su subjetividad: su autoestima y dignidad.

Un segundo punto que hay que resaltar es que el concepto de ciudadanía social está también íntimamente ligado al de justicia social¹⁰. Esa la razón por la cual en este trabajo y los estudios que lo sustentan se ha dado una especial relevancia a los fenómenos de desigualdad, no sólo en términos de distribución de ingreso, sino al mismo tiempo a desigualdades originadas en condiciones como género, etnia, etc.

Finalmente, un tercer punto relevante en esta materia es que el concepto de ciudadanía social involucra la existencia de una dimensión primordial de libertad positiva en términos de la distinción ya clásica hecha por Berlin¹¹ entre libertad negativa y libertad positiva. La libertad positiva y su expansión expresada en la ampliación creciente de oportunidades para el desarrollo de las personas, está íntimamente asociada tanto con la dignidad de ellas, como con el progreso en justicia social.

La ortodoxia neoliberal en el ámbito de la teoría política y la reflexión filosófica, como también la visión del mismo Berlin, ha privilegiado la libertad negativa: la ausencia relevante de fenómenos de opresión e interferencia en los distintos ámbitos de la vida personal. Ciertamente, la eliminación de las diversas modalidades de opresión y explotación existentes constituye una etapa necesaria y más que importante en la expansión de la ciudadanía social. Sin embargo, esa faz negativa del progreso en esta materia no agota lo sustantivo de la ciudadanía social. En la visión que orienta este trabajo, ciudadanía social implica también el progreso en la dotación de recursos, oportunidades y competencias para proyectos individuales y colectivos que impliquen mejorías en la calidad de vida en dominios crecientemente más diversos. Ello explica que la ciudadanía social incluya derechos como el derecho al trabajo, distinto del derecho a un subsidio de cesantía, y en otro nivel que trasciende el de las necesidades materiales y de seguridad, orientándose por intereses ideales en contraposición a intereses materiales o acentuadamente económicos, el derecho a la educación o el derecho de acceso a los bienes culturales.

¹⁰ Por otra parte, el tema comienza a ser hoy objeto de un debate teórico, más allá de la negación del concepto propia del neoliberalismo extremo. En efecto, después del trabajo más reciente de Sen (Amartya Sen, 2009), la sabiduría rawlsiana ya hoy convencional podría comenzar a ser objeto de un revisionismo fecundo.

¹¹ I. Berlin, Two Concepts of Liberty, en Four Essays on Liberty, Oxford University Press, 1977.

4. El proceso de construcción de ciudadanía en América Latina

En 2004, el PNUD publicó un informe regional¹² que, entre otros aportes, realizó un diagnóstico de la evolución de la ciudadanía como forma de aproximar al Estado y a la calidad de la democracia en la región. En líneas generales, tomando como base una concepción de Marshall de la ciudadanía, allí se sostenía que, desde el inicio de la tercera ola de democratización, la ciudadanía política había experimentado importantes avances, la ciudadanía civil presentaba claros y oscuros, con problemas en cuanto a aplicación efectiva y relativa baja vigencia social de derechos, y la ciudadanía social —que se evidenciaba como la mayor de las asignaturas pendientes— exponía un cuadro de logros muy limitados, estancamiento de algunos derechos y franco retroceso en otros¹³.

Desde aquel diagnóstico la situación política de la región ha cambiado significativamente; la hegemonía neoliberal, que extendidamente caracterizó a los noventa, perdió potencia y fue puesta en entredicho; las tensiones y conflictos que surgen de las marcadas desigualdades que ha exhibido históricamente la región y no tenían una expresión política clara en los '90s —ni al interior de la mayoría de los países, ni en el plano de las relaciones entre países, dentro y fuera de la región— comenzaron a troquelar campos políticos en conflicto. Así, la diversidad de posiciones sociopolíticas que hoy presenta el tablero regional y el resurgimiento de situaciones de polarización, posibilitaron agendas gubernamentales que por aquel entonces estaban vedadas, o insuficientemente tratadas, y en algunos casos resultaban difíciles de imaginar.

A partir de los mencionados cambios políticos que ha experimentado la región en estos años y el nuevo papel desempeñado por el Estado, es pertinente, entonces, hacer una actualización, muy estilizada, de la evolución seguida por las distintas dimensiones de ciudadanía y destacar desafíos centrales y algunas limitaciones de las principales estrategias de producción de tejido social.

La ciudadanía política es el derecho básico a participar en la elección de los gobernantes y postularse para ser elegido, pero abarca varias otras dimensiones que van más allá de ese derecho básico. Su sustancia reside en la forma en que se accede a los cargos públicos y se toman decisiones de gobierno, lo que ciertamente alude a algo más complejo que la sola vigencia efectiva del derecho básico aludido. En efecto, ciudadanía connota un conjunto de derechos —particularmente, elegir y ser elegido— y obligaciones como pagar impuestos, servir militarmente donde hay conscripción obligatoria, obedecer leyes y reglas dotadas de autoridad, etc. Teóricamente, estos derechos y obligaciones podrían enumerarse, y en la medida en que no se los mezcle con derechos civiles son pocos. Lo último vale la pena subrayarlo. La libertad de expresión, por ejemplo, es un derecho civil: un condenado cuya pena lo priva de derechos políticos puede escribir y publicar libros desde la cárcel, pero con frecuencia se la hace pasar por un derecho inherente a la ciudadanía política.

La diferencia entre los derechos civiles y los políticos está en que los primeros son derechos privados mientras que los otros son derechos públicos. El ejemplo de la libertad de expresión y de la libertad *a la información* ayuda a comprender esta distinción: esta un derecho civil y privado, pero a la vez al está directamente ligada a la información, que es una condición del derecho político.

En el plano político de la ciudadanía es preciso comenzar señalando el aumento en la confianza de la ciudadanía en la capacidad del Estado para resolver problemas. Es evidente que varios países de la región han avanzado en ese sentido en los años precedentes y que, en general, existe un extendido clima de época que evidencia una mayor confianza en la capacidad del Estado: “desde 2003 a 2010, disminuye de 13% a 4% quienes creen que el Estado no puede solucionar problemas. Disminuyen también los que creen que el Estado sólo puede solucionar algunos problemas de 33% en el 2009 a 28% en el 2010, alcanzando su punto más bajo desde que se empezara a medir. Al

¹² Ver PNUD (2004) La Democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos . ver también PNUD-OEA (2010) Nuestra Democracia; En este trabajo se retoma el enfoque conceptual del anterior y se actualiza la visión sobre una agenda de temas clave para el desarrollo democrático en la región.

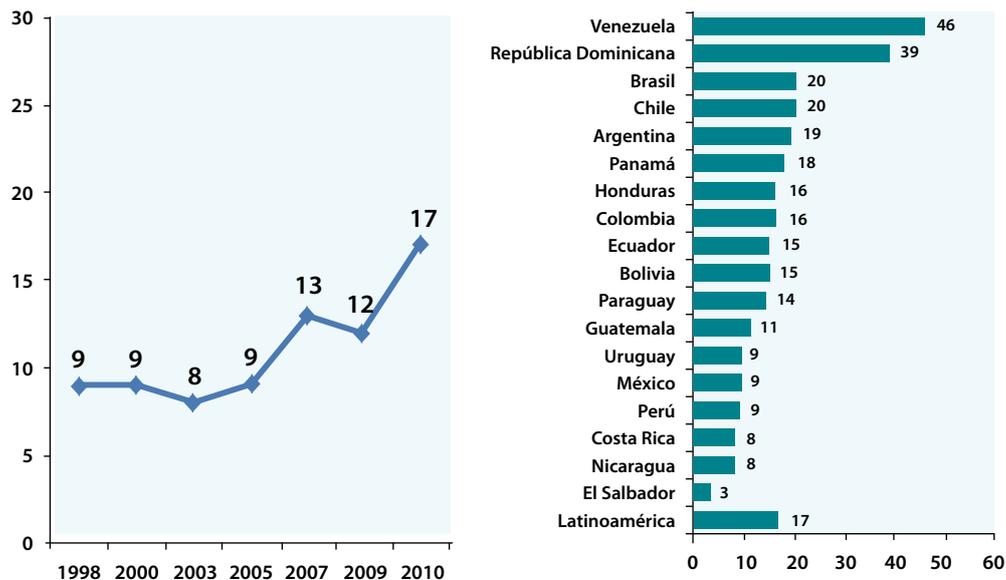
¹³ Ver PNUD 2004, ps. 73 a 135.

mismo tiempo, aumenta los que dicen que el Estado puede solucionar todos los problemas de 9% en 1998 a 17% en el 2010 y aumenta, además, de 27% a 28% la percepción de que el Estado puede solucionar la mayoría de los problemas. La tendencia es clara”¹⁴

El Estado puede resolver todos los problemas

Total América Latina 1998-2010 - totales por país 2010

P. Se dice que el Estado puede resolver los problemas de nuestra sociedad porque tiene los medios para ello. ¿Diría Ud. que el estado puede resolver todos los problemas?. *Aquí sólo “Todos los problemas”.



Fuente: Latinobarómetro 1998-2010



Quizá el dato más novedoso en este plano venga dado por las condiciones de contexto o lo se puede llamar el marco sociopolítico en el que se inscribe la experiencia ciudadana y sus múltiples procesos de construcción. Como se dijo, en la última década del siglo pasado y los primeros años del presente, el consenso alrededor de las políticas fundamentalistas de mercado limitó al extremo –o directamente abolió– la discusión sobre la diversidad de políticas económicas y la pluralidad de senderos de desarrollo. Con ello, el campo de la política democrática se enflaqueció, con las conocidas consecuencias en términos de desencanto e irrelevancia. El punto es que el colapso del *fundamentalismo de mercado* reabrió viejas y planteó nuevas discusiones sobre las vías al desarrollo, la diversidad de capitalismo y el papel del Estado. Esto dinamizó varios de los escenarios políticos nacionales en la región, oxigenó el pluralismo y aumentó la distancia ideológica entre actores. Algunos vieron en este proceso un “giro a la izquierda” en la región. Pero aún en casos en los que las fuerzas ganadoras de las contiendas electorales son claramente de derechas, en rigor lo que se plantea es un incremento de la distancia ideológica entre actores claves y, en ocasiones, signos de centrifugación del debate público.

Por un lado, la eclosión de la diversidad y el aumento del pluralismo son ganancias netas de las democracias. Pero por otro, de la mano del aumento de la polarización, aparecen condiciones de posibilidad para que el funcionamiento institucional y el ejercicio de algunos derechos políticos queden puestos en entredicho. Un síntoma –y sólo uno– de esta situación es la apelación a las consultas populares directas que se hacen en climas sociopolíticos que podríamos denominar *fundacionales*. Por un lado estos procesos pueden ser visto como una profundización de la democracia o una expresión de “democracia verdadera”; pero por otro, como una suerte de *per saltum* institucional que afecta

¹⁴ Latinobarómetro, Informe 2010, p. 81.

–o contradice– el normal funcionamiento de la república. Lo paradójico es que ambas cosas pueden hacer sentido –y de hecho lo hacen– dependiendo del criterio de racionalidad que se use.

Cuando estas dualidades se instalan como nevaduras de una sociedad, el conjunto de los derechos y necesidades que fundan la legitimidad política queda a expensas de esa *batalla por la racionalidad*¹⁵.

Por el lado de los derechos civiles en los últimos años –entre otros muchos aspectos– se evidencia un incremento de la violencia organizada y del narcotráfico como una de sus formas. Esto ha dado lugar a que la preocupación por la inseguridad y la violencia delincinencial, suba en las percepciones ciudadanas hasta ubicarse en el primer lugar en la región¹⁶ y que exista una demanda por mayor seguridad que en ocasiones –y, principalmente, en algunos sectores sociales– se expresa casi como un grito que no repara en las reglas y procedimientos del estado de derecho. Según un reciente informe sobre la seguridad ciudadana, presentado en el marco de la 41ª Asamblea General de la OEA, en la región se producen 14,9 muertes violentas por cada 100.000 habitantes contra un promedio mundial de 8 por cada 100.000. En la región Andina el promedio escala a 32,9 y hay países de la región que superan los 44 por cada 100.000 habitantes. La subregión más afectada, Centroamérica, tuvo gastos en materia de seguridad y justicia que alcanzaron en el 2010 a 4 mil millones de dólares¹⁷.

La inseguridad se ha convertido en preocupación principal en la región, pero hay que destacar que entre la percepción de inseguridad que se experimenta en varios países y las tasas de homicidios correspondientes existe una significativa brecha.

Hay también que considerar la extendida desconfianza que existe hacia las instituciones que son claves para la protección de los derechos civiles. El promedio de satisfacción con el funcionamiento del sistema judicial, ya de por sí bajo en la región, cae del 33% en 2009 al 31% en 2010. Asimismo, sólo el 27% de los latinoamericanos cree que recibirá un “trato igualitario” por parte de las fuerzas de seguridad en caso de tener “algún problema con la policía, una violación de tráfico tal vez, o es acusado de una ofensa menor”¹⁸.

La ciudadanía social, por su parte, experimentó cambios que corresponde dividir en dos categorías: en primer lugar, los vinculados al ciclo de crecimiento económico que vivió la región entre 2003 y 2007 y al incremento del gasto social, que aunque a un ritmo menor, continuó en ascenso durante la última década; por otro lado, los que se vinculan a la crisis internacional que se desató en el segundo semestre de 2008 y que afectó el proceso de evolución de algunos indicadores sociales.

En términos de efectos positivos, cabe mencionar, en primer lugar, que el crecimiento económico vino acompañado de una reducción de la desigualdad en buena parte de los países de la región, aunque en algunos de estos la mejoría sólo alcanza a compensar el deterioro producido durante los noventa. En segundo lugar, la combinación de crecimiento y reducción de desigualdad se tradujo en una importante caída de la pobreza entre 2002 y 2007, que se redujo en más de diez puntos porcentuales. En tercer lugar, hay que destacar la reducción de la tasa de desempleo y aumento del empleo asalariado, y por último, una significativa mejoría de un amplio grupo de indicadores de salud, educación, provisión de agua y servicios de saneamiento.

Del lado negativo, hay que decir que pese a los avances asociados al ciclo de crecimiento, en varios de los países y en la región en términos agregados, no se evidenciaban –aún antes de la crisis– signos claros de reversión del deterioro de las condiciones laborales que se inició en los noventa y cuya onda de impacto más severo alcanza

¹⁵ Esto explica el lugar creciente que el tema de los medios de comunicación (y de la palabra en general) ocupa en la agenda política de algunos países de la región y en algunos de sus procesos más sensibles. (el caso de Honduras es muy aleccionador al respecto, pero no es el único)

¹⁶ Ver Latinobarómetro, 2010.

¹⁷ Ver Información sobre el gasto público de seguridad y justicia en Centroamérica, Junio 2011, PNUD.

¹⁸ Ver Latinobarómetro, 2010, p. 84 y 92.

hasta los primeros años de la década actual. En el largo plazo se evidencia un saldo negativo en la calidad de los puestos de trabajo y en la protección del empleo que, aunado a las pautas de reproducción demográfica, impacta en la cobertura de la seguridad social en varios países de la región. Hay que tener presente que el empleo sigue siendo la principal fuente de ingresos para una amplia mayoría de las familias y pieza estructuradora del estatuto de ciudadanía. Si la ciudadanía tiene una base material y el trabajo continúa siendo la principal categoría sociológica de inserción en la economía, es impensable avanzar en extensión y profundización de la ciudadanía sin una estrategia de redistribución del ingreso que tenga en el centro el tema del empleo de calidad. Este punto --claramente ausente de la agenda de los noventa-- hoy es un tema político en la región, pero --en algunos casos, al menos-- de un modo aun insuficiente en relación a la magnitud del desafío.

Lo anterior pone sobre el tapete el ya clásico problema que enfrenta la región para diseñar y ejecutar políticas sustentables de desarrollo inclusivo y en particular, el componente pro cíclico¹⁹ del gasto y las políticas públicas. Aquellos países que estuvieron en condiciones y tuvieron la voluntad política de aplicar medidas anti y contra cíclicas salieron mejor parados en cuanto a los efectos socioeconómicos de la crisis.

La dificultad severa para revertir sostenidamente situaciones de fuerte fragilidad social es un dato clave para analizar la tendencia evolutiva. La región ha mejorado en materia social, pero tanto la magnitud del *déficit en ciudadanía social* y la transmisión inter generacional de la desigualdad²⁰ existente, como la intensidad y persistencia del mismo, exigen que se valoren las buenas políticas públicas llevadas a cabo en los últimos años, de las que se da cuenta en el Capítulo respectivo de este libro, conjuntamente con una alta dosis adicional de imaginación y compromiso político para reforzar lo hecho en pos de consolidar mejorías, evitar reversiones y alcanzar nuevas metas en términos de densificación y calidad de la ciudadanía social.

5. El Estado democrático y dotado de capacidad

Siguiendo una definición debida a O'Donnell²¹ se entiende que el Estado es el mayor poder organizado dentro de un territorio, un espacio nacional o plurinacional. Este poder tiene vocación de soberanía, es decir que por su propia naturaleza el Estado *aspira* a tener el monopolio de la fuerza armada, el de dictar las leyes, el de juzgar y sancionar a los particulares, el de cobrar impuestos y el de declararles la guerra a otros Estados. La consolidación de estos varios poderes resulta de un proceso histórico complejo, y el ejercicio de los varios monopolios puede ser más o menos completo, es decir, la *estatalidad* es cuestión de grados.

Para ejercer los poderes mencionados, el Estado requiere de tres condiciones básicas: (1) Ser obedecido por la población en general, esto es, gozar de legitimidad; (2) Ser reconocido como unidad soberana por otros Estados; y (3) Contar con los recursos y el aparato administrativo necesarios para cumplir sus funciones. Estas tres condiciones también son asuntos de grado.

En razón de reunir o aspirar a reunir los varios poderes y condiciones anteriores, el Estado es una realidad multidimensional. En efecto, es necesario verlo como: (a) El Estado como entidad geopolítica o unidad de derecho internacional; (b) El Estado como ordenamiento jurídico; (c) El Estado como burocracia o administración pública; y (d) El Estado como foco de identidad simbólica o encarnación de la nación, o del conjunto de naciones en el caso de plurinacionalidad.

¹⁹ "Por instrumentos anticíclicos se entienden las medidas destinadas a evitar o atenuar las variaciones cíclicas antes de que se produzca una situación de crisis, mientras que los contracíclicos son los aplicados durante las fases específicas del ciclo" CEPAL/OIT (2011) p.8.

²⁰ Ver Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010, PNUD.

²¹ G. O'Donnell, en Democracia/Estado/Ciudadanía, PNUD

Un aspecto primordial en esta materia es que el Estado necesario para una democracia de ciudadanía es un Estado que siendo “moderno” en el sentido de la concepción weberiana clásica, y que por consiguiente está dotado de las capacidades burocráticas y tecnocráticas que esa concepción supone, tiene que *superar* la noción de ese Estado *weberiano* reducida al aparato burocrático. Restringir la imagen objetivo del Estado necesario y deseable hoy en la región sólo a un problema de capacidades, puede implicar una seria distorsión en términos de la relación con una democracia de calidad, igualmente deseable y necesaria. En efecto, esa concepción restrictiva del Estado encierra la posibilidad efectiva de una clara tendencia a devenir en un instrumento de dominación, que si bien presta servicios con continuidad, lo que obviamente es una virtud, lo hace con una autonomía importante respecto de los ciudadanos y sus preferencias.

En este sentido, la caracterización que hace O’Donnell (2007) de los rasgos del comportamiento burocrático requeridos de un Estado Democrático, responde a esa superación de la noción que lo reduce a sus capacidades burocráticas y técnicas. De acuerdo a este autor, los rasgos exigidos son los siguientes:

1. Las burocracias estatales tratan a todos los ciudadanos equitativa y respetuosamente.
2. Existen normas efectivas y de fácil acceso para permitir la transparencia de los procesos decisorios, las decisiones y la implementación de políticas estatales.
3. Hay instancias institucionalizadas en buena parte de sus reparticiones para consultas, discusión e intercambios de información con todos los sectores sociales que razonablemente argumentan estar interesados en las respectivas decisiones y su implementación.
4. El sistema legal y las instituciones estatales relevantes actúan en términos de un espíritu constructivo de respeto y diálogo, en relación a las identidades y demandas de sectores históricamente reprimidos y/o excluidos, incluso aquellas que implican reconocimiento de derechos y tradiciones colectivas o comunitarias y su armonización con los presupuestos del régimen democrático.

Para lograr un verdadero avance hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos es necesario que los países de América Latina cuenten con Estados capaces, eficaces, incluyentes y por supuesto democráticos, en los términos recién vistos.

Revirtiendo años de hegemonía del pensamiento neoliberal y de patrocinio de políticas centradas en el mercado, el nuevo sentido común en América Latina demanda más y mejor Estado. Esto coincide con que a nivel mundial también se observa una reemergencia de lo político y el reconocimiento de las relaciones positivas y necesarias entre lo político y lo económico, lo público y lo privado, el capital financiero y la economía real, todo ello en el contexto de un esfuerzo por corregir las distorsiones características de los años ochenta y noventa del siglo pasado. De hecho, las concepciones que orientaron la acción pública y el desempeño estatal hasta hace unos años atrás, están hoy considerablemente debilitadas y abren nuevos grados de libertad para el desarrollo y consolidación de un Estado efectivamente funcional a una democracia de ciudadanía.

Esas concepciones se sustentaron en la premisa que la política, y por ende el Estado como agencia, eran instrumentales a la economía. Durante la primera década del siglo XXI, diversos y complejos cambios han repuesto a la política y al Estado en un rol mucho más protagónico, a partir de visiones que reconocen e integran una mayor complejidad en las relaciones entre esos dos ámbitos. No se trata de que la economía sea ahora sierva de la política. El consenso actual parece ser una repolitización importante de las relaciones entre economía y sociedad y que las relaciones entre política, Estado y economía requieren ser significativamente más simétricas. Esta reaparición de lo público y del Estado a nivel mundial marca quizás una línea de fractura entre un mundo neoliberal y un mundo emergente, que por ahora sólo podemos denominar como post-neoliberal ya que su perfil todavía no es claro.

A nivel internacional, la crisis económica y financiera del 2008 contribuyó a fortalecer el apoyo a la ampliación del rol de Estado. Por ejemplo, en el contexto financiero tuvieron auge políticas de “re-estatización” que se habían empezado a observar desde principios del año 2000. Esa visión sobre la necesidad de aumentar el rol del Estado en la economía tiene múltiples expresiones, entre otras, otorga mayor relevancia a las empresas estatales en la economía y el desarrollo, promueve la renegociación de los términos de explotación de los recursos naturales por multinacionales, y trae consigo un interés renovado en las políticas de industrialización que en las décadas anteriores se habían visto como perjudiciales para la eficiencia de la economía y el buen funcionamiento del mercado. A esas formas de ampliar el rol del Estado en la economía se suma el consenso sobre la necesidad de regular mucho más intensamente los mercados, particularmente el sector financiero. Se trata de fenómenos que han aumentado considerablemente en todo el mundo.

Sin embargo, también ha surgido un sentido común compartido, aunque es mucho más un sentido común de élites tanto políticas, como sindicales y gremiales, y sectores de clases medias con niveles comparativamente altos de educación, que es *el sentido común de la gestión económica responsable*.

En algunos países este sentido común ha surgido de la práctica de políticas macroeconómicas y procesos inflacionarios claramente desestabilizadores y de gran crueldad en sus efectos sociales. La lección ha sido que no todo se puede hacer, que hay límites en la gestión macroeconómica y que el facilismo en esa gestión, pese a las “buenas” intenciones, con alta probabilidad está pavimentando el camino al fracaso. La interiorización relativamente masiva de este sentido común de lo viable económicamente ha sido una condición necesaria para el progreso social que se ha experimentado durante la década, al menos en la mayoría de los países, y ciertamente seguirá siendo una condición con esa característica.

No obstante, hay una gran diferencia con el pasado: es muy distinto el neoliberalismo, con su subordinación del Estado y las políticas públicas al mercado, de la actual concepción pragmática y mucho más simétrica entre mercado y Estado, que abre suficientes grados de libertad para la adopción e implementación de políticas que van construyendo otra variedad de capital social, que descansa en la expansión de la ciudadanía social, y que a su vez posibilita la consolidación de un capital político de orientación fundamentalmente institucional.

Desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática que promueve el PNUD, se considera que un atributo crucial de un Estado es el de quién o quiénes ejercen su poder a través del Estado y el de quién o quiénes se benefician de la acción de los poderes del Estado. En efecto, los Estados no existen en el vacío, sino que se construyen y operan en relación permanente con la sociedad y con los distintos grupos que la integran. Aunque todo discurso político-estatal tenga que afirmar la universalidad de los intereses materiales e ideales que promueve, y aún cuando en gran medida esa afirmación pueda no ser sino una ilusión necesaria, en realidad existen grados en términos de la inclusividad ciudadana y de intereses materiales e ideales²² de cada Estado determinado.

En un extremo, hay Estados de unos pocos, que existen para unos pocos. En el otro extremo, está nuestro Estado deseable que es un Estado de todos y para todos, un Estado universalista en la realidad y no sólo en el discurso. Es el Estado de ciudadanía o el Estado democrático moderno, es decir la entidad política y geopolítica legitimada a través de la democracia –el Estado de todos- y la administración pública regulada por la ley y sometida a rendir cuentas, que se orienta por el interés general y está al servicio de la ciudadanía: el Estado para todos.

El contraste es entonces entre los Estados realmente existentes y el Estado al que se aspira -el Estado que queremos-, que es en resumen un estado nacional o plurinacional caracterizado por los atributos que ya se han identificado. Entre el Estado deseable y los Estado realmente existentes hay entonces brechas, y esas brechas constituyen en cada caso una especificidad que hay que considerar en términos del tipo de políticas e iniciativas viables que posibiliten acelerar el tránsito en términos del acercamiento al Estado deseable.

²² Sobre la distinción entre intereses materiales e intereses ideales, veáse Weber en *Economía y Sociedad*.

La meta de la inclusión societaria está íntimamente fusionada con la imagen objetivo de un Estado deseable que imprime a sus políticas propósitos o misiones con connotaciones universales y civilizatorias. Ello cobra un especial relieve al recordar que uno de los desafíos cruciales que enfrenta contemporáneamente América latina es la superación de exclusiones societarias -económicas, sociales, étnicas, de género, culturales, etc.- vía procesos de inclusión. La región se ha caracterizado por exclusiones significativas y multifacéticas, que abarcan una gran variedad de dimensiones, caracterizadas simultáneamente por sus grandes magnitudes, tanto respecto del tamaño de las poblaciones afectadas, como en cuanto a la profundidad de esas exclusiones. A la vez, se trata de exclusiones de larga duración, muchas de ellas con raíces en un pasado colonial secular.

En ese contexto, la reorientación político-normativa que implica el progreso hacia el Estado deseable tiene que otorgar una prioridad básica a procesos de inclusión que impliquen la superación de esas exclusiones. Esos procesos de inclusión que demanda el tránsito hacia una sociedad más democrática no se generarán de manera automática, en razón de "derrames" producidos por procesos de crecimiento económico, resultados simplemente de las dinámicas de los mercados domésticos, internacionales o de una economía globalizada. Tampoco por procesos de cambio cultural igualmente automáticos, derivados de una suerte de "chorreo" proveniente de procesos de modernización globales, productos de "manos invisibles" análogas a las que se supone que operan en el ámbito de la economía de mercado.

Un punto que hay que subrayar es que no hay un único modelo de estado, válido en todo contexto y para toda trayectoria, ni un conjunto único de recetas para construir y fortalecer capacidades, eficacia, eficiencia y efectividad. Los caminos que conducen al Estado democrático son varios, altamente dependientes de las particularidades de cada historia nacional²³, y el análisis debe respetar esas particularidades.

De este modo, la idea de un nuevo rol normativo para el Estado, orientado entre otros objetivos a un desempeño de superación de exclusiones societarias vía políticas públicas cuyo objetivo es la expansión de la ciudadanía social y la ciudadanía política, no constituye sólo una afirmación de voluntad inspirada en ideales de justicia, libertad efectiva, pluralismo y dignidad, y en la visión de sociedades nacionales y plurinacionales más equitativas y socialmente más cohesionadas. Sin duda, esa voluntad es un componente crucial y necesario. No obstante, antes de la presente década, si bien el diagnóstico sobre el carácter excluyente de nuestras sociedades era igualmente válido, las condiciones prevalecientes en la región y la naturaleza de los desarrollos que caracterizaban la dinámica de la economía global otorgaban una muy escasa viabilidad a un enfrentamiento efectivo de ellas que se sustentara en el Estado como agente principal de ese esfuerzo, orientado seriamente a la superación progresiva de las exclusiones societarias características de la región.

Ello ha cambiado y ha surgido un nuevo sentido común que otorga al Estado un mayor ámbito de acción, pero que también requiere de más responsabilidad en su accionar. Las tendencias actuales en América Latina permiten identificar, adoptar, implementar y evaluar políticas en ámbitos donde las ortodoxias anteriores restringían considerablemente la acción estatal, o aún la excluían. Sin embargo, si bien los mayores márgenes de acción política implican mayores condiciones de posibilidad para, desde el Estado, concretar voluntades políticas opuestas a la exclusión y la desigualdad, las nuevas condiciones también exigen del Estado y sus agencias una actuación política y técnicamente responsable.

Ciertamente, esta evolución de las orientaciones políticas no ha tenido lugar sin cuestionamientos o conflictos, y en casos extremos, enfrentamientos. Tanto el Estado neoliberal como las prácticas y doctrinas neoliberales surgieron asociadas a intereses económicos y corporativos que fueron sus beneficiarios. Las nuevas políticas y prácticas que emergen en el contexto de la crisis y la decadencia de las políticas neoliberales, enfrentan el antagonismo de esos intereses y sectores, de forma directa o a través de sus expresiones políticas, académicas y mediáticas. América Latina

²³ En el lenguaje de las ciencias sociales contemporáneas, puede decirse que las trayectorias nacionales hacia el Estado democrático *dependen del tiempo*, esto es, *la historia importa*.

no ha sido ajena a ello. En muchos países hemos sido testigos de una clara resistencia por parte de los intereses privados afectados, que reaccionan de manera particularista en contradicción tanto con acciones universalistas del Estado, como con la concepción misma de un Estado universalista.

La demanda por más y mejor Estado implica el fortalecimiento del Estado. Sin embargo en la región existen intereses, legales e ilegales, que se benefician de la existencia de un Estado débil, o incluso de un Estado fallido.

Así, específicamente en cuanto a la desigualdad y las posibilidades de redistribución de la riqueza, los sectores de mayores ingresos han tenido en varios casos éxito en convertir en tabú el tema de una reforma fiscal asociada a una mayor tributación, logrando excluir el tema de la agenda pública. Infortunadamente, en este ámbito esa exclusión de la agenda pública del tema de la reforma tributaria, o bien se ha dado en complicidad con agentes políticos, o los beneficiados con esa exclusión han logrado cooptar agentes políticos para esos fines.

Estos fenómenos agravan aún más el desprestigio de la política, los políticos y los poderes legislativos, común hoy en día al menos en los países de la región, desprestigio que probablemente tiene en una medida importante su origen en la invasión de la política por el dinero: campañas electorales millonarias, hipotecas político-electorales, pactos clientelistas que enfatizan particularismos extremos, y otros fenómenos similares.

Por otra parte, en el ámbito de lo social en muchos casos la privatización y, en la realidad, efectiva conversión de sectores como la salud, la educación, o la seguridad social en auténticos sectores industriales o industrias, sujetas a una lógica nítida de mercado, que obviamente es particularista y no universalista, continúan planteando restricciones severas a la acción de un Estado del que una democracia de ciudadanía exige una aspiración sistemática a la universalidad de sus prestaciones, como asimismo reforzando la desigualdad existente y los mecanismos que la generan.

Finalmente, en el ámbito de la seguridad hay muchas situaciones de riesgo en términos de una relativa incapacidad estatal de hacer efectivas normas represivas vigentes. En casos extremos, ello puede llegar aún a una situación de Estado fallido, en la que el monopolio de la fuerza es disputado a los aparatos estatales por mafias o grupos políticos armados, o en que el Estado y sus aparatos son abiertamente “penetrados” por el crimen organizado, frecuentemente asociado a agentes políticos y gubernamentales. En casos de mayor “normalidad”, surgen respuestas, particularmente desde los sectores de mayores ingresos, de privatización de los aparatos represivos, por ejemplo, mediante guardias y policías privados, o bien en el caso de los sectores de menores ingresos o abiertamente en condiciones de pobreza emergen sistemas represivos informales que operan haciendo caso omiso de la ley y los sistemas legales y policiales. Hay que destacar que todas estas respuestas a la inseguridad debilitan el Estado, y dada su naturaleza “particularista” debilitan también su función de cohesión social, al restarle legitimidad como foco de identidad colectiva.

