



La mejora del gasto público a través del presupuesto basado en desempeño



Mario Marcel
Mario Sanginés
Juan Pablo Martínez

<http://www.iadb.org>

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

El presupuesto puede ser una herramienta clave para mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público. Sin embargo, la mayoría de los países de América Latina no ha logrado sacar provecho de las oportunidades que ofrece un presupuesto bien manejado. Más aún, la región se caracteriza por la prevalencia de prácticas anticuadas que no ayudan a alcanzar un mejor manejo de los recursos fiscales. En este documento se analiza la importancia del presupuesto y se recomienda un modelo específico: el presupuesto basado en desempeño (PbD). También se revisa la situación actual de los países de la región y se presentan recomendaciones para el futuro. Este documento se basa principalmente en el marco de los contenidos presentados en una reciente publicación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).¹

El presupuesto y el gasto público

El presupuesto y su rol

El presupuesto tiene un rol fundamental como guía para la función pública. Su importancia no sólo radica en su rol como ordenador y regulador del gasto público, sino que el presupuesto es el resultado de procesos de carácter político y técnico que marcan la pauta de todas las actividades futuras del gobierno. En esta sección se describen las funciones, los objetivos y los procesos que conforman el presupuesto.

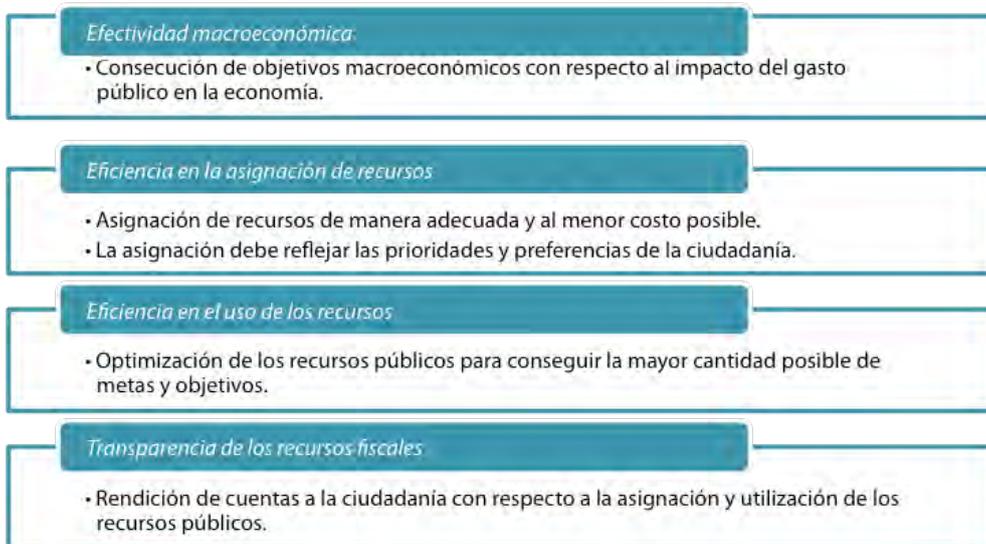
En Marcel (de próxima publicación) las funciones del presupuesto se separan en tres ámbitos. El primero de estos ámbitos implica la armonización de las diferentes posiciones políticas que presentan los agentes involucrados en su elaboración. De este modo, el presupuesto representa el resultado final de un proceso de discusión entre los diversos actores políticos involucrados, los cuales representan a diferentes grupos de la población y tienen diferentes consideraciones con respecto a las prioridades de acción del gobierno. El segundo ámbito comprende un sistema de límites a las posibles actividades del gobierno. Esto último resulta especialmente relevante dado que comúnmente el gobierno no se ve afectado por los límites naturales que el mercado impone sobre el sector privado. El tercer ámbito concierne un espectro de factores económicos entre los cuales se encuentra la priorización del gasto público y el impacto macroeconómico de la actividad gubernamental. Este último ámbito representa el aspecto más técnico de las decisiones dentro del proceso presupuestario.

Este conjunto de funciones presentan posibles amenazas ante la contrariedad entre sus objetivos. Por ejemplo, mientras el proceso de discusión política puede resultar en la decisión de disminuir los recursos para una entidad gubernamental específica, un análisis técnico puede determinar que dicha decisión será contraproducente para el desarrollo económico del país. Este tipo de situaciones también puede ocurrir ante decisiones relacionadas con el aumento de los recursos. Por eso, la elaboración del presupuesto se debe llevar a cabo dentro de un marco de objetivos claros. Dichos objetivos se pueden apreciar en el gráfico 1.

¹ La estructura y la mayor parte de la información presentada en este capítulo proviene de Marcel (de próxima publicación).

Gráfico 1

Objetivos del proceso presupuestario

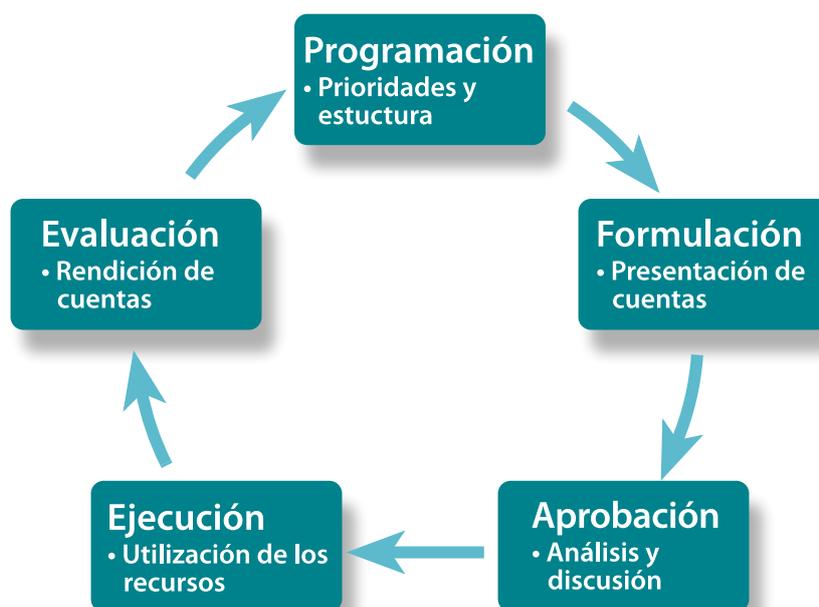


Fuente: Elaboración propia sobre la base de Marcel (de próxima publicación).

El desarrollo del proceso presupuestario en base a estos objetivos no resulta en presupuestos instantáneamente perfectos. Los agentes que forman parte de este proceso no están exentos de cometer errores en las estimaciones de impacto de los recursos fiscales. Por este motivo, existe un ciclo continuo que se debe llevar a cabo para que el presupuesto sea cada vez más acertado. Este ciclo presupuestario (véase el gráfico 2) abarca todos los procesos: desde la programación estructural del presupuesto hasta su evaluación posterior a la ejecución. Es importante recalcar que se trata de un ciclo que se repite cada año y que debe incorporar la información pasada para garantizar su mejora continua.

Gráfico 2

El ciclo presupuestario



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Marcel (de próxima publicación).

El ciclo presupuestario se inicia con la etapa de programación. En esta etapa se marcan los principales objetivos a conseguir en el próximo año fiscal. Por su parte, la etapa de formulación consiste en la propuesta de presupuesto que envía el Poder Ejecutivo al Legislativo. La modificación, y subsecuente aprobación, del presupuesto queda en manos del Poder Legislativo, dentro del cual se procede a su análisis y discusión. Una vez que el presupuesto ha sido elaborado y aprobado, se ejecuta a través del año fiscal al cual corresponde. Finalmente, el ciclo finaliza con el análisis y la evaluación de los resultados del gasto fiscal. La forma continua del ciclo se evidencia al utilizar los resultados de la evaluación en la programación del presupuesto del siguiente año fiscal. Más adelante se detallan las características que debe tener cada una de las etapas del ciclo presupuestario.

Fallas de Estado y primeros modelos de presupuestación

El primer modelo de presupuestación se conoce con el nombre de “incrementalismo”. Este modelo se introdujo a mediados del siglo pasado como una alternativa pragmática para llevar a cabo el ciclo presupuestario y consiste en la realización de modificaciones marginales al presupuesto de cada año, incrementando o disminuyendo en cierto porcentaje las asignaciones presupuestarias. Estas decisiones resultan más sencillas y permiten superar de manera rápida los diferentes procesos de aprobación y discusión política. El modelo de incrementalismo es aún ampliamente utilizado a nivel mundial (Marcel, de próxima publicación).

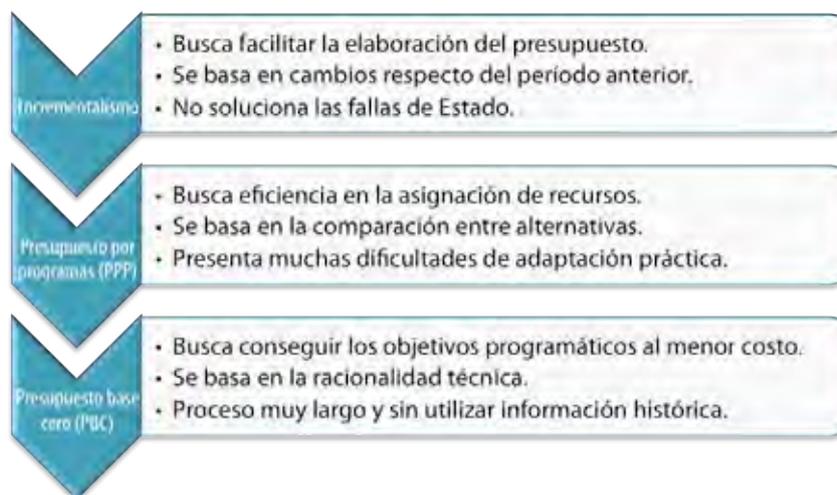
Sin embargo, al afrontar las etapas del ciclo presupuestario como meros obstáculos, el incrementalismo no aprovecha los potenciales beneficios que ofrece dicho ciclo y que están relacionados con la toma de decisiones dentro del marco de los objetivos mencionados anteriormente (gráfico 1). Más aún, el incrementalismo acentúa ciertas fallas de Estado. En Marcel (de próxima publicación) se mencionan tres reconocidas fallas de Estado: el problema de principal-agente, el de fondo común y el de inconsistencia intertemporal. A continuación se las explica brevemente:

- *Principal-agente*: Este problema se presenta debido a las diferencias entre los objetivos de quienes toman las decisiones y de quienes las ejecutan. En el proceso presupuestario se vislumbra este problema entre las autoridades que discuten y aprueban el presupuesto y los burócratas que lo ejecutan. Para solucionarlo, se necesita establecer objetivos claros e incentivos a fin de que los servidores públicos se identifiquen y se interesen en el cumplimiento de los objetivos.
- *Fondo común*: El problema de fondo común tiene lugar ante la posibilidad de utilizar para el beneficio de grupos reducidos fondos recolectados a través de una base amplia de contribuyentes. Este problema se acentúa por el proceso político y puede ser contrarrestado con un mayor grado de transparencia.
- *Inconsistencia intertemporal*: Las fallas de esta naturaleza consisten en la toma presente de decisiones que afectan negativamente el futuro. Esto sucede con programas que brindan beneficios a corto plazo pero que extienden costos a largo plazo, o al incluir rigideces en la asignación de recursos (por ejemplo, una ley que obligue a gastar cierto porcentaje de los ingresos fiscales en educación). Estos problemas se deben a la falta de visión a futuro y de raciocinio técnico en las decisiones presupuestarias.

En la segunda mitad del siglo pasado aparecieron dos modelos alternativos al incrementalismo, que buscaban mejorar el sistema de presupuestación. Al primero de estos modelos se lo conoce con el nombre de presupuesto por programas (PPP) y al segundo con la denominación de presupuesto base cero (PBC). El gráfico 3 muestra ciertas características básicas de los tres modelos.

Gráfico 3

Modelos de presupuestación



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Marcel (de próxima publicación).

El PPP separa las actividades del gobierno en programas y luego buscar priorizar la asignación de recursos entre estos programas. Este modelo presupuestario fue el primero en utilizar objetivos y metas específicas para justificar las asignaciones presupuestarias. Si bien el PPP contiene muchos de los elementos que se recomiendan aquí, ha experimentado numerosos problemas prácticos de implementación, especialmente cuando los programas abarcan más de una agencia gubernamental.

Posteriormente llegó el PBC, presentado como un modelo a través del cual se busca analizar y justificar los programas y asignaciones presupuestarias desde sus orígenes. En otras palabras, el PBC representa el completo opuesto del incrementalismo, al conllevar un proceso casi independiente para cada año fiscal. Pero al igual que en el caso del PPP, las principales dificultades del PBC surgen debido a las complicaciones para su implementación. La extensión del proceso presupuestario con un modelo de PBC es excesiva. Además, la falta de análisis histórico entorpece la búsqueda de eficiencia a través del PBC.

De todos modos, si bien estos modelos han mostrado ineficiencias, representan el punto de partida desde las prácticas incrementalistas hacia modelos presupuestarios enfocados en la eficiencia y eficacia del gasto público.

El presupuesto basado en desempeño

La evolución de los modelos presupuestarios lleva a lo que hoy se denomina presupuesto basado en desempeño (PbD). Este documento se basa en la definición presentada en una reciente publicación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), según la cual un PbD es “el conjunto de instrumentos, metodologías y procesos que permiten que las decisiones involucradas en un presupuesto incorporen sistemáticamente consideraciones sobre los desempeños –pasados y esperados– de la aplicación de los recursos públicos, así como condiciones, exigencias e incentivos que motivan y facilitan que las instituciones públicas obtengan dichos desempeños” (Marcel, de próxima publicación).

En base a dicha definición, el PbD no se interesa únicamente en los resultados finales del gasto público, sino que se enfoca en el seguimiento y la mejora de todo el proceso presupuestario. Por esta razón, el PbD tiene componentes que se adhieren a todas las etapas del presupuesto. Para conseguir esto, y de acuerdo con la definición presentada por el BID, el PbD se basa en cuatro pilares fundamentales para su implementación (véase el gráfico 4).

Los cuatro pilares del PbD constituyen los aspectos claves para su correcta implementación y funcionamiento.

Si bien en las siguientes secciones de este documento se procede a describir dichos pilares en mayor detalle, a continuación se los introduce brevemente. El primer pilar consiste en la implementación de sistemas de información que permitan medir el desempeño de los organismos públicos. El segundo se basa en la adecuación del sistema presupuestario para que funcione en base al modelo de PbD. El tercer pilar abarca la implementación de sistemas de motivación y de incentivos hacia el cumplimiento de los objetivos del presupuesto. El cuarto y último pilar gravita en la necesidad de desarrollar la capacidad institucional de los entes gubernamentales para que sean capaces de conseguir las metas planteadas.

Gráfico 4

Los cuatro pilares del PbD



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Marcel (de próxima publicación).

También resulta importante diferenciar al PbD de una concepción previa existente con respecto a esta materia. El PbD no es un sistema de condicionamiento mecánico de las asignaciones presupuestarias en base a los resultados presentados por los diferentes entes gubernamentales. El principal problema con dicha definición radica en que se terminaría castigando a los beneficiarios (ciudadanía) por errores en la ejecución del servicio público (Marcel, de próxima publicación). Como se explica en las secciones subsiguientes, el PbD busca generar incentivos al cumplimiento de objetivos con mecanismos diferentes de la cancelación de programas por mala ejecución.

Primer pilar: información de desempeño

El primer pilar para la implementación de un modelo de PbD consiste en la creación e implementación de sistemas de información de desempeño. Estos sistemas permiten recolectar información relevante, la cual constituye la base para la toma de decisiones en todo el ciclo presupuestario. Su importancia resulta clave, ya que el espíritu del modelo de PbD se encuentra en la búsqueda de eficiencia y eficacia a través de la toma de decisiones basadas en información oportuna. A continuación se detallan las características que deben tener los sistemas de información de desempeño de acuerdo con lo presentado en Marcel (de próxima publicación).

La información de desempeño para los modelos de PbD no sólo se basa en los productos y servicios finales producidos por el sector público, sino que implica la recolección de información en todas las etapas del proceso productivo. Esto último sirve para identificar de manera más específica los puntos de acción clave. En otras palabras: incluso en el caso de que un programa tuviese el impacto esperado, este aún podría modificarse si se encontraran fallas de eficiencia en su proceso de producción.

Recolectar información de desempeño no es suficiente para desarrollar el primer pilar de PbD: se necesita que la información recolectada cumpla con ciertas características básicas. Primero, la información debe ser obtenida en el momento oportuno, ya que no serviría de mucho tener información detallada de cada programa justo después de

que el presupuesto del año siguiente haya sido elaborado. Segundo, la información debe ser veraz y legítima, y debe evitarse la realización de informes con tinte político, en lugar de técnico, ya que resultarán muy poco creíbles y no serán utilizados en la toma de decisiones. Peor aún si ese tipo de reportes se utilizaran, seguramente llevarían a decisiones equivocadas. Tercero, la recolección de información de desempeño se debe llevar a cabo de manera eficiente para evitar así que se transforme en un gran gasto. Por último, la información debe ser relevante para la toma de decisiones.

Antes de crear sistemas de información de desempeño se debe tener claridad con respecto a qué se debe medir. De manera muy similar a la de los objetivos del proceso presupuestario (gráfico 1), los sistemas de información de desempeño deben medir la eficacia, economía y eficiencia en el accionar de las instituciones gubernamentales. Estos son conceptos amplios, lo cual causa dificultades a la hora de encontrar la mejor forma de medirlos. Por eso, los sistemas de información de desempeño deben consistir en una combinación de instrumentos complementarios. La diversidad de instrumentos permite captar una mayor gama de aspectos y, por lo tanto, brinda mayores oportunidades de que se recolecte la información adecuada.

Los dos principales instrumentos para la recolección de información de desempeño son los sistemas de monitoreo y los de evaluación. En términos resumidos, los sistemas de monitoreo consisten en indicadores periódicos de recolección interna, mientras que las evaluaciones son estudios externos más extensivos. A continuación se analizan ambos en mayor detalle.

Los sistemas de monitoreo constituyen un instrumento clave para la recolección de información de desempeño para PbD. Estos sistemas consisten en indicadores sencillos que permiten medir aspectos importantes con respecto a la labor de entidades gubernamentales. El cuadro 1 presenta el ejemplo de un sistema de monitoreo para un programa de leche para niños menores de seis años a través de un centro de salud pública.

Cuadro 1
Ejemplo de sistema de monitoreo

Indicador	Fórmula / unidad de medida	Etapas	Objetivo
Cumplimiento de programa de adquisición de leche	(procesos de adquisición efectuados/ procesos de adquisiciones programados)*100 Unidad de medida = %	Proceso	Eficacia
Cumplimiento de programa de entrega de raciones de leche a los centros de salud	(raciones de leche entregadas a los centros de salud/ raciones de leche programados)*100 Unidad de medida = %	Proceso	Eficacia
Cobertura del programa de leche en la población de menores de 6 años	(población de menores de 6 años cubierta por programa de leche / total población menor de 6 años que se atiende en CPS)*100 Unidad de medida = %	Producto	Eficacia
Tasa de desnutrición en menores de 6 años cubiertos por el programa	(menores de 6 años con índice de desnutrición/ total menores de 6 años cubiertos por programa de leche en centros de salud)*1000 Unidad de medida = casos por mil	Resultado final	Eficacia
Costo promedio de recursos humanos por proceso de adquisición de leche	sumatoria (hs. de trabajo tipo x dedicados a los procesos de adquisiciones de leche*costo hora tipo x)/N° de procesos de adquisición Unidad de medida = US\$ por proceso de adquisición (licitación)	Proceso	Eficiencia
Costo promedio litro de leche	costo total adquisición de leche/N° de litros comprados Unidad de medida= US\$ por litro	Producto	Eficiencia
Participación de donaciones en financiamiento total programa de leche	(total donaciones/total costo compra de leche)*100 Unidad de medida = %	Proceso	Economía
Perdidas por deterioro	litros de leche perdidos por deterioro/ total litros de leche comprados Unidad de medida = %	Producto	Economía

Fuente: Marcel (de próxima publicación).

Al revisar la forma de medición de algunos de los indicadores presentados en el cuadro 1 se puede apreciar su relatividad. En otras palabras, ¿cómo se sabe si un nivel de cumplimiento del 80% en la adquisición de leche es bueno o malo? La respuesta deriva en la necesidad de que los sistemas de monitoreo sean instrumentos periódicos y en el hecho de que los resultados no son inmediatos. La periodicidad en la recolección de la información permite realizar comparaciones para revisar la evolución en eficacia, eficiencia y economía. Si se sigue el ejemplo anterior, se podría deducir que un nivel de cumplimiento del 80% es negativo si es que es el más bajo que se registra en un período de tiempo determinado. Además, estos porcentajes dependen de estimaciones previas. Si, por ejemplo, se registra un 110% de cumplimiento en adquisiciones de leche, esto probablemente haya sido causado por una estimación muy baja en la cantidad de compras programadas. Esto último permite inferir la importancia de mejorar y revisar los sistemas de indicadores a través del tiempo para que sus mediciones resulten acertadas.

Los sistemas de monitoreo no brindan directamente una relación de causalidad. Sus resultados deben analizarse para identificar los aspectos que están causando los resultados obtenidos. Más aún, al analizar los resultados de los sistemas de monitoreo se deben tener en cuenta los factores exógenos que los afectan. Si, por ejemplo, una catástrofe natural imprevista impactó en las actividades de la organización, es de esperarse que ciertos indicadores muestren resultados más bajos sin que esto implique que deban hacerse cambios drásticos.

Por último, hay que tomar en consideración el hecho de que la implementación inadecuada de sistemas de monitoreo puede traer efectos negativos en el comportamiento del personal. Esto sucede cuando los indicadores no miden todas las áreas relevantes y terminan generando un comportamiento para “satisfacer” el indicador. Una posibilidad sería utilizar el número de horas trabajadas como único indicador de desempeño. En ese caso, el personal estará preocupado por pasar mucho tiempo en la oficina pero no precisamente por trabajar.

Los sistemas de evaluación consisten en un complemento natural para los mecanismos de monitoreo. Las evaluaciones consisten en un análisis en detalle de algún programa o alguna institución específica. Son llevadas a cabo por una institución externa, o una entidad gubernamental independiente y especializada en este aspecto.

Si bien hay numerosas diferencias entre los mecanismos de monitoreo y las evaluaciones, cabe mencionar dos que son especialmente importantes. En primer lugar, las evaluaciones sí presentan informes de causalidad e identifican aspectos específicos de las interrelaciones en una agencia o un programa. En segundo lugar, las evaluaciones son más largas y costosas, por lo que es común que las agencias no sean evaluadas tan frecuentemente.

Las evaluaciones también deben tener ciertas características para que sus resultados sean aprovechables. La independencia de sus ejecutores resulta clave para su credibilidad. Como se mencionara anteriormente, pueden efectuarlas organismos externos o una agencia independiente que se especialice en este tipo de operaciones. Las demás características que las evaluaciones deben tener coinciden con las ya mencionadas para los sistemas de monitoreo, por ejemplo: que sean oportunas, relevantes y que se lleven a cabo de manera eficiente.

Caso 1 Metodología de evaluación en Brasil

El Tribunal de Cuentas de la Unión es una de las instituciones encargadas de la realización de evaluaciones de desempeño en Brasil. En 2010 se publicó la tercera versión de su *Manual de Auditoría Operacional*,* que tiene como objetivo “definir los principios y normas que orientan la aplicación y el control de calidad de las auditorías”.

En el manual se explica que la auditoría operacional se considera un examen independiente cuyo objetivo es medir la economía, eficiencia, eficacia y efectividad de las entidades, programas y actividades gubernamentales. Cada uno de estos objetivos se describe con todo detalle.

Con respecto al proceso de selección del objeto a ser auditado, se especifica que el principal aspecto para la decisión de realizar una auditoría debe ser la capacidad de que esta genere valor agregado para la mejora de la gestión pública. Otros aspectos incluyen lo tangible de los beneficios, la relevancia del estudio y la vulnerabilidad del objeto analizado. Cada uno de estos aspectos se presenta en detalle, así como también la posibilidad de utilizar encuestas para definirlos.

El manual también incluye detalles y metodologías específicas para la planificación preliminar del estudio, su ejecución, la realización del informe final, el monitoreo de la aplicación de las recomendaciones vertidas del estudio, y el control de calidad de las auditorías.

*El término de auditoría operacional se lo utiliza como sinónimo de auditoría de desempeño o *performance auditing* (Tribunal de Contas de la União, 2010, pág. 11)

Hay aspectos adicionales que se deben definir antes de la realización de cualquier evaluación. Primero, debe quedar claro el espacio que abarcará (programa, institución, etcétera). Segundo, debe definirse el nivel de detalle que se buscará. Según el caso, se puede decidir hacer evaluaciones menos minuciosas con el objetivo de reducir costos y llevarlas a cabo de manera más frecuente. Sin embargo, por motivos de transparencia, credibilidad y asignación de recursos, el nivel de detalle se debe definir con anterioridad. Por último, para asegurar la congruencia en los reportes y un mínimo nivel de calidad, se recomienda que las evaluaciones utilicen metodologías definidas previamente. Estas metodologías deben variar según el nivel de detalle y el espacio de cobertura de la evaluación. No obstante, se debe encontrar un balance en el nivel de flexibilidad de las mismas para lograr que las evaluaciones se adapten a las particularidades de cada caso.

En general, y al igual que en el caso de los sistemas de monitoreo, los resultados de las evaluaciones deben derivar en acciones correctivas. Estas acciones no se limitan a decisiones presupuestarias, sino que deben consistir también en mejoras administrativas.

Segundo pilar: adecuación del proceso presupuestario

El segundo pilar para la implementación de un modelo de PbD consiste en la adecuación del proceso presupuestario. Todo el proceso presupuestario, desde la programación hasta la evaluación posterior a la ejecución, debe reformarse para promover la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos fiscales.

El primer aspecto clave en la adecuación del proceso presupuestario es entender que en cada etapa debe pasar a primar el uso de información para la toma de decisiones basadas en el pragmatismo. Deben existir objetivos claros que guíen tanto la elaboración como la ejecución de los programas y las actividades generales de las entidades gubernamentales.

Al mismo tiempo, hay que entender que el uso de la información en un modelo de PbD no pasa por un proceso mecánico, sino por justificar la toma de decisiones bien fundamentadas. En el cuadro 2 se presentan ejemplos de diferentes niveles de uso de la información para la toma de decisiones presupuestarias.

Cuadro 2

Nivel de uso de la información

Presupuesto con reportes de desempeño	Presupuesto con información de desempeño	Presupuesto basado en desempeño (PbD)	Presupuesto determinado por desempeño
Se presenta la información de desempeño entre los documentos presupuestarios, pero no se la utiliza para la toma de decisiones.	Se utiliza la información de desempeño para la toma de decisiones presupuestarias, pero sólo como un factor secundario.	La información de desempeño tiene un rol importante para la asignación de recursos presupuestarios, pero también se toman en cuenta otros factores. Las asignaciones presupuestarias no son necesariamente determinadas por el desempeño.	Las asignaciones presupuestarias están directa y explícitamente vinculadas al desempeño.

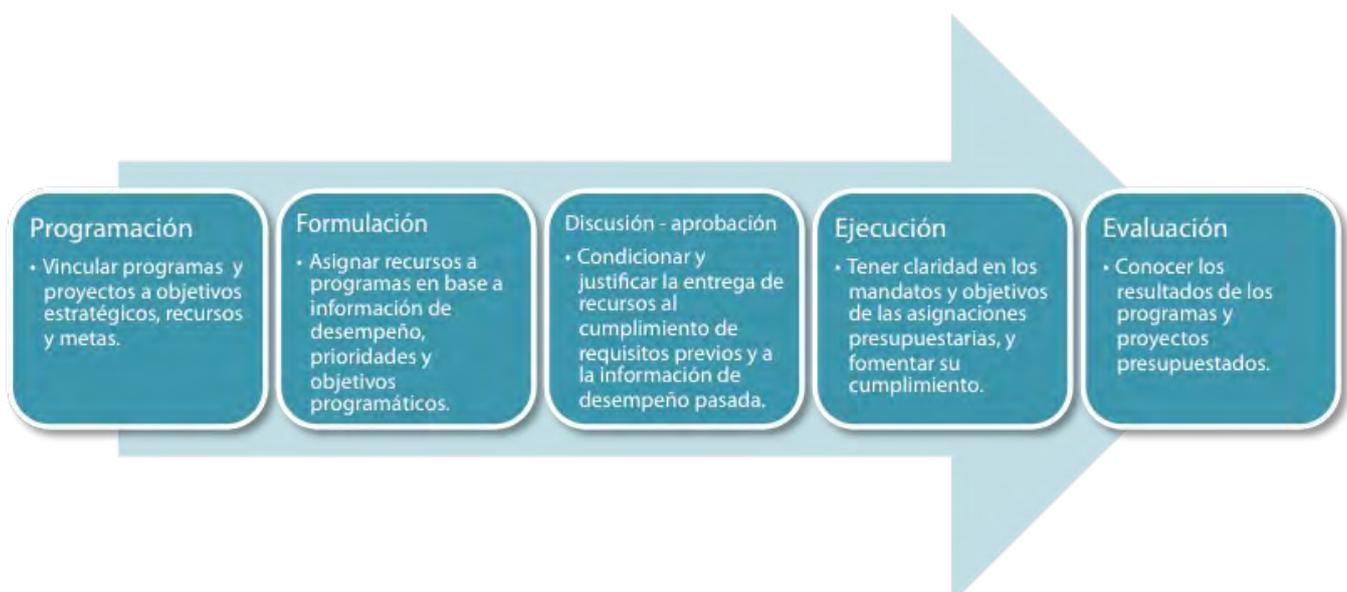
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Shah y Shen (2007).

En el PbD la información es una pieza clave para la toma de este tipo de decisiones; sin embargo, dichas decisiones también involucran otros aspectos relevantes (como los objetivos estratégicos o las necesidades de la población). En otras palabras, el PbD es un sistema en el cual la información constituye una herramienta para la toma de decisiones, mas no se trata de la única. La forma específica en la que se utiliza la información varía según la etapa del ciclo presupuestario.

Para asegurar que la información se utilice de la manera apropiada, se deben adecuar las diferentes etapas del ciclo presupuestario. Cada etapa de dicho proceso o ciclo tiene aspectos específicos en relación con los cuales debe adecuarse la información. A pesar de que a continuación se proponen métodos específicos para lograrlo –en base a lo presentado en Marcel (de próxima publicación)–, en cada país los procesos se deben ajustar a sus respectivas particularidades. En el gráfico 5 se despliega un resumen de los aspectos clave a tener en cuenta en la adecuación de cada etapa.

Gráfico 5

Adecuación del proceso presupuestario



Fuente: Marcel (de próxima publicación).

La primera etapa del proceso presupuestario es la programación. En esta etapa se marcan objetivos y planes para el próximo ciclo presupuestario. La implementación de un modelo de PbD requiere que las decisiones tomadas en esta etapa se basen en objetivos claros y concretos. Esto último implica evitar que las decisiones con respecto a qué incluir en el presupuesto sean el resultado de intereses políticos o de propuestas no fundamentadas en las que se utilizarán recursos fiscales sin un beneficio concreto para la ciudadanía. Existen algunos métodos prácticos para la adecuación de esta etapa presupuestaria. Primero, contar con un plan nacional a mediano o largo plazo permite tener claro el horizonte al cual se pretende llegar y, por lo tanto, posibilita la programación de actividades que contribuyan a ello. Segundo, se debe asegurar que el plan nacional se base en perspectivas sustentadas, para lo cual resulta indispensable vincularlo con un marco fiscal de mediano plazo. A través de este último se estima la factibilidad de futuras asignaciones que complementen lo que se propone para el presente período fiscal. Esto busca evitar que se utilicen recursos en programas que no van a dar resultados porque requieren futuras acciones que son fiscalmente inviables.

Caso 2 Planificación estratégica en Colombia

Desde 2005 Colombia cuenta con el plan denominado Visión Colombia II Centenario: 2019. Este plan fue desarrollado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en cuyo sitio Web se indica que el plan es “el punto de partida de una acción estatal coordinada y articulada entre el gobierno central y las regiones, los departamentos y los distintos sectores de la sociedad civil, estimulando y enmarcando el diseño e implementación de metas, planes y proyectos sectoriales viables”.

El plan se basa en dos principios básicos, de los cuales se desprenden cuatro grandes objetivos. A su vez, estos objetivos se desagregan en metas cuantificables, además de un análisis de la situación actual y de las acciones requeridas para conseguir los objetivos. En una reciente publicación del BID se argumenta que Visión Colombia II Centenario: 2019 es coherente con el Plan Nacional de Desarrollo 2006-09 (García López y García Moreno, 2010).

En la etapa de formulación, la segunda del proceso presupuestario, se define el presupuesto para el siguiente período fiscal. Si bien este presupuesto debe todavía pasar por un proceso de discusión previo a su aprobación, lo elaborado en esta etapa constituye la base sobre la cual saldrá el presupuesto final. Para adecuar esta etapa a un modelo de PbD se debe utilizar la información de desempeño (primer pilar) en la toma de decisiones. Como se enfatizó anteriormente, el uso de la información de desempeño no consiste en la ratificación o eliminación mecánica de asignaciones presupuestarias, sino en la revisión de los resultados para proponer mejoras o alternativas diferentes para brindar los servicios a la ciudadanía. La importancia de la información de desempeño radica en que a través de ella se pueden identificar acertadamente los puntos clave de acción para alcanzar los objetivos planteados. De no contar con dicha información, se podrían tomar decisiones como la eliminación de un programa inefectivo que únicamente necesitaba un ligero aumento presupuestario para solucionar incongruencias en alguna de sus etapas, o la ratificación y el aumento en la asignación presupuestaria para programas que simplemente son inadecuados. La utilización de informes ex ante para la revisión de nuevas propuestas resulta otro aspecto importante para esta etapa presupuestaria.

Caso 3 Evaluaciones ex ante en Bolivia

En el marco de un estudio publicado por el BID se determinó que en Bolivia se realizan evaluaciones ex ante para todos los proyectos del gobierno central. En ese mismo estudio se reporta que el resultado de dichas evaluaciones en efecto se utiliza en la etapa de programación presupuestaria (García López y García Moreno, 2010).

Asimismo, un análisis publicado por la misma institución detalla algunos aspectos relacionados con el desarrollo de evaluaciones ex ante en Bolivia (Aldunate, 2009). Entre ellos, un grupo de seis objetivos específicos que deben alcanzar las evaluaciones, un marco legal para su financiamiento y elaboración, y la existencia de metodologías definidas para la preparación y evaluación de proyectos concernientes a temas agropecuarios, de electrificación rural, medio ambiente, salud, servicios básicos y transporte.

La etapa de discusión y aprobación finaliza con la presentación del presupuesto definitivo para el período fiscal venidero. En esta etapa se deben tener en cuenta dos aspectos fundamentales. En primer lugar, se debe proseguir con el proceso realizado en la etapa anterior, revisando y analizando aún más los resultados de la información de desempeño. En segundo lugar, se deben vincular las asignaciones presupuestarias con mecanismos que incentiven el cumplimiento de los objetivos. Existen diversas maneras de implementar mecanismos motivadores que alineen los objetivos de los burócratas con los planteados en la asignación presupuestaria. Estos mecanismos se discuten en mayor detalle en la próxima sección: el tercer pilar de implementación de PbD.

La etapa de ejecución del presupuesto es la más prolongada, ya que se desarrolla continuamente durante todo el año fiscal. Los aspectos principales de adecuación en esta etapa constituyen cambios en la forma de operar de las entidades gubernamentales. Los aspectos que se deben tener en cuenta durante la ejecución presupuestaria son los mismos que se detallan en las otras secciones de PbD. En primer lugar, se precisa que los administradores de las entidades gubernamentales tengan claros los objetivos que deben buscar a través de sus labores. Estos objetivos son los mismos que justificaron la asignación de los recursos que utilizarán. En segundo lugar, el accionar interno en las entidades gubernamentales debe regirse por los mecanismos de incentivos y motivación que se explicarán en el tercer pilar de PbD. Por último, es necesario que las entidades gubernamentales tengan las herramientas necesarias para llevar a cabo lo que se les pide. Este aspecto se detalla en el cuarto pilar, el cual está basado en el desarrollo de capacidades institucionales para la gestión.

La última etapa del proceso presupuestario es la de la evaluación posterior a la ejecución del presupuesto. La adecuación de esta etapa hacia un modelo de PbD consiste en aplicar mayor transparencia y brindar más información a la ciudadanía. El uso de herramientas tecnológicas facilita esta labor enormemente, ya que se puede publicar toda la información a través de Internet. La información no sólo debe constar de reportes contables, sino que debe incluir la justificación y los objetivos que se buscaban a través de cada programa. Por último, es importante destacar que la información debe presentarse en un formato que facilite su comprensión por parte de la ciudadanía, y que debe publicarse dentro de un lapso no muy prolongado.

Caso 4 Acceso a la información en México

En México el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) es el organismo encargado de garantizar el acceso de la ciudadanía a la información gubernamental. Según detalla el sitio Web de este organismo, desde 2003 “la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental obliga a todas las dependencias y entidades del gobierno federal a dar acceso a la información contenida en sus documentos, respecto, entre otras cosas, a su forma de trabajo, al uso de los recursos públicos, sus resultados y desempeño. Cualquier persona puede solicitar información a las instituciones federales y obtenerla en forma rápida y sencilla, sin necesidad de identificarse, ni justificar el uso que dará a la misma. Además, esta Ley garantiza el derecho de las personas a la vida privada, al obligar a las instituciones a proteger los datos personales que tienen en sus archivos o bases de datos. De esta forma, distingue la información gubernamental, que es pública, de la información sobre las personas, que es confidencial”.

En su informe de labores del año 2009 el IFAI publicó varias estadísticas respecto de su desempeño. Entre estas estadísticas se encuentran: el número solicitudes de información recibidas, el tipo de respuesta a cada solicitud, el número de expedientes desclasificados por la institución, y el número de expedientes clasificados con período de reserva vencido.

Tercer pilar: motivación, incentivos y desempeño

Los dos primeros pilares para la implementación de PbD están relacionados con adecuaciones en el proceso presupuestario y con la generación de información para la toma de decisiones. Los dos últimos pilares, en cambio, se vinculan más al pragmatismo que caracteriza al modelo de PbD. Este pragmatismo se basa en la implementación de herramientas que aseguren que las adecuaciones mencionadas anteriormente se traduzcan en mayor eficiencia, eficacia y economía en el gasto público. Mientras que el último pilar abordará temas atinentes a la capacidad de las entidades gubernamentales de llevar a cabo lo que se les exige, este pilar se relaciona con la institucionalización de mecanismos de incentivos y la motivación para que la actuación de los servidores públicos se alinee con los resultados esperados.

Es muy común, probablemente se trate de una opinión unánime, vincular a los gobiernos con la ineficiencia. Esto es consecuencia de que el sector público no tiene los mismos incentivos hacia la eficiencia que tiene el sector privado. En el caso del sector privado, el mercado es un sistema natural que exige eficiencia para poder alcanzar beneficios económicos (Marcel, de próxima publicación). En cambio, el gobierno actúa como monopolista en gran parte de sus actividades, y sus sistemas organizacionales han estado comúnmente enfocados en premios para la longevidad, sin importar el verdadero desempeño ni la satisfacción de la ciudadanía con los servicios. Si se les va a exigir resultados a las entidades gubernamentales, entonces hay que asegurarse de que sus miembros estén realmente interesados en conseguirlos.

En estas páginas se presentan algunos mecanismos de motivación que se pueden implementar en el sector público, sobre la base de Marcel (de próxima publicación) (véase el cuadro 3). Antes de pasar a describir cada uno de ellos, cabe recalcar que esta lista no es exclusiva y que en cada país se deben buscar los mecanismos que se ajusten de mejor manera a sus respectivas particularidades. Sin embargo, la lista en cuestión constituye un muy buen punto de partida.

Cuadro 3

Mecanismos de motivación en el sector público

	Monetarios	No monetarios
Individuales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bonos ▪ Promoción 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reconocimiento de logros
Colectivos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bonos ▪ Proyectos institucionales 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reconocimiento de logros ▪ Traspaso de responsabilidades

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Marcel (de próxima publicación).

En el cuadro 3 se agrupan los mecanismos de motivación según el tipo de retribución (monetarios o no monetarios) y según la cantidad de beneficiarios (individuales o colectivos). Esto permite observar que existen mecanismos alternativos con características variadas. A continuación se describen en primer término los métodos monetarios.

Los mecanismos de motivación monetarios se basan en premios económicos para incentivar el buen desempeño de los funcionarios públicos. Uno de los mecanismos más interesantes –y que cuenta con numerosas experiencias en los países desarrollados– es el de la promoción en base a resultados. Esto último busca reemplazar los sistemas de carrera profesional que predominan en el sector público y que se basan en la longevidad en lugar del desempeño. El detalle de las diferentes alternativas de sistemas de promoción por resultados está fuera del alcance de este documento; sin embargo se recalca que existen diversos sistemas y que se debe buscar el que mejor se adapte a las condiciones de cada organización, teniendo en cuenta que puede haber diferentes sistemas en diferentes instituciones dentro de un mismo país.

Caso 5 El servicio civil en Costa Rica*

En Costa Rica los servidores públicos están sujetos a evaluaciones de desempeño que se realizan anualmente a través de un texto escrito de común acuerdo entre el jefe y su subalterno. Dicho texto debe contener las expectativas anuales de rendimiento y será revisado por los mismos actores a final del período en cuestión. En caso de desacuerdos, existe la posibilidad de apelar ante un tribunal competente. Los resultados de estas evaluaciones tienen relación directa con la estabilidad laboral y el sistema de promociones. En algunos casos están también relacionados con la remuneración.

El sistema de evaluaciones aún está lejos de ser perfecto. Si bien existen procedimientos, formularios y un manual para las evaluaciones, los aspectos evaluados no están necesariamente alineados con las metas institucionales. Por otra parte, la implementación de evaluaciones institucionales y grupales no ha sido posible debido a resistencias de la cultura organizacional.

Además de las evaluaciones anuales, el sistema de promociones se basa en la antigüedad y la capacitación específica, y pueden ponerse también en marcha pruebas para comprobar la capacidad. Se permiten los traslados horizontales hacia otras organizaciones gubernamentales, y la acumulación de un mayor número de horas de capacitación le permite al empleado sumar puntos que serán tomados en cuenta para promociones y bonificaciones.

* La información de este recuadro se basa en un extenso análisis publicado por el BID en 2006 con respecto al servicio civil en América Latina titulado *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina* y no toma en cuenta cambios posteriores a la presentación del estudio.

Otro mecanismo de motivación monetaria lo constituyen los bonos por desempeño. Estos bonos son una práctica muy común dentro del sector privado y buscan premiar la consecución de objetivos específicos. Los bonos pueden existir a nivel institucional, de equipo e individual. En todos los casos resulta indispensable plantear los objetivos adecuados para conseguir el comportamiento deseado. Además, los montos a ser repartidos no deben exceder el beneficio institucional por la consecución de los objetivos.

El último mecanismo de incentivo monetario consiste en el financiamiento de proyectos institucionales, lo cual implica premiar la actuación de una organización, o un área dentro de la organización, con el financiamiento de un proyecto específico. En este caso también debe ponerse mucho énfasis en la elaboración del premio. En primer lugar, el costo del proyecto debe ser razonable para que no supere los beneficios de conseguir los objetivos. En segundo lugar, se debe saber con certeza que el proyecto motivará a todos los actores relacionados, y que no será personalizado para un grupo pequeño de personas.

En cuanto a los mecanismos no monetarios, estos abarcan el reconocimiento de logros y el traspaso de responsabilidades. El reconocimiento de logros puede ser individual o institucional. Estos sistemas deben ser sumamente transparentes y estar basados en categorías que fomenten la consecución de los objetivos institucionales. En el caso del reconocimiento individual, su implementación depende también de un análisis organizacional para asegurarse que fomentarán la competencia sana en lugar de las rivalidades entre sus miembros. En el caso del reconocimiento organizacional, este será efectivo únicamente si el personal se siente identificado y orgulloso de los logros de la organización.

Por último, el traspaso de responsabilidades puede ser otro mecanismo de motivación en el sector público. Esto consiste en descentralizar responsabilidades hacia instituciones subnacionales, y su efectividad está relacionada con la claridad en la división de funciones. El incentivo hacia la consecución de objetivos es resultado del mandato claro, ante la organización y ante la ciudadanía, de objetivos específicos que estarán a cargo de una organización específica. No obstante, cabe recalcar que para que lleguen los resultados se requiere que la organización en cuestión cuente con las herramientas y una estructura interna de incentivos.

Para finalizar, resulta importante mencionar que sea cual fuere el mecanismo, es indispensable que su manejo sea transparente, confiable y justo. De no ser así, estos mecanismos resultarán en casos agravados de conflictos internos o interinstitucionales que harán aún más difícil la consecución de los objetivos planteados.

Cuarto pilar: desarrollo de capacidades institucionales

El último pilar para la implementación de sistemas de PbD corresponde al desarrollo de capacidades institucionales para la gestión. El propósito de esta sección es que las entidades gubernamentales sean capaces de conseguir los objetivos que se les exigen a través del proceso presupuestario. La sola existencia de este pilar dentro de un modelo presupuestario constituye una prueba del pragmatismo bajo el cual se desarrolla el PbD.

Hay varias áreas dentro de las cuales se puede fomentar el desarrollo de capacidades institucionales. Gran parte de estas son adaptaciones de herramientas que han estado limitadas al sector privado. En base a Marcel (de próxima publicación), en esta sección se describen tres áreas de desarrollo de capacidad institucional: planificación estratégica, tecnologías de la información y flexibilidad en la gestión. En el gráfico 6 se muestran estas tres áreas y algunas de las actividades que cada una de ellas involucra.

Gráfico 6

Áreas de desarrollo de capacidad institucional



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Marcel (de próxima publicación).

La implementación de esquemas de planificación estratégica es un paso importante hacia la propagación de mejoras institucionales en el sector público. La necesidad de planificación estratégica responde a la falta de asociación entre los objetivos que deben tener las entidades gubernamentales y las acciones y decisiones que estas toman. Esto último va ligado con consecuencias negativas como la ineficiencia e ineficacia en el manejo institucional.

Planificar estratégicamente en una entidad gubernamental significa definir qué objetivos se deben buscar y cómo se van a conseguir. Esto involucra establecer vínculos claros entre las actividades cotidianas y la razón u objetivo final por el cual se llevan adelante estas actividades. Por dicho motivo, la planificación estratégica resulta en un proceso de depuración de actividades que no contribuyen a la consecución de los objetivos.

Por último, la planificación estratégica también ayuda a conseguir sostenibilidad administrativa y a responder adecuadamente a cambios en el entorno. Ambos factores constituyen el resultado de tener en cuenta el impacto futuro de las decisiones que se tomen en el presente.

La segunda área de desarrollo institucional presentada en este documento implica aprovechar las herramientas que ofrecen los sistemas tecnológicos. La inclusión de sistemas tecnológicos permite mejorar el monitoreo del desempeño, presentar una oportuna rendición de cuentas a la ciudadanía, y aumentar el nivel y la calidad de la información en la toma de decisiones.

Una importante herramienta tecnológica para la toma de decisiones gerenciales es contar con un sistema integrado de información financiera (SIIF). Este tipo de sistemas consiste en programas informáticos diseñados para estandarizar

la forma en que las entidades gubernamentales registran y presentan sus estados contables y financieros. Sus principales ventajas radican en la posibilidad de comparar la labor de las diferentes entidades, asegurar que la información que se presenta sea la adecuada, y apoyar la toma de decisiones fundamentadas.

Otra aplicación importante de los sistemas tecnológicos consiste en acercar a la ciudadanía a las entidades públicas a través de Internet. Actualmente hay múltiples formas de presentar información de fácil acceso para la ciudadanía. Esta información debe estar relacionada con la transparencia en la rendición de cuentas y el interés por conocer la opinión de los ciudadanos con respecto al desempeño organizacional.

El abanico de posibilidades que presentan las herramientas tecnológicas abarca un sinnúmero de aspectos que pueden mejorar la capacidad y la calidad de acción de las entidades gubernamentales. En cada país y en cada organización se deben buscar las que mejor se adapten a sus necesidades.

La última área de desarrollo de capacidades institucionales es la que concierne a la flexibilidad en la gestión. Este aspecto está íntimamente ligado a las falencias específicas del sector público, las cuales se manifiestan a través de un alto nivel de rigidez administrativa. Esto último es consecuencia de la poca flexibilidad que los sistemas excesivamente burocráticos brindan a los administradores. Si bien dichos sistemas buscan un mayor control en el uso de recursos fiscales, se precisa encontrar un equilibrio para que este control no resulte en un manejo totalmente ineficiente de los recursos.

Las rigideces administrativas se pueden presentar en un gran rango de aspectos. A continuación se mencionarán algunos de los señalados en Marcel (de próxima publicación) y que constituyen los más comunes en el sector público. Estos aspectos involucran las rigideces en la administración de recursos, en la gestión de recursos humanos, y en el manejo de activos.

Las rigideces en la administración de recursos constituyen una traba común en el manejo de entidades públicas. Estas son consecuencia de leyes sumamente rigurosas para la adquisición de insumos y el manejo de recursos en general, que imposibilitan llevar adelante una gestión orientada a resultados. Existen varios ejemplos prácticos de estos casos. En primer lugar, los administradores del sector público se pueden encontrar con procesos de varios meses de duración para poder adquirir bienes básicos, como útiles de oficina. En estos casos se precisa reemplazar procesos antiguos con sistemas informáticos que fomenten la transparencia pero que brinden agilidad para la toma de decisiones. En segundo lugar, la utilización de los recursos asignados en el sector público está normalmente limitada a artículos muy específicos, sin que exista la posibilidad de realizar cambios durante el año fiscal. Esto último termina, inevitablemente, generando ineficiencias, ya que es muy difícil pronosticar desde el inicio del año la cantidad exacta que se necesitará de cada artículo específico. Otros ejemplos de rigideces administrativas son la imposibilidad de transferir recursos al siguiente año fiscal, o de solicitar líneas de crédito operativas para suplir desbalances de caja.

Caso 6 Compras públicas en Perú

El Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) es el encargado de la plataforma virtual para compras públicas en Perú SE@CE (www.seace.gob.pe). Según se detalla en el sitio Web del OSCE, tanto el organismo como el sistema virtual de compras públicas entraron en funciones a partir de febrero de 2009.

Las compras pueden realizarse a través del procedimiento clásico o de subasta inversa. El primero se subdivide en licitación pública, concurso público, adjudicación directa pública, adjudicación directa selectiva y adjudicación de menor cuantía. Las subastas inversas pueden realizarse de manera presencial o electrónica. Cada uno de estos procedimientos cuenta con formatos y marcos legales.

Según lo detallado en el reporte anual preliminar de las contrataciones públicas de 2010, las adjudicaciones de menor cuantía constituyen el proceso de compra de menor duración, con un promedio de ocho días. La licitación pública y el concurso público son los procesos más largos con una duración promedio de 30 y 33 días respectivamente. Todos los otros procesos se extienden en promedio entre 10 y 17 días.

El sistema de contratación pública también incluye exoneraciones a los procesos, las cuales en 2010 representaron únicamente el 2% de los procesos bajo el alcance de la ley y deben constituir uno de los siguientes casos: contratación entre entidades, situación de emergencia, situación de desabastecimiento inminente, secreto, secreto militar, o deberse a razones de orden interno, proveedor único de bienes y servicios que no admiten sustitutos y servicios personalísimos.

Por último, existen regímenes especiales y otros regímenes que no están bajo el alcance de la ley. En 2010 estos casos representaron el 8,2% de los procesos.

El manejo de recursos humanos puede ser especialmente rígido en el sector público. Si bien no existe un consenso con respecto a la cantidad de beneficios y protecciones laborales que se deben otorgar a los trabajadores en general, resulta poco comprensible que las leyes de contratación y despidos del sector público sean significativamente más complicadas que las del sector privado. Para implementar un modelo de PbD se necesita que los administradores de las entidades gubernamentales cuenten con herramientas similares a las de los administradores del sector privado, y para esto es necesario que se revise la efectividad de las leyes laborales que afectan únicamente a la administración pública. Cabe recordar que muchas de estas leyes pueden ser el resultado de paradigmas anticuados con respecto al sector público, y que quizá precisen ajustarse si se lo quiere transformar en un sector eficiente y eficaz.

Por último, los administradores de las entidades gubernamentales se pueden encontrar con leyes que limitan la capacidad de aprovechar los activos de su organización. Este tipo de rigideces impide sacar provecho de las posibilidades de alquiler, venta u otras operaciones que involucren activos fijos. Más aún, cierta legislación anticuada puede transformar activos que podrían ser productivos en una carga para las entidades públicas, ya que los gastos de mantenimiento y el pago de impuestos muchas veces no dependen del uso que se les dé a dichos activos.

En conclusión, para poder exigir a las entidades gubernamentales niveles de eficiencia y eficacia similares a los del sector privado, se necesita poner en práctica algunos mecanismos similares a los que se utilizan en este último. Si bien hay que tener en cuenta que existen diferencias fundamentales entre la administración pública y la privada, no hay que limitar el accionar de las entidades gubernamentales dentro de parámetros que tienen poco sustento práctico.

Avances hacia la implementación de PbD en América Latina

Desafíos y progreso en la región

La labor presupuestaria en América Latina presenta particularidades que hay que tener en cuenta. Los desafíos que deben superarse para implementar un modelo de PbD en la región no son iguales a los que hay que superar en los países desarrollados. Sin embargo, también se observan contrastes significativos entre los diferentes países latinoamericanos. En general, América Latina es una región heterogénea en la que la situación de un país puede tener muy poco en común con la de otro. A pesar de esto último, a continuación se presentan algunos de los desafíos más frecuentes de la región y se revisa de manera general el nivel de desarrollo regional en el camino hacia el PbD. Ambos aspectos se basan en los materiales divulgados en una reciente publicación del BID (Marcel, de próxima publicación).

El presupuesto en particular, y el gasto público en general, conlleva aspectos marcados en América Latina. En el gráfico 7 se muestran algunos de los principales desafíos que hay que tener en cuenta para poder implementar allí un modelo de PbD. Estos desafíos se pueden dividir en tres aspectos clave: un alto índice de volatilidad presupuestaria, la existencia de grandes brechas entre las necesidades de la población y los servicios que brinda el Estado, y la prevalencia de una estructura presupuestaria disfuncional. A continuación, sin adentrarse en análisis cuantitativos, se presenta una revisión general de estos temas.

Gráfico 7

Desafíos presupuestarios en América Latina



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Marcel (de próxima publicación).

Tener altos niveles de volatilidad presupuestaria atenta contra la implementación del PbD. Dicha volatilidad se manifiesta a través de variaciones constantes y significativas en el nivel de ingresos fiscales. Al generar incertidumbre con respecto a la cantidad de fondos disponibles, estos cambios dificultan la planificación a mediano y largo plazo. Si bien resulta relativamente imposible erradicar por completo la volatilidad, hay aspectos importantes que pueden controlarse para reducirla a términos más manejables.

Una fuente de volatilidad presupuestaria se manifiesta ante la dependencia fiscal de los ingresos ligados a la producción y venta de recursos naturales. Esta situación aumenta la volatilidad fiscal, ya que los recursos naturales están vinculados directamente a precios internacionales que fluctúan con cambios importantes y muchas veces impredecibles. Una forma práctica de combatir este tipo de volatilidad consiste en acumular reservas cuando los precios superen lo previsto, y luego aprovechar estas reservas para compensar caídas en los ingresos fiscales cuando los precios internacionales bajen.

La volatilidad en los ingresos también se ve reflejada en el gasto. La falta de previsión, y la volatilidad presupuestaria en general, afecta directamente los niveles de gasto social. Esta relación implica que los estratos más necesitados de la población son los que sufren mayormente los efectos de la volatilidad fiscal. Al mismo tiempo, estos desajustes en la inversión social generan mayores necesidades de ayuda futura. Justamente estas necesidades constituyen el siguiente desafío de la labor presupuestaria en la región.

Caso 7 Los fondos de estabilización en Chile

En 2007 en Chile se creó el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES). Según lo explicado en el sitio Web de la Dirección de Presupuestos del Gobierno de Chile este fondo se inició con un aporte de US\$2.580 millones y tiene como objetivo reducir la volatilidad fiscal causada por factores como los ingresos por la venta de cobre. En el mismo sitio Web se publican informes mensuales e informes trimestrales, los últimos de los cuales son los más detallados. El informe de enero de 2011 muestra que el valor de mercado del FEES al 31 de enero de 2011 ascendía a US\$12.792,44 millones. Cabe recalcar que este fondo aumentó fuertemente antes de la última crisis internacional (y llegó a US\$20.210,68 millones a finales de 2008), y luego disminuyó para solventar la reducción en ingresos durante dicha crisis (con una caída que lo ubicó en US\$11.284,78 millones a fines de 2009).

