

**INIDEN**

INSTITUTO DE INVESTIGACION  
PARA EL DESARROLLO  
Y LA DEFENSA NACIONAL



INSTITUTO DE ESTUDIOS  
INTERNACIONALES

# GOBERNABILIDAD Y DESARROLLO

BANCO MUNDIAL



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU  
FONDO EDITORIAL 1996

El Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) es la unidad académica de la Pontificia Universidad Católica del Perú, creado con la finalidad de promover y desarrollar estudios e investigación científica interdisciplinaria, contribuir a la identificación de los intereses específicos del Perú y América Latina frente a los diversos actores y problemas del escenario regional, hemisférico y mundial, brindar servicios de consultoría, arbitraje y asesoría en asuntos internacionales a instituciones públicas y privadas, nacionales o extranjeras, realizar actividades de difusión y promoción académica y apoyar la docencia y las publicaciones en temas internacionales.

El Instituto de Investigación para el Desarrollo y la Defensa Nacional (INIDEN) es una asociación civil de derecho privado, que tiene como objetivo principal la construcción y consolidación de la Paz Social y del Sistema Democrático en el Perú y en América, promoviendo que la vida de los Estados-Nación se sustente fundamentalmente en el consenso, como la mejor manera de garantizar el desarrollo y la defensa nacional. Por R.M. N° 1193 DE/EP ha sido reconocido por el Ministerio de Defensa como "entidad privada que contribuye con la Defensa Nacional a través de sus estudios e investigaciones".





GOBERNABILIDAD Y DESARROLLO

GOBERNABILIDAD  
Y DESARROLLO



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ  
FONDO EDITORIAL 1996



**INIDEN**

INSTITUTO DE INVESTIGACION  
PARA EL DESARROLLO  
Y LA DEFENSA NACIONAL



INSTITUTO DE ESTUDIOS  
INTERNACIONALES

# GOBERNABILIDAD Y DESARROLLO



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU  
FONDO EDITORIAL 1996



INSTITUTO DE ESTADÍSTICAS  
INTERNACIONALES

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
PARA EL DESARROLLO  
Y LA BUENA GOBERNANZA

1992 Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo  
BANCO MUNDIAL  
1818 H Street. N.W.  
Washington. D.C. 20433

GOBERNABILIDAD  
Y DESARROLLO

*Derechos Reservados*

Elaborado en los Estados Unidos de Norteamérica  
Primera Edición. Abril 1992.

Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresados en el presente estudio son exclusivos de los autores y no podrán ser atribuidos de manera alguna al Banco Mundial, a sus organizaciones afiliadas o a los miembros de su Directorio o a los países que ellos representan.

En el presente libro, las referencias al Banco Mundial incluyen tanto al Banco internacional para la Reconstrucción y Desarrollo (BIRD) como a la Asociación Internacional del Desarrollo (AID).

ISBN 0-8213-2094-7

FONDTICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU



## CONTENIDO

NOTA DE LOS EDITORES .....	11
PRÓLOGO A LA TRADUCCIÓN AL CASTELLANO .....	13
AGRADECIMIENTOS .....	19
PREFACIO .....	21
INTRODUCCIÓN Y RESUMEN .....	23
LA NATURALEZA DEL PROBLEMA .....	31
• El Rol de los Gobiernos .....	31
• Cuando la Gobernabilidad Falla .....	35
MEJORANDO LA ADMINISTRACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO .....	41
RENDICIÓN DE CUENTAS .....	43
• La Naturaleza y el Ambito de la Rendición de Cuentas .....	43
• Rendición de Cuentas a Nivel Micro .....	45
– Rendición de Cuentas en el Desempeño Económico .....	47
• Descentralización: El Enlace Macro-Micro .....	49
• Rendición de Cuentas a Nivel Macro .....	51
– Mecanismos para Cambiar de Preferencias .....	52
– Mecanismos de Expresión .....	53
– Organizaciones Gubernamentales y No Gubernamentales .....	54

– Rol del Banco Mundial en la Promoción de Mecanismos para el cambio de Referencias y Oportunidad de Expresión .....	55
MARCO LEGAL PARA EL DESARROLLO .....	59
• Un conjunto de Leyes conocidas previamente .....	60
• Normas actualmente en vigor .....	62
• Asegurar la Aplicación de la Ley .....	63
• Resolución de Conflictos .....	65
• Procedimientos de Enmienda .....	66
INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA .....	69
• Información, Transparencia y Eficiencia Económica .....	70
• Prevención de la corrupción .....	72
• El Tema del Gasto Militar .....	75
• Capacidad de Diseminación y Análisis .....	76
RESUMEN DEL ROL DEL BANCO MUNDIAL .....	79
• Rendición de Cuentas .....	80
• Marco Legal para el Desarrollo .....	81
• Información y transparencia .....	82
• Limitaciones .....	83
IMPLICACIONES PARA LAS PRÁCTICAS DEL BANCO MUNDIAL.....	87
• Temas de Estrategia de un país e implementación .....	89
• Implicaciones para la Investigación .....	93
REFERENCIAS .....	95
Recuadro 1 Reflexiones acerca de la Corrupción .....	97
Recuadro 2 El Proyecto de Desarrollo Contable en Indonesia .....	101
Recuadro 3 Descentralización en Polonia y Rumania .....	103

Recuadro 4	El Programa de Irrigación Comunal en las Filipinas .....	107
Recuadro 5	La Participación en el Desarrollo y el Banco Mundial.....	109
Recuadro 6	Mejorando la Rendición de Cuentas en los Proyectos Ambientales .....	113
Recuadro 7	Comunicación de sus Leyes .....	117
Recuadro 8	Inconsistencias Legales en Europa del Este y en Africa .....	119
Recuadro 9	Aplicación de una Ley .....	121
Recuadro 10	Reforma del Marco Regulador .....	123
Recuadro 11	Perfeccionamiento del Poder Judicial en Bangladesh .....	125
Recuadro 12	Transparencia en el Gobierno: “Los Diez Mandamientos” en un País Africano de la Sub-Región del Sahara .....	127
Recuadro 13	Modificación de las Políticas para el Procedimiento de Adquisiciones y Prácticas en Europa del Este .....	131



## NOTA DE EDITORES

El Instituto de Investigación para el Desarrollo y la Defensa Nacional (INIDEN) y el Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú, se complacen en presentar a la comunidad académica el libro *Gobernabilidad y Desarrollo*, publicación del Banco Mundial que ha sido especialmente traducida al castellano a fin de ser difundida entre los diferentes sectores de opinión de la sociedad peruana.

Este libro pretende demostrar que tanto la administración eficiente y responsable del sector público, como la transparencia y consistencia de las políticas diseñadas, son de gran importancia para la eficiencia de los mercados y los gobiernos, y por tanto para el desarrollo económico.

La buena gobernabilidad es de importancia capital para poder crear y mantener un ambiente que fomente el desarrollo sostenible y equitativo, como un complemento esencial de las sólidas políticas económicas.

En este sentido, conscientes de la creciente importancia del tema de la gobernabilidad democrática en nuestro país, creemos que publicaciones como la que se presenta en esta oportunidad resultan particularmente relevantes, pues no sólo permiten tomar conciencia sobre la naturaleza del problema, sino que alientan la búsqueda de mayores y mejores soluciones.

No queremos concluir esta nota sin agradecer de manera particular al Banco Mundial por habernos autorizado la traducción y publicación de esta obra.

Lima, 8 de abril de 1996

Fabián Novak Talavera  
Director  
IDEI

Juan Antonio Aguirre Roca  
Presidente  
INIDEN

## **PRÓLOGO A LA TRADUCCIÓN AL CASTELLANO**

A mediados del decenio de 1990, los temas de la gobernabilidad y del buen gobierno se han convertido en preocupación central de la amplia gama de instituciones financieras internacionales, organismos políticos multilaterales y de organizaciones no gubernamentales que operan en el ámbito internacional.

Las instituciones financieras internacionales, y en particular el Banco Mundial, han puesto énfasis en el manejo eficiente de la economía, argumentando que la transparencia, la rendición de cuentas, la observancia de la ley y el ejercicio responsable de la función pública son necesarios para el buen desempeño económico. Los organismos políticos internacionales han destacado el respeto a los derechos humanos, la vigencia de las instituciones y prácticas democráticas, y la necesidad de evitar conflictos armados. Por su parte, las organizaciones no gubernamentales han privilegiado cuestiones tales como el respeto a los derechos humanos, la preservación del medio ambiente y las reivindicaciones de grupos indígenas.

El surgimiento de la gobernabilidad como tema de preocupación para las entidades internacionales se deriva, en gran medida, de los problemas que enfrentaron las democracias occidentales hacia mediados del decenio de los setenta. En esta época empezó a ponerse en evidencia la limitada capacidad de respuesta de las instituciones políticas en Europa, Norte América y Japón para enfrentar las crecientes exigencias sociales y la diversidad de intereses que era necesario conciliar para lograr el buen gobierno. De mane-

ra más dramática, el colapso del totalitarismo en Europa Oriental y la ex-Unión Soviética hacia fines del decenio de los ochenta puso sobre el tapete los temas de legitimidad, eficacia y eficiencia de los regímenes políticos en el marco de un orden internacional que está experimentando profundas transformaciones.

Durante los años ochenta la gobernabilidad surgió como tema de preocupación en los países en desarrollo por una diversidad de razones: en América Latina debido a la transición del autoritarismo hacia la democracia y a la introducción de profundas reformas en la política económica; en Africa y parte de Asia debido a la incapacidad de mejorar los niveles de vida de la población después de varios decenios de independencia política; en el Medio Oriente debido al auge del fundamentalismo islámico y a los conflictos entre los gobiernos autocráticos y las demandas de participación popular; y en los países de rápido crecimiento en el Sudeste Asiático debido a que las mejoras económicas han generado fuertes presiones para reformar los sistemas políticos, y para hacerlos más abiertos y democráticos.

En la actualidad se puede apreciar una convergencia de preocupaciones por los temas de gobernabilidad y buen gobierno en los países industrializados, en los países en desarrollo y en los organismos internacionales. Más aún, luego de la caída del Muro de Berlín y del fin de la Guerra Fría estos temas se asocian en forma cada vez más estrecha con el funcionamiento de los sistemas democráticos y el pleno ejercicio de las libertades políticas, todo esto orientado hacia el logro de objetivos de desarrollo humano sustentable. De múltiples maneras y en una gran diversidad de situaciones, al finalizar el Siglo XX la humanidad está explorando nuevos caminos para hacer que el buen gobierno y la gobernabilidad democrática se extiendan por todo el planeta.

El texto que sigue a continuación, Gobernabilidad y Desarrollo, es el primer intento que realizó el Banco Mundial para referirse en forma oficial y directa a este complejo tema. Como todo documento de política de esta institución, fue sometido a un largo y riguroso proceso de consulta, y refleja una posición institucional que armoniza una variedad de puntos de vista al interior del Banco

Mundial. Tuve la oportunidad de participar en el grupo de trabajo que dirigió mi ex colega Sarwar Lateef, sobre todo en las etapas iniciales.