Se entiende que para enfrentar esas fuerzas que impiden el fortalecimiento del Estado se requieren políticas e iniciativas para ampliar el ámbito de lo público a través de coaliciones sociales lo suficientemente incluyentes como para asignar un grado importante de universalidad a sus demandas. Políticamente, ello supone un juego de convergencias y consensos sucesivos entre sectores y líderes que actúan en arenas muy diversas: desde el interior del Estado, incluyendo tanto al ejecutivo como al legislativo, hasta la arena pública donde los actores son los partidos políticos, los medios y prensa, y demás espacios de deliberación ciudadana, pasando por la “política de la calle”, de los movimientos sociales, de los movimientos cívicos, gremios y sindicatos.

Desde la perspectiva de una democracia de ciudadanía es evidente la necesidad de optar por el mayor carácter inclusivo posible para las coaliciones requeridas: cuanto más inclusivas sean, mayor la probabilidad de que el contenido de estos acuerdos tienda a ser universal por su alcance—puesto que se reivindica para todos— y *civilizatorios*, entendiendo por mayorías civilizatorias las que aportan calidad a la democracia electoral, respetando

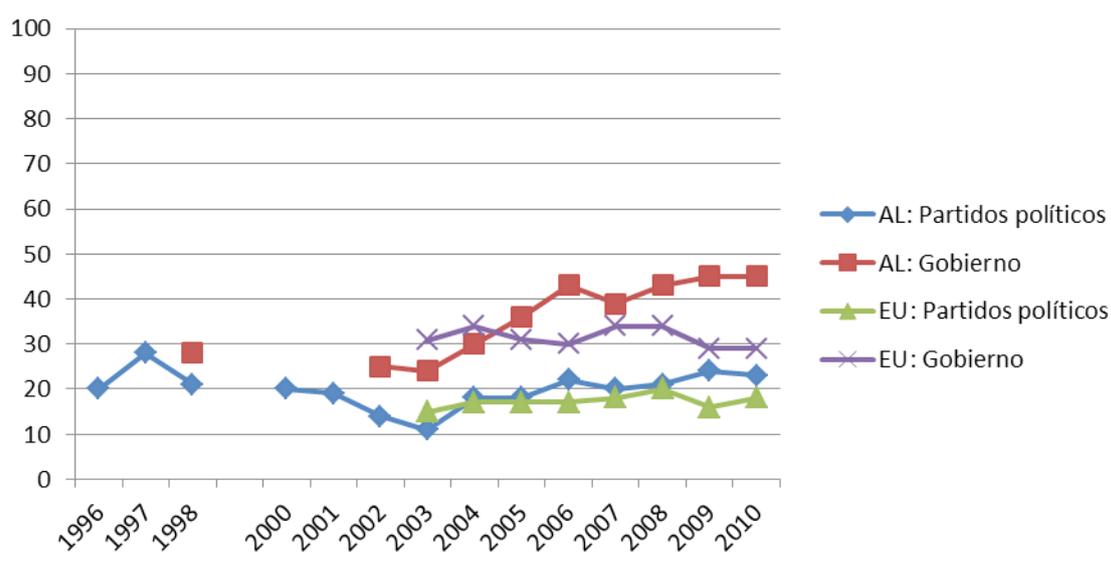
a las minorías, evitando nuevas exclusiones y nuevos abusos de poder. En el largo plazo, universalizar y ampliar el máximo civilizatorio posible puede concebirse como la misión primordial del Estado.

Enfrentar los desafíos contemporáneos es obviamente una tarea técnica, pero conviene subrayar su carácter esencialmente político. Es técnica porque requiere del eficaz y eficiente uso de los recursos materiales y humanos disponibles; es política porque se sustenta en la concertación y organización de mayorías muy amplias para lograr políticas públicas y un Estado de ciudadanía efectiva.

En este punto, la realidad contemporánea latinoamericana está en abierta contradicción con lo que exige de la política la imagen objetivo de un Estado democrático. En efecto, se puede sostener que en América Latina como en el resto del Hemisferio Occidental existe un alto interés en la política simultáneamente con un alto descontento o desconfianza en las instituciones políticas. En general, los índices de participación electoral se mantienen en un alto nivel relativo, sin perjuicio de casos nacionales en que han disminuido. Ello contrasta claramente con la confianza e interés que se tiene en los partidos políticos. Aparentemente, se está frente a una situación de expectativas altas en relación al Estado, y de expectativas bajas o muy bajas con respecto a los actores políticos.

Esto que podríamos denominar como *el nuevo sentido común de la política*, se asocia a una serie de hechos que nos llevan a afirmar que a la inversa de lo que pasa con lo político, en la política observamos un proceso de decadencia: invasión monetaria de la actividad política en términos de financiamiento de campañas y de hábitos como las hipotecas políticas, redes clientelares particularistas, compleja identidad de los partidos políticos, fragmentación de los sistemas de partidos, volatilidad electoral.

El círculo vicioso aludido entrapa también al Estado en su efectividad, pese a que respecto del Estado y lo público existe algo muy similar a lo que pasa con lo político: la evidencia empírica muestra un sentido común positivo del Estado y lo público, pero un sentido común negativo hacia lo burocrático en su dimensión de prestación de servicios y atención masiva. El desafío que plantean las décadas siguientes es claro: no sólo impedir el desgaste del capital político acumulado en torno a lo político—la democracia y lo democrático --, sino utilizar *el sentido común democrático* que se ha desarrollado en la última década, para terminar con los cuatro pecados capitales ya mencionados: rol del dinero, baja calidad de la representación, fragmentación partidista, volatilidad electoral.



Fuente: AL – tro, EU Eur

6. Lo político y las demandas por más inclusión social y más participación

La demanda por mayor inclusión tiene un claro y fuerte anclaje en las dinámicas que caracterizan a las sociedades latinoamericanas contemporáneas. En efecto, la década anterior ha sido testigo de procesos masivos de movilización, y la orientación de estos movimientos ha apuntado precisamente a los fenómenos de exclusión societaria, expresando intensas demandas de superación de esas exclusiones. De esta manera, el nuevo rol político-normativo estatal de adopción e implementación de políticas de reconocimiento, expansión y profundización de la ciudadanía, tanto social como política, que se exigen del Estado, posee una clara legitimidad societaria en cuanto responden a demandas mayoritarias por inclusión.

La relación entre acción estatal e inclusión societaria vía la expansión de ciudadanía social es más directa y menos compleja que entre acción estatal y expansión de ciudadanía política. Si bien hay una correlación clara entre exclusión-inclusión sociales, en sentido amplio, (clase, género, etnia, juventud marginal, etc.) y exclusión-inclusión políticas, hay también una diferencia clara entre lo que significa el rol que juega el Estado, tanto en la mantención como en la superación de las inclusiones-exclusiones, en uno y otro ámbito.

Respecto de lo social, las cosas son mucho más simples. En la mantención y/o creación de exclusiones sociales el Estado juega el papel histórico y clásico de tutelaje del sistema económico, sea vía el monopolio de la violencia -su función represiva- sea mediante políticas económicas y la regulación y administración de actividades económicas, sea mediante la extracción de recursos desde la sociedad a través de la tributación, sea mediante el apoyo y la conservación de condiciones para la hegemonía cultural de los grupos dominantes o mediante iniciativas que modifican esa hegemonía (por ejemplo, difundiendo oficialmente una ideología de las virtudes y dignidad de los pobres, los sectores populares, etc.). En definitiva, la expansión de ciudadanía social va a depender de políticas públicas relativamente fáciles, de identificar, explicar y evaluar.

A la vez, la ciudadanía social es algo muy material. Al final de cuentas, su expansión, si el Estado es el actor principal, se produce por políticas con resultados materiales y tangibles: nutrición, salud, pensión para la vejez, educación, jardines infantiles, etc. La inclusión-exclusión en cuanto a ciudadanía social se expresa en dicotomías también muy materiales: pobreza versus no pobreza, salud versus enfermedad, pensión versus desvalimiento, niños bien cuidados versus niños abandonados, minorías al menos toleradas versus minorías perseguidas, hostigadas y despreciadas, indiferencia en cuanto a género en ocupaciones y trabajos versus discriminación de género. Es cierto que las expansiones en ciudadanía social pueden expresarse en derechos, que son invisibles, pero lo crucial es la vigencia y aplicación de esos derechos, y eso es tangible.

Política y ciudadanía

En el funcionamiento de la democracia se ha distinguido²⁴ entre la legitimidad de las autoridades, derivada del proceso electoral, y la confianza depositada en ellas, como dos dimensiones independientes entre sí. En la historia y la operación de la democracia, la desconfianza constituiría la regla general y no la excepción, y estaría en el origen de diversas modalidades de acción política colectiva, vinculadas al proceso electoral (abstención, voto nulo, etc.) o desvinculadas de él (movimientos sociales, formas de acción política disruptivas o disfuncionales en términos del orden público, movilizaciones violentas, acciones colectivas extra institucionales que se convierten en vetos efectivos de decisiones actuales o posibles de autoridad, etc.), que serían componentes tan normales de la democracia como las que constituyen el proceso electoral ordinario.

Estas modalidades, extra institucionales, anti institucionales o a-institucionales de participación cumplen *la función de hacer efectiva la responsabilidad de políticos y autoridades gubernamentales*, haciéndolos rendir cuentas ante la ciudadanía. De esta manera, los déficits en la rendición de cuentas²⁵ que podrían imputarse al proceso electoral ordinario se resolverían, o procurarían resolverse, a través de la operación de esas modalidades, que en realidad serían parte integral de esa misma democracia. Desde esta perspectiva podemos sostener que *la calidad de la democracia* está ligada a la participación ciudadana extra-electoral ya que ella puede cumplir y de hecho cumple funciones positivas en la operación de la democracia. Aún más, en el contexto de una masificación de la política, que es lo que implica, entre otras cosas, la noción de expansión de la ciudadanía política, es probable que la calidad de la propia democracia representativa exija una mayor presencia de esas modalidades. No obstante, en este punto hay dos advertencias que conviene subrayar. Primero, existe la tentación de considerarlas como formas de participación sustitutivas de la participación electoral, y en definitiva como una alternativa a la democracia representativa. Segundo, conjuntamente con las instituciones típicas de democracia directa, como el referéndum o el plebiscito, sólo se las puede considerar como *complementarias* de la democracia electoral. Una situación en la cual esas modalidades de participación superan a la participación electoral y devienen en actividades políticas masivas primordiales, con certeza es una situación de alto riesgo para la democracia.

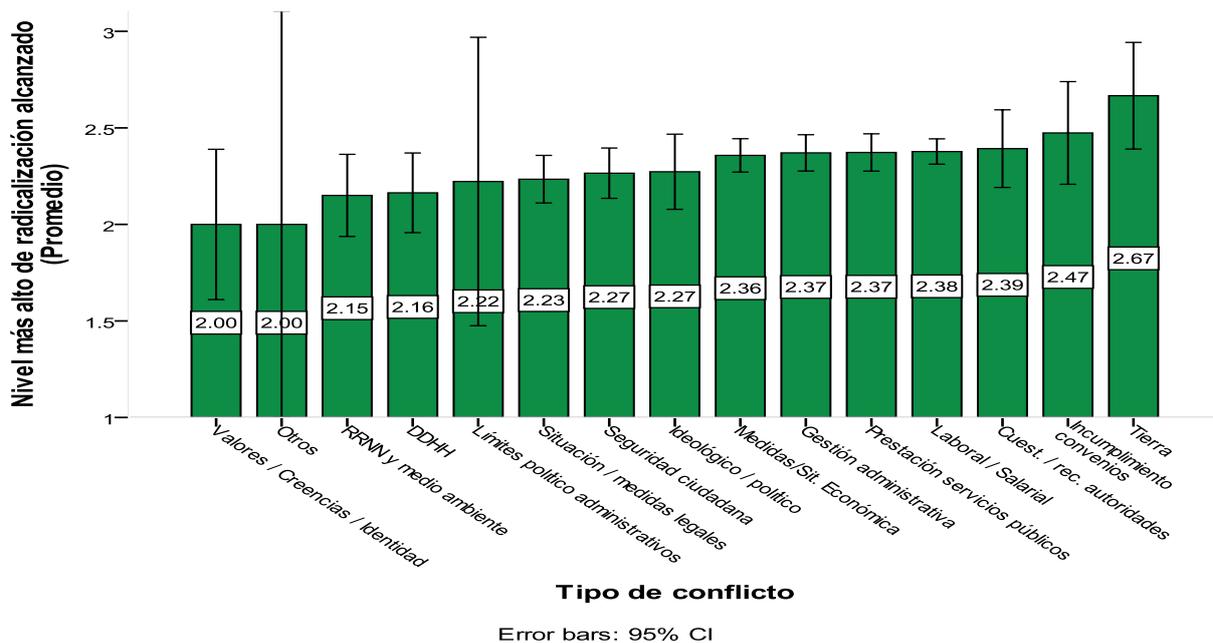
Esto implica que al preguntarse por la relación entre capacidades estatales y posibilidades de expansión de ciudadanía social, el terreno al que se entra es un terreno bastante hollado. Esa diferencia capital lleva a que el estudio de la posibilidad del Estado como agente principal de expansión de ciudadanía social tenga una cierta simplicidad, que no se encuentra en el caso de la ciudadanía política. Si se pide que se enumeren políticas públicas que conducen a más y mejor ciudadanía social, la tarea no es difícil. En cambio, si se pregunta por políticas que conducen a más y mejor ciudadanía política, salvo unas pocas situaciones extremas, la respuesta no es fácil. La ciudadanía social va íntimamente asociada con el bienestar de las personas, por lo menos en su faz utilitaria, y el Estado y su accionar son protagonistas claros, *aunque no exclusivos*, de aumento o disminución en ese bienestar. En cambio, en la inmensa mayoría de los casos es el propio Estado el *único agente* posible en términos de efectuar cambios que impliquen expansión de ciudadanía política. Pero aun teniendo en cuenta esta diferencia, la oposición inclusión-exclusión en términos sociales y políticos, *siempre en última instancia implica al Estado en su desenlace final*. La superación de las exclusiones requiere necesariamente del Estado como un agente que lleva a cabo políticas de expansión, de reconocimiento, de otorgamiento y profundización de la ciudadanía social y política.

²⁴ Pierre Rosanvallon, Contre-democratie

²⁵ En inglés, accountability.

La superación de exclusiones que requieren de una estatalidad democrática es un asunto multidimensional. Es resultado de procesos históricos específicos, con expresiones políticas e institucionales muy diversas. Los análisis y estudios de los que da cuenta este estudio han considerado esta diversidad en las modalidades de estatalidad como una dimensión básica que impone límites al alcance de toda generalización.

Como se verá con más detalle en el capítulo 3, tanto la exclusión como la conflictividad actual en la región son principalmente diversas y no están concentradas en los países de menor desarrollo económico e institucional. Todo lo contrario. Tal como podemos ver en el siguiente gráfico, los tipos de conflicto y el nivel de radicalización son muy diversos²⁶.



América Latina registra una cierta fragmentación de los conflictos en que se utilizan medios violentos, lo que apoya la hipótesis de que la no institucionalización de la conflictividad produce una fragmentación de ella. En esa conflictividad, se puede apreciar que destacan las cuestiones medioambientales ligadas a la tierra y a los recursos naturales. Estos conflictos tienden a escalar por falta de marcos institucionales capaces de ofrecer soluciones y plataformas de negociación.

Se puede sostener que existe una tensión entre la expansión de la ciudadanía política y la incapacidad estatal de canalizar las nuevas demandas que ella genera. Varios países de la Región han realizado reformas políticas, abarcando tanto un amplio rango de niveles, como son el constitucional y el legal, como de materias: sistemas electorales, financiamiento de partidos y campañas, regulación del cabildeo, regulación de medios de comunicación, etc. Estas reformas podrían tener como efectos detener los procesos de generación y acentuación de la desconfianza de la política y revertirlos. Por otra parte, hay países en la región que han reaccionado procurando poner en obra institucionalidades que privilegian modalidades de democracia directa, sino por sobre, al menos en un mismo nivel que las formas de democracia representativa, vía procesos de cambios constitucionales que implican auténticas “refundaciones” políticas.

²⁶ Ver Los Conflictos Sociales en América Latina, 2011, UNIR, PNUD.

Esta clase de reacciones son productos de procesos de decadencia, particularmente de los sistemas de partidos. De la misma manera, y frente a la ausencia de incentivos y estímulos inherentes a la propia institucionalidad democrática, se torna más frecuente la apelación a la política de movimientos, a la “política de la calle”, y fenómenos similares de política contenciosa, que pueden llegar a asociarse a estrategias político-partidistas y acabar por constituir dimensiones esenciales de la práctica política. Adicionalmente, estos fenómenos pueden interpretarse como estrategias de integración y legitimación de modalidades de participación extra electorales. Nuevamente, si bien son fenómenos explicables como productos de procesos estructurados por una lógica de decadencia, encierran obviamente el riesgo de deslegitimar la institucionalidad democrática normal y abrir caminos a componentes autoritarios en la política.

7. Por el Estado de Ciudadanía

Tal como la primera década significó un progreso en el avance hacia la consolidación de un capital político institucionalmente orientado, traducido en un *sentido común de lo político*, el mismo período también transformó la lucha contra la pobreza, el progresivo reconocimiento de derechos sociales en los ámbitos de género, infancia, tercera edad, minusvalidez, juventud y educación, etc., la necesidad de políticas sociales redistributivas y la conciencia creciente de la desigualdad y sus efectos, en un sentido común de lo social masivo que hoy también constituye un conjunto de fuertes restricciones y exigencias sobre las élites.

Aún fuerzas y gobiernos con orientaciones liberales en lo económico, no pueden prescindir de tener políticas sociales, y ello no de una manera forzada, sino como algo al final natural, aunque obviamente esté vinculado a los incentivos propios de la lucha electoral. Lo social es parte del sentido común masivo.

La constitución de este sentido común, aparte de plantear a las fuerzas políticas comprometidas con el desarrollo de la ciudadanía social el desafío de un alerta continuo ante la posibilidad de regresiones, ha jugado también como una barrera en términos de impedir que los que antes se denominaron de los cuatro pecados capitales de la decadencia de la política erosionen lo democrático y la democracia. Por ello mismo, y en la medida en que exista una razonable correspondencia entre el desempeño de los gobiernos y sus políticas sociales, por una parte, y las percepciones y expectativas masivas por la otra, el sentido común de lo social constituye en realidad otra clase de capital social, cuyos efectos positivos y de respaldo a la democracia pueden ser tan importantes como el capital social en sentido clásico.

El desafío que enfrentan las próximas décadas reside en consolidar este sentido común de lo social y el tipo de capital social que representa, lo que equivale a afirmar la necesidad de profundizar la ciudadanía social.

Avanzar hacia la *estatalidad democrática* implica tanto el aumento de la estatalidad como el aumento de la democracia, tanto el fortalecer los poderes y atributos del Estado como el hacerlo más universalista. De aquí que el ideal que se quisiera para América Latina es el de un Estado democrático, capaz, eficiente, legítimo, y también incluyente.

Como se señaló anteriormente, sería un error suponer que para llegar a tener un estado con estas características se deberá seguir un proceso uniforme en la región. Si bien existe un trasfondo general, hay especificidades y contingencias propias de los contextos políticos y las trayectorias nacionales.

Estado de Ciudadanía

El Estado democrático moderno concebido como *Estado de Ciudadanía* es en primer lugar un Estado de Derecho y de Derechos. Estado de Derecho que hace eficaz el ejercicio sin discriminaciones de la ciudadanía civil, que protege activamente el derecho a la vida de sus ciudadanos, el derecho a la libre expresión y a la sociedad de la información, el derecho al acceso a la educación y la información como condición indispensable para el ejercicio de los derechos sociales y políticos. La ciudadanía civil, que es el ejercicio *privado* de los derechos civiles, es la condición básica para el ejercicio *público* de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales. El *Estado de Ciudadanía* no concibe al ciudadano como mero depositario de esos derechos, sino como protagonista activo y *empoderado* en una sociedad cada vez más diferenciada y donde la igualdad de derechos y obligaciones posibilita la cohesión social a nivel nacional y el ejercicio de la ciudadanía a nivel internacional. La organización de este Estado de Ciudadanía refleja el contrato social entre una vasta gama de actores en una sociedad abierta. Su principio de acción es el de la cohesión social, es decir que las políticas no solo combaten la pobreza sino que también construyen integración social. El *Estado de Ciudadanía* es internacionalista porque así lo requiere la protección efectiva de la ciudadanía civil contra los poderes fácticos transnacionales y la sociedad global del riesgo²⁷, y la garantía de la ciudadanía social y política en la era de la información. En el mundo contemporáneo, la influencia de factores internacionales sobre el desarrollo político y la evolución de las instituciones nacionales es mucho mayor que un siglo atrás y seguramente continuará creciendo. Los distintos actores sociales, ya sea grupos económicos, asociaciones sindicales, estudiantiles, organizaciones no-gubernamentales y los medios de comunicación, tienen vínculos internacionales.

Es un Estado con los siguientes rasgos, necesarios para alcanzar en plazos razonables los fines y valores que hacen de una sociedad una sociedad más democrática:

Un Estado dotado de capacidades para adoptar políticas públicas técnicamente solventes y de capacidades para implementarlas eficazmente.

Un Estado eficiente, que en la adopción e implementación de esas políticas se orienta por alcanzar el mayor costo-efectividad posible.

Un Estado responsable ante los ciudadanos y ciudadanas, que rinde cuentas de modo sistemático y transparente ante las instancias representativas y la sociedad civil en general.

Un Estado probo, que combate la corrupción como un objetivo principal.

Un Estado razonablemente autónomo frente a los intereses corporativos y sectoriales, de manera que estos intereses no impiden la generación de bienes públicos.

Un Estado sujeto al control de organismos autónomos, eficaces e imparciales.

Un Estado que fundamenta y orienta sus políticas de acuerdo a las preferencias mayoritarias, democráticamente expresadas, que es el sinónimo de un Estado democrático, pero que a la vez tutela los derechos humanos básicos y los derechos de las minorías.

Un Estado capaz de redistribuir el poder y disminuir de manera importante la desigualdad, en una región caracterizada por ser la más desigual del mundo.

²⁷ Beck, 1999, World Risk Society.

No es aventurado afirmar que este modelo de Estado, lo que podríamos denominar el Estado de Ciudadanía, ha cristalizado en numerosos textos constitucionales y legales de la región. Por otra parte, y reforzando la orientación normativa anterior, la complejidad que caracteriza las sociedades actuales requieren del diseño de modalidades de gobierno o gobernanza en donde se hagan más densas las redes asociativas entre el Estado y los actores no estatales. El desarrollo de las capacidades del Estado de establecer relaciones con actores muy diversos, de manera de generar competencias que posibiliten promover y supervisar una acción coordinada de diversos actores de la sociedad, es uno de los principales desafíos de la gestión pública actual. Ello posibilita incrementar el valor agregado de las contribuciones de la gran mayoría de los actores, y promueve adicionalmente el desarrollo de las contribuciones de otros. El Estado necesario para una democracia de ciudadanía es literalmente *el sector público* abierto y en permanente contacto con la sociedad.

La consolidación de un Estado con esa fuerte imbricación con la sociedad y sus actores posibilita adicionalmente progresar en el tránsito desde modalidades más tradicionales de confianza, *más directas* y basadas en redes de interacción fundamentalmente de naturaleza primaria—familia extendida, vecindario, grupos informales de pares, modalidades mutuales legales o ilegales, etc. —hacia formas de confianza modernas, *menos directas* en que las instituciones públicas juegan un rol esencial de mediación entre las personas. Lo propio de una sociedad moderna es que las modalidades de confianza estén referidas básicamente a la institucionalidad pública²⁸

Frente a la amenaza de incapacidades estatales para hacer efectiva la represión del crimen organizado y la disputa del control de la fuerza por mafias y organizaciones delictivas, ya señalada anteriormente, este tránsito a formas modernas de confianza y la correspondiente contribución a la creación de capital social adquiere una clara relevancia. En efecto, la fortaleza de esas amenazas no sólo descansa en disfuncionalidades socioeconómicas, como la pobreza, el desempleo o la marginalidad urbana, y en fenómenos extendidos de anomia, productos de la propia modernización, sino igualmente en la pervivencia de esas modalidades de confianza ancladas en redes sociales tradicionales.

Adicionalmente, esas mismas redes son el soporte de las modalidades también tradicionales de clientelismo político y electoral, que constituyen una de las rémoras que en muchos casos afectan negativamente, de manera significativa, la calidad de la democracia y de las relaciones de las personas con el Estado, particularmente en relación con la prestación de servicios diversos por parte de agentes burocrático-estatales.

Puesto de manera sintética, el concepto de Estado capaz y democrático que se ha venido bosquejando es el de un instrumento de acción colectiva, un Estado de Ciudadanía, destinado a cumplir los objetivos democráticos de promover el bienestar y dignidad ciudadanos, reducir las desigualdades que afectan los niveles de cohesión social exigidos para que sean posibles proyectos de país que amplíen los horizontes temporales de desarrollo nacional y regional, producir los bienes públicos que ni el mercado ni otras instituciones son capaces de generar, y en general promover, hacer efectivos y garantizar los derechos políticos, civiles, sociales, económicos y culturales que son inherentes a una ciudadanía concebida en términos contemporáneos y *civilizatorios*. Esto último implica el reconocimiento de la ciudadanía en un contexto de diversidad y de diferencias étnicas, culturales, de opción sexual, de diferenciación de demandas en una era de redes de información y conectividad, donde el Estado garantiza y facilita el ejercicio de la ciudadanía.

Como se ha afirmado, lo anterior requiere de un sector público y políticas públicas efectivas, y el Estado es el único que puede promover, hacer efectivos y garantizar los derechos anteriormente señalados. Es por ello que entre las conclusiones derivadas del Segundo Informe de la Democracia en América Latina se subraya la importancia de lograr instaurar un Estado con alcance universal en todo el territorio, cuyo objetivo principal sea garantizar y promover los derechos ciudadanos, un Estado de y para una nación de ciudadanos.

²⁸ Fukuyama, 1995.

Adicionalmente, según ya se señaló, se necesita un Estado que se relacione con la sociedad y no que se imponga sobre ella. Por ello, hay que prestar especial atención a los *procesos políticos* en que ese Estado se sustenta y a partir de los cuales desarrolla sus políticas e iniciativas. Sobre esta materia, la realidad contemporánea nos enseña, tanto tomando como referente los grandes desafíos que hoy enfrenta la Región como las situaciones particulares presentes en cada país, que este crucial componente político, para ser exitoso depende hoy en día de esfuerzos sostenidos y sistemáticos para lograr los consensos necesarios para recuperar lo cívico, en aras de “civilizar” nuestras sociedades, de recuperar el sentido de lo público después de una etapa histórica que ha erosionado significativamente ese sentido, procurando imponer una hegemonía de lo privado sobre lo público.

Ciudadanía Civil, Información y Ciudadanía Política

La democracia no es solamente un proceso político y de gobierno, es inherentemente un sistema de derechos, comenzando con los derechos civiles como la libertad de expresión e información. Si estos derechos no están activamente garantizados y protegidos no puede existir democracia y procesos democráticos. Los derechos políticos y la ciudadanía política no pueden ser ejercidos eficazmente si no existe el acceso a la información y se garantiza el pluralismo. Evitar y limitar la concentración de la propiedad de los medios de comunicación y la prensa, abrir el espacio mediático a sectores sin recursos financieros pero con aspiraciones comunicacionales, garantizar el acceso a la información sobre la gestión pública son tres temas esenciales en la agenda política del Estado de Ciudadanía.

‘Si el poder se ejerce mediante la programación e interconexión de redes, el contrapoder o intento deliberado de cambiar las relaciones de poder se lleva a cabo reprogramando las redes en torno a intereses y valores alternativos y/o interrumpiendo las conexiones dominantes e interconectando redes de resistencia y cambio social...Participando en la producción cultural de los medios de comunicación de masas y desarrollando redes independientes de comunicación horizontal, los ciudadanos de la Era de la Información son capaces de inventar nuevos programas para sus vidas con los materiales de su sufrimiento, miedos, sueños y esperanzas.’²⁹

Evidentemente, sin un Estado imparcial y una arquitectura institucional de gobernabilidad democrática, controlada y transparente, cualquier ley de medios de comunicación puede constituirse en un instrumento de propaganda y censura políticas.

Vale la pena por lo tanto recalcar que en su significado originario se llama “público” a lo que aspira a ser universal o universalista, y ello en contraposición a lo “privado” que es lo “particular” o particularista. En la esfera pública todos somos iguales. Esa igualdad consiste en derechos que son los mismos para todos, sin que existan privilegios: la igualdad de condiciones en la caracterización de Tocqueville³⁰. La ciudadanía implica una aspiración universalista, y por consiguiente la democracia de ciudadanía necesariamente supone un Estado cuya tarea es ampliar la ciudadanía, es decir, ampliar lo público, progresando sistemáticamente hacia una universalización de los derechos civiles, políticos y sociales. El desafío para el Estado se puede resumir al menos en tres objetivos: a) Universalizar los derechos civiles: seguridad ciudadana para todos, recuperando la seguridad. b) Universalizar la ciudadanía social, es decir, universalizar el bienestar, tanto en su faz utilitaria como en cuanto dignidad humana, y ello equivale a desarrollar la ciudadanía social. c) Universalizar el acceso al poder que radica en el Estado, sea por la vía de la representación, sea por formas complementarias de democracia directa, lo cual implica reconstruir la política.

²⁹ Castells, M., *Comunicación y Poder*, p.552, Madrid, 2009.

³⁰ Tocqueville, 1992.

En términos políticos, una distinción relevante a hacer teniendo en cuenta la diversidad de América Latina, es entre Estados que muestran una consolidación institucional de larga duración histórica, con niveles estables de capacidades, eficacia, eficiencia y efectividad en sus políticas, por consiguiente con problemas de exclusión en el ámbito de la ciudadanía política relativamente acotados y circunscritos, frente a estados cuyo desafío contemporáneo reside en la reconstrucción de la autoridad pública, en el contexto de una situación muy cercana a una crisis de legitimidad, situaciones en las que los desafíos de superar exclusiones sociales de envergadura se fusionan de manera ineludible con procesos de transformación de la ciudadanía política.

Con frecuencia se habla en el caso de este último tipo de realidades estatales de reinención del estado, de refundación constitucional, o de crisis de estado, creándose así la impresión de que la adopción e implementación de políticas para la superación de exclusiones sociales, de manera eficaz, con capacidades adecuadas, eficientemente y con efectividad, es algo posterior, que debe esperar la emergencia de un "Estado" que aún no existe. Ello no es así. Contrariamente, en estos casos ambos objetivos se persiguen paralela y simultáneamente: reconstrucción de autoridad pública y adopción e implementación de políticas de expansión, reforzamiento y profundización de ciudadanía social. De hecho, es altamente probable que el éxito en cualquiera de los dos objetivos dependa del éxito relativamente simultáneo en el otro objetivo. Hay que destacar que estos casos plantean también un interés históricamente inédito. Por lo general, la simultaneidad de la reconstrucción de la autoridad pública y la superación de la exclusión social ha procedido por carriles autoritarios o dictatoriales. En los casos que tratamos aquí, ambos objetivos lo son de Estados democráticos.

En cualquiera de los tres casos de procesos de reforma del Estado es fundamental entender la adecuación de los medios respecto de la magnitud de los fines. Es sabido que existe una clara relación causal positiva y que aquí hemos denominado "el círculo virtuoso de la efectividad estatal". En efecto, hay evidencia de que mientras mayor es la capacidad estatal menor son los problemas de exclusión política y social. A la inversa existe evidentemente un círculo vicioso: cuánto mayores son los problemas de exclusión política y social, y por consiguiente mayor la necesidad de esfuerzo estatal para ir a su superación, menores son las capacidades estatales para enfrentarlos. Romper ese círculo vicioso es una de las tareas principales de la política. Por eso, uno de los objetivos en este libro es evaluar si en la primera década del siglo XXI en América Latina si se logró producir ese círculo virtuoso de la efectividad estatal y en qué situaciones, y más importante aún, cuáles fueron los instrumentos a través de los cuales se logró.

El Estado de Ciudadanía es algo que se tiene que construir. Tiene que acomodar las tensiones inherentes a una activa ciudadanía política y las altas expectativas de ciudadanía social. Voluntad política y capacidad estatal tienen que desarrollar puntos de encuentro. Las tensiones que hoy en día aumentan son el producto mismo de la expansión de la democracia de ciudadanía. La expansión, tanto cuantitativa como cualitativa, de la ciudadanía social y la ciudadanía política son los desafíos cruciales que enfrentan los países latinoamericanos. Los progresos, estancamientos o retrocesos que se experimenten en este ámbito tendrán repercusiones más que significativas en las dimensiones más básicas de los procesos de desarrollo nacionales: en el Estado y sus capacidades, en la calidad de la democracia, en los niveles de cohesión social que vayan logrando alcanzar, en la calidad del desarrollo humano a que puedan aspirar.



La Transformación del Estado para el Desarrollo en Iberoamérica



Aprobado por la **XIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado**
Asunción, Paraguay, 30 de junio y 1° de julio de 2011

Introducción

Tras haber superado las consecuencias de la “década perdida” y los duros procesos de reestructuración del sector público, en Iberoamérica se formularon e implantaron acertadas políticas económicas tanto antes como durante la crisis de 2008. La región está creciendo y mejorando sus indicadores sociales, no sólo en la reducción de la pobreza, sino también, y esto es esperanzadoramente novedoso, en la disminución de la desigualdad.