Los altos niveles de pobreza y desatención social generan mayores obligaciones sobre el Estado. Esto se ve exacerbado por la volatilidad del gasto social explicada anteriormente, lo cual genera un comportamiento presupuestario procíclico. En otras palabras, cuando los ingresos fiscales aumentan, las necesidades sociales impiden que se proceda al ahorro, y el gasto aumenta en la misma proporción que lo hace el ingreso. Esta situación se transforma en un círculo vicioso, ya que la falta de ahorro deja al Estado sin recursos cuando los ingresos bajan. Por último, cabe también mencionar que las brechas que debe cubrir el gobierno no sólo se extienden al gasto social, sino también al desarrollo de infraestructura.

Otro aspecto en el que se identifican desafíos para América Latina está en la estructura presupuestaria. Uno de los obstáculos en este ámbito lo constituyen las rigideces que causan los pisos presupuestarios. Estos últimos son normas legales (o constitucionales) que obligan a destinar cierta parte de los fondos públicos a temas específicos. La existencia de los pisos presupuestarios es consecuencia de la volatilidad mencionada, ya que se trata de mecanismos mediante los cuales ciertos sectores se han querido defender ante posibles reducciones en su presupuesto (por ejemplo: militares, educadores). Estos pisos dificultan la programación y asignación de recursos mediante los procesos definidos en el segundo pilar de PbD.

Caso 8 Pisos presupuestarios en Ecuador

En López-Cálix y Melo (2006), una publicación conjunta del BID y el Banco Mundial, se presentan detalles de las preasignaciones presupuestarias en Ecuador (pisos presupuestarios). Al año 2001 en Ecuador había 32 preasignaciones para los recursos tributarios y 25 para los ingresos petroleros, que representaban el 3% del PIB. Al año 2004 las preasignaciones representaban el 4% del PIB (2,4% por ingresos tributarios y 1,6% por ingresos petroleros). En dicha publicación se argumenta: "Históricamente, las preasignaciones han sido una característica del sistema tributario ecuatoriano (...) (que) socavan la eficiencia y la flexibilidad de la gestión presupuestaria" (López-Cálix y Melo, 2006:20-22).

El desorden, la falta de planificación y la escasa capacidad institucional derivan en otro problema estructural para América Latina: la presupuestación continua. Esto último consiste en la toma de decisiones presupuestarias en el transcurso de todo el año fiscal, conforme vayan sucediendo acontecimientos, lo cual se pone en marcha a través de poderes adicionales, como el decreto de gastos de emergencia. Si bien se requiere que exista cierta flexibilidad para situaciones de emergencia, se debe asegurar que la legislación sea adecuada para evitar su abuso, ya que la persistencia de estas prácticas elimina cualquier legitimidad que se le quiera dar al presupuesto.

El último de los desafíos presupuestarios que se mencionan en este documento abarca la distribución de poderes políticos. El poder del Ejecutivo en materia presupuestaria es sustancialmente más alto en América Latina que en los países desarrollados. Esto va de la mano de un bajo nivel de poder por parte del Legislativo.

Dentro de este dificultoso esquema, hay países latinoamericanos que sí han logrado avanzar notablemente en el desarrollo de sistemas de PbD. El cuadro 4 muestra la clasificación de 16 países de la región de acuerdo con el trabajo de Marcel (de próxima publicación). Brasil y Chile son los únicos países de la región que ya han llegado a un nivel de implementación avanzada de PbD. Otros países como Colombia, Costa Rica y México les siguen los pasos, mientras que un grupo más abultado de países está estancado al final de la lista. En estas páginas no se analizarán detalles específicos de cada país.

Cuadro 4

Nivel de implementación de PbD en América Latina

Categoría	Países
Primer grupo: <i>Nivel de implementación alta</i>	Brasil, Chile
Segundo grupo: <i>Nivel de implementación media</i>	Colombia, Costa Rica, México
Tercer grupo: <i>Nivel de implementación insatisfactoria</i>	Argentina, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay

Fuente: Marcel (de próxima publicación).

En términos muy generales, cabe destacar que en algunas publicaciones especializadas del BID (Marcel, de próxima publicación; García López y García Moreno, 2010) se ha observado que los países de la región se encuentran especialmente rezagados en el primer pilar de PbD, el de recolección de información de desempeño. La escasez de información conlleva el poco uso de información para la toma de decisiones en el proceso presupuestario. Por último, la implementación de sistemas de motivación y la capacidad institucional difieren significativamente entre los países de la región, ya que existe un grupo de países que registra avances notables y otro grupo que se halla muy rezagado.

Secuencia de implementación

En Marcel (de próxima publicación) se explica que la implementación de PbD no se refiere a un cambio radical de normas presupuestarias que resultará inmediatamente en mayor eficiencia, eficacia y economía. Por el contrario, la implementación de PbD responde a cambios graduales a través del tiempo que permiten ajustar tanto los procesos presupuestarios como la mentalidad de sus ejecutores. Estos cambios deben representar pasos para generar las

herramientas y las condiciones para la toma de decisiones adecuadamente fundamentadas. Los resultados aparecen lentamente conforme se repita y mejore el proceso presupuestario anual, y conforme las personas involucradas crean en las mejoras que este modelo puede brindar.

La implementación de PbD, además de no tener lugar de forma instantánea, tampoco sigue un orden secuencial específico. No existe una secuencia única o un manual de instrucciones específico para la implementación de PbD. Cada país debe identificar su estado actual respecto de las áreas vinculadas a PbD para proceder a realizar las reformas más sensatas. El gráfico 8 muestra el avance cronológico de implementación de PbD en dos de los países más avanzados de América Latina: Chile y México. A continuación se describen algunas de las diferencias y similitudes entre estos dos casos según lo presentado en Marcel (de próxima publicación).

Gráfico 8
Los casos de Chile y México



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Marcel (de próxima publicación).

Hay dos importantes diferencias a tener en cuenta entre los casos de Chile y México. En primer lugar, mientras que Chile empezó con el desarrollo de sistemas de información, México comenzó con un grupo de reformas dirigido hacia la planificación y el establecimiento de objetivos. Para más detalle, en el caso chileno, al inicio se pusieron en práctica sistemas de análisis ex ante (diferentes de la información de desempeño) para crear una costumbre de toma de decisiones sustentadas. En México, la reforma del sistema presupuestario de 1997 enfatizó la planificación estratégica hacia el futuro, aunque también marcó pautas para la generación de información y la administración por objetivos. La segunda diferencia entre estos dos casos pasa por el tiempo de espera entre reformas. Mientras que en Chile han sido muy pacientes y las reformas han estado siempre distanciadas por al menos dos años, en México se ha avanzado con mayor prisa.

Los casos de Chile y México también tienen un aspecto en común muy importante: en ambos se ha buscado desarrollar el pilar de información de desempeño al inicio de las reformas. Si bien en el párrafo anterior se destaca que el primer paso no fue idéntico en ambos países, es notorio que la generación de información de desempeño

constituya el denominador común entre las primeras dos o tres reformas. Este aspecto resulta bastante lógico, ya que sería imposible enfocar el trabajo hacia el desempeño si no se conocen los resultados de la gestión.

La principal lección de este análisis es que no existe una hoja de ruta única para proceder a implementar PbD. Cada país debe marcar sus prioridades y proceder a fortalecer su capacidad dentro de los cuatro pilares que conforman este modelo.

Referencias

Aldunate, E. 2009. "Actualidad y futuro de los sistemas nacionales de inversión en América Latina". En: *Efectividad en el desarrollo y gestión presupuestaria por resultados* (pp. 77-115). Brasilia: BID.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2006. *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington, D.C.: BID.

Dirección de Presupuestos. s/f. *Informe del Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES)*. Santiago de Chile: Ministerio de Hacienda de Chile. Disponible en <http://www.dipres.cl>

DNP (Departamento Nacional de Planeación). s.f. *Programa Visión Colombia 2019*. Bogotá: DNP. Disponible en: <http://http://www.dnp.gov.co/>.

García López, R. y M. García Moreno. 2010. *La gestión para resultados en el desarrollo*. Washington, D.C.: BID.

IFAI (Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos). s.f. *Marco normativo*. Ciudad de México: IFAI. Disponible en <http://www.ifai.org.mx/>.

-----, 2010. *7mo informe de labores al H. Congreso de la Unión: 2009*. Ciudad de México: IFAI.

López-Cálix, J. R. y A. Melo. 2006. *Creación de espacio fiscal para reducir la pobreza* (Vol. I. Informe). Washington, D.C.: BID y Banco Mundial.

Marcel, M. De próxima publicación. *Presupuesto basado en desempeño*. Washington, D.C.: BID.

OSCE Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado). s.f. *Creación del OSCE*. Lima: OSCE. Disponible en <http://www.osce.gob.pe>.

Shah, A. y C. Shen. 2007. "A Primer on Performance Budgeting." En: A. Shah, *Budgeting and Budgetary Institutions* (pp. 137-177). Washington, D.C.: Banco Mundial.

Subdirección de Estudios Económicos y de Mercado. 2011. *Reporte Anual de las Contrataciones Públicas 2010*. Lima: OSCE.

Tribunal de Contas da União. 2010. *Manual de auditoria operacional*. Brasilia: Seprog.



La participación ciudadana en la transformación del Estado: las demandas de democratización y la instancia consultiva de la gestión pública



Luis Ortiz Sandoval

Los cambios en las sociedades latinoamericanas en los últimos años, en particular en lo que se refiere al papel protagonista que jugó la sociedad civil para profundizar la democracia así como para inclinar la balanza política hacia la generación de condiciones de bienestar social, no han llegado, empero, a allanar el camino para superar las estructuras sociales de desigualdad en la región, estructuras que sirvieron ayer a regímenes autoritarios amparados en instituciones burocráticas patrimonialistas y clientelistas y que constituyen hoy un riesgo para que los procesos de democratización y desarrollo socioeconómico se consoliden. Las condiciones de la desigualdad persistente son, por una parte, la distribución asimétrica de los recursos económicos, sociales y culturales, y por la otra, la continuidad de un Estado poco permeable a las exigencias ciudadanas de transformación, de institucionalización de criterios, esquemas y buenas prácticas acordes a un proyecto democrático.

En este sentido, las demandas ciudadanas de democratización no tienen un rumbo definido ni un programa preestablecido. Más bien, desde las múltiples exigencias, tanto de acceso a oportunidades y servicios por parte de los sectores socialmente desfavorecidos, de seguridad social del empleo y del ejercicio de derechos civiles y políticos por parte de sectores medios, así como de garantías para un emprendimiento económico más eficiente por parte de los sectores sociales más favorecidos, se ejercen acciones colectivas contenciosas o de presión hacia el Estado para que éste se convierta en árbitro y garante de relaciones sociales fundadas en la igualdad ante la Ley, en un orden constitucional coherente y un sistema económico-social justo.

En el caso paraguayo, la historia de la burocracia estatal nos muestra que se ha construido un modelo de administración pública que sirvió durante décadas a sostener un régimen de dominación política y no un régimen que conjugue el modelo democrático de participación amplia con un modelo de desarrollo que genere bienestar extendido. En ese sentido, la burocracia pública ha sido ineficaz, ineficiente y no-ecuánime.

Una de las dimensiones constitutivas de dicho modelo fue el *patrimonialismo*, principio según el cual un grupo de poder acapara los recursos administrados por el Estado para beneficio propio, como plataforma de acumulación política y para el control de la asignación de bienes y servicios públicos para garantizar el monopolio del poder. La otra dimensión ha sido el *clientelismo*, que bajo la forma prebendaria estableció un vínculo de dependencia entre el Estado y la sociedad, en particular por parte de los sectores desfavorecidos de la población con respecto a la burocracia pública, para asegurar lealtad política y base social de sustentación a regímenes autoritarios.

En este contexto, la institucionalidad burocrática y la incidencia del Estado en la modernización así como en la democratización de la sociedad en su conjunto, estuvieron regidas por atávicas reglas según las cuales la competencia por el poder era una lucha por la pretensión del monopolio de recursos públicos, objetivo propio de sociedades en que la desigualdad inhibe la participación (y por tanto la oposición y contestación) de la ciudadanía al acaparamiento arbitrario de privilegios. La institucionalización de mecanismos democráticos se vuelve, con ello, un ideal carente de fuerza ante la debilidad del Estado diseñado tácitamente o *ex profeso*, para la vigencia de monopolios políticos, el corporativismo y la desigualdad social.

La exclusión social es una consecuencia de esta configuración y es el problema contra el cual los sectores democráticos de los diferentes estamentos se han organizado, con sus avances pero también con sus contradicciones. La posibilidad de inclusión social y de participación en una nueva configuración del Estado, así, es la condición necesaria de generación de condiciones para el crecimiento económico, en que la población en su conjunto forme parte de la cooperación social y sea por ende *sujeto* (y no objeto) de derechos. Así la ampliación de oportunidades sociales es correlativa con la protección social que el Estado patrocina para evitar la precarización, la pobreza y la marginalidad.

Tanto más el Estado autoritario socavó los mecanismos de participación social, tanto más difirió y dificultó el fortalecimiento de la ciudadanía. Es que quedaba claro para ese modelo estatal que la expansión y consolidación de ciudadanía era una amenaza a su base de sustentación. De ese modo, la *cooptación*, típico mecanismo autoritario según el cual una pequeña parte de un grupo social o de la ciudadanía es asignada unilateralmente como

representante del conjunto, fue una salida para dar la apariencia de procesos participativos (formales), con limitada incidencia en las decisiones de la esfera pública y en la apertura del Estado hacia las demandas democráticas y de bienestar social. Asimismo, la coartada a la participación a través de estos mecanismos generó problemas en la institucionalización de una administración pública centrada en la libertad ante el Estado, la igualdad ante la Ley, en una estricta división de poderes, así como en la soberanía popular, la representación plural, la inclusión social y el control así como la supervisión de la acción pública. La fachada democrática de la participación en regímenes autoritarios tuvo el efecto de disimular la acumulación política (y económica) de grupos poco escrupulosos que consideraron al Estado como botín.

Por ello, la transformación del Estado es de necesidad urgente, en particular el rediseño y democratización de la administración pública, considerando a la participación ciudadana como una dimensión crucial y transversal en la acción pública y en la gestión de políticas. La transversalidad de la participación, no solamente garantiza el control y supervisión de los agentes de gobierno, sea éste nacional o local, sino también otorga legitimidad a un proceso que supone amplios consensos entre los diferentes sectores.

La gestión pública incorpora, con la participación protagónica de la población, la posibilidad de revertir determinados procesos socio-históricos en la configuración del Estado-nación, además del cambio institucional sostenido en el tiempo. La calidad en el servicio y en la función pública (criterio de calidad en la gestión pública) es entonces, por una parte, resultado de las acciones de diferentes sectores de la sociedad civil por rendir un entramado burocrático y el servicio civil más efectivo, eficiente y equitativo, y por la otra, condición necesaria para definir de manera óptima, expeditiva y eficaz, las políticas estratégicas del Estado al servicio de la ciudadanía, en particular los sectores más rezagados que fueron objeto de múltiples atropellos y discriminaciones en los periodos de autoritarismo.

Sin la legitimidad democrática de los procesos de transformación del Estado, éstos podrían caer en el mismo vicio de las reformas estructurales orientadas al mercado de los años noventa, en que la experticia tecnocrática primó sobre las discusiones colectivas y sobre la búsqueda de consensos amplios en la construcción de un Estado capaz y competente para facilitar el desarrollo económico y social.

La participación ciudadana por ello es un elemento que asegura y garantiza a los procesos de innovación de la función pública alcanzar puerto seguro. Factor clave y *transversal* que interpela, desde la sociedad civil, el cumplimiento por parte del Estado de sus fundamentos republicanos y democráticos, la participación es un **proceso** y al mismo tiempo un **resultado** de la transformación democrática de la sociedad.

Por una parte, es un proceso que surge de las exigencias y demandas de varios sectores de la población que pugnan por el acceso a condiciones mínimas de bienestar y desde otros sectores por la generación de incentivos, aspectos que el Estado está obligado a conjugar por la vía del consenso y compromisos. Asimismo la participación es un resultado porque, promovida desde las estructuras estatales para garantizar legitimidad a las reformas y al Estado social de Derecho, se vuelve un mecanismo permanente e institucionalizado de consulta y gestión.

Como lo señala la Carta Iberoamericana de Participación ciudadana en la Gestión Pública, la participación es el motor para garantizar el derecho a informarse sobre los aspectos de interés público, intervenir en los procesos de evaluación, respetar y propiciar decisiones públicas que prioricen el interés general, efectuar solicitudes, proyectos y propuestas en los ámbitos correspondientes, reivindicar derechos en función del ordenamiento jurídico nacional, ejercer el derecho de petición, la acción popular, la acción de amparo o tutela y la acción de cumplimiento. Todo esto, de manera autónoma, gratuita e igualitaria (que se respeten la diversidad y no discriminación) proyectándose a un protagonismo ciudadano consustancial con el Estado que se pretende democrático.

La elaboración de programas para la formación, sensibilización e información (deliberación y comunicación) de los ciudadanos y ciudadanas referidos a su derecho de participación en la gestión pública, son algunos de los aspectos de la *educación para la participación* de modo que se pueda ejercer una implicación integral de la ciudadanía como

resultado de la acción pública para garantizar dicho derecho. La rendición de cuentas a la ciudadanía como un proceso permanente que promueva de manera fácil y transparente la interlocución y evaluación de la gestión pública de acuerdo con los múltiples intereses sociales, es un derecho en que se sustenta el adecuado funcionamiento de la democracia, que garantiza el principio de transparencia del proceso, y al mismo tiempo verifica la efectividad, eficiencia y ecuanimidad de la acción pública.

Es por ello que la lógica de la participación ciudadana, en el marco de la transformación del Estado para garantizar condiciones para el desarrollo económico con bienestar, no puede sino formularse como una circularidad entre el proceso por el cual las acciones colectivas de la sociedad civil organizada inciden en la democratización del Estado y su burocracia, así como el resultado institucionalizado de dichas acciones para que la acción pública (o gestión pública) se desempeñe en un marco de cumplimiento de las leyes y de justicia social en alianza con el papel protagónico de la ciudadanía en la formulación, supervisión y evaluación de las diferentes políticas públicas. Estas deberán regirse a su vez por un marco normativo que asegure, por un lado, la legitimidad democrática de la acción pública con la participación ciudadana y, por el otro, la calidad técnica de dicha acción para el beneficio ponderado de todos.



Cooperación y gobernabilidad



Julia Olmo

Directora para la Cooperación con Iberoamérica y el Caribe

Mi agradecimiento al Gobierno de Paraguay y a la SEGIB por la invitación a la AECID para estar presente en este segundo seminario que alimentará las discusiones de la Cumbre.

Tras los debates de esta mañana estamos ahora en una perspectiva sectorial desde la que abordar la transformación del Estado, desde aspectos más concretos que afectan de modo directo a la definición de las políticas públicas.

La gobernabilidad, se sitúa en el centro de la transformación del Estado y a ella la CE dedica hoy la mayor parte de sus esfuerzos en Iberoamérica.

Partimos de una dinámica de progresos en los últimos veinte años, de avances políticos, económicos y sociales en la región. Progresos que han tenido lugar en un contexto de países de renta media, con diversidad de modelos políticos, donde casi todos coinciden en tener todavía hoy significativas tasas de desigualdad y notables bolsas de pobreza y exclusión social, que dificultan consolidar los logros alcanzados y frenan la consecución de los ODM.

Es precisamente la creencia en la potencialidad de los PRM por lo que la CE sigue trabajando en esta región en un momento en el que muchos donantes se están dirigiendo a otras zonas del planeta mientras atravesamos circunstancias económicas y financieras difíciles en Europa.

No obstante la CE en la región no es la misma que hace 25 años. La necesidad de atender las necesidades de los PMA ha hecho que la participación de AL en la AOD española se haya ido reduciendo, pasando del 43% en el periodo 2003-2004 al 23% en el 2010 al tiempo que la demanda de los socios hacia nosotros ha variado en calidad y modalidades. Los documentos bilaterales que hoy nos ligan, los MAP, son el resultado de un proceso conjunto de diálogo y negociación, con esquemas previsibles de aportes financieros que se instrumentan a través de múltiples instrumentos.

Hemos avanzado y evolucionado al mismo tiempo que ellos, reorientando nuestras prioridades y herramientas para buscar resultados orientados al desarrollo. En este escenario el trabajo en Gobernabilidad ha cobrado un mayor protagonismo hasta constituir un sector prioritario para todos los países de la región.

Gobernabilidad entendida desde una perspectiva pluridimensional, como la capacidad de un Estado, legítimamente establecido, para atender las demandas sociales en el marco del Estado de Derecho, que entiende la Democracia como valor universal, que reconoce los derechos de pueblos y ciudadanos, mujeres y hombres, y que por medio de la participación y el diálogo entre instituciones públicas y grupos sociales es capaz de elegir y decidir la vía hacia un desarrollo sostenible.

Para la CE se trata en suma de contribuir a crear un marco de oportunidades para todos, un Estado que funcione adecuada y democráticamente a través de la generación de políticas públicas que persigan la cohesión social.

Por todo ello, la Gobernabilidad Democrática es una de las prioridades horizontales del III Plan Director de la CE (2009-2012), disfrutando en los últimos años de una dotación media de unos 300 millones de euros anuales para la región iberoamericana. El Plan Director fija, con una perspectiva de derechos y un reconocimiento de la pluralidad y la diversidad, como dimensiones éticas, cuatro objetivos estratégicos, cuyo ejercicio viene determinado por la Estrategia de Gobernabilidad Democrática, Participación Ciudadana y Desarrollo Institucional, elaborada por la CE en 2008.

Así, podemos señalar los siguientes objetivos

- Fortalecer las Administraciones Públicas en pos de mejorar la cohesión social, creando instituciones sostenibles que garanticen la gobernabilidad democrática y sean capaces de elaborar y poner en marcha políticas públicas inclusivas e incluyentes.
- En esta labor está la clave para fomentar desde la cooperación procesos realmente liderados por los gobiernos y sociedades y constituye una respuesta clara a los principios de eficacia de la ayuda.

- Fortalecer la seguridad pública y el acceso a la Justicia y la promoción de los Derechos Humanos.
- Promover la descentralización y la participación ciudadana, fortaleciendo la sociedad civil. Mediante ambas se establecen las relaciones entre el Estado y la ciudadanía, dado que es en el ámbito local donde mas claramente se identifica y se reconoce el ejercicio de los derechos sociales, civiles y políticos.

Adicionalmente me permitiría añadir un objetivo más en Iberoamérica. La CE considera que la gobernabilidad democrática tiene una relación directa con la estabilidad y legitimidad de los gobiernos, con la prevención de los conflictos mediante el dialogo con la sociedad civil, el multilateralismo cooperativo y la prevalencia del DI para permitir gerenciar de forma eficaz los bienes públicos globales y regionales.

Como he señalado antes, trabajar en Gobernabilidad implica necesariamente seguir los principios de eficacia de la Ayuda. Aún cuando existan países en la región que no firmaron ni París ni Accra es indudable que todos comparten, más allá de los términos, los principios generales. No sería imaginable acompañar el fortalecimiento de las Administraciones Publicas sin asumir un elemental principio de alineamiento o de apropiación o perseguir que los resultados de la colaboración se orienten a otros objetivos que no sean los del desarrollo.

De hecho la CE ha iniciado la negociación de Marcos de Asociación con los socios como herramienta básica de aplicación de los principios de eficacia de la ayuda. Hasta la fecha España ha firmado cuatro MAPs, con El Salvador, Ecuador Bolivia y Uruguay y a lo largo del presente año se firmarán con México, Honduras, Costa Rica, Panamá, Cuba, Haití, Venezuela, Colombia, Brasil, Perú y Paraguay. El resto se hará en 2012

En todos ellos, tras un diagnostico compartido con el socio, con el conjunto de actores de la CE, con el resto de donantes, la gobernabilidad aparece como una demanda prioritaria a la que se hace frente no solo a través del fortalecimiento de la capacidad institucional sino también desde la mejora en la prestación de servicios sociales. En este sentido se enmarcan el conjunto de actuaciones, no solo desde el ámbito bilateral, incluyendo Cooperación Descentralizada y ONGD, sino también aquellas que desde los OМУDES se califican como multi-bilaterales y para lo que se emplea una amplia gama de instrumentos: programas, proyectos, asistencias técnicas, cestas de donantes, ayuda programática, apoyo presupuestario general y sectorial...

En este contexto, un elemento fundamental lo constituye el desarrollo de capacidades institucionales y humanas al servicio del bien público. Una tarea que permita modernizar y fortalecer a las administraciones públicas como prestadoras de servicios públicos a los ciudadanos y favorecer la inclusión y representación de grupos tradicionalmente excluidos, bajo los principios de equidad de género, de equidad racial o de etnia.

La AECID desde los 90 contribuyó a esta generación de capacidades para fomentar reformas administrativas en América Latina. Se realizó un esfuerzo notable desde diferentes ámbitos de la AGE, a través de asistencias técnicas, becas... Una oferta con contenidos de formación específicamente técnicos orientados a transferir equipos, conocimientos y capacidades administrativas y organizacionales, con un énfasis en lo que algunos llamarían transferencia Norte -Sur. En este contexto se crearon los tres primeros Centros de Formación de la CE en La Antigua, Cartagena y Santa Cruz de la Sierra y el cuarto abierto en Montevideo hace un par de años.

Mas tarde la inclusión social y la lucha contra la pobreza se han convertido en el desafío de esta región como factores para determinar la legitimidad de los gobiernos. Así el desarrollo de capacidades nacionales, locales... ya no aparece solo como medio para combatir la pobreza y alcanzar los ODM sino también como el legítimo resultado del desarrollo por derecho propio.

En el contexto actual la generación de capacidades se considera un concepto clave para el desarrollo. En la cooperación tradicional se ha pasado de un enfoque de asistencia técnica basada en la Oferta a buscar el desarrollo de capacidades centrado en la Demanda. Cuando el desarrollo es el objetivo no solo es posible sino necesario guiarse por las condiciones reinantes en el país para decidir conjuntamente qué hacer en su favor. Al establecer que

el desarrollo de la capacidad es el resultado al que se aspira, es posible determinar cómo se puede aprovechar mejor la asistencia externa.

Apropiación es por lo tanto la columna vertebral para el desarrollo de la capacidad y para fomentar en consecuencia el fortalecimiento institucional. En este contexto, la AECID está reformulando su tradicional PIFTE. Una reorientación que parte de la evolución de nuestros socios y de la necesidad de integrar a la sociedad civil para resultar eficaces. No obstante gracias a este programa la AECID ha promovido la transferencia de conocimiento de las administraciones públicas españolas a sus homólogas iberoamericanas y de éstas entre sí, creando lazos y redes de conocimiento e impulsando la cooperación sur-sur. Baste señalar que cada año se organizan más de trescientas actividades a las que asisten unos nueve mil funcionarios de la región.

El papel de la sociedad civil es determinante. No se nos puede escapar que los diagnósticos de los Gobiernos sobre éstos, a partir de los cuales plantean sus demandas, a veces no coinciden con los análisis que la academia o los OOH realizan. Es un hecho que países con altas percepciones de corrupción pueden no plantear acciones, por ejemplo, en mejorar de la transparencia. Y es por ello por lo que la sociedad civil ha de quedar integrada en todo el proceso de negociación, planificación, programación, ejecución y seguimiento de acciones de cooperación, para que podamos hablar de apropiación democrática.

Europa se sitúa también en esta línea y en este afán por la eficacia. España, en el marco UE/AL siempre insiste en el significado estratégico de mantener la cooperación con los PRM sobre la base de la necesidad de avanzar en cohesión social, favoreciendo esquemas de división del trabajo y de coordinación de donantes. De hecho, la cooperación europea enfatiza el apoyo a las políticas fiscales, al refuerzo del buen gobierno y de las instituciones públicas, a la inversión productiva para aumentar y mejorar el empleo.

Un caso concreto es el Programa Eurosocietal, que en su segunda fase se llevará a cabo en los próximos años a través del consorcio de instituciones de varios países europeos y americanos, encabezado por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). Programa éste de cooperación técnica de la Comisión Europea para promover la cohesión social en América Latina a través del intercambio de experiencias entre administraciones públicas responsables de la administración de la Justicia, la Fiscalidad y la Educación, entre otros.

Entrando en el ámbito multilateral, España ha venido priorizando las actuaciones en materia de gobernabilidad con la práctica totalidad de sus socios multilaterales. Con el PNUD se crearon a tal efecto dos fondos: el Fondo para la consecución de los ODM creado en 2007 y dotado de 750 MUS\$ que crea a su vez 8 ventanas sectoriales y cuyo diseño y ejecución se lleva a cabo de la mano de los países socios, y el llamado Fondillo, creado en 2006 con 41 M€ (desde 2006 a 2010) bajo el epígrafe “Hacia un Desarrollo Integrado e Inclusivo en América Latina y el Caribe”. Ambos ejemplifican no solo la apuesta de España por un multilateralismo eficaz sino también la importancia de abordar desde este ámbito el fortalecimiento institucional. Otro tanto cabría decir de nuestra alianza con otras agencias del sistema o instituciones financieras internacionales como el BID. En el ámbito iberoamericano igualmente la gobernabilidad es el sector clave en el trabajo con SEGIB y el resto de organizaciones iberoamericanas, especialmente la COMJIB, y así se recoge en los ejercicios de POAs anuales. Entendemos que lo multilateral posee un valor añadido ineludible que posibilita actuaciones de mayor alcance estratégico, con diferente grado de *expertise*, armonizadas con otros donantes y permitiendo sinergias para dar lugar a actuaciones más eficaces y orientadas a resultados de desarrollo.

Y todo ello para perseguir un mayor impacto en el apoyo a la formulación de políticas públicas en cada país, con la fijación de previsiones financieras, con objetivos orientados a resultados de desarrollo, medibles de acuerdo a indicadores previamente acordados y contrastados.

De igual modo, y con el convencimiento de que la integración regional es un camino que también contribuye al Buen Gobierno, la CE ha desarrollado cuatro programas específicos con el SICA, el Mercosur, la CAN y el CARICOM que pretenden abordar desde los ámbitos de la integración incipiente, pautas de buen gobierno y de creación de las bases comunes para la elaboración de políticas públicas.

Como señalábamos mas arriba, los MAP de la CE con los países de la región contemplan todos, sin excepción, esta necesidad conjunta de trabajar en Gobernabilidad. Y ello porque constituye para todos desde aproximaciones distintas, un eje fundamental de las estrategias locales de reducción de la pobreza y la base para el fortalecimiento de un Estado mas justo e inclusivo. Tengo que decir también que no siempre resulta fácil abrir nuevas líneas de trabajo. La fiscalidad es realmente nuestra asignatura pendiente y creo que es mi obligación destacarlo aquí. Y créanme que el mantenimiento de determinados niveles de cooperación con los PRM podrá pasar en el futuro por que los países encaren esta cuestión como su principal camino para la reducción de la pobreza.

En la AEID nos hallamos a las puertas de elaborar un Plan Sectorial en materia de Gobernabilidad. Ya se han elaborado seis en otros tantos sectores. No les oculto que no es tarea fácil. Y no lo es porque hay casi tantas posibilidades de actuación como países, y tantas soluciones legítimas como demandas democráticas. Contamos para ello con el trabajo de 25 años y nuestra ventaja comparativa, y el deseo de actualizar de la mano de nuestros socios nuestra especialización en la región.

Ventaja que se basa en que la política española de Cooperación al Desarrollo ha logrado ser una política autónoma, independiente de las demás políticas, que forma parte de la acción exterior del Estado, que constituye por derecho propio una política publica de carácter social, no vinculada a otros objetivos políticos y económicos, mas allá de nuestras fronteras.

Que parte de un enfoque basado en derechos, sustentada por la ciudadanía española y que persigue una sociedad civil activa para la que la rendición de cuentas es un objetivo irrenunciable y que actúa buscando coherencia con las acciones de nuestra cooperación descentralizada.

En este sentido, las ONGs, como actor de cooperación por derecho propio, están incorporadas a todos los procesos de negociación de los MAPs. Desde sede a través del Consejo de Desarrollo, donde se sienta la CONGDE, y en terreno con los grupos estables de coordinación. Su trabajo en gobernabilidad es fundamental, de ahí que en 2010 se suscribieran convenios para la región iberoamericana solo en este sector por un valor cercano a los 37 M€.

Permítanme que aborde ahora cuestiones más concretas. Aspectos que desde una perspectiva integral son el resultado de los objetivos y líneas estratégicas que hemos señalado al principio y que tienen en cuenta tanto los cambios producidos en el sistema internacional de cooperación, como la propia realidad económica y social de los países socios.

Mejorar la gobernabilidad, el buen gobierno implica, como hemos dicho, fortalecer las Administraciones Públicas e involucrarse con múltiples instituciones además de con los Gobiernos centrales. No siempre es fácil. Existe a veces un cierto recelo a interactuar con la cooperación extranjera, especialmente en ámbitos descentralizados o con los otros poderes del Estado. A veces ese recelo lo es con la propia sociedad civil nacional que toma el relevo, junto a los medios de comunicación y la Academia, en la fiscalización de los poderes públicos ante ese alejamiento de la realidad que a veces tienen los Parlamentos.

La tarea exige por lo tanto, confianza y diálogo entre el sector público y privado, compromisos políticos reales y consensos que alcancen al entramado político y social que legitimen las políticas que se pretenden apoyar. De ahí que las intervenciones hayan de ser más amplias y requieran la utilización de múltiples instrumentos.

La tarea ha de partir de una visión integral. De poco sirve crear nichos de calidad en un sistema que, en su conjunto, está deslegitimado. De ahí que el fortalecimiento de la Administración Pública exija coherencia y sinergias tanto desde la perspectiva del receptor como del donante.

Destacaría nuestro trabajo en Bolivia, donde nuestro apoyo a la construcción del nuevo Estado y a la implementación de una renovada Administración implica dialogo permanente y abierto con todos los niveles. La utilización de instrumentos nuevos como la ayuda programática, apoyo presupuestario general sectorial y territorial, junto a la asistencia técnica tradicional, están permitiendo que la Cooperación se desarrolle sobre bases sólidas. De hecho, es país piloto para la UE en DOL y esperamos avanzar en ejercicios de programación conjunta. Ha sido también escenario del examen del CAD al que como Agencia de cooperación nos hemos sometido este año y hasta el momento las valoraciones recibidas han sido muy positivas.

O la experiencia en El Salvador con la creación del Fondo de Fortalecimiento Institucional, que actúa como un fondo de apoyo presupuestario para el reforzamiento de planes de fortalecimiento de las políticas públicas al que se suma, entre otros, el trabajo con Red Solidaria, mediante apoyos presupuestarios que sustentan este programa nacional de reducción de pobreza desde 2006, que viene desarrollando la AECID junto a la Unión Europea. El objetivo es la reducción de la pobreza en todas sus dimensiones, apoyando la implementación de Comunidades Solidarias rurales, integrando la financiación al presupuesto nacional. La AECID se sumó desde 2006 con 4 MEuros y continuará, de acuerdo con las previsiones del MAP para el período 2011-2014, un financiamiento en torno a 18 MEuros.

Fortalecer la seguridad pública está hoy a la cabeza de nuestra agenda en CA. La CE consciente de la crítica situación de seguridad que atraviesa el istmo, que está afectando a la propia institucionalidad de la región y amenazando con empañar los avances en desarrollo, ha promovido desde el primer momento la necesidad de abordar este tema tanto desde el ámbito regional como bilateral. Nos sentimos realmente orgullosos de acompañar al SICA desde que decidiera convocar la Conferencia de Seguridad que tendrá lugar la próxima semana en Guatemala. Será una cita también para la sociedad civil y el sector empresarial donde se conjuguen acciones bilaterales con iniciativas regionales, visión integral, reforma de la Justicia y defensa de los DDHH y donde la cooperación internacional trabaja en pos de fortalecer esos Estados hoy amenazados y debilitados por la amenaza del narcotráfico en la región. Todo ello con el convencimiento de que inseguridad es igual a subdesarrollo y que en consecuencia no es posible alcanzar el buen Gobierno y una sociedad sin excluidos sin instituciones fuertes. Lo saben bien el PNUD, el BID y otras instituciones de esta mesa quienes como nosotros forman parte del Grupo de amigos de la Conferencia.

Igualmente situamos la Construcción de Paz como un objetivo básico y elemental para el Buen Gobierno y así planteamos nuestro trabajo en Colombia.

Respecto del nexo entre gobernabilidad y descentralización, la AECID ha trabajado desde finales de los ochenta para trasladar a los gobiernos centrales la importancia de la misma con el convencimiento, desde nuestra propia experiencia, de que desde lo local se incrementa la eficacia de las políticas públicas y la mejora en la prestación de los servicios sociales. Con tal motivo se creo en CA Fundemuca, fundación que persigue el desarrollo municipal y que ha contribuido a crear asociaciones de municipios en la región, y reforzado capacidades institucionales y técnicas con programas de desarrollo local. Este instrumento se complementa con el Programa Municipia, mediante el cual entes locales españoles, fondos municipales y regionales realizan proyectos de desarrollo local con municipios americanos, poniendo especial énfasis en el desarrollo transfronterizo.

Permítanme por último que me detenga en la importancia de la Cooperación Sur-Sur en este ámbito. La AECID prioriza el fortalecimiento de la capacidad de los países socios para actuar como agentes de cooperación sur-sur. Hemos acompañado a Chile, Perú, Uruguay, Panamá, Ecuador... y a algunos otros en la gestación y creación de sus agencias de cooperación, en la formulación de su legislación en la materia, cada una diferente y conforme a sus intereses en este ámbito. Paralelamente, buscamos promover en la región cada vez más experiencias en cooperación triangular y sistematizarlas para huir del hecho de que, como supuestos actores del Norte, nuestra intervención se

limite al ámbito financiero. Somos muy conscientes de que existen capacidades, experiencia y ventajas comparativas en la región para trabajar de forma exitosa en países de menor desarrollo relativo y somos también conscientes que la experiencia española no es la única exportable. Hemos trabajado con éxito en triangulación en la emergencia de Haití y lo seguiremos haciendo en la reconstrucción. Hemos avanzado con Argentina en el Pro Huerta en Guatemala y estamos hablando con Brasil para triangular con la SEPPIR en materia de equidad racial. El próximo informe de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, que elabora anualmente la SEGIB, recogerá el trabajo que España y Chile venimos realizando con Paraguay para el fortalecimiento de la Función Pública paraguaya al servicio de la ciudadanía. Es para nosotros un caso exitoso que continuará en los próximos años y que entra de lleno en el tema que hoy nos ocupa.

Para resumir, la Gobernabilidad democrática es un sector prioritario para la CE, al objeto de permitir consolidar los avances hacia un desarrollo sostenible. Este ejercicio requiere por parte de los Estados, diálogo y grandes consensos hacia la cohesión e inclusión social para lograr una ciudadanía cívica y social. No obstante, el esfuerzo principal ha de venir de la propia región y de su sociedad civil

Para España la transformación y modernización del Estado, el fortalecimiento institucional y de la sociedad civil, la capacidad de consenso y de diálogo, el equilibrio regional y la integración europea, estuvieron y siguen estando en la base de nuestro desarrollo. De ahí que para todo ello pueden contar y seguir contando con el apoyo de la CE hacia el desarrollo.



Situación actual y avances recientes en la institucionalización de la gestión por resultados en América Latina y el Caribe



Roberto García-López
Mauricio García Moreno

<http://www.iadb.org>

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

Introducción¹

En la década de 1980, los países de América Latina y el Caribe (ALC) emprendieron un proceso de reforma del Estado provocado básicamente por: i) el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, imperante desde los años cincuenta, que impulsó el desarrollo de la capacidad industrial de los países mediante la intervención estatal y ii) la crisis de la deuda externa que impactó gravemente la economía de la región. Las reformas, producidas en el contexto del surgimiento del modelo neoliberal y de los cambios que experimentaban los Estados de los países desarrollados, priorizaron la dimensión financiera de la crisis e iniciaron cambios orientados al ajuste fiscal, la reducción del Estado y la apertura comercial.

Ni el modelo de sustitución de importaciones ni las reformas posteriores dieron pasos importantes para dotar a los Estados latinoamericanos de capacidades administrativas acordes con los principios del Estado de Derecho ni con las funciones que les corresponde desempeñar. En América Latina y el Caribe ningún país completó la construcción del modelo burocrático weberiano que a las naciones desarrolladas les permitió, entre otras ventajas, profesionalizar la administración pública, separar los asuntos públicos de los privados, e implantar un sistema de méritos para el reclutamiento y la promoción del personal. Aunque en ALC se implantaron importantes núcleos de excelencia y de reglas de mérito en el servicio público en varios países, estos han convivido con el patrimonialismo y con la designación de los cargos a través de prácticas clientelistas (CLAD, 1998).

Además, los Estados se han visto enfrentados a cambios tanto en sus funciones como en las demandas y expectativas de los ciudadanos. La universalización de la educación básica, registrada en la mayor parte de los países, ha traído consigo votantes mejor informados que los que existían hace un cuarto de siglo; la expansión de los derechos ciudadanos de los niños, las mujeres, las poblaciones indígenas y los discapacitados ha obligado a crear políticas públicas distintas de las tradicionales; la preocupación por el manejo sostenible del medio ambiente ha forjado nuevas áreas de gestión gubernamental. Por otra parte, los avances en la comunicación y en la informática han permitido que el ciudadano común tenga acceso a más información sobre el quehacer de los gobiernos. Estos factores han generado demandas por un acceso más igualitario a los recursos públicos y por servicios de mejor calidad, presionando a las autoridades políticas y a los directivos de las instituciones a gestionar de una manera más eficaz y eficiente.

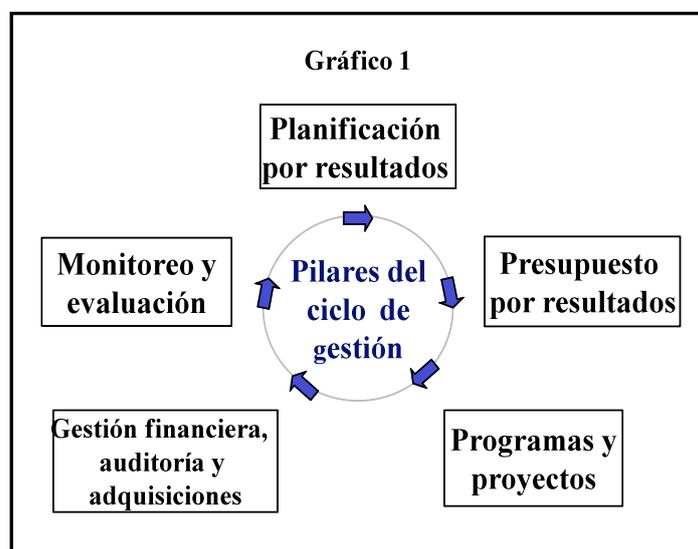
Por lo señalado, el punto de partida de ALC en cuanto a la reforma del Estado es muy distinto de aquel que se observa en los países desarrollados. Por un lado, existen rémoras del patrimonialismo, es decir, de la falta de distinción entre lo público y lo privado, que conviven con estructuras inflexibles y con lógicas centradas en el procedimiento. Por el otro, concurren nuevas demandas ciudadanas y se crean nuevas funciones propias de la globalización de los mercados y de los derechos sociales. Todo esto, en el contexto de recursos fiscales escasos en relación con las demandas sociales, lo cual limita la capacidad de acción del Estado.

Este punto de partida condiciona la manera en que debe plantearse y llevarse a cabo el proceso de reformas del Estado. Así, mientras la gestión para resultados nace en los países desarrollados para enfrentar las crisis fiscales y financieras y mantener el nivel de desarrollo ya alcanzado, en ALC su propósito es acelerar el paso para alcanzar un nivel de desarrollo mayor, por lo que se habla de *Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD)*. Esto exige una mirada integral que permita observar la congruencia y la articulación de los distintos sistemas que componen la administración pública (planificación, presupuesto, gestión financiera, y monitoreo y evaluación) y también reclama un análisis de la cadena de procesos que abarcan desde las ofertas que hacen los gobernantes hasta los servicios que efectivamente se entregan a los ciudadanos.

¹ Este artículo es un extracto de algunas secciones del libro *La gestión para resultados en América Latina y el Caribe: avances y desafíos* de Roberto García López y Mauricio García Moreno (BID, 2010).

Avances de la GpRD en América Latina y el Caribe

De acuerdo con el modelo del BID-PRODEV (Sistema de Evaluación PRODEV / SEP), es posible analizar la capacidad institucional de los países de la región para implementar una gestión pública basada en resultados. El SEP divide el ciclo de gestión en cinco pilares: i) planificación orientada a resultados, ii) presupuesto por resultados (PpR), iii) gestión financiera, auditoría y adquisiciones, iv) gestión de programas y proyectos, y v) monitoreo y evaluación (gráfico 1).



Los cinco pilares del ciclo de gestión examinan los elementos indispensables para que el proceso de creación de valor público esté orientado a lograr resultados. Estos elementos se ordenan en tres categorías: componentes (16), indicadores (37) y requisitos mínimos o variables (141). Los requisitos mínimos se califican con una escala que va de cero a cinco, en la que cinco es la situación óptima. Los indicadores y los pilares también se califican con la misma escala. El promedio de todos los indicadores deriva en un índice que muestra la capacidad de GpRD de un país.

Debido a que el examen del ciclo de gestión requiere recabar información sobre un amplio espectro de temas, el SEP se enfoca solamente en aquellos aspectos que están relacionados directamente con la GpRD o que son indicadores de la capacidad de GpRD. Por lo tanto, este instrumento no ofrece un análisis de cada uno de los pilares con la profundidad y el detalle con que lo hacen los instrumentos especializados en una sola temática, como es el caso de los diagnósticos de la gestión financiera pública.²

Hay que advertir también que el instrumento analiza el ciclo de gestión solamente en el ámbito de la administración nacional central; por lo tanto, no indaga sobre las entidades autónomas, las empresas públicas o los gobiernos subnacionales.³

² Se refiere al Marco de Referencia para la Medición del Desempeño en Materia de Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA, por sus siglas en inglés) o a la Evaluación de la Responsabilidad Financiera Pública (CFAA, por sus siglas en inglés).

³ Las evaluaciones se realizaron entre mediados de 2007 y mediados de 2009. El universo de análisis estuvo constituido por las administraciones centrales de 25 países de ALC: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago y Uruguay.

Cuadro 1

Pilares de la GpRD según el nivel de desarrollo

Pilar de la GpRD	Total	Nivel de desarrollo de la GpRD		
		Alto	Medio	Bajo
Planificación para resultados	2,3	3,5	2,3	1,6
Presupuesto por resultados	1,4	3,1	1,3	0,5
Gestión financiera, auditoría y adquisiciones	2,5	4,0	2,5	1,5
Gestión de programas y proyectos	1,9	3,1	1,9	1,0
Monitoreo y evaluación	1,6	3,8	1,3	0,7
Índice de GpRD	1,9	3,5	1,9	1,1

El índice SEP resume las capacidades institucionales de los países en los cinco pilares del ciclo de gestión. El índice promedio para el conjunto de ALC es de 1,9 sobre 5, lo que indica que la región se encuentra en una fase inicial de implementación de la GpRD y que aún no ha llegado a la mitad del camino (véase el cuadro 1).

Cuadro 2

Nivel de desarrollo de la GpRD por países

Nivel de desarrollo de la GpRD	Países	Índice de GpRD
Alto	Brasil, Chile, Colombia, México	> 3,0
Medio	Argentina, Barbados, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay.	< 3,0 > 1,5
Bajo	Bahamas, Belice, Guyana, Haití, Paraguay, Surinam.	< 1,5

El resultado de los estudios muestra la existencia de fuertes diferencias entre los países de la región. Se los ha agregado en tres grupos, según el índice de GpRD. El primer grupo está conformado por los países que obtuvieron un índice de 3 o superior; el segundo, por los países que obtuvieron índices entre 1,5 y 3; y el tercero, por países que obtuvieron índices menores a 1,5. Más de la mitad de los países (15) se ubican en el grupo intermedio (véase el cuadro 2).

Respecto de las diferencias de nivel de desarrollo de la GpRD entre los países, se puede apreciar que los que poseen un índice alto son Brasil, Chile, Colombia y México, que conforman un pequeño grupo de avanzada en cuanto a innovaciones gerenciales. Estos países le llevan una gran ventaja al resto en todos los pilares, particularmente en PpR y M&E, sin los cuales sería imposible implementar la GpRD. Este grupo también presenta un mayor equilibrio entre los pilares, lo que muestra el efecto integral que tiene el desarrollo de la GpRD en una fase avanzada.

Además de los cuatro países del grupo de alto desarrollo, resalta la posición de Costa Rica y de Perú como líderes del grupo de nivel medio de desarrollo de la GpRD. Conviene destacar el hecho de que solamente seis de los 25 países obtuvieron puntajes significativamente superiores al promedio de la región (1,9) y que 13 países se situaron entre 1,5 y 2.

Así como existen diferentes grados de desarrollo de la GpRD entre los países, los pilares de la GpRD también muestran una evolución desigual. La comparación en cuanto a los pilares indica que la gestión financiera, de

auditoría y adquisiciones (GFAA) (2,5) y la planificación para resultados (PpR) (2,3) son los más avanzados en términos relativos.

En cuanto al pilar de planificación, se observa que la mayoría de los países ha establecido leyes e instituciones con un enfoque menos centralista que el anterior, pues toman en cuenta el mercado como un componente importante del desarrollo.

El pilar de presupuesto por resultados (PpR) es el menos desarrollado de todos, por lo que ALC todavía tiene que recorrer un largo camino para lograr su institucionalización. La inmensa mayoría de los países aún presupuesta en base a insumos y asigna los recursos de manera “incrementalista”, sin considerar los resultados de la gestión durante el proceso de análisis y de elaboración del presupuesto.

Por otro lado, varios países realizan algunas prácticas presupuestarias que paulatinamente están 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 promuevan e incentiven un manejo fiscal previsor y responsable. 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 para 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 GFP, 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 GFP no está construida en base a los conceptos de la GpRD, sino que está basada en la lógica tradicional 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. Cabe destacar que el fortalecimiento del pilar de GFP contribuyó de manera fundamental a mitigar los efectos de la crisis financiera internacional en ALC. En efecto, la mayoría de los países de la región cuenta con presupuestos equilibrados, programas fiscales sólidos y un manejo acertado de los riesgos fiscales, incluida la deuda pública, lo que les permitió absorber mejor que en ocasiones anteriores el impacto de esta crisis.

En el pilar de gestión de programas y proyectos la evaluación ex ante de los proyectos es el componente más institucionalizado, aunque la vinculación de esas evaluaciones con el proceso de asignación presupuestaria sea débil.

El problema central de la gestión de programas y proyectos radica en la ausencia de dispositivos institucionales para asegurar la calidad de los bienes y servicios producidos. Pocos países disponen de estrategias permanentes para este fin y, salvo en el sector salud, no es frecuente que los sectores cuenten con estándares de calidad. Además, los sistemas de información existentes no siempre aseguran la calidad de los datos acerca de lo que se produce, lo cual compromete el avance de los pilares de PpR y M&E.

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. Por otro lado, la evaluación está menos desarrollada que el monitoreo. Sólo los cuatro países avanzados en la implementación de la GpRD han logrado construir la capacidad institucional necesaria para evaluar los efectos y los impactos de sus programas y proyectos. Sin un análisis evaluativo, 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.

Del análisis realizado se destacan los siguientes aspectos que caracterizan la situación de la implementación de la GpRD en ALC:

- *En su conjunto, la región se encuentra en una etapa inicial del proceso de implementación de la GpRD, aunque cada uno de los países muestra diferentes avances en su institucionalización.* En un extremo, un pequeño grupo está consolidando sistemas orientados a medir y a analizar los resultados de la gestión del sector público para usarlos en las decisiones técnicas y políticas; en el otro extremo, se encuentran los países con sistemas básicos que responden a la lógica de la gestión burocrática tradicional. Entre ambos extremos, se ubica la mayoría de los países de la región que, en general, exhiben una institucionalización incipiente.
- *Existe un proceso de reforma y de fortalecimiento de las instituciones que busca mejorar la gestión pública.* Desde finales de la década anterior, y con mayor énfasis a partir de 2005, la mayoría de los países ha emprendido cambios institucionales que apuntan a una gestión pública más orientada a 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.
- *El proceso de institucionalización de la GpRD todavía es atomizado o parcial.* En general, las reformas implementadas no toman en cuenta el conjunto de instituciones y de procesos involucrados en la creación de valor público y, por lo tanto, no prevén las articulaciones necesarias entre los pilares del ciclo de gestión. Esto ha motivado la creación de mecanismos y de instrumentos aislados que compiten unos con otros y que carecen de cohesión. En algunas ocasiones, esta práctica desalienta y demora la implementación de una cultura orientada a la GpRD.
- *Sin embargo, en algunos países se verifica un retroceso en la consolidación institucional de los sistemas de gestión pública, ocasionado por prácticas políticas que no coinciden con la profundización de la democracia.* Este grupo lo integran tanto los países pobres como aquellos que gozan de rentas media y media alta.

Avances recientes en la región

Como se ha visto, en ALC está en marcha un proceso de reforma y de fortalecimiento de las instituciones que busca orientar la gestión pública hacia el logro de resultados. A continuación se examinarán los recientes y más destacados avances de los países de la región.

Planificación

Se registran esfuerzos crecientes en los países para institucionalizar sistemas de planificación articulados con los procesos presupuestarios y coordinados con el seguimiento y la evaluación. Se encuentran a la vanguardia Brasil y Colombia que, con base en una legislación consistente y en metodologías rigurosas, han logrado establecer instituciones sólidas. Los avances de Brasil datan de 1995 y se caracterizan por articular en una sola cartera, el *Ministerio de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão*, las funciones de planificación y presupuesto, en un esquema en el cual la planificación desempeña un papel preponderante. En el caso de Colombia, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), institución con una trayectoria de varias décadas, se encarga de la planificación de mediano plazo y dispone de sistemas maduros para la programación y el seguimiento de los recursos de inversión y la evaluación de políticas y programas.

En los últimos años, varios países han iniciado procesos tendientes a fortalecer los sistemas nacionales de planificación, con énfasis en el desarrollo de capacidades para la planificación a mediano plazo y el seguimiento de los objetivos de los planes de gobierno. Entre los países que trabajan con esta perspectiva, se destacan Costa Rica y Ecuador. Además, México y Perú realizan esfuerzos tendientes a robustecer el vínculo de la planificación con el presupuesto mediante el fortalecimiento de los procesos de programación, en el marco de la implementación del presupuesto por resultados.

Asimismo, varios países han formulado visiones a largo plazo como un marco para orientar la priorización de las políticas de mediano plazo y para enrumbar las acciones estratégicas tanto del sector público como del privado. Estos instrumentos se han elaborado mediante amplios procesos de consulta al sector privado y a las organizaciones de la sociedad civil. Siete países han desarrollado estas visiones de largo plazo: Brasil, Colombia, Costa Rica, Jamaica, México, Panamá y Trinidad y Tobago.

Presupuesto

Aunque, como se ha visto, el área de presupuesto por resultados es particularmente débil entre los países de la región, durante los últimos años se observa un interés creciente por implementar procedimientos que permitan evaluar la calidad del gasto público. Chile es el referente al que todos los países miran en este campo, pues mediante un proceso que se inició a mediados de la década de 1990, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda ha institucionalizado un sistema mediante el cual las decisiones presupuestarias consideran la información sobre el desempeño de los ejecutores del gasto público.

Durante los últimos años, varios países han emprendido reformas para implementar un presupuesto por resultados. Entre ellos se destacan México y Perú. Este último inició un proceso de construcción gradual del PpR mediante el establecimiento de algunos programas estratégicos para el desarrollo social del país. México, por el contrario, optó por una estrategia de implementación más amplia, que involucró a toda la administración pública, tanto en el ámbito nacional como en el subnacional. Por coincidencia, ambos países iniciaron sus reformas mediante leyes aprobadas en 2007. El último país en sumarse a este tipo de reformas ha sido Paraguay, pues en 2011 aprobó una ley para implementar el presupuesto por resultados.

Cabe anotar que algunos gobiernos subnacionales de países federales o descentralizados como Brasil, Colombia y México también han iniciado procesos orientados a implementar el presupuesto por resultados. Este es el caso de Minas Gerais y Ceará en Brasil, de Medellín y Antioquia en Colombia y del Distrito Federal de México.

Gestión de programas y proyectos

La gestión de programas y proyectos ha merecido la atención de los gobiernos de la mayor parte de los países de ALC desde hace varios años. Los esfuerzos más consistentes se han realizado en las áreas de evaluación ex ante de proyectos y la planificación sectorial de mediano plazo. Así, países como Nicaragua, República Dominicana y Uruguay están desplegando iniciativas para institucionalizar y perfeccionar los sistemas de inversión pública. Además, la mayoría de los países de la región cuenta con planes sectoriales de mediano plazo en salud y educación alineados con los objetivos de desarrollo del milenio (ODM).