Sin embargo, la primera vez que el Banco Mundial se refirió explícitamente al tema de gobernabilidad fue en el informe *De la Crisis al Desarrollo Sostenible*, que presentó una perspectiva de largo plazo sobre el desarrollo en África al sur del Sahara, y que se publicó en 1989. Este trabajo trató de responder la pregunta de por qué no habían logrado desarrollarse estos países, en muchos casos pese a que habían recibido cuantiosos préstamos y donaciones, y a que habían adoptado las políticas económicas recomendadas por el propio Banco Mundial. La respuesta se centró en falta de capacidad de gestión pública, la debilidad de las instituciones, y la necesidad de un mejor balance entre gobernantes y gobernados. "La iniciativa del sector privado y los mecanismos de mercado son importantes, pero deben ir acompañados de la buena gobernabilidad -un servicio público eficiente, un sistema judicial confiable, y una administración que responda al público y le rinda cuentas"<sup>1</sup>. Una vez planteado el problema en estos términos, fue necesario para el Banco Mundial desarrollar en mayor detalle su propia concepción de lo que es la gobernabilidad, para lo cual se conformó el grupo de trabajo que preparó en 1991-1992 el informe que sigue.

Las discusiones iniciales en el grupo de trabajo trataron el tema de hasta qué punto debería el Banco Mundial intervenir en asuntos que se percibían claramente como políticos. Los estatutos del Banco Mundial le impiden tomar en cuenta consideraciones estrictamente políticas en sus actividades, y específicamente en la evaluación de sus préstamos. Sin embargo, dejan abierta la posibilidad de considerar aquellos factores no económicos que inciden directamente sobre el desempeño de los proyectos financiados con sus préstamos. El destacado jurista internacional Ibrahim Shihata, vice-presidente y asesor jurídico del Banco Mundial, preparó una

---

1. World Bank, *Sub-Saharan Africa, From Crisis to Sustainable Growth: a Long-Term Perspective Study*, Washington, D.C. 1989, p. XII.

serie de informes que acotaron el espacio de acción para esta institución en el campo de la gobernabilidad. El informe que sigue refleja sus contribuciones en este sentido.

Si bien este trabajo del Banco Mundial constituye un avance significativo en el proceso de vincular el desempeño económico con factores de orden institucional y político, dejan aun un gran espacio por cubrir. Por ejemplo, desde el punto de vista que hemos sugerido en *Democracia y Buen Gobierno*<sup>2</sup>, la idea de gobernabilidad se refiere al ejercicio eficiente, eficaz y legítimo del poder y la autoridad para el logro de objetivos sociales y económicos. El concepto de gobernabilidad está asociado a la noción de eficiencia, en el sentido de alcanzar los objetivos de gobierno en forma transparente y sin dispendio de recursos; a la de eficacia, en el sentido de lograr estos objetivos manteniendo la estabilidad y la credibilidad de las instituciones y el sistema político; y a la de legitimidad, en el sentido de que, sujetos a ciertos límites establecidos de antemano, la ciudadanía reconoce el derecho de los gobernantes a ejercer el poder y la autoridad, y se identifica con las instituciones del Estado. A su vez estas características se vinculan estrechamente con la democracia.

Este último aspecto merece ser destacado en forma especial. A lo largo de los últimos decenios, la preocupación por la gobernabilidad no ha estado necesariamente asociada a la afirmación de las prácticas democráticas. Las primeras aproximaciones a este tema pusieron énfasis en la capacidad de ejercer el poder político con eficiencia, más que en la vigencia de regímenes políticos democráticos. En algunos casos se llegó a contraponer las nociones de democracia y gobernabilidad, arguyendo que las prácticas democráticas dificultan la introducción de reformas económicas, sociales y políticas, ya que éstas afectan los intereses de los grupos de poder. Considerando que algunos funcionarios del Banco Mundial compartían, en cierta medida, estos puntos de vista, es muy

---

2. Francisco Sagasti, Pepi Patrón, Nicolás Lynch y Max Hernández. *Democracia y Buen Gobierno: Informe Final del Proyecto AGENDA Perú*, Lima, Editorial Apouo, 1995.

importante que el informe que sigue se haya centrado en cuestiones puntuales vinculadas a la eficiencia gubernamental -tales como gestión pública, rendición de cuentas y fiscalización, gastos militares, marco legal para el desarrollo, e información y transparencia- y no haya incursionado en el difícil asunto de las relaciones entre régimen político y desempeño económico y social.

La experiencia histórica ha demostrado que no existe contradicción alguna entre la eficiencia en el ejercicio del poder y las prácticas democráticas. Por el contrario, tanto en países industrializados como en desarrollo, las elecciones periódicas, la libertad de expresión, la transparencia en el ejercicio de la función pública, la participación ciudadana en la toma de decisiones, el diálogo con grupos opositores y la formación de amplios consensos operativos se han vuelto indispensables para el ejercicio eficiente y eficaz del poder político. Las contribuciones recientes a los temas de la gobernabilidad y el buen gobierno destacan la importancia de las instituciones democráticas, no solo con un fin en si mismo, sino como un medio para alcanzar los objetivos económicos y sociales.

Si bien no podemos esperar que los organismos internacionales, entre ellos el Banco Mundial, se hagan cargo de promover la democracia y el buen gobierno -algo que es responsabilidad nuestra y nos compete a todos los ciudadanos- es importante que se tome conciencia de lo mucho que pueden hacer para mejorar la eficiencia de la gestión gubernamental y para acercar a la ciudadanía a su gobierno. El texto adjunto es una demostración de los avances en el pensamiento y la práctica del Banco Mundial en esta dirección.

Lima, abril de 1996

Francisco R. Sagasti



## AGRADECIMIENTOS

El presente libro se basa en el trabajo realizado por un grupo de trabajo del Banco Mundial encabezado por Sarwar Lateef. El núcleo de este grupo de trabajo estuvo constituido por Coralie Bryant, Randolph Harris, Paul Isenman, Geoffrey Lamb, Andrés Rigo, Mary Shirley, y el propio jefe del grupo, la apropiada coordinación del trabajo efectuado fue factor decisivo para la preparación de esta publicación.

Estos esfuerzos están vinculados al trabajo sobre delimitación de responsabilidades llevado a cabo por Samuel Paul, y al de Hans Jürgen Gruss y Andrés Rigo acerca del imperio de la ley. Deborah Brautigam profesora asistente de política y desarrollo de la Universidad de Columbia, efectuó una revisión de la literatura existente en relación al ejercicio del gobierno comentando el borrador in extenso. La contribución de los funcionarios regionales del Banco fue coordinada por Mamadou Dia (Región Africana), Daniel Ritchie (Región Asiática), Stephen Heyneman y Anthony J. Pellegrini (Regiones Europea y del Asia Central, Medio Oriente y Africa del Norte), y Shahid Chaudhry (Región Latinoamericana y del Caribe).

Asimismo, otros funcionarios del Banco aportaron ideas y sugerencias, comentando acerca del avance del trabajo. El apoyo secretarial fue proporcionado por Lynette Alemar, Sonia Benavides, María Estrella, Marjorie Pavia, y Amelito Velasco. La edición del folleto corrió por cuenta de Alfred Imhoff.



## INTRODUCCIÓN RESUMEN

### PREFACIO

La buena gobernabilidad es el complemento esencial de una buena política económica. Tanto la administración eficiente y responsable del sector público, así como la transparencia y consistencia de las políticas diseñadas, son de gran importancia para la eficiencia de los mercados y los gobiernos, y por tanto para el desarrollo económico. El creciente interés que presta el Banco a los temas relacionados con la gobernabilidad forma parte importante de nuestros esfuerzos destinados a la promoción de un desarrollo sostenible y con equidad.

Esta publicación se basa en la investigación efectuada por el grupo de trabajo del Banco para 1991, el cual abordó temas vinculados a la gobernabilidad dentro de los alcances del mandato del Banco. Suscribo el mensaje central del libro por lo que considero de suma importancia que se fomente un debate amplio y se discutan los importantes temas abordados.

Lewis T. Preston  
Presidente  
Banco Mundial  
Abril de 1992



## INTRODUCCIÓN Y RESUMEN

En este libro la gobernabilidad está definida como la manera en la que se ejerce el poder en lo tocante a la administración de los recursos sociales y económicos de un país en aras de su desarrollo. Para el Banco Mundial, la eficaz gobernabilidad es sinónimo de una sólida gestión para el desarrollo. La experiencia del Banco ha demostrado que si bien los programas y proyectos que contribuyen a financiar pueden ser técnicamente viables, estos fallan en dar los frutos esperados por razones vinculadas a la calidad de las acciones gubernamentales. Las reformas legales, pese a su urgencia, pueden frustrarse si es que las nuevas leyes no son puestas en vigor de manera consecuente, o en caso que se presenten demoras en su implementación. Los esfuerzos orientados a estimular la producción privada y fomentar el crecimiento sustentado en las fuerzas del mercado pueden no prosperar a menos que los inversionistas cuenten con reglas claras, y con instituciones que contribuyan a disminuir la incertidumbre en relación a las futuras acciones del gobierno. Las trascendentales reformas en el gasto público pueden sufrir contratiempos si los sistemas de rendición de cuentas son tan débiles que las políticas fiscales no pueden ser implementadas o analizadas, o si los inadecuados sistemas de adquisiciones favorecen la corrupción y distorsionan las prioridades de la inversión pública. La incapacidad para comprometer a los beneficiarios y demás partes involucradas en el diseño e implementación de los proyectos puede atentar decisivamente contra su sostenibilidad.

Estos ejemplos sirven para ilustrar un punto más general; la

buena gobernabilidad es de importancia capital para poder crear y mantener un ambiente que fomente un desarrollo sostenible y equitativo, y es un complemento esencial de las sólidas políticas económicas. Los gobiernos juegan un papel determinante en la provisión de bienes públicos. Son ellos quienes establecen las reglas que posibilitan el eficiente funcionamiento de los mercados, y lo que es hasta cierto punto discutible, corrigen los fracasos del mercado. Para poder desempeñar este rol se necesitan ingresos y agentes que recauden los ingresos percibidos, a fin de que estos se traduzcan en bienes públicos. Esto, resulta problemático y a su vez presupone sistemas de rendición de cuentas, información adecuada y confiable, así como eficiencia en la administración de recursos y la prestación de servicios públicos.

No existe la seguridad que los marcos institucionales idóneos para el crecimiento y el alivio de la pobreza surjan espontáneamente. El surgimiento de dichos marcos institucionales de este tipo requiere tanto de incentivos como de la adecuada capacidad institucional para crearlos y mantenerlos. Juntamente con otras instituciones financieras y de asistencia, el Banco Mundial está comprometido en apoyar a los países en desarrollo en la construcción, de estos incentivos y el desarrollo de esta capacidad. Así, por ejemplo, el trabajo del Banco se ha ampliado su cobertura del tema de la gestión del sector público. Ha pasado de prestar asistencia para el fortalecimiento de aquellas entidades vinculadas al manejo de proyectos a abordar aquellas limitaciones sistémicas de la buena gestión pública, como es el caso de la fragilidad de la administración pública, la estructuras de sueldos y salarios, y la idoneidad de los organismos centrales encargados de la formulación de políticas. Este enfoque ampliado viene siendo también implementado en otras áreas del gobierno, como es el caso de aquellas acciones tendientes a la definición de rendición de cuentas y al fortalecimiento del marco legal.

En este libro se identifican cuatro áreas de gobernabilidad que se encuentran dentro del ámbito del mandato del Banco; gestión pública, rendición de cuentas, marco legal para el desarrollo, e información y transparencia. El énfasis se ha puesto en las tres últimas áreas, analizando temas de interés para el Banco, dando

ejemplos de la experiencia del Banco y del manejo óptimo de cada área.