Nada de ello hubiera sido posible, en parte, sin las mejoras en la construcción de institucionalidad estatal que se han producido en los últimos años. Diversos estudios empíricos han demostrado la extraordinaria importancia de la variable institucional, de la mejora de la gestión pública para el desarrollo económico y el bienestar de la sociedad. La diferencia entre tener o no una buena gestión pública es esencial para el ser humano. Sin embargo, en Iberoamérica aún perduran legados negativos en la gestión pública que, como el patrimonialismo, la corrupción, el formalismo ritualista, la rigidez e inflexibilidad funcional y organizacional, la profusión de regulación incoherente y caduca, la excesiva complejidad procedimental o el déficit democrático, impiden otorgarle una mayor racionalidad a la acción de gobierno y dificultan un mayor avance en el desarrollo humano.

El presente documento “Transformación del Estado para el Desarrollo en Iberoamérica” se centra en el análisis de las reglas, procesos y estructuras esenciales para la calidad de la gestión pública, trata de la contribución del Poder Ejecutivo y, en concreto, de la Administración Pública a la buena gestión de lo público en las sociedades iberoamericanas, e intenta dar respuesta a las preguntas: **¿qué se ha hecho para reformar y modernizar la Administración pública iberoamericana, qué retos existen para formular e implantar adecuadamente las reformas institucionales, y qué queda por hacer?**

Desde un enfoque de políticas públicas, este documento se refiere a aspectos vinculados a la formulación, implantación y evaluación de una política transversal que podría definirse como de construcción de institucionalidad estatal. La institucionalidad estatal establece y asegura un conjunto de reglas formales e informales que promueven conductas íntegras, imparciales, legítimas, eficientes, eficaces y efectivas, por parte de las administraciones públicas y que desincentivan conductas corruptas, clientelares, patrimonialistas, ilegítimas, derrochadoras, generadoras de bienes y servicios de baja calidad, y con impactos inconvenientes para la sociedad.

Esa construcción de institucionalidad estatal se enfrenta a factores históricos y culturales, con dependencias que dificultan su adecuada implantación, así como con estructuras de interés que generan fuertes resistencias políticas desde la fase de formulación. En suma, existen trampas sociales y trampas políticas que deben ser superadas para lograr a mediano y largo plazo avances en la consecución de los fines colectivos de: desarrollo sostenible, con justicia, equidad, transparencia, igualdad y bienestar social, de calidad de vida de los ciudadanos, de libertad y democracia, y de Estado de derecho. Por ello hay que hacer énfasis en la economía política de los cambios y responder estratégicamente a los vetos y a las capturas de políticas por los grupos de interés organizados.

Pero la *secuenciación* de los distintos factores que generan la institucionalidad estatal es también muy relevante. Una secuenciación inconveniente ocurre por ejemplo, cuando se crean las organizaciones antes que las funciones, las reglas se generan sin estructuras que las aseguren e implanten, los procesos son inadecuados a las reglas o se gestionan por la organización incorrecta, entre otras fallas.

El CLAD ha identificado una serie de reglas, procesos y estructuras que responden a los requisitos mencionados y, además, son coherentes con el contexto específico de las sociedades iberoamericanas, permitiendo, por ello, hacer frente a los legados negativos que aún perduran en la gestión pública iberoamericana.

En conclusión: 1. Dado que los fines de desarrollo sostenible, con justicia, equidad, igualdad y bienestar social, de calidad de vida de los ciudadanos, de libertad y democracia, y de Estado de derecho son objetivos socialmente deseados y deseables en nuestros países. 2. Considerando que para lograr dichos fines existe un conjunto de

retos a superar, que van desde la profunda desigualdad social a la destrucción medioambiental, pasando por la insostenibilidad financiera del Estado, la inseguridad pública o la falta de cohesión territorial. 3. Siendo que para que los retos mencionados puedan ser superados es ineludible tener un conjunto de instituciones estatales que reúnan requisitos de previsibilidad, equidad, equilibrio eficiente y legitimidad suficientemente consolidados. 4. Se arriba a la idea fuerza de que sin una Administración Pública profesional, competente, transparente, eficiente, eficaz, efectiva, estable, honesta, imparcial y legítima será imposible conseguir los fines deseados. De ahí la importancia de analizar cuál es el nivel de calidad de la Administración Pública en Iberoamérica (¿qué se ha hecho y cómo se ha hecho?, ¿qué déficits subsisten?) y de promover políticas de fortalecimiento institucional para la misma (¿qué queda por hacer?).

Figura 1.

El marco de análisis general



A continuación, se van situando las propuestas del CLAD para mejorar la gestión pública con una Administración Pública como la deseada.

Figura 2:

La Administración del siglo XXI para Iberoamérica



1. Una administración pública íntegra

Desde la perspectiva de fomento de la integridad, en Iberoamérica la generación de normas ha sido muy prolífica, pero los procesos de desarrollo e implementación y la consolidación de órganos independientes de tutela y control han sido débiles. En términos globales, el más importante documento de integridad para la región iberoamericana es el **Código Iberoamericano de Buen Gobierno**. También se destaca el avance en numerosos países iberoamericanos con Códigos de Buen Gobierno y Leyes de Ética Pública, Leyes de Transparencia o Leyes de Acceso a la Información Pública, entre otros. En la prevención y combate a la corrupción hay grandes impulsos en la cooperación internacional, así: a) *Conferencia Mundial sobre la Lucha contra la Corrupción: Salvaguarda de la Integridad de los Funcionarios de Seguridad y Justicia* (Washington, EE.UU., febrero de 1991); b) *Cumbre de las Américas* (Miami, EE.UU., del 9 al 11 de diciembre de 1994); c) *Convención Interamericana contra la Corrupción*, de la Organización de Estados Americanos (Caracas, Venezuela, en 1996); d) *Convención contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros*, de la OCDE (París, Francia, 1997); e) *Foro Iberoamericano de Combate a la Corrupción*, del CLAD (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 15 y 16 de junio de 1998); f) *Simposio sobre Fortalecimiento de la Probidad en el Hemisferio* (Santiago de Chile, 4 de noviembre de 1998); g) *Conferencia sobre Transparencia para el Crecimiento de las Américas* (Centro Carter, EE.UU., mayo de 1999); y h) *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* (58° Período de Sesiones, Asamblea General de Naciones Unidas, 31 de octubre de 2003).

Existen estrategias nacionales anticorrupción en la mayoría de los países de la región, además de haberse creado diversos organismos para combatir la corrupción. En el ámbito latinoamericano se encuentra: 1) Una preocupación por promover la integridad y enfrentar el fenómeno de la corrupción. 2) La necesidad de estudiar las causas y las condiciones que las generan, y las maneras de combatir la corrupción. 3) La intención de establecer y mantener la cooperación de los Estados al respecto. 4) La visión de luchar en conjunto en el ámbito público, así como en el privado y social. 5) La inclusión de la participación ciudadana en la lucha anticorrupción.

Los retos subsistentes se manifiestan en la formulación y en la implementación de estas actuaciones. La formulación de políticas de promoción de la integridad y de combate a la corrupción exige tener un diseño interinstitucional y holístico. Un marco nacional de integridad tiene que incluir en el diseño, además del Ejecutivo, a los Poderes Legislativo y Judicial, e incorporar un programa de desarrollo de la cultura cívica y de fomento de la ética y los valores. Desde esta perspectiva holística, es necesario reconocer que en Iberoamérica faltan ejemplos de un diseño nacional suficientemente ambicioso como para que encuadre con este modelo, aun cuando existen planes que ya se acercan mucho al mismo.

La lucha anticorrupción debe estar muy vinculada a los programas integrales de desarrollo y promoción de los valores en toda la sociedad y de manera especial en todo el sector público, como proclama el **Código Iberoamericano de Buen Gobierno**.

En la formulación de estrategias anticorrupción a menudo no se considera a los partidos políticos y las organizaciones sociales, o no se integra a los medios de comunicación, o se centran exclusivamente en el Ejecutivo. Muchas veces, la estrategia es represiva, pero trabaja poco con la fase preventiva, con la ética y con los valores; en otras ocasiones, se aprueban múltiples normas éticas en entornos de corrupción sistémica e impunidad insultante. Finalmente, la secuenciación es, en ocasiones, claramente errónea; por ejemplo, se crean órganos sin competencias o normas sin órgano de control y aplicación, o estructuras sin procesos. En todo caso, existen países que están teniendo gran éxito en su estrategia anticorrupción y en la construcción de integridad en el servicio público sobre los cuales conviene analizar sus marcos de integridad nacionales y tratar de incorporar, adaptando al contexto, lo que mejor ofrecen. Diversos índices mundiales pueden guiar al respecto.

En Iberoamérica existen instrumentos, procesos y estructuras nacionales dignas de ser adaptadas e incorporadas a países que aún no las tienen. También a nivel internacional existe una amplia cantidad de ejemplos dignos de

estudio. Lo importante ahora es ser capaces de realizar diagnósticos holísticos a nivel nacional y establecer estrategias integrales de promoción de la integridad y prevención de la corrupción donde situar las mejores prácticas. La Administración íntegra surge de la interacción entre muy diversos pilares públicos y sociales que dan lugar a una infraestructura generadora de los incentivos adecuados, los mecanismos y las normativas necesarias. Por sí misma y en sí misma es muy difícil que la Administración progrese hacia la integridad cuando las infraestructuras culturales, sociales y políticas la arrastran hacia el clientelismo y la corrupción. Los problemas de implantación se abordarán conjuntamente con los de la sección siguiente.

A nivel organizativo son muy recomendables marcos de integridad que articulen los diversos instrumentos de promoción de la ética, con procedimientos y órganos para su operación, como por ejemplo:

INSTRUMENTOS	PROCESOS	ESTRUCTURAS
<ul style="list-style-type: none"> • Normas de transparencia y acceso a la información pública. • Normas de incompatibilidades y conflicto de intereses. • Políticas rigurosas de control de las regalías y hospitalidad. • Mecanismos de denuncia de casos de corrupción, fraude o abuso de poder. • Normas para protección a denunciantes de corrupción. • Códigos éticos. • Evaluaciones sistemáticas de riesgos de corrupción. • Formación en ética pública. • Asesoría para servidores públicos que se encuentren en dilemas éticos. • Implementación de controles internos y externos para inhibir el riesgo de la corrupción y el fraude. 	<ul style="list-style-type: none"> • Determinar y definir integridad. • Educar en la ética y los valores. • Guiar hacia la integridad. • Controlar. • Sancionar e imponer. • Evaluar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Organos interdepartamentales e internos responsables de la gestión de la integridad, con suficiente autonomía e independencia de actuación; por ejemplo, una contraloría general, con órganos en cada departamento, altamente profesionalizados y protegidos de la presión política.

2. Una administración imparcial

Históricamente, la construcción de la burocracia ha consistido en establecer, dentro del Estado, un espacio protegido frente a intereses parciales, donde con profesionalidad, rigor técnico y jurídico, y con estabilidad, se pudiera desarrollar un trabajo que sirviera objetivamente al interés general y, en la actualidad, es además una condición necesaria para garantizar su compromiso efectivo con la justicia, equidad y bienestar social. La imparcialidad es la clave del sistema administrativo en un Estado que pretenda desarrollo con justicia, entendiendo por tal una forma de actuación que se ciñe a lo estipulado previamente por la norma y que no es alterada por cierto tipo de consideraciones como las relaciones privilegiadas o las preferencias personales y políticas.

Obviamente, la imparcialidad puede caer en formalismo si las normas están mal diseñadas, y en distancia insensible si la norma no permite una cierta discrecionalidad para adaptar el precepto a la circunstancia y al logro de la justicia, igualdad y bienestar social que hoy persigue el Estado en Iberoamérica. Para prevenir este problema es esencial la simplificación normativa, la calidad regulatoria y la ética funcional orientada por la vocación de servicio y la

solidaridad social. En todo caso, los peligros de la patrimonialización de la Administración, el uso partidista de los bienes públicos, la clientelización y la corrupción son claramente atemperados con una Administración imparcial. Precisamente para proteger este tipo de actuación surge el servicio civil de carrera, que otorga al funcionario seleccionado por la evaluación estricta de sus méritos unas garantías de objetividad e imparcialidad, de las cuales la más importante es la permanencia en el empleo, salvo causas excepcionales legalmente reconocidas y acreditadas a través de un debido procedimiento. En todos los casos en que se ha implantado un servicio civil con base en el mérito, las posibilidades de desarrollo económico-social, así como la consolidación de la democracia y del Estado de derecho se han incrementado.

Con base en el Índice de Desarrollo Burocrático (BID-DRP, 2006), se pueden estratificar los servicios civiles latinoamericanos en tres subconjuntos, de acuerdo a su grado de desarrollo. Por un lado, existen: 1. Algunas burocracias más avanzadas, que exhiben extendidas prácticas de mérito con flexibilidad, en las que se destaca la alta institucionalización relativa de sus servicios civiles, aunque con diferente perfil, ya sea más afín al tradicional modelo weberiano o más cercano al modelo de la Nueva Gestión Pública. 2. En un nivel de desarrollo intermedio se encuentran países que exhiben parcelas importantes de servicio civil estructurado sobre la base de la estabilidad y el mérito, pero que aún no han establecido suficientes dispositivos de gestión y desarrollo del capital humano. Han realizado intentos para conformar burocracias meritocráticas o bien se encuentran en reformas para hacerlo. Sin embargo, en ellos suelen coexistir islas de alta profesionalización con prácticas clientelares no erradicadas, lo que sigue demorando la consolidación de un sistema de mérito y la producción de políticas integrales para el empleo público. 3. Por último, figuran países con burocracias en construcción, todavía con escasa presencia de criterios de mérito y amplios espacios para la decisión clientelar, lo que constituye una barrera significativa para concebir el servicio civil como sistema.

De cara a la efectiva implantación de un sistema de función pública, uno de los problemas esenciales desde la fase de formulación de las políticas de servicio civil es su fragmentación e inconsistencia por la ausencia de un enfoque sistémico. Los resultados de los estudios muestran que la mayoría de los países han realizado innovaciones que apuntan a alguna parcela de la gestión del personal, principalmente centradas en la acreditación de funcionarios en nuevas carreras, la implementación de concursos de ingreso y los programas de capacitación, manteniendo prácticas contradictorias en los diferentes subsistemas.

En todo caso, el fallo de diseño como el de implantación se explica por la existencia de una trampa social y de una trampa política. La trampa social se manifiesta en la incoherencia de la sociedad que, por una parte, reclama honestidad e imparcialidad en el Gobierno, pero en la práctica actúa incentivando la corrupción, bien pagando sobornos, bien incumpliendo las normas, bien demandando privilegios en el marco de redes clientelares. Cuando ocurre esto, cuando la confianza que prevalece es la que se deposita en la propia familia, clan, etnia, clase o partido político, la política en esa sociedad se convierte en "un juego suma-cero entre grupos en conflicto". Estas sociedades se enfrentan a una "trampa social" que no les permite construir el consenso social necesario para adoptar las políticas públicas que generarían crecientemente una solidaridad social y una confianza generalizada (más allá de los grupos particulares de pertenencia).

La trampa política surge del fuerte efecto de dependencia de senda o inercia que tiene la consolidación de las redes de patronazgo o clientelismo. Si bien la desaparición de las redes de patronazgo depende de la instauración de sólidos y efectivos constreñimientos al poder de los directivos públicos, éste es un paso muy difícil de dar. Un partido político que deseara pasar de una distribución altamente particularizada de cargos públicos a una asignación imparcial y objetiva, tendría dos difíciles retos ante sí: 1. Enfrentarse a la oposición de su propia clientela al frustrar las expectativas que ésta habría desarrollado de disfrutar del botín del poder, y 2. tendría un gran problema de credibilidad para convencer al resto de votantes de que va en serio y vencer el escepticismo de éstos tras una larga tradición de clientelismo. Ambos obstáculos son complicados de sortear y hacen difícil la ruptura de las inercias clientelares y, con ello, la reducción de la corrupción.

Por ello, es importante consultar y construir el modelo de servicio civil de cada nación en sintonía con el contexto histórico-social; un modelo que se diseñe y defina junto a los partidos políticos, las organizaciones sociales, los otros poderes del Estado, las asociaciones profesionales, las universidades vinculadas al tema, y otros actores implicados. El desafío a futuro es reconocer, en términos de nuevas conductas, que la complejidad de los problemas a resolver hace a la Administración necesariamente relacional, por lo que es necesario gestionar la participación activa de otros actores en la etapa de diseño, seguimiento y evaluación de las políticas de construcción de institucionalidad estatal, así como también el involucramiento de los agentes públicos y sus organizaciones en la etapa de implementación. De ambos procesos podrán nacer los nuevos aprendizajes.

La consolidación de servicios civiles profesionales fortalece el liderazgo político cuando el gobierno es honesto y responsable; pues otorga un apoyo técnico extraordinario en la formulación de políticas y toma de decisiones, y garantiza una implantación efectiva de las decisiones del nivel político. En suma, cuando hay un liderazgo político íntegro y con voluntad de servir a su pueblo no se producen juegos de suma-cero con la administración profesional, sino que, al contrario, pueden surgir sinergias positivas para el bien común. Para ello es esencial reforzar el papel de los directivos públicos, profesionalizándolos y reforzando su rol de mediadores entre los niveles políticos y los técnicos. Ello puede recomendar la generación de regímenes de personal especialmente diseñados para los directivos públicos, diferenciados del sistema general para el servicio civil, con la intención de incorporar estos gestores especializados de nivel superior, mediante requisitos especiales tales como el refuerzo de la selección basada en la acreditación de competencias gerenciales, la gestión de dispositivos de selección externos e independientes, la evaluación de su rendimiento de forma permanente, la continuidad más allá de los cambios político-electorales, entre otras decisiones.

Finalmente, un elemento esencial para fortalecer el apoyo social y político del servicio civil y del propio Estado, consiste en incidir en aspectos vinculados a la representatividad de la burocracia. En algunas sociedades iberoamericanas, caracterizadas por la alta fragmentación étnica, la tremenda desigualdad educativa, económica y política, y la cultura machista, la promoción de políticas que busquen que la Administración refleje la sociedad en la que habita, sobre todo en aspectos como el género y la etnia, puede contribuir a mejorar de forma importante la acción de gobierno y a reforzar su legitimidad y aceptación; aunque implique un cierto sacrificio del principio de igualdad de oportunidades y del mérito entendido en su dimensión más formal. Es más, en todos los países, facilitar la incorporación al sector público de personas con alguna discapacidad también debe constituir un objetivo de los procesos de reforma. Todo esto sin perjuicio de la lucha contra la discriminación dentro y fuera del sector público.

3. Una administración socialmente comprometida, eficaz y efectiva¹

En los últimos años del siglo XX, como consecuencia del énfasis en la gestión eficiente, se puso de moda un concepto limitado e, incluso, unilateral, de eficacia gubernamental. Ese concepto incorporaba una visión predominantemente tecnocrática de la eficacia, entendida como la capacidad de producir objetivos deseados en la esfera social y económica a través de las actuaciones e instrumentos gubernamentales; dicho concepto minusvaloraba los elementos institucionales y políticos de la acción pública y otorgaba al análisis y desarrollo técnico toda la credibilidad y capacidad causal de transformación. Pero la acción gubernamental tiene que ser considerada socialmente deseable no sólo por lo que hace, sino también por cómo lo hace, por los productos y también por los atributos del proceso a través del cual se consiguen resultados. Por ello, actualmente se diferencia entre un enfoque de gestión por resultados (GpR) que simplemente apoya procesos de ajuste fiscal, y un enfoque enraizado en un compromiso por profundizar el desarrollo, o enfoque de *gestión para resultados de desarrollo* (GpRD).

¹ Es decir, una Administración que no sólo cumple metas, sino que además produce impacto positivo en la sociedad.

En este enfoque resulta vital la participación ciudadana en la toma de decisiones, para lograr una gestión pública de calidad, enfocada a resultados que apunten al desarrollo sostenible de los países.

De otra parte, la **Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública** entiende la calidad como “una cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y efectividad en el uso de los recursos públicos”. Por último, de cara a alcanzar la eficacia y efectividad requeridas y la calidad demandada, es ineludible afrontar el reto de la adaptación tecnológica y del uso estratégico de las TIC en la gestión pública.

Con relación a la GpRD, hay numerosos e interesantes avances en la región, aunque no están exentos de problemas. Particularmente, los presupuestos orientados a resultados, aunque por ahora en la mayoría de los países permanecen como una intención. También es notable la tendencia actual a revalorizar la institucionalización de procesos de planificación macro para lograr una mayor coherencia gubernamental.

No obstante lo anterior, el Índice de GpRD para América Latina y el Caribe, que el Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo (PRODEV) del BID ha aplicado en 22 países, sugiere que la institucionalización de la GpRD en la región se encuentra en general en una etapa incipiente. En efecto, en una escala de 1 a 5, el promedio es de 2, donde el mayor grado de implantación lo tiene la gestión financiera pública (2,5), seguido por la planificación estratégica (2,4), gestión de programas y proyectos (2,0), monitoreo y evaluación (1,7) y presupuesto por resultados (1,5); aspectos que el PRODEV identifica como los pilares de la GpRD. Sólo cuatro países califican como “avanzados” con un índice promedio de 3,5.

En relación con la calidad, a partir de la década de los noventa, se extendió a todos los países de Iberoamérica la implementación de sistemas de gestión de calidad certificables. Los más difundidos son la serie de Normas ISO (International Standard Organization) y entre ellas la Norma ISO 9000. Todos los países de la región cuentan con organismos públicos certificados, lo cual, además de garantizar determinado estándar de servicio, ofrece como ventaja el uso de un lenguaje común, el intercambio y la comparación de mejores prácticas. De otra parte, en Iberoamérica se vienen implementando premios nacionales a la calidad, respaldados en modelos de excelencia.

Finalmente, a partir de la **Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico**, se han dado avances importantes en el reconocimiento expreso del derecho del ciudadano a relacionarse con las administraciones públicas por medios electrónicos. Este reconocimiento quizá pueda ser considerado como la primera etapa de la constitución del derecho social a la inclusión digital.

Figura 3.

La interrelación para la eficacia



Los diagnósticos realizados de América Latina y el Caribe por el BID para identificar los principales problemas o restricciones para la institucionalización de la GpRD sugieren que la falta de integración plan-presupuesto en

muchos países de la región, constituye un serio escollo para la institucionalización de una GpRD. Prácticamente en todos los casos se reconoce la falta de coordinación con los ministerios y entidades para asegurar que usen la información producida por los sistemas. Otro déficit estriba en que la evaluación gubernamental en los países de mayor tradición al respecto se ha centrado principalmente en programas y organizaciones públicas, más no en las políticas públicas. Desde la perspectiva de la calidad, nada se puede lograr sin la implicación de los empleados públicos. Pero los trabajadores del sector público, en muchos casos, se desenvuelven en ambientes sin sistemas adecuados de recompensa y estímulos a su labor, lo cual ha generado predisposición a mantenerse al margen de los intentos de mejora. Igualmente, la implantación de un gobierno electrónico requiere en Iberoamérica superar dos barreras importantes: por una parte, la brecha digital y, por la otra, los procesos de identificación de los usuarios.

Otra barrera que condiciona el derecho social a la inclusión digital es la precaria situación de la infraestructura informática existente en la mayoría de los países de América Latina, y la carencia de los recursos financieros y materiales necesarios para modificar significativamente la situación, lo que constituye un elemento esencial a tener en cuenta en este objetivo.

De cara a superar estos problemas es importante que la GpRD se inscriba en una *estrategia de país* que oriente las políticas públicas. En este sentido, una sugerencia reiterada apunta a poner especial atención al fortalecimiento de la *planificación del desarrollo*, cuestión que comienza a ser retomada por varios países de la región. También, y muy vinculado a lo que se acaba de reseñar, el gran aprendizaje que se percibe es que los esfuerzos para implantar una GpRD deben ser abordados con una visión sistémica, dada la alta interdependencia entre sus componentes. En este contexto, el concepto de "alineamiento" aparece como un factor que es a la vez motivante y determinante del éxito del cambio de paradigma hacia una *gestión para resultados de desarrollo*: 1. Alineamiento entre la Alta Dirección de la Administración Pública y el personal de cada jurisdicción. 2. Alineamiento entre los varios subsistemas de la Administración Pública. 3. Alineamiento entre las actividades de las organizaciones públicas y las necesidades de los ciudadanos.

Es indispensable lograr una mayor *articulación entre los procesos de planeación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación* y, específicamente, es necesario desarrollar nuevos mecanismos y estrategias de *coordinación* con los ministerios de hacienda o finanzas para lograr una mayor vinculación. Finalmente, es ineludible incorporar explícitamente la calidad a la agenda política y en los programas de gobierno, porque sólo así la *gestión de calidad* formará parte cabal del proceso de planificación estratégica y del bloque normativo. Dicho en otras palabras, ganará legitimidad y legalidad. Y en relación con el *gobierno electrónico*, se necesitará adecuar los esquemas organizativos, capacitar a la dirigencia política y a los funcionarios públicos, cambiar la cultura del ritualismo por la cultura del servicio público y de los resultados. En suma, habrá que preparar a las organizaciones para el siguiente paso: el efectivo reconocimiento del *derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración*.

4. Una administración legitimada democráticamente

Aun cuando la legitimidad que se basa en resultados y en la tecnocracia racional sigue siendo importante, ya no es posible obviar la legitimidad en el origen; es decir, es preciso buscar una legitimidad de *insumos* y no sólo de *productos*. La interdependencia de las partes constitutivas del sistema social contemporáneo fomenta una forma de gobernar necesariamente menos jerárquica o menos basada en estructuras de mando y control, y con una mayor participación de la ciudadanía a través de asociaciones y redes en que las instituciones estatales y otras organizaciones mantienen una relación de dependencia mutua. De esta manera, el gobierno no abandona su papel/rol directivo en las formas de asociación público-privada-social, pero lo lleva a cabo de manera diferente, como el convocador y facilitador de las asociaciones, el sustentador del diálogo y la negociación, el animador de los acuerdos y su garante.

Uno de los elementos clave de presente y futuro de la transformación del Estado para el desarrollo consiste en que *la calidad de las reformas de la gestión pública y la calidad de los procesos participativos de la ciudadanía en políticas*

sociales inclusivas se potencien recíprocamente. La inteligencia democrática de la gestión pública pide redefinir la relación con la ciudadanía. Junto a la calidad de usuario o beneficiario se debe fortalecer la de participante en las decisiones que sobre las políticas públicas adopta la Administración Pública. Todo ello, considerando en el diseño institucional el establecimiento de mecanismos de prevención de la manipulación y de la desresponsabilización política.

Desde la perspectiva de la participación, la **Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública**, aprobada a fines del año 2009, representa una síntesis programática de cómo los gobiernos que la suscribieron vienen elaborando normas y renovando sus órganos de administración para asumir las crecientes responsabilidades que implica gobernar las políticas del desarrollo con participación de la ciudadanía. También pueden destacarse las recomendaciones de acción afirmativa hacia las y los afrodescendientes que recoge el “Plan de Acción contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Otras Formas Conexas de Intolerancia”, aprobado por la Conferencia Regional de las Américas y la Cumbre Mundial de Sudáfrica; las instancias de consulta obligatoria a los pueblos indígenas que contempla el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; y la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada a fines de 2006, suscrita y ratificada por todos los países iberoamericanos, que en su artículo 29, letra b, afirma como exigencia “promover activamente un entorno en el que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la dirección de los asuntos públicos sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás”. En general, Iberoamérica goza de excelentes ejemplos de políticas y programas de generación de capital social.

Existen retos aún por superar. Las resistencias percibidas a la formulación e implantación de políticas de participación ciudadana se fundan en argumentos que se repiten como válidos sin que les asista más convencimiento que la creencia. Se les puede considerar como mitos autocráticos de la gestión pública. Los errores de diseño en las políticas de participación pueden fortalecer estos mitos, generando presiones anti-participativas. Como propuestas para construir y asegurar un gobierno que dirija efectivamente, entre todas las tareas que se deben realizar para estar en condición de gobernar: 1. Crear, desarrollar y consolidar su capacidad directiva propia. 2. Crear, desarrollar y activar las capacidades de la sociedad civil y económica. 3. Crear, desarrollar y consolidar las condiciones que posibilitan las formas de asociación público-privada y gubernamental-social.

Nuevamente, visión holística y creación de consensos nacionales serán la clave para avanzar en este ámbito.

Conclusiones

La búsqueda de desarrollo sostenible, calidad de vida, justicia, equidad y bienestar social, democracia y Estado de derecho en Iberoamérica requerirá del Estado un rol extraordinariamente exigente. Hay que focalizar gastos donde más se necesitan, mejorar la eficiencia, fortalecer la rendición de cuentas, incrementar la participación ciudadana en la toma de decisiones y reforzar la capacidad estratégica. En general, parece recomendable una reorientación del gasto público en economías como las iberoamericanas por razones estructurales, como el envejecimiento de la población y sus impactos sobre el gasto sanitario y las pensiones; el rol estratégico de la educación y la necesaria inclusividad que ello exige; además los problemas de seguridad pública; y todo sin olvidar el esfuerzo regulador y de control que la nueva economía global e informacional demanda. En todo caso, el tamaño del Estado depende del tipo de sociedad que se quiera construir, por lo que se trata de encontrar el *tamaño correcto o adecuado* para ello. Las condiciones esenciales para que la gobernanza pública dé resultados son los componentes institucionales y técnicos de la Administración Pública, tales como su estructura orgánica, sus procesos operativos, las competencias analíticas y operacionales de los funcionarios públicos; así mismo, su integridad, apego a los valores y la ética y disposición a obedecer las normas y a tratar a los ciudadanos con imparcialidad y justicia. Iberoamérica está progresando en la construcción de una Administración Pública honesta, imparcial, transparente, eficaz, efectiva, legitimada y comprometida socialmente, sin embargo, los retos aún son enormes. El clientelismo, la patrimonialización de lo

público, la corrupción y la desconfianza social son muy importantes en algunos países. De ahí que tanto la formulación como las implantaciones de las reformas hayan sufrido problemas de incoherencia y sostenibilidad. La necesidad de contar con grandes consensos nacionales con visiones holísticas de las reformas, el ineludible desmantelamiento de las reglas informales que expresan rasgos culturales y modelos sociales que quieren ser superados, el combate a las rémoras clientelares y a la trampa política del éxito a corto plazo, unido a una política conducente a un proceso de distribución económica justa que favorezca a los sectores más desposeídos, son factores clave para el progreso y el éxito modernizador.

Dicho lo anterior, los Ministros y Ministras y los Jefes y Jefas de Delegación asistentes asumen las treinta propuestas siguientes:

Promoción de una Administración Pública Integra:

1. Es preciso realizar diagnósticos de integridad holísticos, a nivel nacional (en los que se incluya a la sociedad civil, a los partidos políticos, al sector empresarial y a los medios de comunicación, además de las instituciones públicas) y establecer estrategias integrales de promoción de la integridad y prevención de la corrupción donde situar las mejores prácticas iberoamericanas.
2. Es necesario generar marcos de integridad en cada organización pública, donde se establezcan instrumentos (como los códigos de ética, normas de transparencia, leyes de conflictos de interés, etc.), procesos y órganos que se refuercen mutuamente en la promoción de la integridad y la prevención de la corrupción, con criterios como los previstos en el **Código Iberoamericano de Buen Gobierno**.

Profesionalización de la Función Pública:

3. Es importante consultar y construir el modelo de servicio civil de cada nación, en sintonía con su contexto histórico-social, persiguiendo el máximo consenso, incluyendo a los partidos políticos, los otros poderes del Estado, las asociaciones profesionales, las universidades, las organizaciones sociales vinculadas al tema y los diversos actores implicados. El objetivo debe ser la continuidad a largo plazo del sistema.
4. Es crucial reconocer que la **Carta Iberoamericana de la Función Pública** es un hito de llegada, y que el punto de partida es el diagnóstico inicial riguroso y fiel sobre el servicio civil existente.
5. Para asegurar que habrá un sistema de servicio civil profesional adecuado resulta indispensable un enfoque sistémico, que verifique la coherencia estratégica entre el modelo de gestión pública y el de recursos humanos; que contemple etapas, costos, presupuestos afectados, resultados esperados, y planes de acción con sus cronogramas y respectivas proyecciones financieras. Es preciso adoptar la evaluación de 360 grados para el proceso de reforma del servicio civil, lo cual permitirá contar con múltiples perspectivas sobre los aciertos, errores, debilidades y fortalezas de su implantación.
6. Hay que proteger y reforzar al órgano rector de la reforma del servicio civil con nuevos liderazgos asociados, porque cargar todo el esfuerzo en las áreas de empleo tradicionales, podría significar una débil señal para los actores involucrados en la negociación política de la formulación e implementación. Para ello se tienen que asegurar competencias en los funcionarios de los órganos rectores del servicio civil, con la formación en gestión de recursos humanos y con un clima organizacional de cooperación y diálogo desde el comienzo.
7. La participación de los empleados públicos en las innovaciones a desarrollar es una estrategia clave para ganar aliados que promuevan el cambio, para recibir opiniones valiosas que reduzcan los errores del proceso, para capitalizar los saberes disponibles en la organización en torno de los más adecuados instrumentos y métodos.