No obstante, son pocas las intervenciones sectoriales que han conllevado cambios integrales en la gestión. Entre ellas cabe destacar la realizada por el Ministerio de Salud de Brasil que supuso cambios sistémicos importantes. En efecto, el Ministerio puso en marcha una reforma que abordó la construcción de una agenda estratégica de resultados, la alineación de la estructura organizacional en torno a los objetivos de esa agenda, y la construcción de un sistema de seguimiento y evaluación fuertemente enfocado hacia el uso gerencial. Por otra parte, a través de su Programa de Mejoramiento de Gestión, Chile ha desarrollado incentivos para mejorar el desempeño de las

instituciones y sus funcionarios, y ha puesto en marcha un sistema de certificación de los sistemas de capacitación, evaluación del desempeño, atención ciudadana, planificación y control de gestión, entre otros aspectos clave.

Seguimiento y evaluación

En el área de seguimiento y evaluación se observan importantes iniciativas en cuatro países: Brasil, Chile, Colombia y México. Brasil cuenta con el Sistema de Seguimiento y Evaluación de Programas y Políticas Sociales del *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*; Chile dispone del Sistema de Control de Gestión del Ministerio de Hacienda; Colombia basa sus funciones de SyE en el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia), y México cuenta con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Todas estas instituciones cuentan con normas, sistemas e instrumentos para el seguimiento y la evaluación de las políticas, de los programas y de los proyectos, particularmente aquellos relacionados con el desarrollo social.

En el caso de Chile, el Sistema de Control de Gestión es una de las herramientas del presupuesto por resultados, lo cual asegura el uso de la información de SyE en la toma de decisiones no solo presupuestarias sino también de gestión. El sistema se basa tanto en indicadores de desempeño como en evaluaciones institucionales y de programas. Además, está apuntalado por mecanismos de incentivos económicos que fomentan la eficiencia y eficacia tanto de las instituciones públicas como de sus funcionarios. Varios elementos del sistema han sido evaluados y certificados por órganos independientes del gobierno. Los sistemas de Brasil, Colombia y México se encuentran en un estado avanzado de institucionalización, aunque su uso como herramientas para la toma de decisiones aún requiere que se efectúen mayores adelantos. Cabe mencionar que Perú se encuentra desarrollando un sistema de SyE como parte de sus esfuerzos por implementar un presupuesto por resultados.

Por otro lado, varios países de la región están construyendo sistemas de seguimiento basados en indicadores de desempeño. Algunos de estos sistemas han sido construidos para realizar el seguimiento de los objetivos establecidos en las agendas presidenciales, lo que indica un interés creciente de parte de los mandatarios en impulsar este tipo de herramientas.

Desafíos de la agenda para la implementación de la GpRD en ALC

Aunque cada país muestra 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 a fin de 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. No obstante, hay que tener presente que no existe un programa o una agenda válida 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. El siguiente es un decálogo para impulsar la institucionalización de la GpRD en ALC.

- 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 los gobiernos, así como también las estrategias y los programas para lograrlos, las metas que se proponen alcanzar y los indicadores para observar su avance. 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 un trabajo articulado entre las entidades encargadas del plan y del presupuesto.

- 2. Implementar el PpR gradualmente.** El objetivo central del PpR es introducir en el proceso presupuestario un conjunto de procedimientos y de información que conduzca a las instituciones a actuar en función de los resultados preestablecidos en los objetivos prioritarios. 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.
- 3. Reforzar 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 proyectos estén disponibles oportunamente y en los volúmenes acordados. Para incrementar la transparencia en la asignación y en la ejecución, y para elevar la eficiencia en el uso de los recursos públicos se requiere: i) 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); ii) que las normas que regulan dichos subsistemas estimulen la iniciativa de los gerentes públicos para alcanzar los resultados; iii) realizar una gestión de riesgos fiscales que contemple todos los pasivos contingentes, y iv) 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 de registro y de información de las transacciones fiscales del Estado y expandirlos a todo el sector público, tanto en el ámbito nacional como en el subnacional. Para ello, se deben consolidar sistemas que aseguren: i) la oportunidad de la provisión de bienes y servicios para alcanzar los resultados previstos, ii) procesos competitivos y ampliamente conocidos por compradores y por proveedores, iii) el acceso sin restricciones a todos los proveedores que estén en condiciones de competir, iv) mecanismos que garanticen que los precios y la calidad de los bienes y servicios adquiridos sean adecuados, y v) 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 ello, es necesario realizar un control ex ante más efectivo pero limitado, y fortalecer un control a posteriori orientado a promover el logro de los resultados. Para ello se requiere: i) contar con oficinas de control interno articuladas para la función gerencial de las instituciones, ii) implementar sistemas de información e indicadores sobre los resultados de la gestión institucional, iii) 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. Además, es necesario que se garanticen: i) la independencia real de las entidades superiores de fiscalización, ii) sistemas de información sobre los

resultados de la gestión institucional, iii) instrumentos y procedimientos de auditorías de desempeño, y iv) 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. Además, es indispensable fortalecer la evaluación ex ante de los proyectos, procurando su correspondencia con los objetivos y las estrategias nacionales de mediano plazo. Para ello resulta necesario: i) 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 ii) 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 promueve en la sociedad. Para que los sistemas de monitoreo y de evaluación alcancen a todos los pilares del ciclo de gestión es necesario: i) 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, ii) institucionalizar el uso de indicadores con el apoyo de sistemas de información que recojan, agrupen, vigilen y difundan los resultados alcanzados, iii) asegurar mecanismos e incentivos para el uso de los informes de evaluación y de monitoreo, y iv) 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.
- 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. La creación de equipos con cuadros profesionales que operen las decisiones gerenciales en una cultura de resultados es una base fundamental para el éxito de la implementación de la GpRD. Estos profesionales deben capacitarse y entrenarse permanentemente, gozar de las remuneraciones adecuadas y de estabilidad laboral, y su desempeño debe evaluarse de manera técnica. Los aspectos sobre los que es necesario trabajar son: i) un marco legal e institucional para la gestión de los recursos humanos que estimule el logro de resultados e incentive el buen desempeño, ii) un sistema de contratos de desempeño para los gerentes públicos, y iii) la capacitación permanente en GpRD para los empleados públicos de todos los niveles: gerentes, técnicos superiores y prestadores de servicios.



Reformas del Estado: Gestión Territorial



El presente documento ha sido preparado por la Secretaría Técnica del Programa Iberoamericano de Cooperación en Gestión Territorial, Prot territorios, perteneciente a la Secretaría General Iberoamericana, SEGIB. Su contenido se basa en trabajos realizados bajo la coordinación técnica de Rafael Echeverri y con el concurso de Marcelo Duncan, Octavio Sotomayor, Hernando González, Ana María Echeverri, Ana Carla Miranda y María José Gómez.

Reformas del Estado: la Gestión Territorial

Un componente fundamental de la segunda generación de reformas del Estado ha sido gestada en torno a la adopción del enfoque territorial en múltiples políticas sectoriales de carácter económico, ambiental y social. Nuestros países han formulado e implementado un amplio conjunto de políticas, desarrollos legislativos, reformas institucionales, ajustes en procesos de planificación y gestión basadas en el paradigma de la Gestión Territorial. Estos desarrollos institucionales han acercado las estrategia sectoriales a los principios de carácter transversal y sistémico del ordenamiento territorial, la descentralización, la articulación de políticas y la participación.

La **Gestión Territorial** es el conjunto de arreglos institucionales y acciones que generan capacidad para atender, en forma integral y sinérgica, las necesidades de desarrollo de un espacio geográfico delimitado, a través de estructuras denominadas **Territorios** que: (i) garanticen gobernabilidad a las intervenciones realizadas por un conjunto de políticas públicas que concurren en él (**Articulación de políticas**), (ii) promuevan la correspondencia de la responsabilidad de cada nivel territorial (local, regional, nacional, internacional, global), a la naturaleza y nivel geográfico (escala) de los problemas y desafíos del desarrollo, (**Descentralización - globalización**), y (iii) movilicen las energías sociales de organizaciones, agentes y actores, con base en su identidad y cultura, en modelos de acción colectiva, corresponsabilidad y cogestión público - privada, basada en negociación del conflicto, inherente al territorio, y acuerdos, pactos y compromisos con reconocimiento y legitimidad política (**Participación**).

Estos modelos de política pública han ido presionando reformas que se traducen en la necesidad de una nueva relación de coordinación entre las estrategias de Ordenamiento Político Institucional del Territorio, Ordenamiento Físico Espacial, Ordenamiento de los Usos del Suelo, Políticas de Desarrollo Regional, Local, Urbano y Rural, donde las políticas sectoriales económicas, sociales y ambientales se ven obligadas a establecer nuevos mecanismos institucionales y de inversión pública, en marcos de coordinación, subsidiaridad y cooperación.

Políticas de gran alcance forman parte del mosaico de reformas introducidas en nuestros países en la última década. Baste destacar las políticas y leyes de enfoque territorial para el desarrollo social, para el desarrollo sustentable y desarrollo rural de México; la integración del Sistema de Planeación Territorial de Guatemala; los modelos de planes de ordenamiento territorial municipal de Colombia; la estrategia de Territorios de Identidad y Territorios de Ciudadanía de Brasil; la política de Gestión Territorial Indígena de Bolivia; o la Ley de desarrollo Rural Sostenible de España que incorpora dimensiones desde lo local hasta lo continental.

Como estos, hay múltiples ejemplos de Gestión Territorial, de reformas que enfrentan el desafío de integrarse y adquirir identidad propia y legitimidad política dentro del conjunto de reformas del Estado que se han venido impulsando en la región. En particular, ponen de relieve la necesidad de establecer instrumentos de actuación coordinada en tres dimensiones de la gestión del Estado: (i) los diferentes niveles institucionales territoriales desde el municipio en lo local, lo regional, lo nacional, lo regional internacional, hasta lo global; (ii) la intervención en territorios de los diferentes sectores de la política pública y (iii) las relaciones entre las esferas pública y privada que determina los procesos de privatización, cesión de responsabilidades en organizaciones no gubernamentales y la acción colectiva de los actores sociales.

La Gestión Territorial configura uno de los pilares de la reforma del Estado que aporta a la gobernabilidad, a la calidad de la inversión pública y a la cohesión social y territorial, reconociendo los espacios y las relaciones entre las políticas e intervenciones públicas de cada una de las esferas institucionales territoriales del Estado: el municipio, el estado, departamento o provincia, la región, la nación o federación, las regiones de integración internacional y la esfera global.

El Territorio como foco de intervención del Estado

El desarrollo territorial está signado por un conjunto muy amplio, consolidado y de alto impacto de políticas públicas de mayor jerarquía institucional que las que se refieren exclusivamente a las de desarrollo local. Estas son políticas que tienen su actuación explícitamente orientadas y condicionadas por consideraciones espaciales y territoriales. La mayor parte de las inversiones públicas que llegan a los territorios y las más importantes y consolidadas instituciones del territorio, así como las más fuertes medidas de regulación, forman parte de este conjunto de políticas que se tornan sobredeterminantes en el desarrollo territorial.

Por políticas públicas de desarrollo territorial se entienden aquellos componentes de las estrategias públicas que están específicamente orientadas a intervenir en los ámbitos locales, con comunidades específicas de pobladores de los territorios.

La gestión de los territorios está determinada por un conjunto amplio de políticas públicas que convergen, condicionan y ofrecen diferentes instrumentos de intervención, sujetos a su propia naturaleza, reglas y enfoques. Cuando se enfrenta el objetivo de desarrollo integral de un espacio particular, sea un municipio, una micro-región, una cuenca, un estado o una región, se cuenta con un contexto de políticas, programas, proyectos, inversiones, regulaciones y arreglos institucionales complementarios, algunas veces redundantes, pero siempre posibles de generar sinergias.

Las políticas que intervienen en los territorios se pueden considerar en cuatro esferas diferentes, en consideración a la materia, objeto, adscripción institucional y mecanismos de gestión. Si bien cada una de ellas tiene sus propios espacios de formulación, ejecución y aplicación, todas ellas intervienen en el libreto de la gestión territorial, aportando desde su propia naturaleza, elementos que determinan las posibilidades que tienen las instituciones públicas y los actores sociales para modificar el estado del territorio, conducirlo hacia condiciones de desarrollo, crear espacios de concertación y negociación de conflictos y definir un futuro territorial.

Estrategias de desarrollo integral, cuyo foco es el espacio, sea lo local, rural, urbano o regional, es decir, sean espacios o territorios, se encontrarán con este marco de políticas y se verán obligadas a considerarlas y tomar decisiones sobre la forma como se incorporan a los diferentes procesos sobre los cuales se soportan sus acciones. En la tabla siguiente se describe esta estructura:

Tabla 1.

Políticas con intervención y alcance territorial

Esfera de política	Ejemplos de políticas	Nivel de política	Adscripción institucional
Ordenamiento territorial	Descentralización Federalización Regionalización Regímenes fiscales territoriales	Constitucional Legislación orgánica Políticas de Estado	Congresos Gobiernos territoriales Ministerios gobernación / interior Ministerios de hacienda
Ordenamiento físico – espacial	Áreas de protección Usos del suelo Gestión de riesgos	Política ambiental Ordenamiento local y regional	Gobiernos territoriales Ministerios medio ambiente

Esfera de política	Ejemplos de políticas	Nivel de política	Adscripción institucional
Políticas territoriales de carácter integral	Polos de desarrollo Zonas francas Distritos industriales Ciudades intermedias Localización industrial Desarrollo rural Desarrollo local Desarrollo regional	Políticas económicas Política macroeconómica Políticas intersectoriales, transversales	Gobiernos territoriales Ministerios de economía Ministerios de Planificación Gobiernos territoriales Ministerios de desarrollo rural o desarrollo urbano Ministerios de integración o planificación
Políticas sectoriales con gestión (enfoque) territorial	Desarrollo social Desarrollo económico Desarrollo sostenible	Políticas sectoriales	Gobiernos territoriales Ministerios sociales (salud, educación, protección social, vivienda) Ministerios producción (agricultura, industria, turismo)

Echeverri Rafael, Echeverri Ana María, El Enfoque Territorial Redefine el Desarrollo Rural, 2009

Esta complejidad de políticas implica la necesidad de establecer mecanismos de coordinación y articulación de políticas que no pertenecen al fuero tradicional de los ministerios sectoriales, donde ha residido tradicionalmente la política de desarrollo territorial. El enfoque territorial, hace énfasis en la necesidad de procesos de articulación, coordinación y concurrencia de políticas de diferente objeto y responsabilidad institucional y ha establecido diferentes mecanismos institucionales para el logro de sinergias entre estas dimensiones de política pública.

Ordenamiento territorial

Existe una categorización más o menos clara de estrategias políticas, particularmente de carácter institucional, que conforman un conjunto de políticas públicas dentro de este mismo marco descentralizador, correspondiendo con los diferentes niveles territoriales. El ordenamiento territorial ha sido el soporte político e institucional de la gobernanza en países como España, Brasil o Chile, donde se cuenta con estatutos territoriales de largo alcance.

Descentralización y municipalización

Las tendencias al fortalecimiento de la capacidad de los municipios son evidentes, en particular para el ejercicio de responsabilidades en temas como servicios públicos, saneamiento ambiental, educación o salud. Estas tendencias descentralizadoras se encuentran inmersas en las respectivas políticas sectoriales, como ha sido mencionado, pero también corresponden con estrategias y acciones, que cuentan con marcos legislativos e instituciones a cargo, que promueven el fortalecimiento de la democracia y de la administración local, bajo principios de subsidiaridad que determinan un tránsito desde la preeminencia de las responsabilidades nacionales, hacia modelos autonómicos locales.

El régimen municipal define la naturaleza política de esta unidad territorial básica. Define los mecanismos políticos de conformación de su estructura institucional, representación, competencias públicas, responsabilidades y funciones, así como los sistemas tributarios, de transferencias de recursos públicos y atribuciones generales. Los sistemas de transferencias fiscales indican una evolución extraordinaria, como el caso de Argentina que ha multiplicado por 37

veces la transferencia de recursos desde la nación a los municipios, particularmente en sectores como vivienda e infraestructura social.¹

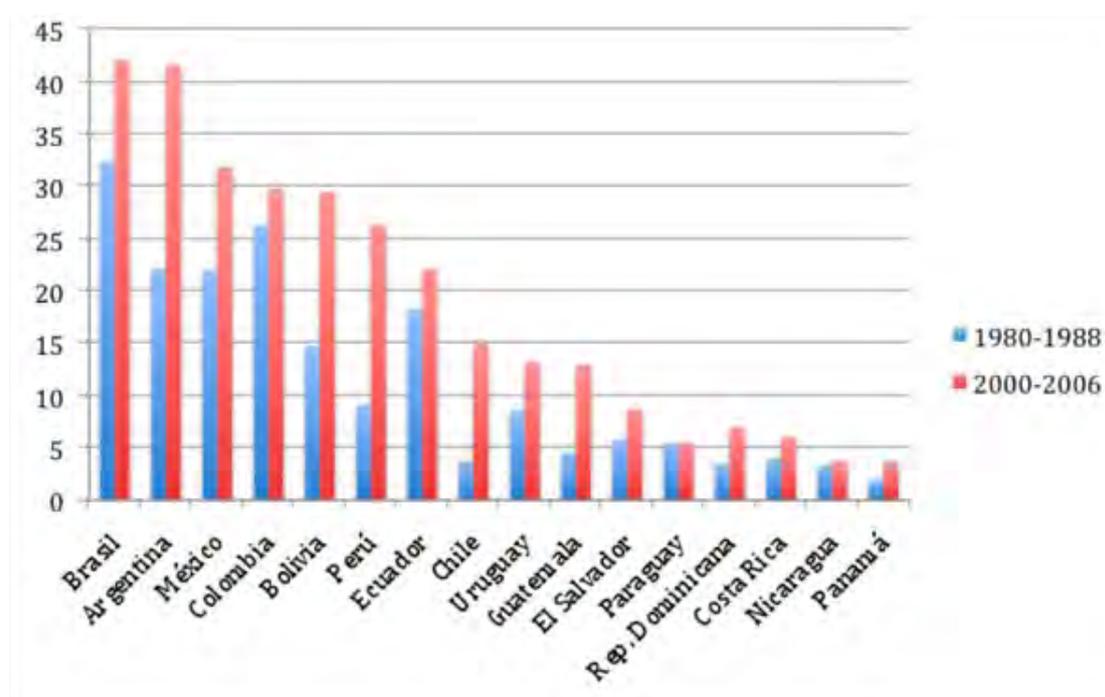
En términos de las responsabilidades específicas asociadas a objetivos de desarrollo territorial, el papel del municipio es crucial, para entender los diversos modelos de gestión de políticas orientadas a estos objetivos. Los planes de desarrollo municipal coinciden y se confunden, con los planes de desarrollo urbano y de desarrollo rural, en aquellos municipios donde prima este carácter, es decir, en la inmensa mayoría de los municipios de la región.

El papel de las autoridades locales y de los concejos o cabildos, es definitivo en el establecimiento de una política de desarrollo territorial, sin embargo, no todas las experiencias de políticas públicas nacionales, tienen un diálogo claro y una definición de competencias explícita, con la instancia municipal, que supere la visión del municipio como un 'cliente' de la política de desarrollo territorial.

Como se puede apreciar en la gráfica siguiente, la importancia de las entidades territoriales es cada vez mayor, en términos de su participación en la ejecución de la inversión pública total. Países como Brasil y Argentina tienen en las regiones y municipios más del 40% del gasto público total, en tanto que México, Colombia y Bolivia, esta cifra ronda el 30%. Con este nivel de gasto territorializado, se hace evidente la necesidad de coordinación y consideración de las políticas y estrategias de desarrollo territorial, de las estrategias asumidas por estas entidades territoriales.

Figura 1.

Proporción del Gasto Público Total, Realizado por las Entidades Territoriales Regionales y Municipales en América Latina, 1980 - 2006



Fuente: FLACMA, Observatorio de la Descentralización, <http://www.flacma.org/Observatorio/>

Lo anterior se confirma al apreciar el tipo de responsabilidades y funciones que los municipios han venido asumiendo en los países de la región. En la tabla siguiente, se evidencia que las responsabilidades de las autoridades municipales cubren muchos de los aspectos relevantes para el desarrollo territorial.

¹ Observatorio de Políticas Públicas, Federalismo fiscal, Transferencias a municipios, Su evolución desde 1995 y Comportamiento durante el año 2006, CAT. OPP/CAG/2007-20, 2007

Esto hace pensar en la revisión de la lógica central y nacional de muchas de las políticas de desarrollo territorial y la necesidad de establecer mecanismos de municipalización de estas estrategias, tal como se ha venido implementando en México con algunos de los programas de desarrollo rural.

Tabla 2.
Competencias municipales

	Servicios de base						Distrib. aliment.		Planificación urbana				Servicios sociales					Desarrollo económico			Seguridad ciudadana				
	AS	RS	AP	ALC	AP	Cem	M	R	P	VIA	TRNS	T	EB	APS	VIV	SS	C	D/R	PE	Pemp	Turismo	SC	B	PR	AM
Argentina	X	X	C	C	X	X	X	X	X	C	X	C	C	C	X	X	X	C	C	C				X	X
Bolivia	X	X	X	X	X	X	X	X	X	C	X	C	C	C	C	X	X	C				X	X		X
Brasil	X	X	X	X	X	X	X	X	C	X	C	X	X	X	X	X	X	C	C	C		C	C	X	C
Chile	X	X			X	X	X	X	C	X	X	C	C	C	C	C	X	C	C	C		C	C	C	C
Colombia	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	C	C	C	C	C	X	X	C	X			C		C	X
Costa Rica	X	X			X	X			X	X	X	C										X	C	C	X
Ecuador	X	X	X	X	X	X			X	X	X	X	Conv	Conv								X			
El Salvador	X	X	Exp pil		X	X	X	X	X	X	C							X							
Guatemala	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	C											X		
Honduras	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X				X	X						X	X		X
México	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X											X			X
Nicaragua	X	X	C	C	X	X	X	X	X	X	X		C		X	X	X	X	X			X	C		X
Panamá	X	X			X	X	X										X								
Paraguay	X	X	C	C	X	X	X	X	C	C			X					X							
Perú	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		C	C	X		C	X	C	C			C			C
Rep. Dominicana	X	X	X	X	X	X	X	X	F	X	X						F								F
Uruguay	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	C	X		X	X	X	X	X			X			
Venezuela	X	X	X	X	X	X			X	X	X	C	X	X		X	X	X	X			X		X	X

C: compartidos; F: facultativos; Exp pil: experiencia piloto; Conv: convenio (concieme la transferencia para un número limitado de municipios)
 AS: Aseo; RS: residuos; AP: agua potable; ALC: Alcantarillado; AP: Alumbrado; Cem: cementerios; M: mercados; R: rastros, mataderos; P: planificación urbana –regulación del suelo y ordenamiento territorial;
 VIA: vialidad; TRNS: transporte; T: tránsito; EB: educación básica; APS: atención primaria a la salud; VIV: vivienda; SS: servicios sociales; C: cultura; D/R: deportes y recreación; PE: promoción económica;
 Pemp: promoción empleo; Turismo: SC: seguridad ciudadana; B: bomberos; PR: prevención de riesgos; AM: ambiente. *En áreas rurales

Fuente: *Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, Primer Informe Mundial sobre la Descentralización, 2008*

Federalización y regionalización

Niveles intermedios entre la unidad municipal y la nacional, conforman estructuras diversas de regiones. Unas tienen status de entidades territoriales de carácter político definido como base del ordenamiento territorial de cada país, otras tienen un carácter de gestión orientado por metas específicas, como áreas de planificación y gestión.

El significado de estas unidades varía de acuerdo con el régimen del estado de cada país. En los estados federales, la nación se entiende como un conjunto de estados unidos, pero son unidades territoriales con capacidades para establecer constituciones propias, legislación y autonomía en muchos campos. Algo similar ocurre en el caso de las autonomías propias del régimen español. El sentido político es de representación hacia arriba, donde la federación es una representación de los estados unidos.

En los países de régimen unitario, los departamentos realmente son delegaciones del estado nacional, con una función más administrativa que política, sin capacidad legislativa y, hasta hace unas décadas, sus gobiernos eran nombrados como simples representaciones del nivel nacional, situación que aún prevalece en algunos países.

Las competencias, funciones y responsabilidades de este nivel regional, varía de uno a otro país y determina condiciones específicas para la gestión de políticas de desarrollo territorial. Sin embargo, es necesario considerar que en algunos países federalistas se mantienen altos niveles de centralismo, con restricciones importantes al ejercicio autonómico de los estados, principalmente explicados por la realidad de las estructuras fiscales que concentran los tributos en el nivel federal.

Pero existen otros niveles, no necesariamente definidos como entidades territoriales, que han ido adquiriendo una enorme importancia en la gestión de políticas públicas específicas. Este esquema se basa en la creación de conjuntos de unidades territoriales básicas, es decir, uniones de municipios o estados o departamentos, que se organizan con propósitos definidos explícitamente. Ejemplos de ello son las cuencas como unidades de gestión del desarrollo sostenible, las regiones para proyectos estratégicos, las asociaciones municipales, mancomunidades o la intermunicipalidad. Estas estructuras son comunes para políticas específicas y son flexibles de acuerdo a los propósitos buscados.

Políticas territoriales, como el caso de políticas de desarrollo urbano, rural o local, vienen aplicando este tipo de organizaciones para la gestión de procesos de planeación y formulación de proyectos territoriales en varios países de la región.

En la tabla siguiente, se hace evidente la importancia de los gobiernos regionales. Se aprecia la existencia de dos modelos, altamente correlacionados con la extensión del territorio nacional. Países grandes, como Brasil, Argentina, México o Colombia, donde los gobiernos regionales tienen una alta participación en el gasto total y países pequeños o medios, en los cuales la participación más alta es nacional o municipal.

Tabla 3.

Gasto por niveles territoriales

Cuadro 4 Evolución y Distribución del Gasto de los Gobiernos Nacional, Intermedios y Locales en América Latina

Países	1. Gasto del Sector Público no Financiero (% de PIB)	2. Gasto de los Gobiernos Subnacionales (% Gasto Gobierno General)	Distribución del Gasto Gubernamental Total: Gobierno Nacional, Gobiernos Intermedios y Gobiernos Locales 2002-2005			
			3. Gobierno Local	4. Gobierno Intermedio	5. Gobierno Nacional	6. Gobierno General
Argentina	25,2	41,6	7,8	33,0	59,1	100,0
Bolivia	30,0	29,5	8,5	21,0	70,5	100,0
Brasil	24,6 (GC)	42,1	16,6	25,5	57,8	100,0
Chile	34,2	15,0	13,2	1,8	85,0	100,0
Colombia	35,2	23,8	17,0	12,8	70,2	100,0
Costa Rica	25,5	6,0	6,0	"	94,0	100,0
R. Dominicana	19,3 (GC)	7,0	7,0	"	93,0	100,0
Ecuador	24,5	22,1	17,2	4,9	77,8	100,0
El Salvador	17,5	8,7	8,7	"	91,3	100,0
Guatemala	11,7 (GC)	13,0	13,0	"	87,0	100,0
Honduras	34,1	5,6	5,6	"	94,4	100,0
México	23,3	31,9	4,3	27,5	68,1	100,0
Nicaragua	30,3	3,8	3,8	"	96,2	100,0
Panamá	24,8	3,8	3,8	"	96,2	100,0
Paraguay	33,3	7,0	5,2	1,8	93,0	100,0
Perú	19,2 (GG)	26,8	8,5	18,3	73,2	100,0
Uruguay	29,6	13,2	13,2	"	86,8	100,0
Venezuela	32,2	"	"	"	"	"

Fuentes: FMI Finance Yearbook 2002 al 2006; Banco Mundial; Banco de la República de Colombia; Contraloría General de la República de Chile; "Descentralización Fiscal en C. América", G. Espitia, CONFEDLCA, GTZ, 2004. "Descentralización en Ecuador", CONAM; Ministerio de Economía; Banco Estado, 2006. Fichas Nacionales. GC = Gobierno Central. GG = Gobierno General. Elaboración: MERO.

Fuente: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, Primer Informe Mundial sobre la Descentralización, 2008

Las competencias y recursos que son asignados a las entidades territoriales, son el fundamento de la estructura de gobernanza y de las inversiones en los territorios. De allí que el ordenamiento territorial constituya un punto focal de las preocupaciones y estrategias para el logro del desarrollo urbano, rural o local.

Gestión multinivel. La asignación de un reconocimiento institucional legítimo a diferentes niveles de delimitaciones territoriales para la gestión autónoma, bajo principios de subsidiaridad, de objetivos de desarrollo territorial. Tenemos diferentes modelos de nivel territorial para la gestión de las políticas.

Papel de las entidades territoriales regionales. Los estados en Brasil y México, las provincias en Argentina, los departamentos en Colombia o Bolivia, tienen responsabilidades en términos de políticas de desarrollo urbano, rural o local. Así se expresa en sus planes de desarrollo de carácter territorial o sectorial. En este modelo las responsabilidades están altamente relacionadas con las políticas nacionales, de las cuales son esencialmente ejecutores o coejecutores. El otro modelo es el de España, en el cual las Autonomías tienen potestad sobre las políticas de desarrollo territorial y rural y el nivel nacional y el comunitario, son niveles marco y complementarios de las políticas autonómicas, con las cuales deben tener mecanismos de coordinación.

Papel de municipios. Tal vez la mayor transformación hacia el futuro del desarrollo territorial se encuentra en los procesos de municipalización y descentralización. En el caso de México, los recursos federales de programas de desarrollo rural, social y ambiental se han ido transformando en un mecanismo más de transferencias a los municipios buscando que ellos actúen de manera autónoma en el desarrollo de programas. Si bien esto presenta una baja cobertura, se trata de una innovación en la ejecución de programas federales que tienen un significativo impacto en la calidad de las inversiones. Este modelo es compartido por Colombia, aún cuando con menos profundidad. En el caso de Guatemala, el modelo de gestión de políticas es mucho más explícito, pero con menor nivel de implementación.

Regiones ad-hoc. La delimitación de espacios para la gestión de desarrollo territorial es una de las tendencias de creación de institucionalidad. Estos modelos de definición territorial presentan una variada gama de modelos que van desde microrregiones, cuencas o áreas homogéneas o de identidad.

Desconcentración de operación. Más allá de las estrategias descentralizadoras, como tendencia de largo plazo, se siguen profundizando rápidamente modelos de desconcentración de la gestión de muchas de las estrategias que siguen siendo responsabilidades nacionales.

Municipalización. La ejecución local de recursos en forma concertada entre los niveles nacionales y locales para los programas de desarrollo económico, social y ambiental se ha promovido desde modelos de atención a beneficiarios en los municipios. La figura de la *ventanilla única* que concentra la información y trámite de los diferentes tipos de programas y proyectos sectoriales de los ministerios sectoriales, ha evolucionado hacia esquemas institucionales que permitan concentrar programas de un conjunto amplio de sectores que concurren en el municipio. Este esquema ha sido aplicado por México a través de procesos de municipalización de diversas inversiones, en Brasil a través de sistemas de gestión e información.

Ordenamiento físico - espacial

Existe un conjunto de políticas que se basan en la clasificación y diferenciación del espacio de acuerdo con sus características físicas, determinando espacios que requieren tratamientos particulares, los cuales son gestionados con estrategias particulares, ya sea por la vía de la regulación, predominante en este tipo de intervenciones, o de modelos particulares de gestión.

Ordenamiento ambiental

La zonificación del suelo es una estrategia acogida por las políticas ambientales de todos los países de la región, de las cuales la más significativa es la definición de áreas de protección natural. El ordenamiento ambiental establece áreas de tratamiento especial que determina una clasificación a la cual le es asignada, por la vía regulatoria, condiciones especiales para su intervención. Son típicas de ellas la declaratoria de parques naturales, santuarios de flora y fauna, zonas de protección y preservación forestal, zonas de amortiguamiento, zonas de manejo restringido o especial. Los mapas de áreas de protección definen las posibilidades de desarrollo de actividades económicas, de ocupación o de intervención de cualquier tipo.

Pero las zonas de protección no sólo cuentan con normas de tratamiento sino que son objeto de diversas estrategias de desarrollo sostenible, que establecen modelos de gestión territorial que buscan la compatibilidad del desarrollo económico y social con los objetivos de preservación y uso sostenible de los recursos naturales en ambientes frágiles o de alta vulnerabilidad. Estos modelos se acercan mucho a estrategias de desarrollo territorial y local en aquellas áreas en la cuales predominan este tipo de áreas de protección.

Existen políticas específicas para el manejo de ecosistemas estratégicos, políticas de preservación de las fuentes hídricas, estrategias de conservación de la biodiversidad o para prevenir la degradación de los recursos naturales.

La institucionalidad responsable de estos componentes está próxima a los ministerios del medio ambiente. Pero adicionalmente cuentan con estructuras de tipo regional y territorial para la ejecución de sus políticas. Igualmente manejan recursos de inversión pública muy relevantes, como parte de la inversión total que llega a los territorios.

El siguiente cuadro muestra la importancia que han adquirido las estrategias de definición y regulación de las Áreas Naturales Protegidas, ANP, que significan porciones del suelo nacional que está sometido a un régimen especial de intervención, en el cual quedan limitados determinados tipos de explotación, uso de tecnologías, desarrollos de infraestructura, localización de emprendimientos económicos o aplicación de ciertos tipos de sistemas productivos.

Las ANP cuentan con programas y acciones de protección, investigación, conservación y desarrollo de modelos sostenibles de uso de los recursos naturales, incluyendo modelos de desarrollo sostenible, como los que se indican adelante.

Tabla 4.

Áreas Naturales Protegidas en América Latina

País	Área	Número de ANP	Superficie	Tamaño promedio de ANP	Porción del territorio protegido
Belice	22.965	67	10.209	15.237	44%
Costa Rica	51.100	150	13.165	8.776	26%
El Salvador	20.749	9	86	959	0%
Guatemala	108.889	108	31.936	2.957	29%
Honduras	112.492	72	21.339	29.638	19%
México	1.958.201	150	178.562	119.041	9%
Nicaragua	131.812	76	29.214	29.502	18%
Panamá	78.200	54	25.283	46.819	32%
Bahamas	13.939	12	1.295	10.791	9%
Cuba	110.922	236	19.957	11.334	18%

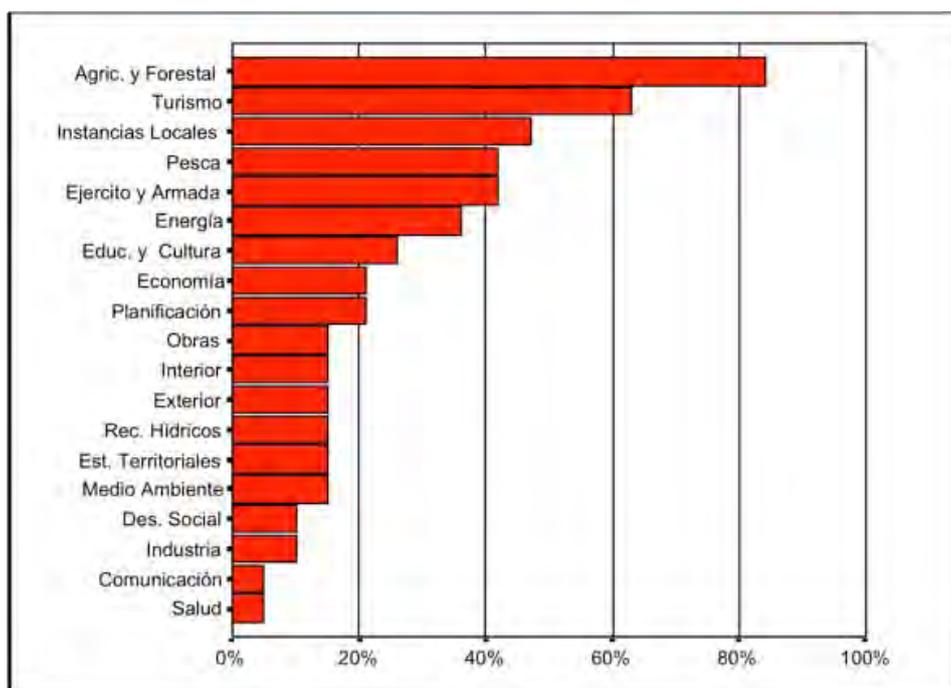
País	Área	Número de ANP	Superficie	Tamaño promedio de ANP	Porción del territorio protegido
R. Dominicana	48.730	70	12.000	17.142	25%
Jamaica	10.991	133	No	determinado	
Argentina	2.381.741	33	35.451	107.428	1%
Bolivia	1.098.581	20	164.953	824.762	15%
Brasil	8.511.996	582	526.717	90.501	6%
Colombia	1.141.748	46	90.657	19.708	8%
Chile	736.902	94	141.236	15.025	19%
Ecuador	27.583	24	46.699	194.578	17%
Paraguay	406.752	29	25.374	87.497	6%
Perú	1.285.156	53	172.960	32.634	13%
Surinam	16.382	19	804	42.298	5%
Uruguay	176.215	24	300	12.500	2%
Venezuela	912.050	229	563.439	246.043	61%
Totales	19.759.781	2.267	2.113.574	93.232	11%

Fuente: PNUMA, Oficina para América Latina y el Caribe, Estado Actual de las Áreas Naturales Protegidas, 2003

Como se puede apreciar en la siguiente gráfica, la interrelación entre los modelos de gestión de políticas de ordenamiento ambiental y las estrategias de desarrollo territorial, particularmente en las llamadas políticas de desarrollo rural, son muy fuertes, lo que se ve reflejado en que hay una enorme convergencia intersectorial en la gestión de las áreas protegidas, en la casi totalidad de nuestros países.

Figura 2.

Sectores participantes en organismos formales de coordinación intersectorial para el manejo de Áreas Naturales Protegidas



Fuente: PNUMA, Oficina para América Latina y el Caribe, Estado Actual de las Áreas Naturales Protegidas, Resultado de Encuesta a Países de la Región, 2003

Usos del suelo

Las estructuras de planeación y ordenamiento del suelo es una de las políticas que mayores impactos tienen en la gestión de los territorios, dado que establecen sistemas de intervención en las decisiones de los actores económicos y sociales sobre las actividades que pueden ser realizadas en el espacio. Son variadas las modalidades de regulación del suelo, asociadas a las vocaciones y potencial del suelo, a los requerimientos y presión de la demanda por el uso, particularmente en el caso del crecimiento urbano y la competencia de entre diferentes tipos de actividades económicas.

Las reglas de uso del suelo están asociadas con visiones prospectivas de desarrollo territorial que determinan el modelo de ocupación y de especialización de los territorios, definiendo zonificaciones de usos, perímetros legales a la expansión urbana, tipos de actividades productivas en espacios determinados y áreas especiales al interior de las entidades territoriales. Son particularmente importantes las definiciones de usos del suelo que realizan los municipios, reglamentando las condiciones en las cuales es posible desarrollar ciertas actividades, las restricciones que aplican a los proyectos de infraestructura, las orientaciones para la instalación de servicios o la definición de zonas de desarrollo, inversión y crecimiento municipal.

Un atributo de los procesos de definición de usos del suelo es el que corresponde a la planeación territorial que conduce a las definiciones de prioridad en la definición del uso del suelo, que forma parte o resultado de planes de ordenamiento del suelo. Su característica esencial es la prospección, es decir, la visión de largo plazo, que corresponde a una imagen de futuro que incluye los elementos esenciales que un territorio define como metas y direcciones de las rutas del desarrollo. Esta planeación significa un marco de enorme importancia para otras planeaciones localizadas o sectoriales. En muchos de los países de la región, estas definiciones se realizan con el concurso y participación de los actores sociales, tendiendo, o al menos pretendiendo, constituirse en pactos o acuerdos negociados y consensuados.

Los actores institucionales claves de estas políticas son las municipalidades, adquiriendo un sentido orientador clave para el desarrollo local, urbano y rural.

Una muestra clara de la importancia de los modelos de ordenación del suelo, se puede apreciar en el siguiente mapa, en el cual queda evidente la enorme diversidad ecosistémica de la región, lo cual determina la variabilidad de suelos, de condiciones y de estrategias de intervención que son contempladas en los planes de ordenamiento del suelo.

Figura N 3.

Diversidad Ecosistémica de América Latina y el Caribe

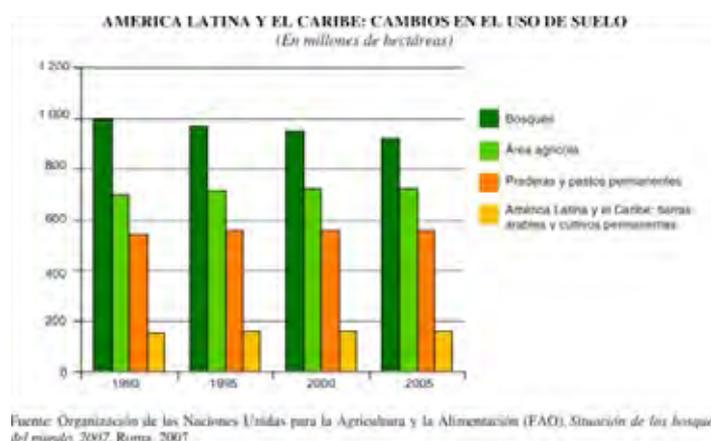


Fuente: NatureServe, *Ecological Systems of Latin America And the Caribbean*, 2003

Los cambios observados en el uso del suelo en América Latina, alerta sobre una tendencia a la pérdida de bosques, lo cual muestra la relevancia de las estrategias de ordenamiento del suelo, como eje de articulación de estrategias de desarrollo territorial.

Figura 4.

Cambio de usos del suelo



Fuente: CEPAL, *Cambio climático y desarrollo en América Latina y el Caribe: una reseña*, 2009

Riesgos

Otro tipo de políticas públicas que viene ganando enorme importancia, es el correspondiente al manejo del riesgo producto de procesos naturales o de vulnerabilidad ecosistémica. Tradicionalmente han formado parte natural de las estrategias de ordenamiento del uso del suelo, pero ahora han adquirido enorme importancia en sí mismas, influidas en forma significativa por la preocupación por los efectos del cambio climático.

Los denominados mapas de riesgo, son expresiones de la identificación de las condiciones de vulnerabilidad y generan requerimientos de manejo que alteran decisivamente las posibilidades y las modalidades que puede adquirir el desarrollo de un determinado territorio.

Como se aprecia en la siguiente tabla, las previsiones de cambio climático, hacen que se puedan establecer la magnitud de los desafíos que enfrenta el sector rural y particularmente la agricultura, con lo cual las políticas referidas a enfrentar y a prevenir los efectos del cambio climático, estarán sobredeterminando las condiciones del desarrollo territorial.

Tabla 5.
Efectos cambio climático

ALGUNOS EFECTOS IMPORTANTES DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA AGRICULTURA, LA SILVICULTURA Y LOS ECOSISTEMAS, SEGÚN ORIGEN Y PROBABILIDAD DE OCURRENCIA		
Como resultado de las siguientes alteraciones climáticas	Podría afirmarse que es...	Que se produzcan los siguientes efectos
Días y noches más cálidos y menos fríos y mayor frecuencia de días y noches calurosos en la mayoría de las regiones terrestres	Prácticamente cierto	Aumento del rendimiento en ambientes más fríos, disminución en los medios más cálidos y aumento de las plagas de insectos
Mayor frecuencia de períodos/oleadas de calor en la mayoría de las regiones terrestres	Muy probable	Reducción del rendimiento en las regiones más cálidas debido al estrés térmico y aumento de los incendios incontrolados
Mayor frecuencia de precipitaciones intensas en la mayoría de las regiones terrestres	Muy probable	Daños a los cultivos, erosión del suelo, imposibilidad de cultivar tierras por saturación hídrica de los suelos
Aumento de las zonas afectadas por la sequía	Probable	Degradación de la tierra, menor rendimiento, daños e inhabilitación de los cultivos, aumento de la muerte del ganado y mayor riesgo de incendios incontrolados
Aumento de la actividad ciclónica tropical intensa	Probable	Daños a los cultivos, árboles descuajados por el viento y daños a los arrecifes de coral
Aumento de la incidencia de niveles del mar extremadamente altos (excluidos los tsunamis)	Probable	Salinización del agua de riego, estuarios y sistemas de agua dulce

Fuente: Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), *Cambio climático 2007: impactos y vulnerabilidad. Contribución del Grupo de Trabajo II al cuarto informe de evaluación del IPCC. Resumen para responsables de políticas*, M.L. Parry y otros (eds.), Cambridge University Press, 2007.

Fuente: CEPAL, *Cambio climático y desarrollo en América Latina y el Caribe: una reseña*, 2009

Esto mismo es apreciable en las estimaciones de afectación de los rendimientos agrícolas esperados como producto del cambio climático. En la tabla siguiente se muestran ejemplos de las tendencias de cambio en los rendimientos de maíz y soja, como ejemplos del nivel de impacto. Se indican dos comportamientos de los rendimientos, el primero como pérdida de rendimientos por efecto del cambio medio total y el segundo incluyendo la compensación que por el mismo cambio tendrán los cultivos por presencia del CO₂.

Es claro que las políticas orientadas al cambio climático estarán cada vez más estrechamente relacionadas y obligadamente coordinadas con las sectoriales agrícolas y con las territoriales de desarrollo rural.

Tabla N 6.

Cambios en rendimiento por Cambio Climático

SUDESTE DE AMERICA DEL SUR: VARIACION DEL RENDIMIENTO MEDIO DEL MAÍZ Y LA SOJA EN EL ESCENARIO A2 DEL IEEA, CON Y SIN EFECTO DE FERTILIZACIÓN POR CO ₂ (En porcentajes)						
	2020		2050		2080	
	Sin CO ₂	Con CO ₂	Sin CO ₂	Con CO ₂	Sin CO ₂	Con CO ₂
Maíz de secano	-1,7	7,7	-0,7	10,8	-3,6	16,1
Maíz de regadío	-4,3	-0,9	-11,4	-6,8	-17,6	-9,1
Soja de secano	-1,2	23,7	-3,2	41,7	-10,9	48,4
Soja de regadío	-0,3	17,7	-0,5	31,7	-4,6	35,6

Fuente: CEPAL, Cambio climático y desarrollo en América Latina y el Caribe: una reseña, 2009

Pero las estrategias de atención y prevención de riesgos no se limitan a la espacialización de la vulnerabilidad, sino que establece estrategias de desarrollo particulares que responden y se ajustan a las condiciones particulares de los espacios afectados, contemplando alternativas de acuerdo con el grado de afectación y las perspectivas de comportamiento natural.

Estas políticas tienen responsables institucionales en los niveles nacionales de todos los países, sin embargo, es una política que se maneja con acuerdos con las entidades territoriales, particularmente en los niveles locales y municipales.

La regulación sobre el espacio, los ecosistemas, las Áreas de protección y el manejo de los recursos naturales, está determinando en forma significativa las orientaciones, potencialidades y limitaciones de los modelos de gestión de los territorios. La tendencia de consolidación de los modelos de ordenamiento ecológico y de uso del suelo, es una variable crítica en los modelos de desarrollo territorial.

Políticas territoriales de carácter integral

Desarrollo regional y urbano

Las políticas más caracterizadas de enfoque territorial son las que corresponden al desarrollo regional y al desarrollo urbano, dado que estas se establecen con un objeto definido específicamente en el espacio y se establecen como estrategias de integración de políticas sectoriales, pero siempre alrededor de una visión de conjunto, que conduce a un proyecto territorial.

El desarrollo urbano es una política integral que tiene un foco de aplicación espacialmente definido, a partir de un objeto centrado en conglomerados. Sus componentes son sectoriales y territoriales, como una política marco de desarrollo que determina los lineamientos y ajusta los alcances y objetivos de las acciones específicas de tipo sectorial. Las estrategias de desarrollo urbano están determinadas por las características propias de los espacios urbanos de acuerdo a su tamaño. Van desde políticas de carácter metropolitano referidas a las grandes urbes, hasta estrategias para el desarrollo de pequeños centros urbanos, que frecuentemente se refieren como desarrollo local.

Si bien el foco de estas políticas son las zonas urbanas, la influencia de sus estrategias rebasa los límites de continuidad urbana y se convierten en factores de enorme influencia en el entorno territorial, convirtiéndose en polos de desarrollo y definiendo sistemas de relacionamiento y dinámicas que son determinantes en los procesos de desarrollo territorial, con el cual tienen una relación funcional y complementaria que establece puentes de mutua

influencia. La continuidad espacial y las relaciones funcionales urbano – rurales son uno de los aspectos que algunas de las políticas sectoriales están incorporando en forma integral, a pesar de mantener sus especificidades.

En el caso del desarrollo regional, las políticas están más vinculadas a políticas de carácter económico y su foco se define principalmente sobre la idea de la integración nacional del territorio, la cohesión territorial y la superación de las brechas o desequilibrios en las economías regionales.

Son múltiples el tipo de estrategias que componen el desarrollo regional, entre ellas se encuentran procesos de estímulo a la inversión en proyectos de dinamización económica como zonas francas, estímulo a cluster productivos, desarrollo de distritos industriales, concepción de megaproyectos de infraestructura o de localización industrial.

Las implicaciones de estas estrategias regionales sobre el desarrollo rural y el desarrollo urbano o local, son de enorme significado, a que actúan como factores exógenos que condicionan las potencialidades de las economías urbanas, rurales y locales, definiendo oportunidades o amenazas, frente a las cuales es preciso reaccionar y ajustar las estrategias específicas de este tipo de desarrollo.

Tabla 7.
Centros poblados y ciudades en América Latina

País	Total	Menos de 20 mil	De 20 mil a un millón	Más de un millón
Argentina	2.223	2.068	152	3
Bolivia	327	302	23	2
Brasil	5.562	4.817	729	16
Chile	345	287	57	1
Colombia	1.099	974	118	7
Ecuador	219	176	41	2
Paraguay	231	219	11	1
Perú	2.070	1.995	74	1
Uruguay	19	-	18	1
Venezuela	335	225	106	4
Costa Rica	81	66	15	-
Cuba	169	127	41	1
Honduras	298	279	19	-
México	2.439	2.116	316	7
Panamá	75	67	7	1
República Dominicana	152	122	29	1

Fuente: CEPAL, *Estadísticas Demográficas de América Latina, 2007*

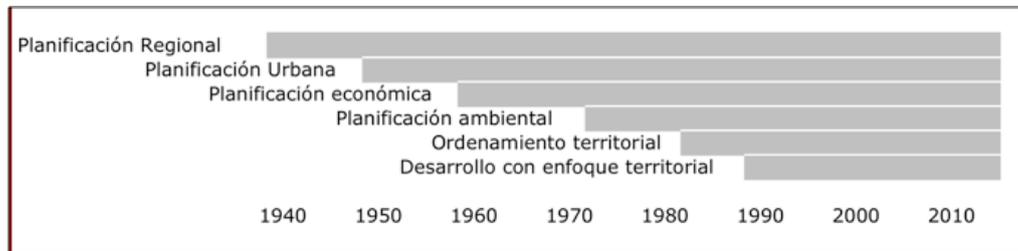
La importancia de las estrategias para los espacios urbanos, sobre el desarrollo territorial, se hacen evidentes al considerar las cifras de la tabla anterior. El número de localidades ‘urbanas’ en los países de la región, indica que la enorme mayoría de municipios son de características rurales, con centros menores de 20 mil habitantes y que, por ende, las políticas de desarrollo urbano están determinadas en forma significativa, por el proyecto rural del municipio. En los municipios con ciudades de menos de 20 mil habitantes, las estrategias de desarrollo urbano se confunden con las de desarrollo rural, convirtiéndose en una única política de desarrollo de los municipios o territorios.

El desarrollo regional y las políticas que lo soportan, establece una institucionalidad del nivel nacional o regional, que tiene diferentes expresiones. Las entidades territoriales, estados o departamentos o provincias o gobiernos autónomos, tienen planes integrales de desarrollo que proporcionan el marco regional para las metas de las

estrategias territoriales y locales. Pero a nivel nacional, estas políticas corresponden a ministerios de planificación, de integración o de desarrollo regional, quienes tienen la responsabilidad de articular los planes regionales, con el propósito de garantizar una lógica de desarrollo económico, social y ambiental del conjunto nacional.

Figura 5.

Evolución de la planificación sectorial, plurisectorial y territorial en América Latina



Fuente: Massiris, Ángel, *Ordenación del Territorio en América Latina*, *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 2002, modificado por los autores

Existe una interesante evolución de los modelos de políticas públicas relacionadas con el espacio y el territorio, como bien lo sintetiza Massiris en el cuadro anterior. Un elemento importante a destacar es el sentido acumulativo de estas políticas que no se sustituyen, sino que permanecen, estableciendo desafíos claros de coordinación y articulación.

Lo local aparece como la figura emergente con mayor fuerza. Los modelos de desarrollo endógeno, los asociativos o los de sistemas agroalimentarios localizados, dan cuenta de esta importante tendencia.

Desarrollo rural

Las políticas de desarrollo rural tienen una focalización clara de carácter espacial, al referir su objeto a un espacio específico definido a partir de su atributo de ruralidad y una condición particular que es necesario considerar y precisar, ya que al revisar su esencia, se encuentra que está compuesta de componentes sectoriales y componentes transversales territoriales. Si se examinan los temas típicos de las políticas de desarrollo rural, se encuentra un alto contenido sectorial orientado a la atención de los componentes económico productivos de actores específicos tales como los pequeños productores agrícolas, la agricultura familiar, colonos, campesinos, beneficiarios de procesos de reforma agraria, trabajadores rurales sin tierra o trabajadores y emprendimientos no agrícolas de pobladores de zonas rurales. En algunos casos, dentro de desarrollo rural se ha incluido objetivos mucho más amplios que no se restringen a la economía agrícola más pequeña, sino que incluye estrategias para el agronegocio y la agricultura comercial y exportadora.

Sin embargo, a este componente económico se le agregan objetivos sectoriales sociales, como atención a la pobreza, desarrollo humano, cohesión social, inclusión o prevención de la expulsión poblacional. Igualmente se le asignan responsabilidades en objetivos de carácter ambiental, asociados al desarrollo sostenible. De esta forma, las políticas de desarrollo rural se pueden considerar como estrategias que focalizan, ordenan o priorizan las diferentes políticas sectoriales.

Desde la perspectiva transversal territorial, las políticas de desarrollo rural definen su marco de focalización en un espacio definido en términos de atributos demográficos de densidad, o económicos de preeminencia de la economía agrícola, lo que lleva a la definición de un objeto espacial de política, lo que le llevaría a una política de tipo territorial particular. No es de menor importancia la forma de clasificación de las políticas de desarrollo rural, ya que este atributo hace que se generen traslapes de diversa naturaleza con las esferas de política consideradas arriba.

El desarrollo rural se ha movido en los últimos años hacia una nueva generación de políticas que se han definido como de 'enfoque territorial'. Algunos de los rasgos más importantes de estas estrategias se pueden sintetizar en la siguiente tabla que muestra la evolución de las prioridades estratégicas de esta nueva generación de políticas para el desarrollo rural.

Adicional a la definición del territorio como objeto, reconoce sus diferentes niveles de gestión (desde lo local a lo nacional), asume una visión más allá de lo económico productivo, asume el espacio en una concepción integral urbano-rural, integra el sentido multisectorial de las dinámicas económicas territoriales, reconoce el ordenamiento territorial como un componente estratégico, redefine las interdependencias institucionales para la gestión de la política con nuevos actores públicos, introduce el avance de la participación hacia modelos de negociación territorial y consensos público-privados, pone énfasis en bienes públicos territoriales y proyectos estratégicos intersectoriales y avanza hacia nuevos modelos de planificación espacial, participativa e integral.

Dadas las anteriores características, podría abrirse una discusión sobre la verdadera naturaleza rural de este enfoque, dado que es totalmente aplicable a otro tipo de focalizaciones de políticas públicas, por ejemplo, las de desarrollo urbano o local o regional.

El desafío de la articulación de políticas en el territorio, propio del desarrollo rural y local, encuentra en estas estrategias económicas un espacio propicio para establecer mecanismos compartidos de gestión. Los objetivos del desarrollo rural incorporan tanto la dimensión sectorial de carácter económico, particularmente relativa a la economía agrícola de los pequeños productores, como las estrategias transversales de desarrollo de la población que reside en los territorios clasificados como rurales. Esta dualidad de objetivos sectoriales (agrícolas) y transversales (territoriales), hacen que el desafío de articulación adquiera una dimensión especialmente compleja.

En los componentes sectoriales del desarrollo rural se pueden señalar como elementos comunes a la mayor parte de los países los siguientes: I) Generación de empleo rural, agrícola y no agrícola; II) Desarrollo de capacidades empresariales en pequeños productores rurales; III) Estrategias de acceso a activos productivos, en especial tierra (reforma agraria o mercados de tierras), microcrédito y otros servicios financieros para pequeños emprendimientos y agua; IV) Transferencia de tecnología y asistencia técnica agrícola para pequeños productores rurales; V) Reconversión productiva o diversificación de la economía rural; y VI) En algunos países el desarrollo rural incluye las políticas de desarrollo social, particularmente las destinadas al alivio de la pobreza, para la población residente en las áreas rurales.