El trabajo del Banco en temas vinculados a la gobernabilidad es selectivo, habida cuenta tanto de las limitaciones legales y de recursos que confronta, como de los límites naturales a la acción de toda institución externa, que trabaja en áreas en las cuales los principales determinantes son las decisiones nacionales y el compromiso del gobierno. Esto a su vez implica la concentración de los esfuerzos del Banco en aquellos países en los cuales éstos tienen posibilidades de resultar exitosos, y donde existe una percepción, compartida acerca de su necesidad. El éxito dependerá también del grado en el cual este trabajo refleje las necesidades institucionales del país, su historia, su economía política, y las peculiaridades de su sociedad. Cuando el compromiso del gobierno con un manejo apropiado para el desarrollo es dudoso, el fomento por parte del Banco de un diálogo abierto sobre el marco general de desarrollo puede ser un hito precursor del cambio. Cuando este diálogo no es fructífero, no sólo la evaluación del Banco acerca de la gestión del desarrollo y su eficacia se ven afectadas, también lo es la naturaleza hacia el país en cuestión. Así, el trabajo del Banco en lo tocante a la gobernabilidad debe estar inspirado en una perspectiva de largo plazo de la estrategia de desarrollo del país y sus posibilidades de conseguir resultados sostenibles.

El interés del Banco Mundial en los temas vinculados a la gobernabilidad proviene de su preocupación por la efectividad de los esfuerzos para el desarrollo que apoya. En general, la gobernabilidad puede ser definida como «el ejercicio de la autoridad, control, administración, capacidad de gobierno». Una definición de mayor interés para los fines del Banco establece que se trata de «la manera en la cual el poder es ejercido en la administración de los recursos económicos y sociales de un país en aras del desarrollo».<sup>1</sup> De lo cual se desprende que la preocupación del Ban-

---

1. Ambas definiciones se extraen de: Webster's New Universal Unabridged Dictionary (Londres Douet & Baber, 1979). La gobernabilidad en general tiene tres aspectos diferentes:

co por las buenas políticas para el desarrollo e extiende más allá de la construcción de una capacidad de gestión del sector público, abarca el fomento del establecimiento de reglas e instituciones que hagan posible un marco de trabajo predecible y transparente para el desenvolvimiento de los asuntos públicos y privados, promoviendo la rendición de cuentas en temas vinculados a la gestión económica y financiera.

Los temas vinculados a la capacidad del sector público son discutidos en detalle en *Reforma de la Gestión del Sector Público; Lecciones Basadas en la Experiencia* (Banco Mundial 1991c), al cual se hará mención muy brevemente en el presente libro. En este trabajo el énfasis está en la administración de los recursos para el desarrollo en general, haciendo especial énfasis en la rendición de cuentas y en el marco legal para el desarrollo, así como en el acceso a la información y la transparencia.

En su memorándum legal, el Asesor General del Banco definió «el marco legal para la acción del Banco en estos temas, como un prelude de cualquier análisis futuro acerca de la manera en la que el Banco pueda actuar operativamente» (Shihata 1991). Vista la limitada experiencia operativa del Banco en el tema de la gobernabilidad, con la sola excepción de la gestión del sector público, en esta revisión inicial se definen conceptos básicos evaluando la experiencia del Banco a la fecha. En el folleto se citan las prácticas óptimas, resaltándose aquellos temas que han ido surgiendo a medida que el Banco ha abordado una gama más amplia de temas en relación a la gobernabilidad.

- 
- a) La forma del regimen político (parlamentario o presidencial, militar o civil y autoritario o democrático);
  - b) Los procesos por los cuales la autoridad es ejercida en el manejo de los recursos sociales y económicos de un país;
  - c) La capacidad de los gobiernos para diseñar, formular e implementar políticas y, en general, para disolver las funciones del gobierno. El primer aspecto escapa claramente del mandato del Banco. El enfoque del Banco está, por lo tanto, en el segundo y tercer aspectos.

Los temas vinculados a la gobernabilidad no son nuevos para el Banco Mundial. El Banco, en tanto institución para el desarrollo, ha abordado estos temas desde su creación. Sin embargo, el crecimiento relativamente óptimo de los países en vías de desarrollo entre 1965 y 1980 tendió a ocultar los problemas de fondo vinculados con la gobernabilidad, los cuales afectan el uso eficiente de los recursos retardando los esfuerzos de ajuste en respuesta al cambiante entorno internacional. A principios de la década de los 80, a medida que el crecimiento experimentaba una marcada desaceleración y el mundo en desarrollo se veía afectado adversamente por la caída de los términos de intercambio, la emergencia de un clima de escasez relativa puso sobre el tapete el tema de la gobernabilidad en muchos países. Al mismo tiempo, se hizo evidente que los préstamos para fines de inversión no podrían cumplir sus objetivos en ausencia de un marco apropiado para estas políticas.

Los préstamos para ajuste estructural y las reformas vinculadas a la gestión del sector público contribuyeron a crear un ambiente conducente al crecimiento. Estos temas estaban vinculados a la reducción de la intervención estatal por medio de políticas de incentivos, promover un uso más eficiente de los recursos públicos, y la reducción de los déficit fiscales, abordando así —de manera indirecta— aquellos temas vinculados a la gobernabilidad que afectan directamente la administración de recursos. Pese a algunos éxitos esperanzadores con los préstamos de ajuste y la reforma del sector público, el ambiente imperante presenta serias deficiencias en muchos casos. Por consiguiente, la mayor efectividad de las inversiones respaldadas por el Banco y de las reformas políticas depende, en estos casos, de las mejoras por realizar en el marco institucional con miras al perfeccionamiento de la administración para el desarrollo.

En el caso de algunos prestatarios del Banco, la efectividad, tanto del ajuste como de las inversiones efectuadas, se ve afectada por factores vinculados a la deficiente administración para el desarrollo. Entre estos están la debilidad de las instituciones, la falta de un marco legal apropiado, la precariedad de los sistemas de reporte y auditoría, intervenciones arbitrarias, políticas erráticas e inesta-

bles, decisiones de capilla; lo cual es el caldo de cultivo de la corrupción y el dispendio. En aquellos países en los que la corrupción ha incidido negativamente en el desarrollo, el favoritismo enquistado en el gobierno se ha puesto de manifiesto en decisiones que a la postre se han traducido en elefantes blancos, contrayendo un endeudamiento externo excesivo. Se crearon monopolios, los cuales fueron repartidos entre los amigos de los poderosos de turno, con gran perjuicio económico para el país. En otros países el avance hacia las reformas políticas se ha visto afectado por la incertidumbre reinante para las inversiones. En algunos países que han adoptado políticas realistas de precios relativos, la respuesta esperada del sector privado se ha visto inhibida por la incongruente actitud antiempresarial puesta de manifiesto por algunas dependencias gubernamentales, por inconsistencias entre las nuevas políticas gubernamentales y el marco legal imperante, o por la discriminación manifiesta hacia determinados grupos étnicos que cuentan con un sector empresarial fuerte. En Europa Oriental, la inexistencia de un marco legal que posibilite el desarrollo del sector privado constituye un gran obstáculo para el proceso de privatización y la llegada de nuevas inversiones. En algunos países latinoamericanos, la rápida descentralización ha excedido la capacidad de respuesta de los sistemas de reporte y las instituciones de la administración pública, a nivel estatal o local, lo cual a su vez se ha traducido en déficit fiscales insostenibles.

Los primeros en articular la preocupación del Banco en este sentido fueron aquellos funcionarios del Banco con responsabilidades en el área africana, lo hicieron a través del libro titulado *Sub-Sahar en Africa: From Crisis to Sustainable Growth: A long-Term Perspective Study* (World Bank 1989), en él se discute con franqueza «la crisis del ejercicio del gobierno».<sup>2</sup> Este libro estimuló el debate de los temas vinculados a la gobernabilidad en general, y en el Banco en particular, en la medida en que están vinculados al desarrollo económico, el mismo que se viene llevando a cabo en

---

2. Este debate en sí fue propiciado por las críticas en los primeros borradores de este libro a partir de los revisores africanos quienes consideraron que este tema debía ser divulgado.

los países desarrollados y en desarrollo. Otro estímulo ha proveni-  
do de los rápidos cambios políticos acontecidos en Europa Oriental,  
América Latina, y en partes de Asia y Africa. Estos cambios  
han estado acompañados de una redefinición del rol del estado, lo  
cual a su vez refleja la mayor preocupación por la creación de un  
ambiente propicio para el desarrollo, una mayor participación del  
sector privado, la reducción de la participación directa del estado  
en actividades productivas y comerciales, así como la devolución  
de poder del gobierno central a los gobiernos locales. Todos estos  
cambios han estado asociados por lo general con difíciles procesos  
de reforma económica y ajuste macroeconómico: lograr un consen-  
so político en apoyo de estas reformas requiere de una gran habili-  
dad por parte del gobierno. Debido a la naturaleza de su función  
el Banco ha estado muy involucrado en este amplio proceso de re-  
formas, por lo que los gobiernos vienen recurriendo más y más a  
él. En busca de asistencia para el manejo de una amplia gama de  
temas económicos, incluyendo el marco legal y los sistemas de ad-  
quisiciones y rendición de cuentas financieras.

Las instituciones que proporcionan préstamos bilaterales y las  
agencias de desarrollo no han permanecido impasibles a las críticas  
formuladas contra la ayuda que se brinda a gobiernos que han su-  
primido la democracia, tienen un récord pobre en el campo de los  
derechos humanos, o son percibidos como corruptos. Estas agen-  
cias han continuado una agenda más amplia en lo concerniente a  
la gobernabilidad a través de los canales políticos.

El mandato del Banco Mundial, tal como está expresada en  
sus Estatutos y es puesta en práctica, consiste en la promoción de  
un desarrollo económico y social que sea sostenible; de ahí que su  
preocupación por la gobernabilidad deba inspirarse en este manda-  
to. El memorándum del Asesor General identificó cinco aspectos  
del ejercicio del poder que se encuentran mas allá del mandato del  
Banco; el Banco no puede ser influenciado por la orientación polí-  
tica de un miembro, no puede interferir en la política o la actitud  
del miembro, no puede ser influenciado en sus decisiones por fac-  
tores políticos a no ser que estos tengan un efecto económico in-  
soslayable, por lo que los funcionarios del Banco no pueden basar  
sus juicios en las posibles reacciones de algún o algunos miembros

del Banco. En este memorándum se sugiere luego que la gobernabilidad podría, no obstante, ser de importancia para el trabajo del Banco si es que se le entiende en términos del buen orden y la disciplina indispensables para el manejo de los recursos de un país. Por ende, bien podría darse el caso que le Banco abogue, por ejemplo, por la reforma de la administración pública, la reforma del marco legal, y la rendición de cuentas de los fondos públicos, así como la disciplina fiscal (Shihata 1991).

En la siguiente sección del presente trabajo se describe la naturaleza del problema de la gobernabilidad desde la perspectiva del Banco. En las siguientes secciones se analizan tanto las cuatro dimensiones claves de la gobernabilidad, como la experiencia del Banco con cada una de ellas; gestión del sector público, rendición de cuentas, marco legal para el desarrollo, información y transparencia. En las últimas secciones se discute el papel del Banco, así como las implicaciones para el funcionamiento del Banco señalando los siguientes pasos a dar en esta dirección.