Hacia una Gestión para Resultados de Desarrollo:

9. Es necesaria una visión sistémica para implantar una gestión para resultados de desarrollo (GpRD), dada la alta interdependencia entre sus componentes.
10. El concepto de "*alineamiento*" aparece como un factor que es a la vez motivante y determinante del éxito del cambio de paradigma hacia una gestión para resultados de desarrollo. Hay que asegurar el alineamiento entre la alta dirección de la Administración Pública y el personal de cada organización, entre los diversos subsistemas de la Administración Pública, así como entre las actividades de las organizaciones públicas y las necesidades de los ciudadanos. Para ello el enfoque de participación ciudadana en la toma de decisiones resulta un elemento clave.
11. La GpRD debe estar centrada en tres conceptos: continuidad, integralidad y corresponsabilidad (CIC): *Continuidad* en el esfuerzo, porque es un proceso gradual a mediano y largo plazo. *Integralidad* en las funciones y herramientas centrales de la GpRD: presupuesto, planificación, gestión de la producción de bienes y servicios, gestión financiera, y monitoreo y evaluación. *Corresponsabilidad* entre los diferentes actores, como seguro de sustentabilidad a mediano plazo.
12. Es indispensable una mayor *articulación entre los procesos de planeación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación* y, específicamente, es necesario desarrollar nuevos mecanismos y estrategias de *coordinación* con los ministerios de hacienda o finanzas para lograr mayor vinculación de la información de monitoreo y evaluación con las decisiones presupuestales, así como para conseguir que estas últimas tengan más en consideración las estrategias políticas.

Fomento de la Gestión de la Calidad en la Administración Pública:

13. Hay que incorporar explícitamente la gestión de la calidad a la agenda política y en los programas de gobierno.
14. Es preciso diseñar una arquitectura institucional de la gestión de calidad que se cimente sobre las administraciones nacionales, pero que permita su despliegue en cascada en las administraciones regionales y locales.
15. Se debe integrar la gestión de calidad en un enfoque más amplio de carácter supra o meta organizacional, que conciba la calidad de la acción pública como un continuo desde el nivel macro de las políticas públicas hasta el plano micro de los servicios prestados.
16. Deben desarrollarse programas nacionales de premiación a las prácticas promisorias que, a su vez, favorezcan el intercambio de experiencias y el aprendizaje mutuo.
17. Es preciso facilitar la autoevaluación del grado de avance de la ***Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*** en cada país.

Impulso del Gobierno Electrónico:

18. En relación con el gobierno electrónico, se necesitará adecuar los esquemas organizativos, capacitar a la dirigencia política y a los funcionarios públicos, cambiar la cultura del ritualismo por la cultura del servicio público y de los resultados. En suma, habrá que preparar a las organizaciones para el siguiente paso: el reconocimiento del derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración de conformidad con la ***Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico***.

19. Es necesario considerar desde la perspectiva del gobierno electrónico aquellos factores críticos para la implantación de proyectos tecnológicos en el Estado: una planificación adecuada y un monitoreo y evaluación que acompañen su desarrollo, con liderazgo central. Todo ello sustentado en las posibilidades de infraestructura con que cuenta cada país.
20. Hay que impulsar políticas de identificación electrónica social.

Promoción de la Participación Ciudadana en la Gestión Pública:

21. Es imprescindible institucionalizar la participación ciudadana (consulta, deliberación, decisión, ejecución, seguimiento y evaluación) en la formación de las políticas públicas, en el diseño de la prestación de los servicios públicos, en la presupuestación pública, en el control de gestión, y en la evaluación de las políticas y los servicios.
22. Es preciso institucionalizar mediante reglas y prácticas apropiadas la existencia de “redes de asuntos públicos”, en las que los actores de la sociedad civil y económica participen, se acostumbren a dialogar y concertar entre ellos y con el gobierno, y a comprometerse.
23. Convendría promover o solicitar formas de agrupamiento, asociación, coordinación y corresponsabilidad de los ciudadanos (incluyendo comunidades, vecindarios, poblaciones vulnerables, entre otros grupos poblacionales) en los asuntos de su interés, como requisito para participar en las políticas, los servicios y los recursos, previniendo el clientelismo.
24. Hay que fomentar y apoyar iniciativas de formación y desarrollo de capital social entre personas, familias, grupos y sectores, mediante formas de organización social, no gubernamental, ciudadana.
25. Convendría institucionalizar formas de asociación / partenariado público-privado en proyectos de inversión en infraestructura, en investigación y desarrollo, en fondos para desarrollo de capital intelectual (becas, cátedras universitarias y programas), en equipamiento urbano, escolar, médico, entre otros. Así como se deben institucionalizar formas de asociación / partenariado público-popular en políticas y programas de desarrollo, inclusión social, bienestar, seguridad social, creación y ampliación de oportunidades.
26. Hay que institucionalizar y promocionar formas de transparencia y rendición de cuentas que hagan públicas las actividades de deliberación y decisión de los que participan en el diseño y la ejecución de la gobernanza.
27. Es necesario evaluar permanentemente la legitimidad política, el costo-eficiencia, y la eficacia y efectividad social de las decisiones tomadas en modo de gobernanza, de los partenariados público-privados-populares (PPPP).
28. Se debe fomentar un índice de participación ciudadana en la gestión pública, para conocer sobre el avance en la implementación de la **Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública**.
29. No puede obviarse la previsión presupuestaria para la participación ciudadana en la gestión pública.

La mejora regulatoria y la simplificación de trámites:

30. Es necesario consolidar los procesos de simplificación normativa y procedimental, así como desarrollar políticas de mejora reguladora. Para un acceso más fácil y una tramitación más ágil por parte de los ciudadanos, se pueden aplicar soluciones como las ventanillas únicas y los trámites en línea.



Transformación del Estado y Desarrollo

Lecciones Aprendidas y Recomendaciones



Introducción

La **Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)** es una **institución pública** al servicio de la acción exterior del Estado en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo. Se define como un *action tank* acompañando procesos de construcción democrática y de políticas públicas a favor de la cohesión social. La Fundación ayuda a que las instituciones públicas de esos países sean sólidas, a la formación de líderes comprometidos con la lucha contra la desigualdad y la pobreza y a fomentar políticas públicas que aseguren que toda la población, sobre todo los sectores más vulnerables, acceda a los servicios básicos.

Este documento presenta **el enfoque y el trabajo desarrollado por la FIIAPP en relación a la transformación del Estado y el desarrollo en América Latina**. Expone su marco de acción y destaca los programas y proyectos así como las iniciativas propias que se han puesto en marcha, y que vienen a complementar algunas hojas de rutas que se están aplicando en la región, para luchar contra la desigualdad y fortalecer la cohesión social. La experiencia que la FIIAPP ha acumulado desde el inicio de su actividad le ha llevado a asumir un enfoque propio de actuación que, aunque inspirado por las reflexiones realizadas por otras instituciones, se ha nutrido de la práctica, de la observación, de las lecciones aprendidas y del análisis aplicado extraído de la gestión de programas y proyectos de cooperación.

Durante más de una década buena parte de sus actuaciones se han orientado a **mejorar la gobernabilidad democrática en los países de América Latina, fortaleciendo el Estado y las instituciones públicas y apoyando el desarrollo de nuevos liderazgos políticos**. Como los modelos de desarrollo no son fácilmente replicables, **a través de procesos de incidencia política, de la creación y estimulación de redes y del fomento del intercambio de experiencias, conocimientos y buenas prácticas**, la FIIAPP ha acompañado procesos de reforma y transformación del Estado en la región “desde lo público para lo público”, trabajando en tres niveles de la acción pública: político, políticas públicas y gestión pública.

Así pues, mediante la gestión directa o compartida de programas y proyectos de cooperación, la FIIAPP ha ido conformando un gran acervo en estos ámbitos. En este *documento* se expone brevemente dicho acervo, contribuyendo de este modo a los trabajos que la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) está realizando para la preparación de la XXI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno que se celebrará en Asunción (Paraguay), los días 28 y 29 de octubre de 2011.

I. Cohesión social, democracia y ciudadanía: Círculo virtuoso para el desarrollo en América Latina

- **La desigualdad en la agenda pública latinoamericana:**

América Latina no puede permitirse el lujo de perder más décadas. Si los 70s fue una década pérdida en términos políticos, los 80s, con la crisis de la deuda, lo fue en términos de crecimiento económico, y los 90s, en términos de equidad e inclusión social. Las dictaduras militares de los años 70 dieron paso a la ‘normalización’ de la política democrática y actualmente no parece haber riesgo de retroceso, **su agenda política ya no se centra en la consolidación de la democracia sino que preocupa más bien la calidad de esas democracias**. En este sentido, los indicadores sobre desigualdad y bienestar social continúan siendo inaceptables, **la agenda social de la democracia parece haber fracasado**. Si bien entre 2002 y 2007 el número de pobres disminuyó en 37 millones y el de indigentes, en 29 millones en el conjunto de la región (según datos de la CEPAL), este descenso se debió no sólo a las reformas puestas en marcha en el marco del Consenso de Washington, sino también al fuerte crecimiento impulsado por el precio al alza de las materias primas en

esos años. Estas reformas han dejado a las economías de América Latina bastante mejor estructuradas para competir en los mercados mundiales y han contribuido al crecimiento económico, pero no ha disminuido la brecha entre los ricos y pobres que repercute en la calidad de las democracias de la región.

América Latina es la región más desigual del mundo: teniendo en cuenta el ingreso per cápita de los hogares, 10 de los 15 países más desiguales del mundo forman parte de esta región. Según el primer informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), tres rasgos caracterizan esta desigualdad: **es alta, persistente y se reproduce en un contexto de baja movilidad socioeconómica**. Se trata, además, de un **fenómeno multidimensional** que se manifiesta no sólo en la elevada concentración del ingreso (el 10% más rico de los hogares concentra en promedio el 34% de los ingresos totales), sino también a través otras brechas socioeconómicas relacionadas con el acceso a servicios públicos de calidad (educación, salud...), a oportunidades de empleo decente, junto con brechas territoriales, étnicas y de género.

Estos datos pueden explicar que la **agenda social basada en la lucha contra la desigualdad haya reaparecido en la agenda pública de la región**, tornándose como clave para el fortalecimiento de su democracia. La desigualdad no sólo supone un serio obstáculo para las economías de América Latina, tiene una consecuencia más grave desde el punto de vista de la gobernanza democrática: el desarrollo de una ciudadanía incompleta y 'de baja intensidad' (PNUD, 2004).

- **La cohesión social como estrategia central para el desarrollo en América Latina:**

Así pues, **la cohesión social puede ser una estrategia central para el desarrollo, porque construye ciudadanía y mejora, de este modo, la calidad de la democracia**. Asegura la representatividad de las instituciones y sirve para encauzar la participación ciudadana. El Estado se ve legitimado cuando sus ciudadanos y ciudadanas se sienten parte activa de unas instituciones incluyentes y participativas que dan voz a las minorías y, en general, a los sectores de la población más vulnerables.

Lo que se llamó “el triángulo latinoamericano”—democracia, pobreza y desigualdad— puede ser sustituido por el “círculo virtuoso” —cohesión social, ciudadanía y más y mejor democracia—. La experiencia de muchos países, en Europa y otras partes del mundo, así lo demuestra. Con firmes compromisos y adecuadas políticas, se puede efectivamente lograr este círculo y avanzar hacia el desarrollo sostenible.

La región vive un momento dulce en el que existe un cierto optimismo sobre la posibilidad de romper con la historia de desigualdad y de introducir en el imaginario colectivo, y especialmente entre las élites políticas, la idea de una agenda compartida orientada a alcanzar una mayor cohesión social. Este objetivo ha ido ganando adhesiones, configurándose una masa crítica entre los organismos internacionales (CEPAL, PNUD, OEA, SEGIB, OCDE, etc.) e incorporándose al diálogo político nacional de la región.

- **Enfoque de derechos en la cohesión social: cómo traducir derechos en realidades cotidianas:**

Una propuesta que en los últimos años ha ido cobrando fuerza, y que **toma elementos del modelo social europeo, abordando la cohesión social como fenómeno multidimensional**, es la de **incorporar el enfoque de derechos en las políticas públicas**. Esta propuesta pone el énfasis en los derechos y permite que se refuerce la idea de **la política pública como un medio para la construcción de una ciudadanía plena y activa**: *invertir en cohesión social es crear ciudadanía, invertir en ciudadanía es crear cohesión social*. Esto significa que los ciudadanos son “titulares de derechos” y los Estados, “sujetos de obligaciones”, es

decir, no sólo supone la existencia de derechos sociales sino también de políticas públicas que el Estado debe adoptar para cumplir con sus obligaciones. Pero dicho enfoque reconoce un margen importante de autonomía a los Estados acerca de cuáles deberían ser las medidas a adoptar para realizar estos derechos. Este punto es central para poder compatibilizar el enfoque de derechos con los procesos de definición de estrategias nacionales de desarrollo.

Lo que define, por tanto, a las políticas públicas, y en particular a las políticas sociales, desde el enfoque de derechos es el objetivo de la universalidad. Esto implica repensar las estrategias seguidas hasta el momento basadas en la focalización, privatización y asistencialismo. La lógica de derechos en las políticas sociales **fomenta el “empoderamiento” de la ciudadanía que recibe bienes y servicios sociales no por su condición de vulnerabilidad sino en su condición de ciudadano y/o ciudadana.** Los derechos han de traducirse en vida cotidiana y han de materializarse en la voluntad programática, el discurso y la acción de gobierno para diseñar y poner en marcha políticas públicas estables y sostenibles en el tiempo, que brinden oportunidades, desarrollen capacidades y aseguren un sistema de protección social para todos.

II. Cohesión social con enfoque de derechos: la necesidad de reformas de Estado

- **La tríada de la FIIAPP: Acceso, Estado y Ciudadanía**

Siguiendo el marco orientador y normativo de los derechos humanos, la FIIAPP viene trabajando en tres ejes articuladores que han enmarcado nuestros proyectos y programas de cooperación. El primer eje consiste en garantizar el **acceso a servicios públicos de calidad, con igualdad de oportunidades y sin discriminación**; esto implica, y será el segundo eje, **fortalecer el papel del Estado** para garantizar la igualdad de oportunidades, es decir, el Estado ha de tener un rol más activo y ha de recuperar responsabilidades que se había dejado en manos del mercado o la familia; y esto último tiene que ver con nuestro tercer eje articulador, **construir una ciudadanía** activa que genere pertenencia, igualdad y seguridad, es decir, los ciudadanos y ciudadanas han de involucrarse en la propia definición de estas políticas, buscando objetivos comunes de forma solidaria.

A través de estos tres ejes articuladores, se ha logrado pasar de proyectos a programas pero **el reto hacia el futuro es apostar por transformar los programas en verdaderas reformas de políticas públicas nacionales a favor de la cohesión social.** Para esto último se necesita altas dosis de voluntad política. La Cooperación, lo único que puede hacer, es acompañar estos procesos. Por supuesto, no hay recetas únicas ni soluciones mágicas, cada país debe buscar su propio camino, pero la puesta en común de soluciones es una clave para el éxito y ello sólo se consigue mediante el diálogo, la cooperación y el intercambio de experiencias.

- **Las políticas con enfoque de derechos y su impacto en las reformas del Estado**

El enfoque de derechos en las políticas sociales constituye un cambio sustancial en la provisión de bienes y servicios sociales. Implica llevar a cabo reformas de Estado relacionadas con la financiación de las políticas (cómo generar recursos); la creación de una institucionalidad social que dé continuidad a los programas implementados; y la necesidad de mayor transparencia y accountability, reduciendo la clientelización de las políticas sociales. Esto implica **hacer reformas políticas**, no se trata de aumentar el tamaño del Estado pero sí **tener un mejor Estado y redefinir la relación entre Estado, mercado y sociedad civil.**

Desde la FIIAPP, y a través de nuestra experiencia y el trabajo con nuestros socios y contrapartes de la región, creemos que dichas reformas debería ir encaminadas a:

- Diseño e implementación de **políticas públicas**, estables y sostenibles en el tiempo, que brinden oportunidades (productivas), que **desarrollen capacidades y aseguren protección social para todos**. Esto implica la creación de puentes entre educación y empleo como llaves maestras del desarrollo; una educación universal y de calidad que garantice la igualdad de oportunidades, superando la segmentación clasista de la educación entre escuela pública y privada; una política de empleo que se haga cargo del mercado de trabajo informal y provea trabajo decente; un ajuste de los sistemas de protección social (mayor protección social) para afrontar situaciones de precariedad como el desempleo, el estado de salud, la discapacidad, la situación familiar o la vejez.
- **Reforma fiscal que dote de sostenibilidad financiera al Estado**. La situación varía mucho de unos países a otros, con una presión fiscal alta en Brasil y muy baja en Centroamérica (con la conocida excepción de Costa Rica). Uno de los principales problemas para dar bases fiscales sólidas a los Estados es la existencia de una parte muy importante de la población dentro de la economía informal, lo que, sumado a la pobreza rural —sobre todo en Centroamérica— restringe de forma muy seria la base fiscal potencial del Estado. Además la fiscalidad indirecta es muy regresiva en términos sociales, por lo que **ampliar el peso de los impuestos directos es una condición necesaria para poder reducir la desigualdad**. Como es lógico, las clases medias, sobre las que recae la mayor parte de los impuestos directos, no favorecerán la elevación de éstos si no reciben contraprestaciones, si no ven la posibilidad de mantener su poder adquisitivo y si no perciben que se trata de un esfuerzo colectivo —que afecta también a las rentas más altas, normalmente infra-representadas en las estadísticas fiscales— para garantizar la prosperidad colectiva. Estos son algunos de los elementos que deberían servir para alcanzar un nuevo ‘pacto fiscal’.
- **Potenciar los procesos de gobernanza multinivel**. Si se quiere acercar el Estado a los ciudadanos, se debe seguir fortaleciendo los procesos de descentralización puestos en marcha en algunos países de la región. A través de nuestro trabajo hemos constatado que desde el nivel local se pueden aportar respuestas tangibles a las expectativas de la ciudadanía. Se trata de las instituciones más próximas al ciudadano y tienen una gran responsabilidad en la mejora concreta y cotidiana del bienestar de las personas. Por ello, los gobiernos subnacionales cobran especial protagonismo en el impulso de políticas públicas en materia de cohesión social no sólo en el desarrollo de sus competencias, sino también por su rol de dinamizadores de la agenda política en su relación con otros niveles de gobierno y en la construcción de tejido social que la impulse. Pero esto implica, al mismo tiempo, la generación de esquemas de gobierno multinivel, basados en modelos flexibles de interacción y responsabilidad mutua entre los diferentes ámbitos del gobierno (nacional, regional y local) y la sociedad civil.
- **Desarrollo y fortalecimiento de una institucionalidad social** que coordine y consolide las políticas implementadas. Si bien se han logrado avances significativos en las instituciones ligadas con la creación y la profundización de los mercados (bancos centrales independientes, leyes de responsabilidad fiscal, etc.), sin embargo existen deficiencias en otras áreas como la de la política social.

Todas estas reformas serán viables si se **alcanzan consensos básicos entre las fuerzas políticas, los actores sociales y la sociedad civil**, lo que en FIIAPP hemos denominado Pactos por la Ciudadanía, y sirven para construir un proyecto país, una visión común sobre la agenda de desarrollo, en definitiva, para impulsar un liderazgo político que ponga en marcha estrategias nacionales de Cohesión social.

III. Qué hace y cómo trabaja la FIIAPP para la promoción de la Cohesión Social

La misión de las instituciones de cooperación no es la de transponer modelos sino la de **apoyar la formación de estos consensos y acompañar los procesos de reforma**, poniendo sus recursos y capacidades al servicio de los países socios.

La FIIAPP, desde hace una década, viene gestionando programas y proyectos de cooperación dirigidos a mejorar la cohesión social en América Latina. Lo hace **“desde lo público, para lo público”**, su filosofía de acción, **a través de la asistencia técnica pública y la formación y capacitación de liderazgos políticos y sociales.**

- **La Asistencia técnica Pública: fortaleciendo instituciones y desarrollando capacidades**

La Asistencia Técnica Pública constituye una de sus señas de identidad y responde a la esencia misma de la institución. La FIIAPP es una **institución emprendedora de lo público**, esto es, actúa “desde lo público para lo público”, y lo hace en sectores estratégicos como justicia, descentralización y modernización de la administración pública, interior y defensa, economía y finanzas, asuntos sociales y ciudadanía, medio ambiente y migración y desarrollo, entre otros.

La FIIAPP se ha convertido en uno de los principales proveedores europeos de Asistencia Técnica Pública, ganándose un prestigio y el respeto de las más importantes agencias de cooperación europeas por su buen hacer y eficacia. Ha acumulado un gran acervo a lo largo de su vida institucional, **poniendo a disposición de gobiernos y administraciones públicas asistencia y capacitación técnica para acompañar procesos esenciales de la reforma del Estado, de la modernización de sus mecanismos de gestión pública, de la puesta en marcha de políticas públicas a favor de la cohesión social, etc.** A lo largo de estos años, ha desarrollado una gran habilidad en identificar la capacidad potencial de asistencia técnica disponible en las administraciones públicas europeas, movilizarla y vincularla a las demandas y necesidades de apoyo de sus países socios. Esta habilidad le ha valido la confianza de la Comisión Europea y no en vano, de **los seis ámbitos de trabajo que define el Plan de Acción de Madrid surgido de la VI Cumbre UE-ALC, celebrada en el 2010, la FIIAPP está gestionando programas y proyectos de cooperación en tres de ellos.**

De las lecciones aprendidas a través de su trabajo, la FIIAPP ha ido definiendo un **enfoque propio actuando de manera sincronizada en los tres niveles de la acción pública: político, políticas públicas y gestión pública.** Ahora bien, cada uno de esos niveles tiene una serie de particularidades que hace necesario abordarlos desde metodologías adaptadas y específicamente diseñadas a tal efecto. Todas ellas parten del principio de Aprendizaje Colectivo entre Pares y se construyen partir de las lecciones aprendidas en la implementación del Intercambio de Experiencias, que es el elemento central o la piedra angular de nuestras actuaciones desde el punto de vista metodológico.

Entre los proyectos y programas de cooperación, en el marco de los cuales se han acompañado aspectos esenciales de la transformación del Estado en América Latina, destacan:

1. El programa EUROsociAL y las políticas públicas de cohesión social¹

Uno de los programas más importantes de la cooperación europea en América Latina, ejecutado entre el 2006 y 2010. Su objetivo fundamental era **estimular la cohesión social a través del intercambio de experiencias** en instituciones de ambas regiones en los campos de educación, salud, justicia, fiscalidad y empleo. EUROsociAL nace de un mandato expreso de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y América Latina y el Caribe reunidos en mayo de 2004 en Guadalajara, México.

El programa ha contribuido a difundir el concepto de cohesión social en las sociedades latinoamericanas y caribeñas traduciéndolo en medidas concretas de fortalecimiento institucional y desarrollo de políticas públicas para la cohesión social, con énfasis en la construcción y animación de **redes interinstitucionales euro-latinoamericanas y latinoamericanas**.

Como método de trabajo se utilizó **el intercambio de experiencias**, un **mecanismo flexible de aprendizaje entre pares** que permite explorar y analizar distintas políticas sociales para su posible aplicación en una amplia diversidad de contextos. Evita, por tanto, transponer recetas o modelos sin tomar en consideración la realidad social, política e institucional del país destinatario.

Esta flexibilidad del intercambio de experiencias ha permitido al programa EUROsociAL trabajar en ámbitos muy sensibles donde los países suelen ser especialmente celosos de sus competencias. Y lo **ha hecho desde un enfoque de derechos que ha permitido la consolidación de la noción de ciudadanía diversa y activa en democracias todavía jóvenes**. En ese sentido EUROsociAL ha sido algo más que un programa de cooperación técnica: no sólo fue lanzando desde el más alto nivel político, sino que nació para la difusión de un concepto también político y ha contribuido a estructurar un cierto grado de consenso (político) en torno a la necesidad de orientar las políticas públicas hacia la consecución de una mayor cohesión en nuestras sociedades.

Durante su primera fase EUROsociAL ha realizado una intensa labor **de apertura de cauces institucionales y creación de redes** para la difusión del concepto de cohesión social; ha puesto en conocimiento de los principales responsables políticos y técnicos de las Administraciones públicas latinoamericanas las **mejores prácticas** registradas en sus ámbitos de competencia; ha abierto **foros de diálogo** de carácter permanente para su discusión y evaluación; ha proporcionado **asistencia técnica para apoyar y acompañar reformas en marcha** y, en definitiva, ha creado un espacio euro-latinoamericano de reflexión sobre políticas públicas orientadas a los ciudadanos. Su buena acogida en América Latina representa una oportunidad única para darle un impulso renovado a la cooperación europea con los países de renta media.

La elección de cinco sectores claves para la cohesión social (justicia, empleo, salud, educación y fiscalidad) formó parte de una estrategia de intervención que pretendía abordar desde un enfoque institucional un campo de cooperación hasta entonces inexplorado. La creación de consorcios sectoriales formados por instituciones europeas y latinoamericanas tuvo la virtud de implicar desde el principio a los principales actores del proceso y concederles **el protagonismo que les correspondía en la determinación de prioridades y el diseño de las actividades**.

No obstante, a medida que el programa progresaba, se fue constatando la importancia de la **intersectorialidad** a la hora de trabajar por la cohesión social. Todas las áreas eran interdependientes y requerían de una coordinación transversal que en muchos casos ni siquiera se daba a nivel nacional. En efecto, **uno de los problemas principales que afrontan la mayoría de las Administraciones públicas**, y en particular las latinoamericanas, **es la falta de mecanismos de coordinación entre los distintos gabinetes ministeriales**.

¹ Lecciones recogidas en el documento "EUROsociAL. Documentando buenas prácticas". FIIAPP, Madrid, 2010. Accesible en: http://www.fiiapp.org/uploads/publicaciones/EUROSOCIAL_buenas_practicas.pdf

Obviamente, un programa de cooperación no podía suplir esta carencia de base, pero sí podía abrir espacios de encuentro y debate para que los distintos sectores abordasen problemáticas comunes desde una visión compartida.

Durante su primera fase, EUROsociAL ha organizado casi medio centenar de actividades (encuentros de redes, reuniones y seminarios, pasantías, asistencias técnicas, etc.). En total han participado cerca de 12.000 personas pertenecientes a unas 2.200 instituciones (80% y 66%, respectivamente de América Latina y la UE) y **se han documentado 150 resultados**, entendiendo por tales, las decisiones en materia de políticas públicas que persiguen mejorar la cohesión de las sociedades, a las que EUROsociAL ha contribuido.

El éxito del programa junto con las lecciones aprendidas en esta fase, han llevado a la Comisión Europea a lanzar una segunda fase que ha dado comienzo en marzo de 2011 y será implementado por un consorcio euro-latinoamericano, también liderado por la FIIAPP.

2. La descentralización y la reforma del Estado: URB-AL, UN-Habitat y Municipia.

Durante los últimos años algunos países de América Latina profundizaron su proceso de descentralización, tanto de la provisión de los servicios sociales, como de las iniciativas relacionadas con la lucha contra la pobreza. El ámbito local ofrece probablemente un terreno ideal para las reformas prácticas. La proximidad de las instituciones locales al ciudadano reduce el sentimiento de que los problemas y las decisiones vienen de un mundo lejano e inaccesible. **Los agentes locales se encuentran directamente ligados con las distintas problemáticas de la cohesión social y pueden jugar un papel central en la definición, ejecución y evaluación de esas políticas públicas.**

Por tanto, **la mejora del bienestar del ciudadano pasa por el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios.** Sólo a título de ejemplo, **los países que mejor están resistiendo a la crisis son los que tienen mayores niveles de gasto público ejecutado por las administraciones locales.** Según datos de EUROSTAT, en el 2008, el gasto público local respecto al PIB en Dinamarca, Suecia y Finlandia fue de 33,3%, 25,2% y 20,1% respectivamente. Estos datos contrastan con los de Brasil, Bolivia, Colombia o Chile donde este porcentaje se situó en torno al 17%, 14%, 12% y 11% respectivamente. En este último grupo también hay que incluir a España cuyo porcentaje se sitúa en el 13,6% cifra muy por debajo de su nivel de descentralización (cuasi-federal).

No obstante, desde la perspectiva fiscal y financiera, los gobiernos locales sufren las dificultades del actual modelo de relaciones intergubernamentales que, además, no se adapta a una nueva realidad en la que han asumido nuevas funciones y tienen mayor autonomía, lo que condiciona, por tanto, sus posibilidades de financiamiento de la política social. En este sentido, cabe destacar dos problemas que condicionan de manera sustantiva el logro de los objetivos perseguidos por las políticas públicas de descentralización. El primero de ellos, se refiere a las **dificultades** que presentan los países de la región **para recaudar** el nivel de recursos tributarios deseado. En segundo término, la distribución territorial de las bases tributarias hace muy difícil cumplir con metas de **corresponsabilidad fiscal** que requerirían muchos de los procesos de descentralización en marcha.

Se debe también **evitar las superposiciones de funciones** y asignaciones entre niveles de gobierno. Ello reviste mayor gravedad cuando existen niveles intermedios de gobierno y se observa como un problema especial en países federales como Argentina o Brasil, pero también en países unitarios como Colombia. **Así pues, no sólo basta con una mayor participación activa de los actores territoriales, es necesario, además, la coordinación y la complementariedad entre los diferentes niveles de gobiernos (local, regional y nacional).**

Por otra parte, y vinculado con esta preocupación sobre el vínculo entre la descentralización y la mejora en la cohesión social, debe remarcar la existencia en América Latina de una fuerte tensión entre el logro de mayor cohesión a partir de las políticas sociales y la pérdida de aquella debida a aspectos relacionados con lo territorial o cultural. En este sentido, **la búsqueda de la cohesión social en relación con la descentralización implica la preocupación por la inclusión y la pertenencia de todos los territorios a un proyecto o situación común.** En un país formado por territorios muy desiguales la cohesión remite necesariamente a una rejerarquización del papel de los gobiernos centrales con el objetivo de compensar diferencias y articular políticas sectoriales que, si bien puedan tener un diferente grado de descentralización, tengan un eje en común. La falta de cohesión social implica casi siempre degradación de los derechos humanos y sociales de los ciudadanos, ruptura de vínculos sociales elementales y empobrecimiento no sólo del individuo sino de las relaciones que definen su lugar e identidad sociales.

Programa URB-AL

Siendo consciente de estos retos y potencialidades, la Unión Europea ha venido apoyando los esfuerzos para incrementar el grado de cohesión social y territorial en el seno de las colectividades subnacionales y regionales de América Latina a través del programa de cooperación **URB-AL**, que inició su primera etapa en 1995. Hasta 2008, se habían desarrollado dos fases del programa, que adelantaron numerosos proyectos involucrando a las autoridades locales y regionales para ofrecer nuevos servicios municipales permanentes, además de haberse desarrollado iniciativas de intercambio de experiencias, trabajo en redes, apoyo institucional, etc.

La tercera fase del Programa URB-AL está en pleno desarrollo (2009-2012) y ya se han aprobado 20 proyectos con impacto directo sobre las instituciones y poblaciones de 71 territorios de América Latina. El objetivo específico es consolidar o promover procesos y políticas de cohesión social que puedan convertirse en modelos de referencia capaces de generar debates e indicar posibles soluciones a los gobiernos subnacionales de América Latina en diferentes áreas de intervención: gobernabilidad local, cooperación transfronteriza, migración, gestión de residuos, seguridad ciudadana, ocupación femenina, desarrollo urbano o gestión del territorio.

Desde la Oficina de Coordinación y Orientación (OCO), en la que participa la FIIAPP, se proporciona ayuda técnica y orientación estratégica para asegurar la coordinación y el buen funcionamiento de los proyectos, se asegura la coherencia entre acciones emprendidas por los proyectos y los objetivos del programa, al tiempo que difunde las experiencias y buenas prácticas que se deriven de las actuaciones².