En los componentes transversales del desarrollo rural se pueden señalar como elementos comunes a la mayor parte de los países los siguientes: I) Desarrollo de infraestructura productiva para la creación de condiciones apropiadas para el desarrollo del potencial endógeno del espacio rural; II) Desarrollo de institucionalidad territorial específica que va desde el fortalecimiento de procesos de desconcentración y descentralización de la política y las inversiones, hasta la creación de estructuras colegiadas de participación; III) Gestión de proyectos estratégicos territoriales; y IV) Mecanismos de articulación de políticas públicas intersectoriales a través de mecanismos de gestión interministerial

Las instituciones responsables por el desarrollo rural, están vinculadas en la gran mayoría de países a los ministerios de agricultura, aún cuando en las últimas décadas ha aparecido ministerios especializados para el desarrollo rural que son vistos como una división sectorial, que fracciona la agricultura en empresarial, de gran tamaño, que se queda en el ministerio de agricultura, y la de pequeños productores y de agricultura familiar, que es asumida por las estrategias de desarrollo rural.

Algo similar podría decirse de otros sectores económicos, como son el turismo, la industria o, incluso, del desarrollo empresarial mismo. Las estrategias de desarrollo productivo, dejan en el ámbito de la institucionalidad del desarrollo rural, los pequeños emprendimientos y poco de las grandes inversiones productivas que estos sectores realizan en los espacios rurales.

Políticas sectoriales con gestión (enfoque) territorial

Una de las características de las políticas públicas sectoriales es, justamente, su especificidad y focalización. En general es difícil encontrar estrategias explícitas que impongan la necesidad de interacción con otras políticas. Esto se ha venido enfrentando con mecanismos que procuran la intersectorialidad como un propósito de las políticas sectoriales económica, social, sostenible, rural o urbana, es decir de las políticas de carácter transversal. Esta estrategia es muy explícita en algunos países, con mecanismos institucionales concretos, pero es más una declaración de voluntad en la mayoría.

Política social

Las políticas sociales sobre las cuales se busca generar articulación, están relacionadas con la provisión de servicios y garantía de los derechos fundamentales de la población. Existen diferentes enfoques de abordaje de los objetivos, sin embargo predominan en la región las estrategias de atención a la pobreza y búsqueda de mayor equidad en la distribución de las oportunidades y logros del desarrollo.

El concepto de cohesión social se ha abierto espacio, como una estrategia general para lograr la convergencia de los resultados de la política social en la disminución de las brechas que aquejan a grupos poblacionales. En particular se orienta a políticas que buscan aumentar las capacidades de la población en estado de marginalidad o exclusión y el incremento de las oportunidades, en modelos de inclusión.

La inversión social corresponde a un componente significativo de la inversión pública total, especialmente en sectores de salud, educación y seguridad social, complementado con otras políticas como vivienda y provisión de servicios.

Estas políticas tienen un sentido general, es decir no responden a condiciones territoriales particulares, sino que se definen de acuerdo con objetivos de cobertura y alcance de acuerdo con grupos poblacionales, definidos por mecanismos de estratificación socioeconómica y de procesos de focalización.

Sin embargo, cada vez son más las estrategias de gestión territorial de estas políticas que parten del reconocer que no es suficiente con la provisión de servicios sociales o transferencias, para el logro de los objetivos integrales y sostenibles de cohesión social. La territorialización de las políticas sociales se expresa en la introducción de procesos de planeación y ejecución de la política basadas en una visión integral de políticas sectoriales, en entidades territoriales o en microrregiones.

La importancia de las visiones de conjunto de la institucionalidad local y regional son cada vez más evidentes. No es casualidad que estas políticas son las que muestran mayores grados de descentralización en la mayoría de países, al tiempo que se expresa un mandato explícito de articulación con otras políticas públicas. Lo cual significa que las políticas sociales, claves del desarrollo territorial, urbano, local o rural, tienen su propio enfoque territorial, complementario y convergente con el expresado por estas estrategias transversales.

El mapa institucional de la política social, incluye un conjunto de ministerios con los cuales las estrategias de enfoque territorial deben buscar la coordinación y concurrencia. Se destacan por su importancia, tanto en objetivos, como en inversión, los ministerios de educación, salud, previsión social y vivienda. Pero estos ministerios tienen avanzados esquemas de ejecución y territorialización muy fuertes, con la participación y corresponsabilidad de las entidades territoriales regionales (estados, departamentos o provincias) y con las municipalidades.

Políticas de desarrollo económico

Los objetivos de desarrollo económico se centran en el logro de metas de generación de riqueza, con niveles altos de productividad y competitividad de la economía, para garantizar inclusión, equidad y empleo. Sin duda, los componentes más importantes de estas estrategias se aglutinan alrededor de la política macroeconómica, donde son evidentes los logros de la región en las últimas décadas, que permitieron superar crisis macro de hondas implicaciones sobre el crecimiento, la equidad y la pobreza.

Las estrategias para mejorar las condiciones de productividad, rentabilidad y competitividad, se orientan a mejorar las condiciones de entorno para el desarrollo empresarial, desde las grandes corporaciones, con incentivos a la inversión, particularmente internacional, hasta el desarrollo de la microempresa y los pequeños emprendimientos asociativos. Estas políticas tienen un componente general, sectorial, al igual que las políticas sociales, y otro componente que reconoce y hace énfasis en aspectos de localización y gestión territorializada.

El primer componente está ligado a estrategias de política macro, de un lado, y a políticas generales de competitividad o eficiencia productiva, con intervenciones públicas en cuanto a regulación, inversión o dirección de la economía, permitiendo la existencia de bienes públicos que provean entornos favorables a la inversión privada, adecuadas condiciones de libre competencia y acceso a los mercados. Los ministerios de industria, desarrollo económico, turismo, producción o agricultura, son algunos de los responsables de este tipo de estrategias, con una especialización sectorial muy marcada.

La dimensión espacial o territorial de estas políticas se ha venido reforzando a través de diversas estrategias que reconocen la diversidad de las estructuras productivas, las ventajas competitivas, el potencial endógeno de territorios y las dinámicas espaciales de especialización regional. Las estrategias de economías de aglomeración, encadenamientos intersectoriales y cadenas de valor locales o regionales, son elementos constitutivos de estas.

Estas políticas económicas sectoriales, por ejemplo, las agrícolas, han incorporado a sus mecanismos de intervención las visiones del espacio a través de cadenas productivas que integran la producción primaria y la agroindustria y los servicios, dándole un gran peso a las especificidades territoriales que estas cadenas tienen. Esto se traduce en la existencia de un enfoque territorial en su aplicación.

Los impactos regionales del desarrollo de proyectos económicos es un factor de oportunidad clave para el desarrollo territorial, pero al tiempo, se han convertido en desestabilizadores, desplazadores y perturbadores de los modelos de desarrollo productivo local. Un objetivo que se busca con los modelos territoriales es el de reconsiderar la relación entre el desarrollo urbano, rural y local y el desarrollo regional, tendiendo puentes que posibiliten el aprovechamiento de las oportunidades de estos proyectos regionales y minimizar sus impactos negativos.

Política de desarrollo sostenible

El desarrollo sostenible ha adquirido un sentido integral, sustituyendo, desde hace poco menos de dos décadas, las estrategias conservacionistas en relación con el medio ambiente. El desarrollo sostenible se define a partir de un modelo integral que incorpora un abanico amplio de objetivos y componentes, convirtiéndose en muchos países, incluso en un concepto envolvente y último que engloba las políticas de desarrollo.

La sostenibilidad es un atributo de todas las políticas, determinando posiciones que abogan por la necesidad de que sea incorporado en todas las estrategias, no obstante existen estrategias explícitas de desarrollo sostenible que traduce los objetivos de preservación de equidad en las oportunidades intergeneracionales, en modelos de gestión de los territorios, superponiéndose con otras políticas de carácter territorial.

Un enfoque común en las estrategias de desarrollo sostenible, que tienen objetivos explícitos relativos a la conservación, protección y uso sostenible de los recursos naturales, es que la única forma de lograrlo es sobre la base de modelos de desarrollo urbano, regional, rural o local compatible con los criterios de sostenibilidad. Se manifiesta claramente que el centro del desarrollo sostenible no es la naturaleza en sí misma, sino el ser humano en su relación e integración con ella.

Esta 'familia' de estrategias cobijadas bajo el genérico de desarrollo sostenible, se superponen y coinciden en muchos países, con las de desarrollo con enfoque territorial. No es fácil diferenciar las unas de las otras, a pesar de lo cual las estructuras institucionales para unas y otras no coinciden, se superponen y, en muchos casos resultan redundantes.

Los ministerios de desarrollo sostenible y de medio ambiente, han adquirido una creciente importancia en el desarrollo territorial. Su responsabilidad relativa a las metas de conservación y preservación del patrimonio ambiental, de atención a temas cruciales como el cambio climático, o la prevención de desastres, han ayudado a la introducción de estrategias territorializadas de desarrollo integral, convocando a diversos mecanismos y objetivos de articulación de políticas sectoriales, de modelos de gestión descentralizada y de participación social, que se acercan enormemente a las estrategias transversales promulgadas por los responsables del desarrollo social o del desarrollo territorial.

Otras políticas

Otros conjuntos de políticas sectoriales tienen una especial influencia en el desarrollo de los territorios, en virtud no sólo de sus intervenciones sobre los miembros residentes en ellos, cosa que finalmente ocurre con cualquiera de las políticas públicas, sino por las significativas consideraciones de carácter territorial que esas estrategias tienen. Son visiones que han privilegiado los aspectos espaciales en la conformación de instrumentos o estrategias de intervención.

Buen ejemplo de ello son las relacionadas con la investigación y el desarrollo que engloban los aspectos de ciencia y tecnología, en las cuales se hace especial énfasis a los sistemas territoriales de innovación, que tienen en consideración las especificidades diferenciales y las cualidades de los procesos de diseminación de conocimientos en ámbitos regionales o locales. Los procesos de gestión de conocimiento tienen un componente significativo ligado a la localización, densidad de agentes, velocidad de diseminación de la innovación y de especialización regional. La institucionalidad de conocimiento e innovación, desde las universidades, hasta las entidades públicas responsables de las políticas de innovación, se preocupan cada vez más por el papel de actor territorial que cumplen en sus áreas espaciales de influencia.

Las políticas de cultura son otras que están íntimamente ligadas con la naturaleza histórica y de construcción social que son los territorios. Si bien existe una política nacional de cultura, sus componentes tienen una clara expresión espacial, con procesos de descentralización y de gestión territorializada. Similar condición presentan las políticas de seguridad pública, que tienen esquemas de gestión de profundo sentido territorial.

Reformas basadas en la gestión territorial

Hasta ahora hemos destacado cinco grandes tendencias que caracterizan las políticas de Énfasis territorial. La primera tiene que ver con un objetivo 'mixto': cohesión territorial que se adiciona al que ha sido tradicionalmente enfatizado de cohesión social. La segunda de carácter estratégico que reconoce la integralidad sistémica y funcional de los procesos económicos y sociales que afectan el territorio. Las dos siguientes corresponden a enfoques de gestión de política pública bajo criterios de articulación y participación. Finalmente se registran los cambios en la planeación como proceso instrumental de la política.

La introducción de políticas con énfasis territorial ha mostrado, entre otras cosas y no carente de complejidades en su aplicación e implementación, nuevas tendencias en elementos sectoriales claves. Estos elementos podrían agruparse en lo institucional, como el marco de reglas de juego que orientan la política; lo social, como el conjunto de actores y relaciones que intervienen en el territorio; lo económico, en relación al arreglo productivo del desarrollo; y lo estratégico, referido a los proyectos territoriales. En el siguiente cuadro se sintetizan comparativamente los principales planteamientos de estas nuevas tendencias y el marco de base que presentan enfoques más tradicionales.

Tabla 8.

Cambios Tendenciales en las Políticas Públicas bajo el Enfoque Territorial

Elementos		Marco de base	Tendencia
Foco territorial	Objeto, visión y tipo de política	Grupos focalizados Productiva Sectorial económica Sectorial social	Territorio multinivel Multidimensionalidad Ordenamiento territorial Articulación y concurrencia
	Definición de cobertura	Demográfica - productiva Dicotómica urbano / rural Demanda de grupos particulares	Tipologías territoriales Continuo espacial Necesidades estratégicas del territorio
	Impacto	Restringido a participantes	Medible en el conjunto territorial
	Objetivo	Ingreso, empleo Reducción pobreza Conservación ambiental Objetivos sectoriales	Cohesión Social Cohesión territorial
Articulación de políticas Estado en red	Modelos de planeación	Planeación sectorial Planeación participativa	Articulación de políticas Planeación estratégica territorial Plan - Contrato
	Énfasis de inversión	Proyecto productivo Transferencias Bienes privados y públicos generales	Proyectos estratégicos territoriales Bienes públicos territoriales
	Diseño	Determinado por la oferta de programas públicos	Determinado por el proceso de planeación territorial (demanda)
	Énfasis de la economía	Subsectores Cadenas	Multisectorial Clusters
	Objetivo de desarrollo	Mercado y rentabilidad privada Re-distribución	Rentas sociales territoriales

Elementos		Marco de base	Tendencia
Descentralización	Actores públicos	Nivel nacional Ministerios Sectoriales	Institucionalidad territorial Ministerios de Planificación o Desarrollo
	Cobertura y financiamiento	Una comunidad Un sector específico Una fuente de financiamiento	Varios municipios Varios sectores (articulando más de un proyecto sectorial) Varias fuentes financiamiento
	Predominio	Bienes privados Corto Plazo	Bienes Públicos Largo Plazo
Participación	Papel de actores sociales	Participación Representación	Negociación Consensos
	Negociación	Con un grupo social o de interés	Conjunto amplio de actores locales Gestión del conflicto
	Control social	Beneficiarios directos	Conjunto de actores territoriales

Foco territorial

Uno de los aspectos más relevantes en las tendencias que han surgido con la aplicación del enfoque territorial a las políticas públicas de la región viene de la mano de las reglas del juego que deben orientar la gestión de lo territorial. En este sentido, plantea cambios importantes en relación al objeto, visión y tipo de política, el modelo de planeación y a la forma en que definen los límites espaciales e institucionales de lo urbano y lo rural.

Tradicionalmente la orientación de la política ha apuntado al establecimiento de un objeto productivo sectorial, principalmente la producción, reconociendo enlaces y encadenamientos hacia adelante y hacia atrás. Su acción por tanto se focaliza en las intervenciones públicas en poblaciones específicas, especialmente hacia grupos vulnerables, estando asociadas a la búsqueda de condiciones que posibiliten una inserción de pequeños productores a los circuitos económicos dinámicos que determinen una mejora en su competitividad y rentabilidad.

Visto de esta forma, las políticas tradicionales han estado marcadas por su carácter sectorial, sea económico o de tipo social contemplando, adicionalmente, mecanismos de compensación o transferencias al ingreso a grupos sin viabilidad en un entorno competitivo. Son, en suma, políticas inscritas dentro de las estrategias de desarrollo social, atención a la pobreza y logro de equidad social.

Las estrategias territoriales, en cambio, establecen como foco de intervención al espacio y su expresión territorial (como acción política). Es el reconocimiento del territorio, en todos sus niveles, como unidad de gestión pública, reconociendo todos sus componentes y atributos. En esta medida, se enfrenta a una visión productiva tradicional: generación de empleo, productividad y competitividad de economías territoriales, con el reconocimiento de la multidimensionalidad del territorio, favoreciendo otras dimensiones del desarrollo también como los aspectos políticos (derechos), los temas culturales (identidad) y la sostenibilidad ambiental.

Las interdependencias entre las esferas económicas y sociales con las ecológicas, políticas, culturales o institucionales, existentes en la realidad multidimensional de los territorios, han hecho depender de forma intensa las estrategias de desarrollo territorial de una combinación de sectores de política pública, para los cuales sus responsables tienen bajo grado de injerencia.

Lo que se ha generado es el desarrollo de diferentes tipos de mecanismos para lograr una suerte de combinación entre estrategias intersectoriales y la responsabilidad sectorial básica. Entre estos mecanismos vale mencionar el ordenamiento territorial como la creación de instancias institucionales para la asignación de competencias y de recursos a través de la introducción de estrategias de federalización, descentralización y regionalización y la

articulación, coordinación, subsidiaridad y concurrencia de políticas públicas buscando la mayor eficiencia en la aplicación del gasto y la inversión pública.

El territorio, componentes de una visión política del espacio

Hablar de Desarrollo Territorial es referirnos al territorio como unidad central. Sin embargo antes que pensar el territorio y sus implicaciones, es necesario definir el espacio como estructura principal, como un conjunto de elementos y dimensiones particulares. En este sentido el espacio es visto más que como una extensión física de terreno, en su base material natural y construida, como una confluencia de expresiones sociales y económicas, dónde se generan estructuras sociales que se interrelacionan entre si, dónde se desarrollan actividades económicas y productivas, un lugar que comprende también instituciones establecidas y reglas de juego, valores y códigos adoptados².

Además de las caracterizaciones particulares que surgen de esta idea de espacio, es necesario tener presente la apropiación que los habitantes de estos espacios hacen del mismo y que genera un arraigo no sólo con el lugar sino con lo que éste representa e implica para la población. Expresiones culturales y étnicas complementan la idea general de un espacio integral más allá de sus límites naturales.

Es sobre este espacio que se define la idea de territorio, cuándo se le incorpora su dimensión política. Por territorio entonces, entendemos el espacio al ser referido, reconocido e identificado como una unidad de gestión política, distinguiéndolo y asignándole una existencia institucionalizada. El territorio para ser entendido como tal no debe obligatoriamente constituirse en una entidad administrativa territorial, no necesariamente debe ser igual hablar de territorio que de municipio, provincia, departamento o estado. La relación entre espacio e instituciones va más allá de las divisiones político-administrativas, un territorio es tal, con ser reconocido en la dimensión institucional como una unidad de gestión política, identidad que lo distinga y diferencie, y por la interacción con los diferentes niveles institucionales. Estamos hablando que un territorio puede ser un espacio constituido por redes productivas y económicas claramente definidas, un espacio de características étnicas nítidas, una unión de entidades territoriales o una cuenca con características ambientales particulares, en las cuales se genera una estructura política para su gestión, un reconocimiento de su propia capacidad para ejercer poder, para tomar decisiones y para gestionar y administrar las acciones que conduzcan al interés público. En esta dirección es claro que el territorio es una construcción social, que tiene carácter histórico y que se refleja en una cultura que se expresa como identidad territorial, o territorios de identidad, como han sido llamados por la política de desarrollo brasilera.

El enfoque territorial no es una discusión nueva ni particular de los espacios rurales en América Latina. Procesos constantes de construcción y consolidación de una incipiente democracia, luego de experiencias de dictaduras militares, llevaron a la creación de instituciones modernas con una característica común a todos los países, una nueva manera de manejar la pugna entre los modelos de poder centralizado y las luchas regionales y locales por mayores grados de participación y de autogestión de su propio desarrollo.

Se generó entonces una fuerte revisión de estrategias y enfoques alternativos que permitieran dirimir ese conflicto y generar políticas públicas más descentralizadas que le dieran un papel importante a lo local como protagonista del desarrollo, entre los que se destaca el enfoque territorial. Sin ser una teoría completamente renovada acerca del desarrollo, el enfoque territorial incorporó conceptos desde la ciencia política, la geografía económica y la ecología, entre otros, desde la idea de desarrollo regional y de desarrollo endógeno, alternativas que surgen de una necesidad

² Varios. (2005). Cooperación Local y Desarrollo Territorial: Una utopía posible. Corporación Latinoamericana Misión Rural. Propuesta de Trabajo

apremiante de superar problemas de fragmentación y aislamiento de los territorios, la inexistencia de mercados regionales y la precaria integración nacional en los países latinoamericanos³.

El desarrollo asumido desde una perspectiva regional maneja la idea central de un ordenamiento del territorio en una determinada región geográfica, de tal manera que las dinámicas de competitividad dejen de ser exclusivamente sectoriales para convertirse en procesos localizados en escenarios específicos. El desarrollo regional busca un cambio en el centro institucional de los procesos políticos, económicos y sociales, empleando estrategias regionalizadas que respondan a las características de los territorios, potenciando un crecimiento más integral cifrado en las fortalezas acumuladas de varios agentes.⁴ En este panorama es prioritaria la asociación entre los diferentes niveles de poder, las diferentes esferas públicas y privadas y la relación entre sociedad, poder y mercado.

El otro elemento incorporado en el enfoque territorial apunta a una idea de crecimiento. El desarrollo endógeno busca que se constituyan modelos en los que se responda a opciones deliberadas de los agentes económicos y sociales, en los que entran a jugar, como determinantes del crecimiento, no sólo funciones de utilidad y producción, sino dinámicas propias de los territorios como el conocimiento, el capital humano, la innovación cultural, a la par con políticas socioeconómicas adecuadas a una realidad de diversos componentes⁵. Entendido en este sentido, el desarrollo endógeno de cualquier unidad territorial apunta a la capacidad de dicho territorio para progresar, crecer económica, social, política y culturalmente en virtud de sus fuerzas internas. Este es un concepto de acumulación, pero no en términos tradicionales, sino orientado a la acumulación de capital físico, humano y de conocimiento de los agentes del territorio.

Esta visión de acumulación de capital físico y humano y el progreso tecnológico producto del conocimiento de los agentes, son factores claves en el desarrollo económico integral de los territorios, generando una mayor difusión de las innovaciones del sistema productivo, la organización flexible de la producción y la generación de economías de aglomeración. Pero, además, dentro de esta perspectiva se identifica una senda de desarrollo auto-sostenido, ya que los factores que contribuyen al proceso de acumulación de capital generan economías, externas e internas, que reducen los costes generales y de transacción y favorecen las economías de diversidad.

La característica básica del enfoque territorial es, entonces, su sentido de integralidad y el reconocimiento de la multidimensionalidad, incluyendo en los modelos de desarrollo las diferentes esferas de la vida social. Sin embargo, solo hasta ahora empieza a ser asimilado por los agentes responsables de las políticas como modelo válido de desarrollo para los territorios locales, así como aún es aplicado con criterios de utilidad específica en busca de respuestas a problemas prácticos diversos, no siempre siguiendo el sentido de integralidad desde el que está concebido.

La evolución de los enfoques de desarrollo en los países latinoamericanos, han avanzado de la mano de los modelos productivos. Modelos como los de la sustitución de importaciones generaron propuestas de estructuración regional a partir de centros urbanos regionales y estrategias de subsidiaridad territorial, en las que lo rural se mezcló con la lógica de construcción de las bases para las sociedades industrializadas y para los modelos de desarrollo "hacia adentro" de los cincuenta a setentas. De las características más destacables de estos modelos fue la idea integradora y modernizante de incorporar los territorios a la sociedad mayor, a los mercados, a la red urbana, a la industrialización y al desarrollo, integrando los espacios al reconocerles ser proveedores de materias primas, mano de obra y mercados crecientes.

³ Sepúlveda, S., Rodríguez, A., Echeverri, R., Portilla, M. (2003) "Problemas Ancestrales de la Agricultura y el Medio Rural" en El enfoque Territorial del Desarrollo Rural. San José, CR: IICA

⁴ Moncayo, E. (2004) Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia-Red de Estudios de Espacio y Territorios, RET 374p.

⁵ Ruttan, Vernon, W. (1998) "The New Growth Theory and Development Economics. A Survey" en The Journal of Development Studies, Vol. 35, No. 2, diciembre

El enfoque territorial más allá de lo local

Las aproximaciones territoriales para abordar la gestión del desarrollo tienen implicaciones similares en el establecimiento de los niveles e interdependencias de los diferentes espacios. Hay una tendencia creciente que asimila el enfoque territorial con lo local. Ha venido haciendo carrera la idea de que el enfoque territorial es el llamado al rescate de lo local, que su lógica está definitivamente ligada con el desarrollo local y que en este nivel se agota. Esta visión asume que la descentralización y el poder local son la esencia del desarrollo territorial. Como hemos visto hasta acá, muchos de los elementos que contribuyen a la nueva importancia de lo territorial se basa en el reconocimiento de lo local y lo regional.

Sin embargo es necesario entender el territorio, igual que el espacio, como una estructura jerarquizada, integrada y, particularmente, subsidiaria. En el extremo el espacio vital de la humanidad, es el planeta Tierra, el globo, la globalidad. Hay aspectos de ese espacio, dimensiones, que cada vez más entendemos que deben ser entendidas, tratadas y gestionadas en ese nivel espacial. Temas como el cambio climático, la seguridad global, el derecho humanitario, el hambre, el narcotráfico o el agua, se han ido convirtiendo en temas de interés global. Cada día entendemos mejor la necesidad de una unidad global para el tratamiento de estos temas. Desde la perspectiva territorial, esto implica un nivel político global, que implica estructuras de poder, instituciones y legitimidad global. Este es, ni más ni menos, el eje central de la actual crisis de gobernabilidad mundial y de riesgo global.

Pero hay, bajo esa dimensión global otros niveles de definición territorial. Las macroregiones del mundo, los bloques económicos, construidos a partir de intereses comunes, de problemas comunes, de instituciones comunes, de identidades. Por supuesto que forman parte de la estructura global, pero sus órbitas de competencia son diferentes, sus intereses, sus responsabilidades, sus instituciones y su relación con el nivel global que los reconoce. Hay especificidades de cada una de las dimensiones mencionadas de lo global, que permiten conformar las agendas regionales internacionales. El comercio internacional, entre otros muchos temas se ha convertido en un tema de este nivel territorial, en este nivel se establecen las reglas de juego con la cual operan las estrategias de mercados y comercio externo.

Bajo este nivel macroregional se encuentran los niveles nacionales. La nación, el Estado nacional, como integrador institucional del espacio de identidad que determina la estructura básica de los últimos siglos. Es el nivel de articulación, es la unidad territorial fundamental de un mundo basado en el principio de soberanía nacional como telón de fondo de la construcción institucional. Es hoy el nivel más importante de representación política y sigue siendo el nivel territorial básico de la comunidad internacional. Salvo el caso de la Unión Europea, mantiene la mayor parte de las responsabilidades públicas y las competencias básicas del desarrollo. Sin embargo, el carácter de los procesos políticos actuales es el de la pérdida progresiva e inexorable de funciones, competencias y, en últimas, poder.

En lo subnacional, hay diferentes niveles territoriales que varían de país a país, desde regiones, estados, municipios u otras variadas formas de entidades territoriales con responsabilidades y competencias propias y con diversos grados de autonomías. Hay países, como los Estados Unidos de América que cuenta con muy importantes grados de autonomía en lo estatal y lo local para el manejo y gestión de asuntos regionales o locales. Otros países, tienen menos descentralización y aún los asuntos locales siguen siendo del resorte de los gobiernos nacionales, aún en estados federalizados.

En medio de esta estructura jerárquica de niveles territoriales, se presentan áreas no político administrativas de diverso orden que adquieren distintos grados de autonomía en asuntos especiales. Dos ejemplos de ello son los corredores biológicos y las zonas de fronteras que, inclusive rebasan los niveles nacionales para constituir territorios de gestión.

Esta visión del territorio permite entender lo equivocado que es la interpretación del enfoque territorial como un sinónimo de lo local. Por supuesto que este esquema devalúa y valora lo local, pero de la misma forma que lo hace con lo global. El enfoque territorial hace conciencia de un proceso político que afecta todo el espacio desde el vecindario hasta la aldea global. Hoy más que nunca, como producto de la revolución de la información y, especialmente, de las comunicaciones, que favorecen lo global, pero probablemente más, lo local. Este es el nuevo escenario de integralidad de lo político y del desarrollo de sus instituciones.

Estado en Red: Articulación de Políticas

Una segunda tendencia surge del tipo de actores con los que cuenta el territorio y sus relaciones entre ellos mismos y para con el territorio, brindando un marco crucial de generación de capital social y cohesión que dé a los actores mismos un sentido de pertenencia y responsabilidad en la gestión de su propio desarrollo. Los principales cambios que introduce el enfoque en este sentido apuntan al tipo de actores públicos intervinientes y al papel de los actores sociales.

Articulación de políticas públicas sectoriales

El carácter multidimensional que conlleva el desarrollo con enfoque territorial, entendido como simultaneidad de objetivos económicos, sociales, políticos, ambientales y culturales, así como el reconocimiento de la multisectorialidad de las economías territoriales, obligan a la gestión de interlocución con las políticas sectoriales que el Estado ha definido para cada uno de esos campos.

La articulación de las políticas, llamada también concurrencia, se define como una estrategia de coordinación de las estrategias y acciones de todas las políticas sectoriales que convergen en un territorio determinado. La búsqueda de sinergias, la congruencia de objetivos y mecanismos de implementación, así como la posibilidad de lograr resonancia en el logro de objetivos e impactos de política, se convierten en una necesidad imperiosa de la gestión territorial.

Diversos mecanismos de articulación han sido desarrollados para el logro de este objetivo, que van desde procesos integrales de planeación, hasta la creación de espacios de negociación y coordinación de proyectos estratégicos.

Este carácter integrador de las políticas en el territorio se ha traducido en una presión para la definición de presupuestos públicos territorializados, obligando mecanismos de coordinación sectorial, que se traduce en el establecimiento de reglas de financiamiento compartido de estrategias territoriales, con componentes sectoriales complementarios. Por ejemplo en términos de acciones de promoción del desarrollo económico y el desarrollo de infraestructura de comunicaciones o transporte.

Este marco general de articulación de políticas públicas está por encima de las estrategias propias del desarrollo económico, social o ambiental, estrictamente consideradas, correspondiendo con procesos de planeación de las políticas públicas en un nivel más general. La esfera de acción de las instituciones responsables del desarrollo urbano o rural no tienen 'jurisdicción' sobre las otras instituciones a cargo de las políticas sectoriales o presupuestales. Por ello es razonable que las estrategias sectoriales con enfoque territorial, requeridas de mecanismos de articulación, se deban ajustar a las políticas superiores de articulación de políticas que los Estados hayan desarrollado, evitando que el objetivo de coordinación se convierta en letra muerta o, tan sólo, en expresión de buena voluntad.

El reconocimiento de las múltiples dimensiones que determinan el desarrollo de los territorios ha contribuido a la introducción de estrategias que buscan la coordinación, la articulación y concurrencia de las acciones, programas e inversiones públicas, en dos sentidos: el sectorial (políticas) y el territorial (niveles)

El propósito de buscar sinergias entre las diferentes políticas e instituciones, en su actuación e intervención en los territorios, está creando modelos institucionales que buscan encontrar mecanismos de coordinación y articulación de las estrategias sectoriales, más allá de sus propios objetivos especializados, en acciones conjuntas de cooperación sobre un territorio determinado. El desarrollo territorial, en particular, es cada vez más una canasta de políticas y su papel fundamental es el de plataforma para lograr mayor impacto.

Énfasis de la economía

Al imponerse una visión sistémica, se ha alcanzado una mejor comprensión de las relaciones y dinámicas económicas de un entramado productivo y comercial que se expresa en cadenas de valor. Esta ha sido uno de los avances más significativos en relación a políticas basadas en cadenas o sistemas producto, marcando una línea de caracterización de la política pública orientada a objetivos más intersectoriales. Sin embargo, la aplicación del enfoque territorial en las estrategias sectoriales ha implicado un reconocimiento de dos aspectos claves de la economía, que han sido poco relevantes en los modelos de desarrollo: los procesos de diversificación económica y la incorporación de conceptos de localización y espacio para la definición de aglomeraciones económicas, clusters productivos o distritos económicos.

Los procesos de diversificación económica del espacio apuntan a la incorporación de procesos de consolidación de economías no agrícolas en sectores de servicios y de transformación, como por ejemplo el turismo rural o los servicios ambientales. Esta diversificación de la economía ha modificado la naturaleza de muchos programas específicos y se están convirtiendo en objeto de las políticas públicas de la región.

Siguiendo los principios de enlazamiento, articulación y complementariedad que sustentan la aplicación de las cadenas de valor, la consideración del espacio en la economía conduce a la identificación de dinámicas y procesos localizados, que surgen como unidad de intervención de los instrumentos de políticas de fomento o crecimiento. La identificación de sistemas agroalimentarios localizados, de clusters agroindustriales, de polos de turismo, de áreas de producción de servicios ambientales o de espacios especializados para el abastecimiento de centros urbanos mayores, son ejemplos del sentido de las preocupaciones de la gestión territorial.

Objetivo de desarrollo

Las estrategias tradicionales de desarrollo han apuntado a construir condiciones de eficiencia económica en las unidades productivas, siguiendo la lógica de que es el mercado la institución que ofrece mecanismos claros de asignación eficiente de recursos para el logro del bienestar y el desarrollo de la sociedad pero no es autogenerador de sus condiciones óptimas de operación, requiriendo fuertes intervenciones públicas tendientes a reducir los desequilibrios, distorsiones y desigualdades que lo hacen ineficiente en términos éticos, políticos, sociales y, especialmente, económicos.

La búsqueda de competitividad se ha centrado en construir la riqueza privada de la sociedad, riqueza depositada en los empresarios privados, acumulada o reinvertida por ellos, y que se explica por el motor de la relación productividad-rentabilidad-competitividad, como una fuerza estimulada por el lucro privado. Ahora que la competitividad no depende exclusivamente de los esfuerzos endógenos a las firmas, sino que vienen también de las condiciones de localización de las mismas, dada la presencia de dinámicas productivas y flujos comerciales entre firmas y cadenas que interactúan en espacios delimitados beneficiándose por la cercanía entre ellas. Entre los factores de localización más importantes surgen ejemplos como la infraestructura, las instituciones, la convivencia, la justicia, la seguridad, el conocimiento, el capital social, mercados laborales y reglas claras y estables, los que constituyen a la larga la competitividad sistémica, favoreciendo la productividad pero ya en un aspecto territorial.

Sin embargo, con la aplicación del enfoque territorial se ha ido más allá de esta competitividad sistémica, al reconocer que cualquier actividad económico-productiva genera impactos sobre los espacios en los que se desarrolla que no se circunscriben a la producción de bienes y servicios, a la demanda de los consumidores o la movilización de factores productivos, sino que van más allá generando beneficios o costos al conjunto social en los territorios en los que realiza su actividad productiva. Lo que se construye acá es un flujo en el cual la actividad económica agregada de un territorio genera riqueza privada al tiempo que externalidades que determinan la productividad territorial. Una economía privada con altas externalidades positivas presente en un territorio determina una alta rentabilidad, ya no privada, sino social.

La responsabilidad de garantizar un adecuado flujo de externalidades, minimizando las negativas y maximizando las positivas, es del Estado a través de la introducción de incentivos negativos o positivos, según el tipo de externalidad, para que los agentes privados tomen las decisiones de inversión y negocio en dirección de optimizar estos beneficios sociales. La competitividad territorial, en este contexto, reconoce la multifuncionalidad de las actividades económicas y fomenta en la expresión de la riqueza privada en riqueza social. Es cerrar el círculo de una economía para el desarrollo y no sólo para la riqueza.

El enfoque territorial marca la tendencia, entonces, de la reorientación del Estado hacia tres áreas básicas en términos de desarrollo territorial: i) como proveedor de bienes públicos que permitan construir un escenario de competitividad sistémica en el territorio, ii) como regulador de los mercados para garantizar el cumplimiento de sus condiciones mínimas y con ello la competitividad privada y iii) orientador de las señales e incentivos que los mercados requieren para optimizar (maximizar las externalidades positivas y minimizar las negativas) la multifuncionalidad del aparato productivo y con ello la competitividad territorial.

Planeación territorial

Las tendencias de cambio en los fundamentos de las políticas volcadas a los territorios se reflejan necesariamente en nuevos modelos de planeación que combinan la planeación participativa y la planeación estratégica territorial.

Las reformas institucionales que han vivido todos los países de la región han significado una transición hacia diferentes formas de desconcentración de las políticas y, posteriormente, a francos procesos de descentralización. El eje central de estas reformas han girado en torno a la redefinición de las competencias, responsabilidades y funciones de las entidades territoriales. Esto está íntimamente ligado con las estructuras territoriales de los países, expresados en la división político administrativa.

Este proceso se encuentra en evolución permanente, recomponiendo el papel de los departamentos, estados o provincias y de los municipios, y se expresan en marcos constitucionales o leyes orgánicas que establecen la forma como el nivel central se desprende de tareas que recaen cada vez más en niveles territoriales más bajos. El principio orientador se puede reducir a la aproximación de la gestión pública a los actores sociales territoriales.

Dos vertientes diferencian la descentralización en los países de la región. Una de carácter eminentemente político, que redibuja el mapa político de distribución del poder de decisión sobre los aspectos fundamentales de la vida social, tanto por las presiones que ejercen los territorios en demanda de mayores niveles de autonomía, como en la cesión de poder en ciertas áreas de política, al tiempo que se fortalece el poder central en otras áreas. Estas expresiones políticas se reflejan, especialmente, en los procesos de elección democrática y popular de las autoridades territoriales, proceso que se ha completado en la casi totalidad de países de la región, y en la capacidad de determinar autónomamente las orientaciones básicas de su propio desarrollo.

La otra es de carácter administrativo, que se define en cuanto a la eficiencia de las políticas, en términos de las ventajas comparativas que cada nivel territorial tiene para dar respuestas más adecuadas a demandas de gestión

pública. Hay sectores que alcanzan mayores niveles de eficiencia en los niveles locales o regionales, que al ser gestionados a nivel nacional.

Expresión de este proceso descentralizador, reflejo de la redefinición de las competencias, es la reasignación de los recursos financieros para las inversiones comprometidas en las diferentes políticas públicas. Los sistemas fiscales, tributación y transferencias, son parte sustantiva de este proceso.

Desde la perspectiva de las políticas de sectoriales con enfoque territorial, el régimen de descentralización es determinante, toda vez que en él reside el papel que el mundo local puede jugar. Es generalizado el hecho de asignar a los niveles locales, municipales, o regionales, las funciones del desarrollo económico o desarrollo social. Estas funciones, asignadas a los municipios, establecen un marco que, inevitablemente, reformula las estrategias de desarrollo, anteriormente entendidas como estrategias de responsabilidad y carácter nacional.

Los enfoques territoriales deben partir, en consecuencia, de las políticas de reforma institucional relativas a la desconcentración y descentralización de las diferentes políticas que concurren en el territorio, convirtiéndose en un componente clave de la gestión territorial.

Políticas de descentralización se asocian directamente con marcos regulatorios que establecen las normas que definen funciones, competencias, alcances y responsabilidades de la estructura política administrativa.

Desde lo local. Existe una multiplicidad de modelos y acciones que buscan la definición de objetivos de desarrollo, diagnósticos, análisis de potencialidades endógenas territoriales y de visión estratégica, en niveles locales. Este tipo de planeación complementa los modelos de proyecto productivo de carácter asociativo, otorgándole importancia a los aspectos espaciales de localización. Lo local adquiere enorme importancia como unidad básica del planeamiento de las estrategias de desarrollo territorial.

Integral. La planeación tiende a ser integral, en correspondencia con la prioridad asignada a la articulación de políticas públicas. Este desafío de concreción de los principios de la política se torna hoy en uno de los mayores desafíos de los modelos de política económica, social y ambiental con una visión territorial, ya que la posibilidad real de influir en las decisiones y asignaciones de recursos por parte de un conjunto amplio de ministerios sectoriales, se ha tornado como una de las barreras más significativas.

Presupuestos consensuados. La negociación, el consenso y la búsqueda de pactos territoriales es una tendencia de modernización institucional de mayor relevancia. El fundamento de esta estrategia es lograr que los recursos públicos asignados a diferentes programas y acciones, puedan servir para establecer compromisos de corresponsabilidad, cofinanciación y cogestión entre las políticas públicas y las iniciativas privadas, colectivas o comunitarias, aún cuando ahora se sigue destacando el papel de óptimo asignador de los recursos públicos, aspecto que ciertamente se logra con estos modelos, pero que no soluciona totalmente las necesidades de los modelos de articulación,

Proyectos territoriales. Una importante tendencia hacia la consolidación de proyectos individuales o asociativos en estructuras de proyectos territoriales, se puede destacar como un tránsito hacia una intervención integral en el territorio. Las estructuras de asignación de recursos en muchos proyectos individuales de pequeño tamaño, hacia proyectos colectivos de mayor tamaño, está incentivando el privilegio de bienes públicos de carácter territorial.

Contratos territoriales. Un modelo de futuro es el de la introducción de modelos vinculantes resultado de los procesos de planeación territorial. Hasta ahora los modelos de cogestión y de participación territorial en nuestros países se ha dado con un carácter indicativo que no obliga a las partes, particularmente a los agentes públicos, al no establecer compromisos legalmente exigibles. Los modelos de contratos territoriales avanzan en esta dirección, proporcionando un nuevo marco de posibilidades para la eficacia del gasto público concertado y articulado.

Se ha visto un significativo avance en relación a los modelos de planeación que, bajo este enfoque, introducen un nuevo componente a la planeación del desarrollo territorial: la planeación estratégica territorial, aplicando principios de la planeación regional a los procesos de formulación, gestión, ejecución y seguimiento de los procesos de desarrollo de los territorios. Los rasgos innovativos del modelo radican en la priorización de las relaciones y flujos entre componentes del espacio asumiendo en forma sistémica la complejidad que éstos tienen.

La expresión más clara de este nuevo modelo de planeación está en el plan territorial que, pese a no ser nuevo, modifica la tradicional función de ser utilizado por las unidades territoriales para el ordenamiento de sus acciones y responsabilidades sin incidir en las inversiones de los demás extra territoriales (nacionales o regionales), buscando generar un compromiso que reúna los acuerdos logrados entre todos los actores públicos, sociales y privados en todos los niveles territoriales. Lo que se presenta, entonces, es una evolución del llamado 'documento plan' hacia el 'plan contrato' que adquiere un carácter obligante a las partes que lo suscriben.

Énfasis de inversión

Considerado como uno de los logros más importantes de la cultura política que dejó atrás las prácticas de asignación discrecional del recurso público y mejoró significativamente las posibilidades de evaluación y rendición de cuentas, se ha establecido la orientación de la inversión pública en 'proyectos de inversión' como unidad de gasto. La naturaleza de los proyectos expresa la orientación de la política, por lo que, como ha sucedido en las últimas décadas, a la imposición de visiones productivistas han predominado los proyectos productivos, privilegiando la existencia de organizaciones productivas y sus proyectos económicos, logrando importantes impactos en la mejora de la calidad del gasto y el logro de objetivos más claros y programáticos.

La introducción del enfoque territorial ha marcado la tendencia de una evolución de los proyectos desde proyectos productivos hacia proyectos estratégicos de carácter territorial. Estos parten de la consideración de las interdependencias existentes entre los diferentes componentes del espacio y el territorio, sus dinámicas y los propósitos consensuados del desarrollo local o regional. En este sentido llaman a nuevas formas de inversión pública. Su definición y contextualización serán determinados en lo estratégico, más adelante, pero en su relación al cambio en el énfasis de inversión, vale decir que se avocan a la creación de condiciones concretas y prácticas para aterrizar los principios de concurrencia o articulación de la inversión sectorial, no ya en una visión de inversión basada en la oferta y la gestión centralizada sino desde abajo, considerando modelos de cofinanciamiento y mecanismos como fondos territoriales (no sectoriales) o la descentralización fiscal como modelos innovativos de financiamiento.

Proyectos estratégicos territoriales

Dentro de las tendencias del enfoque territorial es clave mencionar la aparición de los proyectos territoriales como unidad operativa de la inversión, a la vez que llevan a una orientación de la gestión de las políticas públicas en términos de planeación territorial.

El enfoque territorial introduce los proyectos estratégicos territoriales pero no desconoce la necesidad de los proyectos sectoriales como un complemento de las estrategias de gestión en los territorios, promoviendo un balance entre los dos tipos de proyectos como modelo ideal de gestión. A partir del proceso de planeación territorial, se establecen las líneas estratégicas o ejes de prioridad que determinan las principales áreas en las cuales se debe hacer énfasis, ya que se identifican como aquellas que tienen la capacidad de proyectar procesos de desarrollo del territorio. Los ejes estratégicos normalmente se establecen en forma transversal, cubriendo el conjunto de necesidades de un territorio para alcanzar los objetivos propuestos.

Los proyectos estratégicos se orientan a la atención integral de las prioridades definidas en los ejes del plan, nacen, entonces, de un proceso de planeación territorial, desde la base social del territorio. En este sentido, sus efectos son

apreciables como proceso que contribuye a alcanzar las metas del desarrollo territorial, garantizando los efectos positivos al conjunto del territorio dentro de un marco estratégico.

Este tipo de proyectos comprometen la participación de varias instituciones públicas, niveles territoriales y actores sociales, se estructuran sobre la base de un conjunto de fuentes de financiamiento y esquemas de cofinanciamiento, como se mencionó antes, y se centran en bienes públicos tales como la infraestructura o se orientan a la superación de barreras que limitan el desarrollo de las potencialidades territoriales. Independiente del tipo de proyecto, lo más importante es que garanticen enlazamientos territoriales y logren contribuir a las metas globales del desarrollo.

Tienen la virtud de darle ordenamiento a un conjunto de proyectos puntuales sectoriales, orientados a acceder a fondos públicos para el apoyo de acciones en campos ya predefinidos y que responden a necesidades puntuales de grupos particulares dentro del territorio. Estos proyectos sectoriales tienen la característica de ser proyectos de cobertura restringida pero con altos grados de legitimidad, que encuentran en los proyectos territoriales la forma de concentrar los recursos que de otra forma terminan dispersos en estrategias aisladas. Los proyectos estratégicos tienen, finalmente, un atributo adicional importante, la posibilidad de hacer control social y de ser exigentes en la rendición de cuentas. Son proyectos que afectan al conjunto social y no a un grupo reducido, razón por la cual se hacen más visibles y despiertan un interés más amplio.

Descentralización:

El territorio en el marco de la transición institucional

Dentro de las propuestas del enfoque territorial, surgen importantes tendencias en relación a los factores económicos, productivos y de desarrollo que han marcado elementos clave en la gestión de lo urbano, lo rural y lo local y en la aplicación de políticas públicas en la región. Dentro de estas tendencias se destacan el cambio en el énfasis de la economía, en el objetivo de desarrollo y en la inversión.

Se pueden mencionar tres grandes macrotendencias institucionales, la primera en términos territoriales en relación a lo local, lo nacional y lo global, la segunda que define los pivotes y los balances entre lo público y lo privado y la tercera es la significación que están adquiriendo conceptos como el de ciudadanía y democracia, en este marco de transición.

La institucionalidad que aborda el enfoque territorial es mucho más que organizaciones formales públicas⁶ y va más allá de la forma en que ha sido asumida la descentralización territorial por las instituciones del sector rural de nuestro continente. La dimensión política del espacio, para ser asumido como territorio, comprende el conjunto de reglas de juego que dominan lo público y la intersección entre los diferentes intereses individuales, siempre en un contexto de interacción colectiva, en un entorno de conflicto. En este sentido por institucionalidad se entiende integralmente a las formas de regulación y organización, formal e informal, los acuerdos, los compromisos, las normas, las competencias, los roles y las organizaciones tanto públicas como privadas. La institucionalidad se constituye en garante de los derechos reconocidos de los miembros de la sociedad, tiene como función esencial la gestión del conflicto y es la responsable de establecer parámetros para el ejercicio y cumplimiento de deberes con el colectivo y la misma acción privada⁷.

Esta perspectiva de la institucionalidad abarca un gran número de elementos básicos de la lógica de expresión de intereses y decisiones de los individuos, las empresas, las comunidades y las entidades públicas. La fortaleza de esta

⁶ "(...) Las instituciones proveen la estructura que los humanos imponen en la interacción humana con el fin de reducir la incertidumbre" (Bernal, F. 1.998)

⁷ "Éstas (las instituciones) son creadas para facilitar el intercambio, estimular el cambio tecnológico, inducir la creación de capital humano, facilitar la resolución de los conflictos, fortalecer estructuras políticas democráticas o un orden social determinado; o todo lo contrario, para crear monopolios, limitar el cambio tecnológico, limitar el desarrollo del capital humano, estimular el conflicto, o fortalecer la permanencia de estructuras sociales y políticas que estimulan la inequidad y el conflicto. Estas reglas pueden tener el carácter de reglas formales (constituciones, regulaciones, normas, códigos, etc.) o también pueden ser de carácter informales (tradicción, cultura, etc.)", (Bernal, F., 1998)

mirada a lo institucional radica en el grado de interiorización que tienen las instituciones en la mentalidad colectiva e individual, lo que a la vez representa el grado de gobernabilidad, sustentado en el grado de respeto al contrato subyacente a las reglas de juego, que son el fundamento de toda sociedad organizada.

Es imposible aproximarse a la realidad de las instituciones de los territorios rurales sin hacerlo desde las racionalidades y lógicas de la construcción y cumplimiento de esas reglas de juego. Tradicionalmente han predominado interpretaciones ingenuas en las diferentes estrategias de desarrollo institucional aplicadas en América Latina, tal como lo devela la economía institucional que ayuda a entender procesos de elección racional, costos de transacción, derechos de propiedad, mercados políticos y conjuntos de incentivos económicos, factores inherentes al conflicto como fundamento del territorio.

Los diagnósticos y tratamientos que se han hecho de la institucionalidad del sector rural, en especial del sector agropecuario, muestran rezagos y debilidades estructurales en su capacidad de adaptación a las fuerzas que impulsan los cambios, como expresión de esa visión superficial e ingenua. Los ejemplos de esta realidad son varios, uno de los más claros se refleja en la enorme dificultad de nuestros países en adoptar de manera disciplinada las recomendaciones de la tecnocracia internacional, que se consideraron panaceas de fácil aplicación, particularmente en relación a ajustes estructurales de la institucionalidad. Poderosas fuerzas, racionales, pueden explicar la dificultad para implementar estructuras racionales como los mercados de tierras, el empoderamiento de los pobres o el fortalecimiento de la participación. Fuerzas políticas de profundo significado explican las dificultades reales del desarrollo institucional⁸.

Es necesario que el análisis de la institucionalidad incorpore un enfoque dónde se consideren los diversos intereses e incentivos que tienen todos los actores del territorio, los agentes económicos, los sociales y los políticos para actuar en el espacio de lo público y que son los verdaderos factores que conforman el conflicto. Esta incorporación refleja un escenario de nuevas tendencias que delatan nuevos equilibrios tanto políticos como económicos y redibuja la estructura que hasta ahora ha precedido los cambios en la institucionalidad del sector. Un lugar común que raya con la caricatura es la idea de que los procesos institucionales están muy bien pensados y concebidos desde la tecnocracia, pero que cuando los políticos intervienen todo se trastorna, idea que expresa la falta de realismo que hay detrás de muchas de nuestras propuestas de reforma institucional. La dimensión política es más compleja, es viva, es dinámica, es conflictiva, es multidireccional, es caótica, es histórica. El territorio, como expresión política del espacio, es eso mismo, negarlo, desestimararlo o pretender omitirlo es un error, una irresponsabilidad.

Ahora bien, teniendo estas consideraciones nos encontramos con la esencia de los cambios y macro tendencias de redefinición de los espacios políticos que se operan en la sociedad. Hay, producto de las diversas tensiones y formas de resolución de conflictos, una verdadera revolución en los ejes del poder. Desde las comunidades rurales, hasta la asamblea de naciones, se vienen operando cambios que forman parte de un proceso de reordenamiento. Hasta la segunda guerra mundial era indiscutible la idea del estado-nación como instancia estructurante de la vida pública. Lo internacional no dejaba de ser un escenario de negociaciones o de acciones de poder de una nación en contra de otra. La Asamblea de Naciones, como precursora de las Naciones Unidas, muestra un primer paso en la construcción de reglas de juego globales que cada vez más se constituyen en instituciones de un nuevo orden global, es decir de un nuevo orden territorial.

Hoy hay ejemplos que ilustran bien la diferencia de los modelos institucionales de gestión global. De un lado se han ido constituyendo conjuntos de acuerdos vinculantes del tipo de las convenciones ambientales, que establecen autoridades globales, reglas de juego comunes que no son discrecionales para las naciones. Este es el ejemplo de instituciones globales de nueva generación. De otro lado, la cara opuesta es la que asume una nación, como Estados Unidos, unilateralmente para enfrentar un asunto de carácter global como el terrorismo o la justicia internacional.

⁸ Echeverri, R., Riberos, M, Nueva Ruralidad, Visión del territorio en América Latina y el Caribe, IICA, Bogotá, 2001

Este es el ejemplo de las relaciones institucionales de viejo cuño.

Pero estas transformaciones no son exclusivas del espacio global. En el nivel local y regional se presentan cambios de igual magnitud. Las demandas políticas de comunidades más informadas, más educadas, más conectadas, más comunicadas e integradas, tienen formas de presionar por mayor poder, por mayor ingerencia en sus propias realidades, estableciendo una nueva estructura política de poder y de competencias. Esta nueva realidad, claramente identificable en la sociedad rural, presiona y gana la creación de espacios institucionales de nueva generación. Un ejemplo es la descentralización política, administrativa y fiscal que asigna al municipio responsabilidad, función y competencia para atender sus requerimientos en temas como educación o salud. Lo opuesto ocurre con estrategias de desarrollo rural que se basan en la definición central, nacional, de patrones de progreso, de economía y de homogeneidad, contrarios a la naturaleza diversa y diferenciada de la realidad local.

La segunda tendencia mencionada responde a un cambio en la relación entre el Estado y la Sociedad Civil, entre la esfera privada y la esfera de lo público. Cabe hacer la precisión de que lo político se refiere, en una de sus acepciones a la gestión de lo público. En lo público se realiza el interés y el bien común. En esta relación encontramos uno de los más importantes procesos de cambio político de los últimos tiempos. Desde siempre ha sido centro de discusión política e ideológica el papel del Estado en la sociedad, desde el Leviathan de Hobbes hasta las visiones idealizadas de sociedades anárquicas y libertarias, este ha sido un determinante de las concepciones políticas de izquierda o derecha.

De cualquier forma hay un patrón que puede ser considerado en las actuales tendencias de evolución política y reflejada en las estructuras institucionales. Se trata de una nueva forma de valorar el papel de los actores sociales en el desarrollo de los intereses públicos. Es necesario recordar que América Latina vivió hace apenas poco más de 20 años una extensa experiencia dictatorial, donde el Estado ejerció un papel totalizador de la esfera de lo público, supeditando todos los espacios de gestión política a su amparo e influencia.

Hay dos corrientes que influyen en forma determinante en el nuevo panorama de relaciones público privadas. De un lado las introducidas por los principios de un nuevo liberalismo económico y de otro las tendencias democratizadoras que pugnan por ampliar los espacios de la participación social. Frecuentemente tienden a presentarse estos procesos como antagónicos, es más, ideológicamente se atribuye el primero a la derecha y el segundo a la izquierda, lo cual no es rigurosamente cierto, ni políticamente corroborable.

El liberalismo económico propone el predominio del mercado y de la iniciativa privada como el escenario y motor de los procesos económicos y sociales que conducen al desarrollo. En esta dirección, la intervención del Estado debe estar restringida y limitada a su papel de regulador y facilitador del libre juego de los agentes económicos. En este sentido, aboga por la restitución de las decisiones de inversión y asignación de los recursos de la sociedad a las decisiones privadas. La iniciativa de los agentes privados imprime a la economía los elementos de iniciativa, innovación y riesgo que no le aporta un esquema burocrático estatal. En ese sentido se promueve la idea de replegar al Estado en la actividad económica y la necesidad de otorgar más poder a los agentes económicos privados. Esta reflexión no está limitada, como a veces se cree, a los grandes intereses económicos, sino que se refiere a todos los agentes económicos, desde las multinacionales hasta los trabajadores. El fondo está en la idea de que la libertad de elección, o de decisión, es la base de un modelo de eficiencia social. No sobra mencionar que en esta concepción se ha de considerar los desequilibrios, asimetrías y distorsiones en la economía que hace que llevar esta reflexión al extremo del Estado cero, profundiza la desigualdad, la pobreza y la ineficiencia.

Sin embargo, es destacable el hecho de que en las últimas décadas este ha sido el patrón que se ha impuesto en las estructuras políticas y en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil en la casi totalidad de países latinoamericanos. Inclusive estas tendencias se han visto reforzadas en gobiernos de claro corte socialdemócrata o de izquierda, como es el caso de Chile o Brasil.

Las implicaciones prácticas para la reflexión que adelantamos en el presente artículo, se centran en la importancia que adquieren diferentes modelos de privatización de la economía y del desarrollo. El concepto de privatización proviene del hecho de trasladar responsabilidades y competencias de la esfera del Estado a la esfera de los privados, empresarios, trabajadores, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales. Uno de los más debatidos procesos en esta dirección se refiere a la entrega de diversos monopolios de servicios públicos y otras modalidades de concesiones públicas a empresas privadas en lo que se ha denominado la privatización de la economía pública.