## LA NATURALEZA DEL PROBLEMA

### *El Rol de los Gobiernos*

Aún en sociedades con una fuerte orientación de mercado, sólo el gobierno puede proporcionar dos tipos de bienes públicos; reglas para el funcionamiento eficiente del mercado e intervenciones correctivas ahí donde el mercado ha fracasado (McLean 1987: 19-21). En lo tocante a las reglas, la producción y la inversión se ven obstaculizadas, y el desarrollo detenido, ante la carencia de instituciones y del marco que les sirve de soporte, el cual es proporcionado por el estado cuando da y hace cumplir las reglas, impone la ley y el orden y garantiza los derechos de propiedad (Eggertson 1990). Esto se debe a que los altos «costos de transacción» (vale decir, el costo de negociar, supervisar y ejecutar los contratos) inhibirían estas actividades. Compensar los fracasos del mercado no es nada fácil. Durante los '70 los gobiernos se apoyaron justamente en este raciocinio, incurriendo en políticas e inversiones equivocadas, pese a que su propia política de intervención era responsable de los fracasos del mercado y de la insatisfactoria tasa de retorno de las inversiones. Hoy en día los gobiernos reconocen la necesidad de una mayor cautela, adoptando acciones que «favorecen al mercado» para afrontar estos problemas. Además el estado desempeña un rol primordial en la prestación de servicios de salud, educación e infraestructura básica, en particular cuando estos servicios están dirigidos a los sectores meos favorecidos de la población y no son proporcionados por el sector privado. Una fuerza laboral bien educada y una infraestructura apropiada son de-

terminantes de importancia capital de la calidad de la inversión privada.

Sin embargo, para financiar estos gastos el estado necesita ingresos. El estado además necesita de «agentes» que recauden los impuestos pagados por la población, así como generar y proveer los servicios esenciales (como salud, educación y marco legal<sup>3</sup>). Esto a su vez, requiere la existencia de sistemas de rendición de cuentas, tanto dentro del gobierno, como del gobierno para con aquellos a quienes sirve. Para que el sistema funcione se requiere necesariamente un flujo de información apropiado y confiable; sin él las reglas no son conocidas, la rendición de cuentas es mínima, las incertidumbres son excesivas. Por ende, la definición de responsabilidades, reglas conocidas por la colectividad, información y transparencia son los elementos necesarios para una apropiada administración para el desarrollo. Lo (Masaún) que es más, el marco institucional necesario para la provisión de estos bienes públicos debe ser administrado eficientemente.

Los consensos institucionales que funcionan en la práctica pueden variar de país en país, dependiendo de sus tradiciones culturales y evolución histórica, ellos seguirán evolucionando a medida que su economía crezca y se torne más compleja e integrada con los mercados internacionales. En el caso del marco institucional, la madurez tarda largo tiempo en desarrollarse, pese a ello no existe garantía alguna que aquellos consensos que fomenten el crecimiento económico y el alivio de la pobreza se producirán. Bien podría darse el caso que el estado se comporte como un depredador o ponga en práctica estrategias que atenten contra los derechos de propiedad. Sus agentes pueden observar una actitud oportunista y dedicarse a «buscar ingresos». ¿Porqué algunos estados se comportan de distinto modo que otros? ¿Cuáles son las condicio-

---

3. Esto da lugar al problema denominado mandante y mandatario, en relación a la forma como el mandante puede inducir eficazmente al mandatario a actuar en la forma que el mandante quisiera que actúe. Existe una amplia literatura en la «teoría del agente». Ver Eisenhardt (1989).

nes que hacen posible el éxito? La evidencia histórica dista mucho de ser contundente. Pese a ello economistas institucionales como Douglas North sostienen que las instituciones, definidas como «las reglas del juego en sociedad» (North 1990: 3)<sup>4</sup>, determinan la eficiencia de las economías. Las instituciones eficientes surgen cuando existen incentivos incorporados para la creación y respeto de los derechos de propiedad, definidos en el más amplio sentido. El ejemplo citado a menudo es el de los caminos encontrados seguidos por España e Inglaterra en el siglo XVII, cuando ambos países afrontaron graves crisis fiscales. El camino seguido por Inglaterra condujo a una explosión de actividad innovadora, el de España al ocaso de las mismas.

En Inglaterra, el Parlamento procedió a crear el Banco de Inglaterra, introduciendo además un sistema fiscal en el cual los gastos estaban ligados a los ingresos tributarios; la revolución fiscal que siguió a continuación no sólo restauró la solidez de las finanzas públicas, también sentó las bases para el establecimiento de un mercado privado de capitales. Las consecuencias inmediatas fueron la mayor solidez de los derechos de propiedad, el desmantelamiento de las restricciones mercantilistas, así como la liberación de las firmas textiles de las restricciones impuestas por los gremios, aunadas a las nuevas oportunidades de negocios en los mercados nacionales e internacionales. La expansión de los mercados y la ley de patentes actuaron como desencadenantes de la actividad innovadora...

En España, la sucesión de bancarrotas registradas entre 1557 y 1647 fueron combinados por los desesperados esfuerzos para evitar el descalabro total. La guerra, la iglesia y la administración del complejo sistema burocrático eran las organizaciones que más se

---

4. North escribe una descripción importante entre instituciones y organizaciones. «Las instituciones junto con las limitaciones estándares de la teoría económica determinan las oportunidades en una sociedad. Las organizaciones son creadas para sacar ventaja de aquellas oportunidades; a medida que la organización evoluciona, éstas transforman a las instituciones». (North, 1990: 7).

habían desarrollado, por lo que el sacerdocio, la milicia y el foro brindaban las mejores posibilidades de éxito en España. La expulsión de los moros y judíos, así como la fijación de límites al precio de la tierra y el trigo, la confiscación de las remesas de plata a los mercaderes de Sevilla (los cuales fueron compensados con los denominados juros, virtualmente carentes de valor) fueron medidas que desalentaron las actividades productivas. [North 1990: 114-15]

Estos contrastes históricos ilustran la importancia del desarrollo de las «características institucionales de base» de las distintas sociedades. Los economistas institucionales puntualizan que para una comprensión cabal de las razones de estas diferencias es necesario conocer la forma en que interactúan los patrones culturales, las normas formales y las instituciones.

Los especialistas difieren en su interpretación del rol de la cultura en la estructuración de las instituciones y las normas. Hay quienes afirman que la importancia de las divergencias culturales disminuye a medida que los principios de la economía de mercado va transformando paulatinamente a la sociedad. Otros en cambio, citando el ejemplo del Japón, hacen hincapié en el hecho que las normas y valores inherentes al consenso y la reciprocidad pueden morigerar los rasgos impersonales del mercado, y que la cultura nacional va moldeando en el largo plazo y de modo muy específico no sólo los aspectos estrictamente legales sino también a las instituciones que constituyen la quintaesencia para el funcionamiento del mercado. Ambos enfoques no carecen del todo de fundamento y se trata más bien de una cuestión de matiz.

Esta discusión acerca de la gobernabilidad debe, por tanto, tomar en consideración las diferencias culturales. Los conceptos que se discuten en este folleto tienen diversos significados para las diferentes culturas<sup>5</sup>. Así por ejemplo, el concepto de «contrato»

---

5. Lucien Pye argumenta persuasivamente que «la cultura no es un asunto de regla de irracionalidad» en tanto se oponga al comportamiento racional objetivo, debido a que el carácter de los juicios racionales varía con el tiempo y el lugar. El sentido común existe en

el cual constituye el aspecto medular de la rendición de cuentas y la noción del imperio de la ley, presuponen de manera implícita que los derechos y obligaciones ejercitados en determinado momento a través de determinado instrumento legal (el contrato), serán honrados en determinado momento por las partes involucradas. La percepción de la importancia relativa de los acuerdos contractuales frente a otros derechos y obligaciones puede presentar matices culturales; estos podrían incluir -por ejemplo- fuertes lazos de tipo étnico o de parentesco. Las normas sociales pueden reflejarse, por ejemplo, en la actitud hacia la evasión tributaria o en aquellos casos en los que exista conflicto de intereses.

La diseminación de sistemas políticos y jurídicos moldeados en base a la tradición occidental puede conducir a la coexistencia de dos conjuntos de normas e instituciones cuando se trata de temas vinculados a los derechos y obligaciones en general, donde los conceptos occidentales de imperio de la ley, derechos de propiedad privada y contratos han sido superpuestos a conceptos como «consenso», «propiedad comunal» y «reciprocidad», los cuales han evolucionado durante largo tiempo en entornos culturales no occidentales. Si bien estas formas distintas de institucionalización de los derechos y obligaciones pueden o no interferir con el funcionamiento de las instituciones económicas modernas, tales como el mercado, es importante no pasarlas por alto al momento de introducir reformas políticas y crear instituciones.

### ***Cuando la Gobernabilidad Falla***

Las características institucionales, punto de partida de la admi-

---

todas las culturas pero no es igual en todas. Los sentimientos cambian, los juicios acerca de (ilegible), las expectativas respecto a las formas diferentes de poder que puedan o no cumplirse están todas influenciadas por las tendencias culturales... La gente persiste en sus formas culturales, no por algún sentimiento incierto de su legado y tradición históricos sino porque su cultura es parte de su personalidad (Pye 1985).

nistración para el desarrollo, por tanto, varían considerablemente entre países, lo que no permite una fácil generalización. Tampoco es práctico intentar definir una taxonomía, por ejemplo; catalogar a los estados en base a su forma de gobierno. Esta complejidad tiene su origen tanto en la particular influencia ejercida por factores históricos, geográficos y culturales sobre las normas e instituciones, como en la naturaleza multidimensional del concepto de gobernabilidad. De esto se desprende que todo país se encuentra en un nivel distinto de desarrollo político, económico y social, el cual es a su vez consecuencia y contraparte de toda una gama de factores históricos, geográficos y culturales. Algunos de los prestatarios del Banco Mundial han tenido un éxito relativo en la creación de normas e instituciones que promueven un amplio desarrollo económico, otros han emprendido este camino, en tanto hay otros que aún trabajan con severas limitaciones políticas, institucionales y económicas, las cuales atentan contra la eficiencia del gobierno. Todo cuanto se dice en el presente folleto acerca de la eficiencia del gobierno deberá ser aplicado a los distintos países teniendo en consideración su propia realidad.

La deficiente gobernabilidad es fácil de reconocer. Algunos de los síntomas más evidentes son:

- Incapacidad de establecer una clara separación entre lo que es público y lo que es privado, con la consiguiente tendencia a derivar recursos públicos en provecho propio.
- Incapacidad de establecer un marco legal estable y un comportamiento predecible del gobierno, el cual fomente el desarrollo y sea imparcial al momento de aplicar las leyes y dispositivos.
- Existencia de una maraña de normas, regulaciones y procedimientos para la expedición de licencias y permisos, lo cual dificulta el funcionamiento del mercado, fomentando una actitud de tipo rentista.
- Inconsistencia de las prioridades enunciadas con las metas de desarrollo, con la subsecuente ineficiencia en la asignación de recursos.
- Criterios y procedimientos estrechos o poco transparentes para la toma de decisiones.