Cabe destacar en el marco de este programa la iniciativa **URBsociAL**. Se trata de una contribución de la OCO para articular un espacio de encuentro y diálogo constructivo entre actores europeos y latinoamericanos, tanto públicos como privados, que están participando en este proceso de promoción de la cohesión social. La idea es propiciar además intercambios y aprendizajes en materia de gestión pública local, y en la búsqueda de soluciones a posibles problemas comunes en esta temática. Conscientes de que el avance de la agenda de la cohesión social en la región a nivel local e intermedio es indisoluble del **avance en las capacidades, competencias y recursos de los gobiernos locales y regionales**, desde URBsociAL se pretende también articular y promover una agenda estratégica euro-latinoamericana que plasme las

² Un ejemplo de ello es la herramienta digital que se ha desarrollado en el marco del Proyecto de Desarrollo Local y Emigración en Latinoamérica (EmiDel), liderado por el Ayuntamiento de L'Hospitalet de Barcelona (España) y en el que también participan como socios al Gobierno Municipal de la Paz (Bolivia), la Alcaldía Municipal de Santa Tecla (El Salvador) y la Intendencia Municipal de Canelones (Uruguay) y la Diputación de Barcelona (España). Su objetivo es facilitar la labor de los agentes de desarrollo local; y contiene una referencia a 50 experiencias exitosas de desarrollo local en América Latina y Europa; un estudio de buenas prácticas que se derivan de dichas experiencias; una base de datos compilando bibliografía referencial; una descripción de los siete principales modelos organizativos para la promoción económica local; y una selección de 62 indicadores para el diagnóstico. Esta herramienta digital constituye un recurso de gran valía gracias a su utilidad práctica para los agentes de desarrollo, quienes pueden consultarla desde cualquier lugar del mundo al haberse gestionado en formato web.

aspiraciones comunes de los actores participantes para incidir en los procesos e instancias necesarias para aumentar el grado de cohesión social local en América Latina. URBsociAL se ha propuesto realizar un encuentro anual con representantes de gobiernos subnacionales, organismos internacionales, sociedad civil y otros actores de la cooperación para trabajar en la definición de agendas y objetivos, así como profundizar en la sistematización e intercambio de buenas prácticas en materia de cohesión social y el debate y análisis de los temas propuestos.

En el primero de estos encuentros, que se llevó a cabo del 20 al 22 de octubre de 2010 en Sitges (Barcelona, España), se aprobó la **Agenda Sitges 2010**, un documento de **diagnóstico, recomendaciones y compromisos** que pretende constituirse en una **hoja de ruta en temas de ciudadanía, pobreza, desigualdad, migraciones, cambio climático, crisis ambiental y competitividad territorial, desde la perspectiva de la cohesión social.**

Proyecto ONU-Habitat sobre descentralización

La FIIAPP –en coordinación con otras instituciones españolas– participa activamente en la gestión e implementación del **Proyecto ONU-Habitat sobre descentralización**, en el marco del cual se han venido desarrollando distintas acciones, como por ejemplo los Diálogos Nacionales sobre descentralización y gobernanza urbana para propiciar un diálogo directo entre miembros destacados de los distintos departamentos ministeriales del gobierno central, los alcaldes, gobernadores y miembros de las asociaciones que representan al poder local y territorial (Bolivia, Ecuador, El Salvador, Jamaica, México y Guatemala).

Una actividad más reciente y de gran trascendencia es la identificación de buenas prácticas, políticas públicas y legislación facilitadora, cuyo objetivo es demostrar la **mayor eficiencia de la gestión local en la provisión de ciertos servicios básicos**. Además se han llevado a cabo importantes eventos de carácter internacional, como fueron: la reunión de expertos en la materia durante la Cumbre Hemisférica de Alcaldes de Mar del Plata, Argentina; la celebración del Día Mundial del Hábitat, seis eventos en red en el marco del Foro Urbano Mundial de Río de Janeiro en marzo de 2010 y la Sesión preparatoria del Grupo de Ministros y Altas Autoridades en materia de Descentralización, Gobiernos Locales y Políticas Territoriales.

Entre los principales logros de este proyecto se cuentan los siguientes:

- Impacto político a nivel de la Cumbre Iberoamericana, la cual recoge el tema de la descentralización en su Declaración Final en 2010; destacando el papel del proyecto que se está desarrollando y la incorporación de la Secretaría General de Iberoamericana al mismo.
- Creación de una red activa de responsables políticos de distintos niveles de gobierno en Iberoamérica, la cual facilita el intercambio permanente de experiencias entre los distintos responsables de temas de descentralización en la región.
- Importancia de la experiencia latinoamericana para otras regiones del mundo, como por ejemplo la ribera del Mediterráneo.
- Creciente sinergia institucional entre los entes que llevan a cabo la gestión colectiva del proyecto, generándose una enriquecedora experiencia y una mejora sustancial en el aprovechamiento de los recursos.

Programa Municipia

Por otra parte, la FIIAPP gestiona desde 2010 el **programa Municipia**: una iniciativa destinada a coordinar los esfuerzos de los distintos actores dentro de la cooperación española para así aumentar la eficacia de la ayuda orientada a impulsar y fortalecer la institucionalidad local en todos los países donde tiene actuaciones.

Municipia aporta una propuesta altamente innovadora en la **coordinación y complementariedad de actores** que es uno de los aspectos que han sido señalados como uno de los retos de mejora de la cooperación española por el CAD de la OCDE. Se trata de un instrumento para integrar y articular las diversas intervenciones de la cooperación central y descentralizada en una estrategia de desarrollo municipal común.

La acción desplegada en este contexto abarca las siguientes líneas de trabajo:

- **Gobernabilidad democrática, descentralización y ordenamiento territorial:** apoyando particularmente la transferencia de poderes y capacidad de actuación, con especial énfasis en la capacidad tributaria y en la ordenación territorial.
 - **Mejora de los servicios públicos:** mediante la estabilización de los recursos de las administraciones, el establecimiento de un servicio civil municipal así como la mejora de los servicios públicos y de las condiciones de habitabilidad.
 - **Aumento de capacidades de gestión municipal:** con especial atención al aumento de la participación política de las mujeres, grupos indígenas y otros grupos tradicionalmente excluidos.
 - **Desarrollo económico:** generación de condiciones apropiadas para llevar a cabo iniciativas de desarrollo social, económico y cultural.
 - **Construcción y fortalecimiento de institucionalidad:** impulsar modelos de desarrollo local sostenibles a partir de la puesta en valor de los recursos endógenos, la concertación entre los actores que actúan sobre un territorio y el refuerzo de capacidad para liderar el desarrollo local.
 - **Participación ciudadana:** impulso a los procesos asociativos municipales (mancomunidades municipales, sociedades, agrupamientos, etc.).
- **Promoción del liderazgo público: formación y capacitación y otras iniciativas**

Desde su constitución, la FIIAPP ha venido realizando un intenso trabajo de cooperación para la promoción y el fortalecimiento del liderazgo público en América Latina. Con **más de una década de experiencia en la materia**, la Fundación ha desarrollado una serie de actividades centradas el fortalecimiento de las capacidades políticas e institucionales de políticos y de responsables y empleados públicos de la región. Este trabajo no sólo ha estado inspirado en el cumplimiento de sus mandatos fundacionales, sino también en el **firme convencimiento de la necesidad de un liderazgo político activo, transparente y que responda a las exigencias de la ciudadanía.**

Desde la FIIAPP no hablamos de líder sino de la persona (o grupo de personas) que ejerce el liderazgo; **un liderazgo que sea capaz de impulsar procesos de cambio, que dote de un nuevo valor a la acción pública** y, al mismo tiempo, sea capaz de articular estrategias que mejoren la calidad de vida de su comunidad y amplíen los derechos de la ciudadanía. Esto implica entender el liderazgo como parte del capital social de una comunidad, asumido por personas que recogen y articulan la agenda de la ciudadanía, la movilizan, construyen redes y la transforman en proyecto político.

América Latina no necesita liderazgos salvadores, ni paternalistas, ni transformadores, ni revolucionarios; **necesita liderazgos innovadores**, por ello se debe abandonar la idea de que el liderazgo consiste en delegar a alguien la construcción del futuro y la gestión del presente. Ejercer el liderazgo implica un proyecto compartido, redes de apoyo, agendas claras y procedimientos concretos de ejecución de tareas.

Así pues, desde la FIIAPP la promoción del liderazgo público la realizamos mediante una serie de acciones que tienen presentes los siguientes aspectos:

- La capacidad de promover políticas e instituciones públicas en beneficio del interés general, incorporando el enfoque de derechos.
- La capacidad de ofrecer una respuesta pública de calidad y permanente a las demandas y necesidades de la ciudadanía.
- La capacidad de generar consensos, sentido de pertenencia y sinergias democráticas con la sociedad civil en todos los ámbitos de la representación política y de las políticas públicas.

1. Formación y capacitación: desarrollo de conocimientos competencias y habilidades

El liderazgo público se ha consolidado como eje estratégico de la FIIAPP a través de nuestras acciones formativas y de gestión del conocimiento. A lo largo de estos años **más de 2.000 empleados públicos, representantes políticos y miembros activos de partidos políticos y movimientos sociales han participado en nuestros programas de formación:** Máster de Estudios Aplicados (MEPA), Seminarios del Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada (PIFTE), Seminarios de la Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas (IBERGORP) y Seminarios FORO XX1.

A lo largo de estos años, **la FIIAPP ha ido evolucionando y hemos pasado de realizar acciones de formación a acciones de aprendizaje mutuo e intercambio de experiencias**, inspiradas siempre por un enfoque aplicado y guiadas por los valores democráticos. Se ha producido una especie de proceso de retroalimentación: la FIIAPP ha aprendido de los participantes en sus actividades y éstos de las experiencias acumuladas por la Fundación en la organización de sus actividades.

Fruto de este proceso, se han reforzado las metodologías y alcance de actividades organizadas por la FIIAPP como el **Máster de Estudios Políticos Aplicados (MEPA)**, del que ya se han desarrollado XIII ediciones, los **Seminarios del Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada (PIFTE)**, donde se han abiertos a nuevas temáticas y actores que contribuyen al refuerzo institucional de la región, y demás acciones de aprendizaje vinculadas a la promoción de la gobernabilidad democrática y la cohesión social que realiza la FIIAPP.

2. De ICSAL a LIDERA: acompañando el impulso de nuevos liderazgos públicos en la región

En una región tan desigual como América Latina, desarrollar una ciudadanía efectiva es un desafío central que la democracia debe resolver de forma urgente. **La democracia, como marco institucional que regula las relaciones de poder, debe ser capaz de expandir derechos (económicos, sociales y culturales) y traducir esos derechos en vida cotidiana.** Poco a poco se ha ido conformando una masa crítica, en la región, como se dijo anteriormente, constituida por dirigentes políticos de algunos países, instituciones y organizaciones internacionales que reivindican que es “la hora de la igualdad”, como la CEPAL, que es el momento de poner en marcha “la agenda para la democracia ciudadana”, como la OEA junto con el PNUD, o que “es la hora de la política, llegó el momento de la igualdad”, como ha reclamado el ex presidente Lula da Silva.

Es, por tanto, un buen momento para **impulsar un nuevo liderazgo político que instale la cohesión social en la agenda política de los países de la región;** para promover un liderazgo ciudadano, más democrático, más transparente, más responsable, más sensible a las demandas sociales. Movidos por esta meta, en el año 2009 la FIIAPP puso en marcha **una Iniciativa de Cohesión Social para América Latina (ICSAL)** orientada a

la construcción de **redes políticas multipartidarias**. Se buscaba que la desigualdad social existente en la región obtuviera visibilidad y un **consenso general para constituirse en un asunto de interés colectivo y, por tanto, en un problema público**. De este modo, se emprendieron diversas actuaciones simultáneas. Se elaboró un Documento para la Acción que ha sido discutido y enriquecido en distintos seminarios por políticos, expertos, académicos y representantes de organizaciones de la sociedad civil en distintos países de la región. Estos seminarios han sido posibles gracias a la masa crítica que la FIIAPP ha ido acumulando con programas como EUROsociAL.

Este proceso culminó con **Ágora, América Latina. 100 voces diferentes, un compromiso común**, el primer encuentro de liderazgo para la cohesión social en América Latina, que se celebró el 7 y 8 de Octubre de 2010 en el Jardín Botánico de Madrid. El objetivo del Encuentro fue reunir a 100 hombres y mujeres que representan a distintos grupos sociales, culturas y territorios de la región, y que en los próximos años van a ejercer un liderazgo en el ámbito político, social, económico y cultural. La FIIAPP creó así un espacio orientado a la reflexión y al diálogo para compartir puntos de vista, discutir y consensuar algunas líneas de acción urgentes para lograr una mayor cohesión social en la región.

Como resultado del aprendizaje adquirido durante estos años por parte de la FIIAPP, se ha puesto en marcha la **“Iniciativa para el Liderazgo y la Calidad de la Democracia en América Latina (LIDERA)”**, con la que se da continuidad y sentido a **“ÁGORA, América Latina”** y al conjunto de sus acciones de cooperación en materia de liderazgo público. A través de esta iniciativa se busca alcanzar una reflexión compartida sobre la **importancia de la política, y por tanto de la necesidad de un liderazgo político que se distancie del modelo gerencial, con capacidad para impulsar una nueva agenda pública latinoamericana contra la desigualdad**.

IV. Desafíos futuros: recuperar la política como instrumento para cambiar la realidad

Es un buen momento para revalorizar la política como instrumento para la acción, como una herramienta capaz de transformar socialmente la vida de los pueblos. **La política debe ocupar el papel que le corresponde, estar al servicio de la ciudadanía, y tiene que abrir espacios de diálogo y concertación para la formulación de una nueva agenda pública basada en la cohesión social.**

Mejorar la calidad de la política implica nuevos liderazgos que han de dotarse de capacidades políticas, analíticas, instrumentales, etc. para gestionar de forma integral los procesos de cambio. La crisis que actualmente experimenta el mundo, y cuyos efectos han sido menores en América Latina, no es sólo una crisis económica, financiera, energética, alimentaria o ambiental, sino también una crisis de liderazgo, y no porque la región no cuente con personas comprometidas con la función pública o la actividad política, ni tampoco porque la región no disponga de una larga historia de líderes que han impulsado el cambio social. La crisis de liderazgo responde al escaso desarrollo de estas capacidades, lo cual puede observarse en el desajuste de las diferentes agendas que se han implementado desde la década de los noventa y cuyos resultados han sido dispares en términos de cohesión social, erradicación de la pobreza y calidad de la democracia.

Un desafío que tiene por delante la región, pero también España, y que podemos hacer conjuntamente en el espacio iberoamericano, es promover el desarrollo y el fortalecimiento de las competencias y capacidades indispensables para el ejercicio de la política y alto gobierno. Habría que pensar **cómo construir un espacio plural y multipartidario para el encuentro y la generación de redes políticas de alto nivel** con el propósito de facilitar el intercambio de experiencias; que ayude a crear sinergias y colaboraciones entre gobiernos y administraciones públicas que se enfrentan a problemas similares. **Un espacio** que sirva como instrumento para

mejorar los niveles de interdependencia entre países vecinos que comparten intereses y retos comunes, **que contribuya a hacer de América Latina un actor global capaz de actuar concertadamente y con eficacia frente a los problemas actuales.**

ANEXO DE BUENAS PRÁCTICAS EN TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO

1. Justicia

a. Reglas de Brasilia

Aunque prácticamente todos los ordenamientos jurídicos de América Latina reconocen el derecho a la tutela judicial efectiva, la falta de personal y recursos en las administraciones de justicia provoca demoras e irregularidades en los procedimientos y, en muchos casos, deriva en situaciones de indefensión que generalmente afectan a las clases más vulnerables. Desde el inicio de sus actividades EUROsociAL Justicia decidió apoyarse en algunas redes ya existentes con el propósito de dotarlas de un enfoque de cohesión social y establecer una agenda de coordinación entre ellas. Dichas redes agrupaban a las Cortes Supremas y a los Consejos de la Judicatura, los Ministerios Públicos, las Defensorías Públicas, los Colegios y otras agrupaciones de Abogados, los Defensores del Pueblo y los Tribunales Constitucionales. Representantes de estas instituciones conformaron un grupo de trabajo que durante dos años sostuvo una serie de reuniones y seminarios, contando con el apoyo de EUROsociAL y la asesoría del Magistrado y Jefe de Servicio Central de la Secretaría General del Consejo General del Poder Judicial de España y el Subprocurador General de Brasil. Fruto de este trabajo la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana aprobó en marzo de 2008 las “100 reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de personas en condición de vulnerabilidad.” Estas reglas no sólo definen derechos sino también abordan la promoción de una asistencia legal y una defensa pública de calidad –especializada y gratuita-, el estímulo de las formas alternativas de resolución de conflictos, la promoción de actuaciones destinadas a proporcionar información básica sobre los derechos o la armonización de los sistemas jurídicos estatal y consuetudinario en aquellos casos que afectan a poblaciones indígenas. A partir de la adopción de este conjunto de reglas de manera formal, se han creado planes de acción institucional y comisiones de seguimiento para garantizar su implementación; al tiempo que se han venido realizando de eventos para su difusión y para la formación de profesionales del sector judicial en los distintos países. La evaluación que se ha hecho de este programa destaca positivamente la estrategia de fortalecimiento y acompañamiento de las redes judiciales existentes, aunque no se ha podido determinar el efecto de la estrategia; pero se sabe que -de manera independiente a EUROsociAL- las redes siguen trabajando en la implementación práctica de las Reglas de Brasilia.

b. Defensorías Sociales

Asimismo, EUROsociAL Justicia ha venido prestando asistencia a las defensorías públicas que le solicitaron apoyo para optimizar sus servicios e incorporar a otras instituciones con la finalidad solventar la sobrecarga de trabajo de las Defensorías Públicas y las dificultades para la asistencia jurídica a los presos con menores recursos económicos. A través del contacto del programa con una red ya existente, la Unión Iberoamericana de Colegios y Agrupaciones de Abogados (UIBA), se consiguió que las Defensorías Públicas y los Colegios de Abogados trabajasen juntos en la creación de unidades que permitieran atender un mayor número de casos. Ello derivó en la constitución de Defensorías Sociales en Bolivia, Costa Rica y México que implicó el desarrollo de un proceso de formación técnica especializada en Derecho Penal y Penitenciario de 150

abogados que se incorporarían a estos entes. Durante esta fase los países transferentes (Ecuador y Guatemala) asistieron a los receptores (México, Bolivia y Costa Rica) en la elaboración de los currícula. En la siguiente fase se procedió a la creación de las Defensorías Sociales en los mismos centros penitenciarios y posteriormente se designaron comisiones mixtas de seguimiento y evaluación integradas por miembros de la UIBA, las Defensorías Públicas y las Asociaciones de Abogados del país correspondiente; que se han constituido en mecanismos que aseguran la continuidad y abren un espacio de diálogo permanente entre profesionales de mismo sector con problemáticas similares. Este exitoso ejemplo de cooperación triangular ha contado con un elemento determinante y es la apropiación del proyecto por sus destinatarios, lo que ha permitido vencer ciertas resistencias como la negativa de algunos jueces y abogados de oficio a colaborar con esta iniciativa, la desconfianza inicial de la población carcelaria o las dificultades de financiación; al tiempo que ha servido para que la UIBA incorpore esta iniciativa como parte de su actividad para replicarla en otros países latinoamericanos con fondos de la cooperación internacional.

2. Empleo

a. Red de Formadores de Pueblos Indígenas

La Red de formadores de Pueblos Indígenas es una iniciativa surgida de la necesidad de coordinar y darle soporte regional al trabajo que venían realizando diversas organizaciones en distintos países de la región en la generación de ingresos para la población indígena a través de la creación de empleos permanentes o parciales. A través de la formación y el intercambio de experiencias, esta red se propone reivindicar el derecho al trabajo y poner en valor la identidad cultural de las comunidades que la conforman. EUROsocial se incorporó a la red con el fin de fortalecerla por medio de la elaboración de un Primer Plan Estratégico, un paquete modular de formación de "Emprendimientos Económicos para Pueblos Indígenas" y la organización de talleres de formadores especializados que actualmente trabajan con las poblaciones indígenas. La estructuración de la red en torno a una herramienta on-line y los veinte cursos de capacitación celebrados entre 2007 y 2009 han contribuido a asegurar la sostenibilidad de la red, que ha realizado actividades en Guatemala, Perú, México, Honduras, Ecuador, Colombia, Chile, Brasil y Bolivia. Este tipo de iniciativas supone un cambio radical con respecto al enfoque asistencial que caracterizó la cooperación con las comunidades originarias hasta ahora; permitiendo que las actividades productivas que los pueblos indígenas realizan tengan una mejor acogida por parte de los consumidores, demostrando que el carácter emprendedor no sólo es compatible con su cultura sino que representa la vía más eficaz para salvaguardarla.

b. Ciclos de Actividades Conjuntas para Avanzar en Protección Social

En este ámbito el programa se ha apoyado en la experiencia acumulada por un actor clave en la región: la Organización Internacional del Trabajo. Por una parte, se han coordinado las actividades desde su Centro de Formación en Turín y su Oficina Regional en Lima, y por la otra, se han aprovechado las redes eurolatinoamericanas ya existentes y el alineamiento con otras estrategias y programas. Haciendo énfasis en la intersectorialidad de sus actuaciones, el programa ha realizado un importante esfuerzo en la promoción de las políticas activas de empleo y se ha abordado el tema crucial de la protección social. Se ha fomentado el intercambio de experiencias para explorar vías que hagan posible ampliar la cobertura sanitaria y extenderla a grupos tradicionalmente vulnerables o excluidos, ya fueran trabajadores migrantes o autónomos, amas de casa o indígenas. Se realizaron talleres y seminarios conjuntos de los sectores Empleo y Salud para buscar soluciones conjuntas. Algo similar ocurrió en lo referente a financiación de la protección social, donde los sectores Empleo y Fiscalidad establecieron en sus planes de trabajo todo un ciclo de seminarios y talleres

con la finalidad de mejorar las capacidades de gestión y recaudación de la Seguridad Social, cuestiones de gran importancia para que se pueda producir una ampliación efectiva de la cobertura.

3. Fiscalidad

Teniendo en cuenta la necesidad de sistematizar y difundir el conocimiento acumulado en el área de fiscalidad, EUROsociAL procedió a la creación de una red de Administraciones Tributarias, Ministerios de Economía y Finanzas, Instituciones de la Seguridad Social, Tribunales de Cuentas, Centros de Formación e Investigación y Asambleas Legislativas. En el año 2009 ya contaba esta red con 276 instituciones, de las cuales 194 son de América Latina, 64 de la Unión Europea y 18 Supranacionales. Un elemento fundamental de esta red ha sido la sensibilización sobre la relevancia de la cohesión social y la importancia del principio de equidad para la legitimación democrática de las finanzas públicas. En este caso la coordinación general de la red ha correspondido a la Oficina de Coordinación del Proyecto EUROsociAL Fiscalidad hizo posible mantener contactos regulares con los miembros y establecer estrategias de animación en colaboración con los responsables institucionales del consorcio, al tiempo que permitió que los participantes estuvieran al corriente de las actividades y se incorporaran a las que resultaran de su interés. Asimismo, se realizaron cuatro Encuentros Internacionales entre sus miembros para propiciar la consolidación de la red como parte de la metodología de intercambio.

La creación de grupos de trabajo ha sido clave en el éxito de la red, dado que éstos se encargaron de fomentar la realización de intercambios en varios ámbitos; habiendo derivado luego en la creación de dos redes temáticas en áreas de especial importancia para la cohesión social: la Red de Educación Fiscal y la Red de administración electrónica de las administraciones fiscales de la Unión Europea y América Latina. Apostando por la modernización de las administraciones fiscales, se han creado varios Foros Virtuales para diseminar información sobre temas específicos y propiciar espacios de discusión on-line en materias que requieren de una actualización constante como son los “Planes Integrales de Prevención y Corrección del Fraude Fiscal” y “Circulación y blanqueo de Capitales”.

4. Educación

Siendo la educación un derecho de todos, incluidas las personas que se encuentran cumpliendo penas privativas de libertad, Brasil propuso que se introdujera este tema como una de las temáticas de del proyecto EUROsociAL y fue aceptado por los demás países participantes, teniendo en cuenta los efectos positivos tanto desde el punto de vista de la prevención de la reincidencia como en términos de cohesión social, al brindar la oportunidad para que esas personas reciban la educación que seguramente en su día no pudieron disfrutar. Pronto se decidió constituir la Red Latinoamericana de Educación en Contextos de Encierro (RedLECE), una iniciativa que agrupa a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay, la cual representa un foro especializado de análisis, intercambio, y cooperación técnica entre los países latinoamericanos para impulsar políticas públicas integrales e integradas que favorezcan la atención de la educación en contextos de privación de libertad. En el marco de esta iniciativa se realizaron visitas de estudio a países de la Unión Europea con la finalidad de conocer otros modelos de educación en contextos de encierro; al tiempo que se han organizado numerosos encuentros y seminarios; intercambios de experiencias y participación en seminarios y congresos internacionales sobre la materia. El sitio web de la Red sirve como herramienta de difusión e intercambio de conocimiento y buenas prácticas a través del análisis de iniciativas y medidas políticas de toda la región. Dos aspectos que cabe destacar de esta experiencia y que nos permiten confiar en su éxito son: el compromiso

de autogestión de los propios gobiernos y el acercamiento de sus miembros a la sociedad civil para integrar su visión en una cuestión clave para la cohesión social.

5. Salud

a. Modelo de Atención Binacional e intercultural para el pueblo Wayuu

A solicitud de Colombia y Venezuela, EUROsociAL Salud comenzó a apoyar un esfuerzo conjunto de esos dos países con miras a crear un modelo binacional de atención en salud intercultural e integral para la población indígena Wayuu que comparte una misma historia y cultura en la frontera colombo-venezolana. Tomando como referencia un modelo existente en México, se sistematizó la información con ayuda de un asesor, y se diseñó un marco de referencia conceptual, analizando los puntos comunes, las afinidades y divergencias, así como todos los factores -técnicos, jurídicos, sociales y culturales- que facilitaban u obstaculizaban el camino hacia un sistema integrado que supondrá incidir a nivel nacional, regional y local, desde el respeto a la diversidad y con un enfoque intercultural, integral y participativo. Esta interesante iniciativa de cooperación transfronteriza y sur-sur, ha derivado en el compromiso de las autoridades de ambos países a desarrollar el modelo elaborado en una zona piloto y han designado un grupo de trabajo en cada país coordinado por una persona con dedicación exclusiva al mismo.

b. Extensión de la cobertura de protección social en salud a la población inmigrante en Chile.

Teniendo en cuenta el incremento registrado en los últimos años en la población inmigrante latinoamericana en Chile (cerca de 300.000 personas) y la necesidad de atender esta nueva realidad desde un enfoque de reconocimiento de derecho a cobertura sanitaria como factor esencial para la integración y cohesión social, el Fondo Nacional de Salud Chileno emprendió una serie de intercambios de experiencias con países europeos -en el marco de EUROsociAL salud- con el fin de establecer un régimen de protección social para dicha población que hoy en día está ya disfrutando de esa atención. Gracias a la colaboración permanente de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social fue posible organizar toda una batería actuaciones coherentes destinadas a reconocer el derecho a la Salud de todos los habitantes. Se realizaron seminarios en París, Madrid y Santiago; misiones de expertos franceses a Chile, consultas a ONG y actores de la sociedad civil, talleres de sensibilización, convenios con las instituciones responsables de regular el fenómeno migratorio (Departamento de Extranjería del Ministerio del Interior de Chile) apoyo a la creación en el seno del Ministerio de Salud de una Comisión de Salud para inmigrantes y refugiados. El liderazgo asumido por Chile y la metodología de intercambio de experiencias se conjugaron para hacer posible replicar iniciativas similares en Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Uruguay, Perú y Paraguay.

C/ Beatriz de Bobadilla, 18

4ª Planta

28040 Madrid

fiiapp@fiiapp.org

www.fiiapp.org



Desarrollo inclusivo y sustentable: metas similares, varios caminos, diversas formas¹



¹ Algunas de estas ideas están expuestas en la versión preliminar de: Rojas Aravena, Francisco. La década latinoamericana: hacia el desarrollo regional. El Estado que necesitamos. VII Informe del Secretario General de FLACSO. Presentado en el XXXIV Consejo Superior de FLACSO, Buenos Aires, Argentina, abril 2011.

América Latina ha buscado, por diversos modelos, en diferentes etapas históricas, alcanzar el desarrollo y el bienestar. La mayoría de las opciones han puesto énfasis e importancia en el crecimiento económico. La preeminencia de la equidad y la igualdad no ha sido una prioridad. En los diversos ciclos se le han asignado diversos roles al Estado. En ciertas etapas se ha privilegiado la apertura externa, en otro el mercado interno y la sustitución de importaciones. Los procesos de integración económica y comercial siempre se han ubicado en un lugar importante del imaginario político y de las políticas externas. El nacionalismo ha orientado decisiones cruciales, así como los cursos de acción correspondientes. La Guerra Fría influyó de manera determinante en los acentos, opciones y posibilidades de los diversos modelos de desarrollo.

Actualmente, ante el agotamiento del modelo neoliberal, existe un acuerdo generalizado en la necesidad de aproximarse a un modelo de desarrollo sustentable en donde el Estado y la Política adquieran nuevamente un rol central como orientadores del desarrollo. Existen diversidad de visiones, de criterios diferentes, de análisis divergentes sobre lo que se debe entender por desarrollo. Se debate lo que sería deseable y lo que es posible en el actual contexto histórico. No hay consensos sobre paradigmas y referentes de la forma de alcanzar el desarrollo. Ni siquiera hay acuerdo en que significa el desarrollo en la actualidad. Estos debates son intensos en el mundo académico e intelectual, así como en el político. Muchas veces tiende a primar la ideologización.

En general se tiende a coincidir en la integralidad del concepto. Por lo tanto, su abordaje requiere mirar de manera amplia diversos factores que están presentes y que gravitan en él y en los procesos involucrados. En los cursos de acción que efectúan los diversos actores y agentes políticos, sociales y económicos, en especial las relaciones de poder que determina la acción del Estado. Independientemente del camino elegido, la clave está en armonizar crecimiento, producción, distribución, inclusión e igualdad. Todo ello, en un contexto donde la democracia, el Estado de Derecho y la participación ciudadana sean la norma.

La globalización, la crisis financiera (2008-2009) junto a los cambios geo-económicos y la emergencia de nuevos poderes en un contexto de *status quo* de la institucionalidad global generan inestabilidades crecientes y cada vez mayores demandas de participación de los nuevos poderes y de los Estados más pequeños y en desarrollo. En este contexto emergen amenazas globales de carácter transnacional. El cambio climático se ubica como una de las principales aunque en el ámbito político internacional se cuestiona los efectos de ésta y los plazos para enfrentarlas. Así también la crisis financiera evidenció su carácter global. Las pandemias se expanden cada vez con mayor rapidez. El crimen organizado adquiere cada día más fuerza. Frente a estas amenazas ningún Estado es capaz de enfrentarlas por sí solo, lo que requiere coordinación y concertación internacional para la construcción de bienes públicos globales.

Estamos en un momento especial en América Latina, se reconoce que existe una gran oportunidad para el crecimiento, no en todos los países por igual, y ello demanda políticas y reformas para transformar ese crecimiento en una oportunidad de desarrollo y bienestar. Tomar esta oportunidad puede generar los recursos para atender las demandas históricamente postergadas, resolver la inequidad y la pobreza. El riesgo mayor está en la sostenibilidad de un proyecto fundado en la extracción de materias primas y economías crecientemente mono exportadoras. El ahorro y la inversión en educación, en ciencia y tecnología, en innovación, infraestructura y en mejoramiento de la productividad serán garantía de éxito en el nuevo ciclo.

Al analizar el "desarrollo" en el mundo académico y político lleva a una reconceptualización del tema. Se demanda que lo estudie críticamente y pueda proveer nuevas perspectivas. *Entendemos por desarrollo la apertura y generación de oportunidades de bienestar, la reducción de riesgos frente a eventos naturales y a los producidos por el hombre, para todos por todo el tiempo.* Ello conlleva definir estrategias de cambio, con metas definidas y un camino de transición.

La búsqueda del desarrollo también requiere repensar el rol del Estado en el siglo XXI. El debate principalmente ha girado en torno a si los problemas actuales se deben a una presencia excesiva del Estado o más bien a su retirada.

No obstante, el desafío no pasa por la disyuntiva de “*más o menos Estado*”. El objetivo es el desarrollo de un sector público con capacidad de planificación estratégica y de diseñar e implementar políticas efectivas de educación, salud, seguridad, vivienda e infraestructura, apoyo al crecimiento económico sostenible y al empleo de calidad. Se debe apostar por un trabajo mancomunado por medio de la corresponsabilidad pública y privada. La demanda de sostenibilidad y sustentabilidad requieren de una cada vez mayor integración de las demandas bio-ambientales con las de cohesión social y convivencia democrática.

Lo anterior demanda un Estado que promueva, entre otros aspectos los siguientes:

- **Un Estado que vele por el bienestar del mayor número; un Estado solidario.**

El Estado debe propiciar el crecimiento económico constante, reconocer las vulnerabilidades y las fortalezas del mercado. Dar curso a las necesidades que demandan sociedades informadas, comunicadas y que reclaman mayor acceso a las oportunidades y más igualdad en los derechos ciudadanos efectivos. Ante las inequidades resultantes del libre juego de la oferta y la demanda, el Estado debe actuar como regulador y velar por la efectividad de los principios de solidaridad —que favorecen la cohesión social— de tal manera que las riquezas generadas se distribuyan de manera equitativa. Con esto contribuye a mejorar el bienestar de las personas y a generar confianza en el Estado.