Pero estas privatizaciones no paran allí. Hay modelos de gestión de las políticas públicas que responden a esquemas que privilegian la iniciativa de los privados sobre las iniciativas gubernamentales. Las estrategias de desarrollo productivo tuvieron una impronta de planificación en los años setenta y ochenta, basados en decisiones públicas ejercidas a través de múltiples mecanismos de incentivos, precios, intervención en la economía, provisión de insumos, políticas de crédito selectivo, entre otros instrumentos, que lograron que las decisiones claves de producción se localizaran en la esfera pública. Esto cambió en forma sustancial y se impuso un cambio en la estrategia, desde programas de incentivo productivo dirigido desde el Estado, hacia el predominio de la iniciativa privada para orientar la producción y acceder libremente a apoyos basados en la factibilidad de estos emprendimientos. Es así como se ha venido imponiendo la lógica del proyecto productivo, de iniciativa privada, como ruta para acceder a los apoyos públicos. Es posible que este sea el más importante giro desde la política definida por la buro-tecnocracia pública hacia la política focalizada por las iniciativas privadas.

La tercera tendencia de cambio en la relación Estado-sociedad civil se refiere a los procesos de participación que han dominado el discurso político en las últimas décadas. El esquema de participación domina la base de la mayor parte de programas de desarrollo rural de la región. Su evolución ha estado asociada directamente con los procesos de descentralización y de democratización, partiendo de una idea de mejorar la calidad del gasto público y de la eficiencia en los programas públicos reconociendo la necesidad de respetar las necesidades, las características y las demandas de los beneficiarios de los programas y proyectos que conforman las políticas públicas. Los modelos participativos han considerado la apertura de espacios para la presencia activa de las comunidades y de los productores en los procesos de planeación, en la gestión y en el control social de los programas públicos.

La forma que ha adquirido la participación permite ver tres tipos esenciales que parecerían mostrar una secuencia de aplicación, pero que al tiempo, denotan modelos diferentes de política. La primera de estas formas es la que se centra en la idea de involucrar a las comunidades, productores y beneficiarios en la elaboración de diagnósticos que orienten la aplicación de los programas y proyectos de una política tradicionalmente centralizada. Estas estrategias han sido respuesta a una intención de mejorar la calidad de aplicación de recursos públicos y mejorar la eficiencia en la operación de programas. La característica básica de este tipo de participación es la introducción de diferentes mecanismos de organización de beneficiarios y de mecanismos de interlocución entre estas y los responsables de los programas. En este tipo de participación la sociedad civil entra a formar parte activa de algunos de los eslabones del proceso de planeación de los programas, particularmente en las fases de diagnóstico. Sin embargo es claro que en este tipo de participación no se modifica en forma sustantiva el proceso de toma de decisión, permaneciendo este en el nivel de las instituciones ejecutoras o en los niveles centrales de la administración. Es necesario destacar que este es el tipo de participación que predomina hoy en la mayoría de programas de desarrollo rural en la región, como consecuencia de que los principales programas de desarrollo tienen la característica de ser políticas definidas centralmente, de arriba-abajo, es decir políticas de oferta, donde el Estado decide y define las estrategias, pero convoca para su ejecución.

Un tipo de participación soportado en la corresponsabilidad y la cooperación ha ido ganando espacio empujado por los mecanismos de desarrollo institucional que buscan la creación y formalización de estructuras colegiadas de convocatoria del tipo consejos o comités de desarrollo territorial. El caso mexicano recientemente ha mostrado una firme dinámica en esta dirección a partir de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. En este caso el principio básico es el de buscar que las instancias de participación canalicen la acción colectiva en beneficio de la definición del

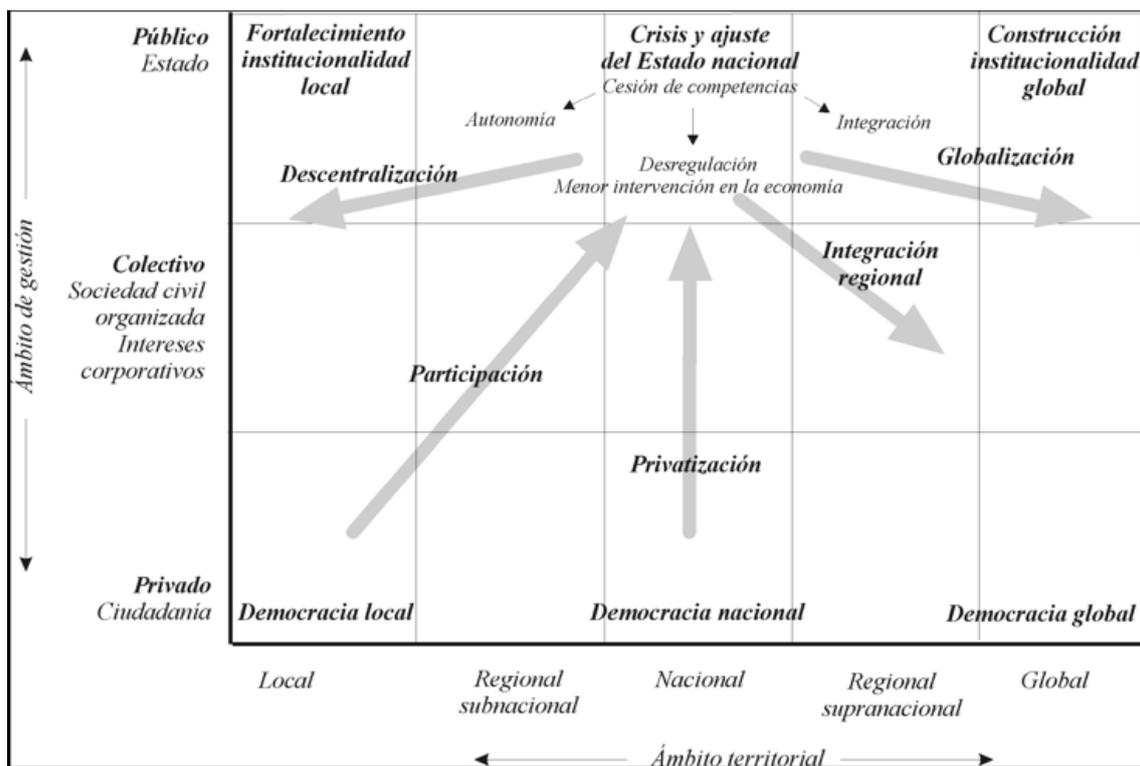
sentido mismo del desarrollo local, superando la idea de que el papel de los beneficiarios y comunidades limite su participación a una contribución al diagnóstico y el control social, y, por el contrario, alcance el nivel de decisiones estratégicas en la orientación de políticas que definen sus acciones a partir de las demandas específicas desde lo local. Este tipo de participación se desarrolla acompañada de un cambio en el sentido de las políticas y de su orientación más por la demanda. Esto implica que a nivel central se establecen lineamientos generales pero las definiciones precisas de su aplicación se producen en los niveles locales. Los fondos concursables de financiamiento de programas de desarrollo son un mecanismo típico de este esquema. La participación en este modelo ha estado impulsada por las estrategias que han buscado el empoderamiento de las comunidades y productores para tomar sus propias decisiones. En esta fase, el fortalecimiento institucional y organizacional se ha convertido en un objetivo estratégico de primer orden, ya que su éxito depende en gran medida del cambio en la cultura clientelar y asistencial que ha predominado en el desarrollo rural.

El tercer tipo de participación que es posible identificar es el de los modelos de autonomía, autogestión y autoinstitución que se construye a partir de modelos profundos de descentralización. En este modelo el cambio se genera, no tanto en las formas de organizar la participación, como en las materias que son objeto de política central y cuales pasan a ser de naturaleza local. La descentralización implica el traslado de responsabilidades y competencias al nivel local, pero también el traspaso de recursos e instrumentos de política. En este caso las decisiones que orientan el desarrollo tienen lugar en la comunidad misma quien tiene la capacidad para definir sus propios mecanismos de gestión. Este modelo implica la reforma del Estado, como ha ocurrido en áreas tan importantes como educación o salud, pero que aún está lejos de ocurrir con temas de desarrollo rural.

Estas tendencias de cambio se expresan en un mapa de distribución del poder y de la interacción entre los diferentes actores del desarrollo y las tendencias de cambio que implica una nueva mirada a lo institucional, puede verse con claridad en un mapa del territorio como base central de esta dimensión política del espacio. La ubicación y los roles de estos actores se define por dos ejes cruzados. El primero, vertical, que se mueve entre lo privado y lo público, atravesando lo corporativo o colectivo, y que se presenta como un intermedio entre lo netamente privado y lo estrictamente público. Los extremos de este eje en el territorio serán, por un lado el individuo, la familia o la empresa, mientras que en el otro estará el Estado y su organización. El segundo eje de esta interacción está dado por los espacios territoriales, en el sentido tradicional del término, que irían desde lo local hasta lo global, pasando por tanto por los espacios nacionales y regionales.

Figura 6.

Mapa de la transición institucional



Tomado de Echeverri, Rafael, et al., Nueva Ruralidad, Visión de Territorio en América Latina y el Caribe, 2001.

La gráfica anterior permite visualizar el comportamiento de estos dos ejes en el territorio, estableciendo la ubicación de las grandes presiones que tienen los actores y las fuerzas dominantes del desarrollo institucional. Son estas tendencias las que están modificando cada vez más las reglas del juego y las organizaciones, al redefinir los marcos normativos.

En América Latina estos procesos de cambio han tendido a generalizarse definiendo tensiones con las tradicionales formas organizativas de los territorios y choques entre los agentes del desarrollo, dada la constante búsqueda del papel, espacio y poder por parte de los actores claves en estas tendencias. Ha surgido entonces un marco de competencia y conflicto de dónde nace la lógica de intereses y estrategias presente en los mercados económicos y políticos.

Los fenómenos resultantes de la transición institucional en el territorio apuntan a una misma dirección, la gestión del territorio por parte de sus instituciones, de sus habitantes, la autogestión, la autonomía territorial del desarrollo. Este espacio al que busca llegar como objetivo final el enfoque de desarrollo territorial sustentable incorpora conceptos que no son nuevos pero que si deben ser asumidos de manera diferente.

El proceso de participación es un escalón para la construcción de espacios de empoderamiento de la comunidad, creando las condiciones y produciendo los incentivos, motivaciones y compromisos de una verdadera movilización social, que contribuya a la consolidación de una verdadera democracia, de una gestión con mayor legitimidad y gobernabilidad, y de un esquema de coordinación y subsidiaridad que generen cohesión territorial.

La cohesión territorial es otro de los conceptos importantes que van a enriquecer los procesos de autonomía de las comunidades. La cohesión lleva implícito un sentido de integración y de inclusión, que va más allá del concepto de

igualdad. Consecuentemente con el sentido de integralidad de la economía territorial, la cohesión es un llamado a crear mecanismos que integren sectores sociales y economías territoriales. Parte fundamental de esta visión es la preocupación por la unidad nacional de la economía, sus complementariedades y la necesidad de contar con un proyecto nacional que incluya los proyectos regionales territoriales.

Es necesario que los modelos que incorporan procesos participativos, de corresponsabilidad y de cohesión territorial, tengan presente que la orientación del enfoque de transición institucional implica poner mayor atención a los sistemas de incentivos que están detrás de la cultura de involucramiento social de la población y de sus prácticas. Los sistemas de colegiados territoriales que se han formalizado en muchos de los países de la región son buenos ejemplos de la transición que mencionamos, dependen de la voluntad colectiva para luchar por el bien común y están cimentados en la confianza en las instituciones, en los líderes de la comunidad y en lo colectivo como estrategia efectiva de autogestión y autonomía local.

Participación

Papel de actores sociales

A través de figuras como la representación, por la vía electoral directa, y de la participación, por la vía del reconocimiento de la capacidad de autogestión de la sociedad civil, se ha construido, en la región, una estructura institucional con grandes avances en materia de organización y cogestión de las organizaciones sociales en la ejecución de las políticas públicas. En éstas políticas se reconocen importantes elementos de corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil y son pocas las dudas que existen sobre su pertinencia y efectividad.

Adicional a estos elementos que tienen ya importante fuerza entre los actores locales de los territorios de la región, surgen elementos nuevos producto de la aplicación de los criterios de multisectorialidad y multidimensionalidad propios del enfoque territorial, tal como lo son los cuerpos colegiados.

Estos colegiados aparecen, con las características propias que les otorga cada país, como estructuras mixtas público-privadas de participación, con reconocimiento legal como interlocutores de la sociedad y el Estado. Son en realidad modelos de ordenamiento de la participación en instancias consultivas de apoyo a la ejecución de las políticas públicas. Aunque esta figura tiene ya décadas en algunos países de la región como instrumento de mayor gobernabilidad, se ha generado una transformación hacia ser gestores de estrategias abajo-arriba de políticas de demanda, asumiendo responsabilidades más claras en cuanto a la planeación territorial, la definición de prioridades locales o regionales, la gestión de las demandas e intereses y el control social. El colegiado adquiere, en consecuencia, un claro papel de negociador y de constructor de consensos, que van desde acuerdos sobre diagnósticos y prioridades, hasta acuerdos con las instancias responsables de las políticas sectoriales para la articulación de acciones.

Los principales desafíos de este nuevo papel de los actores sociales se pueden resumir en el manejo de temas de legitimidad y representatividad de los voceros sociales, la separación de competencias públicas y privadas, las relaciones entre las instituciones propias de la democracia representativa y estos colegiados, y las capacidades técnicas que le puedan ser atribuidas a las organizaciones participantes.

Participación

La participación en las decisiones sobre asignación y carácter de las inversiones públicas avanza en la dirección de la corresponsabilidad, la negociación y el consenso, superando el modelo de participación 'pasiva' por modelos que se basan, cada vez más en la acción colectiva.

El tercer rasgo distintivo de estas políticas de enfoque territorial es expresión de otra de las dimensiones de las reformas institucionales y políticas, centrado en otra vertiente de la recomposición del poder político, por medio de la introducción de criterios de democracia participativa, que reconoce la organización de la sociedad civil como un actor político con capacidad de decisión y gestión. Esta transformación está reformulando de igual forma el mapa político, entregando, cada vez más, responsabilidades y competencias a organizaciones no gubernamentales de diverso orden para la gestión de desarrollo.

No es nueva la consideración de mecanismos de participación como parte sustantiva de las políticas públicas, ya que desde décadas atrás se vienen implementando mecanismos consultivos que consideran la voz de los beneficiarios o afectados por las políticas. Sin embargo, las nuevas políticas de enfoque territorial han dado paso a formas más institucionalizadas de participación a partir de procesos de negociación y concertación, acompañados de procesos de planeación participativa, que determinan una relación público - privada de alcances inéditos.

Son diversas las formas que han adquirido estos procesos de concertación territorial, pasando por mecanismos de reconocimiento, legitimación y representatividad de las organizaciones sociales en estructuras colegiadas, con la participación de los agentes públicos, hasta la formulación de proyectos territoriales construidos sobre la base de las visiones colectivas de futuro territorial.

Estos mecanismos de participación, no son exclusivos de los modelos de desarrollo territorial, por el contrario, son mandatos generales que están afectando todo el mapa de la política pública, comenzando con los procesos de planeación. Muchos países han desarrollado mecanismos constitucionales o legales para procesos de democracia participativa y directa, que incluye los cabildos abiertos, las audiencias públicas, la acción colectiva, los referendos u otros mecanismos plebiscitarios.

Las políticas de desarrollo territorial se fundamentan en estos cambios institucionales y así se refleja en modelos de participación que caracterizan casi todos los modelos de gestión territorial. Es por ello estas estrategias no pueden desconocer los marcos de relación entre la democracia representativa, propias de la descentralización y la democracia participativa, propios de los nuevos escenarios de acción social.

Modelos público – privados. La participación está dando un paso significativo hacia modelos de cogestión territorial, al considerar la posibilidad de concertar políticas, estrategias, programas e inversiones entre los actores sociales y agentes económicos, con las instituciones públicas, tanto en procesos de ejecución o gestión de políticas, como en su formulación misma. Estos modelos emergentes se basan en la posibilidad de corresponsabilidad, negociación y consenso, superando el modelo de política diferenciada por políticas negociadas en nuevos arreglos público - privados.

Colegiados. La institucionalidad muestra una clara tendencia a la formalización, reconocimiento y legitimación de la participación por medio de estructuras de colegiados público-privados en el nivel local o regional, a los cuales les han sido asignadas responsabilidades y potestades sobre la orientación de la política en el ámbito de su alcance territorial. El modelo de consejos es una de las innovaciones más caracterizadas en las legislaciones recientes.

Gestión de proyectos. La participación se orienta cada vez más a la búsqueda de estructuras que posibiliten la intervención directa de los actores sociales, de las organizaciones de productores y otros agentes económicos, en la gestión de proyectos e inversiones públicas, con énfasis especial en la introducción de mecanismos ciertos de control social.

Esferas de las estrategias territoriales

Las políticas con enfoque territorial deben ser analizadas desde tres perspectivas complementarias que definen su marco de gestión. La esfera política que determina nuevos escenarios de distribución de poder de decisión, la esfera administrativa que implica componentes de carácter institucional operativo de gestión y ejecución, y una dimensión técnica referida a las herramientas e instrumentos de aplicación.

Esfera política

Las reformas institucionales que implican los anteriores procesos tienen, antes que nada, una naturaleza de carácter político, como expresión de nuevos mecanismos de organización social que busca garantizar la gobernabilidad en un contexto donde los balances de poder se ajustan a nuevos esquemas de negociación de poder político. En particular, la descentralización y la participación son conquistas de la sociedad local y de la sociedad civil, por espacios donde su poder de decisión tenga un espacio mayor de protagonismo.

Alinear las fuerzas políticas que desata esta búsqueda de ampliación de la democracia, se convierte en un desafío natural a las estrategias sectoriales, tanto por el potencial que implica hacer resonancia con estas fuerzas políticas, como por la condena al fracaso que implica tratar de contrariar estos macroprocesos con fórmulas excluyentes o excesivamente centralistas.

Pero este proceso ha de ser considerado en su dimensión de megatendencia que sobrepasan el marco de formulación o gestión de políticas sectoriales. Hay estructuras de gestión política que actúa como telón de fondo de las políticas sectoriales o de carácter transversal territorial. Los Estados tienen un marco de desarrollo político que determina el escenario, que establece las reglas de juego para el manejo de las políticas que intervienen en los territorios.

Los marcos políticos que describen el estado del Pacto Social se concreta en cuerpos normativos que dan cuenta de la estructura jurídica, desde la Constitución misma, que regula el estatuto político de cada nación. La legislación es el resultado de las negociaciones políticas, de la resolución de conflictos, de los pactos entre actores sociales y de el funcionamiento de los mecanismos de ejercicio de poder, cualquiera que sea el balance de fuerzas que exista en la sociedad.

Sin duda, la conquista de la democracia liberal de elección popular, después de décadas de regímenes dictatoriales, es el mayor triunfo de Iberoamérica en las últimas décadas. Sin embargo, este proceso se encuentra en camino de construcción y la legislación al respecto se encuentra en continua evolución.

Esfera administrativa

Adicionalmente a la esfera política, que entraña la toma de decisiones sobre los fundamentos del desarrollo, existe una esfera de ejecución de las políticas, que recae sobre la estructura ejecutiva del Estado, esto es, sobre los gobiernos nacionales o territoriales. El enfoque territorial está determinado por las estructuras institucionales que componen el aparato administrativo público, en sus diferentes niveles de gestión.

La descentralización ha establecido una estructura de coordinación y subsidiaridad entre los diferentes niveles territoriales en forma diferencial para cada una de las políticas públicas que forman parte de las estrategias sectoriales. Políticas tradicionalmente descentralizadas, como las de educación o salud, han establecido estructuras institucionales para la gestión de los programas, proyectos y acciones propias. De igual forma cada una de las

políticas que forman parte de la intersectorialidad de las políticas de desarrollo, infraestructura física, desarrollo económico o sostenibilidad ambiental, tiene su propia estructura organizacional.

La expresión territorial de las políticas públicas se expresa en modelos de focalización, regionalización o diferenciación, que responden a las condiciones diversas y heterogéneas de los territorios. Cada una de las políticas asume una estructura particular para responder a estas condiciones, estableciendo los espacios en los cuales es posible encontrar los mecanismos de territorialización, creando un esquema que corresponde a las particularidades de cada una de las estrategias y, muchas veces, se hacen prácticamente incompatibles entre sí.

Uno de los propósitos permanentes de las políticas territoriales es el de encontrar una solución a los esquemas anárquicos de regionalizaciones que producen altos costos de gestión para beneficiarios de programas o para las mismas entidades territoriales. Esta compatibilización plena de modelos de regionalización es un deseable impracticable, sin embargo, la gestión territorial tiene la función de encontrar los puntos de interconexión, facilitando la intersectorialidad y la articulación de políticas en los territorios.

Otro de los aspectos que define el enfoque territorial de las políticas públicas es la búsqueda de coherencia de las estrategias de participación que se aplican en la formulación, ejecución o seguimiento de programas o proyectos. Existe una proliferación de modelos de colegiados, que han conducido a un costo excesivo para la población, ya que son convocados a diversos colegiados en forma simultánea, redundante y traslapada. Ejemplos de la existencia de consejos de planeación, de desarrollo social, de desarrollo sostenible y de desarrollo rural, que conviven en los espacios municipales y locales, con procesos independientes, pero con los mismos integrantes.

Esfera técnica

A la esfera técnica corresponden los componentes instrumentales para la planeación del desarrollo en los territorios. Este campo ha avanzado en forma significativa con la introducción de herramientas de diagnóstico, diseño de estrategias, prospectiva y evaluación de gestión, resultados e impactos de las políticas con enfoque territorial.

La planeación estratégica territorial se abre paso como una forma de ver la integralidad del territorio, con expresión espacial, que posibilita la comprensión de las complejas relaciones que las diversas dimensiones del desarrollo tienen en espacios específicos de intervención pública. Modelos geográficos de interpretación de la realidad territorial, la aplicación de modelos de complejidad, los enfoques sistémicos, son algunas de las técnicas que se han difundido ampliamente. Los Planes Territoriales de Largo Plazo, en los ámbitos locales, rurales, urbanos o regionales, se han ido convirtiendo en procesos institucionales formales con un amplio reconocimiento por parte de las autoridades públicas.

Una de las características novedosas de los modelos de planeación territorial, que suman a los procesos de focalización y diferenciación propios de la planeación sectorial, radica en su capacidad para concebir proyectos estratégicos integrales y multisectoriales con cobertura territorial. Este tipo de proyectos favorece la identificación y valoración de las inversiones en bienes públicos de carácter general, lo cual ha demostrado una mayor capacidad de irrigación de los beneficios e impactos de las políticas y la inversión pública.

Sin duda, el mayor desafío que enfrentan estos esquemas modernos de planeación se centra en la importancia y en el tratamiento de la información. Sin excepción, se advierten en todos los países esfuerzos por avanzar en la producción, disponibilidad y uso de información con niveles territoriales de desagregación, que han de permitir la aplicación de técnicas más sofisticadas y adecuadas de análisis de los territorios, de formulación, gestión y ejecución de programas y proyectos y la introducción de modelos de evaluación y de control social.

Experiencias en Gestión Territorial

A continuación se presenta un conjunto de experiencias de procesos de reformas que ilustran cada una de las características básicas de las políticas de gestión territorial, ocurridas en países iberoamericanos.

Foco territorial

Microrregiones México

La política social de México, gestionada por la Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, ha establecido una estructura de operación basada en la definición de microrregiones que buscan optimizar los recursos y las redes institucionales para la gestión de los programas y acciones. Los principios de ordenamiento territorial y de gestión participativa han sido incorporados como parte esencial de la operación sectorial. Se cuenta con la definición y seguimiento de metas a nivel territorial (microrregión) y la ya mencionada estrategia de Banderas Blancas que engloban los logros de las políticas en un espacio determinado.

Territorios Brasil

El criterio utilizado en Brasil ha sido el de una estructura supramunicipal (cerca de 15 en promedio) que conforman una unidad continua articulada por criterios de identidad definidos en forma concertada por los actores territoriales y en coordinación con los gobiernos de los estados. Para su conformación se partió de las definiciones de microrregiones definidas por el gobierno con el propósito de soportar los procesos de planeación regional. Las unidades territoriales, primero llamados Territorios de Identidad y luego de Ciudadanía, han desarrollado una institucionalidad basada en colegiados y unidades técnicas de apoyo y formulan un Plan Territorial de Desarrollo Rural Sustentable que orienta y ata la definición de prioridades y de proyectos territoriales.

Distritos México

En México la Ley de Desarrollo Rural Sustentable estableció la importancia de establecer áreas de gestión territorial, denominados Distritos Rurales, de características similares a los territorios de Brasil. Sin embargo estas unidades territoriales no han cumplido una función de planeación o de proyectos territoriales, limitando su operación a la coordinación operativa de componentes de las estrategias de desarrollo rural, que se ha centrado en el municipio como unidad territorial de acción de política. Esta es una tarea pendiente en desarrollo de la Ley.

Cluster Argentina

Los cluster productivos han sido un importante criterio para la conformación de espacios para la gestión del desarrollo rural. Se trata de establecer criterios de delimitación territorial sobre la análisis de base económica que permite establecer el alcance y cobertura de espacios económicos determinados por sus dinámicas y relaciones funcionales. En Mendoza, Argentina, se han constituido un grupo de cluster que han permitido delimitar estrategias de ordenamiento de los instrumentos de políticas y avanzar en la concreción de modelos institucionales del corte de los formulados para las cadenas de valor y los sistema producto.

Desarrollos turísticos rurales: Colombia – España

El turismo rural es un sector emergente al cual se le ha asignado una enorme importancia reciente. Casos emblemáticos de ello son España, Costa Rica o Colombia. El fundamento de esta estrategia de política pública es el aprovechamiento de la oferta natural del medio rural, en un marco de posible reconversión de emprendimientos rurales. Existen modalidades claramente definidas, la de la inversión privada externa al sector con el desarrollo de complejos turísticos (caso Guanacaste en Costa Rica), que si bien generan empleo local, no integran a las pequeñas empresas rurales, o el caso de procesos de reconversión de empresas agrícola hacia modalidades de *agroturismo* (caso eje cafetero colombiano) o combinaciones, donde las inversiones externas o apoyos públicos llegan para fortalecer cadenas de pequeños emprendimientos o empresariado local y rural (caso rutas del olivo en Andalucía, España).

Estado en Red

Integración e infraestructura: España

Europa ha definido una estrategia de integración regional, a través de estrategias de inversión en infraestructura de comunicación, más allá de la vial. Las redes se han extendido bajo la lógica de integración espacial y conexión de los polos económicos. La transformación de España en las últimas cuatro décadas, está muy ligada con la expansión de sus red carretera y férrea, así como a la instalación o ampliación de sus redes de puertos y aeropuertos. Esto ha significado procesos de redistribución espacial de la población producto de una fuerte dinámica económico productiva, que se traduce en nuevos procesos de atracción – expulsión poblacional que ha afectado de diversas formas la base rural española, como producto del enorme impacto que estas infraestructuras tienen sobre el espacio.

Macroproyectos regionales: Brasil

Dadas las particulares condiciones de Brasil, en términos de extensión y diversidad espacial, se ha otorgado una alta importancia al tema del desarrollo regional. Lo que se refleja en una compleja estructura institucional que incluye Ministerios de Planeación, de Integración y otro de Ciudades, además de los ministerios sectoriales con responsabilidad territorial, como Desarrollo Agrario y Medio Ambiente. En este marco los grandes proyectos regionales cobran especial significado. Un ejemplo de ello es el Proyecto del Río San Francisco que afecta a una amplia zona del centro norte del país, a varios estados y a más de un centenar de municipios. El proyecto tiene como eje central el tema del agua, sin embargo, su alcance cubre una visión integral del desarrollo desde lo institucional a lo social o cultural o ambiental. El efecto neto de proyectos de esta naturaleza es que el desarrollo rural en su área de influencia, entra a formar parte sustantiva de la estrategia territorial que impone el desarrollo del macroproyecto y el desafío se concentra en hacer compatibles los objetivos de políticas como apoyo a la agricultura familiar o generación y cualificación de empleo rural, con las enormes fuerzas que se derivan de los impactos del proyecto.

Estrategias de políticas públicas para enfrentar el cambio climático

Gobiernos —Las autoridades estatales pueden desempeñar una importante función motivando al sector privado a que inviertan en tecnologías innovadoras y proporcionando a las empresas incentivos que sean claros, previsibles, a largo plazo y sólidos.

Las políticas pueden ser contraproducentes — Las políticas oficiales también pueden ser contraproducentes. Los subsidios directos e indirectos para el uso de combustibles fósiles y la agricultura siguen siendo una práctica común, aunque los que se aplican al carbón disminuyeron durante el último decenio, en particular en los países industrializados.

Se necesitan políticas muy diversas — Los gobiernos están utilizando con éxito una amplia diversidad de políticas y medidas para abordar el cambio climático, entre ellas reglamentos y normas, impuestos y gravámenes, permisos negociables, acuerdos voluntarios, subsidios, incentivos financieros, programas de investigación y desarrollo de instrumentos para la información. La combinación más eficaz de políticas variará de un país a otro.

Políticas que rijan las inversiones — Las políticas oficiales y las decisiones sobre inversión del sector privado son un elemento esencial para los más de 20 mil billones de dólares de los Estados Unidos que se espera se inviertan entre el presente y 2030 y que surtirán efectos a largo plazo en las emisiones de gases de efecto invernadero.

Eliminación de las barreras a la innovación — Para que las políticas sean eficaces, los gobiernos tienen que prestar especial atención a la detección y eliminación de barreras a la innovación. Estas barreras pueden ser los precios de mercado que no incorporan factores externos como son la contaminación, los incentivos mal orientados, los intereses creados, la falta de organismos de control eficaces y la información deficiente.

Método holístico — Debido a que ningún sector o tecnología puede procurar solución a todo el problema de la mitigación, el mejor método es adoptar un conjunto diversificado de políticas y abordar todos los sectores principales.

Gestión de Áreas de protección: Costa Rica

Costa Rica, Colombia y Brasil son casos emblemáticos de aplicación de criterios de ordenamiento ecológico, con la definición de marcos reguladores que condicionan y determinan las formas de intervención en el espacio. La definición de las áreas de protección, tales como reservas forestales, parques naturales, santuarios de flora y fauna, ecosistemas estratégicos, entre otros, marca una estructura normada e institucionalizada que define los mapas rurales de estos países. Los modelos de gestión territorial en estos espacios, generalmente de carácter restrictivo, han dado paso a experiencias de sostenibilidad, donde el conocimiento y uso del patrimonio ambiental se busca hacer compatible con el uso sostenible en esquemas particulares de desarrollo rural.

Desarrollo endógeno Venezuela

El desarrollo basado en la identificación de las potencialidades locales y en una visión estratégica de mecanismos de inserción en marcos más amplios de la economía regional y nacional, ha dado lugar al impulso de modelos de gestión territorial basados en desarrollo endógeno. Venezuela ha introducido un amplio proceso de planeación y orientación de la inversión, sistema de transferencias y programas volcados a una estrategia explícita de desarrollo del potencial local, bajo el principio de desarrollo endógeno.

Desarrollo territorial Guatemala

La estructura de planeación de Guatemala está centrada en cuatro sistemas complementarios, bajo la responsabilidad de la Secretaría General de Planeación y Programación de la Presidencia de la República, SEGEPLAN. Estos sistemas, Preinversión, Inversión, Cooperación Internacional y Planeación Territorial, conforman una estructura que permite mecanismos de articulación sectorial y territorial. Para la gestión local se cuenta con una estructura importante de transferencia de recursos hacia los niveles territoriales (departamentos y municipios) y una estrategia local y regional (territorial) denominada Planeación Estratégica Territorial, que posibilita la planeación desde abajo y la gestión descentralizada de programas y proyectos. Esta estrategia enfrenta un enorme desafío de desarrollo institucional, dado que las transformaciones son en extremo exigentes sobre capacidades y orientaciones de las instituciones.

Concurrencia de recursos territoriales: casos diversos

Las modalidades de operación de la política en México, a través de las *reglas de operación* de los programas de desarrollo rural, además de la importancia otorgada a la articulación de políticas e inversiones sectoriales, ha asignado enorme significado a la necesidad de crear sinergias entre los recursos nacionales, regionales, estatales (departamentales) y municipales en el campo de las estrategias de desarrollo rural. Cada uno de estos niveles cuenta con competencias y recursos, en mayor o menor grado, para la atención de aspectos relativos específicamente el desarrollo rural, a la agricultura familiar y a la generación de empleo en el campo. Esto marca una tendencia, aún muy parcial, de aplicación de criterios de complementariedad de recursos provenientes de los diferentes niveles de gestión.

Servicios técnicos profesionales: Chile

Una nueva estrategia de transferencia de tecnología, extensión y acompañamiento empresarial, comercial y financiero a los pequeños productores se basa en la dinamización de un *mercado de servicios profesionales rurales* mediante modelos de formación, acreditación y fomento de servicios privados de servicios técnico profesionales. Una de las virtudes de este modelo es el impulso a la creación de *empresas de servicios in situ* que ofrecen servicios, dejando al Estado las funciones de acreditación y fortalecimiento y el subsidio a los 'clientes' productores rurales en el acceso a estos servicios que se ofrecen localmente o regionalmente, en contraste con los viejos modelos de extensionismo manejados desde los niveles nacionales. El sentido *territorial* de esto lo estamos profundizando en México y Chile.

Política regional de Europa

Europa desde el inicio de su proceso de integración, ha otorgado especial relevancia al tema de las diferencias regionales, como consecuencia de su enorme disparidad y diversidad. Esto se ha expresado con el tiempo en una política específica de cohesión territorial que se materializa en la Carta Europea de Ordenación Territorial, en la Perspectiva Europea de Ordenación Territorial, PEOT, y en la Estrategia Territorial Europea, ETE. De allí se desprenden principios y lineamientos estratégicos de enorme impacto sobre los territorios. La estrategia parte de la definición de espacios territoriales en todos los países de la unión, que han sido clasificados con indicadores que dan cuenta de las brechas regionales y, sobre esta base, se han definido políticas específicas que focalizan y priorizan de acuerdo con estos indicadores. Los Objetivos de la Política y las orientaciones de inversión, en múltiples sectores, de los Fondos Estructurales están estrechamente ligados y orientados por esta clasificación. Adicionalmente se han establecido para el mundo rural, además de los objetivos e instrumentos de la Política Agrícola Comunitaria de carácter general, medidas de condicionamiento de los apoyos a objetivos regionales y territoriales y se ha establecido un programa específico para ayudar a cerrar la brecha de las zonas rurales más descolgadas, a través del Programa Leader.

Estrategias urbano - rurales: Planes municipales: general

La planeación municipal es un proceso que ha ido acompañando la descentralización desde hace décadas en la región. La naturaleza de la planeación en la gran mayoría de los municipios están marcados por su carácter rural (se estima que en la región más del 90% de los municipios pueden ser catalogados como predominantemente rurales). El Plan de Desarrollo Municipal, es un instrumento de prospectiva territorial y de definición estratégica, que en muchos casos (Colombia, México, Guatemala) condiciona las inversiones que las entidades territoriales locales deben realizar. Si bien estos planes no son orientados específicamente al medio rural, lo contienen y lo asumen como parte integral de la unidad territorial municipal. En la totalidad de países donde se obliga la aplicación de este instrumento, se han introducido mecanismos de planeación participativa que le otorgan legitimidad.

Estrategias de ciudades intermedias: Perú

Perú viene trabajando en la formulación e implementación de una política integral de ciudades intermedias orientadas por objetivos de equilibrio en la distribución espacial de la población y en la cohesión territorial. Esta política tiene enormes impactos sobre el ámbito regional, territorial y rural, ya que interviene en la distribución de la inversión y en alteraciones a las dinámicas económicas y de integración sectorial. Las áreas de influencia de las ciudades definen, patrones regionales de alteración de la malla urbana nacional, recomponiendo regionalmente los espacios rurales.

Programa especial concurrente: México

Este es uno de los mecanismos centrales de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable que se ha establecido sobre el principio de que *todos los recursos federales que lleguen a los territorios rurales deberán ser ejercidos de forma concurrente*, lo que ha conducido a la elaboración de un Plan Especial Concurrente, PEC, que compromete a 13 Secretarías de Estado en un esquema de presupuesto anual en el cual se explicita el monto de las inversiones, programas y acciones que cada una de ellas hacen en las localidades de carácter territorial. El PEC sigue siendo un instrumento central de la estrategia de articulación sectorial en el nivel federal, sin embargo tiene enormes desafíos para ser materializados en el marco de la planeación territorial. La responsabilidad de este objetivo reposa en el Comité Intersecretarial, donde participan todas las Secretarías involucradas, y tiene la coordinación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural.

Política de territorios de ciudadanía en Brasil

El Gobierno del Presidente Lula ha declarado explícitamente la necesidad de cerrar la brecha regional existente en el país, respecto de las áreas rurales entre si y entre estas y el mundo urbano. La política de desarrollo rural formulada sobre la base de unidades denominadas Territorios Rurales o Territorios de Identidad, fue ajustada por el Presidente, asignándole una prioridad de cohesión territorial y rebautizada a Territorios de Ciudadanía, como expresión de la conciencia de que la desigualdad territorial es un tema de derechos ciudadanos. El Programa Territorios de Ciudadanía ha seleccionado 160 territorios (cerca de 2500 municipios) que presentan los indicadores más altos de ruralidad, presencia de agricultura familiar y pobreza, para concentrar una acción integral del Estado que compromete a cerca de 20 ministerios y una focalización de gasto con *discriminación positiva*.

En el marco de la estrategia de Territorios de Ciudadanía se ha establecido una articulación basado en dos procesos convergentes: El primero que se maneja sobre la base de una Matriz de Programas y Acciones que coordina la Casa Civil de la Presidencia de la República y el segundo, una estrategia de coordinación, discusión, negociación y concertación en los territorios, a través de procesos de planeación que se realiza en el seno de los colegiados territoriales rurales y son coordinados y promovidos por la Secretaría de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Agrario. Los compromisos de inversión federal se realiza a nivel de territorio, se publica ampliamente y sirve de base para el trabajo de planeación y negociación en el entorno territorial.

Proyectos multisectoriales rurales: Guatemala

Las estrategias surgidas de la planeación estratégica territorial de Guatemala, PET, ha tenido como énfasis su carácter *meta sectorial* que permite definir objetivos estructurantes y estrategias de integración que se traducen en demandas de inversión transversal como refuerzo a demandas sectoriales específicas. Este mecanismo ha sido parte fundamental de los procesos de asistencia y formación de los grupos de trabajo que lideran las PET en el campo.

Descentralización

Política de desarrollo rural de Panamá

A finales del gobierno anterior, en Panamá, se presentó una política de carácter territorial para el desarrollo rural, con foco en la gestión local de programas y proyectos. El modelo parte de la búsqueda de consolidación de los procesos de gestión regional y comunitaria que había emprendido la presidencia de la república en la búsqueda de hacer explícitos objetivos y resultados de las intervenciones sectoriales. Desde los distritos (equivalente a municipios) se definieron procesos de planeación, participación y gestión de proyectos de carácter territorial. En delimitaciones territoriales menores a municipios (comunidades) se establecen mecanismos de transferencia de recursos a la más pequeña unidad territorial, bajo la responsabilidad de su autoridad local, denominada Representante. Este modelo creó estructuras colegiadas para la participación y la planeación y definió un esquema de prioridades de inversión pública nacional, que debería acogerse a esta estructura de interlocución entre el nivel nacional y el nivel local.

Gestión de zonas de riesgo: Perú

La política de riesgos naturales que Perú ha venido formulando e implantando en el último tiempo parte de ordenamientos espaciales bajo criterios de vulnerabilidad. La identificación de factores de presión, los efectos del cambio climático, la identificación de formas no sostenibles y degradantes del medio natural, la identificación de estrategias de prevención, amortiguación, atención de desastres y el desarrollo de modelos de gestión económica y social de aquellas áreas que presentan un nivel más elevado de riesgo, son los fundamentos de la estrategia en desarrollo.

Planes de ordenamiento del suelo: Colombia

La Ley de Ordenamiento Territorial Municipal de Colombia ha establecido la obligatoriedad de elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial, POT, a nivel municipal, para horizontes temporales de ocho años. Si bien el instrumento central de los POT son los mapas de ordenamiento de los usos del suelo, estos instrumentos aglutinan un conjunto de herramientas de gestión que definen el sentido del desarrollo o del proyecto territorial. En los municipios rurales (la mayoría de los municipios colombianos) los POT se constituyen en el horizonte de futuro del desarrollo rural. Las herramientas que los componen incluyen planes sectoriales, planes parciales, sistemas de administración de permisos y licencias de intervención, sistemas de cargas y beneficios y plusvalías. Los Planes de Desarrollo Municipal, elaborados para períodos de cuatro años, deben ceñirse a las directrices del POT, asegurando coherencia y continuidad de las estrategias de desarrollo local, incluyendo, obviamente, la rural.

Estrategias de comercialización: Bogotá

Desde una perspectiva de los modelos de gestión de mercados alimentarios urbanos, se ha definido una estrategia denominada Plataforma de Abastecimiento, que busca crear mecanismos de intervención sobre la organización de los sistemas de abastecimiento privados que operan sobre las plataformas públicas de abasto. Esta estrategia, que tiene su foco en un área metropolitana de gran tamaño, define estrategias de vinculación de los productores agrícolas, grandes y pequeños, desde sus áreas de influencia que corresponde al ámbito de las fuentes de abastecimiento de alimentos de la ciudad. Esta estrategia se basa en las interdependencias de la producción, transporte, acopio y distribución de alimentos en un gran mercado. Las estrategias incluyen mecanismos de organización de redes de pequeños comerciantes urbanos, en un extremo de la cadena, y de pequeños productores rurales en la otra.

Proyectos de cuenca: México

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México, SEMARNAT, ha establecido estrategias de *gestión de cuencas* que obligadamente han conducido a imágenes intersectoriales de objetivos aparentemente sectoriales, como sería el tema medioambiental. La unidad espacial cuenca, convertida en unidad de gestión territorial, se constituye en un espacio de confluencia de políticas de enorme significado.

Acuerdos vinculantes de territorio: España

Los contratos territoriales, ya mencionados, son sin duda una innovación que sintetiza muchos de los elementos conceptuales, metodológicos, estratégicos y operacionales del enfoque territorial, ya que rompe con una limitante crucial del modelo político que subyace en las estructuras hasta ahora desarrolladas, que consiste en el bajo peso que tienen las decisiones que los colegiados toman en el proceso de elaboración o ejecución de la política. Llegar a la formalización en de los consensos territoriales en herramientas de carácter vinculante, es seguramente un paso que se dará en el futuro, entre tanto España lo ha acogido como una de las herramientas básicas de estrategia de desarrollo rural territorial.

Medio ambiente y cambio climático

Para nuestro propósito de entender las estrategias territoriales, las más importantes políticas asociadas a cambio climático se pueden clasificar en aquellas que se centran en las fuentes de generación de efectos climáticos, (principalmente agricultura o desarrollo forestal), aquellas que tienen que ver con el manejo y mitigación de los efectos (riesgos y vulnerabilidad) y los referidos a los modelos generales de cargas y beneficios o de sistemas de compensación. Es sin duda el tema emergente que marcará la dirección de una porción significativa de recursos, normas, regulación, desarrollo institucional y presiones económicas y de mercado. Países como Brasil, Colombia, Perú y España estamos tratando de que nos permitan ejemplificar los diferentes campos de efectos de la política que se desprende de cambio climático.

Participación

Sistemas producto: México

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable de México le dio formalidad institucional a mecanismos de concertación de política pública y de ordenamiento de la participación de los actores sociales y agentes económicos. En el campo económico productivo, esta institucionalidad se refleja en las organizaciones denominadas Sistema Producto que reúne a los representantes de los actores de las cadenas de valor, con el propósito de promover la visión integral de cadena, la planeación integral de mercados y la concertación con la política pública de las orientaciones, énfasis e inversiones que deben ser promovidas desde la política gubernamental. La organización Sistema Producto, genera dos resultados destacables: uno de tipo institucional (ordenamiento de las organizaciones interlocutoras al Estado) y uno de tipo de planeación económica (planes de gestión de la cadena de valor). Uno de los desafíos importantes de esta estrategia es su concreción a nivel territorial.

Alianzas productivas: Colombia

Sobre la base de las experiencias de políticas de Cadenas Productivas emprendidas por Colombia desde años atrás, se ha creado un programa denominado Alianzas Productivas, liderado por el Ministerio de Agricultura y apoyado

por el Banco Mundial, cuyo objetivo es el fomento de economías locales y territoriales, basadas en la integración económica y funcional de productores de pequeña escala con otros de mayor tamaño. La idea fundamental es la de incentivar la difusión local de conocimientos, capacidades y fortalezas de empresas consolidadas que permitan un *efecto de arrastre* sobre los pequeños productores con los cuales tiene relaciones de complementariedad. La fusión de *grandes y pequeños* en proyectos productivos específicos tiene como externalidad un efecto territorial, ya que, al final, se trata de dinamizar economías localizadas.

Microempresa rural: FIDA

FIDA ha venido apoyando proyectos de desarrollo microempresarial rural en Perú, Paraguay y Colombia, entre otros, basado en la idea de organizaciones de productores, asociativismo y acompañamiento, en un modelo de participación y organización empresarial para el apoyo a emprendimientos no primarios, esto es, a enfocados a la agregación de valor o a actividades no agrícolas. El modelo de microempresa rural hace especial énfasis en la empresarialidad como soporte de formalización económica de las pequeñas explotaciones rurales, pero centrado en los procesos de valor agregado, sea transformación, comercialización o componentes de diversificación. Uno de los aspectos destacables es la modalidad de acompañamiento que se realiza con institucionalidad local, de forma que se garantiza la pertinencia de la asistencia técnica, al tiempo que se refuerzan las redes de organizaciones locales. Los componentes de apoyo están en servicios técnicos y en financiamiento, llegando a constituir fondos directamente administrados por los mismos microempresarios.

Programas de transferencias: Oportunidades México

El Programa Oportunidades corresponde a un proceso de consolidación de una amplísima política social enfocada a la superación de la pobreza mediante subsidios individuales condicionados que han logrado, durante más de una década, impactar en los índices de pobreza. Si bien el Programa se enfoca a la focalización extrema de las ayudas, existen marcos de actuación que han avanzado en procesos de localización de acciones complementarias en áreas como seguridad alimentaria, salud y educación, lo cual se articula a nivel territorial (microrregiones) en un Programa denominado Banderas Blancas. La complementariedad y concurrencia de políticas es un principio básico de la estrategia de pobreza inmersa en ella.

Énfasis en derechos: Brasil

El reconocimiento de los derechos fundamentales de la población es un eje central de orientación de la política social de Brasil. Esto se refleja en las interpretaciones sobre las responsabilidades públicas frente a un conjunto de temas (derechos) alrededor de los cuales se ordenan las políticas públicas y que se ve reflejado en el tipo de estrategias de intervención. (este modelo de cambios en los énfasis en programas sobre acceso a vivienda, agua, además de los derechos básicos, como alimentación, salud, vivienda y educación, lo estamos revisando por componentes)

Ley de consejos: Guatemala

Establece la estructura de una red territorial de colegiados para el desarrollo urbano y rural (simultáneamente), desde el nivel de la comunidad hasta el nacional, pasando por el municipal, departamental, y regional. La Ley define los alcances de su gestión en términos de planeación, control social y gestión del desarrollo.

Grupos de Acción Local, GAL: España

La figura fue establecida desde las definiciones estratégicas de la política de desarrollo rural europea, Leader. Estos grupos se constituyen esencialmente como vecinos, que definen un proyecto de impacto territorial y lo gestionan directamente, convirtiéndose en actores centrales de sus propios emprendimientos. Los alcances de los GAL están más acotados al desarrollo de proyectos específicos, aun cuando la Ley de Desarrollo Rural de España, los incluye como componente fundamental de la estrategia a nivel local.

Redes territoriales de consejos: México – Brasil

México tiene una estructura de Consejos, establecida por la Ley, que incluye el Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable, los Consejos Estatales, los Consejos Distritales y los Consejos Municipales. En Brasil, la estructura es similar, con el Consejo Nacional de Desarrollo Rural y Agricultura Familia, CONDRAF, Consejos Estatales, Consejos Territoriales y Consejos Municipales. Estas estructuras componen un escenario de gestión política, seguimiento y control social de enorme alcance. Son enormes los desafíos y oportunidades, las restricciones y logros, para llegar a consolidar estas estructuras que están en pleno proceso de formación, con resultados muy desiguales en las distintas regiones.

Enfoque de demanda: generalizado

Las estrategias de políticas de demanda se afianzó por el privilegio que se le otorgó por años a la figura del *proyecto* como instrumento de asignación de recursos. De las aplicaciones homogéneas de políticas centralmente orientadas, se dio paso a la posibilidad de que los receptores de la intervención pública cargaran con el peso de la definición de sus objetivos económicos o sociales, por la vía del proyecto. Sin embargo eso fue sólo un primer paso. Los modelos de planeación que se están innovando, buscan que la vocería de los actores territoriales cuente con un espacio mucho más claro y que las visiones y objetivos de desarrollo de los territorios, sean cada vez más originados en las propias comunidades y actores territoriales y menos como estrategia de oferta de instituciones públicas y nacionales.

Control social: Brasil

El logro de objetivos de rendición de cuentas y control social es un objetivo central que han priorizado las políticas de desarrollo rural de Brasil. Se ha establecido dentro de las áreas de resultado de la política, un modelo de Gestión Social del Territorio que incluye el objetivo de control social, como un resultado significativo de la función de los colegiados, en particular, y de las comunidades en general.

Bibliografía

- Banco Mundial, Una Nueva Geografía Económica. Informe Sobre el Desarrollo Mundial 2009.
- Banco Mundial. Llegando a los pobres de las zonas rurales. Estrategia de Desarrollo Rural para América Latina y el Caribe. Dpto. de Desarrollo Rural, julio 2002.
- Baron-Yellès, N. L'amenagement des territoires en France. En: France. Aménager et développer les territoires. La documentation française, Dossier N° 8067, janvier-février 2009.
- Berdegué, J. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. RIMISP, Informe Anual 2008.
- Berdegué, J. Grupo Interagencial para el Desarrollo Rural Opciones para su revitalización. Presentación power point, 18 abril de 2009.
- Bernal, F. (1998) Poder y Crisis Institucional en el Campo Colombiano. Misión Rural, Tercer Mundo Editores, Bogotá, Colombia.
- BID. Estrategia de Desarrollo Rural, 2005.
- Brunet, R., Ferras, R., Théry, H., 1992. Les mots de la géographie: dictionnaire critique. Montpellier/París/Reclus/La documentation française.
- CEPAL-FAO-IICA. Perspectivas de la Agricultura y del Desarrollo Rural en las Américas: Una mirada hacia América Latina y el Caribe. (Primera versión integrada. Julio de 2009).
- Davis, I. The biggest contract. The Economist, may 28, 2005.
- De Janvry, A. y Sadoulet, E. Toward a territorial approach to rural development. U. de California at Berkeley. Prepared for the Fourth Regional Thematic Forum in Latin America and the Caribbean. "Harvesting Opportunities: Rural Development in the 21 Century". Costa Rica, october, 2004.
- Dirven, M. Corta reseña sobre la necesidad de redefinir "rural". En: Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina. (CEPAL, en prensa)
- Dirven. Conceptos básicos: clusters, encadenamientos y alianzas productivas. Ponencia presentada en la Conferencia Internacional de Encadenamientos Productivos, Clusters y Desarrollo. INDAP, Santiago, 4 y 5 diciembre de 2006.
- Echeverri, R. Riberos, M. (2001) Nueva Ruralidad, Visión del Territorio en América Latina y el Caribe, IICA, Bogotá, Colombia
- Echeverri, R., Echeverri, A., (2000) Planeación Participativa en el Desarrollo Sostenible. Federación Nacional de Municipios-PNUD, Bogotá.
- Echeverría, R. Options for Investing in the Rural Economy. En: R. Echeverría (Ed). Development of Rural Economies. Inter-American Development Bank, Washington DC, 2001.
- Escobar, G. y Schejtman, A. Conceptualización del desarrollo territorial a partir de identidades y culturas locales. MIDEPLAN, Santiago, 2005.
- Favareto, A. Paradigmas do desenvolvimento rural em questao. Do agrario ao territorial. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduacao em Ciencia Ambiental, Universidade de Sao Paulo, Brasil, 2006.
- Favareto, A. y Abramovay, R. O surpreendente desempenho do Brasil rural nos anos 1990. RIMISP, Documento N° 32, 2009.

- Ferranti, D.; Perry, G.E., Foster, W., Lederman, D. y Valdés, A. *Beyond de City: The Rural Contribution to Development*”, Banco Mundial, 2005.
- FIDA. *Dar a los pobres rurales la oportunidad de salir de la pobreza*. Roma. mayo de 2003.
- FIDA. *Documento Estratégico Regional*. División de América Latina y el Caribe, marzo de 2002.
- GIADR-México, *Temas Prioritarios de Política Agroalimentaria y de Desarrollo Rural en México*, México, enero de 2007.
- Gómez, S. *Nueva Ruralidad. ¿Que tan nueva?* U. Austral de Chile, junio de 2002.
- Grupo Interagencial de Desarrollo Rural. *Objetivos y actividades*. s.f.
- GTZ. *Guide to Rural Economic and Enterprise Development*. Working paper edition 1.0, November 2003.
- Mazoyer, M. y Roudart. L. *Historie des Agricultures du Monde*. Seuil, 1997
- Moncayo, E. (2004) *Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia-Red de Estudios de Espacio y Territorios, RET 374p.
- Namdar, M., Saa, C. y Sotomayor, O. *Estudio de caracterización de la pequeña agricultura a partir del VII Censo Nacional Agropecuario*. Qualitas Agroconsultores - INDAP, junio de 2009
- OCDE, *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*, 2006
- OECD, *Applying Strategic Environmental Assessment: Good practice guidance for development co-operation - DAC Guidelines and Reference Series*, 2006.
- Pérez, E. U. *Javeriana xxx*
- Plaza, O. y Sepúlveda, S. *Desarrollo Sostenible. Metodología para el diagnóstico micro-regional*. IICA-GTZ-BMZ, julio 1996, Costa Rica.
- Porter, M. *diversos artículos*. Página WEB del Instituto de Estrategia y Competitividad de la Universidad de Harvard, <http://www.isc.hbs.edu/econ-clusters.htm>
- Putnam, R. *Making Democracy Work*. Princeton University Press, Princeton, 1993.
- Ramos, J. (1998) *“Una estrategia de desarrollo a partir de complejos productivos en torno a los recursos naturales”* en *Revista de la CEPAL*, No. 66, Diciembre.
- REDCAPA, *Seminario: Interrelación Rural-Urbana y Desarrollo Descentralizado*. En: *Políticas Agrícolas*, Número Especial, 1998.
- Ruttan, Vernon, W. (1998) *“The New Growth Theory and Development Economics. A Survey”* en *The Journal of Development Studies*, Vol. 35, No. 2, Diciembre
- Schejtman y Berdegué J. (2003) *Desarrollo Territorial Rural*. RIMISP Santiago, Chile.
- Schetman, A. y Berdegué, J. *Desarrollo Territorial Rural*. En: J. Bengoa (Ed), *Territorios Rurales: Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina*. Ed. Catalonia, RIMISP, Santiago, 2007. pp. 45-83.
- Sepúlveda, S. Rodríguez, A., Echeverri, R. y Portilla, M. *El Enfoque Territorial de Desarrollo Rural*, IICA, Costa Rica, agosto 2003.

Sepúlveda, S., Rodríguez, A., Echeverri, R. y Portilla, M. El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural. IICA, San José de Costa Rica, agosto de 2003.

Sepúlveda, S., Rodríguez, A., Echeverri, R., Portilla, M. (2003) "Problemas Ancestrales de la Agricultura y el Medio Rural" en El enfoque Territorial del Desarrollo Rural. San José, CR: IICA.

Soto, F, Santos, J y Ortega, J. Desarrollo Rural en los países de América Latina y el Caribe: el rol de las políticas públicas. En: FAO, Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe: el papel del gasto público, 2005.

Soto, F., Beduschi, L C. y Falconi, C. (Eds.) Desarrollo Territorial Rural: Análisis de experiencias en Brasil, Chile y México. FAO-BID, Santiago, 2007.

Sotomayor, O. Alianza para el cambio: hacia una nueva etapa. FAO-SAGARPA, 2007

Treminio, R. y Wambeke, J.V. Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA). Dinámica Institucional y Desafíos. FAO, Documento de Trabajo, Santiago de Chile, 2006.

USAID. Agriculture Strategy. Linking Producers to Market, july 2004.

Varios. (2005). Cooperación Local y Desarrollo Territorial: Una utopía posible. Corporación Latinoamericana Misión Rural. Propuesta de Trabajo.