Estos «problemas» pueden tener su origen en la falta de capacidad, carencia de voluntad, o ambas en grado variable. No obstante, cuando éstos son bastante serios y se presentan simultáneamente crean un ambiente hostil para el desarrollo. En circunstancias como ésta, la autoridad del gobierno sobre sus ciudadanos empieza a deteriorarse con rapidez; lo cual a su vez se traduce en un paulatino incumplimiento de las normas establecidas y las regulaciones puestas en vigor. Los gobiernos responden a su vez con medidas de corte populista o, en el caso de ciertos gobiernos autoritarios, pueden recurrir a medidas represivas. En cualquier caso los costos pueden ser altos en términos económicos, como la canalización de recursos hacia la seguridad interna y la proliferación de la corrupción. A su vez, la insatisfactoria evolución de los esfuerzos de desarrollo se traduce en una inadecuada gobernabilidad, lo que contribuye a un deterioro aún mayor de la confianza de los ciudadanos en su gobierno, contribuyendo a su inestabilidad.

La ausencia de una buena gobernabilidad ha sido particularmente perniciosa para el ejercicio de la «intervención correctiva» por parte de los gobiernos. Los programas para el alivio de la pobreza y la protección del medio ambiente, por citar un ejemplo, pueden quedar completamente desvirtuados de no existir una apropiada rendición de cuentas, en casos de corrupción y la «toma por asalto» de los cargos públicos por parte de las élites. Bien podría darse el caso que los fondos destinados a los pobres sean usados en provecho de determinados grupos, y que los pobres carezcan de un acceso apropiado a los programas que deberían ampararlos. Del mismo modo, la introducción de regulaciones ambientales, las que benefician a la población en su conjunto, pero resultan costosas para los poderosos grupos industriales y comerciales, puede devenir en letra muerta debido a un manejo inadecuado de la intervención gubernamental. Los estándares para emisiones provenientes de instalaciones industriales, las medidas dictadas para la protección de los bosques, así como los lineamientos para la incorporación de los temas ambientales en las decisiones del gasto público serían letra muerta a menos que las reglas de juego sean claras, la información se encuentre a disposición del público y los funcionarios involucrados rindan cuenta de sus actos. En el caso del medio ambiente los problemas se ven agravados por la dificul-

tad para efectuar un seguimiento y hacer cumplir las disposiciones vigentes; ésta es una puerta abierta para ignorar las políticas del gobierno.

Entre las causas subyacentes de la deficiente administración del desarrollo destacan el nivel de desarrollo personal, institucional y económico, la inexistencia de una fuerza laboral bien preparada y la debilidad de las instituciones; todos estos factores pueden traducirse en una reducción sustancial de la capacidad de los países para administrar a cabalidad sus esfuerzos de desarrollo. La pobreza y el analfabetismo son el caldo de cultivo de una deficiente gobernabilidad. Esto no quiere decir, sin embargo, que el desarrollo traiga automáticamente con síglo una eficiente gobernabilidad, o que no sea posible poner un marcha un manejo económico eficiente en países pobres. Sobre el particular existen diversos ejemplos asiáticos en contrario, tanto de tipo autoritario como democrático. De lo que se trata en última instancia es que la pobreza, el analfabetismo y la debilidad de las instituciones hacen que la tarea de administrar eficientemente los esfuerzos de desarrollo sea más complicada y problemática.

La corrupción generalizada es particularmente nociva para el desarrollo. La corrupción se da en todos los países y en diversas formas. Tiende a echar raíces cuando los recursos son escasos y los gobiernos -en vez del mercado- se encargan de su asignación, cuando los empleados públicos se encuentran mal pagados, cuando las normas son inapropiadas o no muy claras, cuando los controles proliferan y las normas son excesivas, así como cuando las revelaciones y las sanciones correspondientes no se producen. Si bien se han dado algunos casos aislados de gobiernos corruptos y exitosos en sus esfuerzos de desarrollo la corrupción, por lo general, debilita la capacidad del gobierno para cumplir eficientemente con sus obligaciones. «El soborno, el nepotismo y la venalidad» anota el Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991, «pueden paralizar a una administración, cancelando el principio de igualdad en la prestación de servicios por parte del gobierno, socavando de paso la cohesión social» (World Bank 1991d: 131). El cohecho en gran escala no es posible sin la colusión con empresas privadas o proveedores extranjeros, los funcionarios de los gobiernos extranjeros

suelen hacerse de la vista gorda, pero éste ya es un problema de gobernabilidad a nivel internacional.

Otras causas de la deficiente administración del desarrollo provienen de la alta concentración del poder político y de la herencia colonial. Del lado positivo se tiene el hecho que muchas antiguas colonias heredaron sistemas financieros de rendición de cuentas, una administración pública independiente, así como un marco legal. Sin embargo, y por el hecho de haber sido importadas, pueden no haber sido internalizadas; dentro del sistema colonial; se rendía cuentas a la metrópoli, no a los ciudadanos, lo cual podría haber traído consigo la destrucción de los sistemas pre existentes de rendición de cuentas.

Se ha dado el caso que dentro del legado colonial se encontraba un ejército en pie, hacia el cual se canalizaban ingentes recursos y no hacia los esfuerzos de desarrollo, lo cual contribuía a la fragilidad de los gobiernos civiles, haciéndolos vulnerables a los golpes de estado y a la consecuente inestabilidad política. En el Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991, se estimaba que desde 1948 se ha producido, en promedio, un intento de golpe de estado cada cinco años en cada país en vías de desarrollo (World Bank 1991d: 128). La demarcación de fronteras impuesta por la administración colonial ha originado a veces disputas fronterizas y conflictos étnicos. Durante la Guerra Fría estas disputas fueron manipuladas a fin de vender armas a las partes o estados en conflicto.

Estos síntomas y causas de una deficiente gobernabilidad no son privativas de forma alguna de gobierno. La evidencia examinada en el Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991, en relación al desempeño de los regímenes democráticos y autoritarios, señala que la distinción democrático/autoritario per se «es incapaz de explicar adecuadamente si es que los países en cuestión iniciaron el proceso de reformas, las implementaron efectivamente, o sobrevivieron a sus efectos políticos» (World Bank 1991d: 134). Los regímenes autoritarios fueron tanto o más proclives que los democráticos a representar los intereses de pequeños grupos. En el Reporte se menciona además que para un determinado nivel de ingresos,

«el mejoramiento de los indicadores sociales se encuentra asociado con la libertad y el libre albedrío» (p.134).

En resumen, la gobernabilidad es algo permanente y no necesariamente unidireccional: la mejoría no es consustancial al paso del tiempo; se la puede comparar con una planta que requiere de cuidado permanente. Los ciudadanos deben hacer uso de su derecho a exigir una buena gobernabilidad. Su capacidad de hacerlo se ve proporcionalmente incrementada por las oportunidades de alfabetización, educación y empleo; los gobiernos deben ser receptivos a estas demandas, ninguna de ellas puede darse por descontada. A veces se producen cambios en respuesta a una amenaza interna o externa, en ocasiones debido a las presiones ejercidas por grupos de intereses diversos, otras veces bajo el influjo de demandas de corte populista. Si bien las organizaciones crediticias, las agencias de desarrollo y otras partes interesadas pueden aportar recursos e ideas para hacer más eficiente la gobernabilidad, un cambio efectivo presupone su internalización por parte de la sociedad involucrada, este no puede ser impuesto desde el exterior.

Tal como se indicó en la discusión previa, cuatro son las dimensiones del tema de la gobernabilidad que son de interés para el trabajo del Banco Mundial: temas de capacidad y eficiencia en el manejo del sector público, rendición de cuentas, previsibilidad y marco legal para el desarrollo e información. Estos temas serán analizados a continuación.

## **MEJORANDO LA ADMINISTRACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO**

Cuando la capacidad del sector público para manejar la economía y brindar servicios públicos es insuficiente, las perspectivas de desarrollo son poco alentadoras. En muchos países en desarrollo el sector público se ha caracterizado por una desigual recaudación de ingresos, manejo ineficiente y defectuoso control de gastos, una administración pública sobredimensionada y mal pagada, un sector paraestatal sobredimensionado que presenta tasas de retorno muy bajas de los escasos fondos públicos en él invertidos, así como la poca capacidad de los organismos clave del manejo económico para diseñar e implementar políticas que ataquen de raíz estos problemas. Este estado de cosas no sólo genera un gran déficit fiscal, el cual hace necesaria la dación de medidas de ajuste, va carcomiendo progresivamente la capacidad del estado para brindar servicios económicos y sociales.

Hasta 1980 las preocupaciones del Banco Mundial a este respecto estuvieron mayormente centradas en el desarrollo institucional de las agencias encargadas de la implementación de los proyectos financiados por el Banco. Tras la introducción de los préstamos de ajuste el Banco empezó a poner énfasis en el mejoramiento de la administración del sector público en su conjunto, así como en el fortalecimiento de las instituciones en los diversos sectores y la provisión de servicios. Tres áreas recibieron atención prioritaria dentro de este enfoque: administración del gasto público, reforma de la administración pública y reforma del sector paraestatal. Dentro del manejo del gasto público el énfasis estuvo en brindar asistencia a los prestatarios en el mejoramiento de la ca-

lidad de la inversión pública y la preparación de presupuestos. Los esfuerzos para mejorar la ejecución y seguimiento de los programas de gasto público no fueron tan intensos. En el campo de la reforma de la administración pública, el esfuerzo de corto plazo estuvo centrado en medidas de reducción de costos; en el mediano plazo en el fortalecimiento de la administración de personal, así como en promover la efectividad y eficiencia en las entidades públicas. En lo concerniente al manejo de las empresas públicas el Banco apoyó a los prestatarios en los esfuerzos de racionalización de las empresas públicas, bien mediante la privatización, reestructuración o liquidación de las mismas, dependiendo del caso; fomentando la competitividad dentro del marco institucional; dilucidando las relaciones entre el gobierno central y las empresas públicas a fin que el gobierno perciba mayores dividendos por sus inversiones en el sector. Los principales organismos de los sectores clave para el manejo de la economía nacional han recibido asistencia en el manejo de estos programas de reformas, así como en todo lo relacionado con dar mayor prioridad e incrementar la eficiencia en la prestación de servicios sociales. La descentralización y la reforma de la administración tributaria son otras dos áreas en las que el Banco ha contribuido a los esfuerzos de los gobiernos para el mejoramiento de la eficiencia del sector público (como se observó en World Bank 1991c).

En un reciente reporte del Banco Mundial sobre el manejo del sector público (World Bank 1991c) se revisan a un conjunto de tópicos seleccionados, el cual concluye que los resultados iniciales han sido positivos, a menudo en circunstancias nada fáciles. El esfuerzo ha durado bastante tiempo, el trabajo fue arduo, lo cual refleja los obstáculos de naturaleza sociopolítica encontrados. En lo que al manejo del gasto público respecta, la vaga definición de responsabilidades ha ido de la mano con la debilidad institucional. En el tema de la reforma de la administración pública, el énfasis ha cambiado hacia un mejor manejo de los recursos humanos. En todos estos casos se requiere una fuerte dosis de compromiso con estas políticas, empero, la continuidad en el tiempo de este compromiso de reforma no puede ser garantizada. En las reformas de esta área surgen siempre tensiones entre los beneficios económicos y los costos políticos.

## RENDICIÓN DE CUENTAS

[La Rendición de Cuentas] Se da cuando los gobernantes se encuentran dispuestos a delegar autoridad, cuando los subordinados obran confiadamente de acuerdo a su criterio, cuando al abuso de poder se le llama por su nombre, siendo debidamente castigado en virtud del imperio de la ley, el cual se halla por encima del faccionalismo político.