- **Un Estado que posibilite el acceso a las oportunidades.**

El acceso equitativo de todos los ciudadanos a la educación, vivienda, salud y empleo de excelencia constituye un aspecto fundamental. Implica invertir en el capital humano con el fin de aumentar la productividad económica de la fuerza laboral, a la vez que se incrementa la legitimidad del sistema político. La mejor institucionalidad permitirá desarrollar políticas públicas de mayor calidad. A su vez, la sociedad, en la medida en que está compuesta por personas mejor formadas, es más demandante de instituciones abiertas, dinámicas, transparentes y efectivas.

- **Un Estado que facilite el ejercicio de los derechos (políticos, económicos, sociales, culturales, ambientales) y que fortalezca la ciudadanía.**

Especialmente por el contexto de globalización, se multiplica la diversidad de identidades y adscripciones diferentes a las tradicionales. Cada uno de los grupos sociales, políticos, culturales y étnicos posee iguales derechos en el acceso. El ejercicio de éstos derechos efectiviza la ciudadanía y promueve una mejor convivencia democrática. El fortalecimiento de la ciudadanía surge precisamente del sentido de pertenencia de los distintos grupos en sus entornos locales y desde allí a los sistemas políticos al Estado. De ahí que el desafío actual es cómo lograr un modelo de desarrollo para las distintas sociedades que viven dentro de un mismo Estado o entre Estados con visiones plurales. Es decir, cada sociedad y cada Estado deben definir su forma de lograr el bienestar – en el contexto de la globalización – y en donde no caben visiones de desarrollo unívocas ni ideológicamente polarizadas.

- **Un Estado que recaude con equidad y transparencia.**

Esto implica necesariamente abordar el tema de la fiscalidad. La capacidad fiscal de un Estado es determinante en su contribución a la reducción de la desigualdad y en la generación de oportunidades. La provisión de bienes públicos y la sostenibilidad de largo plazo dependen de las finanzas públicas. Las sociedades latinoamericanas requieren un nuevo pacto fiscal, en donde todos aporten en relación con los ingresos efectivos que captan / generan. Es un proceso que demanda transparencia y rendición de cuentas. La institucionalidad es esencial en el combate a la corrupción. Esta erosiona los sistemas políticos.

- **Un Estado que promueva la búsqueda de una socio economía o una economía política integral.**

Es necesario superar la antinomia Estado vs mercado. El crecimiento económico sigue siendo una condición necesaria, más no suficiente para lograr el desarrollo. El desarrollo no se alcanzará por medio de una transferencia residual de la riqueza generada. El desarrollo social está estrechamente condicionado a la productividad, la competitividad y la generación de empleos, en especial de calidad. Sin producción y sin empleo e inversión no hay distribución, y sin distribución no es posible la equidad y el acceso a los bienes públicos. El acceso a las oportunidades está determinado por los puentes que generan las políticas públicas para promover una efectiva movilidad social. La movilidad social es lo que permite romper la barrera generacional de pobreza.

- **Un Estado capaz de producir políticas públicas de calidad.**

La gobernanza, el desarrollo y la democracia pasan por la capacidad de responder en el corto, mediano y largo plazo a las demandas de la sociedad con políticas públicas y servicios públicos eficaces y de buena calidad. La obligación del Estado es velar por todos los estamentos de una sociedad. Ello conlleva un proceso de planificación que requiere como soporte políticas de Estado en materias esenciales. Es decir, en temas tales como: salud, educación, vivienda, trabajo, alimentación y seguridad. De igual forma, la aplicación de políticas con un mayor sello de universalidad deben ser las prioritarias. El desarrollo de estas conllevará en algunos casos transferencias condicionadas a los grupos más vulnerables para sacarlos de las condiciones de pobreza e indigencia.

- **Un Estado que asegure la democracia.**

La democracia por sí misma no parece ser un fin para la mayoría de los latinoamericanos mientras ésta no asegure un mayor bienestar y participación. La estabilidad de los sistemas democráticos, debe apostar por una democracia de ciudadanos y trascender a la idea de solo una democracia de electores. Esta última ya consolidada en la región. La democracia de ciudadanos tiene en el régimen electoral un elemento fundamental, pero no se reduce a la celebración de elecciones; sino que implica el ejercicio de una ciudadanía integral (política, civil y social) con participación efectiva. Sin lo anterior la gobernabilidad y la convivencia democrática seguirán siendo precarias.

- **Un Estado presente en todo el territorio nacional.**

Fortalecer el desarrollo en todo el territorio pasa necesariamente por el efectivo ejercicio del poder estatal y del imperio de la ley en todo el territorio. La existencia de áreas sin ley y controladas por poderes fuera del ámbito constitucional constituyen una vulnerabilidad de importancia. Ello afecta la seguridad y el sistema político democrático. La presencia en el conjunto del territorio significa descentralización y fortalecimiento de gobierno local y municipal. Estos poseen un conocimiento profundo de las realidades locales y están estrechamente involucradas en las actividades productivas locales como proveedoras de bienes y servicios públicos y de infraestructura. En algunos casos son recaudadores parciales de impuestos. La demanda de una mejor planificación del territorio es fundamental para su control. Mejorar los vínculos entre el gobierno central, la sociedad civil, el sector productivo y el municipio constituye una de las claves del éxito.

- **Un Estado que promueva la paz internacional.**

Ningún Estado puede hacerle frente a los desafíos transnacionales de manera aislada. Los Estados latinoamericanos del siglo XXI deben fortalecer las instancias multilaterales de decisión y capitalizar las herramientas de la diplomacia para la cooperación internacional para enfrentar demandas incrementadas en el contexto de la globalización. Promover la Paz y la cooperación internacional es una tarea permanente.



Perspectivas Económicas de América Latina 2012: transformación del Estado para el desarrollo



El sólido crecimiento de la economía de América Latina desde 2003 hace posible que los países de la región consideren ambiciosas agendas de políticas públicas para mitigar riesgos y aprovechar las actuales oportunidades para su desarrollo. Pese a la gran diferencia en la dinámica económica entre América del Sur, por un lado, y Centroamérica, México y el Caribe, por otro, en conjunto la sostenida demanda externa (especialmente de economías emergentes como China), en combinación con vigorosas demandas internas, han permitido que la región alcance un crecimiento anual promedio de casi 5% en el período 2003-2008.¹ Este buen desempeño fue también inducido por una adecuada gestión macroeconómica que, en muchos casos, creó el espacio fiscal para afrontar los efectos de la crisis financiera global, sin poner en peligro la solvencia fiscal (gráfico 1). Entre 2000 y 2007, los países latinoamericanos redujeron en promedio su deuda pública en 15 puntos porcentuales del PIB, y pasaron de un déficit fiscal de 2,4% del PIB a un superávit de 0,4%. El manejo macroeconómico y el incremento de los precios de los productos primarios exportados fortalecieron la estabilidad macroeconómica, proveyeron recursos para que los gobiernos implementaran políticas para mitigar la pobreza y facilitar el acceso a los servicios básicos, y posibilitaron que la crisis fuese menos profunda y la recuperación más acelerada que en los países de la OCDE. Mientras que se espera que éstos crezcan 2,3% en 2011 y 2,8% en 2012², para la región el crecimiento se estima en 4,7% y 4,1%, respectivamente³. En este cuadro, están dadas las condiciones para que los países latinoamericanos diseñen y pongan en marcha políticas públicas para aprovechar sus oportunidades de desarrollo de largo plazo, al tiempo que reducen los riesgos de corto y mediano plazo.

La región debe fortalecer su capacidad de respuesta macroeconómica para enfrentar los riesgos derivados de la incertidumbre en la economía global y la volatilidad de los mercados internacionales de capitales. La economía internacional continúa siendo la principal fuente de incertidumbre para América Latina y el Caribe. La fuerte entrada de capitales, debida a los grandes diferenciales de tasas de interés entre la región y las economías desarrolladas, y las presiones inflacionarias y cambiarias son factores a los que debe prestar especial atención y que han sido protagonistas del debate en la primera mitad de 2011. Los problemas fiscales en la zona euro podrían causar serios problemas en el sistema financiero internacional, incluyendo los mercados emergentes, y una reversión de los flujos de capitales podría generar grandes fluctuaciones en los tipos de cambio con efectos disruptivos sobre la economía real. El comercio de la región con China, que más que se triplicó entre 2000 y 2009, fue uno de los factores que coadyuvó a su rápida recuperación. Sin embargo, también implica una mayor sensibilidad a una potencial desaceleración del crecimiento chino, transmitida tanto por una menor demanda por productos latinoamericanos como por su efecto sobre los precios de las materias primas. Ambos fenómenos tendrían un fuerte impacto sobre las cuentas fiscales de muchas economías de la región. Como consecuencia de los importantes estímulos fiscales y monetarios, varias economías de la región se encuentran en la fase expansiva del ciclo económico donde una política fiscal contracíclica ayuda a fortalecer la capacidad de respuesta y mitigar los riesgos de una reversión del ciclo. Instrumentos como fondos de estabilización y reglas fiscales creíbles (suficientemente flexibles para adaptarse a circunstancias económicas excepcionales) pueden ser herramientas efectivas para reconstruir el espacio fiscal.

¹ CEPAL (2010a) discute la importancia relativa ambos factores.

² OECD (2011a).

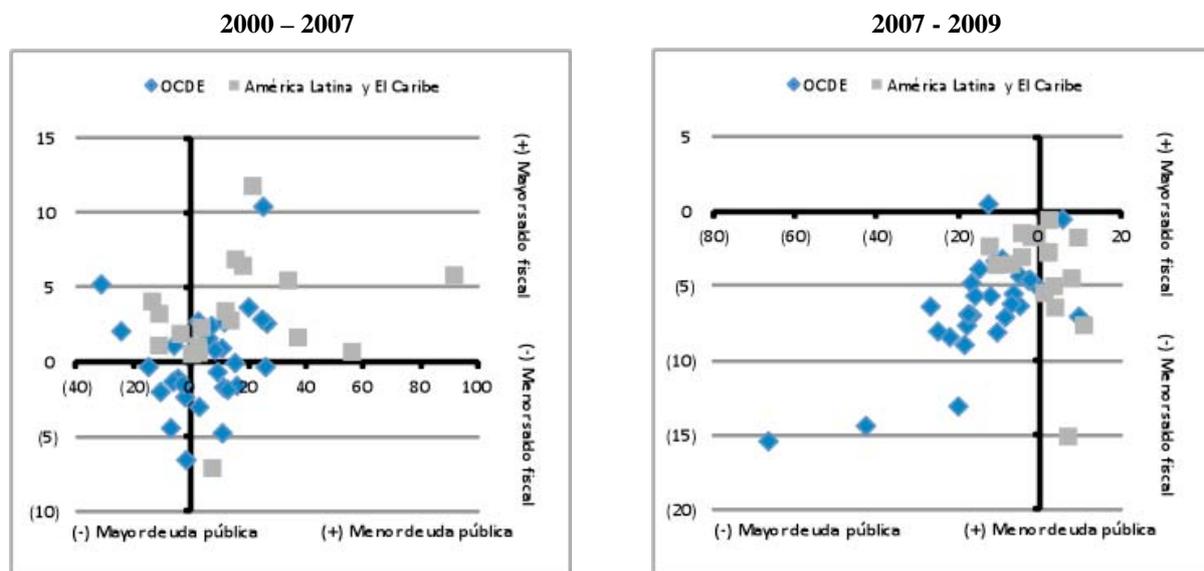
³ CEPAL (2011).

Gráfico 1.

Las economías latinoamericanas ganaron espacio fiscal que utilizaron para enfrentar la crisis financiera y reducir la pobreza, pero aún son vulnerables a nuevos shocks

Espacio fiscal antes y después de la crisis: Cambios en el saldo fiscal y la deuda pública

(Puntos porcentuales, porcentaje de PIB)



Fuente: CEPALSTAT (Estadísticas de Finanzas Públicas) para América Latina y El Caribe y OCDE (2011b) para el resto de países.

Las políticas macroeconómicas también deben ser coherentes con las necesidades de largo plazo ligadas a los cambios económicos y demográficos en curso. Si bien el principal objetivo de corto plazo debe ser reconstruir el espacio fiscal disminuido por las respuestas de los gobiernos a la crisis, los Estados también deben resolver restricciones y problemas macroeconómicos y estructurales que limitan las posibilidades de la región de alcanzar sus objetivos de desarrollo. Así, si bien mayores flujos de inversión extranjera son, en principio, buenos para las economías latinoamericanas, acarrear varios desafíos: mayor volatilidad del tipo de cambio, “enfermedad holandesa” – cuando la apreciación de la moneda nacional daña la competitividad internacional de las exportaciones de los bienes diferentes a las *commodities* – y expansiones potencialmente insostenibles del crédito. Los gobiernos deben utilizar los instrumentos que estén a su alcance para contrarrestar la excesiva volatilidad, la presión a la apreciación cambiaria no basada en los fundamentos económicos y la inflación. En circunstancias extraordinarias, los controles de capitales pueden ser una parte del conjunto de medidas efectivas para frenar las presiones cambiarias; la introducción de controles a los flujos de capital o de impuestos a las transacciones financieras de corto plazo pueden ser un instrumento efectivo para lograr este objetivo, especialmente si la regulación financiera prudencial es insuficiente para garantizar la estabilidad financiera. Estas medidas permiten no solo reducir la volatilidad del ciclo económico, sino también remueven obstáculos a la diversificación de la economía y brindan cierta predictibilidad para facilitar la inversión en nuevas tecnología y la estabilidad de las finanzas públicas, elementos que permiten implementar políticas de largo plazo para crecer más y mejor. Todo esto en un contexto en el que el crecimiento demográfico y otros cambios estructurales –entre ellos, las aspiraciones de las incipientes clases medias – implican que los Estados necesitarán un mayor margen de maniobra fiscal para proveer los servicios requeridos.

Los países latinoamericanos deben aprovechar las oportunidades para remover restricciones al desarrollo y dar un salto cuantitativo y cualitativo en la provisión de servicios públicos. Pese a los avances logrados en la región durante el auge en materia de reducción de la pobreza – de 44% de la población en 2002 a 33% en 2008 – y, en menor medida, de la desigualdad, aún se mantienen importantes brechas por cerrar y desafíos por enfrentar. Ante todo, la

región debe aumentar sus esfuerzos para reducir las desigualdades sociales. Uno de cada tres latinoamericanos vive debajo de la línea de pobreza – 180 millones de personas – y 10 economías de la región continúan estando entre las 15 más desiguales del mundo. Las políticas de transferencias condicionadas han sido exitosas para reducir la pobreza, pero la falta de redes de protección social más amplias continúa siendo un problema grave para la mayoría de los ciudadanos latinoamericanos. Otro aspecto clave es que no es fácil diseñar los mecanismos e incentivos para crear una economía con base en el conocimiento y la innovación que permita mejorar los niveles de productividad y diversificar la estructura productiva, cuando existen señales, como el tipo de cambio, que fortalecen la rentabilidad y la expansión de los sectores basados en recursos naturales. En definitiva, los países latinoamericanos deben crear ahora los cimientos para un desarrollo sostenible aun si se revierten algunas de las condiciones externas favorables. En este sentido, en las economías intensivas en recursos naturales los gobiernos deben considerar utilizar parte de las rentas incrementales asociadas para fomentar la diversificación y competitividad del resto de la economía, mediante la inversión en educación, infraestructuras e innovación. Si no se actúa ahora, sus exportaciones continuarán concentradas en productos primarios de bajo valor agregado y con mercados oligopólicos que traban la entrada de nuevas empresas, y que no facilitan la redistribución del ingreso y la inclusión social. En un contexto tal, más hogares, incluso los que no se encuentran en la pobreza o la miseria (por ejemplo, las incipientes clases medias⁴), serían vulnerables a los *shocks* adversos como las enfermedades o los desastres naturales. Estos magros resultados en materia de desarrollo podrían, a su vez, agudizar conflictos sociales y debilitar las instituciones. Por ello, las apuestas en el debate de política sobre la transformación del Estado para el desarrollo son altas.

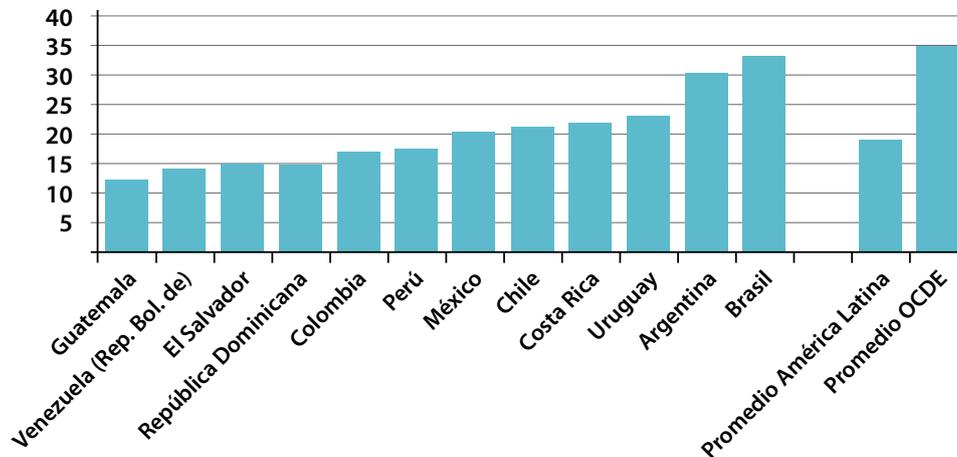
Para construir Estados que puedan responder a las necesidades del desarrollo, es necesario llevar a cabo reformas fiscales tendientes a reducir la enorme brecha entre las necesidades y los recursos disponibles. En las dos últimas décadas, incluso durante la reciente crisis, la solidez de las finanzas públicas en la región ha sido destacable. El nivel de deuda pública se ha reducido (desde un endeudamiento cercano al 80% del PIB a principios de los años noventa a valores en torno al 30% en la actualidad) gracias, en parte, al aumento de los ingresos fiscales. A su vez, los gastos públicos se han tornado más eficaces desde la perspectiva del crecimiento, la reducción de la pobreza y la redistribución del ingreso; tales son los casos de la inversión pública y del gasto social, que también se han incrementado. También se han reducido la rigidez y ampliado los espacios fiscales. Sin embargo, para satisfacer las expectativas de los ciudadanos la mayoría de los países latinoamericanos cuenta con menos recursos por habitante que sus pares en el mundo desarrollado, e incluso que muchos países emergentes. Esta es la verdadera limitante que enfrentan los Estados en la región para responder a las demandas de las sociedades.

La recaudación tributaria en América Latina no solamente es baja, sino que las bases imponibles son pequeñas y están sesgadas hacia impuestos no progresivos. Con la excepción de algunos países en el Cono Sur, como Argentina, Brasil y Uruguay, que tienen una recaudación en torno al 30% del PIB – similar al promedio de países de la OCDE – en su conjunto la carga tributaria en la región es baja (gráfico 2). A su vez, se observan menores niveles en la imposición a la renta de las personas físicas, más deducciones y exoneraciones tributarias que en otros países, y estructuras concentradas en impuestos indirectos. Los bajos niveles de recaudación se derivan de la fuerte evasión y elusión tributarias, debido a la alta informalidad y limitada capacidad de las administraciones tributarias. Se debe entonces reforzar la capacidad de la administración tributaria, y ampliar la base del impuesto sobre la renta, así como explorar otros tipos de gravámenes en conjunción con un aumento de la calidad de los servicios públicos e iniciativas para educación fiscal para los ciudadanos para aumentar la moral fiscal. Estos bajos ingresos fiscales de América Latina y el Caribe impiden a los Estados gastar lo suficiente en áreas como la educación, las infraestructuras y el desarrollo productivo que, como la salud y la protección social, son claves para aumentar la productividad, la competitividad y la inclusión social.

⁴ OCDE (2010a).

Gráfico 2.**La recaudación impositiva en América Latina es baja.**

(Ingresos públicos tributarios como porcentaje del PIB, 2008)



Fuente: Elaborado a partir de datos de CEPALSTAT y de *Revenue Statistics in Latin America*, CEPAL-CIAT-OCDE.

Notas: a) Las estadísticas se refieren al sector público no financiero en el caso de Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México y Venezuela; gobierno general en Brasil, Chile y Perú; y gobierno central en Guatemala, República Dominicana y Uruguay; b) la recaudación de impuestos en México incluye ciertas partidas de ingresos provenientes de la producción de hidrocarburos.

Las bases impositivas se ven también limitadas por la extensión de gastos tributarios: deducciones y exenciones.

Los gobiernos deben considerar eliminar varios de estos gastos tributarios, en particular los más regresivos y distorsionadores. Los Estados deben proveer más información, ser más transparentes y realizar estudios que muestren los efectos de los gastos que realizan. En particular, basándose en evaluaciones técnicas sobre la efectividad de los gastos tributarios existentes, los gobiernos deben considerar transformar los gastos tributarios con objetivos sociales y redistributivos en transferencias y políticas de gasto más transparentes. A la hora de evaluar la eficacia de diferentes instrumentos (gastos tributarios versus subsidios directos) también hay que considerar la capacidad relativa de las administraciones tributarias en comparación a la capacidad de gestión de las agencias ejecutoras del gasto.

La política fiscal tienen un impacto redistributivo poco significativo en América Latina, debido a los bajos

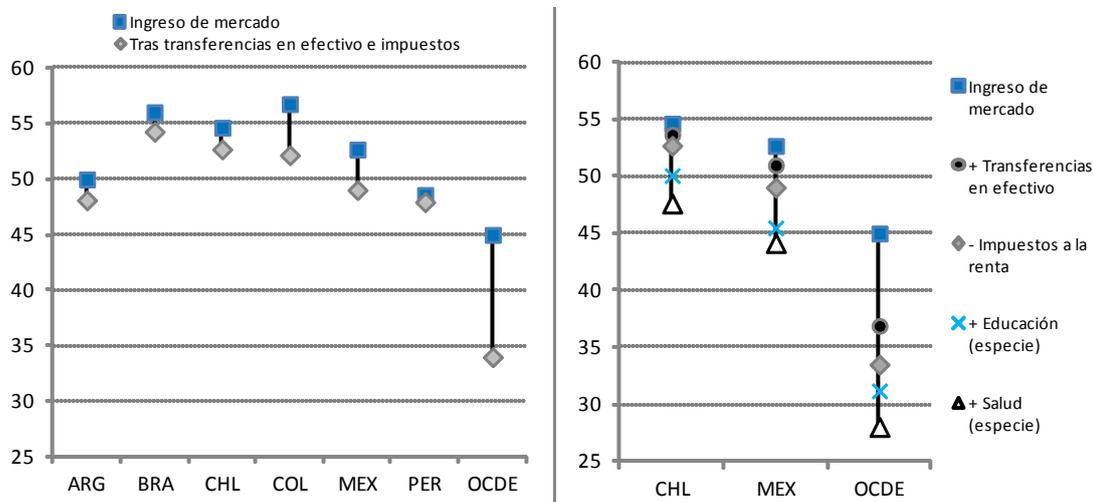
niveles de impuestos directos personales y de gasto público social, unidos a su insuficiente focalización. Esto explica las diferencias significativas en la efectividad para reducir la desigualdad con lo observado en los países de la OCDE (gráfico 3). La diferencia en la efectividad de las transferencias en especie (educación y salud) en reducir la desigualdad no es tan significativa como en el caso de las transferencias monetarias. Para revertir esta situación, se han de fortalecer los programas de transferencias de ingresos para los ciudadanos de menores recursos, y los pilares solidarios en los sistemas de protección social, en particular en materia de pensiones (teniendo especial atención en dirigir los incentivos para que tales políticas no aumenten la informalidad o incentiven a la renuncia a participar en la fuerza laboral). A su vez, las grandes diferencias entre los niveles de gasto social entre los países de la región (desde un 7% del PIB en Guatemala a un 25% del PIB en Brasil) reflejan importantes contrastes en los esquemas de protección social, especialmente en materia de pensiones y servicios de salud, pero también significativas diferencias en la cobertura de la población en servicios como salud, educación y prestaciones por desempleo.

Gráfico 3.

La política fiscal hace poco para disminuir la desigualdad en América Latina

Desigualdad del ingreso y redistribución fiscal alcanzada por diferentes instrumentos de política

(Índices de Gini)



Fuente: OCDE (2008) para los países de la OCDE no latinoamericanos, cálculos en base a encuestas de hogares para los países de América Latina.

En este sentido, la articulación de un pacto fiscal que refuerce el contrato social entre los ciudadanos y el Estado puede ser fundamental.⁵ El éxito de las reformas fiscales depende de que tengan en consideración el vínculo entre impuestos y gastos, y la ciudadanía identifique los servicios públicos a que tiene acceso gracias al pago de impuestos. Las reformas tributarias progresan cuando: 1. sus cimientos están sólidamente fundados con análisis previos y evaluaciones ex post, transparentes y con un enfoque global; 2. se han adaptado al país en especial en lo relativo a los periodos de transición que requiere su puesta en marcha; 3. cuentan con un claro liderazgo y soporte por amplios sectores de la población. Los pactos fiscales –acuerdos entre los diferentes actores sociales, económicos y políticos relevantes– pueden ser generales, o centrarse en un sector, como la educación, el empleo, la protección social o la infraestructura, o estructurarse en torno a una idea convocante como la igualdad, la seguridad ciudadana o la lucha contra la pobreza. El poder legislativo tiene un papel clave en la construcción de este pacto, y su articulación con el presupuesto, y la negociación de reformas tributarias para mejorar los sistemas impositivos.

Más allá de mayores recursos financieros, el Estado también debe transformarse para responder mejor a las necesidades de los ciudadanos y gestionar los recursos de manera más eficiente, transparente y eficaz. El Estado es un actor fundamental de las sociedades modernas – y las economías de América Latina y el Caribe no son una excepción. La consolidación de la democracia, el crecimiento económico, el desarrollo de sistemas de bienestar, la urbanización y la globalización impulsaron una constante expansión de las funciones del Estado y los recursos que las sustentan. Si bien el gasto público como porcentaje del PIB – un indicador del tamaño del Estado – ha aumentado en algunos países de la región en los últimos años, es aún significativamente menor en comparación con la OCDE (gráfico 4). Muchos gobiernos latinoamericanos no cuentan con las herramientas necesarias para identificar las oportunidades de desarrollo claves e implementar acciones de políticas. Por ello, deben incrementar sus capacidades de gestión y fortalecer sus recursos humanos: la profesionalización del servicio civil es así uno de los principales desafíos de la reforma de la gestión pública en América Latina. A su vez, el Estado requiere herramientas eficaces de planificación y coordinación de políticas, programas y proyectos para cumplir un rol transformador. Se debe reforzar la institucionalidad con base en reglas fiscales y marcos de mediano plazo, avanzar hacia una rendición de cuentas transparente, y contar con mecanismos de evaluación de políticas y programas, así como

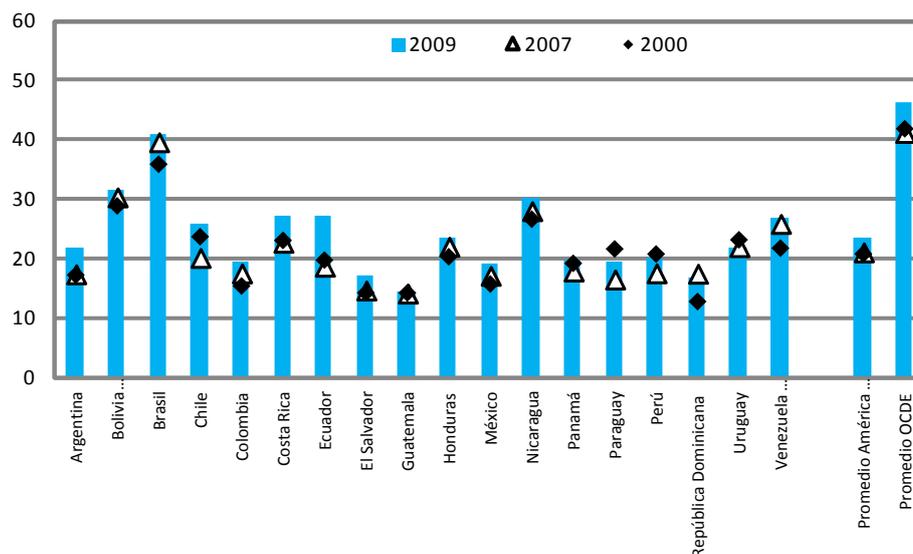
⁵ CEPAL (1998) planteó de manera pionera la necesidad de un nuevo acuerdo sobre los impuestos y los gastos.

sistemas nacionales de inversión pública. La eficiencia es crucial para enfrentar los desafíos del desarrollo. Entregar y producir más con los mismos recursos, o hacer lo mismo con menos, liberaría recursos que se podrían canalizar hacia otras prioridades. Las mejoras de eficiencia también ayudarían a ganar el apoyo de los ciudadanos para realizar las reformas necesarias: si ven que el Estado usa los recursos de manera eficiente y son beneficiados por los servicios o actividades que brinda, le reconocerán más legitimidad y estarán dispuestos a pagar más impuestos. Una mayor eficacia de las acciones del sector público requiere que los responsables de la formulación e implementación de políticas definan instrumentos de planeamiento y una eficaz coordinación entre las diferentes políticas, programas y proyectos. Por otra parte, una mayor transparencia en la gestión pública refuerza la eficiencia y la eficacia del gasto, en particular, políticas y acciones para reducir la corrupción deben basarse en un mayor acceso a la información y la participación ciudadana en las políticas públicas. Las nuevas tecnologías (por ejemplo, el uso del Internet para el gobierno electrónico o más recientemente la idea de “abrir los datos” disponibles en las instituciones públicas) pueden ayudar, pero son las propias instituciones públicas las que deben cambiar su funcionamiento, y adaptarse para aprovechar plenamente su potencial.

Gráfico 4.

El gasto público es menor en América Latina que en la OCDE Gasto público por nivel de gobierno

(Porcentaje de PIB)



Fuente: Elaborado a partir de datos de CEPALSTAT y de OCDE Government at a Glance (OCDE, 2011b).

Nota: Las estadísticas se refieren a gobierno general en el caso de Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Costa Rica, Nicaragua y Perú y gobierno central en Argentina, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de).

La transformación del Estado no puede limitarse a hacer mejor, y de manera más transparente, lo que ha venido haciendo hasta ahora, sino que tiene que identificar nuevas estrategias para definir y alcanzar objetivos prioritarios. Hay tres áreas claves para apoyar un crecimiento sostenible e inclusivo: educación, infraestructuras, y desarrollo productivo e innovación. La identificación de estrategias es clave para superar las barreras estructurales al desarrollo que afectan a los países de la región y alcanzar el objetivo de desarrollo con equidad. Por ello, más allá de mayores recursos, eficacia y transparencia en la gestión de la administración pública, y eficiencia en la implementación de las políticas, es necesario identificar áreas prioritarias de acción y generar estructuras de gobernanza para articular los diferentes programas. Ampliar la cobertura del sistema educativo e

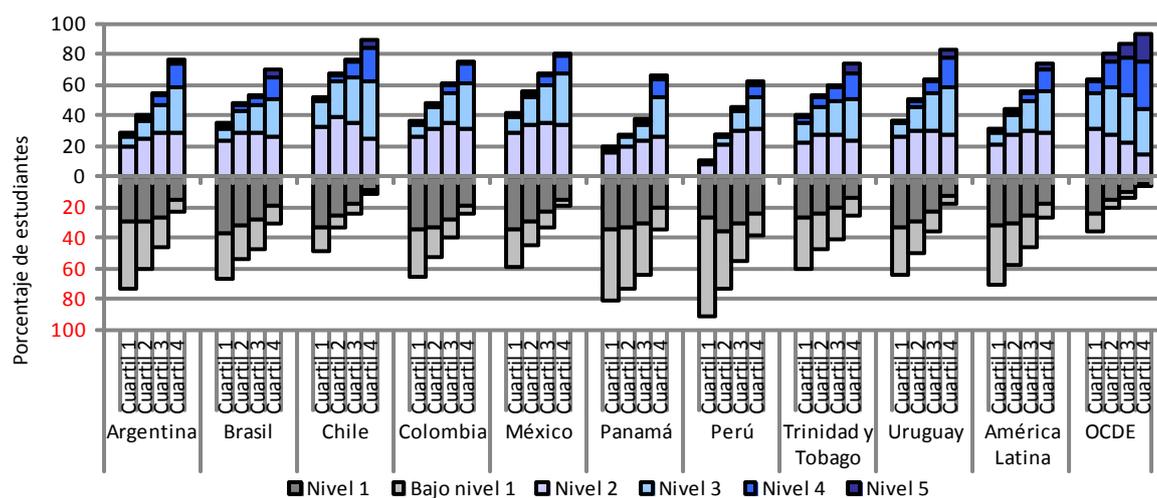
incrementar la calidad de la educación, incrementar la densidad y el acceso a las infraestructuras, y aumentar la inversión en desarrollo productivo e innovación son factores cruciales para transformar y diversificar la estructura productiva de las economías latinoamericanas, incrementar el contenido tecnológico de sus exportaciones y mejorar su posicionamiento en las cadenas globales de valor. Estos elementos son claves para dinamizar la productividad, generar empleos de calidad y desarrollar sistemas económicos más equitativos.