WBCSD. Negocios para el Desarrollo. Soluciones empresariales para apoyar el logro de los Objetivos del Milenio. Suiza, julio de 2006 (www.wbcsd.org).



Asociaciones público-privadas para la prestación de servicios

Una visión hacia el futuro

Resumen ejecutivo



Guillermo R. Alborta

Claudia Stevenson

Sergio Triana

<http://www.iadb.org>

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

Siglas y abreviaturas

APP	Asociaciones público-privadas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BOT	Build-Operate-Transfer (Construir-Mantener-Operar-Transferir)
EIU	Economist Intelligence Unit
Fomin	Fondo Multilateral de Inversiones
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PIB	Producto interno bruto
SPV	Compañía de Propósito Específico (Special Purpose Vehicle)
VpD	Valor por dinero
OBA	Ayuda Basada en Resultados (Output Based Aid)
ONG	Organizaciones no gubernamentales

Antecedentes y marco conceptual de las asociaciones público-privadas

A partir de dos décadas exitosas de experiencia con asociaciones público-privadas (APP) en otras regiones del planeta (Europa y Asia), América Latina empezó a interesarse por sus ventajas para la provisión de infraestructura y servicios públicos de manera integral. En virtud de la incorporación del sector privado, la región ha podido poner en marcha nuevos y novedosos modelos financieros, cuyo diseño, operación y mantenimiento han arrojado resultados positivos para las economías. Si bien la participación del sector privado en proyectos públicos no es nueva, el modelo de APP propone maneras nuevas y ambiciosas metas para la dinámica público-privada tradicional, y la lleva a un campo más amplio, participativo y efectivo para la provisión de infraestructura y servicios públicos.

Existen diferentes definiciones y puntos de vista sobre qué es lo que constituye una APP). La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) la define como un “acuerdo entre el gobierno y uno o más socios privados (que puede incluir operadores y financiadores) bajo el cual los socios privados proveen un servicio de manera tal que los objetivos de provisión de servicios del gobierno se encuentren alineados con los objetivos de obtención de utilidad del sector privado y donde la efectividad depende de una adecuada transferencia de riesgos del sector privado (OCDE, 2008). Por su parte, el Fondo Multilateral de Inversiones (Bloomgarden y Maruyama, 2008) la define como un esquema de colaboración de largo plazo entre una autoridad pública y el sector privado para la provisión de un servicio público. Para otros organismos más cercanos al modelo británico, una APP se refiere a un esquema contractual entre el sector público y el sector privado en un proyecto compartido (Partnerships UK, 2006).

El rango de aplicación de las APP abarca desde infraestructura energética y de transporte y provisión de servicios de agua potable y saneamiento hasta esquemas de irrigación y servicios de educación y salud, entre otros. En tiempos recientes se han empezado a presentar proyectos en áreas como registros, manejo de información y recolección de facturas, en las cuales el sector privado puede ser más efectivo. La principal característica de una APP es el esquema de asignación y mitigación de riesgos entre cada una de las partes. Para objeto del presente documento, se utiliza un concepto amplio de APP, como el relacionado con acuerdos o alianzas que no sólo permiten la participación activa del sector público privado, sino que además establecen un nexo irrenunciable entre la disposición de infraestructura y los servicios para el mejoramiento de los niveles de vida en el largo plazo.

A lo largo de las últimas décadas se celebraron APP en una amplia variedad de sectores, entre los que cabe destacar los mencionados en el párrafo anterior. Existen numerosas variantes y diversos esquemas contractuales, que incluyen desde concesiones hasta esquemas para incorporar una extensa gama de responsabilidades para el diseño, la edificación, el mantenimiento, el financiamiento y/o la operación del servicio, y cuyos riesgos pueden transferirse al operador, de acuerdo con el tipo de proyecto y las destrezas del sector privado involucrado. En el cuadro 1 se presentan las principales modalidades de APP.

Cuadro 1
Principales modalidades de APP

Modalidad	Descripción	Ejemplos
Contratos de prestación de servicios	Contrato de prestación de un servicio determinado. El Estado mantiene la propiedad y exige un nivel de servicio especificado. Puede haber asignación de riesgos, lo cual depende del esquema contractual.	<ul style="list-style-type: none"> • Contratos de mantenimiento de carreteras por niveles de servicio. • Contratos para la facturación de servicios de agua potable. • Contratos para recolección de impuestos locales.
Contratos de administración	Un bien público es operado y administrado por un agente privado bajo un esquema de riesgo compartido y de utilidades compartidas.	<ul style="list-style-type: none"> • Contrato de administración de una empresa de agua potable. • Contrato de administración de una cárcel.
Concesiones	El Estado concede el derecho al usufructo de un bien (por ejemplo: una carretera, una planta eléctrica) a cambio de un acuerdo económico entre las partes por un período determinado.	<ul style="list-style-type: none"> • Concesiones de carreteras. • Concesiones aeroportuarias.
BOT (Construir-Mantener-Operar-Transferir)	La entidad privada se encarga de la construcción y el mejoramiento de un bien, y de su operación, y la propiedad o bien se mantiene con el Estado o vuelve a manos del Estado al final del proceso.	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de una planta generadora de energía. • Construcción de un hospital.
Cooperativas	Organizaciones comunitarias se asocian con instituciones públicas para apoyar un bien común.	<ul style="list-style-type: none"> • El gobierno realiza un pago o una contribución a una organización local, basado en indicadores de desempeño.
Asociaciones a riesgo compartido	Los agentes públicos y privados se asocian a través de una compañía mixta o de un vehículo similar, y comparten riesgos, costos y utilidades.	<ul style="list-style-type: none"> • Un gobierno crea una compañía con un propósito específico; por ejemplo, para construir una carretera.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Bloomgarden y Maruyama (2008).

Nota: BOT = Build – Operate – Transfer.

El esquema de identificación, asignación y distribución de riesgos es inherente a cada contrato y a cada sector, y a la capacidad de cada una de las partes de tomar el riesgo y mitigarlo. El esquema de asignación de riesgos se

fundamenta en el supuesto de que cada una de las partes asume los riesgos que tiene mayor capacidad de manejar y mitigar, y en el hecho de que cada una de las partes tiene asociados los costos reales del proyecto, pues a mayor riesgo y mayor dificultad de mitigación, mayor es el costo asociado del sector privado, como se puede observar en el cuadro 2.

Cuadro 2
Esquema típico de distribución de riesgos

Tipos de riesgos	Descripción	Sector público	Sector privado
Riesgos contractuales			
Regulatorios		X	
De fuerza mayor		X	X
De seguros			X
De garantías y obligaciones			X
Riesgos técnicos			
De diseño	Nivel de detalle y costeo de las obras.		X
De construcción	Riesgo geológico, disponibilidad de materiales, excesivos costos de construcción.		X X
Tecnológicos	Tecnología para la prestación eficiente del servicio. Obsolescencia tecnológica.		X
De terminación	Lucro cesante.	X	X
De operación	Nivel de servicio. Mantenimiento. Disponibilidad del bien.		X X X
Ambientales y sociales	Participación de la comunidad. Fauna y flora. Uso del agua y del suelo.	X	X X X
Financieros			
Relacionados con el cierre financiero	Disponibilidad de recursos a tiempo. Requerimientos de capital. Capacidad de pignorar rentas/titularización.		X X X
De repago	Tasa de interés. Garantías. Riesgo cambiario. Disponibilidad de recursos de largo plazo.		X X X X
Comerciales			
De demanda	Proyecciones de ingreso. Proyecciones de usuarios. Disponibilidad a pagar. Elasticidad de la demanda.	X	X X X X
De competencia	Existencia de opciones. Monopolio natural.	X	X

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Barbero (2009), BID (2009) y PPIAF & Banco Mundial (base de datos en línea, s/f).

El presente análisis se concentra en las APP que involucran al sector privado en la provisión de un servicio bajo un contrato de largo plazo con un agente público. Para los fines de desarrollar el estudio, una APP se refiere a contratos entre el gobierno y entidades del sector privado con el objetivo de entregar un proyecto y su servicio, el que tradicionalmente ha sido provisto por el sector público. Bajo este esquema, el sector privado normalmente: I) se encarga del diseño, de la construcción o del mejoramiento de infraestructura, II) asume riesgos relacionados con el proyecto, usualmente financieros, comerciales, técnicos y operacionales, III) recibe un retorno financiero por la prestación del servicio, bien a través de cargos a los usuarios o bien a través de acuerdos financieros con el agente público, y IV) puede tener o no una transferencia de propiedad sobre el activo. El sector público a su vez mantiene la responsabilidad sobre la calidad del servicio prestado y su provisión bajo condiciones equitativas.

Dentro de los principales beneficios de un proyecto de APP se han identificado: I) la capacidad de proveer un servicio a un menor costo y en menos tiempo, II) la posibilidad de mejorar la calidad de los servicios y garantizar buenos niveles de servicio durante largos períodos, III) una gestión más eficiente de los riesgos del proyecto, IV) la capacidad de atraer innovación tecnológica y otorgar flexibilidad a la provisión de servicios, y V) que en algunos casos la estructuración financiera de un proyecto puede atraer recursos financieros en condiciones más favorables que si se realizara como un proyecto público.

Los proyectos de APP son proyectos complejos, de larga maduración, que implican un detallado esquema de asignación de riesgos entre las partes y exigen un cambio de paradigma en la manera tradicional de prestar servicios tanto de la parte pública como de la parte privada. Por ello, para realizar un proyecto APP se deben tener en cuenta los siguientes factores:

- Requieren altos niveles de inversión en la estructuración contractual, técnica y económica. Los altos costos de transacción constituyen un factor a ser analizado cuando se evalúa la factibilidad de este tipo de proyectos.
- Suelen presentarse asimetrías de información, dado que usualmente el sector privado cuenta con más recursos financieros y humanos para gestionar y definir un proyecto con la contraparte.
- Los impactos fiscales de contingencias e imprevistos deben ser cuidadosamente cuantificados y, de acuerdo con su probabilidad de ocurrencia incluidos en las cuentas fiscales. Igual tratamiento se les debe dar a los pasivos no contingentes.
- Al tratarse de contratos de largo plazo, algunas de las condiciones iniciales pueden requerir modificaciones, lo cual implicaría renegociaciones y mayores costos de transacción.
- La complejidad técnica es inherente a cada sector. La complejidad en la estructuración y en las condiciones contractuales y financieras se puede prestar a economías de escala. Las lecciones aprendidas en un sector pueden ser o no aplicables a otro sector.
- Este tipo de proyectos exige un mayor esfuerzo en materia de regulación y supervisión por parte del Estado, aunque por otro lado libera a este último de las actividades de ejecución y operación.

Cabe destacar que la participación comunitaria, y los mecanismos de comunicación y construcción de consenso son fundamentales para garantizar el éxito de los proyectos. De igual manera, dado su mayor nivel de escrutinio y seguimiento de la comunidad, en estos casos se requiere una mayor rigurosidad en el manejo de los aspectos ambientales y sociales involucrados.

La experiencia de la región en APP

Durante la última década, y casi como resultado natural de las reformas económicas de los años noventa, las economías latinoamericanas, independientemente de su tamaño y grado de desarrollo, han empezado a brindar mayores espacios a la actividad privada. Ahora que la primera generación de concesiones iniciada en la década de 1990 se encuentra en una etapa de maduración y terminación, muchos países se enfrentan a nuevas carteras de proyectos que requieren mayor apoyo estatal para garantizar su viabilidad financiera. Los niveles de complejidad aumentan dado que la nueva cartera de inversiones incluye no solamente proyectos de infraestructura más complicados, sino también nuevos sectores en los que resulta más difícil introducir socios privados para la inversión y operación, como educación, salud y el caso de los establecimientos penitenciarios.

La primera generación de concesiones ha dejado una serie de lecciones aprendidas en la región, en particular en cuanto a los aspectos de capacidad institucional y de coordinación entre instituciones, y sobre todo en lo atinente al manejo y a la asignación de riesgos entre las partes. Se ha identificado en especial una serie de riesgos importantes relacionados con el manejo fiscal, y el impacto de mediano y largo plazo de estos proyectos. En este sentido, en los países de la región existe una diversidad de experiencias en cuanto a esquemas regulatorios, la trayectoria y experiencia de cada país, leyes especializadas para APP y esquemas institucionales. El clima de negocios y el entorno macroeconómico y financiero tienen también una incidencia clave en la capacidad de los países para realizar proyectos de APP (EIU, 2009).¹ En general, en los países de la región ha habido experiencias de APP, sobre todo en Brasil, Colombia, Chile, México y Perú. En casi todos los países existe un alto grado de interés en este tipo de proyectos, aunque en los más pequeños las experiencias han sido más puntuales, y los resultados menos efectivos y más controversiales. Los países con más práctica en este campo han reforzado su capacidad a través de la experiencia en más sectores y en mayores volúmenes de proyectos.

A través del Fomin, y con el apoyo de la Economist Intelligence Unit (EIU), el Banco ha venido realizando un proceso de seguimiento y evaluación del ambiente para la estructuración de APP, que implicó, en 19 países de la región, a través de variables cuantitativas, el análisis de los siguientes factores: I) el ambiente legal y regulatorio, II) el marco institucional, III) la trayectoria en implementación IV) el clima de negocios, y V) las facilidades financieras. Estas son algunas de las principales conclusiones del informe de 2009:

- No todos los países tienen leyes dedicadas a APP: en algunos el Congreso tiene que aprobar cada proyecto de manera individual sin importar el sector, y en otros las APP se enmarcan dentro de las leyes de contratación.
- Para la mayoría de los proyectos, el contrato de APP se realiza de manera particular para cada proyecto, con su esquema de distribución y mitigación de riesgos, lo que en algunos casos ha implicado numerosas renegociaciones y litigaciones pos-contractuales. En todos los casos, los esquemas de arbitraje y resolución de conflictos pueden mejorarse.
- No todos los países cuentan con el marco institucional adecuado para la supervisión y regulación de proyectos de este grado de complejidad.
- La trayectoria de los países en este tipo de proyectos a veces no tiene relación con el establecimiento de un marco institucional y regulatorio.
- En algunos países existen prohibiciones constitucionales para que los servicios de agua y saneamiento sean provistos por agentes privados.

¹ Este trabajo se ha venido realizando periódicamente desde 2008-2010.

- El desarrollo de los fondos de pensiones privados provee un espacio interesante para el financiamiento de este tipo de proyectos y el desarrollo del mercado de capitales.
- Aunque la percepción de riesgo de que el gobierno no cumpla con sus obligaciones contractuales y financieras no es muy alta, en particular en los países con mayor trayectoria, muchos países han establecido esquemas de mitigación de riesgos a través de fideicomisos, o esquemas de garantías o legales.

La experiencia del Banco en APP

El BID ha venido apoyando a la región en la promoción, el financiamiento y la implementación de los proyectos de APP, desde el fortalecimiento del marco legal y regulatorio hasta la identificación y preparación de proyectos, el financiamiento directo, el fomento del diálogo y la generación de conocimiento.

Cuadro 3

Áreas de competencia del BID en APP

Área	Temas abordados
Fiscal, de clima macro-económico y viabilidad de las APP.	Administración de las obligaciones fiscales de largo plazo. Establecimiento de metodológicas de evaluación para proyectos de APP vis-à-vis opciones públicas. Análisis, evaluación y mitigación de riesgos. Análisis de contingencias.
Marco institucional, regulatorio y legal.	Capacidades institucionales para la identificación y formulación de proyectos para APP.
Identificación de potenciales proyectos.	Elaboración de lista de proyectos de APP. Evaluación de Valor por Dinero y de las opciones de estos proyectos de APP.
Análisis económico técnico, financiero y legal de los proyectos de APP.	Análisis y evaluación técnica de los riesgos. Asignación de riesgos. Establecimiento de mecanismos de mitigación de riesgos y sus costos. Arreglos contractuales e incentivos para la participación privada. Monitoreo y evaluación de los arreglos o alianzas.

Fuente: BID (2010).

El Banco cuenta con amplia experiencia en todos los sectores, particularmente en las siguientes áreas: I) fortalecimiento del marco regulatorio y financiero, II) apoyo técnico para la identificación y preparación de proyectos, III) apoyo financiero en la ejecución de APP, IV) manejo fiscal de contingencias y V) actividades de conocimiento y difusión.

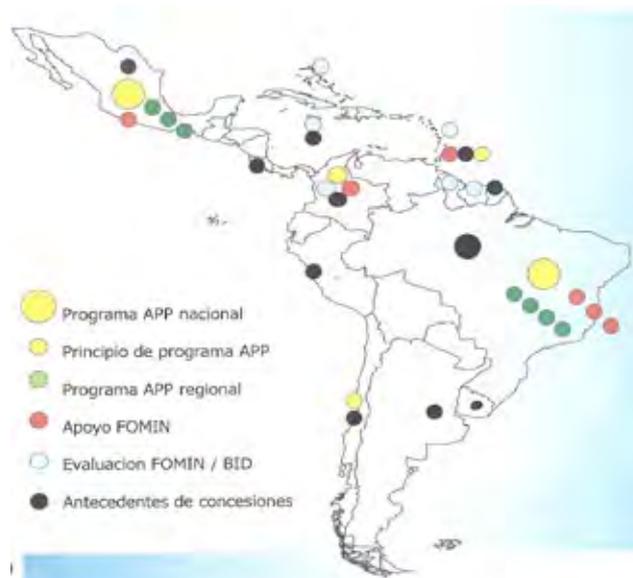
Además de la participación del Banco en programas del marco legal y regulatorio, y en el entorno general de las APP, cabe destacar la participación activa de las ventanillas del sector privado y del sector público de la institución en el financiamiento de programas de APP, muchos de los cuales han recibido premios por sus soluciones innovadoras y el reconocimiento por el valor agregado del Banco en términos de mitigación de riesgos.

En la mayoría de los casos, los proyectos en los que ha colaborado el BID han contado con una combinación de los siguientes elementos: I) estructuras novedosas que aún no han sido probadas en el mercado, II) mitigación del

riesgo político allí donde la intervención del sector privado es necesaria para asegurar la participación privada, y III) solución a las brechas en el financiamiento, en particular debido a la necesidad de financiamiento de largo plazo para este tipo de proyectos.

Gráfico 1

Las APP en América Latina



Las intervenciones del Banco han tenido lugar dentro de todo el ciclo de proyecto, y han abarcado desde programas de cooperación técnica para el fortalecimiento del marco legal e institucional y la preparación de proyectos, hasta la participación directa en el financiamiento de proyectos para los sectores de agua, transporte y energía, por un monto aproximado de US\$1.500 millones durante el período 2004-10, tanto desde la ventanilla pública como desde la ventanilla privada. Las actividades del Banco se han concentrado en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Trinidad y Tobago, y en programas regionales principalmente en el Caribe.

Los equipos de infraestructura y del sector privado del Banco han trabajado activamente en proyectos novedosos de financiamiento que han obtenido reconocimientos internacionales, como el proyecto del Corredor Norte del Amazonas IIRSA en Perú y el apoyo financiero para emisiones de bonos en el mercado local para la construcción de autopistas en Chile. El Banco ha llevado adelante los proyectos de manera individual, de acuerdo con las características de los mismos y las necesidades de los países, y asimismo ha realizado seminarios y talleres y ha elaborado una amplia gama de productos de conocimiento. En la siguiente sección se resumen las principales lecciones aprendidas de la experiencia del Banco en este sentido.

Lecciones aprendidas y recursos para encargados de la toma de decisiones

El rol que han desempeñado los acuerdos de APP durante las dos últimas décadas no sólo demostró que estas asociaciones responden efectivamente a las exigentes necesidades de infraestructura y servicios públicos: también enfatizó la existencia de una función complementaria e ineludible de los sectores privado y público, por su dinámica y adaptabilidad. La provisión de infraestructura, tanto económica como social, y sus servicios relacionados, demanda un esfuerzo financiero fiscal significativo para los países, pero es a su vez esencial para la dinámica económica de

una sociedad y su calidad de vida (servicios como la electricidad, las telecomunicaciones, rutas y puertos, o la distribución de agua). En base a la experiencia del Banco, a continuación se resaltan ciertos aspectos clave que deben considerarse dentro del proceso de toma de decisiones de un programa de APP.

a. Marco legal e institucional

Uno de los temas más amplios y recurrentes de discusión para los encargados de formular políticas de APP en la región atañe a la participación privada o pública en cada sector o en su economía como un todo. Independientemente de su complejidad o alcance, esta siempre se examina y asigna nuevos roles al formulador de políticas, al regulador y al proveedor del servicio a fin de movilizar más capital, y lograr una mayor eficiencia y efectividad en la provisión y prestación de servicios (Farquharson et al., 2011; Hammami, Ruhashyankiko y Yehoue, 2006 y OCDE, 2010). En este marco, algunos países han avanzado para establecer un nuevo marco institucional de normas de acuerdo con el cual la participación privada sea ampliamente aceptada, y han constituido unidades especializadas en el manejo de asociaciones con el sector privado. En la medida en que algunos países han establecido un historial de APP en diferentes sectores, el nivel de confianza de los inversionistas ha aumentado, y el nivel de capacidad de los funcionarios públicos para diseñar, desarrollar y monitorear estos arreglos se ha fortalecido.

Así, el marco institucional para la implementación de APP, ya sea de tipo normativo y regulatorio en su marco más amplio o conlleve la creación unidades especializadas en lo particular, debe responder a estrategias de largo plazo y compromisos público-privados de largo aliento. Los beneficios de estos programas y asociaciones residen básicamente en la creación de capacidades institucionales de largo plazo para la eficiente provisión de infraestructura y servicios públicos; los proyectos trascienden a las administraciones, y los planes de inversión pública cobran vigencia por períodos prolongados y superan la volatilidad de los ciclos políticos. Por otro lado, los esquemas de APP generan nuevos retos a las instituciones en cuanto a la regulación y la supervisión de la calidad del servicio, ya que el Estado, antes prestador directo de un servicio, se transforma en regulador y supervisor del mismo.

b. Valor por dinero (VpD)

Los contratos de APP son compromisos de largo plazo para sus participantes y deben manifestar su carácter estratégico, delineando claramente su alcance, requerimientos y justificación. Aquellos proyectos basados en evaluaciones razonablemente realistas de oportunidades y con potencial de negocios atraen la atención y llaman a la participación activa del sector privado. Estas evaluaciones deben incluir la totalidad de sus costos, estimativos de demanda por servicios, estimativos de ingresos y posibles subsidios o aportes estatales durante todo el ciclo de vida del proyecto. En esta etapa del proceso de selección de los proyectos se toman en cuenta consideraciones particulares como la del “valor por dinero” (VpD) para evaluar alternativas y opciones de proyectos.

La metodología de valor por dinero (VpD) es un instrumento de evaluación para cuantificar si efectivamente la participación privada crea valor en el largo plazo, durante el ciclo de construcción, operación y servicio de un proyecto. Este instrumento evalúa los costos y riesgos a lo largo de la vida del proyecto bajo premisas distintas de la prestación de un servicio en el marco diferenciado de un sector o de una actividad económica (H.M.Treasury, 2006).² La metodología de VpD analiza detenidamente los costos y riesgos de un proyecto a lo largo de su vida útil y la eficiente provisión de sus servicios tomando en cuenta sus opciones de organización administrativa y financiera. Además, esta remarca el carácter particular de cada sector y el marco general de su organización.

² El proceso de selección de los proyectos en el Reino Unido se desarrolla en tres etapas, lo cual se encuentra detallado en el anexo 4, en el documento principal.

c. Evaluación, identificación, asignación y mitigación de riesgos

La identificación, cuantificación, asignación y mitigación de riesgos corresponden al mecanismo central de un esquema de APP. Independientemente de la naturaleza de los contratos de APP y de la base de su retribución, la asignación de riesgos y responsabilidades en los acuerdos de APP debe responder a principios realistas de equidad y balance para ambas partes. Si las evaluaciones de riesgo no son realistas, o se asignan demasiados riesgos al sector privado, los inversionistas privados no se interesarán o cargarán un costo adicional por el riesgo (Barbero, 2009). Por otro lado, si el sector privado no asume algunos de los riesgos o se asignan demasiados riesgos al gobierno, se pierde el espíritu de un esquema de APP y no se maximiza el potencial de ganancias. Además de la identificación y asignación de riesgos, su tratamiento en caso de que ocurran eventos inesperados es igualmente importante y, por ende, las normas para la resolución de controversias en cuanto a su manejo deben estar claramente especificadas en el contrato, así como también los mecanismos de arbitraje.

El éxito de las APP se basa en la asignación y el manejo eficientes de los riesgos, lo cual a su vez garantiza un mayor VpD en los emprendimientos. En el otro extremo, las causas más comunes para el fracaso de los APP son las estimaciones erróneas de potenciales ingresos, el sobrestimar al mercado, el avance tecnológico acelerado y la insolvencia de los operadores. En general, la ocurrencia de eventos que no se han previsto o cuantificado durante el período de diseño y para los cuales no se han definido mecanismos de actuación ha generado demoras, controversias o exceso de costos.

En la medida en que se ha avanzado en la ejecución de proyectos de este tipo, se ha comenzado a contar con mayor información sobre los potenciales eventos y sus posibilidades de ocurrencia. En este sentido, el compartir experiencias entre países y entre sectores, el análisis del historial de proyectos y la obtención de información relevante son fundamentales para llevar a cabo procesos más sólidos.

d. Flexibilidad, innovación y calidad del servicio

Los APP han permitido superar las limitaciones de las prácticas presupuestarias tradicionales, de acuerdo con las cuales los presupuestos de capital, mantenimiento y operación se llevaban a cabo de manera separada y se corría el riesgo de restringir en el futuro los recursos asignados a operación y mantenimiento, redundando en nuevas y mayores necesidades de infraestructura en el mediano plazo. Un contrato de APP contempla todos los posibles costos y beneficios durante todo el ciclo de proyecto, y al introducir una visión de largo plazo desde el período de diseño y construcción, se favorecen tecnologías de mejor rendimiento en el largo plazo. De igual forma, la incorporación de las destrezas privadas en relación con la administración, la disciplina financiera y una mayor proximidad a los usuarios y/o clientes ha permitido cambios positivos sustanciales en sectores tradicionales como transporte, telecomunicaciones y electricidad, así como también en materia de agua, educación, salud y otros servicios. La creación de vehículos especiales con propósito definido (SPV) de los contratos APP ha otorgado flexibilidad en la participación accionaria de grupos interesados no tradicionales como trabajadores, pensionistas y fondos especializados de inversión. La variedad de los contratos, simples o complejos, de APP ha abierto las puertas a una serie nueva de inversionistas, empresas y empresarios.

e. Aspectos ambientales y sociales

El carácter de largo plazo de los acuerdos de APP ha posibilitado proyectos en áreas como transporte, agua potable, tratamiento de aguas servidas y riego, que a través de los años demostraron tener un impacto cualitativo en temas sociales y ambientales. La incorporación de agentes privados en proyectos que tradicionalmente han estado en manos del sector público ha implicado que los costos ambientales y sociales se incorporasen dentro del ciclo de proyecto. Por otra parte, la prestación de un servicio tradicionalmente público por parte de un agente privado

obliga a un tratamiento más cuidadoso de los temas de consulta y relación con las comunidades afectadas. El diálogo sobre beneficios sociales, condiciones realistas de empleo y entrenamiento laboral deberá tener lugar en etapas tempranas del establecimiento de las APP a fin de que los gobiernos corran un menor riesgo político.

f. Impactos de largo plazo y la evaluación de costos transaccionales

Existe la percepción de que los costos de transacción de una APP son altos, aunque no hay suficiente evidencia empírica en América Latina para sustentarla. Se espera que los costos de transacción de una APP sean mayores que los de un proyecto tradicional, debido a la naturaleza de largo plazo, al esquema de asignación de riesgos y a las complejidades financieras (Dudkin y Valila, 2005). Además de los costos de estructuración legal, económica y financiera, costos de negociación y de monitoreo y supervisión, la naturaleza de los contratos de largo plazo también genera costos adicionales. Otro de los factores que influyen en la percepción de altos costos es que en este tipo de proyectos se reconocen y se incluyen todos los costos dentro del ciclo de proyecto, entre ellos operación, mantenimiento, y costos de mitigación de impactos sociales y ambientales de largo plazo.

No obstante las exhaustivas evaluaciones y el interés por analizar el costo de las reformas de empresas públicas a lo largo de la década (Pargal, 2003; Nellis y Birdsall, 2005; Kessides, 2004),³ no existe aún evidencia concluyente sobre los costos y beneficios de los esquemas de APP en la región. Es claro que una iniciativa de APP involucra altos costos de transacción, pero existen limitados análisis de comparación con procesos normales o estándares de construcción o prestación de servicios públicos. Incorporar una evaluación de costos de los APP en el ciclo completo del proyecto es todavía una tarea por cumplir, aun cuando la bibliografía reciente reconoce el enorme potencial de estos esquemas (Andrés et al., 2008:237). Los APP deberán cumplir con los requerimientos de revelar la información necesaria para el correcto y eficiente seguimiento fiscal (Ehrhardt e Irwin, 2004).

Una mirada hacia el futuro: nuevas iniciativas e innovaciones

Adoptar las APP es un proceso de largo alcance, en el que se deben demostrar los beneficios de confiabilidad y disponibilidad de los bienes públicos y sus servicios en el largo plazo. Las APP se encuentran al alcance de los gobiernos como un instrumento eficaz de provisión de infraestructura y servicios públicos tanto para países desarrollados como emergentes.

a. Las APP en sectores no tradicionales

El establecimiento y la estructuración de contratos de APP no sólo están permitiendo una dinámica positiva entre el sector público y el privado, sino también la provisión de servicios como salud, educación y servicios carcelarios, cuyo proveedor exclusivo y sin competencia generalmente ha sido siempre la institución pública. En el tema de salud, por ejemplo, la Secretaría de Salud Federal del Gobierno de México determinó la necesidad de desarrollar un sistema de Hospitales Regionales de Alta Especialidad (HRAE) a través de APP. Cada HRAE está equipado para atender padecimientos de baja incidencia y alta complejidad. El proyecto de HRAE Bajío (2005) tiene el propósito de ser una unidad médica modelo, con excelentes resultados en sus procesos de atención médica a los pacientes y sus familias. Esta APP es una concesión por 25 años e involucra la construcción, el equipamiento, el financiamiento y la gestión de los servicios no asistenciales a una población de referencia de 2,5 millones de personas. Hasta la fecha se han construido y están en operación los HRAE de Oaxaca, de la Península de Yucatán, de Chiapas (que incluye al Hospital de Especialidades Pediátricas en Tuxtla Gutiérrez) y el de Ciudad

³ Un trabajo más amplio y reciente se construye sobre la base contrafactual interna tomando en cuenta el desempeño de las privatizaciones previas a las reformas (Andrés et al., 2008).

Salud en Tapachula, a los que hay que sumar el recientemente inaugurado hospital de Ciudad Victoria del estado de Tamaulipas.

Asimismo, como parte de su reforma del sector salud, Chile está realizando proyectos bajo la modalidad de APP. Proyectos como el Complejo Hospitalario Salvador Infante, de Maipú y de la Florida, han incorporado al sector privado en el diseño y la operación de la infraestructura del hospital, la concentración en el ciclo de vida del proyecto, y el reemplazo y la puesta al día del equipo especializado. Además, existen emprendimientos como el complejo Red Sur y el Hospital Dr. Sótero del Río, con una inversión aproximada de US\$500 millones.

En el campo de la educación principalmente, aunque no exclusivamente, las APP han provisto edificaciones y mantenimiento para labores de educación básica o primaria y superior tanto para nuevas construcciones como para facilidades existentes a cargo de los gobiernos nacionales y regionales. En este último caso se han celebrado contratos de arrendamiento de edificaciones escolares públicas y también para la construcción y el funcionamiento de laboratorios. La experiencia regional en educación ha mostrado una activa participación de actores no estatales que a través de APP han fomentado el acceso de comunidades indígenas y grupos vulnerables a mejores edificaciones educativas. Uno de los ejemplos a destacar es el proyecto de la Universidad Politécnica de San Luis Potosí en México, que cuenta con dos unidades académicas, el Centro de Información y Documentación (CID) o biblioteca, cafetería, centros de cómputos, el Centro de Nuevas Tecnologías, el Centro de Manufacturas Avanzadas, la rectoría y las oficinas administrativas, un auditorio y salas audiovisuales, el Centro de Negocios Internacionales, el Centro Avanzado de Idiomas (CADI) y un área de servicios generales. Esta APP es una concesión por 20 años e involucra la construcción, el equipamiento, el financiamiento y la gestión de los servicios no asistenciales para aproximadamente 5.000 estudiantes. Hasta la fecha existen alrededor de una docena de proyectos federales y estatales financiados con esta modalidad de proyectos público-privados de servicios.

b. APP para la prestación de servicios

Una cantidad apreciable de experiencias en muy diversos sectores en la región no sólo manifiestan el rol ineludible y complementario de instituciones y actores público-privados para la provisión de infraestructura y servicios públicos, sino también la imperiosa necesidad de buscar esquemas y modelos nuevos a fin de asegurar servicios públicos confiables y permanentes una vez emprendida la construcción de infraestructura física. Así, la complementariedad público-privada muestra su mayor efectividad para el logro de mejores niveles de vida y el cumplimiento de objetivos de largo plazo, trascendiendo limitaciones presupuestarias e incapacidades institucionales en el corto plazo.

Algunos ejemplos de APP para la provisión de servicios se concentran en los sectores de salud y educación, con resultados significativos para aquellas poblaciones alejadas de los centros urbanos o regiones suburbanas de ingresos bajos. Estas APP por lo general han definido la infraestructura necesaria y las áreas de influencia, y el tiempo para la prestación de servicios y su efectividad deberán ser evaluados a lo largo de la vida del programa y del proyecto. Además de los servicios tradicionales mencionados anteriormente en el sector de educación, en varios países de la región se han presentado casos exitosos como el de Fe y Alegría, el de escuelas concesionadas o el otorgamiento de *vouchers* (tiquetes) en Colombia y Chile, y el programa de la Asociación de Escuelas Católicas en Venezuela.

En lo relativo a los servicios de salud también se observa una íntima relación entre instituciones públicas y privadas dedicadas a la provisión de servicios que abarcan desde la atención preventiva y básica hasta complejos especializados y seguros de salud donde la participación de actores no gubernamentales de distinta naturaleza es vital. La concurrencia de donantes bilaterales hace más activa la participación de las APP para la provisión de servicios en salud. Así, las APP han puesto en marcha modelos diversos y efectivos en países como Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Nicaragua (García, 2006).

c. Las APP en pequeñas economías

Las APP no son materia exclusiva de las grandes economías o de corporaciones nacionales o extranjeras altamente desarrolladas; en varios países de la región hay importante evidencia de la participación de varios y pequeños productores o proveedores de servicios. Allí donde existe una necesidad bien definida y sostenida durante un período prolongado, las APP funcionan de manera efectiva para la provisión de infraestructura y servicios.

Las transacciones de APP no necesariamente deben involucrar cuantiosas sumas de los presupuestos locales o nacionales para poder captar los beneficios de una alianza público-privada confiable y estable. A manera de ejemplo tómesese el caso de Tonga, un archipiélago en el océano Pacífico Sur (Banco Asiático de Desarrollo, 2009), que está avanzando en la identificación de proyectos con participación privada, aunque carece de una ley específica para las APP y tan sólo cuenta con una unidad pequeña de APP. Sus autoridades trabajan hoy con el sector privado para la identificación de políticas adecuadas, y al mismo tiempo se trata de proveer un marco legal y se elaboran manuales y guías para la licitación, evaluación y selección de operadores privados para la provisión de infraestructura y servicios. En el mismo contexto, operadores privados locales con habilidades concretas y especializadas en sectores o actividades que tradicionalmente correspondían a empresas públicas grandes han podido tomar una ventaja efectiva de oportunidades y emprendimientos, como resultado de las APP. Por ejemplo, en varios países los emprendimientos para el mantenimiento de redes domiciliarias y la distribución de electricidad o gas natural están en manos de pequeñas empresas, así como también el aprovisionamiento de agua en el caso de Paraguay.

Por otro lado, se registran avances en la estructuración de proyectos de APP a nivel subregional, en cuyos casos el Banco ha apoyado acciones, por ejemplo, de programas enfocados en el fortalecimiento de las entidades regionales en Brasil y México. En el caso de México, se han presentado experiencias a nivel subnacional en los estados de Oaxaca, Durango, Tamaulipas, Guerrero y el estado de México. En este contexto, el Fomin desarrolló el Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos (PIAPPEM), con el fin de promover entre los gobiernos estatales participantes la adopción de mejores prácticas y de conocimientos actualizados en las áreas técnica, financiera, institucional, de regulación y legal para APP. Este proyecto impulsa la transferencia del conocimiento existente del nivel federal al nivel estatal (véase el anexo 5 en el documento principal). En coordinación con el PIAPPEM, en 2010 el Fomin lanzó el programa Fortalecimiento de Municipios para el Desarrollo de Proyectos de Asociación Público-Privada (MuniAPP) con el apoyo del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), con el objeto de promover la expansión y la mejora de servicios y obras públicas municipales a través de la aplicación de esquemas APP, mediante la implementación de una plataforma tecnológica permanente de servicios de formación de capacidades y asistencia técnica en temas APP para gobiernos municipales.

A la fecha cinco gobiernos estatales se han sumado a la iniciativa con igual número de subproyectos que crean o fortalecen los marcos legales estatales. En este sentido, existen cinco proyectos piloto de APP en las áreas de salud, educación, transporte vial y agua y saneamiento en los distintos estados participantes. El PIAPPEM ha desarrollado un Diplomado en Asociaciones Público-Privadas para el Desarrollo de Infraestructura y Servicios (DAPPIS), que se ofrece en línea y que provee información, metodologías y técnicas para la evaluación, la preparación, la estructuración y el seguimiento de proyectos de APP. Asimismo, en el marco del MuniAPP se encuentra en proceso de desarrollo una plataforma tecnológica para apoyar sistemáticamente y en el largo plazo a los municipios en la estructuración de proyectos de APP mediante asistencia técnica que pueda trascender los períodos de las administraciones municipales. La información del DAPPIS y del MuniAPP está disponible en www.muniapp.org.



Ticket 001

Maria Manuel Leitão Marques

Profesora de la Universidad de Coimbra. Ex Secretaria de Estado de la Modernización Administrativa de Portugal

¿La inversión pública en el gobierno electrónico beneficiará solamente a quienes utilizan Internet? ¿A quienes la tienen en casa, en su móvil o tableta de última generación? ¿A quienes ya no se imaginan viviendo sin ella a todas horas, como si fuera una prolongación de su cuerpo?

Y si es sólo para éstos, los (muy) infoincluidos, ¿se justificará esta inversión en la preparación de servicios públicos electrónicos? ¿No estaremos de este modo marginando, aún más, a los ciudadanos infoexcluidos, que no saben o no pueden acceder a Internet? ¿Sobre todo cuando el gobierno electrónico se extiende a la participación democrática, mediante consultas y peticiones públicas *online* o la discusión de proyectos de reforma en las redes sociales?

Son preguntas pertinentes, que escuchamos frecuentemente y a las que debemos contestar de forma consistente cuando trazamos objetivos para el gobierno electrónico y nos empeñamos en su ejecución, a nivel nacional o intergubernamental. Y, aunque la respuesta pueda no ser la misma para todos los proyectos, justificándose más la inversión en unos que en otros, es importante mostrar desde ya que, en general, los beneficios del gobierno electrónico llegan a muchos más ciudadanos que a los usuarios directos de los servicios públicos en Internet. En resumidas cuentas, podemos reunir esos beneficios en tres ejes principales: *eficiencia*, *transparencia* y *conveniencia*. Veamos cada uno de ellos en detalle.

Las ganancias de *eficiencia* para la administración pública derivan del almacenamiento y tratamiento electrónico de la información y la gestión automática de procesos (pago de salarios, datos fiscales, presupuestarios, estadísticos, policiales, de identificación, etc.). Fue, además, por aquí por donde empezó el gobierno electrónico y donde el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la administración pública tuvo su primer impacto positivo. Ha sido especialmente visible en la mayor agilización y rigor en el tratamiento de procesos, permitiendo disminuir los recursos humanos y financieros afectados a tareas de rutina y reducir los errores cometidos, los tiempos de espera por una decisión y el espacio físico de archivo.

La asociación reciente de las políticas de simplificación administrativa y reducción de costes de contexto a las del gobierno electrónico ("2 en 1") ha potenciado aún más las ventajas del tratamiento electrónico de procesos, gracias a que éstos se han rediseñado y simplificado previamente a su desmaterialización.

Un segundo eje de beneficios está asociado a la *transparencia* de los procedimientos administrativos, en especial los de mayor duración, y las compras públicas. Su desmaterialización permite acompañar las diversas etapas del proceso e incluso prever su duración. Permite aportar transparencia a los concursos públicos, saber cómo son afectados los gastos, lo que se compra, a quién y por cuánto.

La transparencia de los procedimientos administrativos facilita asimismo su monitorización interna o incluso externa, haciendo visibles interrupciones sin explicación, atropellos o aceleraciones indebidas, resultados distorsionados. Probablemente el uso de las TIC con este fin constituirá incluso un instrumento más eficaz de prevención de la corrupción que el agravar de su criminalización. Se trata, así, de una ganancia importante en el fortalecimiento de los derechos de todos los ciudadanos, que de este modo podrán convertirse en aliados, impulsores y fiscalizadores del buen funcionamiento de la administración.

Los beneficios del gobierno electrónico se reflejan, en tercer lugar, en la *mejora de los front-offices* de los servicios públicos, con mayor *conveniencia* para todos los sus usuarios.

Para aquellos ciudadanos que utilizan regularmente Internet, estará de más hacer la demostración de dicha conveniencia: obtener una información, descargar un formulario, pagar un impuesto, enviar una reclamación o una idea de simplificación, solicitar una subvención, crear una empresa, optar a un puesto de trabajo, renovar un permiso, matricularse en el colegio, votar en el presupuesto participativo, pedir una consulta en hospital, disfrutar de servicios personalizados como las alertas o los expedientes personales en los portales públicos, etc., etc. Ya sean simplemente informativos o transaccionales, estos servicios están disponibles 24/24h, todos los días de la semana

y sin desplazamientos. El número de nuestro ticket virtual, en una imaginaria “cola de espera”, es siempre, por definición, el deseado 001¹.

Pero no son solamente esos ciudadanos quienes disfrutan del desarrollo de servicios públicos electrónicos, puesto que éste permite también mejorar la atención en ventanillas físicas, con un enfoque multicanal. Al preparar contenidos y servicios para el canal Internet, el Estado puede ponerlos a disposición en servicios presenciales (incluidos servicios móviles), girando la pantalla hacia el funcionario, que se convierte en un facilitador. Esto permite, además de otras ventajas, dar respuestas más seguras y normalizadas, pasando a ser las mismas en todas las ventanillas, sin que dependan de la capacidad de cada funcionario. Se reducen, así, los casos en los que la respuesta es “no lo sé”, “no es aquí”, “pregunte en la ventanilla siguiente”, “vuelva más tarde, que no está aquí la persona que puede informarle”, “a lo mejor la semana que viene, quién sabe... vaya pasándose por aquí”, o “ falta un papel, eso es, aquel certificado que se expide aquí al lado”, etc., etc. Sólo queda la más reciente “culpa del sistema, que no responde, está lento o incluso ¡no funciona”!

A su vez, el recurso a la interoperabilidad entre diferentes sistemas de información públicos vino a facilitar la integración de servicios por eventos de vida, a medida de la demanda, en puntos únicos de contacto virtuales y presenciales (crear una empresa y autorizarla, importar y exportar, comprar una casa, registrar las cuentas, etc.). Se evitan actividades redundantes, desplazamientos, tiempos de espera y de transporte de papeles de un lado a otro, para probar al Estado lo que éste puede conocer de otro modo.

Los beneficios del gobierno electrónico son, así, muchos y atraviesan todo el *ciclo de vida de los servicios públicos*. Retomando la pregunta inicial, es indudable que llegan a todos los ciudadanos, utilicen o no con frecuencia los servicios electrónicos, lo que justifica la inversión pública para su desarrollo, obviamente con la debida preocupación para racionalizar costes, incrementar beneficios y asegurar la sostenibilidad de los proyectos.

Pero, aunque así no fuera, es decir, que por ahora esos beneficios llegaran sobre todo a los ciudadanos infoincluidos, sería del todo impensable no trabajar en este frente, a la par de otros, en el ámbito de la reforma del Estado y los servicios públicos. Tal opción significaría, de entrada, retirar a la administración pública una vía para la modernización de sus servicios, sin prepararla para un futuro que es ya mañana. Significaría despreciar un instrumento importante de promoción de la transparencia y de combate a la corrupción. Significaría no atender a las expectativas de la población que utiliza Internet con frecuencia, especialmente la más joven, privándola de un canal de comunicación mucho más conveniente. Significaría retirar a las instituciones democráticas de gobierno una forma de comunicación para estimular la participación en la decisión pública. Ignorar la necesidad de una inversión en esta vertiente de la modernización del Estado por la sola razón de que aún existen ciudadanos infoexcluidos sería, al cabo, casi lo mismo que defender que los países que todavía no han solucionado por completo el problema de la educación básica no deben invertir en la educación superior.

En suma, más que una administración que es meramente agilizada por el uso de *nuevas tecnologías* (eGob) tenemos hoy a nuestro alcance una administración que puede ser profundamente *transformada* por ellas (tGob), en sus procesos de decisión, en la simplificación de procedimientos, en su interacción con todos los ciudadanos, en su capacidad de enfrentar los retos de las próximas décadas. Merece la pena el esfuerzo en esta transformación, y si éste es conjunto quizás sean menos las energías gastadas, mejor aprovechados los recursos escasos, menos frecuentes los errores y más rápidos los éxitos. Fue ésta la principal conclusión de este Grupo de Trabajo, expresada en su Informe. Éste no se limita a consideraciones generales. Incorpora un conjunto de propuestas muy concretas, una agenda de cooperación común, con iniciativas orientadas a la competitividad, la ciudadanía, la reforma del Estado. ¡Ojalá llegue a ser más que una agenda y se convierta en un conjunto de funcionalidades y servicios disponibles en todo el espacio iberoamericano!

¹ “Ticket 001” es el título sugestivo de una acción de divulgación de los servicios públicos electrónicos de la Agencia por la Modernización Administrativa, en Portugal (www.senha001.gov.pt).



Anexos I

Conclusiones de los seminarios



Informe del Grupo de Trabajo sobre el Gobierno Electrónico

Cartagena de Indias, 24 de mayo de 2011

A. Consideraciones Generales

- En la declaración aprobada en Lisboa, con ocasión de la XIII Reunión de la Red Iberoamericana de Ministros de la Presidencia (RIMPE), se consideró que los Gobiernos deben aprovechar las potencialidades de las Tecnologías de Información y de la Comunicación (TIC) para transformar los procedimientos de la Administración, la forma como ésta decide, se organiza y presta servicios públicos y que este cambio depende, cada vez más, de la colaboración entre los diferentes apartados y niveles de la Administración pública y, también, entre las Administraciones de diferentes países, así como de la participación de los ciudadanos, las empresas y sus representantes en la definición de las políticas y en la prestación de los servicios públicos;
- Para promover esta colaboración, se acordó solicitar a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) que facilite el Intercambio de experiencias entre la comunidad iberoamericana, especialmente en lo que respecta a la simplificación administrativa, la creación de servicios integrados únicos, la implementación de formas de identificación electrónica y biométricas seguras, y de mecanismos de articulación para el desarrollo de los servicios electrónicos transfronterizos, en el espacio iberoamericano, y la utilización de las TIC para asegurar la transparencia de los procesos de decisión pública y para ofrecer nuevas formas de participación democrática;
- Teniendo en cuenta este acuerdo de la XIII reunión de RIMPE y que el tema de la próxima Cumbre Iberoamericana, que tendrá lugar en Asunción, Paraguay, es la "Transformación del Estado y Desarrollo", la SEGIB convocó a una reunión de Grupo de Trabajo sobre el Gobierno Electrónico;
- El principal objetivo de este Grupo de Trabajo fue seleccionar dominios privilegiados de colaboración, teniendo en cuenta las prioridades de los diferentes países, las buenas prácticas existentes y los impactos de las diferentes iniciativas en la competitividad, en el empleo y en el fortalecimiento de la ciudadanía;
- Aclarar algunos dominios facilita la orientación de la cooperación para acciones concretas con objetivos claros y asumidos como compromisos de cada país, de manera que los resultados sean visibles por los ciudadanos. Esto no significa, naturalmente, transponer automáticamente las buenas prácticas de un país para otro, sino que adaptarlas con flexibilidad a la realidad de cada país o desarrollar otras soluciones que permitan cumplir los mismos objetivos.
- Es una premisa de este trabajo que las iniciativas de gobierno electrónico y simplificación administrativa se incluyan en el marco de una política pública para la reforma del Estado, dirigidas no solo a aumentar la eficiencia de la administración, sino también a mejorar la calidad de vida de las personas y el entorno empresarial. Por eso, la agenda e-Gov pasa por políticas orientadas para el ciudadano que promuevan la inclusión digital, la competitividad y el empleo.

- La primera reunión del Grupo de trabajo se realizó en Cartagena de las Indias, Colombia, el día 12 de Abril de 2011 y en ella participaron representantes del SEGIB y del CLAD y de los siguientes países: Argentina, Colombia, España, México, Panamá, Portugal, República Dominicana, Uruguay. Fue presidida por la *Secretaría de Estado da Modernização Administrativa*, de Portugal. La República Dominicana se ofreció para organizar la segunda reunión.
- De las diferentes presentaciones y el debate posterior, fueron identificados como posibles los siguientes ámbitos de cooperación:

Estrategias comunes, que incluye promoción de mecanismos de identificación electrónica, evolución de plataformas de interoperabilidad, simplificación de los procedimientos y desarrollo de ventanillas únicas para la creación de empresas así como para actividades de importación y de exportación. Se presenta a continuación la información sobre cada uno de estos dominios, identificando posibles acciones comunes.

Mecanismos de coordinación. Establecer los procedimientos e instrumentos de cooperación entre los Estados para la mejor eficiencia en el desarrollo del conjunto de estrategias comunes.

B. Propuestas para una agenda de cooperación común

Identificación electrónica

1. Qué es

- Crear un nuevo documento de identificación física y electrónica de los ciudadanos, que tenga elementos de seguridad y de certificación que los actuales documentos de identificación no tienen, de acuerdo con las necesidades de cada Estado.

2. Objetivos

- Modernizar el registro civil, para que sea más inclusivo y permita el registro oportuno de los niños para otros efectos de naturaleza social (educación, salud, seguridad social);
- Crear un entorno más seguro e inclusivo de identificación de los ciudadanos;
- Promover la participación ciudadana en la gestión pública mediante servicios electrónicos de calidad y acceso igualitario a la sociedad de información;
- Impulsar la utilización de los servicios públicos (y privados) electrónicos, incluyendo los servicios transfronterizos, a los que se accede con una identificación fuerte, y con una firma electrónica segura;
- Garantizar la protección de la información y de los datos personales;
- Sustituir todos los restantes números/tarjetas de identificación, racionalizando el proceso de identificación ante los servicios públicos de la administración central, regional o local.

3. Acciones posibles

- Definir un procedimiento de registro en una ventanilla única, junto a los hospitales o maternidades, para el registro de nacimiento y que permita que la comunicación del mismo se extienda a todos los servicios de la Administración (salud, seguridad social, educación, etc.);

- Definir estándares comunes que permitan el reconocimiento mutuo de la identificación electrónica en el espacio iberoamericano, como ocurre actualmente en España y Portugal, facilitando así la movilidad de personas y de negocios;
- Desarrollar servicios *on line* con seguridad que faciliten la vida de los ciudadanos, como por ejemplo, la creación de empresas, alteración de dirección al mismo tiempo para diferentes servicios, el envío y el acceso a la información personal, etc.

Plataforma de Interoperabilidad

1. Qué es

- Una herramienta compartida, basada en estándares y normas abiertas, que permita la articulación de los distintos sistemas de información autónomos y la disponibilidad de servicios electrónicos laterales y multi-canal;
- Se incluye servicios SMS, gestionando el envío y la recepción de mensajes a través de números cortos, entre los órganos de la Administración pública y de los ciudadanos; servicios de pago, proporcionando de manera integrada múltiples métodos de pago, para los distintos canales de asistencia ; proveedor de autenticación, garantizar la verificación de atributos para la autenticación on-line (si la persona que firma electrónicamente es abogado o médico, por ejemplo); y de integración, permitiendo la interconexión de los sistemas de información de las entidades adherentes.

2. Objetivos

- Permitir la integración de servicios a través de la comunicación entre los distintos sistemas de información de la Administración;
- Facilitar la cooperación a nivel interno y a nivel internacional, mediante la adopción de una herramienta que comparta la información con tiempos de implementación y costes con la adquisición de equipamiento, funcionamiento, help-desk y mantenimiento más reducidos;
- Reutilizar la información ya compartida con otras entidades, abandonando la opción por enlaces punto por punto, sustituyéndolas sólo por una conexión a la Plataforma de Interoperabilidad.

3. Acciones posibles

- Compartir información relativa al desarrollo del proyecto;
- Definir y adoptar estándares abiertos;
- Identificar informaciones frecuentemente compartidas y servicios ya desarrollados que puedan servir de proyectos-piloto.

Simplificar la creación de negocios y desmaterializar procedimientos

1. Objetivos

- Estimular la iniciativa empresarial, la inversión y la creación de empleo, luchando contra la informalidad;
- Agilizar el proceso de creación de empresas, eliminando procedimientos innecesarios y concentrando procedimientos en la misma ventanilla y transfiriendo la realización de otros para un momento posterior.

1. Acciones posibles

- Identificar procedimientos que pueden ser concentrados en una **ventanilla única**, como por ejemplo:
 - Pedir en una sola ventanilla el Numero Fiscal, hacer el Registro de Contribuyente, solicitar la Exención Fiscal y hacer el Registro para Impuesto sobre el Valor Añadido;
 - Hacer el Registro Mercantil y el Registro de Contribuyentes, creando comunicación entre los servicios;
 - Comunicar las informaciones a la Administración Central y al mismo tiempo a las Administraciones Locales;
 - Hacer en el mismo tiempo el Registro en la Seguridad Social, el Registro de trabajadores para Formación Profesional y el Registro de trabajadores en el Fondo Social de la Vivienda;
 - Hacer al mismo tiempo el Registro de trabajadores en la Seguridad Social, el Registro de trabajadores en el fondo de desempleo y Registro de trabajadores en los servicios de salud.
- Eliminar la duplicación de controles:
 - El reconocimiento por el notario de la escritura, por un lado, y después el reconocimiento por el notario de las firmas de los socios fundadores (sustituyendo por los registros hechos con base en la escritura);
 - Hacer un solo control público: o por el Notario o en el Registro mercantil (como por ejemplo en Portugal).
- Eliminar los **procedimientos desnecesarios**, como por ejemplo:
 - Eliminar el requisito de capital mínimo (y de abrir una cuenta bancaria);
 - Eliminar la obligatoriedad de legalización de los libros societarios;
 - Dispensar el intermediario;
 - Eliminar la autorización notarial para apertura de cuenta;
 - Eliminar la autorización para emitir facturas.
- **Reducir el tiempo de los procedimientos al menos para la mitad**, como los que siguen:
 - Obtener números fiscal, de seguridad social – sustituido por sistema automático o números pre-definidos;
 - Registro en la seguridad social y registro de trabajadores;
 - Registro Mercantil;
 - Publicación en la Gaceta oficial.
- **Transferir los registros relacionados para después de la constitución** de la empresa, como por ejemplo:
 - El registro en entidad patronal y sindical;
 - El registro de la escritura en asociación empresarial;
 - La autorización sanitaria;



Conclusiones sobre el Seminario de Política Fiscal

México D.F., 9 y 10 junio de 2011

En América Latina existe un conjunto amplio y diverso de buenas prácticas en materia de reforma del estado para compartir, evaluar y aprender. En las dos últimas décadas la región registra avances notables en la gestión de sus finanzas públicas, lo que se expresa en menores niveles de deuda pública, mayores ingresos fiscales, aumentos de la inversión pública y del gasto social y exitosas experiencias de asociaciones público-privadas. La región acumuló un importante espacio fiscal durante los años de bonanza que le permitió resistir a la gran recesión internacional, que inició en 2008.

El estado es un actor fundamental de las sociedades modernas. La consolidación de la democracia, el crecimiento económico, el desarrollo de sistemas de bienestar y la urbanización han impulsado una constante expansión de las funciones del estado y de sus necesidades de recursos. **El estado es producto y actor del desarrollo.** En países que enfrentan realidades y demandas heterogéneas, la agenda de transformación del estado no puede concebirse como una simple reproducción de las trayectorias seguidas por otros. Se espera que el estado sea capaz de promover activamente el desarrollo, además de centrarse en una prestación de servicios eficiente y eficaz, fortaleciendo el rol de la planificación de mediano y largo plazo. En este marco, resulta conveniente para la política fiscal adoptar un enfoque plurianual, y estructurar los presupuestos en base a resultados.