John Lonsdale (1986: 135)

### *La Naturaleza y el Ambito de la Rendición de Cuentas*

En su forma más simple la rendición de cuentas no es otra cosa que la responsabilidad irrenunciable de los funcionarios públicos por sus actos de gobierno. Los líderes políticos son, en última instancia, responsables ante la ciudadanía por las acciones del gobierno; la forma en que esto se pone de manifiesto varía mucho de país en país; depende a fin de cuentas de sus rasgos culturales, historia, instituciones políticas, capacidad administrativa, así como del acceso de la población a la información y el uso que de ella se haga. A un nivel macro, los objetivos económicos de la rendición de cuentas en el sector público presuponen una congruencia entre las políticas del sector público y su implementación de un lado, y la asignación eficiente de los recursos públicos de otro. Esto no sólo demanda la existencia de sistemas financieros de rendición de cuentas, también se requiere de la capacidad y voluntad del gobierno para efectuar un seguimiento de su desempeño económico

en general. A un nivel micro, la preocupación prioritaria es alcanzar la misma eficiencia en la inversión así como en la producción y prestación de bienes y servicios por parte del sector público.

La rendición de cuentas es importante no sólo para el gobierno, también lo es para el sistema económico en su conjunto. Los gobiernos desempeñan un papel muy importante para garantizar que la rendición de cuentas se dé también en el sector privado, por medio de la reglamentación de las actividades empresariales y el mercado de valores, las políticas que regulan la libre competencia y la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones pertinentes. Este papel se torna más importante a medida que el estado se va deshaciendo de sus inversiones en actividades productivas.

Tres son los grupos involucrados en la rendición pública de cuentas: (a) el público en general, en particular quienes hacen uso de los servicios públicos, por ser los más interesados en que los encargados de su administración rindan cuenta de sus actos; (b) los líderes políticos y los encargados de los organismos de supervisión y control, quienes están interesados en que los encargados de la administración de los servicios públicos respondan por sus actos, por ser este un tema de interés público que podría ser usado con fines políticos y religiosos; y (c) los mismos encargados de la administración de los servicios públicos, cuyos objetivos e intereses difieren a menudo de los otros dos grupos.

El fenómeno de la «captura» de los servicios y recursos públicos por parte de un pequeño grupo de interés es un problema que se da en todos los países. Esta situación se ve agravada por prácticas monopólicas, así como por la limitada capacidad del público para demandar y efectuar un seguimiento del rendimiento, lo cual se complica aun más si es que los beneficios proporcionados por los servicios públicos son difíciles de cuantificar. La suma de estos factores hace que la rendición pública de cuentas en el sector público sea una tarea compleja y difícil.

La evolución histórica de la rendición de cuentas pone de mani fiesto tres rasgos distintivos. En primer lugar, está el hecho que la rendición de cuentas ha adquirido una mayor trascendencia

a nivel micro en la medida en que el rol del estado se ha expandido, de tal modo que en la actualidad resulta difícil aplicar los principios de rendición de cuentas en el campo político a las innumerables acciones emprendidas por los gobiernos modernos. En segundo lugar, debe mencionarse la tendencia a poner un mayor énfasis en las variables de partida -en particular el gasto público- y no en el resultado, en el efecto neto; el cual es a su vez diverso y difícil de cuantificar. En tercer lugar, se sabe que con excepción de la rendición formal de cuentas que se da en algunos países, en la mayoría de los casos la rendición de cuentas se ha dado por medio de procedimientos administrativos de control interno, lo que pone de relieve que los líderes políticos, los organismos pertinentes del gobierno y los burócratas han actuado como apoderados de la ciudadanía. Empero, el control jerárquico no es efectivo, en particular en casos en que exista colusión entre los supervisores y sus subordinados. La rendición de cuentas a nivel micro sigue siendo un tema álgido, sobre todo en lo concerniente a la receptividad del gobierno a las opiniones y necesidades de «los diversos públicos» a los que están orientados los servicios.

### ***Rendición de cuentas a nivel macro***

Dos de los aspectos vinculados a la rendición de cuentas a nivel macro son de particular importancia para el trabajo del Banco: rendición de cuentas financieras, y rendición de cuentas sobre el desempeño económico total.

La rendición de cuentas financieras implica:

- Un sistema eficiente de contabilidad gubernamental que haga posible un efectivo control de gastos y de la liquidez
- Un sistema de auditoría externa que refuerce el control de gastos al imponer sanciones en casos comprobados de mal uso de los recursos públicos y corrupción
- Mecanismos que permitan revisar y actuar en base a los resultados de las auditorías, asegurando que las acciones pertinentes sean adoptadas para hacer frente a los problemas identificados.

En ausencia de un sistema de rendición de cuentas financiera bien establecido, la eficacia de las acciones del gobierno deja mucho que desear, la probabilidad que se den casos de corrupción aumenta en la misma proporción. La corrupción es un tema de preocupación no sólo debido al posible mal uso de recursos provenientes del exterior (incluidos los del Banco), también porque reduce en general la eficiencia con que los recursos son empleados (Recuadro 1).

El Banco Mundial se ha concentrado a lo largo de su historia en la rendición de cuentas financieras, en particular dentro del marco de proyectos de inversión. Al igual que en el caso de otras entidades financieras externas, el cumplimiento de los contratos de contabilidad y auditoría ha sido bastante desigual. Los problemas que se dan en estas áreas no son específicos del tipo proyecto, son más bien síntomas de la debilidad de los sistemas nacionales de rendición de cuentas financieras. La necesidad de una rendición de cuentas financiera mejorada a nivel nacional reviste una gran trascendencia en países en los que el Banco viene efectuando préstamos de ajuste, en estos casos un flujo significativo de recursos está siendo canalizado directamente hacia el presupuesto de los gobiernos.

Para hacer frente a este problema, el Banco viene poniendo en práctica una estrategia que apunta en tres direcciones. En primer lugar se trata de mejorar el desempeño de los prestatarios por medio del cumplimiento forzoso y la introducción de sanciones para casos de incumplimiento. Entre las posibles sanciones se tiene la no extensión de los plazos establecidos, condicionar el otorgamiento de nuevos préstamos al cumplimiento de los compromisos adquiridos en los préstamos anteriores y la suspensión de los desembolsos acordados.

En segundo lugar, se está fomentando una revisión sistemática de la capacidad con que se cuenta y las necesidades existentes en auditoría y contabilidad durante la formulación del proyecto, así como el fomento de una mayor contratación de un tercero para que se encargue de los servicios de contabilidad y auditoría del proyecto.

En tercer lugar se está brindando ayuda a los prestatarios para que refuercen su capacidad institucional por medio de programas dirigidos a efectuar una revisión generalizada de sus sistemas de contabilidad y auditoría. Los programas de apoyo al manejo económico puestos en marcha en Ghana y Madagascar tienen por finalidad remediar las deficiencias existentes en el manejo de las finanzas públicas. Estos proyectos tienen por finalidad fomentar la transparencia en las cuentas del gobierno por medio de la introducción de nuevos procedimientos contables y software, mejorando la exactitud y oportunidad con que la información financiera es presentada. Dentro de este espíritu se puso en marcha un proyecto de gestión del desarrollo en Mauritania, el cual condujo al nombramiento de un auditor general. Los sistemas de auditoría existentes en el sector bancario vienen siendo reformados en Polonia y Argelia; Polonia ha solicitado además asesoramiento técnico en el campo de la auditoría y evaluación de los programas y cuentas del gobierno. En enero de 1990 la oficina regional del Banco Mundial para África se puso como meta la realización de doce proyectos o segmentos de proyectos orientados específicamente al reforzamiento de la capacidad de manejo financiero de los prestatarios durante el año fiscal 1992. La oficina regional del Banco Mundial para Asia constituyó un grupo de trabajo sobre temas de auditoría, lo cual puso también de manifiesto la necesidad de un enfoque más amplio del tema. En Indonesia el Banco viene apoyando un proyecto para el desarrollo de un sistema contable (Recuadro 2).

Estos estudios a nivel de país se concentran en la cobertura, oportunidad y calidad del control financiero del gasto público y de los proyectos, teniendo en consideración la legislación vigente y cualquier revisión a efectuarse de las políticas y programas gubernamentales, de un lado, y el acceso a la información por parte del público del otro.

### ***Rendición de Cuentas en el Desempeño Económico:***

El Banco no ha dejado de lado los temas vinculados a la rendición de cuentas en el desempeño económico. Tal como se describe en el trabajo preparado en relación al manejo del sector pú-

blico (World Bank 1991c), los estudios efectuados sobre el gasto público se han concentrado mayormente en la utilización eficiente de los recursos en programas de inversión pública, en el sector para-estatal, en los sectores sociales y, más recientemente, en temas vinculados al empleo y las remuneraciones en la administración pública. A menudo esto ha desembocado en la identificación de determinadas reformas prioritarias; incluyendo la desaparición de los elefantes blancos presentes en los programas de inversión pública, la privatización, la reestructuración y cierre de algunas empresas estatales, reasignación de recursos favoreciendo al sector de salud básica y la educación primaria, así como la eliminación de los «trabajadores fantasma» y la racionalización de niveles de empleo en el sector público. Paulatinamente se viene prestando mayor atención al fortalecimiento de la capacidad de supervisión y evaluación de los gobiernos de su propio desempeño económico, sin dejar de lado el uso de los recursos de que dispone.

Los gobiernos podrían poner más de su parte a fin de fortalecer sus funciones de supervisión y evaluación, las cuales son exigidas por las agencias internacionales de ayuda y están más bien vinculadas a proyectos específicos. Es cierto que en muchos países las distintas dependencias de la administración pública están obligadas según la ley a preparar un informe anual de sus actividades, algunos países cuentan incluso con un ministerio encargado de la supervisión de la gestión pública. El Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial se ha propuesto fomentar actividades de este tipo, un nuevo paquete de proyectos dirigidos al manejo del sector público vienen siendo ejecutados. Este es necesariamente un proceso gradual dadas las demandas competentes de recursos.

En ciertos países industrializados (y algunos en desarrollo) existe una tendencia a introducir reformas en la administración del sector público que considera que la eficiencia en la asignación de los recursos públicos podría elevarse si se diese a los encargados del manejo de los servicios públicos -gerentes- una mayor libertad para administrar los organismos a su cargo, lo cual va de la mano con una más efectiva rendición de cuentas por medio de la definición de objetivos, la fijación de metas y la supervisión de su des-

empeño. Se ha tratado también de correlacionar esta preocupación por la eficiencia con conceptos generales de eficacia en la implementación de los objetivos de las políticas gubernamentales. La rendición de cuentas se ve reflejada a veces en contratos, programas o memorándum de entendimiento. Algunos países en desarrollo han optado por el uso de estos memorándum dentro del marco de la reforma del sector paraestatal, las cuales son luego negociados por los funcionarios de las entidades estatales y la alta gerencia de las empresas públicas. Los resultados que se obtienen son variados, en particular cuando esto se lleva a cabo con una discusión y preparación inadecuada. A esto se suma la tendencia a operar dentro de un horizonte de planeamiento desde un año hasta mediano plazo, lo cual significa que la gerencia cuenta con una fuente estable de recursos. Paralelamente se viene procediendo al fortalecimiento de los sistemas contables y de auditoría interna, con un fuerte sesgo hacia el manejo del efectivo y, en algunos casos, hacia la contabilidad de las ganancias. El ámbito de las funciones de auditoría viene siendo ampliado a fin de incluir no sólo la probidad financiera, sino también auditorías del tipo «costo beneficio».