La cobertura y el gasto en educación han mejorado de manera sostenida en las últimas décadas en América Latina. Sin embargo, su calidad continúa siendo baja y el acceso desigual. Mientras que en educación primaria los países de la región han alcanzado niveles de cobertura similares a los de la OCDE, en educación secundaria y terciaria la región presenta, en promedio, importantes rezagos en la tasa de matriculación: 82% frente a 99% en secundaria y 43% frente a 76% en educación terciaria, respectivamente. Aunque la calidad de la educación ha mejorado, las brechas aún son elevadas. Los estudiantes de América Latina tienen un desempeño inferior al de sus pares de la OCDE en las pruebas internacionales como la PISA. Por ejemplo, en lectura más de 48% de los estudiantes de América Latina no alcanza los niveles mínimos aceptables, mientras que en el promedio de la OCDE esta proporción es menor al 19%. Al mismo tiempo, las diferencias en desempeño por áreas (urbanas y rurales), por género, por tipo de escuela (pública o privada) y por estatus socio-económico no solo se mantienen elevadas sino que incluso han aumentado (gráfico 5). Por ejemplo, en Argentina, México y Panamá la brecha de desempeño entre escuelas urbanas y rurales es mayor a 45 puntos, después de corregir por estatus socio-económico, lo que equivale a una diferencia cognitiva de más de un año de educación.

Gráfico 5.

Los jóvenes latinoamericanos de 15 años de edad rinden menos en las pruebas de lectura que sus pares en la OCDE y las diferencias socioeconómicas pesan más sobre el desempeño de los estudiantes en América Latina.

(Distribución del desempeño en la prueba PISA de lectura, según Índice de estatus socioeconómico y cultural de los hogares, 2009)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos de la Prueba PISA 2009 (OCDE, 2010b).

Nota: La distribución de niveles de desempeño de América Latina y de la OCDE se refiere al promedio simple de los niveles medios de logro ponderados a nivel nacional de los países participantes en la Prueba PISA 2009.

En la gestión de servicios educativos, destacan dos tendencias: una creciente descentralización en su provisión y el incremento de la participación del sector privado en la formación terciaria. Si bien los niveles regionales

y/o estatales y municipales han adquirido mayores responsabilidades en la provisión de servicios educativos, en muchos países de la región este proceso no ha sido acompañado de una inversión adecuada en capacitación en gestión en todos los niveles de gobierno, ni de un financiamiento adecuado. En la educación terciaria – donde la transición demográfica ha llevado a los incrementos más significativos de la demanda – la participación del sector privado en la matriculación sobrepasa el 50%, lo que explica, en parte el fuerte incremento del gasto privado en educación en la región, que se ha más que duplicado entre 2003 y 2009, pasando de 1% a 2% del PIB.

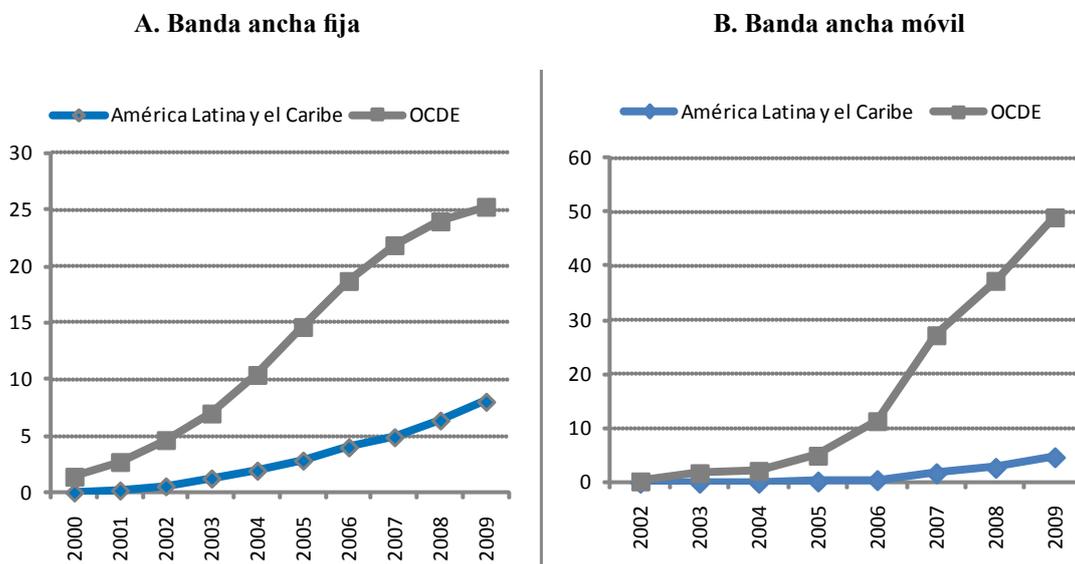
Las infraestructuras son un importante cuello de botella para la sostenibilidad del crecimiento, la competitividad e incluso la equidad en América Latina. La región presenta brechas elevadas (que, en algunas áreas, como el acceso a Internet en banda ancha, se han incrementado en los últimos años) con respecto no solo a los países de la OCDE, sino también a economías emergentes de Asia y otras regiones del mundo. La región necesita invertir más y mejor para cerrar este déficit. En la primera mitad de la década de 2000, América Latina mostraba un déficit en infraestructuras de transporte (kilómetros de carretera por kilómetro cuadrado) de 85% con respecto a las economías del sudeste asiático y una brecha en el sector energía (medida como megavatios por mil habitantes) de casi 60%. En el sector de telecomunicaciones, donde hay avances importantes en telefonía, la brecha en acceso a servicios de Internet de banda ancha ha aumentado considerablemente, debido al menor ritmo de crecimiento del número de suscriptores por habitantes en América Latina con respecto a los países de la OCDE. La brecha entre América Latina y países de la OCDE en acceso a banda ancha fija pasó de 1% en 2000 a 17% en 2009 y de 5% en 2005 a 44% en 2009 para la banda ancha móvil (gráfico 6).

América Latina necesita mejorar el marco normativo para fortalecer los procesos de planificación y gestión de la inversión en infraestructura con una visión de largo plazo. En el sector transporte la priorización y planificación de proyectos debe maximizar la rentabilidad social con base en un adecuado proceso de análisis de pre-factibilidad, que requiere un equilibrio entre los nuevos proyectos y el mantenimiento de los ya existentes. En transporte el principio de la comodalidad (entendida como el uso de un modo o combinación intermodal para un viaje o grupo de viajes, de personas o mercancías, que maximiza la eficiencia del trayecto) debería guiar la acción pública. En telecomunicaciones, por su parte, el marco regulatorio tiene que ser adaptado a la convergencia tecnológica y las regulaciones deben estar orientadas a mejorar la gestión de los recursos controlados por el Estado, tales como nombres de dominio, asignación del espectro electromagnético, o numeración, entre otros.

Gráfico 6:

La brecha en banda ancha de América Latina es grande y creciente

(Porcentaje de suscriptores de banda ancha respecto a la población total)



Fuente: Observatorio Regional de Banda Ancha ORBA en base a datos de la UTI

Nota: Promedios regionales simples.

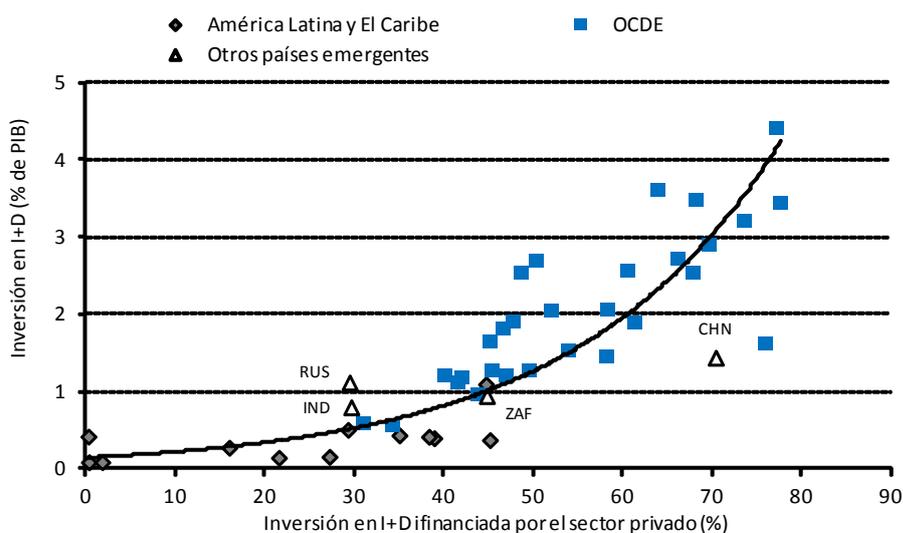
A su vez, es fundamental perfeccionar los incentivos y las normas que regulan la participación del sector privado en la inversión, gestión y provisión de infraestructuras. En el sector transporte, es de especial importancia seguir un proceso de selección adecuado para la participación privada. Un buen diseño en los contratos de concesiones, que minimice las renegociaciones, reduciría considerablemente los costos fiscales encubiertos. En Perú, Colombia y Chile, 50 de 60 concesiones viales firmadas hasta 2010 fueron renegociadas, generando costos de USD 7.000 millones. En el sector de telecomunicaciones, en especial para expandir el acceso a Internet de banda ancha, los gobiernos deben establecer mecanismos e incentivos a las inversiones (públicas o privadas) deseables desde el punto de vista social en zonas donde el servicio no sea rentable desde el punto de vista privado. Para ello, el papel de las agencias de regulación es fundamental, así como la generación de espacios de concertación entre distintos actores en la toma de decisiones.

La brecha de productividad es un problema persistente que refleja la baja diversificación de las economías de la región, su especialización en sectores no intensivos en tecnología y la escasa inversión en investigación y desarrollo y en innovación. La brecha en la productividad laboral entre América Latina y Estados Unidos es persistente y en algunos sectores se ha ampliado. La productividad laboral de los sectores intensivos en tecnología de América Latina pasó de representar el 18% de la productividad de los mismos sectores en Estados Unidos en 1990, al 12% en 2007, lo que está asociado a un magro cambio estructural⁶. Los sectores intensivos en recursos naturales siguen representando el 60% del valor agregado manufacturero total en América Latina, mientras que en Estados Unidos son los sectores intensivos en conocimiento los que representan el 60% del valor agregado del sector de manufacturas. Al mismo tiempo, los bienes primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales representan más del 50% de las exportaciones de América Latina. Consecuentemente, la región invierte escasos recursos en investigación y desarrollo (I+D); la inversión I+D en relación al producto interno bruto (PIB) pasó de 0,5% en 2004 a 0,6% en el 2008, mientras que en los países de la OCDE pasó de 2,2% a 2,3% en el mismo lapso. Con respecto a quién realiza los mayores esfuerzos en la materia, a diferencia de lo que se observa en los países desarrollados, el sector privado invierte poco en I+D y las firmas en la región concentran sus actividades científicas y tecnológicas en la adquisición de maquinarias y equipos (gráfico 7).

Gráfico 7.

El desafío de América Latina: movilizar la inversión empresarial en I+D

(Inversión en I+D como porcentaje del PIB)



En la última década, se han fortalecido las instituciones para la formulación de estrategias de innovación, pero aún se requieren políticas enfocadas al fortalecimiento de los sistemas nacionales de innovación y un mayor apoyo financiero para viabilizar la implementación de las agendas de innovación. La creación de ministerios y agencias para la formulación de estrategias de innovación muestra el creciente interés de varios países de la región por el tema. Por ejemplo, en Argentina se creó el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva en 2007; en Chile se ha instituido el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (2005) y el Comité Gubernamental (ministerial) de Innovación para la Competitividad (2007), y en Brasil se ha implementado, a partir de 2008, una política de desarrollo productivo con fuerte participación del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), la que fue actualizada en agosto de 2011. Sin embargo, es necesario aumentar la sincronización entre la estrategia de desarrollo productivo y la política de innovación (por ejemplo mediante fondos sectoriales, como en Argentina, Brasil y México), mejorar la capacidad de planificación y superar la tendencia a la asignación de recursos con base en evaluaciones de corto plazo, y diseñar políticas enfocadas en los resultados (número creciente de empresas exportadoras, número de doctorados empleados en el sector productivo, introducción de nuevos procesos productivos y/o servicio en el mercado, etc.), más que en los “insumos” (gasto en I+D, número de matriculados en cursos de doctorado, etc.).

Educación, infraestructura, y desarrollo productivo e innovación son tres áreas claves para alcanzar los objetivos de competitividad, desarrollo económico e inclusión social. En cada una de ellas, se requieren políticas públicas activas, planificación estratégica y una gestión más eficiente y eficaz por parte del Estado. Al pacto fiscal diseñado para alcanzar metas de desarrollo específicas, se debe sumar la modernización de los sistemas de gestión de las políticas públicas en cinco áreas prioritarias, teniendo en cuenta que en la región hay modelos institucionales de diferente complejidad y distinta frecuencia de las interacciones entre los actores:

- 1. Adoptar sistemas de gestión y mecanismos de planificación enfocados en resultados.** Es importante incrementar la capacidad de asignación de recursos y su eficiencia con base en planes plurianuales para facilitar la inversión en proyectos de mediano y largo plazo, y en paralelo buscar alianzas con el sector privado que fortalezcan la viabilidad e implementación de las estrategias de desarrollo nacionales. Diseñar políticas con una visión de largo plazo y priorizar entre las diferentes reformas es fundamental. Por ejemplo, es importante equilibrar los objetivos de cobertura educacional (por ejemplo, mediante inversiones en infraestructura) con los objetivos de calidad e inclusión (por ejemplo, la capacidad del sistema educativo de reducir las disparidades entre áreas rurales y urbanas) y los objetivos de competitividad (apoyo a la inserción productiva de los recursos humanos calificados). Un enfoque que prioriza los resultados, en vez de los “insumos”, también facilita la evaluación de las políticas, lo que permite aprender de su implementación y ajustarlas para incrementar su eficacia y eficiencia.
- 2. Crear incentivos y mecanismos para la coordinación (vertical y horizontal) entre niveles de gobierno y entre los sectores público y privado.** Esto requiere de invertir en inteligencia estratégica en la administración pública – recursos humanos especializados y capacitados – y crear espacios de diálogo para instaurar mecanismos de confianza entre los actores públicos y privados, al tiempo de incrementar las capacidades de control y regulación del Estado. Por ejemplo, la falta de coordinación entre los actores es la principal debilidad de las políticas de infraestructura en América Latina, lo que tiene importantes implicancias sobre la productividad, competitividad y posibilidades de acceso. Los principales obstáculos para una coordinación efectiva son la falta de incentivos institucionales para la cooperación y una arquitectura institucional apropiada. Es necesario diseñar incentivos para favorecer la coordinación entre agencias de un mismo nivel de gobierno, entre agencias de diferentes niveles de gobierno, y entre actores públicos y privados. También es fundamental la asignación de responsabilidades entre niveles de gobierno. En la provisión de servicios de educación, por ejemplo, es importante que los gobiernos centrales mantengan ciertas atribuciones como la definición de estándares, el diseño básico curricular y el manejo de los

estatutos docentes, que definen las condiciones de empleo y desarrollo profesional de los mismos. A su vez, la profesionalización de la carrera docente, relacionándola de manera más cercana al desempeño y mejores estructuras de capacitación dentro de las escuelas, debería involucrar a los directores de las escuelas y a diferentes niveles de la administración pública. También en las otras áreas, es fundamental avanzar con esquemas de contratación que estimulen la profesionalización, especialización y el desarrollo de una carrera civil independiente del ciclo político y con capacidad de uso de herramientas avanzadas de planificación, seguimiento y evaluación.

- 3. Definir estándares claros y mecanismos de reglamentación que permitan la implementación de los acuerdos alcanzados.** Un marco regulatorio claro y que facilite la articulación entre el sector público y el sector privado es determinante tanto para la inversión en infraestructura como para la innovación. Por ejemplo, en telecomunicaciones los regímenes jurídicos de la mayoría de los países de la región continúan orientados hacia una regulación por servicios, lo que no se adapta a la convergencia tecnológica. Es necesario modificar las regulaciones de los servicios de telecomunicaciones de forma general, evitando medidas segmentadas que ocasionen asimetrías y distorsiones regulatorias, lo que en definitiva dañaría al consumidor del servicio. En la educación terciaria es importante contar con marcos regulatorios con mecanismos de evaluación y acreditación de instituciones claros que permitan garantizar y elevar la calidad de la oferta educativa.
- 4. Invertir en el fortalecimiento institucional y en la formación de capacidades en la gestión pública.** Es necesario que la atribución de responsabilidades a las regiones y/o estados y municipios se acompañe de recursos fiscales adecuados y de capacidad de gestión a nivel local. La provisión de servicios educacionales, así como los servicios de infraestructura de transporte, requiere de una articulación entre los niveles de gobierno, para lo cual es fundamental invertir en la formación de gestores de políticas públicas a nivel subnacional. Asimismo, al tiempo que se diseñan nuevos instrumentos e introducen nuevos criterios para la asignación presupuestal es necesario invertir en la formación de gestores de políticas públicas, para lo cual los gobiernos deben destinar recursos tendientes a facilitar la cooperación a nivel local, nacional o regional.
- 5. Generar información, indicadores e instituciones para la toma de decisiones de políticas públicas.** Es necesario definir y generar los sistemas de información que permitan realizar la evaluación del desempeño de las acciones gubernamentales. Varios países han invertido en generar unidades dedicadas a la recopilación y difusión de indicadores, tanto en educación como en innovación. Este avance se apoya en una amplia modernización de los sistemas informáticos de los ministerios y agencias públicas que han incrementado la transparencia y accesibilidad a sus datos. Esto se registra tanto en economías grandes, como Argentina y Brasil, como en pequeñas, como Costa Rica y Panamá. Al mismo tiempo, es necesario generar los incentivos para la utilización de los datos e información en la evaluación y en el rediseño de las políticas públicas. A diferencia de los países de la OCDE, los de América Latina están aún en una fase incipiente en la creación de instituciones para el análisis de políticas. En el área de innovación, el país más avanzando es Brasil, donde tanto el IPEA (Instituto de Investigación Económica Aplicada), afiliado a la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República, como el CGEE (Centro de Gestión de Estudios Estratégicos), afiliado al Ministerio de Ciencia y Tecnología, constituyen espacios institucionales para análisis de impacto y retroalimentación de las políticas públicas.

En síntesis, a pesar de la crisis financiera global, la situación de las economías de América Latina ha mejorado sustancialmente en los últimos años. Los gobiernos de la región deben aprovechar esta oportunidad para diseñar e implementar mejores políticas públicas que permitan transitar por senderos de desarrollo de largo plazo más inclusivos y sostenibles. Si bien el objetivo de corto plazo debe ser reconstruir el espacio fiscal

disminuido por las respuestas de los gobiernos a la crisis, los Estados también tienen que resolver algunas restricciones y problemas estructurales que limitan a las economías de la región en sus posibilidades de alcanzar sus objetivos de desarrollo. Reducir la desigualdad en la distribución del ingreso, mejorar la provisión de servicios públicos, generar más oportunidades e impulsar la diversificación productiva son los objetivos más relevantes. Una mayor eficiencia de la administración pública es clave, ya que permitiría liberar recursos para otras medidas de política que impulsen el desarrollo e incrementaría el apoyo ciudadano para gestionar e implementar las reformas necesarias. Pero una mayor eficiencia no alcanza: los Estados deben también ser más eficaces en lograr los objetivos. Esto solamente puede conseguirse mediante una reforma fiscal diseñada para conseguir los recursos necesarios para alcanzar las metas claves del desarrollo económico. Muchos gobiernos de la región han identificado tres áreas prioritarias para invertir recursos adicionales por su potencial contribución al incremento de la competitividad y la inclusión social: educación, infraestructura e innovación. En cada una, se requiere una gestión más eficiente y una acción estratégica más eficaz por parte del Estado.

REFERENCIAS

CEPAL (1998), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, Libros de la CEPAL, No 47 (LC/G.1997/Rev.1-P), Santiago de Chile.

CEPAL (2010a), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2010*, (LC/G.2480-P), CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (2010b), *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Trigésimo tercer periodo de sesiones de la CEPAL. Brasilia, 30 de mayo a 1 de junio de 2010, (LC/G.2432 (SES.33/3)), CEPAL, Santiago.

CEPAL (2011), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2010-2011*, División de Desarrollo Económico, Documento Informativo, CEPAL, Santiago de Chile.

OECD (2008), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, París.

OCDE (2010a), *Perspectivas Económicas para América Latina 2011*, OECD Development Centre, París.

OECD (2010b), *Pisa 2009 Results: Overcoming Social Background: Equity in Learning Opportunities and Outcomes*. Volume 2. OECD, París.

OCDE (2011a), *Economic Outlook* No. 89, Organisation for Economic Co-operation and Development, París, May.

OCDE (2011b), *Government at a Glance*, OECD, París.

OCDE (2011c), *Main Science and Technology Indicators*, OECD, París, France



La Reforma del Estado: Calidad de las instituciones, cohesión social y fiscalidad

José Antonio Alonso

Universidad Complutense

Carlos Garcimartín

Universidad Rey Juan Carlos

1.- Introducción

Reformar al Estado para hacerlo más sólido y legitimado, más eficiente y capaz constituye una de las tareas permanentes de la modernización de una sociedad. Se trata, no obstante, de una tarea compleja y plagada de dificultades. Es compleja porque obliga a operar en múltiples campos, en correspondencia con la diversidad de funciones que el Estado está llamado a desempeñar; y es difícil porque todo cambio altera la aritmética de los intereses en los que descansan los equilibrios institucionales previamente existentes, obligando a una cuidadosa construcción de nuevos equilibrios sociales sobre los que asentar las reformas. Dada la complejidad del tema, en el presente capítulo pretendemos aportar luz sobre tres aspectos complementarios, que aluden a una sola –aunque muy central– de las dimensiones implicadas en los procesos de reforma del Estado en América Latina. En concreto, el capítulo descansa sobre las tres siguientes afirmaciones: i) las instituciones son claves en el proceso de desarrollo y América Latina parte de unas instituciones de peor calidad de las que le permite su nivel de desarrollo; ii) la calidad institucional depende en buena medida de los patrones distributivos que las instituciones promuevan y del pacto fiscal que establecen con sus ciudadanos: son esos dos factores los que explican muy sustancialmente la baja calidad institucional comparada de América Latina; iii) luego si se quiere mejorar la calidad institucional, y con ello estimular el desarrollo, habrá que mejorar esos patrones distributivos, a través de promover la cohesión social, y asentar un más sólido pacto fiscal con los ciudadanos. Empecemos, pues, por el primer paso en la argumentación: el efecto que las instituciones tienen en los procesos de desarrollo.

2.- Instituciones y desarrollo

La teoría moderna del crecimiento ha tendido a identificar la acumulación de factores y la mejora de la eficiencia agregada como las causas del progreso. Sobre este núcleo descansa la aportación canónica de Solow (1956), de la que derivan buena parte de los modelos de crecimiento posteriores. Frente a esta visión, en las últimas décadas se ha abierto otra, no necesariamente incompatible, que insiste en la relevancia que los marcos normativos y las instituciones tienen en la promoción del progreso. Antes de analizar esa relación, conviene, no obstante, precisar algo más el concepto de instituciones que estamos manejando.

2.1.- El concepto de instituciones

Son muchas las acepciones que la literatura especializada ha dado al concepto de instituciones. Para North (1990) u Ostrom (1990) las instituciones son las reglas de juego existentes en una sociedad que dan forma a la interacción humana; para Nelson (1994) son las organizaciones formales e informales que articulan la respuesta colectiva; Lal (1998) y Aoki (2001) insisten en el papel que las instituciones tienen en la determinación de las creencias acerca del comportamiento de los demás o sobre la anticipación de los resultados esperados; Parsons (1990) y Elster (1989) las entienden como normas de comportamiento interiorizadas en los individuos; North (1990) y Huewicz (1996) subrayan su papel como restricciones de origen social que se imponen a la conducta de los agentes; Williamson (1985) y Young (1998) las identifican como prácticas sociales reiteradas, incluidas aquellas que son expresadas a través de formas contractuales o de estructuras jerárquicas; y, en fin, hay quien las entiende como equilibrios en la acción estratégica de los agentes, sean derivados de un proceso evolutivo (Bowles, 2004) o de una estructura de juegos repetidos (Greif, 1994 o Aoki, 2001).

Aun cuando estas definiciones apuntan hacia factores diferentes, cabe realizar un ejercicio integrador de todos estos enfoques. Tal es lo que realiza Greif (2004), quien define una institución como un sistema de diversos factores sociales, leyes, creencias, valores y organizaciones, que conjuntamente motivan una regularidad en el comportamiento individual y social. En tanto que *conjunto de reglas*, las instituciones coordinan el comportamiento de los agentes y

los capacitan para actuar eficientemente, con limitados requerimientos informativos; en tanto que *creencias y valores*, las instituciones motivan a los agentes el seguimiento de las reglas; y, en fin, como *organizaciones*, las instituciones permiten la articulación de la acción colectiva. En conjunto, estos componentes motivan, propician y guían a los individuos a seguir un comportamiento determinado de entre los que son tecnológicamente posibles.

De la definición ofrecida por Greif (2004), que es la que se asume en este trabajo, se desprenden algunos rasgos de interés (para mayor detalle, Alonso y Garcimartín, 2008).

- a) En primer lugar, las instituciones remiten a sistemas que generan (o promueven) *comportamientos regulares* y, por tanto, relativamente previsibles de los individuos. De esta forma, las instituciones generan certezas razonables en la conducta de unos agentes que tienen limitada capacidad para captar y procesar toda la información requerida para construir decisiones óptimas (racionalidad limitada).
- b) En segundo lugar, las instituciones remiten a creaciones humanas que son de *carácter relacional* (y, por tanto, no tangible). Los elementos físicos son subsidiarios; y, al contrario, la eficacia del componente sancionador de las reglas y normas es un componente básico en la función de modulación de conductas que se les suponen a las instituciones.
- c) En tercer lugar, las instituciones son *creaciones sociales* (deliberadas o no), no sólo porque son un producto de la dinámica colectiva, sino también porque su incidencia es socialmente compartida. No obstante, pese a ser creaciones humanas, las instituciones son *exógenas a cada individuo*, cuyo comportamiento terminan por condicionar.
- d) En cuarto lugar, en la medida en que modulan comportamientos, las instituciones definen *equilibrios estratégicos* entre los agentes. Es decir, normas que son fruto del conflicto entre actores y colectivos con intereses diversos. En ese sentido las instituciones definen equilibrios de fuerzas (de cuotas de poder) que existe entre las diversas motivaciones y dispares intereses que operan en el ámbito al que la institución se refiere.
- e) Por último, existe una cierta *estructura jerárquica* de instituciones, de modo que unas instituciones condicionan e influyen sobre la conformación de instituciones de nivel inferior. La articulación de las instituciones en un entramado jerárquico hace que el cambio institucional sea más complejo. Ese mismo sistema de relaciones hace posible la presencia de múltiples equilibrios.

Una de las características que se atribuyen a las instituciones es su capacidad de generar comportamientos previsibles. Se conforman así como un sistema que promueve la identificación de los individuos con los comportamientos esperados, dando lugar a una estructura endógena o autosostenida (*self-enforcing*). Para ello es necesario que cada individuo tome la estructura como dada y piense que su mejor comportamiento posible es aquel que la propia institución prevé.

2.2.- Las instituciones como factor de desarrollo

Dada la naturaleza inercial de las instituciones, no es extraño que emerjan como uno de los factores explicativos posibles del crecimiento de largo plazo. A través de la definición de incentivos y penalizaciones, la estructura institucional define una especie de código de instrucciones para la sociedad, una guía de la conducta esperable de los agentes en los múltiples escenarios de la interacción social. En este sentido, inciden sobre el desarrollo, ya que condicionan la habilidad que una sociedad tiene para poner en pleno uso sus factores productivos y someterlos a una más intensa dinámica de acumulación y mejora.

Toda una colección de estudios realizados en las dos últimas décadas han tratado de probar esta relación. No se trata de una tarea sencilla, ya que no existen indicadores acerca de la calidad institucional que resulten inmunes a la crítica; y los más solventes tienen un corto período de vigencia (Arndt y Omán, 2006, y Alonso y Garcimartín, 2008). Pero, además, es difícil probar esta relación por el carácter endógeno de las instituciones, que hace difícil incorporarlas en un ejercicio de contrastación empírica que resulte inequívoco.

Pese a estas limitaciones, ha habido ensayos muy meritorios que parecen demostrar el impacto positivo que la calidad institucional tiene sobre las posibilidades de crecimiento y desarrollo de los países (Aron, 2000). Así lo apuntan tanto los estudios de tipo *cross-country* (Hall y Jones, 1999, Acemoglu et al., 2002, Rodrick et al. 2002, o Easterly y Levine, 2003), los que emplean datos de panel (Tavares y Wacziarg, 2001 o Varsakelis, 2006) o aquellos que se basan en estudios de caso (Rodrick, 2003).

Puede servir como prueba de esta literatura la investigación del autor sobre el tema. En un reciente trabajo, Alonso (2011) adopta un enfoque ecléctico para someter a prueba las diversas hipótesis existentes en torno a las causas últimas de desarrollo. Haciendo una selección de los principales factores que aporta la teoría, estos serían los siguientes: i) Gallup et al. (1999) y Sachs (2001) insisten en la importancia que tienen los factores geográficos (en particular el acceso directo al mar y la distancia con respecto a los trópicos); ii) Acemoglu et al. (2002) y Engerman and Sokoloff (2002) subrayan el rol que tienen las instituciones, condicionado por el modelo de colonización que cada país tuvo;; iii) a estos dos últimos factores, Rodrick et al. (2002) añaden el potencialmente positivo efecto que puede tener el comercio internacional en la promoción del crecimiento; y iv) por último, Glaeser et al. (2004) arguyen que el capital humano es el factor que condiciona tanto la capacidad institucional como la capacidad productiva de una sociedad. Para comparar la importancia de cada uno de estos factores, los cuatro fueron incorporados en la explicación del desarrollo. En otras palabras:

$$Y_j = \alpha_1 + \alpha_2 G_j + \alpha_3 I_j + \alpha_4 T_j + \alpha_5 E_j + \mu_1 \quad (1)$$

Donde Y es el PIB per capita (in PPA), G las características geográficas, I el índice de calidad institucional, T el grado de apertura comercial, E el nivel medio de educación de la gente y j se refiere al país en cuestión.

Las características geográficas pueden ser consideradas como exógenas, con lo que no crean problemas en la estimación. El resto de las variables pueden ser endógenas: es decir, influyen en el desarrollo, pero también el desarrollo influye en la dimensión de esas variables. Al tiempo, pueden producirse relaciones cruzadas entre ellas. Esto obliga a utilizar procedimientos de estimación específicos (como los mínimos cuadrados en dos etapas, con variables instrumentales) que permitan superar los problemas de la endogeneidad (para más detalle, véase Alonso 2011).

Cuadro 1:
Factores determinantes del desarrollo

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Indicador global de gobernanza (ig)	0.857 *** (9.57)	0.852 *** (10.09)	0.852 *** (9.15)	0.766*** (10.85)	0.727 *** (5.92)
Apertura al comercio (ltr)	-0.019 (-0.09)	0.207 (1.04)	0,221 (1,18)	0.066 (0.40)	0.075 (0.41)
Años de educación (lmae)					0.535 * (1.96)
Ausencia de salida directa al mar (nsea)	-0.413 *** (-3.21)	-0,245 ** (-2.16)	-0,232 ** (-2,06)	-0.300*** (2.69)	-0.350*** (-2.74)
Latitud (lat)	1.704 *** (3.39)	0.088 (0.19)	0.108 (0.23)		
Common Law			0,002 (0,02)	-0.073 (-0.60)	-0.709 (-0.56)
Africa Subsahariana		-0.944 *** (-6.79)	-0,962 *** (-6.57)	-0,819 *** (-4.42)	-0.683 *** (-3.35)
Centreado R2 No Centrado R2	0,666 0,993	0,755 0,995	0,758 0,995	0.877 0.997	0.871 0.997
Underid K-P test (p-value) Weak identify. test K-P (critical value) Overid. H-J test (p-value)	$\chi^2(2)=25.44$ (0,000) 23.45 (10%= 13.43) $\chi^2(1)=2.57$ (0,108)	$\chi^2(3)=28.65$ (0,000) 18.12 (10%= 16.87) $\chi^2(2)=1.34$ (0,511)	$\chi^2(3)=29.80$ (0,000) 19.68 (10%= 16.87) $\chi^2(2)=1.33$ (0,514)	$\chi^2(4)=20.48$ (0,000) 12.48(15%= 11.22) $\chi^2(3)=4.21$ (0,238)	$\chi^2(4)=13.13$ (0,010) 9.40 (10%= 7.77) $\chi^2(3)=4.30$ (0,230)
Test on Instruments Overid Sargan test (p-value) Underid Anderson test (p-value) Weak Inst. Cragg-Donald (critical value)	$\chi^2(1)= 2.62$ (0.105) $\chi^2(2)= 48.54$ (0.000) 23.63 (10% = 13.43)	$\chi^2(2)= 0.67$ (0.714) $\chi^2(3)= 48.59$ (0.000) 17.48 (10% = 16.87)	$\chi^2(2)= 0.69$ (0.705) $\chi^2(3)= 46.87$ (0.000) 16.48 (10% = 16.87)	$\chi^2(3)= 3.81$ (0.281) $\chi^2(4)=36.93$ (0.000) 11.52 (15% = 11.22)	$\chi^2(3)= 3.70$ (0.294) $\chi^2(4)=21.94$ (0.000) 4.46 (30% = 4.40)
Shea partial R2 (partial R2)	ig: 0.410 (0.417) ltr: 0.352 (0.358)	ig: 0.413 (0.419) ltr: 0.352 (0.357)	ig: 0.416 (0.429) ltr: 0.352 (0.363)	ig: 0.589 (0.623) ltr: 0.445 (0.471)	ig: 0.375 (0.773) ltr: 0.464 (0.495) Lmae: 0.303 (0.619)
Number of countries	141	141	141	85	76

Columna (1): Instrumented variable: ig y ltr; Included instrument: nsea, lat; excluded instrument: ly1900, ly1900qua, lp, lcry

Columna (2): Instrumented variable: ig y ltr; Included instrument: nsea, lat, as; excluded instrument: ly1900, ly1900qua, lp, lcry

Columna (3): Instrumented variable: ig y ltr; Included instrument: nsea, lat, legor_uk, as; excluded instrument: ly1900, ly1900qua, lp, lcry

Columna (4): Instrumented variable: ig y ltr; Included instrument: lmae, nsea, legor_uk, as; excluded instrument: ly1900, lp, lfetn, eco

Columna (5): Instrumented variable: ig, ltr, lmae; Included instrument: nsea, legor_uk, as; excluded instrument: ly1900, lp, lfetn, lat, lmae60, eco

Nota: (***),(**) y (*): significación de la variable al 99, 95 and 90 %, respectivamente.