El reto es aumentar el espacio fiscal para el financiamiento de la agenda de desarrollo de una manera sostenible en el tiempo. En sus funciones de estabilización, de asignación de recursos públicos y de redistribución del ingreso, la política fiscal enfrenta fuertes desafíos. **Muchos gobiernos deben gestionar sus políticas públicas en entornos de acelerado crecimiento de los precios de las materias primas y de alimentos, de expansión de la demanda interna y de una amplia liquidez internacional.** Ello distorsiona los precios relativos y amenaza con una reprimarización del sistema productivo, lo que conlleva una excesiva vulnerabilidad de las economías y una inflación creciente. Mientras tanto, otros gobiernos, importadores netos y más vinculados con las economías desarrolladas, hoy en crisis, tienen mayores dificultades para crecer y para generar recursos estables. En algunos casos, los gobiernos emplean una notable parte de sus recursos en seguridad ciudadana, lucha contra el crimen organizado y adaptación al cambio climático, recursos que no se pueden dedicar a la educación, la salud, las infraestructuras o el fomento del empleo.

Las economías de la región deben adoptar un enfoque prudencial en sus políticas macroeconómicas y reconstruir el espacio de políticas. Las políticas cambiarias, monetarias, fiscales y de regulación financiera deben coordinarse más para aumentar su eficacia y evitar desequilibrios. El uso de controles de entradas de capitales es más efectivo si se combina con requerimientos de capital contra-cíclicos y con medidas fiscales que favorezcan el ahorro interno. Un objetivo fundamental de la política macroeconómica debe ser proporcionar un marco estable y sostenible para el gasto público, mediante la adopción e institucionalización de políticas contra-cíclicas. En particular, los ingresos extraordinarios provenientes de materias primas deben utilizarse en una perspectiva de mediano plazo.

La región presenta importantes retos en materia de efectividad, transparencia y eficiencia de la gestión pública. Los niveles de gasto en programas sociales y de apoyo productivo siguen siendo muy dispares, tanto entre países como dentro de los mismos, reflejando una cobertura insuficiente en salud, educación, protección

al empleo, pensiones e incluso infraestructuras. Además, el gasto público adolece de componentes redistributivos significativos.

En países con altos niveles de desigualdad y de inseguridad ciudadana, es necesario profundizar en la función redistributiva de la política fiscal ya que ésta no debe ser neutra. En los países de la OCDE, la acción fiscal es capaz de reducir significativamente la desigualdad de ingresos, medida por el coeficiente de Gini, tanto por la importancia de las transferencias a los sectores de menores ingresos como por sistemas impositivos progresivos. La política fiscal en América Latina debe preocuparse no sólo de estas funciones redistributivas del ingreso nacional, sino de cerrar las brechas de equidad territorial, de género, intergeneracionales e interculturales. En el ámbito del gasto público, **habrán de fortalecerse los programas de transferencias de ingresos condicionadas a los ciudadanos de menores ingresos, los pilares solidarios en los sistemas de protección social, e implementarse políticas estables en el desarrollo de infraestructuras, innovación y educación.**

La brecha de financiamiento fiscal es aún significativa. Si bien existe una gran heterogeneidad entre países principalmente del Cono Sur con una recaudación tributaria similar al promedio de países de la OCDE, frente a otros de Centroamérica y el Caribe con tasas más bajas - en su conjunto la carga fiscal es reducida, la estructura está sesgada hacia impuestos no progresivos, y los niveles de incumplimiento son significativos.

El estado requiere recursos estables y recurrentes para cumplir sus funciones. Su financiamiento exige fortalecer la capacidad de estabilización macroeconómica, tanto automática como discrecional, y de regulación de las economías, ampliar las bases impositivas, en especial sobre la renta y el patrimonio, reduciendo la evasión, la elusión y las exenciones, y reforzar la capacidad de la administración tributaria. Asimismo, cabe evaluar en este marco de otras propuestas novedosas en el terreno fiscal, como la imposición medioambiental.

El rol transformador del estado requiere de herramientas de planificación y de coordinación de políticas, programas y proyectos más robustas. Para ello, se debe reforzar la institucionalidad, sobre la base de reglas fiscales y marcos de mediano plazo, rendición de cuentas transparente, mecanismos de evaluación de políticas y programas, y sistemas nacionales de inversión pública. Los países de América Latina deben ser capaces asimismo de mejorar el servicio público mediante el desarrollo de un cuerpo de funcionarios profesionales bien formados.

Un primer paso esencial es la elaboración de estadísticas de ingresos y gasto públicos, homologables entre países de América Latina y con países desarrollados. Además, sería recomendable establecer una red de gestores de políticas públicas y especialistas, que se reúnan de manera periódica para compartir estadísticas, reformas y buenas prácticas en política fiscal.

Uno de los mayores desafíos al que deben responder los estados latinoamericanos es el de recuperar la confianza de la ciudadanía. Para construir un estado más inclusivo, que convoque a amplias mayorías, las políticas y programas públicos deben ser consensuados, tener vocación universalista y estar basados en derechos. La gestión pública requiere más y mejor información, más transparencia y más participación ciudadana, apoyándose en las nuevas tecnologías y en instituciones adaptadas al nuevo entorno. Fomentar el desarrollo regional, la coordinación en la provisión de bienes públicos descentralizados y los mecanismos de compensación territorial también son acciones de transformación de la gestión pública.

Este proceso puede articularse dentro de pactos fiscales y sociales que refuercen el contrato social entre ciudadanos y Estado. Estos pactos pueden bien ser globales, bien abordar un sector concreto como la educación, el empleo decente, la protección social o las infraestructuras o bien armarse alrededor de una idea convocante como la igualdad, la seguridad ciudadana o la lucha contra la pobreza. Los parlamentos tienen un papel fundamental, en estos pactos, en la definición de las políticas públicas y en su articulación con el presupuesto, y en la negociación de reformas tributarias que apunten a mejorar los sistemas impositivos.



Conclusiones del Seminario de Reflexión sobre Transformación del Estado y Desarrollo

Asunción, 15 de junio de 2011

Antecedentes. El acervo iberoamericano

Existe un importante acervo iberoamericano relacionado con el tema central de la XXI Cumbre Iberoamericana, Transformación del Estado y Desarrollo. Ya en 1996, durante la VI Cumbre de Viña del Mar, en una Declaración centrada en la gobernabilidad democrática, los Jefes de Estado y de Gobierno se pronunciaron sobre “La necesidad de consolidar nuestras democracias, haciéndolas más eficientes, participativas y transparentes”.

Las sucesivas Declaraciones de los Jefes de Estado y de Gobierno reflejan la voluntad de dar respuesta concretas a las demandas sociales de mayor cohesión social, lucha contra la pobreza, promoción de empleo, mejor distribución de la riqueza, y mayor participación ciudadana.

Los compromisos asumidos se centran sobre los procesos de transformación y modernización del Estado o en la búsqueda de consensos que permitan consolidar la democracia representativa y participativa y desarrollar políticas públicas de alto contenido social que promuevan la inclusión y contribuyan a una mayor cohesión social.

Desde 1998 el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), estrechamente vinculado a la realización de las Reuniones de Ministros Iberoamericanos de Administración Pública, ha formulado una serie de significativos documentos referidos al desarrollo y al análisis de las políticas públicas destinadas a la reforma del Estado. Estos documentos fueron aprobados por la Reunión de Ministros de Administración Pública en primera instancia y algunos de ellos fueron refrendados o incluso adoptados luego por los propios Jefes de Estado y de Gobierno iberoamericanos.

Estado y desarrollo

Los modelos de Estado han ido cambiando de acuerdo con el paradigma de desarrollo dominante en cada momento. Tras la etapa neoliberal de los ochenta, hoy domina una visión más amplia del conjunto de derechos ciudadanos que el Estado debe garantizar, a través de la adecuada provisión de bienes públicos a la sociedad, y de la corrección de los niveles de desigualdad existentes entre los ciudadanos. La preservación de la estabilidad macroeconómica y la promoción del crecimiento constituyen tareas obligadas del Estado moderno. Así como también afrontar los riesgos que derivan de los procesos de globalización en curso, los derivados del cambio climático y de otros daños ambientales y los desafíos que impone el crimen organizado y la inseguridad pública. Se requiere, por tanto, más Estado para promover un desarrollo sostenido e inclusivo. No se trata necesariamente de perseguir Estados más grandes, sino Estados más capaces de cumplir con las misiones que la sociedad les encomienda en este comienzo de milenio. Construir ese Estado es una tarea que tienen derivaciones, pero que es fundamentalmente política. A cada país, a cada sociedad le corresponde definir el Estado que desea.

La transformación del Estado debe concebirse como un proceso evolutivo y continuo de adaptación de las instituciones públicas a los cambios que se van produciendo en las sociedades, con el fin de alcanzar o mantener la confianza de la ciudadanía en el Estado como productor y proveedor de bienes y servicios públicos.

Los procesos históricos de formación de cada país conllevan procesos de transformación diferentes, por lo que la modernización del Estado no puede entenderse como un proceso único con características similares en todos los países, sino más bien, como un conjunto de acuerdos entre los distintos actores de la sociedad y el Estado alcanzados al interior de cada país y de acuerdo a su propia realidad.

Pacto social y fiscal

Si bien Iberoamérica está progresando en la construcción de una Administración honesta, imparcial, eficaz y legitimada, los retos aún son enormes. En todo caso, para el progreso y el éxito modernizador es preciso contar con grandes Consensos Nacionales con visiones holísticas de las reformas, dismantlar las reglas informales que expresan rasgos culturales y modelos sociales que deben ser superados, así como combatir las rémoras clientelares y la trampa política del éxito a corto plazo.

El reto es aumentar el espacio fiscal para el funcionamiento de la agenda de desarrollo, de una manera sostenible en el tiempo. En sus funciones de estabilización, de asignación de recursos públicos y de redistribución del ingreso, la política fiscal enfrenta fuertes desafíos. La región presenta importantes tareas en materia de efectividad, transparencia y eficiencia de la gestión pública. El gasto público involucra componentes redistributivos significativos.

El Estado requiere recursos estables y recurrentes para cumplir sus funciones. Su financiamiento exige fortalecer la capacidad de estabilización macroeconómica y de regulación de las economías, ampliar la base impositiva, en especial sobre la renta, reduciendo la evasión.

Uno de los mayores desafíos al que deben responder los estados latinoamericanos es el de recuperar la confianza de la ciudadanía para construir un Estado más inclusivo, que convoque amplias mayorías. Las políticas deben ser consensuadas, con vocación universalista y basadas en derechos.

Este proceso puede articularse dentro de pactos fiscales y sociales, de ámbito global o sectorial, que refuerce el contrato social entre ciudadanos y Estado. Los parlamentos tienen un papel fundamental, tanto en la definición de las políticas públicas, su articulación con el presupuesto, como en la negociación de reformas tributarias que apunten a mejorar los sistemas impositivos.

El rol transformador del Estado requiere de herramientas de planificación y de coordinación de políticas, programas y proyectos más robustos. Para ello se debe reforzar la institucionalidad, sobre la base de reglas fiscales y marcos de medio plazo, rendición de cuentas transparentes, mecanismos de evaluación de políticas y programas y sistemas racionales de inversión pública.

La política fiscal en América Latina debe preocuparse no solo de las funciones redistributivas del ingreso nacional, sino de cerrar las brechas de equidad territorial, de género, inter-generacionales e interculturales y inter-raciales.

Gasto público

A través del gasto público, los gobiernos implementan las políticas públicas y los planes de desarrollo; afectan la demanda agregada, el crecimiento económico y el empleo; condicionan la estabilidad macroeconómica y contrarrestan fallas del mercado.

Pero, a pesar de avances recientes, en Latinoamérica el gasto público es insuficiente para afrontar los retos de desarrollo que enfrenta la región; es demasiado volátil para tener impacto sostenible y efectivo y no se gestiona de manera eficiente y orientada a resultados.

Infraestructuras

No es posible avanzar en el proceso de desarrollo si se carece de la dotación de infraestructuras adecuada para permitir una eficiente provisión de servicios a la sociedad. La infraestructura proporciona la base sobre la que operan los agentes económicos; y, al tiempo, condiciona las pautas de acceso de la población a los servicios que se demandan. Se trata, por tanto, de un factor estratégico en los procesos de desarrollo. Conscientes del papel crucial que este factor tiene en el proceso de desarrollo, en los últimos tiempos los países de la región realizaron un importante esfuerzo por ampliar y mejorar su dotación de infraestructuras. No obstante, el panorama de los logros es muy desigual, tanto por países como por subsectores.

Las infraestructuras han experimentado un importante proceso de innovación, que afecta también a las formas de gestión y de provisión de estos activos. Las limitaciones del sector público para hacer frente a las crecientes necesidades de modernización y ampliación de la dotación de infraestructuras han propiciado una tendencia a buscar la asociación con el sector privado, a través de nuevas fórmulas contractuales y de cooperación. Para que tal proceso se desarrolle de manera adecuada es necesario establecer regulaciones claras y una estrategia que defina el marco en el que se inserta la inversión. Esta planificación estratégica corresponde necesariamente al Estado.

Alianzas Público Privadas

La ampliación de las tareas y responsabilidades que se atribuyen al Estado con frecuencia desbordan las posibilidades de gestión y financiación que derivan exclusivamente de los recursos públicos. La búsqueda de Alianzas Público-Privadas constituye un recurso adecuado para superar esas limitaciones, implicando al sector privado en proyectos de mutuo interés, a través de una adecuada identificación de las capacidades, tareas, responsabilidades y asunción de riesgos de cada cual. Aunque estas experiencias nacieron en el ámbito de las infraestructuras, en estos momentos se extienden a otros campos de los servicios públicos, incluyendo ciertos servicios sociales, abriendo nuevas posibilidades a la gestión pública. Para que estas iniciativas prosperen es necesario que haya un marco legal e institucional adecuado, que regule estas iniciativas, un compromiso estratégico de los participantes, basado en una adecuada evaluación de los proyectos y un proceso concertado de identificación, asignación y mitigación de riesgos.

Gestión por resultados

Los Estados de la región necesitan traducir de una manera más consistente sus diagnósticos en forma de políticas y compromisos presupuestarios, consistentes en el tiempo. Adicionalmente, deben seguir en sus esfuerzos por mejorar la calidad de las finanzas públicas a través de una más completa implantación del ciclo de la Gestión para Resultados en el Desarrollo. Un ciclo que contempla la planificación orientada a resultados, el presupuesto por resultados, la gestión integrada de proyectos y programas, la gestión financiera y el monitoreo y la evaluación. En algunos ámbitos (como la gestión financiera o la planificación por resultados) los países de la región han avanzado de forma perceptible en los últimos años. No obstante, quedan aspectos como el presupuesto por resultados o el monitoreo y la evaluación donde resta mucho trecho por recorrer para mejorar la implantación del ciclo de gestión. Al tiempo es necesario lograr una mayor articulación entre los planes de mediano plazo con los presupuestos.

Servicio civil

Es preciso construir un modelo de servicio civil en sintonía con el contexto histórico-social de cada nación, de forma participativa con la sociedad civil y los partidos políticos; que cuente con un soporte político, no sólo en su formulación, sino también durante todo el ciclo de la implementación; que tenga 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; que establezca un órgano rector de la reforma con nuevos liderazgos asociados, y fortalecido políticamente; y, finalmente, que la participación

del personal en las innovaciones a desarrollar sea concebido como una estrategia clave para ganar aliados que promuevan el cambio.

TICs

Debe promoverse el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento (TICs) para mejorar y agilizar la gestión pública o la aplicación de la justicia, para transparentar la acción gubernamental y judicial, para aproximar a los ciudadanos a la información y para mejorar la calidad de los servicios que prestan las distintas esferas de gobierno. El gobierno electrónico debe ser parte de una política de servicio a los ciudadanos que reconozca el derecho de acceso electrónico en la administración pública y, por tanto, se establezca en un marco de igualdad, simplificación de procesos y uso de todos los ciudadanos.

Participación social

Las demandas de participación social, individuales y colectivas, son cada vez más crecientes y contribuyen a consolidar la democracia en Iberoamérica y a ampliar el sentido de pertenencia de todos los ciudadanos. A los ciudadanos ya no les basta con hacerse presentes en los actos electorales. Desean ser parte, bajo el principio de corresponsabilidad social, de los procesos de diseño, elaboración y ejecución de las políticas públicas que los conciernan, así como en la toma de decisiones y en la evaluación y control de la gestión, tanto en el ámbito local como en el estatal.

Es necesario crear mecanismos de participación que establezcan límites y den organicidad a las demandas de los ciudadanos y reconocimiento a sus formas de organización, que pueden ser las tradicionalmente reconocidas por los estados pero que pueden surgir también como movimientos sociales nuevos.

Pueblos indígenas y afrodescendientes

Los pueblos indígenas originarios, los afrodescendientes y otros grupos minoritarios y vulnerables por su cultura, sus creencias religiosas o su orientación sexual, merecen el reconocimiento de los estados iberoamericanos, lo que conlleva el pleno ejercicio de sus derechos y responsabilidades en igualdad de condiciones, su activa participación en la vida pública y la libre articulación de sus culturas o formas de vida con las culturas tradicionalmente dominantes en los estados, promoviendo la interculturalidad y la convivencia.

Políticas de igualdad

Los estados iberoamericanos deben promover políticas de igualdad de género, que aseguren y valoren la participación plena de la mujer en la sociedad y en la vida pública y que erradiquen todas las formas de discriminación y violencia ejercidas contra ella a la hora de ejercer sus derechos.

Seguridad pública

Los estados deben reafirmar el gobierno de la política sobre los temas de seguridad pública, mediante el diseño y la ejecución de políticas democráticas multisectoriales, en coordinación con los niveles regionales y locales, que promuevan una mayor participación ciudadana y que permitan recuperar los espacios públicos sujetos, cada vez más, a la intervención del crimen organizado y el narcotráfico y los transforme en espacios de convivencia, interculturalidad, desarrollo de la democracia y la igualdad.

Gestión territorial

Un amplio conjunto de políticas públicas en los países iberoamericanos ha adoptado el territorio como categoría institucional que permite articular integralmente estrategias de desarrollo, incorporando la gestión territorial como uno de los ámbitos destacados de las reformas del Estado en los últimos años.

Estas políticas parten desde los mismos desarrollos constitucionales que han ido progresivamente asignando relevancia a la estructura territorial como articuladora del Estado y factor ordenador de su gestión. Las políticas que consideran el territorio como su objeto institucional incluyen las relativas a ordenamiento territorial que incluye la municipalización, federalización, regionalización e, incluso, la cesión de competencias y responsabilidades a niveles internacionales. Otra dimensión del ordenamiento lo constituyen las políticas de regulación físico – espacial, ambientales, de usos del suelo y de riesgos y atención al cambio climático. Lo mismo ocurre con las políticas de desarrollo regional y desarrollo territorial. Pero igualmente se han introducido enfoques territoriales en políticas sectoriales ambientales, económicas y sociales.

La Gestión Territorial constituye un conjunto de instrumentos de política que se basa en la definición de territorios como foco de intervención, sometido a un esquema de ordenamiento e institucionalidad. Tres atributos caracterizan en la Gestión Territorial: la descentralización en términos de competencias y recursos en un marco de subsidiaridad, coordinación y solidaridad; la participación como marco de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad basadas en la legitimización de estructuras de participación, acción colectiva, negociación y consensos; y la articulación de políticas públicas sectoriales o dentro de los diferentes niveles territoriales, en el marco de cuerdos de concurrencia.

La Gestión Territorial contribuye en forma significativa en las tres esferas de las Reformas del Estado. En lo político significa un modelo de gestión del conflicto, de logro de consensos y apertura de espacios de poder concretos en busca de la cohesión social y territorial. En lo técnico, introduce enfoques analíticos que tiene gran impacto en la eficiencia de los procesos de planeación, la incorporación de la geo-prospectiva, la economía de localización y proximidad y las rentas sociales nacidas de la multifuncionalidad. En cuanto a la modernización de la gestión pública está contribuyendo con nuevas reglas de juego, presupuestos consensuados y cogestionados, el refuerzo a las inversiones en bienes públicos territoriales y sistemas integrales de inversión.

Renta Media

Los donantes internacionales pueden tener un papel importante en el respaldo a los procesos de modernización del Estado en la región. No sólo transfiriendo recursos en apoyo de esos procesos, cuando proceda, sino también poniendo a disposición de los países sus propias experiencias en este campo, relacionados con la mejora de la eficiencia de las administraciones públicas, el ordenamiento de los procesos de descentralización o la aplicación de las nuevas tecnologías a la gestión. En particular, se considera relevante el papel que los donantes pueden tener en respaldo de la cooperación Sur-Sur en estos campos, a través de las diversas fórmulas posibles de la cooperación triangular. Todo ello sugiere la necesidad de que los países donantes mantengan una agenda activa de cooperación con los países de renta media, especialmente en el ámbito de la gobernabilidad.

Intercambio de experiencias

Los éxitos o fracasos de los procesos de reforma del Estado llevados a cabo en los distintos países han generado una serie de experiencias que pueden ser intercambiadas y compartidas entre los estados iberoamericanos y que pueden servir de referencia para la reflexión y la formulación de políticas propias de transformación en cada país.



Anexos II

Trabajos premiados del Proyecto Ciudadanía 2.0

El Proyecto **Ciudadanía 2.0** es una iniciativa de la Secretaría General Iberoamericana y el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, que fue creada con el objeto de promover, a través fundamentalmente de redes sociales, la participación de la ciudadanía y, especialmente, de los jóvenes universitarios, en la formulación de opiniones y propuestas que contribuyan a la toma de decisiones en el ámbito de la Conferencia Iberoamericana. Durante el año 2011, los debates giraron sobre “Transformación del Estado y desarrollo”, tema elegido por el gobierno del Paraguay para ser tratado durante la XXI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno a realizarse en Asunción entre el 28 y 29 de octubre.

Fruto de esta iniciativa son los dos trabajos que aquí incluimos: el mejor ensayo del Concurso sobre Transformación del Estado y Desarrollo en Iberoamérica: nuevas estrategias y la mejor ponencia del Seminario Internacional de Jóvenes Investigadores, ambos promovidos por el Proyecto Ciudadanía 2.0



Redistribución fiscal difusa ante la desigualdad en América Latina

José Luis Resendiz

Resumen

El papel redistributivo del Estado es fundamental para enfrentar la desigualdad. Una política fiscal eficiente es factor determinante para mejorar la distribución del ingreso. Para el caso de América Latina, esto no ha podido desarrollarse de manera eficiente y el resultado es que los grados de desigualdad de la región son considerados los más altos en el mundo. Esto afecta de manera directa la estabilidad y legitimidad de las instituciones en roceso de democratización, perjudica la cohesión social y disminuye las posibilidades de crecimiento y desarrollo. Esta reflexión es acerca de los límites y alcances del mecanismo fiscal de impuestos y transferencias gubernamentales en la región, contrastada con países de Europa. Con esto se pretende encontrar los aspectos más relevates que se deben reformar para mejorar el sistema fisca en la región con el fin de mejorar la igualdad.

Redistribución fiscal difusa ante la desigualdad en América Latina

La desigualdad es una de las principales características que definen la situación de América Latina. No obstante, hasta la crisis económica global de 2008, varios países habían logrado reducirla debido a la expansión de cobertura en servicios sociales básicos y a la incidencia más progresiva del gasto social. La desigualdad *per se* es obstáculo para el avance en el desarrollo humano y su reducción debe incorporarse explícitamente en la agenda pública de la región. Según el *Informe regional sobre el desarrollo de América Latina y el Caribe 2010*, Latinoamérica es la región más desigual del mundo.

¿Por qué es importante no perder de vista este fenómeno? Esta situación es preocupante debido a que se traduce en la generación de pobreza y el efecto que tiene está lejos de ser poco significativo. Si Latinoamérica tuviera un nivel de desigualdad en la distribución del ingreso similar a los países desarrollados, su grado de pobreza podría reducirse a más de la mitad.¹ Esto repercute en el desarrollo integral de los países y afecta negativamente en innumerables procesos sociales, los cuales pueden ser fuente de conflictos políticos que atenten contra la legitimidad y estabilidad de instituciones en proceso de democratización.

Mientras que en los países desarrollados se observan altos coeficientes de concentración de rentas antes de la acción pública – impuestos y transferencias – con posterioridad a la acción pública, sus resultados tienden a mejorar los índices de concentración. Por el contrario en gran parte de los países de América Latina y a juzgar por la evolución de los índices de Gini observados, la distribución del ingreso después de impuestos ha tenido una tendencia creciente de concentración. Si bien es frecuente mencionar que la acción del estado es llevada a cabo de manera

¹ Perry, et al., *Poverty reduction and growth: virtuous and vicious circles*, The World Bank, 2006.

más efectiva y eficiente mediante la acción del gasto público, permanece aún la pregunta respecto a qué papel tienen los impuestos en materia distributiva, en el sentido de si ambos instrumentos – impuestos y gastos – deben ser considerados como medios alternativos o complementarios, para lograr en el largo plazo mayor eficiencia con mayor equidad.

Al respecto es factible observar innumerables casos en que las normas tributarias afectan los resultados obtenidos en materia distributiva gravando distinto a los que están en las mismas circunstancias, es decir afectando el principio esencial de la equidad horizontal. Por ello la inquietud no sólo debe ser sobre cómo mejorar la equidad vertical, sino especialmente como evitar los desequilibrios horizontales.

En ese sentido es importante preguntarse respecto al grado de avance en la eficiencia de las administraciones tributarias, porque en la medida en que sean débiles y con imposibilidad de lograr un cumplimiento aceptable, se facilitan los medios para incurrir en notables evasiones tributarias. Esto da lugar a una brecha significativa entre la tasa legal y efectiva de los gravámenes, por lo cual no se logran los objetivos esperados. Asimismo la corrupción y el bajo grado de institucionalidad de los gobiernos también establecen un límite de efectividad en las medidas redistributivas.

Intuitivamente podemos suponer que la elevada desigualdad refleja las fallas de políticas fiscales para ejecutar su función redistributiva, las cuales pueden hacer uso de impuestos y transferencias para corregir distribuciones de ingreso indeseables provenientes de movimientos del mercado o causas socioculturales históricas específicas de cada región. Como se mencionó anteriormente, los gobiernos de países desarrollados son altamente efectivos en su función redistributiva, mientras que en los países en desarrollo no solamente son deficientes sino que son parte del problema.²

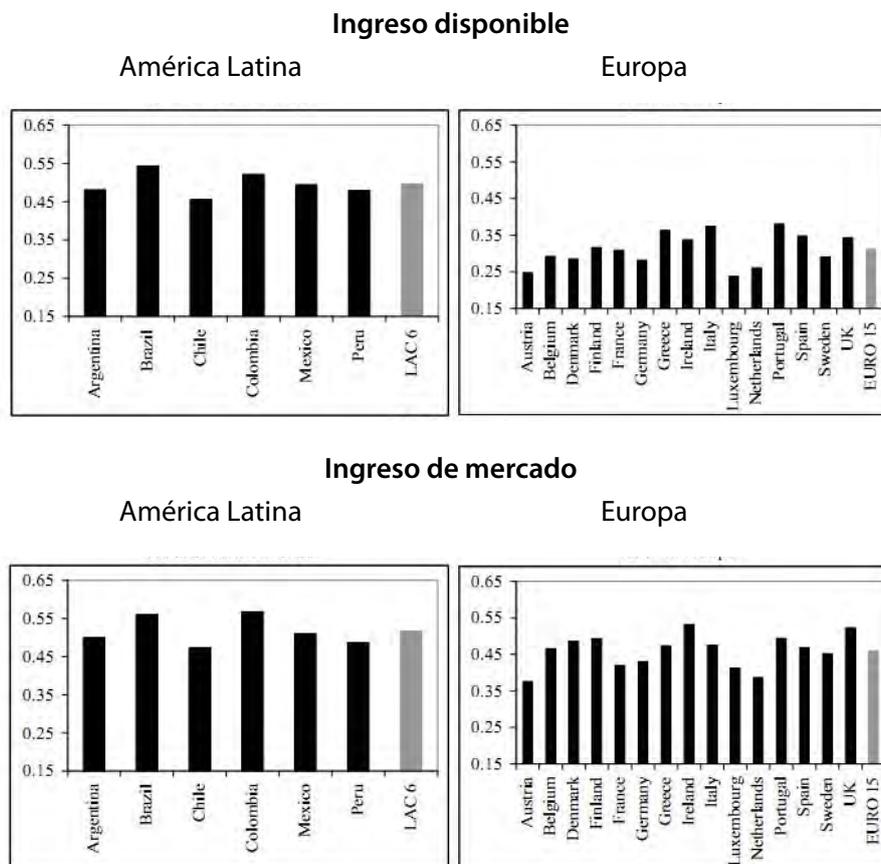
Entonces, ¿cuáles es el margen de maniobra del gobierno ante la desigualdad? Por una parte está la política fiscal expansiva, que mediante el gasto puede impulsar la seguridad social como educación y salud. La otra posibilidad de mejorar la situación es con reformas fiscales, que permitan establecer un sistema eficiente en la función redistributiva. Cualquiera de las dos alternativas dependerá de las circunstancias específicas de cada país.

Esto nos permite reflexionar acerca de los límites que ha tenido América Latina para mejorar su desigualdad mediante mecanismos fiscales. Como primer análisis es importante medir qué tanto ha sido el efecto de los impuestos y transferencias en la región y para ello es interesante compararlo con el de países desarrollados. Antes es importante definir que el ingreso de mercado es el ingreso antes de impuestos y transferencias gubernamentales, determinado por los beneficios comerciales de bienes privados, esfuerzos de los individuos y por la distribución subyacente de los activos privados. Otro concepto importante es el ingreso disponible, el cual se refiere al ingreso doméstico después de los beneficios recibidos del gobierno tales como pensiones, seguridad social, seguros de desempleo, entre otros. Además, también es importante tomar en cuenta los impuestos directos pagados.

² Comparación entre países en Chu *et al.*, "Income Distribution and Tax and Government Social Spending Policies in Developing Countries", *IMF*, Working Paper WP/00/62, 2000.

Figura 1.

Desigualdad del ingreso de mercado y disponible en América Latina y Europa
(Coeficientes de Gini)

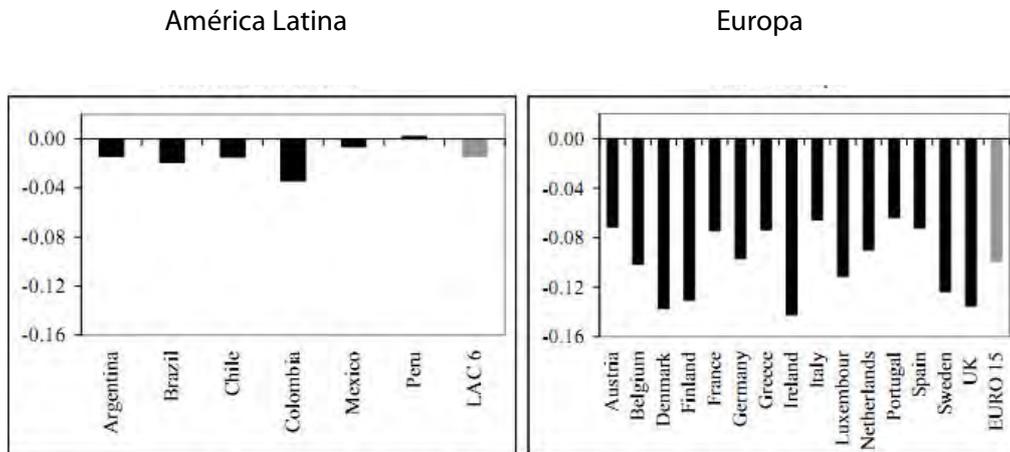


Fuente: cálculos de Edwin Goñi et al, 2008.

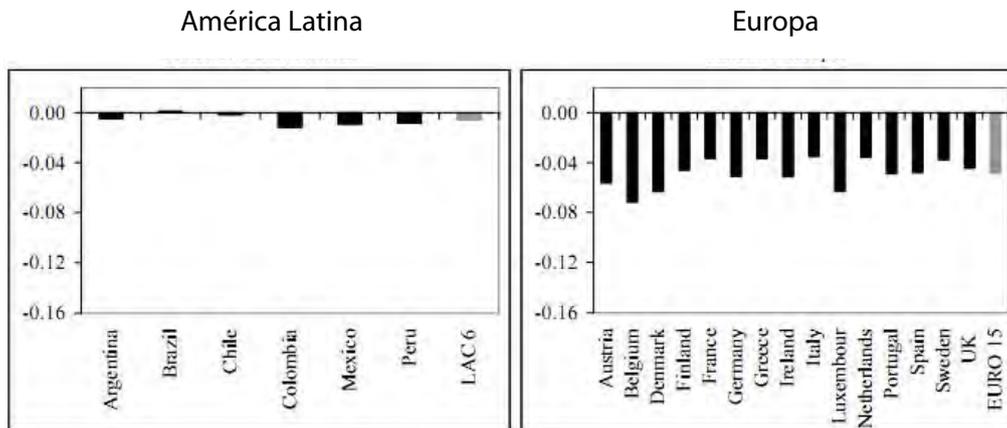
En la figura 1 se muestra el valor del coeficiente de Gini de la distribución del ingreso disponible y de mercado en América Latina y Europa. La primera observación es la disparidad en grados de desigualdad de las dos regiones. Inclusive Chile, que tiene el coeficiente de Gini más bajo tiene niveles de desigualdad superiores a Portugal, el país más desigual de Europa. En segundo lugar, al comparar los coeficientes del ingreso de mercado y disponible, se muestra cómo Europa reduce de manera significativa sus índices, en promedio 15 puntos. Mientras que en América Latina no hay cambios notables. Ahora la figura 2 agrega la variable de ingreso bruto (ingreso de mercado más los beneficios en efectivo del gobierno o el ingreso doméstico total antes de los impuestos) y separa los impactos de los impuestos directos y transferencias.

Figura 2.

Impacto de impuestos y transferencias en América Latina y Europa
Diferencia entre coeficientes de Gini del ingreso doméstico y el ingreso de mercado



Diferencia entre coeficientes de Gini del ingreso doméstico y el ingreso disponible



Fuente: cálculos de Edwin Goñi et al, 2008.

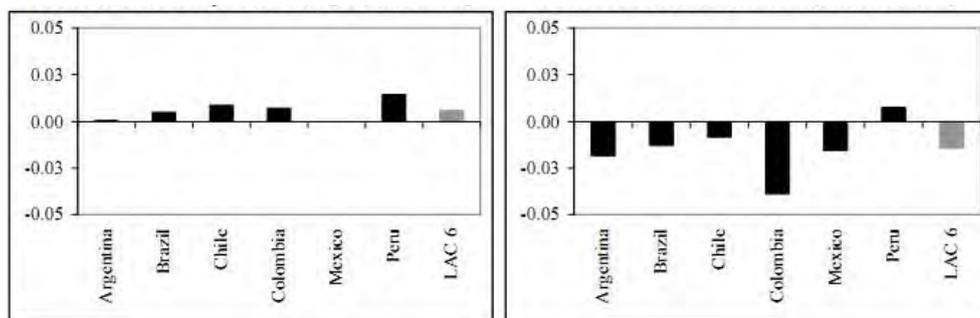
Nótese que las transferencias públicas contribuyen de manera poco significativa para disminuir la desigualdad en América Latina, sólo disminuyen el coeficiente entre 1 y 2 puntos porcentuales, mientras que Europa, en promedio, reduce alrededor de 10 puntos. El caso con los impuestos es similar. Un punto importante de los cálculos de Edwin Goñi es el papel redistributivo de los impuestos directos y los beneficios por transferencias en Europa. Para esta región, las transferencias son más importantes que los impuestos. De 15% de diferencia entre el promedio de coeficientes del ingreso de mercado y disponible, dos terceras partes son por transferencias. Otro punto importante en esta parte es la importancia de los impuestos indirectos, que los cálculos anteriores no han contemplado. La figura 3 resalta la importancia de este mecanismo regresivo en todos los casos, especialmente en Colombia con 4 puntos.

Figura 3.

Impacto de impuestos indirectos en América Latina

(Cambio en coeficientes de Gini)

Después de impuestos e ingreso disponible Después de impuestos e ingreso de mercado



Fuente: cálculos de Edwin Goñi et al 2008.

En resumen, la evidencia cuantitativa revela que los impuestos y transferencias tienen mucho mayor impacto en Europa que en América Latina. Uno podría pensar que es porque la recaudación en Europa es mayor que en América Latina, también por su efecto más progresivo y por mejor focalización de transferencias. Por otra parte, si las transferencias son muy bajas, mejorar su focalización sólo tendrá un impacto insignificante en la desigualdad. Del mismo modo, el impacto de los cambios en el esfuerzo fiscal sobre la distribución de la renta disponible depende de la focalización de las transferencias y en el progresividad del sistema tributario. Si la orientación es mala y los impuestos regresivos, el aumento de la recaudación no ayuda para reducir la desigualdad.

En el tema de recaudación, América Latina tiene ingresos tan bajos que no permiten una adecuada distribución en el gasto público. A pesar de haber subido entre en promedio 2% y 3% como porcentaje del PIB desde la década de los años noventa, su recaudación sigue por debajo de los niveles internacionales. Dos posibles razones de esto son las estrechas bases fiscales y bajas tasas de impuestos. Un ejemplo puede ser el impuesto sobre la renta, que no sólo es más bajo que en países desarrollados, sino que ha bajado. El promedio de tasa máxima de impuesto sobre la renta se redujo de 49.5 % en 1985 a aproximadamente 30% en 2004.³ Por otra parte, la estrecha base fiscal se puede explicar por la evasión fiscal o exenciones especiales. Como en el caso de México, donde entre el 2000 y el 2005, las principales empresas mexicanas sólo pagaron 141 pesos al año por concepto de Impuesto al Valor Agregado (IVA) e Impuesto sobre la Renta (ISR). Lo que hacen las empresas es contratar a ejércitos de contadores y fiscalistas para aprovechar al máximo las oportunidades que brinda el marco legal aprobado por el Congreso de la Unión. El resultado es la inequidad estructural.⁴

Algunas estimaciones recientes de Argentina, Brasil y Chile muestran que la evasión da lugar a tasas de 50% o más en el caso de los impuestos sobre la renta personal, y alrededor de 40% para el impuesto de sociedades. Incluso en el caso del IVA las estimaciones son bastante grandes. Los cálculos aproximados sugieren que una reducción de 30% en evasión fiscal incrementaría los ingresos en 17% en Argentina, 14% en Brasil y 12% en Chile.⁵

En cuanto a la distribución de pago de impuestos, los cálculos de Edwin Goñi revelan que lo más indicativo de la carga tributaria es la tasa efectiva de impuestos que los diferentes quintiles de paga de sus ingresos disponibles, y

³ Gomez-Sabaini, "Evolución y situación tributaria actual en América Latina: Una serie de temas para la discusión," mimeo, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2005.

⁴ Sergio Aguayo, "141 pesos al año", *La jornada*, México, 16 de septiembre de 2009, sec. Opinión.

⁵ Edwin Goñi et al., "Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America", *Banco Mundial*, working paper 4487, enero de 2008.

en este caso es evidente que los hogares más pobres tienden a enfrentar una carga más pesada de impuestos en relación a sus ingresos que los de arriba de la distribución.⁶

Como se mencionó antes, en América Latina las transferencias públicas logran poco para enfrentar la desigualdad. Hay dos posibles explicaciones. Una de ellas es que el volumen de las transferencias es mucho menor en América Latina que en Europa. La otra es que el objetivo del volumen determinado de transferencias no es muy progresivo. En cuanto al volumen de las transferencias, América Latina gasta, en promedio, menos de la mitad de lo que se gasta en Europa. Esto resulta más revelador cuando observamos las cifras contrastantes con Europa en la tabla 1.

El promedio de los seis países de América Latina considerados dedican alrededor de 7.3% del PIB en transferencias. De este total, alrededor de 6.3% del PIB va al desarrollo social y alrededor de 1% de su PIB a programas de asistencia social. Por el contrario, Europa gasta más del 16% del PIB en las transferencias, la mayoría de los cuales son programas de seguro social.

Para concluir, es poco debatible el hecho de situar el tema de la desigualdad como principal en la agenda de América Latina. Las consecuencias de no mejorar esta situación afectarán la legitimidad y estabilidad de las instituciones en proceso de democratización. Es poco eficiente buscar una sola solución fiscal para toda la región, es importante no perder de vista las características de cada país y diseñar estrategias con base en éstas. Si bien la política fiscal no es el único instrumento para enfrentar la desigualdad, es claro que puede complementar políticas fiscales expansivas dirigidas a políticas públicas de desarrollo social.

La función redistributiva es fundamental para la estructura del sistema social de un Estado. La evidencia empírica que contrasta la situación de Europa con América Latina es una primera aproximación al problema. Nos permite dirigir mejor nuestras preguntas y analizar los diferentes mecanismos fiscales. Además, la situación de los países desarrollados muestra que la mayor parte del impacto redistributivo es debido al efecto de las transferencias públicas, que representa dos tercios del total. Sin embargo, esta es un dato incompleto para el análisis porque ignora el impacto regresivo de los impuestos indirectos, lo que contrarresta la mayor parte de los efectos progresivos en impuestos directos. Esto implica que sobre los impuestos es probable lograr poco o nada en la redistribución, entonces el impacto distributivo del sistema fiscal se debe a las transferencias.

Tres de los principales aspectos a rescatar sobre las deficiencias del sistema tributario en América Latina son: la baja recaudación de recursos y transferencias, recaudación regresiva y transferencias mal focalizadas. Una primera conclusión sería aumentar el volumen de ingresos para el gasto redistributivo y la mejora de la focalización del gasto. Sin embargo, este aumento puede tener poca repercusión sobre la distribución de los ingresos. Por lo tanto, desde la perspectiva de la reducción, el volumen total de los ingresos fiscales es probable que sea prioridad más importante que la progresividad de la recaudación del sistema de ingresos.

En general, estas reformas plantean retos institucionales importantes y de ejecución, los cuales merecen un análisis separado. En el caso de Colombia y México podría ser prioridad ampliar la recaudación de impuestos y con ello el volumen de las transferencias. Para ello, se necesitaría evitar la evasión fiscal y exenciones especiales antes planteadas. En otros países como Brasil y Perú se necesitarán mejorar la focalización de las transferencias; sin esto, el aumento de la recaudación no dará solución al problema.

Por último, un sistema fiscal eficiente no sólo puede mejorar la situación de igualdad en un país, sino que además puede disminuir el riesgo de eventos externos que puedan causar crisis económica. La estabilidad de las finanzas públicas es fundamental para que un estado funcione eficientemente. Esto significa que la prudencia fiscal, guiada por normas fiscales que permitan la operación de políticas contra-cíclicas - y en particular contra-cíclicas del gasto social - es también parte esencial de una agenda fiscal para reducir la desigualdad en América Latina.

⁶ Edwin Goñi et al., "Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America", *Banco Mundial*, working paper 4487, enero de 2008.

Bibliografía

Chu *et al.*, "Income Distribution and Tax and Government Social Spending Policies in Developing Countries", IMF, Working Paper WP/00/62, 2000.

Edwin Goñi *et al.*, "Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America", *Banco Mundial*, working paper 4487, enero de 2008.

Gomez-Sabaini, "Evolución y situación tributaria actual en América Latina: Una serie de temas para la discusión," mimeo, *Economic Commission for Latin America and the Caribbean*, 2005.

Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe, Estados Unidos, PNUD, 2010.

Informe sobre Desarrollo Humano 2010, Estados Unidos, PNUD, 2010.

Perry, *et al.*, Poverty reduction and growth: virtuous and vicious circles, *Banco Mundial*, 2006.

Sergio Aguayo, "141 pesos al año", *La jornada*, México, 16 de septiembre de 2009, sec. Opinión.



El cumplimiento de la función de estabilización por parte de los Estados latinoamericanos¹

Guido Zack²

Resumen:

América Latina es una de las regiones más volátiles del mundo, lo que atenta contra el objetivo del desarrollo económico. No obstante, desde principios del milenio, se ha observado una reducción en las fluctuaciones de las economías latinoamericanas, así como una aceleración en su crecimiento. El presente artículo sostiene que esta reducción de la volatilidad no solo se debió a un contexto internacional más favorable, sino también a un comportamiento menos procíclico de las políticas fiscal, monetaria y de autoseguro de la región. Esto se relaciona con un mejor cumplimiento de la función de estabilización por parte del Estado. Por último, se recomienda la implementación de reglas fiscales y monetarias que podrían darle un carácter más institucional al comportamiento contracíclico del Estado, limitando la discrecionalidad y dotando a las políticas de mayor previsibilidad.

Palabras clave: América Latina, Estado, volatilidad, estabilización, carácter cíclico, políticas públicas, reglas fiscales, reglas monetarias.

Abstract:

Latin America is one of the world's most volatile regions, which is an obstacle to the goal of economic development. However, in recent years, there has been a reduction in the fluctuations of the Latin American economies, as well as acceleration in growth. This paper argues that this reduction in volatility is not only due to a favorable international context, but also to a less pro-cyclical fiscal, monetary and self-insurance policies in the region. This is associated with a better action of the State towards fulfilling its role as stabilizer. Finally, the implementation of monetary and fiscal rules that could make a more institutional character to the countercyclical behavior of the State, to limit the discretion and providing greater predictability to the policies, is recommended.

Keywords: Latin America, State, volatility, stabilization, cyclicity, public policies, fiscal rules, monetary rules.

¹ El presente artículo forma parte de la investigación "Crisis económica y financiera internacional: la ciclicidad de las políticas públicas latinoamericanas (1995-2010)", financiada por Fundación Carolina, a través de su programa de investigación CeALCI. Mi agradecimiento a la Fundación, sin la cual este trabajo no habría sido posible, así como al investigador principal, José Luis Machinea. También quiero expresar mi agradecimiento al Centro Internacional de Formación Financiera (CIFF) y al Instituto de Estudios Latinoamericanos (IELAT) de la Universidad de Alcalá, en particular a sus directores Daniel Sotelsek y Pedro Pérez Herrero, respectivamente.

² Lic. en Economía por la Universidad de Buenos Aires (Argentina), y magíster en Finanzas por CIFF de la Universidad de Alcalá (UAH) y Análisis Económico Aplicado por la UAH y Complutense de Madrid (España). Actualmente es doctorando de las Universidades de Alcalá y Complutense de Madrid, y se desempeña como coordinador de la Cátedra Raúl Prebisch del IELAT e investigador del CIFF de la UAH. Contacto: zack.gui@gmail.com

Introducción

América Latina (AL) ha sido una de las regiones más volátiles del mundo. Este hecho provoca una reducción en el bienestar de su población al menos por dos vías: la dificultad en la suavización intertemporal del consumo y un menor crecimiento. En efecto, tanto la volatilidad nominal como la real generan una incertidumbre que tienen consecuencias negativas sobre la inversión y por lo tanto sobre el desarrollo económico (Ramey y Ramey, 1995; BID, 1995).

Las fuertes fluctuaciones en la tasa de variación del producto se deben fundamentalmente a la variabilidad en el acceso a las divisas internacionales, las cuales son necesarias para encarar un proceso de crecimiento. Ante esta particularidad de la región, históricamente los Estados no han tenido un comportamiento propicio para paliar la volatilidad. Por el contrario, en términos generales, su accionar fue procíclico, aumentando la amplitud de las oscilaciones.

Sin embargo, desde principios del presente siglo se ha evidenciado una modificación en el comportamiento macroeconómico de AL. Por un lado, ha presentado una tasa de crecimiento elevada, permitiendo una incipiente convergencia a otras economías más desarrolladas. Por otro, se ha observado una reducción en la volatilidad. Ambos fenómenos, si bien relacionados entre sí, pueden explicarse por el contexto externo que enfrentó la región, caracterizado por unos términos de intercambio favorables, gracias al incremento en los precios de las materias primas, y por ciertas facilidades en el acceso a los mercados de capitales internacionales.

Además de la situación internacional, gran parte de los estados han tenido un comportamiento más prudente en el ciclo ascendente experimentado entre 2003 y 2008, lo que les permitió realizar algunas políticas contracíclicas una vez desatada la crisis económica internacional. De esta forma, puede afirmarse que la reducción en la volatilidad de la región no se debe exclusivamente a la favorable situación internacional, sino también a un comportamiento más responsables por parte de los Estados.

El presente trabajo buscará demostrar la afirmación anterior. Para ello, su contenido será dividido en cuatro partes. En la que sigue a esta introducción, se procederá a mostrar la gran volatilidad enfrentada históricamente por la región, así como los factores que la han motivado. En la tercera parte, luego de exponer muy brevemente el comportamiento macroeconómico latinoamericano desde 2003, se realizará un análisis de las políticas fiscales, monetarias y de autoseguro, para exhibir su comportamiento más responsable en comparación al pasado. Finalmente, se realizarán unas conclusiones, en las que se incluirá la necesidad de establecer en la región reglas de política económica, así como ciertas características deseables que deberían poseer.

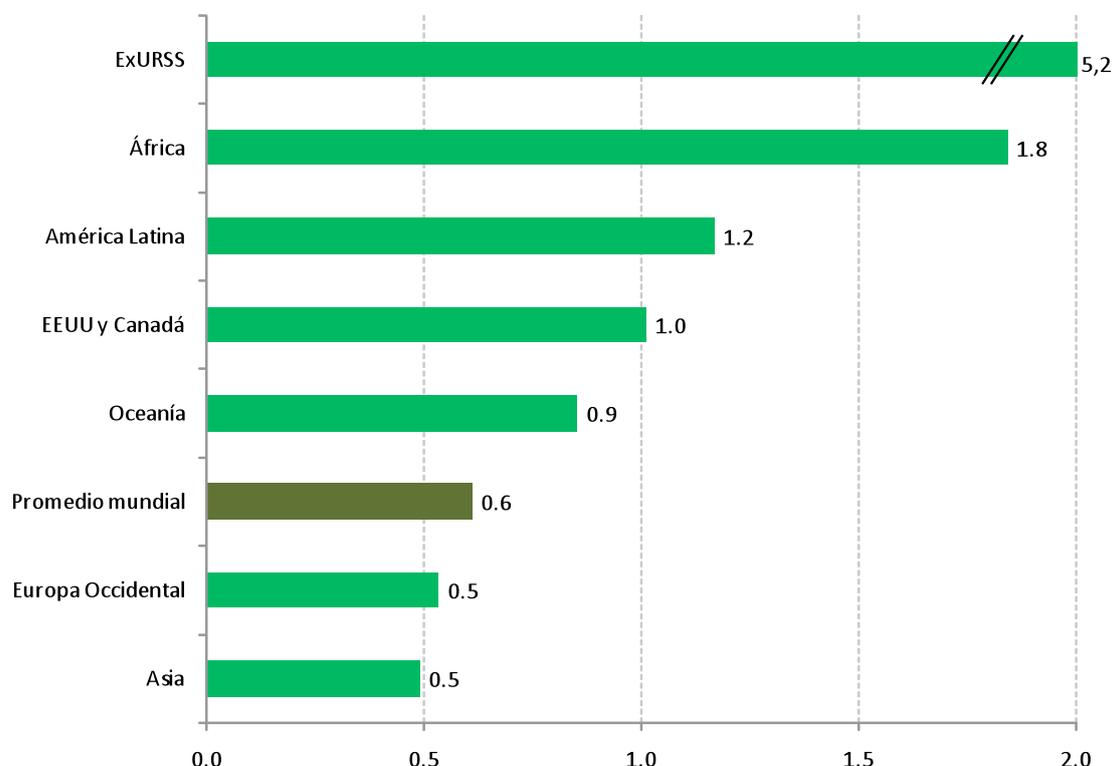
I. La volatilidad en América Latina

1. Los motivos de la mayor volatilidad

Todas las economías, sin excepción, presentan cierto grado de volatilidad. Sin embargo, esto no es necesariamente perjudicial en el largo plazo. La destrucción creativa (Schumpeter, 1911) se basa en que las fluctuaciones son parte del proceso de autorregulación del mercado, dado que son un mecanismo para asegurar la eficiencia de la economía al eliminar a las unidades de producción ineficientes. El problema surge cuando se eliminan unidades de producción con la eficiencia efectiva o potencial como para permanecer en el mercado. La elevada volatilidad que enfrenta AL hace pensar que las recesiones eliminan unidades de producción eficientes, lo que reduce las posibilidades de crecimiento de las economías.

Ahora bien, la pregunta que cabe es el motivo de la excesiva volatilidad (Gráfico 1), por la cual ciertas unidades de producción eficientes no son capaces de resistir la parte descendente del ciclo.

Gráfico 1:
Coefficiente de variación del crecimiento del PIB
per cápita
1951-2000



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Angus Maddison³

Los países latinoamericanos, en términos generales, se han caracterizado por poseer una estructura productiva muy dependiente de la disponibilidad de divisas internacionales. Esto es, en palabras de Diamand (1972), debido a la existencia de una estructura productiva desequilibrada. La característica más destacada de una economía con una estructura productiva desequilibrada es la existencia en el mismo espacio económico de dos sectores con productividades muy diferentes: mientras que uno (el primario) opera a niveles de las mejores prácticas internacionales, el otro (el secundario) lo hace a precios y costos muy superiores al internacional.

Esta característica genera un serio problema para mantener una tasa estable de crecimiento, ya que el sector industrial no se encuentra lo suficientemente desarrollado para abastecerse de los bienes de capital necesarios para su expansión. De esta forma, se ve obligado a importar los equipos, lo que determina una elasticidad importaciones del PIB muy significativa. Al mismo tiempo, debido a su baja competitividad en términos internacionales, las industrias tampoco son capaces de generar las divisas para adquirir las importaciones, por lo que dependen del sector exportador o bien del acceso a los flujos internacionales de capital para crecer (Prebisch, 1986).

El origen de la volatilidad justamente radica en la inestabilidad de las dos fuentes principales de financiamiento externo de la economía. Mientras que los precios de las materias primas son exógenos y sufren fuertes fluctuaciones⁴, los flujos de capital, si bien algo más endógenos -ya que no son independientes de las políticas internas- no son una fuente de financiamiento estable (Jiménez y Tromben, 2006; Izquierdo, Romero y Talvi, 2007; Ocampo, 2003; Titelman, Pérez Caldentey y Minzer, 2008; CEPAL, 2008b).

³ <http://www.ggdc.net/MADDISON/oriindex.htm>

⁴ Para un análisis de los motivos por los cuales los precios de las materias primas fluctúan más intensamente que los de los productos manufacturados ver Prebisch (1986).

Adicionalmente, ambos factores analizados muestran un comportamiento procíclico en relación al nivel de actividad mundial. En efecto, en los momentos de auge, los precios de las materias primas se incrementan, mejorando los términos de intercambio de los países de la región. A su vez, esto reduce la percepción del riesgo por parte de los inversores, lo que permite un acceso al financiamiento externo a un costo menor.

Así, en los momentos en los que la demanda mundial impulsa la actividad de los países en desarrollo, su economía se ve recalentada por la gran afluencia de financiamiento en divisas producto de los elevados precios de las materias primas y del relativamente fácil acceso a los mercados de capitales. Por el contrario, en los momentos de crisis, la demanda mundial se resiente, a la vez que disminuye la afluencia de divisas debido al menor precio de las materias primas y a la restricción en el mercado de capitales.

Por su parte, al menos hasta finales del siglo pasado, el comportamiento del sector público frente a este contexto distó mucho de ser el más adecuado. En efecto, en los momentos de auge no se aplicaban políticas fiscales y monetarias prudentes, que posibilitaran el ahorro de los recursos excedentes, para su utilización cuando el ciclo revirtiera tendencia. De esta forma, el gasto público aumentaba tanto o más que los ingresos, impidiendo el surgimiento de un superávit fiscal y la disminución del endeudamiento⁵. Por el lado de la política monetaria, no se realizaba el intento de moderar el crecimiento del crédito a través del alza en las tasas de referencia. Tampoco era usual la intervención en el mercado de cambios, de forma de paliar al menos parcialmente la apreciación de la moneda y de generar una acumulación de reservas internacionales que permitiera suplir la escasez de divisas una vez terminado el auge. De esta manera, el crecimiento de AL se encontraba estrechamente relacionado a dos variables exógenas muy volátiles.

2. Las particularidades del último ciclo ascendente

Ahora bien, ¿qué fue lo que se modificó durante el último ciclo ascendente para que la región no sufriera las restricciones de divisas? La diferencia fundamental fue que el motor del crecimiento mundial se desplazó de los países desarrollados a las economías en desarrollo, en particular de Asia. En efecto, los países en desarrollo explicaron el 65% del crecimiento entre 2002 y 2008⁶, en gran medida de la mano de China e India, que representaron el 23% y 8,5% de esa expansión, respectivamente.