La aplicabilidad de estas innovaciones en los países en desarrollo varía. Es probable que algunos de los prestatarios del Banco se encuentren ya listos para reformas de este tipo. Empero, en la mayoría de los países no se cuenta con los sistemas básicos de contabilidad y auditoría. La mayor autonomía dada a los gerentes debe ir a la par con el mejoramiento de los sistemas de información financiera, es por ello que puede pensarse en efectuar auditorías financieras del tipo «costo beneficio» únicamente cuando los sistemas de auditoría financiera marchan bien.

### ***Descentralización: El Enlace Macro-Micro***

La tendencia hacia la descentralización viene acentuándose en América Latina, Asia y Europa Oriental; ésta puede conducir -en teoría- a mejoras significativas en la eficiencia y efectividad al reducir las recargadas tareas del gobierno central, ampliando los canales de acceso al proceso de toma de decisiones y participación en niveles básicos del gobierno. Por ejemplo a través de una mejor

estructuración de los servicios brindados, definición de metas financieras y de ejecución. (Recuadro 3)

Sin embargo, en caso de no ser bien administrada, la descentralización puede conducir a un deterioro en el uso y control de los recursos, sobre todo en el corto plazo. Las metas nacionales pueden verse gravemente afectadas por los gobiernos locales, los escasos recursos disponibles podrían ser mal empleados. Lo que es más aún, una descentralización radical puede debilitar significativamente la capacidad del gobierno central para administrar la economía, los instrumentos fiscales y monetarios. A fines de la década del 80, los gobiernos provinciales argentinos fueron responsables de la parte más importante y de mayor crecimiento del déficit del sector público. Además de los daños potenciales a la estabilidad del manejo macroeconómico y la eficiencia del gasto público se debe tener presente que es mucho más probable que grupos locales influyentes «capturen» recursos a nivel local que a nivel nacional.

Quizá el problema más grave en este terreno sea la incipiente capacidad administrativa con que se cuenta a nivel local, la cual conduce al dispendio y la corrupción. El problema radica en que las autoridades locales de las regiones más pobres (en las cuales los ciudadanos comunes y corrientes serán quienes obtengan los mayores beneficios de la mejor calidad y mayor cobertura de los servicios sociales) son justamente las menos capaces para administrar mayores responsabilidades.

El enfoque actual del Banco en cuanto a descentralización y desarrollo de los gobiernos locales prioriza el manejo de instrumentos financieros para asegurar la eficiencia, incluyendo la recuperación de los costos incurridos por servicios municipales. Un estudio en preparación acerca de la descentralización en países de América Latina y el Caribe sugiere la necesidad de una estrategia basada en criterios amplios, que preste atención a los mecanismos (como las audiencias o inspecciones) que permiten identificar las preferencias locales. Un proyecto llevado a cabo en Mauritania coadyuvó al establecimiento del marco institucional para la creación de municipalidades, en este caso las elecciones se llevaron a

cabo de inmediato, lo que permitió que el público contase con un mecanismo de rendición de cuentas. Se tiene proyectado poner en marcha un proyecto en Indonesia, el cual brindará ayuda para (a) el fortalecimiento de la capacidad institucional y de los recursos humanos con que cuentan los gobiernos locales a través del fomento de la eficiencia y efectividad de los hasta ahora fragmentarios programas de capacitación, y (b) fortalecer a las mismas instituciones y la capacidad de coordinación entre la administración y los gobiernos locales. Otras iniciativas de esta índole podrían girar en torno al fortalecimiento de la capacidad de supervisión con que cuenta el gobierno central. Venezuela ha recurrido con éxito a un consejo ejecutivo a fin de amalgamar una serie de ideas, ensayando tanto la legislación como las políticas a implementar, así como para desarrollo de algunos lineamientos y modelos de administración. En el futuro los esfuerzos del Banco Mundial en este campo, como el programa de desarrollo de las municipalidades en África, podrán basarse en estas experiencias.

### ***Rendición de Cuentas a Nivel Micro***

La rendición de cuentas a nivel micro puede apuntalar la rendición de cuentas a nivel macro allí donde existe competencia o participación. La competencia, entendida como la capacidad de la ciudadanía para «cambiar de preferencias» cuando no se halla satisfecha con determinado servicio, puede tener un efecto saludable en el manejo de la agencia involucrada a través de la disminución de sus ingresos, socavando de esta manera tanto el desarrollo profesional como el pago del personal. La participación permite al público ejercer una influencia sobre la calidad o el volumen de determinado servicio a través de alguna forma de articulación de las preferencias o la demanda. Si esta «expresión» hace que el organismo estatal sea más sensible, la rendición de cuentas se incrementa.<sup>6</sup>

---

6. Los conceptos de «cambio de preferencias» y «expresión» que originaron la obra clásica de Albert O. Hirschman, *Cambio de Preferencias, Expresión y Lealtad: Respuestas a la Decadencia en Empresas, Organizaciones y Estados* (1970), han sido adaptados por Samuel Paul (1991) al tema de rendición de cuentas (1991).

Por ejemplo, cuando esta expresión se hizo sentir en las Filipinas, en el caso de la Administración Nacional de Irrigación, el resultado final se tradujo en una mejora sustantiva del sistema de irrigación (Recuadro 4). No obstante, la competencia para la prestación de servicios es la opción más eficiente, salvo en casos en que se presenten prácticas monopólicas o aquellos en los cuales los mecanismos de mercado hayan fracasado. No es aconsejable considerar a los mecanismos de participación como un sustituto de (y no como un factor relacionado a) la disponibilidad de otros medios alternativos. En todo caso, siempre hay problemas de fondo (oportunismo, predominancia de ciertas élites y desviación de recursos) en casos de acción colectiva; los costos y beneficios que involucran las diversas formas de hacer patente esta «expresión» deben ser evaluados caso por caso (Olson 1965, 1982).

No cabe duda que existen numerosas barreras para «cambiar de preferencias» o hacer sentir la «expresión». Las barreras legales y de tipo político son las más fáciles de manejar; en cambio, las barreras naturales, como las limitaciones de espacio (por ejemplo, en un caserío alejado sólo puede haber una escuela) son mucho más difíciles de remover. Aquellos servicios que son requeridos por los pobres con mayor urgencia (expresión débil) y para los cuales no es fácil encontrar fuentes alternativas de suministro (pocas opciones) son los más difíciles de manejar.

### ***Mecanismos para Cambiar de Preferencias***

Existe toda una serie de mecanismos que hacen posible que la gente pueda optar por otra alternativa, como por ejemplo contratar la prestación de servicios con diversos proveedores privados o la competencia público/privado o público/público. La clave es la competencia, la pugna: cuando los interesados deben concursar para ganar un contrato compitiendo con otros contendores son mucho más escrupulosos, tanto en sus desempeño como en los términos propuestos. Lo mismo se da cuando las regulaciones favorecen a quienes recién entran al mercado, el estar consciente que siempre existe la posibilidad que alguien ingrese al mercado puede prevenir que se presenten comportamientos de tipo monopólico por

parte de los interesados (Baumol y Lee 1991). Se puede recurrir al uso de nuevas tecnologías, siempre que éstas sean efectivas en términos de costos, que amplíen el abanico de posibilidades así como el acceso (por ejemplo, tribunales itinerantes, escuelas móviles, policlínicos móviles, usar video grabadoras o la televisión con fines educativos).

### ***Mecanismos de Expresión***

La diseminación de información acerca de la gama de servicios disponibles puede motivar al público para que exija una rendición de cuentas más detallada de parte de quienes tienen a su cargo la provisión de estos servicios. La evaluación periódica de los servicios puede ejercer cierta influencia. Por ejemplo, una encuesta efectuada entre los beneficiarios a fin de conocer sus opiniones acerca de la calidad de los servicios de quienes los prestan podría, en determinados casos, constituirse en una alternativa eficaz para disponer de una participación directa. Los procedimientos para la recepción de quejas y los mecanismos institucionales del tipo mediador, se constituyen en formas de expresión al público en aquellos casos en que no existe la necesidad perentoria de recurrir a la acción colectiva. Se puede también establecer «líneas directas» a fin de canalizar los reclamos debido a la deficiente calidad del servicio. Estos mecanismos son empleados en algunos países con variada efectividad: por lo general las élites tienden a hacer mayor uso de estos servicios. En consecuencia estos mecanismos son de utilidad para los pobres cuando el servicio es de tipo «no excluyente» como agua potable y alcantarillado, caminos o instalaciones públicas.

La participación de representantes de la colectividad en el proceso de toma de decisiones o en la discusión de las normas y regulaciones constituye otra forma de canalizar el sentir de los beneficiarios. Los representantes de los usuarios, por ejemplo, podrían ser designados como miembros del directorio de las empresas de servicios o poseer una participación patrimonial en ellas. Si la participación directa de los usuarios en la toma de decisiones es difícil o inconveniente, podría tal vez instituirse un mecanismo de consul-

ta, por medio de audiencias públicas, consejos de asesoría u otras entidades de este tipo. También es posible que las agrupaciones de defensa del consumidor emprendan acciones legales, esto no es muy común en países en desarrollo.

### ***Organizaciones Gubernamentales y No Gubernamentales***

En algunos países en desarrollo se ha verificado una proliferación de organizaciones privadas voluntarias (por ejemplo en Bangladesh, Chile, Colombia, India, Kenya, México, Filipinas, Senegal y Zimbabwe), lo cual no se da en otros países (como Malasia o la República Centroafricana) en los cuales las organizaciones e iniciativas del gobierno gravitan de modo decisivo. Son varios los factores que han contribuido a la emergencia de este sector voluntario de fuerza; entre ellos destacan el nivel cultural, el grado de desarrollo y el estímulo provocado por el influjo de las organizaciones no gubernamentales extranjeras (ONGs) tras un desastre natural. Ciertamente un factor clave es la buena disposición o la hostilidad del gobierno.

Esto se debe a que en última instancia las políticas gubernamentales son las que delimitan el entorno de acción de las ONGs, así como el tipo de roles que estas puedan desempeñar. Son los gobiernos quienes a través de las normas que regulan los derechos individuales y de asociación determinan si es que a final de cuentas las ONGs pueden operar eficientemente o no. Los instrumentos normativos, y la política fiscal, repercuten también en el entorno dentro del cual trabajan las ONGs. Justamente debido al hecho que las ONGs pueden constituirse en un canal para llegar efectivamente a los pobres, e incluso hablar a favor de ellos, las ONGs pueden constituirse en un canal a ser usado por los gobiernos y agencias de cooperación internacional para llegar a un sector de la población que de otro modo no podría ser comprendido dentro de los alcances de determinado proyecto. Las ONGs también pueden desempeñar ciertas funciones en la prestación de servicios, o servir como una instancia de comunicación entre las partes involucradas. Pero algunos gobiernos son recelosos de las ONGs, precisamente porque abogan por los pobres; de ahí que se den presiones para

incorporar a las ONGs y convertirlas en extensiones del aparato estatal.