FUENTE, Alonso (2011)

Los resultados de la estimación muestran (Cuadro 1) que tanto los factores geográficos como los institucionales influyen poderosamente en las posibilidades de desarrollo de los países. De los condicionantes geográficos, el más relevante (en sentido negativo) es la ausencia de salida al mar. La latitud y otros factores geográficos desaparecen como variables directas en la explicación cuando otras variables exógenas se incorporan. Cualquiera que sea el indicador que se adopte para medirla, la calidad institucional aparece como el factor más sólido y robusto en la explicación del desarrollo. Si bien no parece que la calidad institucional venga necesariamente condicionada por factores históricos, como la matriz de la tradición jurídica (common law o latina) o la entidad de sus colonizadores. El nivel de educación de la población parece influir también en el nivel de desarrollo, pero la relación semeja más débil, dependiendo de los indicadores y de grupo de países que se elijan en cada caso para la estimación. La posible presencia de núcleos urbanos densamente poblados en el entorno regional más cercano al país parece haber contribuido al desarrollo de su grado de apertura. No obstante, esta última variable no aparece como significativa en la explicación del nivel de desarrollo alcanzado. Por último, el modelo muestra que el comportamiento de África Subsahariana es relativamente excepcional, dado que su nivel de desarrollo está significativamente por debajo del que le asignaría el modelo aquí contrastado.

En suma, la estimación confirma que, aunque no de una manera exclusiva, las instituciones son el principal y más robusto factor explicativo del nivel de desarrollo de los países. Esta y otras investigaciones antes aludidas confirman el primer paso de nuestra argumentación: la relevancia que la calidad institucional tiene en el proceso de desarrollo. Interesa ahora saber qué variables son las que determinan la calidad institucional. Sobre esas variables deberán incidir los gobiernos si pretenden mejorar la estructura institucional y, con ello, promover el crecimiento.

3.- Determinantes de la calidad institucional

3.1.- Planteamiento doctrinal

Muchos analistas trataron de identificar las variables que explican la calidad institucional recurriendo a factores históricos o geográficos del país. Al fin, caracteriza a las instituciones una poderosa inercia, una resistencia al cambio a lo largo del tiempo que anima a buscar en la historia o en factores invariantes las causas de una determinada matriz institucional. A este respecto se identificaron entre las posibles variables explicativas aquellas relacionadas con la localización del país –su ubicación entre los trópicos–, el origen colonial del que procede, la tradición jurídica de su sistema legal, la matriz religiosa dominante, la fragmentación etnolingüística de su sociedad o la disposición de una generosa dotación de recursos naturales valiosos. Conviene señalar que la fundamentación teórica de alguna de estas relaciones es discutible (Alonso, 2007) y que muchas de ellas pierden su significatividad estadística cuando se combinan con variables de control relacionadas con el nivel de desarrollo del país (Alonso y Garcimartín, 2008).

En un trabajo previo, Alonso y Garcimartín (2008) siguieron una estrategia diferente. En lugar de partir de un enfoque empiricista (de prueba estadística de sucesivas combinaciones de factores potencialmente explicativos), se recurrió a un enfoque más analítico, tratando de definir previamente los criterios que definen una institución “de calidad”. Para ello es bueno preguntarse acerca de las funciones que desempeña una institución.

Como antes se ha tratado de señalar, las instituciones constituyen respuestas a los problemas que plantea la interacción social en un mundo incierto, en el que los agentes deciden de forma independiente y con información imperfecta. En este contexto las instituciones constituyen una vía para reducir el grado de discrecionalidad con que operan los agentes y, a través de ello, limitar los comportamientos oportunistas. Además, en la medida en que modulan comportamientos sociales, las instituciones permiten la interacción social y la acción colectiva con menores costes de coordinación. Ambos factores –reducción de los costes de transacción y mejora de la coordinación– relacionan las instituciones con potenciales mejoras de eficiencia social, pero sería notablemente reductor suponer

que ese efecto es obligado en todos los casos. Las instituciones son también el mecanismo a través del que se expresan las estrategias de interés de los diversos grupos sociales. Como apunta North (1994: 360) en muchos casos las instituciones responden a “los intereses de aquellos que tienen el poder de establecer nuevas reglas”. Por eso, no necesariamente un país tiene las instituciones que necesita, ni obligadamente las que posee son óptimas.

Acorde con este planteamiento, dos son las funciones económicas básicas atribuidas al marco institucional: por una parte, reducir los costes de transacción, otorgando certidumbre y predictibilidad a la interacción social; por otra, facilitar la coordinación de los agentes económicos. Teniendo en cuenta estas funciones, en Alonso y Garcimartín (2008 y 2011) se sugieren como criterios de la calidad institucional los cuatro siguientes: en primer lugar, la *eficiencia estática*, medida por la capacidad que una institución tiene para promover equilibrios que agoten las posibilidades que brinda la frontera tecnológica; en segundo lugar, la *credibilidad (o legitimidad)*, medida por la capacidad de la institución para trazar contratos inter-temporales creíbles; en tercer lugar, la *seguridad (o predictibilidad)*: medida por la capacidad para reducir la incertidumbre asociada a la interacción humana; y, por último, la *adaptabilidad (o eficiencia dinámica)*, medida por la capacidad de las instituciones para anticiparse a los cambios de la realidad social.

Buena parte de la literatura especializada ha otorgado su atención privilegiada a los criterios de eficiencia como base para definir la calidad de las instituciones; y esos criterios son también los que dominan en la construcción de los indicadores institucionales. No obstante, si la institución quiere modular el comportamiento de los agentes de manera efectiva, los criterios de credibilidad y de predictibilidad son igualmente importantes. De ahí la consideración de los cuatro criterios antes mencionados. Dicho de otro modo, para el funcionamiento de las instituciones es tan importante definir buenas normas o leyes desde el punto de vista técnico como generar las condiciones para que los individuos las cumplan, tan relevante considerar la adecuación técnica del marco de incentivos en el que operan los agentes como entender porqué éstos se los creen y actúan en consecuencia.

Este último aspecto sitúa en un puesto de relevancia, no siempre considerado por los economistas, la credibilidad (o legitimidad) de las instituciones como un factor clave para determinar la eficacia del marco institucional. A su vez, la credibilidad de una institución está muy condicionada por con los modos de distribución de los retornos a los que esa institución da lugar. Es difícil que una institución alcance la legitimidad cuando distribuye de una forma sistemáticamente asimétrica los frutos de la acción colectiva. Por ello, es difícil que las instituciones se legitimen en entornos sociales donde rigen elevados niveles de desigualdad, crónicos a lo largo del tiempo y acompañados de baja movilidad social. Estos planteamientos coinciden con aquella línea de investigación que señala el efecto que la desigualdad tiene sobre la estabilidad institucional y social (Alesina y Perroti, 1996).

3.2.- Estimación

En Alonso y Garcimartín (2011) se analizan los determinantes de la calidad institucional, identificando las variables seleccionadas como explicativas con los criterios anteriormente señalados como requisitos de la calidad institucional. De acuerdo a los resultados obtenidos en ese trabajo, aquellos factores de origen geográfico o histórico identificados en otras investigaciones o bien no tienen efecto alguno sobre la calidad de las instituciones o bien ejercen su influencia de manera indirecta. Por el contrario, la calidad institucional parece responder, como se verá más adelante, a otro tipo de variables que son mucho más accesibles a la acción de los gobiernos.

En concreto, la ecuación que se estimó en dicho trabajo fue la siguiente:

$$IQ = \alpha + \beta_1 y + \beta_2 G + \beta_3 T + \beta_4 Ed + \beta_5 OR + Di \quad (1)$$

donde *IQ* representa la calidad institucional de cada país; *y*, su nivel de desarrollo; *G*, el grado de desigualdad; *T*, los recursos impositivos del Estado; *Ed*, su nivel educativo; *OR*, su grado de apertura internacional; y *Di* son *dummies* regionales. Los resultados obtenidos son los que se reproducen en el cuadro 1

Cuadro 2.

Determinantes de la calidad institucional

Variable	Valor	Ratio t
Constante	-2.64	1.76
PIB per cápita	0.27	1.96
Índice de Gini	-0.76	2.47
Impuestos	0.72	2.83
Educación	0,32	1.70
Tasa de apertura	0.12	1,04
Medio Orte. y N. Áfr.	-0.59	2.49
Eur. y Asia Central	-0.69	4.73
R2 ajustado	0.80	
Nº Observaciones	78	
Test de infraindentification: estadístico Kleibergen-Paap (valor de χ^2 (6))		14.00 (12.59)
Estadístico J (valor de χ^2 (5))		10.89 (11.07)
Endógenas	PIB per cápita 2004, Índice de Gini, impuestos, educación y tasa de apertura	
Instrumentos	PIB pc 1990, (PIB pc 1990) ² , hidrocarburos, educación 1990, fragmentación étnica, población y <i>dummies</i> regionales	
Variables instrumentales. Estimaciones robustas		

Fuente: Alonso y Garcimartín (2011)

En esencia, la calidad institucional aparece condicionada, en primer lugar, por el *nivel de desarrollo* de los países: una variable que opera sobre la calidad de las instituciones a través tanto de la oferta como de la demanda. En el primer caso, porque condiciona la disposición de recursos para la generación de instituciones de calidad; en el segundo, porque da lugar a una demanda más exigente de instituciones de calidad. La relación ha sido confirmada en un buen número de trabajos previos (Chong y Zanforlinm 2000, Islam y Montenegro, 2002, o Rigobon y Rodrik, 2004, entre otros).

La segunda variable que resulta significativa es la *distribución de la renta*, que se supone conecta con el criterio de legitimidad defendido páginas atrás. En primer lugar, porque una fuerte desigualdad propicia intereses discrepantes entre los distintos grupos sociales, lo que, a su vez, es fuente de conflictos, inestabilidad sociopolítica e inseguridad. En segundo lugar, porque la desigualdad facilita que las instituciones queden capturadas por los grupos de poder,

de modo que su acción se oriente a intereses particulares más que al bien común. En tercer lugar, porque disminuye la disposición de los agentes sociales a la acción cooperativa y favorece el despliegue de prácticas de corrupción y de búsqueda de rentas. También esta relación ha encontrado respaldo en la literatura previa (Alesina y Rodrik, 1993; Alesina y Perotti, 1996; o Easterly, 2001); si bien en algunos casos con particularidades regionales (por ejemplo, en Islam y Montenegro, 2002).

La *apertura económica* y la existencia de una densa relación de intercambios con otros países es el tercer factor que puede favorecer la calidad de las instituciones, en este caso, por su efecto sobre la eficiencia dinámica. En primer lugar, porque crea un entorno más dinámico, sofisticado y exigente, que implica una mayor demanda de instituciones de calidad por parte de los agentes económicos. En segundo lugar, porque un entorno más abierto y competido dificulta las actividades de búsqueda de rentas de los agentes o de discrecionalidad y corrupción por parte de los poderes públicos. Y, finalmente, porque la apertura facilita los procesos de aprendizaje e imitación de buenas prácticas a partir de la experiencia ajena. Sin embargo, en nuestra estimación esta variable no resulta significativa. Este resultado tiene precedentes en la literatura especializada, donde son frecuentes los resultados ambiguos (Rodrik *et al.*, 2002, Rigobon y Rodrik, 2004, Wei, 2000 o Islam y Montenegro, 2002).

El cuarto factor que resulta significativo es el *nivel educativo de la población*, que incide muy directamente sobre la calidad de las instituciones mejorando su eficiencia dinámica. La mayor formación de las personas permite la conformación de instituciones de mayor calidad y preparadas para el cambio. Además, la propia sociedad, en la medida en que está compuesta por personas mejor formadas, es más demandante de instituciones abiertas y dinámicas. Se trata de una variable mucho menos considerada en la literatura empírica previa. Como excepción, cabe señalar el trabajo de Alesina y Perotti (1996) que confirma el impacto positivo de las tasas de matriculación en enseñanza primaria y secundaria sobre la calidad de las instituciones.

Por último, el quinto determinante no ha sido, hasta donde sabemos, tratado previamente en la literatura sobre calidad institucional. Se trata, sin embargo, de una variable crucial que afecta tanto a la eficiencia estática como a la legitimidad de las instituciones: la *dimensión y el origen de los recursos del Estado*. La disposición de recursos suficientes por parte del Estado facilita la generación y consolidación en el país de instituciones de calidad, pero para que ese efecto se produzca es muy relevante considerar la naturaleza de esos recursos. En concreto, los recursos de origen impositivo reclaman un pacto fiscal sobre el que se asienta una relación más exigente entre Estado y ciudadanía. Como consecuencia, habrá una mayor transparencia y rendición de cuentas por parte del Estado, dando lugar a instituciones de mayor calidad. Esto no sucede, si embargo, en ingresos de origen no tributario, como los procedentes de empresas públicas o de la explotación de recursos naturales, que incluso pueden tener un efecto negativo sobre la calidad institucional (como muestra la literatura sobre la "maldición de los recursos").

La relación supuesta entre presión fiscal y capacidad de la ciudadanía para exigir rendición de cuentas a las instituciones públicas encuentra su fundamento en los trabajos de Bates (2001 y 2008) y de Tilly (1992) y ha sido analizada de forma más precisa por Moore (1998). Desde perspectivas complementarias confirman la relación los trabajos sobre la "maldición de los recursos naturales" (resumida excelentemente en Ross, 1999, y referida al tema aquí tratado en Dietsche, 2007) o en la que alude a los efectos de deterioro institucional que genera la alta dependencia de la ayuda internacional (de la que son buenas muestras Knack, 2000, Moss *et al.* 2005 o Moss *et al.*, 2008).

Así pues, grado de equidad social y solidez del pacto fiscal constituyen dos de los determinantes clave de la calidad institucional. Queda así fundamentado el segundo paso en la argumentación que nos proponíamos al comienzo de este capítulo. No obstante, esto es especialmente cierto en el caso de América Latina.

3.3.- El caso de América Latina

Si se observan los resultados de la estimación que contiene el Cuadro 2, se advertirá que las únicas regiones del mundo que muestran un comportamiento relativamente excepcional son Norte de África y Oriente Medio, por un lado, y Europa del Este y Asia Central, por el otro. América Latina se comporta de acuerdo a como predice el modelo, sin aportar rasgo singular alguno.

Cabría comparar esos resultados con los que derivarían de un análisis mucho más simple en el que la calidad institucional se ponga en relación con el nivel de desarrollo (medido por el PIB per cápita en PPA) de las diversas regiones. El cuadro 3 aporta esa información: en cada columna se considera como variable dependiente una de las dimensiones del Índice Global de Gobernanza del Banco Mundial; y como variables explicativas el nivel de desarrollo de los países y una dummy alusiva a la región a la que pertenecen. Si el coeficiente de esa dummy fuese significativo y positivo (negativo), ello indicará que la región tiene una calidad institucional mejor (peor) que la que en promedio le corresponde de acuerdo a su nivel de renta per cápita.

Pues bien, en el caso de América Latina, en cuatro de las seis dimensiones del indicador de gobernanza, presenta coeficientes significativos y negativos. Es decir, tiene una calidad institucional anómalamente inferior a la que le permitiría su nivel de desarrollo. ¿Cómo compatibilizar ambos resultados?

Cuadro 3.

Calidad Institucional y pib per cápita. Indicadores de gobernanza

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Constante	-4,69 (-12,15)	-5,31 (-8,71)	-7,31 (-19,37)	-5,64 (-19,0)	-6,72 (-16,68)	-7,00 (-16,31)
LNPIBpc	0,55 (12,30)	0,60 (9,31)	0,84 (20,08)	0,67 (19,34)	0,78 (17,53)	0,81 (17,15)
P. del Golfo (*)	-1,76 (-3,95)	0,41 (2,34)	-0,83 (-2,42)			
Asia Ort./Pac.		0,39 (2,09)				
Europa (**)				0,35 (2,15)		
A. Latina (***)		-0,46 (-2,64)		-0,32 (-2,68)	-0,62 (-4,77)	-0,51 (-3,62)
Orte.Md./A.Nrt.	-0,93 (-4,53)	-0,46 (-2,17)		-0,47 (-3,03)		
Asia Merid.		-0,88 (-2,93)				
Afr. Sub.			0,39 (3,68)		0,30 (2,58)	0,42 (3,32)
R2	0,57	0,58	0,77	0,74	0,75	0,73

(1) Voz y rendición de cuentas. (2) Estabilidad política. (3) Eficacia del gobierno. (4) Calidad de la regulación. (5) Estado de derecho. (6) Control de la corrupción. (*) Países del Golfo Pérsico de renta alta (**). Países de Europa de ingreso medio pertenecientes a la UE. (***) Sin Chile, Costa Rica y Uruguay. Ratio *t* entre paréntesis

FUENTE: Alonso y Garcimartin (2008)

La respuesta es bien sencilla: la anomalía en el comportamiento de América Latina deja de ser tal cuando, además del PIB per cápita, se consideran las otras tres variables que aparecen como explicativas de la calidad institucional: educación, desigualdad y pacto fiscal. Es la extraordinaria desigualdad propia de la región y la baja solidez del pacto fiscal existente en buena parte de los países lo que explica la baja calidad institucional propia de América Latina. Si se quiere mejorar la calidad institucional de la región habrá que operar, por tanto, sobre estas variables.

4.- Peso de los factores explicativos

Antes se estimaron los determinantes de la calidad institucional, la estimación no expresa en qué medida contribuye cada uno de ellos al resultado institucional. Este aspecto es de notable interés, sin embargo, para identificar las medidas a adoptar para mejorar la calidad de las instituciones. Pues bien, en un trabajo posterior al anteriormente citado, Alonso y Garcimartín (2009) estiman el peso que cabe atribuir a cada uno de los factores en la estimación de la calidad institucional. El cuadro 4 recoge en las dos primeras columnas los valores reales y estimados del promedio de los Indicadores de Gobernanza para distintos grupos de países de acuerdo con su nivel de renta. Como puede observarse, la estimación es bastante más precisa en los estratos de ingreso alto y bajo. Por su parte, las otras cuatro columnas y las cuatro primeras filas recogen la contribución de cada una de las variables identificadas como explicativas de la calidad institucional. Esta contribución se ha calculado multiplicando los parámetros estimados por los valores para cada grupo de las variables explicativas, de modo que su suma más la constante y las contribuciones de la tasa de apertura (no significativa) y las *dummies* regionales coincidiría con el Indicador estimado.

Como puede observarse, la contribución de cada uno de estos factores decrece a medida que lo hace el nivel de ingreso, excepto en el Índice de Gini, donde los países de renta media y, en especial, medio baja presentan peores resultados que los de renta baja. La educación es la variable que menos impacto tiene en la calidad institucional en todos los grupos. Para los países ricos el PIB pc es el factor más relevante, mientras que para el resto, especialmente los países de renta baja, lo es el índice de Gini.

Si a partir de los datos anteriores se analizan las causas de las diferencias de calidad institucional entre los países ricos y el resto, se ponen de manifiesto una serie de resultados de interés (tres últimas filas del cuadro 4)¹. En los países de renta media son los impuestos la variable que más contribuye a este gradiente de calidad institucional, seguida de la renta, el Índice de Gini y por último la educación. En los países de renta baja, el PIB per cápita y los impuestos son también con diferencia las variables más relevantes, situándose después la educación y a distancia la distribución de la renta.

Cuadro 3.						
El peso de los determinantes de la calidad institucional						
	Contribución al IG ^e					
Nivel de renta	IG	IGe	PIB pc	I. Gini	Impuestos	Educación
Alta	1.34	1.34	2.70	-2.61	2.64	0.74
Medio alta	0.17	0.28	2.44	-2.83	2.27	0.67
Medio baja	-0.28	-0.38	2.25	-2.87	2.06	0.57
Baja	-0.65	-0.65	1.98	-2.81	1.94	0.40
Contribuciones porcentuales a las diferencias con los países de renta alta						
Nivel de renta			PIB pc	I. Gini	Impuestos	Educación
Medio alta			22.05	18.31	31.73	6.21
Medio baja			27.66	15.75	36.01	10.47
Baja			36.18	9.69	35.34	17.54
IG- Promedio de los indicadores de Gobernanza. IGe – Promedio estimado						

¹ La suma total no es cien porque no se incluyen las *dummies* regionales ni la tasa de apertura

Si se realiza el mismo ejercicio por áreas geográficas del mundo en desarrollo, se comprueba la bondad del ajuste para todas las áreas, con excepción de Asia Oriental y Pacífico (cuadro 5). Por su parte, la variable con mayor peso explicativo en todas las regiones es la distribución de la renta, a la que se suma la renta per cápita en tres regiones (Asia Oriental y Pacífico, América Latina y Caribe y Asia Meridional) y los impuestos en las otras tres. Respecto, a la diferencia en la calidad institucional de las regiones en desarrollo respecto a la propia de los países ricos, la renta per cápita es la variable de mayor influencia sólo en una región, África Subsahariana, donde esta variable explica el 36.8% de esa diferencia, seguida por los impuestos, con el 30.3%. Este resultado es de notable interés, pues pone de manifiesto que la menor renta per cápita del mundo en desarrollo sólo es la principal responsable de su menor calidad institucional respecto a los países más ricos en una región: África Subsahariana. Por el contrario, los impuestos, es decir, la insuficiencia del pacto fiscal, es la más relevante en tres regiones, Asia Oriental y Pacífico, América Latina y Caribe y Asia Meridional, donde explica el 47.3%, 39.7% y 45.6%, respectivamente, de las diferencias con los países de renta alta. Las otras dos regiones, Europa y Asia Central y Medio Oriente y África del Norte, presentan especificidades que quedan reflejadas en su *dummy*: este componente explica el 66.9% de las diferencias, en el primer caso, y el 35.5%, en el segundo.

Cuadro 5.

El peso de los determinantes de la calidad institucional

Área geográfica	Contribución al IGe							
	IG	IGe	PIB pc	I. Gini	Impuestos	Educación	EAC	MOAN
AOP	-0.26	-0.37	2.25	-2.86	1.89	0.56		
EAC	0.30	0.30	2.46	-2.60	2.53	0.71	-0.69	
ALC	-0.21	-0.21	2.29	-2.96	2.03	0.58		
MOAN	-0.33	-0.33	2.27	-2.73	2.31	0.55		-0.69
AM	-0.74	-0.68	2.04	-2.68	1.70	0.39		
AS	-0.38	-0.36	2.07	-2.92	2.12	0.49		
Contribuciones porcentuales a las diferencias con los países de renta alta								
AOP			28.17	15.45	47.35	11.51		
EAC			23.08	-1.58	11.30	2.94	66.93	
ALC			26.14	22.69	39.72	10.38		
MOAN			25.96	6.84	20.37	11.64		35.54
AM			31.57	3.00	45.63	17.16		
AS			36.82	18.00	30.37	15.04		
IG- Promedio de los indicadores de Gobernanza. IGe – Promedio estimado								
AOP (Asia Oriental y Pacífico), EAC (Europa y Asia Central), ALC (América Latina y Caribe), MOAN (Medio Oriente y África del Norte), AM (Asia Meridional) y AS (África Subsahariana)								

En suma, las dos variables sobre las que habíamos concentrado nuestro interés -equidad social y solidez del pacto fiscal- no sólo constituyen dos factores centrales en la explicación de la calidad institucional, sino también están entre los que más peso tienen en la explicación de aquella variable. A estas alturas se está en condiciones de retornar al planteamiento con el que se inició el capítulo, formulando ya los párrafos conclusivos de este capítulo.

5.- Consideraciones finales

A lo largo de las páginas precedentes se ha tratado de aportar respaldo empírico a las tres afirmaciones que encabezaron el capítulo: i) en primer lugar, que las instituciones son un factor clave en la explicación del proceso de desarrollo; ii) en segundo lugar, que la calidad de las instituciones depende del nivel de renta, los niveles de formación de las personas, el grado de desigualdad de la sociedad y la solidez de su pacto fiscal; y iii) en tercer lugar, que las dos variables que afectan a los patrones distributivos (desigualdad y pacto fiscal) se revelan como las de mayor relevancia a la hora de influir sobre la calidad institucional.

Estas conclusiones son de especial relevancia para América Latina. La región presenta en promedio una calidad institucional inferior a la que le correspondería en función de su nivel de desarrollo. Ese resultado es tributario de la elevada desigualdad social que rige en la región y del bajo nivel del pacto fiscal existente. Una vez que se incorporan estas variables, el comportamiento de América Latina se ajusta perfectamente a lo que predice el modelo. Es, pues, a través de estas dos variables que se pueden mejorar los niveles de calidad institucional y, a través de ello, las posibilidades de desarrollo futuro de la región.

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D., S. Johnson y J.A. Robinson (2002): "Reversal of fortunes: Geography and institutions in the making of the modern world income distribution", *Quarterly Journal of Economics*, vol 117, No. 4 (November), pp. 1231-94.
- Alesina, A. y R. Perotti (1996): "Income distribution, political instability and investment", *European Economic Review*, vol. 40, No. 6, pp. 1203-1228.
- Alesina, A. y D. Rodrik (1993): "Income distribution and economic growth: A simple theory and some empirical evidence", en *The political economy of business cycles and growth*, Alex Cukierman, Zvi Hercovitz y Leonardo Leiderman (eds.), MIT Press, Cambridge MA.
- Alonso J. A. (2007) "Desigualdad, instituciones y progreso: un debate entre la historia y el presente". *Revista de la CEPAL* nº 93. pp. 53-84
- Alonso, J. A. (2011): "Colonisation, Institutions and Development: New Evidence", *Journal of Development Studies*, 47 (7), 937-958.
- Alonso, J. A. y C. Garcimartín (2008): *Acción colectiva y desarrollo. El papel de las instituciones*. Editorial Complutense. Madrid
- Alonso, J.A. y C. Garcimartín (2009): "Calidad de las instituciones, equidad y pacto social", *Cuadernos Económicos de ICE*, 78, 99-116.
- Alonso, J. A. y C. Garcimartín (2011): "Criterios y factores de calidad institucional. Un estudio empírico". *Revista de Economía Aplicada*, 19(55), 5-31.
- Aoki, M. (2001) *Towards a Comparative Institutional Analysis*, MIT Press, Cambridge.
- Arndt, C. y C. Oman (2006): *Uses and Abuses of Governance Indicators*. OECD. Paris
- Aron, J. (2000): "Growth and Institutions: A Review of the Evidence", *The World Bank Research Observer* 15 (1). 1203-1228.
- Bowles, S. (2004): *Microeconomics: Behavior, Institutions, and Evolution*. Princeton University Press. Princeton.
- Bates, R.H. (2001): *Prosperity and violence: The political economy of development*, New York, Norton and Company.

- Bates, R.H. (2008): *When Things Fell Apart*, Cambridge Mss., Cambridge University Press.
- Chong, A. y L. Zanforlin (2000): "Law tradition and institutional quality: some empirical evidence", *Journal of International Development*, vol. 12 (8), pp. 1057-1068.
- Dietsche, E. (2007): The quality of institutions: a cure for the 'resource curse'? Working Paper, Oxford Policy Institute, Julio.
- Easterly, W. (2001): "The Middle Class Consensus and Economic Development", *Journal of Economic Growth*, vol. 6 (4), pp. 317-335.
- Easterly, W. y R. Levine (2003): "Tropics, germs, and crops: how endowment influence economic development", *Journal of Monetary Economics*, 50 (1): 3-39.
- Elster, J. (1989): "Social norms and economic theory", *Journal of Economic Perspectives*, 3 (4): 99-117.
- Evans, P. y Rauch, P. (2000): "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries". *Journal of Public Economics* 75, 49-71.
- Glaeser, E. L. y R. Sacks (2006): "Corruption in America," *Journal of Public Economics* 90(6-7), pp. 1053-1072.
- Greif, A. (1994): Cultural beliefs and the organization of society: a historical and theoretical reflection on collectivist and individualist societies, *Journal of Political Economy*, vol. 102, Chicago, The University of Chicago Press.
- Greif, A. (2004): "Institutions: Theory and History", manuscrito.
- Hall, R.E. y Ch. I. Jones (1999): "Why do Some Countries Produce so Much More Output per Worker Than Others?" *Quarterly Journal of Economics*, vol 114, pp. 83-116
- Hurwicz, L. (1996): "Institutions as families of game form", *Japanese Economic Review*, 47: 13-132.
- Knack, S. (2000): "Aid dependence and the quality of Governance: A cross-country empirical analysis", *World Bank Policy Research Working Paper* 3186, Washington, World Bank.
- Islam, R. y C. Montenegro (2002): "What Determines the Quality of Institutions?" documento elaborado para el *World Development Report: Building Institutions for Markets*, Washington.
- Moore, M. (1998) "Death without Taxes: Democracy, State Capacity, and Aid Dependency in the Fourth World", en White G. y Robinson M. (eds.): *Towards a Democratic Developmental State*. Oxford University Press
- Moss, T. Y A. Subramanian (2005): "After the Big Push? Fiscal and Institutional Implications of Large Aid Increases", *CGD Working Paper* 71, Washington, Centre for Global Development.
- Moss, T., G. Pettersson y N. van de Walle (2008): An Aid-Institutions Paradox?: A Review Essay on Aid Dependence and State Building in Sub-Saharan Africa", en W. Easterly (ed), *Reinventing Foreign Aid*, Cambridge Mass., MIT Press.
- Nelson, R.R. (1994): "The evolution of technology, industrial structure, and supporting institutions", *Industrial and Corporative Change*, 3; 47-63.
- North, D.C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Nueva York, Cambridge University Press.
- North, D.C. (1994): "Economic Performance through Time" *American Economic Review*. 84, 359-68.
- Ostrom, E. (1990): *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Pande, R. y C. Udry (2006): "Institutions and Development: A View from Below", (mimeo), Yale University
- Parson, T. (1990): "Prologomena to a theory of social institutions", *American Sociological Review*, 55 (3), 319-33.
- Rigobon, R. y D. Rodrik (2004): "Rule of Law, Democracy, Openness, and Income: Estimating the Interrelationships", *NBER Working Paper* n.º 10750.
- Rodrik, D., A. Subramanian y F. Trebbi (2002): "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development", *IMF Working Paper* 02/189, Washington.
- Rodrik, D. (2003): "What do We Learn from Country Narratives?" en D. Rodrik (ed), *In search of prosperity. Analytic narratives on economic growth*, Princeton, Princeton University Press.
- Ross, M. (1999): "The political Economy of the Resource Curse", *World Politics*, vol 51, n 2, pp 297-322.
- Solow, R. (1956): "A Contribution to the Theory of Economic Growth", *The Quarterly Journal of Economics*, vol.70, págs. 65-94.
- Tavares, J. Y R. Wacziarg (2001): "How democracy affects growth", *European Economic Review*, vol 45, n° 8, pp 1341-1378.
- Tilly, C. (1992): *Coercion, Capital and European States, AD 990-1992*. Oxford: Blackwell
- Varsakelis, N. C. (2006): "Education, Political Insitutions and Innovative Activity: A Cross-country Empirical Investigation", *Research Policy*, 35, 1083-1090
- Wei, S-J (2000): "Natural openness and good government", *NBER Working Paper* N° 7765, Cambridge Mass.
- Young, H.P. (1998): *Individual strategy and social structure*, Princeton, Princeton University Press.