Entonces, no es de extrañar que -como consecuencia del papel dinámico del mundo en desarrollo- se modificara la demanda mundial de materias primas necesarias como insumo en el proceso de industrialización (que se dio con especial fuerza en China), y que también se incrementara la demanda de alimentos a medida que millones de personas comenzaban a salir de la pobreza⁷. Como consecuencia de ello hubo un fuerte aumento tanto de los precios de los bienes que AL típicamente exporta, como de las cantidades comercializadas con el exterior. De este modo, los términos de intercambio de la región se situaron en los seis años considerados un 15% por encima de los vigentes en la década pasada, aunque hacia 2008 esa diferencia se había duplicado (Gráfico 2)⁸.

Asimismo, el acelerado crecimiento de Asia en Desarrollo generó un aumento en la oferta mundial de manufacturas y de servicios que originó una presión a la baja de los precios, de manera tal que la economía mundial pudo crecer a tasas elevadas con un bajo nivel de inflación.

⁵ Para un análisis de la política fiscal de AL en los últimos años del siglo pasado ver Gavin y Perotti (1997), Martner (2007), y Martner y Tromben (2003). Por su parte, Talvi y Vegh (2000) y Alesina y Tabellini (2005) notaron que este no es un comportamiento exclusivo de la región, sino de los países en desarrollo en general.

⁶ Medidos en paridad del poder adquisitivo.

⁷ Entre 1990 y 2008 quinientos millones de personas superaron la línea de pobreza en el sudeste asiático.

⁸ El impacto es similar a la mejora de los términos del intercambio de la región asociada a la industrialización de Europa en la segunda mitad del siglo diecinueve (CEPAL, 2008a).

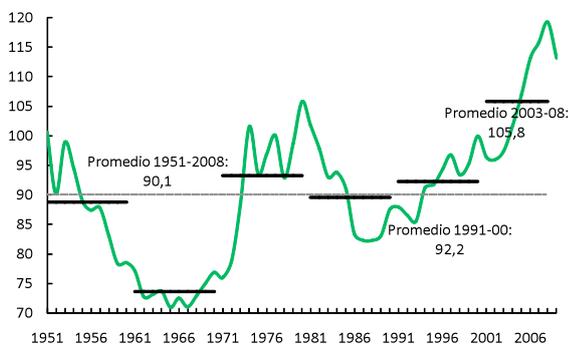
Por otra parte, el auge de la economía mundial provocó que mejoraran las condiciones de numerosos trabajadores inmigrantes latinoamericanos, quienes casi triplicaron las remesas a sus países de origen entre los años 2008 y 2001. De esta forma, se vieron beneficiados fundamentalmente los países de Centroamérica (compensando el deterioro de los términos de intercambio), así como México, Bolivia, Ecuador y Paraguay, que son los países en los que las remesas tienen una mayor importancia en términos del PIB.

A su vez, la baja tasa de interés internacional, en un contexto de abundante liquidez, señalada por algunos como la causante de la crisis financiera internacional, aumentó el apetito por el riesgo y con ello la oferta de financiamiento a nivel mundial, reduciendo el riesgo país para los países emergentes, entre ellos los latinoamericanos (Gráfico 3).

Gráfico 2:

Términos del intercambio de bienes y servicios de América Latina

Año base 2000 = 100

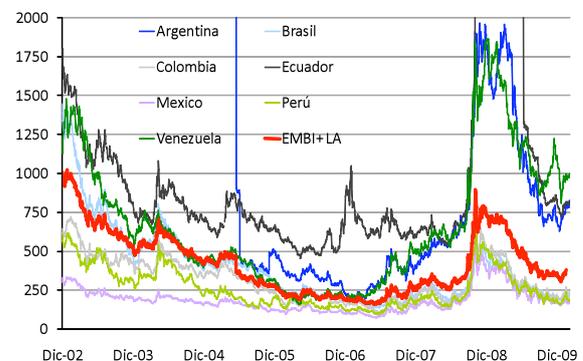


Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL

Gráfico 3:

EMBI + AL, países seleccionados

En puntos base



Fuente: Elab. propia en base a datos de J.P.Morgan

Esos factores externos propiciaron el crecimiento y colaboraron para mejorar las cuentas públicas y externas; es lo que ha llevado a decir que “no todo lo que brilla es oro” en alusión a esos factores⁹. Al respecto, vale la pena recordar que fueron esos factores externos los que dificultaron la tarea en otras épocas de la historia de AL, como por ejemplo la década de los ochenta. Pero más allá del contexto externo, las políticas públicas más responsables, con matices entre países, fueron fundamentales para lograr la estabilidad macroeconómica y la mejora en las condiciones sociales. Esto se verá en el siguiente apartado.

II. El comportamiento del sector público

1. El comportamiento macroeconómico

En el período 2003-2008 AL experimentó los seis años de mayor y más prolongado crecimiento desde principios de la década de los setenta. El PIB se expandió a una tasa media de 4,8% anual, superior a la tasa promedio histórica (4,1%) y muy por encima de la experimentada desde 1980 (2,6%). Asimismo, el indicador por habitante mostró un alza anual promedio de 3,5%¹⁰. Por su parte, en 2009, se revirtió esta tendencia como consecuencia de la crisis económica mundial. De esta forma, el PIB se contrajo 1,9%, lo que generó una caída del indicador *per cápita* de 2,9% (Gráfico 4).

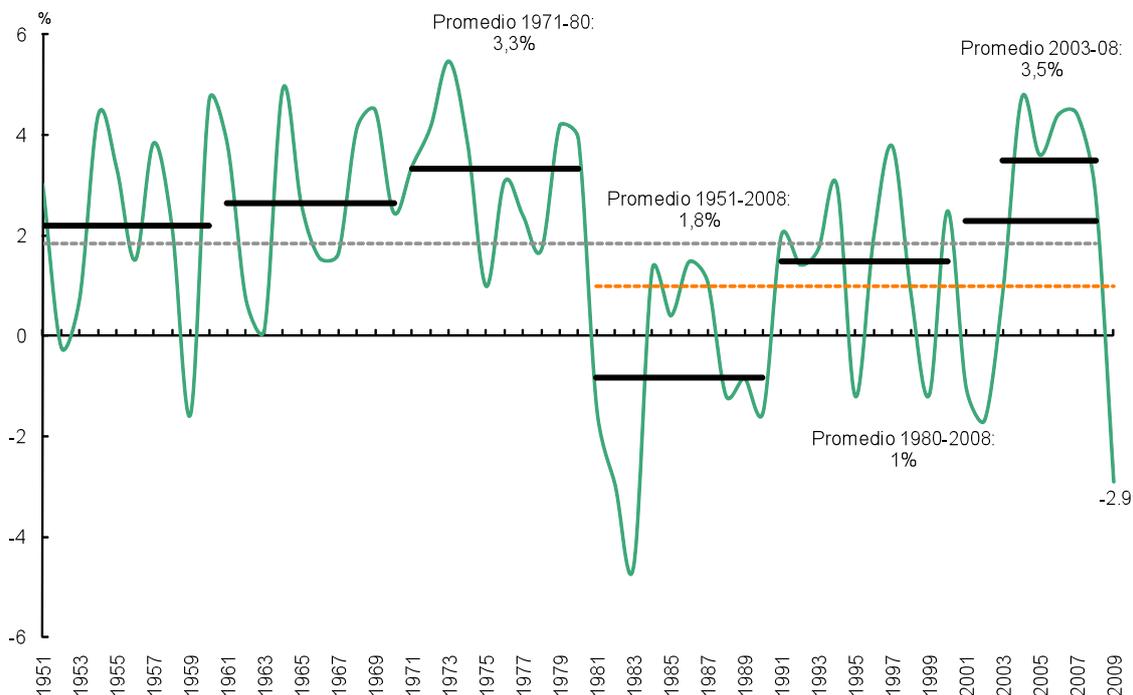
⁹ Izquierdo y Talvi (2008), título original en inglés: “All that glitters may not be gold”.

¹⁰ No puede dejar de mencionarse que, al menos al comienzo de este período, el ritmo de crecimiento estuvo influido por la fuerte caída del nivel de actividad económica a comienzos de la década (Argentina y Venezuela en particular).

Gráfico 4:

Tasas de variación del PIB por habitante

Dólares a precios constantes de 2000



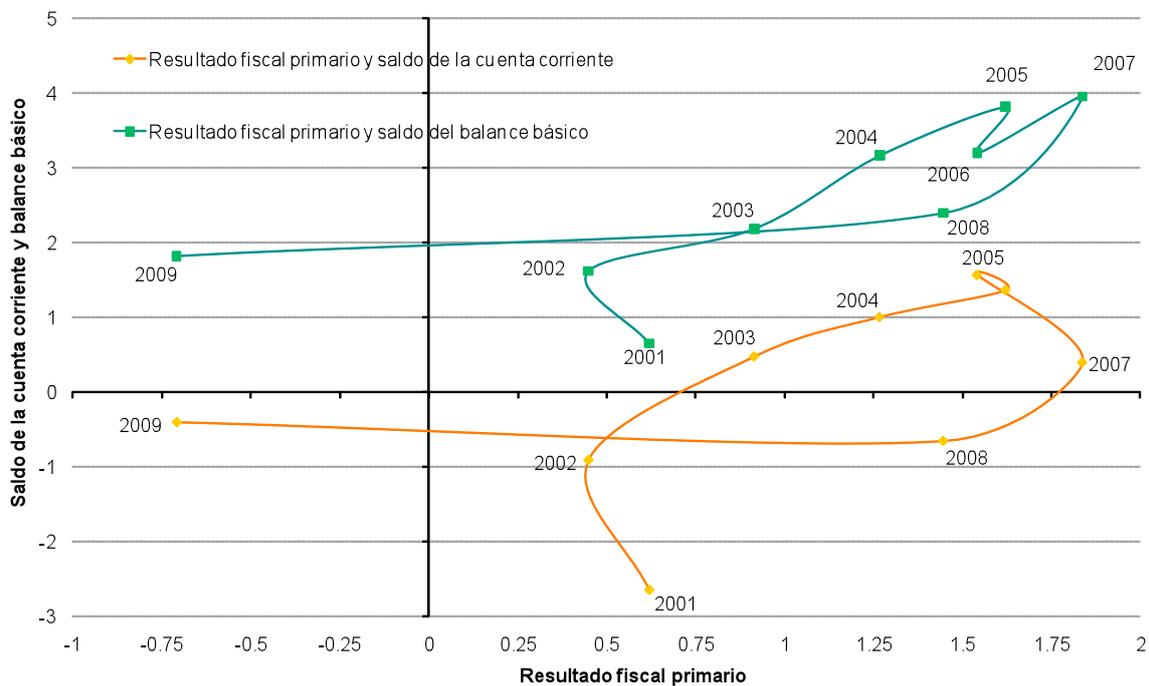
Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL

Al menos tan importante como la magnitud del crecimiento previo a la crisis, ha sido que la expansión se dio sin que se deterioraran las cuentas fiscales y externas, una característica de la región en los períodos de alza del producto. En esta oportunidad, la mejora en los términos de intercambio, el aumento de las remesas de trabajadores inmigrantes, el comportamiento de la inversión extranjera directa y, en términos generales, una política fiscal más prudente que en el pasado, permitieron que los fundamentos de la economía regional se mantuvieran, con excepciones, robustos y que la región pudiera reducir la vulnerabilidad ante eventuales perturbaciones externas.

Una vez desatada la crisis, se evidencia la reacción contracíclica del sector público, que incrementó fuertemente su déficit. Por el lado del sector externo, puede notarse una mejora en el balance de la cuenta corriente, como resultado de una caída mayor en las importaciones que en las exportaciones, mientras que el balance básico exhibe un leve deterioro de la posición superavitaria, ya que la IED se redujo en mayor medida que la mejora de la cuenta corriente (Gráfico 5). Parece relevante, entonces, analizar en qué se basó la mejor calidad de las políticas públicas.

Gráfico 5:**Resultado fiscal primario y del sector externo**

% del PIB



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL

2. La política fiscal

a. Acerca de la ciclicidad de la política fiscal

Antes de analizar la información disponible para la región, es conveniente discutir cómo se debiera definir las características de la política fiscal en relación con el ciclo. Al respecto, se suele hablar de política procíclica cuando el gasto público aumenta más que el PIB en épocas de crecimiento, mientras que su contracción es también mayor en momentos recesivos¹¹.

Esta definición parece razonable para sistemas fiscales “maduros”, donde los cambios en los sistemas impositivos y de gasto público son casi imperceptibles. Sin embargo, no siempre debería utilizarse el mismo criterio para evaluar las características cíclicas de las políticas macroeconómicas. Pareciera más acertado observar también a los ingresos y, por ende, analizar el resultado fiscal o la variación de la deuda pública¹².

Cabe preguntarse en qué sentido es procíclico un aumento del gasto público por encima del producto cuando los ingresos estructurales aumentan a un ritmo mayor, generando una mejora estructural de las cuentas públicas. Más específicamente, no debe analizarse de la misma forma un aumento del consumo y la inversión pública por encima de la variación del PIB en un contexto de ingresos fiscales estructurales constantes, o incluso decrecientes, que un alza del gasto que acompaña un incremento permanente de los recursos. Por ejemplo, ¿cómo calificar la política fiscal española durante la democracia, cuando el gasto público aumentó alrededor de un punto por año a partir de 1982 y por 14 años financiado con aumento de impuestos? ¿Fue esa una política fiscal procíclica

¹¹ Una medida más ajustada sería correlacionar el componente cíclico del gasto público con el componente cíclico del producto (Bello y Jiménez, 2010).

¹² Ver Martner (2007) para una discusión de las distintas acepciones de prociclicidad y su aplicación a la experiencia de AL. Véase también Bello y Jiménez (2010) y Tapia (2003).

o el resultado de una modernización del aparato público a la luz de Europa y de las nuevas realidades políticas españolas que se financió con aumento de impuestos?

b. Evolución del resultado primario y global

En el caso de AL, si bien el gasto exhibió un crecimiento en términos del PIB regional en el período 2003-2008¹³, hay buenos motivos para pensar que es apresurado juzgar a este comportamiento como pro-cíclico, como se ha señalado en algunos casos (Ocampo, 2009a y 2009b, y Clements *et al.*, 2007). Hay al menos tres razones para ello. En primer lugar, si el incremento del gasto es financiado con ingresos provenientes de aumento de impuestos, ello no tiene por qué producir un aumento en la demanda agregada, ni en la demanda de bienes no comercializables¹⁴. En segundo lugar, porque en términos generales la recaudación tributaria es muy baja en AL. En efecto, en 2007 la región recaudaba a través de impuestos el equivalente al 18,2% del PIB, ubicándose por debajo no sólo de países desarrollados, como la Unión Europea (39,5%), la OECD (35,7%) o Estados Unidos (28%), sino también de países en desarrollo como África (20,1%; Gómez Sabaini y Jiménez, 2009). Esto implica que los recursos deberían subir en el mediano plazo por encima del producto. En tercer lugar, parte del aumento de la recaudación en AL ha estado asociado a los mayores precios de las materias primas, proceso en el que es razonable suponer que hubo un componente transitorio y otro permanente¹⁵.

Junto con ese aumento de los recursos, es adecuado que el gasto público también se incremente gradualmente en mayor medida que el PIB. La política recomendable en ese caso sería aumentar el gasto por debajo de la expansión del producto antes de considerar la subida de los impuestos, y agregarle un incremento del gasto equivalente al alza estructural de la recaudación tributaria y de los beneficios de las empresas públicas. El resultado bien podría ser un incremento del gasto mayor que el del producto en un contexto de aumento del superávit fiscal (o de reducción del déficit).

Nadie duda que en algunos casos hubo excesos (Machinea, Kacef y Weller, 2009), pero éstos no pueden extenderse al conjunto de la región ni evaluarse suponiendo que los precios de las exportaciones o el volumen de remesas volverían a ser los vigentes durante los noventa, o que el nivel de inversión extranjera podría caer a la mitad de la registrada en 2007. De todas formas, la mayor parte de los países de la región presentaron un gasto público en términos del PIB menor en el promedio 2007-08 en comparación al promedio 2002-03. Es cierto que en algunos casos el mayor superávit o menor déficit pueda tener como causa principal el elevado precio de las exportaciones o ser consecuencia del ingreso por remesas, que como se analizó previamente no necesariamente deben considerarse como ingresos transitorios, pero también hay casos, como Brasil, en los que la recaudación se incrementó por motivos básicamente endógenos (CEPAL, 2008a; Machinea y Kacef, 2008; Cuadro 1).

¹³ Cabe aclarar que al menos parte de la explicación del aumento en la participación del gasto público en el PIB se debe a la mayor apreciación de las monedas de aquellos países cuyos ratios son más elevados, y no debido a un incremento "genuino". Una forma de eliminar este efecto es calcular la participación del gasto público en el PIB de la región a través del promedio simple de los cocientes de los países. En ese caso el cociente regional no crece entre 2003 y 2008.

¹⁴ Para ser preciso, un aumento de gasto financiado con impuestos sería algo expansivo en la medida que ese aumento del gasto no sea un transferencia (pensiones o transferencias en efectivo). Si fuera una simple transferencia el impacto sobre la demanda dependerá de las propensiones a consumir de los que pagan impuestos comparados con los que reciben las transferencias. Sin embargo, si el aumento de ingresos es consecuencia de una mejora en los precios de exportación de los que se apropia el Estado, el aumento del gasto sería claramente expansivo.

¹⁵ Más allá de haberse registrado un incremento coyuntural, es difícil pensar que los precios de los productos básicos retornen a los valores de la década pasada, ya que el crecimiento de los países emergentes de Asia provocó la incorporación de una enorme masa de personas al mercado, elevando la demanda de materias primas. Asimismo, no se espera que este fenómeno vaya a disiparse en el corto plazo. Por el contrario, la estrategia de desarrollo más volcada al mercado interno que posiblemente sigan China e India haría que la demanda de alimentos continúe en alza.

Cuadro 1:
Cuentas públicas
% del PIB; 2002-03 vs. 2007-08

	Gasto público total / PIB			Resultado primario / PIB			Resultado global / PIB		
	2002-2003	2007-2008	Diferencia	2002-2003	2007-2008	Diferencia	2002-2003	2007-2008	Diferencia
Argentina*	24,9	34,1	9,2	2,9	2,9	0,0	0,4	0,5	0,1
Bolivia*	32,1	31,6	-0,5	-6,0	2,2	8,2	-8,3	1,1	9,4
Brasil*	40,1	40,6	0,6	2,8	3,4	0,6	-5,5	-1,8	3,6
Chile*	23,8	21,5	-2,3	0,3	7,8	7,4	-0,8	7,2	8,0
Colombia	17,9	17,9	0,0	-1,3	0,9	2,3	-4,9	-2,5	2,3
Costa Rica*	25,4	23,7	-1,7	1,3	3,9	2,6	-3,0	1,2	4,2
Rep. Dominicana	16,2	18,6	2,4	-1,4	-0,1	1,3	-2,8	-1,5	1,3
Ecuador	18,1	23,1	5,0	2,5	1,1	-1,4	-0,6	-0,7	-0,1
El Salvador	15,8	15,0	-0,7	-1,2	2,0	3,1	-2,9	-0,4	2,5
Guatemala	14,5	14,0	-0,5	-0,5	-0,1	0,4	-1,8	-1,5	0,3
Haití	11,5	11,6	0,1	-2,6	-1,1	1,5	-2,9	-1,4	1,5
Honduras	20,8	21,8	1,0	-3,3	-2,0	1,3	-4,3	-2,6	1,7
México	16,4	18,0	1,7	0,0	-0,4	-0,4	-1,6	-1,8	-0,2
Nicaragua*	25,6	28,2	2,6	0,9	2,4	1,6	-1,8	1,1	2,9
Panamá	19,0	18,9	-0,1	1,4	4,1	2,7	-2,9	0,8	3,6
Paraguay	19,1	16,2	-2,9	-0,4	2,5	2,9	-1,8	1,8	3,6
Perú*	19,4	18,3	-1,1	0,2	4,3	4,0	-1,9	2,6	4,5
Uruguay*	39,6	35,0	-4,6	-1,6	2,6	4,1	-7,9	-0,7	7,2
Venezuela	27,0	25,8	-1,1	0,5	2,3	1,9	-4,2	0,9	5,1
ALyC	19,9	21,9	2,1	0,7	1,6	1,0	-2,3	-0,8	1,5

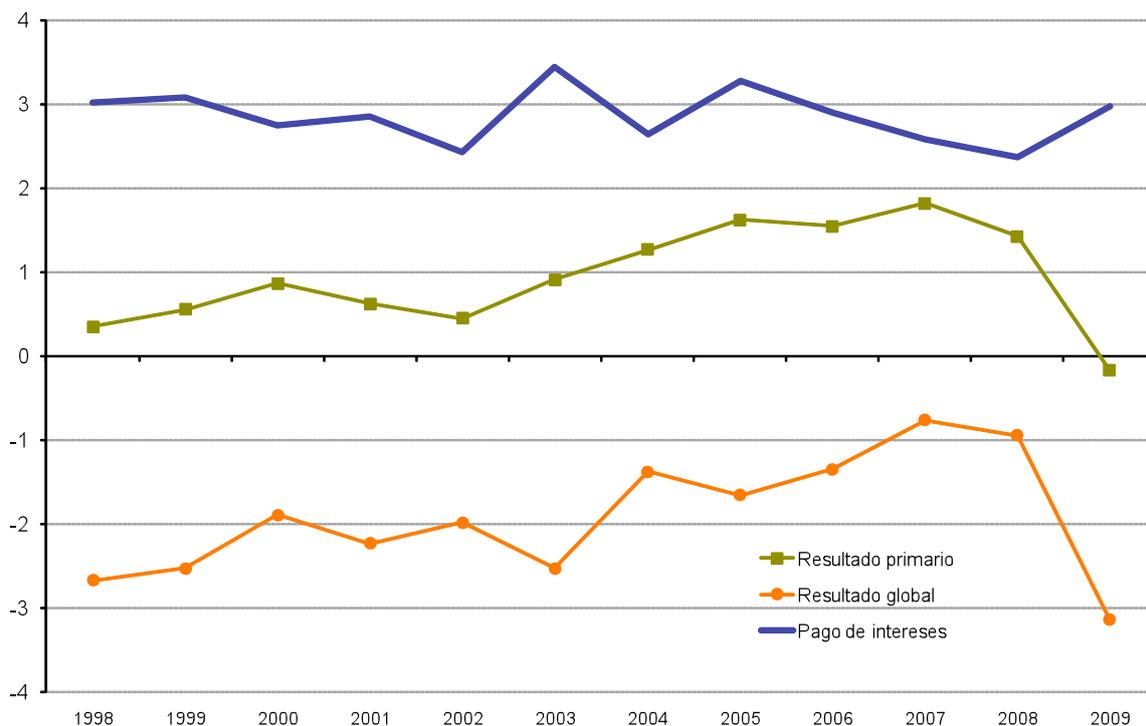
*Gobierno general

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL

Por otra parte, como se mencionó, juzgar la política fiscal simplemente por la evolución del gasto no es adecuado. De hecho, la idea de balance estructural y los cálculos y aplicaciones alrededor de él, consideran la relación entre gastos e ingresos y no sólo los primeros para juzgar la relación con el ciclo de la política fiscal. A su vez, una estimación del balance estructural en el caso de AL es más complicado que en otras regiones, ya que al impacto del nivel de actividad económica sobre los impuestos y el gasto es necesario agregarle la diferencia entre el precio actual y el estructural de los productos de exportación, y en muchos casos de importación, cuando, por ejemplo, el precio del petróleo incide sobre las cuentas públicas de los países importadores.

Ante la dificultad de calcular el balance fiscal estructural, y más aún en términos agregados, se puede analizar el balance observado. Al respecto, las cuentas fiscales mostraron números relativamente alentadores entre 2003 y 2008. El resultado global presentó una notoria mejoría, al pasar de un déficit de entre 2% y 3% del PIB hasta 2003 a menos de 1% en 2007 y 2008. La reducción en el peso de los intereses, del orden de 1 punto porcentual del PIB entre 2005 y 2008, refleja la estrategia de desendeudamiento que adoptó la región en el período considerado y explica que el resultado primario de AL fue mejorando menos que el desequilibrio global, desde un superávit de 0,5% a alrededor de 1,5% del PIB a partir de 2005. En 2009 se evidencia la mencionada reacción contracíclica del sector público, ya que el resultado primario presenta por primera vez en más de diez años un déficit, aunque leve, mientras que el resultado global se deteriora aún más por el mayor pago de intereses (Gráfico 6).

Gráfico 6:
Resultado primario, global y pago de intereses¹⁶
% del PIB



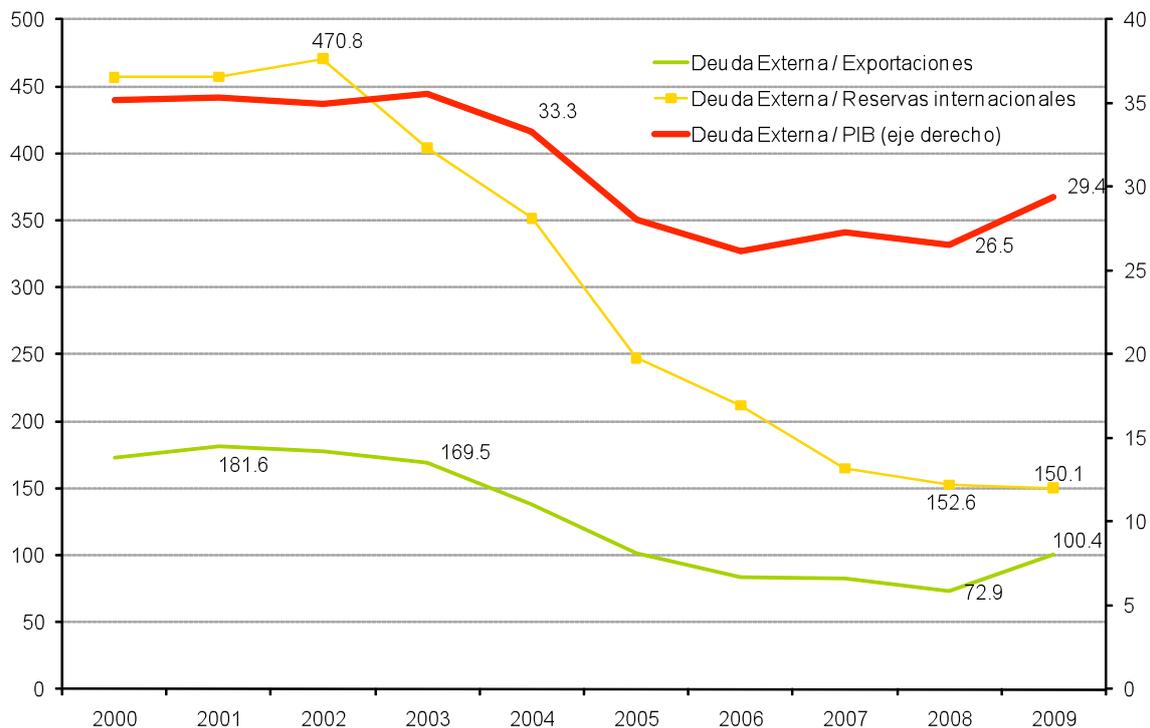
Fuente: elaboración propia en base a datos de CEPAL

c. La política de desendeudamiento

La presencia conjunta de superávit en las cuentas públicas y en las cuentas externas fue aprovechada por la región para realizar políticas de desendeudamiento (que en algunos casos incluyeron pagos anticipados) y mejorar el perfil de los pasivos en términos de plazos, tasas y del aumento de la proporción denominada en moneda nacional. De esta forma se lograron importantes progresos en los indicadores de deuda, ya sea del cociente de la deuda pública en relación con el PIB, como de la deuda externa respecto de las exportaciones y de las reservas internacionales (Gráfico 7).

¹⁶ Las cuentas fiscales consolidadas para el total de AL están calculadas a partir de las cuentas de cada país, ponderadas por su participación en el total del PIB de la región.

Gráfico 7:
Coefficientes de Deuda Pública y Externa



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL

La mejora de estos indicadores y la existencia de superávit gemelos a fines de 2007 sin duda redujeron la vulnerabilidad de la región a perturbaciones externas. A pesar de ello, había en ese entonces ciertos motivos de preocupación. Por un lado, había una gran heterogeneidad entre países en términos de esos indicadores (Machinea, Kacef y Weller, 2009). Por el otro, no sólo es relevante el flujo de recursos asociado a los déficits o superávits, sino que también importan los *stocks* y los vencimientos de los mismos. Un país puede tener superávit fiscal, pero en la medida en que tenga una deuda elevada, los vencimientos de la misma pueden ser determinantes en un momento de falta de acceso a los mercados.

Así, los elevados vencimientos de deuda sólo pueden subsanarse mejorando su perfil en el mediano plazo, ya que mantener un superávit fiscal de la magnitud necesaria para hacer frente a los vencimientos de la deuda, en caso de no poder acceder al crédito para renovar total o parcialmente el capital, sin duda es una posición extrema que implica reducir las posibilidades de crecimiento. Por lo tanto, ubicarse en las zonas extremas, ya sea crecer con una excesiva vulnerabilidad a los *shocks* externos o con un "excesiva seguridad", o sea manteniendo cuentas públicas con un gran superávit, es un anticipo de serias dificultades, ya sea por la volatilidad del crecimiento, por un lado, o por un bajo crecimiento, por el otro.

Las zonas intermedias tienen muchos lugares grises, pero a la luz de lo mencionado dos reglas parecen evidentes. En primer lugar, al menos mientras la existencia de un prestamista de última instancia no esté asegurada, se debería mantener un elevado nivel de reservas internacionales. En términos generales se puede suponer que un monto equivalente al total de los vencimientos de deuda de los siguientes doce meses más los requerimientos adicionales del año sería razonable¹⁷. Ello, junto con un tipo de cambio flexible, debiera ser un buen antídoto frente a la incertidumbre. En segundo lugar, se debe evitar tomar acciones que, en la medida que dependan de los países

¹⁷Esta relación es conocida como la regla Guidotti-Greenspan. Desde ya que las reservas no pueden consumirse en su totalidad ya que lo más probable es que una vez que las mismas pasen por debajo de cierto nivel la incertidumbre se agudice.

deudores, dificulten o imposibiliten el acceso a los mercados. Ese es el caso de algunos países de la región que actúan como si la bonanza fuera a durar para siempre y no se preocupan en mantener abierto el acceso a los mercados.

En definitiva, la forma de manejar el delicado equilibrio que implica atender legítimos requerimientos de aumento del gasto, sin echar por la borda el esfuerzo realizado en la búsqueda de un equilibrio sostenible de las cuentas públicas es uno de los principales desafíos de la política fiscal. En este camino, la continua evaluación de la permanencia o transitoriedad de los aumentos de ingresos y la institucionalización de instrumentos que permitan, como mínimo, independizar la política fiscal del ciclo económico o, en la medida de lo posible, convertirla en contracíclica, serían de gran ayuda (Machinea, 2007).

3. La política monetaria

a. Acerca de la ciclicidad de la política monetaria

Definir la ciclicidad de la política monetaria es tan complejo como con la fiscal. En parte, esto se debe a que el efecto de las políticas monetarias sobre la demanda agregada no es directo. Asimismo, es fundamental tener en cuenta que la cantidad de dinero que circula en una economía es determinada por la demanda, no por la oferta. En caso de existir un exceso de oferta de dinero, se provocará una salida de capitales; mientras que si la situación es de exceso de demanda, se atraerán capitales. En ambos casos, se dará un ajuste del circulante a la demanda de dinero. Por lo tanto, una tasa de variación de los agregados monetarios por encima o por debajo de la expansión nominal del PIB no implica una política expansiva o contractiva, sino simplemente un mayor o menor deseo de liquidez por parte de los agentes.

También debe considerarse que las variables de control directo por la autoridad monetaria no son las que finalmente condicionarán el comportamiento de los agentes. Así, las variaciones en la base monetaria no llevan a variaciones idénticas de la oferta de dinero, ya que el multiplicador monetario puede modificarse. De esta forma, un aumento de la base monetaria por debajo del crecimiento del PIB, puede llevar a un incremento en el cociente entre la oferta monetaria y el producto; y viceversa.

Algo similar puede ocurrir con los tipos de interés. Los bancos centrales tienen la capacidad de determinar el tipo de interés nominal de referencia. Pero el costo del dinero incorpora otras variables que no son directamente controladas. Por un lado, el diferencial (*spread*) bancario puede evolucionar en forma inversa al tipo de referencia y evitar que una política monetaria expansiva o contractiva genere una reducción o aumento del tipo ofrecido en el mercado, respectivamente. Lo mismo ocurre con el riesgo país, una variable en la que si bien el Estado tiene influencia, está estrechamente condicionada por la situación financiera internacional. Por último, las autoridades monetarias no tienen control directo sobre las variables reales, sino que en el mejor de los casos- pueden controlar las nominales. Así, las variaciones en los tipos de referencia, incluso si tienen el efecto esperado sobre los tipos de mercado, pueden ser compensadas por las modificaciones en la inflación, impidiendo que se alcance la variación real del costo del dinero deseada.

Adicionalmente, una política monetaria no tiene los mismos efectos que una política fiscal en términos de sostenibilidad. La política fiscal expansiva, más allá de su impacto directo sobre la demanda agregada, puede poner en duda el cumplimiento de las obligaciones contraídas, con las consecuencias sobre la economía real que tiene el potencial cierre de la capacidad de endeudamiento tanto por parte del sector público como el privado. En cambio, una política monetaria expansiva no posee un riesgo intrínseco de insostenibilidad. Esto no quiere decir que las autoridades monetarias tengan total libertad para manejar los agregados monetarios sin consecuencias sobre la economía real. Sólo se quiere afirmar que sus consecuencias son menos claras y posiblemente menos inmediatas.

En definitiva, la variable clave a analizar para definir el carácter cíclico de la política monetaria es el tipo de interés nominal de referencia. Es por eso que se procederá a su análisis, para luego observar su impacto en el tipo efectivo y en el real. Dada la dificultad de manejar variables monetarias agregadas para la región, debido a efecto que tendrían las variaciones en los tipos de cambio, el análisis se limitará a las siete mayores economías de AL (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela), las que concentran más del 80% de la población y más del 90% del PIB regional.

b. Evolución de los tipos de interés

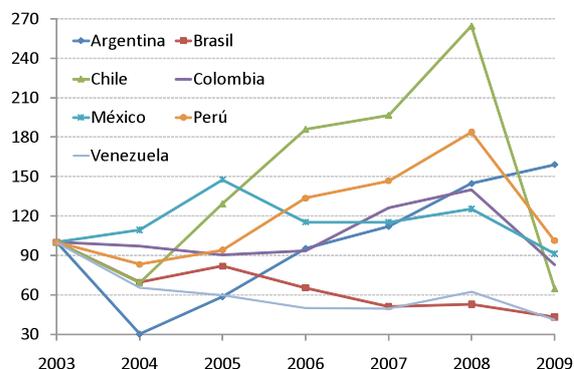
Para estudiar el carácter cíclico de la política monetaria es importante notar que entre 2003 y 2008 estábamos en un período de auge. En efecto, las siete economías analizadas presentaron tasas de crecimiento positivas, con la única excepción de Venezuela en 2008. Durante ese período, el crecimiento acumulado fue de 63% para Argentina, 28% para Brasil, 32% para Chile, 34% para Colombia, 20% para México y 50% tanto para Perú como para Venezuela.

El Gráfico 8 muestra que casi todos los países, con la excepción de Brasil y Venezuela, presentaron una tendencia ascendente en el tipo nominal de referencia. Mientras que en Chile, Perú y Argentina (en este último caso luego de una importante reducción en 2004) se exhiben fuertes incrementos, en Colombia y México el comportamiento es más estable.

Gráfico 8:

Tasa nominal de referencia

Índice 2003 = 100

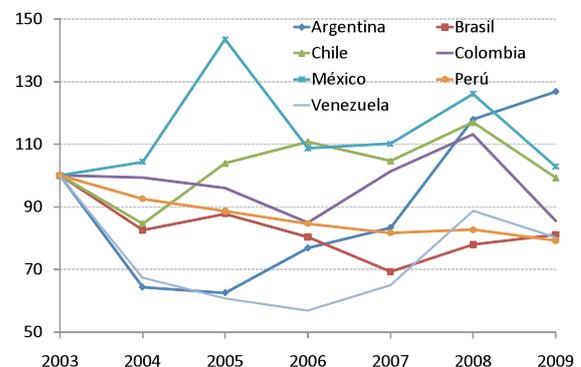


Fuente: Elaboración propia en base a datos de los bancos centrales de los respectivos países

Gráfico 9:

Tasa nominal activa

Índice 2003 = 100



Estas subidas no pudieron evitar que el tipo nominal activo presentara una evolución descendente. En efecto, a excepción de 2008, cuando se comienzan a notar las primeras tensiones por la crisis iniciada el año anterior, estos tipos exhibieron disminuciones en todos los países, menos en Chile y México. De esta forma, se puede concluir que la liquidez internacional y el menor riesgo que se fue percibiendo de la región, hicieron que el diferencial entre la tasa de referencia y la activa se reduzca, fomentando la actividad económica (Gráfico 9).

Pero más preciso que las tasas nominales es analizar el costo real del dinero; es decir considerando la desvalorización por la inflación. Como la tasa de referencia es la misma para todos los sectores, y la tasa activa que se está analizando es la promedio de todos los sectores de la economía, se utilizará como índice de inflación al Índice de Precios Implícitos (IPI) del PIB.

A pesar de los diferentes niveles que muestra cada país, la tasa de referencia real presenta, en términos generales, bastante estabilidad hasta 2007, para luego cobrar algo más de volatilidad, pero en sentido diferente según los

países que se consideren. Así, principalmente Argentina y Venezuela, pero también Brasil en menor medida, exhiben una reducción en 2008, para volver a crecer en 2009. Por su parte, en Chile y Perú, se observa un aumento de la tasa en 2007 y 2008, y una caída en 2009. Por último, Colombia y México mantienen la estabilidad (Gráfico 10).

Gráfico 10:

Tasa real de referencia

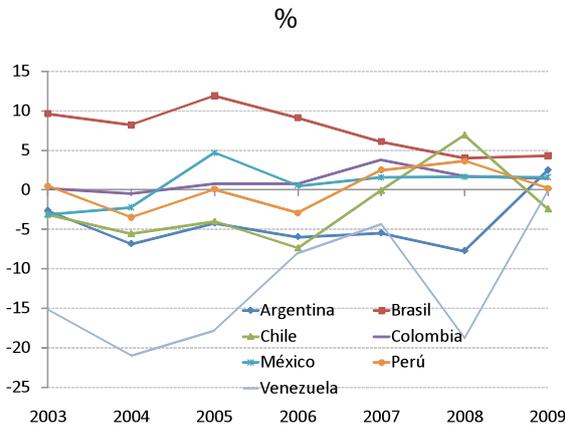
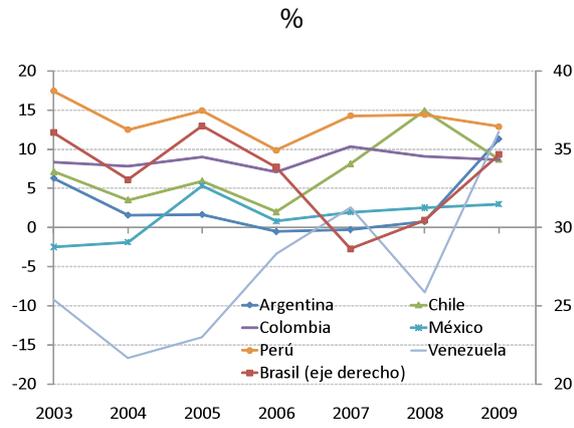


Gráfico 11:

Tasa real activa



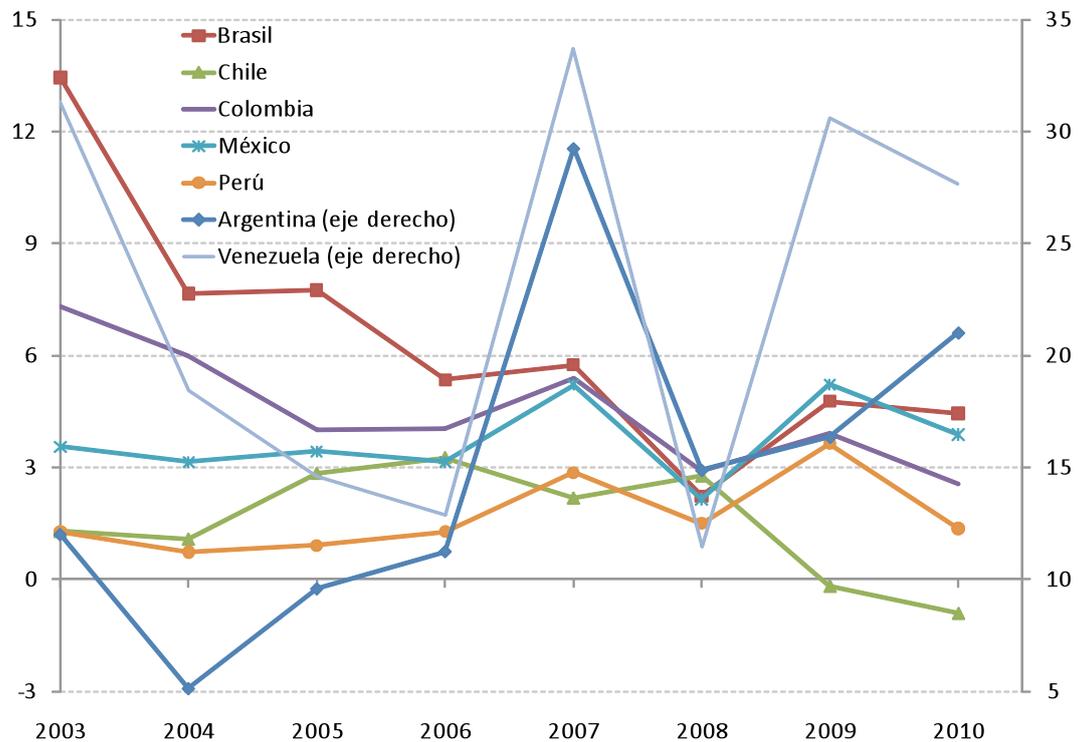
Fuente: Elaboración propia en base a datos de los bancos centrales de los respectivos países

Por el lado de la tasa activa real, se registra una tendencia descendente hasta 2007, para luego escalar unos puntos. A este comportamiento escapan México, que muestra un alza en los primeros años; Colombia, con una gran estabilidad; y Venezuela, que presenta una fuerte alza casi constante, a excepción de 2008. De esta forma, se vuelve a llegar a la conclusión de la reducción en la tasa activa debido a una disminución de su diferencial con la tasa de referencia (Gráfico 11).

Otra variable que es importante considerar es la inflación, ya que los tipos suelen responder a sus variaciones. Como puede verse en el gráfico 12, no se observa que el crecimiento de los países analizados en el período considerado se haya traducido en presiones inflacionarias que ameriten una política monetaria restrictiva. Desde ya que la excepción a esta afirmación son Argentina y Venezuela, en donde claramente se podrían haber tomado medidas tanto monetarias como fiscales tendientes a controlar la inflación. Pero para el resto de los países puede notarse un comportamiento descendente (Brasil, Colombia) o estable en niveles reducidos (México, Perú, Chile).

En conclusión, se puede afirmar que la política monetaria seguida por las principales economías de AL en el último ciclo de expansión presentó un sesgo contracíclico, ya que los tipos de referencia de los bancos centrales evidenciaron una tendencia ascendente. Además, esta política se dio en un contexto de presiones inflacionarias muy contenidas e incluso descendentes. Este hecho, junto con la reducción del riesgo que se percibió de la región, provocó que los tipos activos y reales no siguieran la evolución de los tipos de referencia, sino que presentaran una tendencia a la baja. Sin embargo, como se mencionó previamente, a la hora de analizar el carácter cíclico, lo importante no es ver la evolución efectiva de estas tasas, sino que el esfuerzo de las autoridades monetarias se dio en sentido inverso. En otras palabras, si no hubiera sido por el incremento de los tipos de referencia, las tasas activas reales hubieran bajado aún más.

Gráfico 12:
Inflación subyacente
Tasa de variación anual (%)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de los bancos centrales de los respectivos países. En el caso de Argentina, los datos fueron estimados a partir de fuentes privadas.

4. Políticas de autoaseguro

Ya se ha mencionado la relevancia del financiamiento en moneda extranjera para las economías emergentes en general y para AL en particular. Además, ante la ausencia de un prestamista de última instancia internacional, autoasegurarse frente a interrupciones abruptas de financiamiento externo cobra especial importancia. Así, acumular divisas en momentos de auge, de forma de preparar a la economía para tener más recursos a la hora de enfrentar una potencial reversión del ciclo, es una clara política contracíclica.

Entonces, para realizar una evaluación completa de la ciclicidad de las políticas públicas, se debe considerar a las acciones de autoaseguro. Dentro de estas acciones pueden incluirse fondos soberanos constituidos en el exterior con el ahorro de recursos extraordinarios, como pueden ser los elevados precios de una materia prima, o bien la acumulación de reservas internacionales.

En el caso de los países bajo análisis, las reservas internacionales aumentaron al menos hasta 2008 (Gráfico 13). Sin embargo, a excepción de Argentina, el aumento nominal de las reservas no fue tan importante como para evitar su disminución en relación tanto al PIB nominal como a la base monetaria, producto del crecimiento económico y de la apreciación de las monedas nacionales. Esta tendencia se revirtió en el caso de Brasil y Perú a partir de 2007, gracias a la modificación de su política de intervención en el mercado de cambios (Gráfico 14).

Gráfico 13:

Reservas internacionales

Índice 2003 = 100, en dólares corrientes

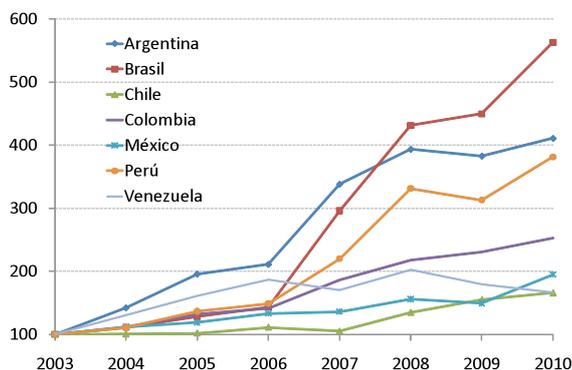
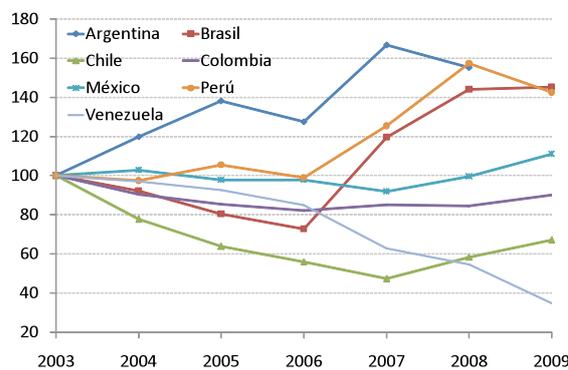


Gráfico 14:

Reservas internacionales

Índice 2003 = 100, como % del PIB



Fuente: Elaboración propia en base a datos de los bancos centrales de los respectivos países

En definitiva, acumulación de reservas internacionales mostró un comportamiento contracíclico, ya que significó una reducción del endeudamiento neto, dejando a los países en una mejor posición para enfrentar una situación de volatilidad internacional. Del mismo modo, se han mejorado las condiciones de liquidez de las economías al intercambiar activos líquidos por pasivos a plazos. Finalmente, esta evolución de las reservas redujo parcialmente la apreciación de la mayor parte de las monedas nacionales, impidiendo un deterioro mayor en el nivel de competitividad de la economía.

III. Reflexiones finales

En el presente trabajo se analizó de forma descriptiva el cumplimiento de la función de estabilización por parte de los Estados latinoamericanos en el ciclo ascendente sucedido entre 2003 y 2008. Para ello se describieron los factores específicos de volatilidad que han afectado a la región, entre los que se destacaron las fluctuaciones de las dos fuentes principales de financiamiento externo: los precios de las materias primas y la afluencia de capitales. También se mencionó que el accionar procíclico que caracterizó al sector público hasta fines del siglo pasado no contribuyó a la reducción de las oscilaciones. Sin embargo, la región presentó una disminución en la volatilidad durante primera década del siglo, por lo que surgió la pregunta acerca de si esta evolución se debió únicamente al contexto internacional, o bien si hubo un aporte de parte del mejor comportamiento del Estado.

Para responder, se analizó las políticas públicas (fiscal, monetaria y de autoaseguro) de los principales países de la región. La conclusión a la que se arribó es que a partir de los primeros años del milenio se produjo un quiebre en el accionar de algunos de los Estados latinoamericanos, que abandonaron o redujeron el carácter procíclico, incluso alcanzando políticas contracíclicas en algunos casos. De esta forma, la disminución de la volatilidad -y el mayor crecimiento registrado- en los últimos años, incluyendo a la crisis económica internacional sub-prime, no se debió únicamente a un contexto internacional más propicio para el desarrollo de AL, sino que los gobiernos aprovecharon ese contexto para fortalecer sus posiciones y realizar políticas contracíclicas, que contribuyeron a estabilizar el ciclo y reducir el impacto de la mencionada crisis en la región.

Sin embargo, se reconoce que este mejor comportamiento del sector público no puede generalizarse a todos los países de la región ni a todas las políticas de un mismo país. Asimismo, en la actualidad existen muy pocos casos de reglas fiscales o monetarias, por lo que este cambio se dio de forma totalmente discrecional, sin estar dotado de la institucionalidad necesaria para propiciar la continuidad del mejor accionar.

Es por eso que, como última conclusión del trabajo, se considera fundamental avanzar hacia el establecimiento de ciertas reglas de comportamiento, que ayudarían al objetivo de extender el mejor accionar hacia otros países y de

ampliarlo hacia todas las políticas. Así, además, se daría un carácter más institucional al comportamiento contracíclico del Estado, limitando la discrecionalidad y dotando a las políticas de mayor previsibilidad.

Resulta de vital importancia identificar que estas reglas fiscales y monetarias no pueden ser idénticas a las elaboradas para países desarrollados, ya que las especificidades y los factores adicionales de volatilidad que afectan a los países latinoamericanos les exigen características particulares.

Las especificidades se hacen especialmente evidentes para la política monetaria en un contexto como el surgido luego de la crisis sub-prime. En claro contraste con el mundo desarrollado, la región retomó rápidamente el sendero de crecimiento, incluso por encima de la tendencia previa. Así, las economías comenzaron a recalentarse y las presiones inflacionarias no se hicieron esperar. La reacción "natural" de la política monetaria en una situación de elevado crecimiento e inflación es aumentar el tipo de interés de referencia. Sin embargo, dada la elevada liquidez internacional resultante de las medidas paliativas de la crisis, este accionar incrementaría la entrada de capitales a la economía, alcanzando el efecto inverso al deseado: mayor expansión y presiones inflacionarias adicionales, además de apreciación cambiaria. De esta forma, la regla monetaria debería incluir necesariamente políticas macroprudenciales, entre las que se debería considerar controles de capitales, así como requerimientos de capital móviles y diferenciales según sector productivo.

En relación a la regla fiscal, es necesario que la norma se base en el balance fiscal estructural, en lugar del balance observado, el gasto público o el endeudamiento, ya que en estos casos podría alcanzarse resultados procíclicos. Asimismo, es fundamental desarrollar en la región estabilizadores automáticos, entre los que se destaca el incremento de los impuestos a las rentas más elevadas y la creación de sistemas de protección al desempleado. A partir de estos estabilizadores, se podrá incurrir en superávit en los auges y déficit durante las recesiones, sin los retardos de las medidas discrecionales.

Finalmente, si bien se han dado en el último tiempo modificaciones en la arquitectura financiera internacional tendientes a permitir cierto respaldo en momento de crisis para economías en desarrollo, aún continúa siendo de vital importancia las políticas de autoaseguramiento. Es por eso que las reglas deberían considerar la dificultad en el acceso a los mercados para las economías latinoamericanas, por lo que es deseable la acumulación de liquidez en moneda extranjera durante los auges. De esta forma, no sólo se genera un autoseguro para cuando revierta el ciclo, sino que también incrementa las posibilidades de tener acceso a los mercados voluntarios de crédito incluso en crisis internacionales, de forma de no tener que hacer necesariamente uso de los recursos ahorrados. Como se ha remarcado en numerosas ocasiones, el mejor seguro es el que no se utiliza, debido a que impide justamente el siniestro que lo activaría.

Bibliografía

- Alesina, A. y G. Tabellini, "Why is Fiscal Policy Often Procyclical?", *National Bureau of Economic Research Working Paper*, N° 11600, 2005.
- Bello, Omar y Juan Pablo Jiménez, "Política fiscal y ciclo económico en América Latina", mimeo, CEPAL, 2010.
- BID, "Hacia una economía menos volátil. Progreso económico y social en América Latina", *Informe Anual*, 1995.
- CEPAL, "Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2007-2008", Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2008a.
- _____, "La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades", Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2008b.
- Clements Benedict, Faircloth Christopher y Marijn Verhoeven, "Public Spending in Latin America: Trends and Key Policy Issues", preparado para el 19th Regional Seminar on Fiscal Policy, Enero 29–Febrero 1, 2007.
- Diamand, Marcelo, "La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio", *Desarrollo Económico*, Vol. 12, N° 45., Abr - Jun, 1972.
- Gavin, M. y R. Perotti, "Fiscal policy in Latin America", en B. Bernanke y J. Rotemberg (comps.), *NBER Macroeconomics Annual 1997*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 1997.
- Gómez Sabaini, J. C. y J. P. Jiménez, "El papel de la política tributaria frente a la crisis global: consecuencia y perspectiva", en Kacef y Jiménez (comp.), *Políticas Macroeconómicas en tiempos de crisis: opciones y perspectivas*, CEPAL, Santiago de Chile, 2009.
- Izquierdo, Alejandro y Ernesto Talvi, *All That Glitters may not be gold: assessing Latin America's Recent Macroeconomics Performance*, BID/CERES, 2008.
- Izquierdo, Alejandro, Randall Romero y Eduardo Talvi, *Business Cycles in Latin America: The Role of External Factors*, Washington, D.C., BID/CERES, 2007.
- Jiménez, Juan Pablo y Varinia Tromben, "Política fiscal y bonanza: impacto del aumento de los precios de los productos no renovables en América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL* N° 90, diciembre, 2006.
- Machinea, José Luis, "Ideas para una agenda de desarrollo", *Pensamiento Iberoamericano*, N° 0, 2007.
- Machinea, José Luis y Osvaldo Kacef, "La coyuntura económica de América Latina ¿se justifica el optimismo?", en José Luis Machinea y Narcís Serra (eds.), *Hacia un nuevo Pacto Social, Políticas económicas para un desarrollo integral en América Latina*, CEPAL y CIDOB, Santiago de Chile, 2008.
- Machinea, José Luis, Osvaldo Kacef y Jurgen Weller, "América Latina en el 2007: situación económica y del mercado de trabajo" en Alicia Bárcena y Narcís Serra (eds.), *Reformas para la cohesión social en América Latina*, CIDOB-SEGIB-CEPAL, Santiago de Chile, 2009.
- Martner, Ricardo, "La política fiscal en tiempos de bonanza", Serie Gestión Pública N° 66, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL, 2007.
- Martner, R. y V. Tromben, "Tax reforms and fiscal stabilization in Latin America", documento presentado en el Taller sobre política tributaria (Perugia, Italia, 3 al 5 de abril de 2003), Santiago de Chile, 2003.
- Ocampo, José Antonio, "Impactos de la crisis financiera mundial sobre América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 97, 2009a.

_____, "Latin America and the global financial crisis", *Cambridge Journal of Economics*, N° 33, 2009b.

_____, "Capital account and counter-cyclical prudential regulations in developing countries", en *From Capital Surges to Drought: Seeking Stability for Emerging Economies*, Ricardo Ffrench-Davis y Stephany GriffithJones (eds.), Londres, Palgrave/Macmillan, 2003.

Prebisch, Raúl, "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", *Desarrollo Económico*, Vol. 26, N° 103., Oct. - Dec., 1986.

Ramey, Garey y Valerie Ramey, "Cross-Country Evidence on the Link between Volatility and Growth", *American Economic Review*, N° 5, 1995.

Schumpeter, Joseph Alois, *Teoría del Desenvolvimiento Económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997 (primera edición 1911).

Talvi, E. y C.A. Vegh, "Tax Base Variability and Procyclical Fiscal Policy", *National Bureau of Economic Research Working Paper*, N° 7499, Cambridge, Massachusetts, 2000.

Tapia, Heriberto, "Balance estructural del Gobierno central de Chile: análisis y propuestas", *CEPAL, Serie macroeconomía del desarrollo*, N° 25, 2003.

Titelman, D., E. Pérez-Caldentey y R. Minzer, "Una comparación de la dinámica e impactos de los choques de términos de intercambio y financieros en América Latina 1980-2006", Santiago de Chile, CEPAL, 2008.