La financiación directa proveniente de los programas de asistencia extranjera y las agencias financieras pueden constituirse en una forma efectiva de apoyo a las actividades de las ONGs, la cual no se encuentra exenta de riesgos. Entre estos está el trasladar la rendición de cuentas de su auditorio natural a las instituciones que proporcionan el financiamiento, lo cual haría a las ONGs vulnerables a sutiles presiones de parte del gobierno, en la medida en que la aprobación para este financiamiento directo debe ser hecha por el estado (Fowler 1991). La literatura especializada (muchas de la cual ha sido escrita con el apoyo de las agencias bilaterales) muestra que las ONGs tienden a ser más efectivas en su llegada a los grupos de menores ingresos, en especial en zonas remotas, y en el trabajo de tipo participativo. (ilegible) alcances, los cuales son a veces duplicados en mayor escala. En consecuencia, podrían establecerse sinérgias entre los gobiernos y ONGs; los gobiernos podrían conocer mejor las necesidades de grupos sumamente dispersos, en tanto las ONGs pueden adquirir una mayor capacidad administrativa. Los rápidos cambios experimentados en las relaciones entre el estado y las ONGs ameritan una reflexión e investigación más profunda.

### ***Rol del Banco Mundial en la Promoción de Mecanismos para el Cambio de Preferencias y Oportunidad de Expresión***

El Banco Mundial promueve activamente la desregulación y la eficiencia de los mercados en los casos de préstamos para ajuste estructural, de las reformas del sector paraestatal, así como en muchos de sus préstamos sectoriales. En años recientes el Banco se ha esforzado en incrementar la participación y el compromiso de las ONGs en aquellos proyectos que cuentan con financiamiento proporcionado por el Banco. A lo largo del año fiscal 1991, las ONGs tuvieron una participación significativa en 89 de los 289 proyectos aprobados por los directores ejecutivos del Banco. En algunos sectores, como agricultura y población, la contribución de las ONGs

es decisiva para la implementación efectiva de los proyectos. Las críticas formuladas por las ONGs, quizá demasiado duras en algunos casos, han contribuido no obstante al replanteo o mejor implementación de un número considerable de proyectos.

La expresión puede también hacerse sentir por medio de la participación popular en el diseño y la implementación de los proyectos. La experiencia del Banco sugiere que la participación pueda ser el factor decisivo para el éxito y sostenibilidad de los proyectos. Si bien es singularmente apropiado en aquellas actividades orientadas hacia pequeñas comunidades y dependiente de su activa cooperación, no deja de ser importante en grandes proyectos de infraestructura. Las modalidades participatorias empleadas en los proyectos auspiciados por el Banco han sido puestas a prueba en diversos sectores (en particular: irrigación, forestal, ganadería y de crédito agrario, desarrollo urbano, servicios rurales de agua potable, salud y nutrición, medio ambiente y recursos para inversiones sociales). No hace mucho el Banco se ha embarcado en un esfuerzo para aprender a discernir cuál es la mejor forma de fomentar la participación en las actividades que cuentan con el apoyo del Banco (Recuadro 5).

La atención brindada a las formas de incrementar mecanismos para el cambio y la expresión en la fase de diseño de un proyecto de prestación de servicios relevantes servirá de complemento para el fortalecimiento de los sistemas de control interno. Téngase presente, sin embargo, que estos sistemas mejorarán la definición de rendición de cuentas siempre que sean conducentes a un cambio en la actitud de quien brinda efectivamente el servicio - en eficiencia, acceso y calidad del servicio- y no sólo se traduzcan en la mera observancia de las normas y procedimientos internos. Esto debería ir acompañado de incentivos que recompensen la capacidad de respuesta ante los usuarios y el público en general.

A su vez, la rendición de cuentas a nivel micro se mantendrá sólo si el gobierno y la sociedad civil en su conjunto están comprometidas para que así sea. La comparación de información acerca de cuán efectiva es la prestación de ciertos servicios públicos clave en diversos países es una herramienta sumamente útil para atraer la

atención de la opinión pública nacional e internacional hacia esta área. Para el caso de servicios de este tipo, el Banco Mundial viene realizando investigaciones y preparando indicadores de desarrollo, utilizando para ello datos provenientes del mayor número posible de países a fin de diseminarlos para que los gobiernos, las instituciones académicas, los medios de comunicación y el gran público tomen conciencia de la posición en que se encuentran en lo que al nivel de cobertura y calidad de prestación de servicios respecta (Recuadro 6).



## MARCO LEGAL PARA EL DESARROLLO

El imperio de la ley no es una idea occidental, tampoco está ligada a ningún sistema social o económico... En cuanto uno acepta que el hombre es gobernado por leyes, y no por ideas absurdas, uno se somete al imperio de la ley.

Adetokunbo A. Ademola  
Presidente  
Tribunal Supremo de Nigeria  
(1961)

El concepto de imperio de la ley es amplio, hay incluso quienes dirían que lo abarca todo; su relevancia para el Banco Mundial es mas bien limitada, pero no menos importante. Algunos elementos del imperio de la ley son necesarios para la creación de un marco que sea lo suficientemente estable para que los actores económicos -empresarios, agricultores y trabajadores- evalúen las oportunidades y los riesgos existentes en el terreno económico, invirtiendo ya sea su capital o su trabajo, efectuando transacciones comerciales entre ellos, teniendo una certeza razonable que en caso de producirse una interferencia arbitraria o expropiación, ésta puede ser apelada. Esta relación entre el imperio de la ley y el buen uso de los recursos públicos y la inversión productiva (la misma que debe ser comprendida y administrada en entornos políticos y culturales que son altamente específicos y diferentes) constituye el factor más importante para el desarrollo económico y por ende de la asistencia brindada por el Banco Mundial.

De los diversos enunciados de la definición del concepto de imperio de la ley surgen dos dimensiones de importancia: la instrumental, la cual se concentra en los elementos formales necesarios para que exista un ordenamiento legal; y la sustantiva, referida al contenido de las leyes y conceptos tales como el de justicia (lo que es un proceso justo, por ejemplo), imparcialidad (los principios de igualdad) y libertad (derechos políticos y civiles). En opinión de muchos la dimensión formal debe ser complementada por principios sustantivos del imperio de la ley a fin de crear un sistema jurídico «justo». Para efectos del trabajo que lleva a cabo el Banco Mundial, un sistema jurídico es «justo» en términos generales si es que es conducente a un desarrollo armónico, esto es, por ejemplo, si facilita el crecimiento y responde a las necesidades de los pobres. No obstante, y para efectos del presente trabajo, el énfasis está puesto a un nivel más elemental: el proceso de formulación y aplicación de las normas (Shihata 1991). Se han considerado cinco elementos críticos: (a) existe un conjunto de normas que son conocidas de antemano, (b) las normas se encuentran vigentes, existen mecanismos que garantizan la puesta en práctica de las normas, (d) los conflictos son resueltos por medio de decisiones emanadas de un poder judicial independiente las cuales obligan a las partes, y (e) existen procedimientos para enmendar las normas cuando éstas han dejado de cumplir los fines para los que fueron dictadas.

### ***Un Conjunto de Leyes Conocidas Previamente***

Un conjunto de leyes conocidas previamente implica tres elementos: la existencia de un conjunto coherente de leyes, su comunicación con exactitud, claridad y efectividad y *únicamente* la aplicación de las reglas conocidas previamente (no retroactividad de las leyes). Comunicación y coherencia son dos elementos que han sido del interés del Banco. Muchos países en vías de desarrollo que alguna vez fueron colonias heredaron normas para la comunicación de leyes similares a aquellas del poder colonial, bajo las cuales las obligaciones de los gobiernos para difundir una nueva ley se limitaban con frecuencia a la publicación de las mismas en los diarios; esto dejaba a los ciudadanos con el peso de familiarizarse por sí mismos con dichas leyes.

La publicación de los diarios oficiales ha cesado en muchos países. El Banco Mundial ha ayudado a varios países a reiniciar, por lo menos, la publicación del diario oficial (Recuadro 7) y, asimismo, está asesorándolos para hacer que la ley sea más accesible y difundida dentro del mismo gobierno<sup>7</sup>. Sin embargo, en muchos países en vías de desarrollo existe un analfabetismo muy difundido, se hablan muchos idiomas y los medios de comunicación a menudo carecen de eficacia. Bajo estas circunstancias, existen limitaciones obvias en relación a cuántas leyes puede conocer y comprender el ciudadano promedio. No obstante, es esencial que las leyes sean claras y explícitas así como técnicamente factibles.

En la medida que las políticas económicas son puestas en práctica, cuando menos en parte por medio de normas, los gobiernos deben asegurarse, usando para ello todos los medios a su alcance, que estas normas sean conocidas (en el presente contexto las normas son entendidas en un sentido amplio e incluyen la legislación, las decisiones judiciales, principios y regulaciones). Cuando se procede a la expropiación de tierras, por ejemplo, debería de ponerse a disposición de los afectados unos volantes en los que se les explique cuáles son sus derechos y la manera de ejercerlos. El hecho que la gente conozca sus derechos ayuda tanto a poner límite a la conducta arbitraria de los funcionarios del gobierno, como a crear un ambiente en el cual las cosas son predecibles, algo que a su vez está asociado con el imperio de la ley.

En lo que se refiere a la coherencia de las normas, cuando los desembolsos correspondientes a proyectos financiados por el Banco están condicionados a la promulgación o modificación de determinadas leyes, es imprescindible que el gobierno proceda a aprobar y poner en práctica dichas leyes. Un decreto no puede entrar en conflicto con el ordenamiento legal. Existen, por ejemplo, países cuya constitución prohíbe la propiedad privada de los medios de producción. Dentro del marco de los proyectos de desarro-

---

7. Este es el caso del sistema de información legal incluido en el Proyecto de Asistencia Técnica para el Manejo del Sector Social en Argentina (Préstamo 2984 AR).

llo emprendidos por el sector privado, el Banco se propone prestar ayuda a los países, asegurándose que el proyecto esté sustentado en una sólida base legal (Recuadro 8).

### ***Normas Actualmente en Vigor***

No es suficiente que una ley esté escrita en los textos, ésta debe ser aplicada, debe estar vigente en la práctica, no sólo formalmente, y lo que es aún más importante, debe ser acatada.

En muchos países en desarrollo se da el caso que se han adoptado leyes de otros países sin adaptarlas a las condiciones locales, o a los cambios económicos, sociales y tecnológicos. Cuando una ley ha caído en desuso o no es respetada, el remedio no viene dado necesariamente con una nueva ley; un análisis de las razones por las cuales la antigua ley no era eficaz evitará la dación de una nueva ley.

Las leyes y el sistema jurídico requieren también de una administración eficiente. La ley no es tan sólo un conjunto de normas; esta presupone la existencia de procedimientos e instituciones que hagan posible su puesta en vigor. Ante su inexistencia no sería raro que las leyes se conviertan en letra muerta.

Las entidades prestatarias y las agencias de desarrollo no pueden pasar por alto las variables que hacen posible la transferencia y la aplicación efectiva de las instituciones jurídicas de un país a otro; las sanciones no siempre inducen un cambio de comportamiento. Las sanciones sirven más bien para poner en práctica leyes que ya han sido institucionalizadas, forzando a quien las infringe ocasionalmente a que las acate. En muchos casos, es más apropiado recurrir a incentivos y medidas indirectas para obtener los resultados esperados, por lo general a un costo menor que el de los castigos, con el consiguiente alivio de la carga que soportan los congestionados tribunales y sin las limitaciones impuestas por los escasos recursos del sistema penitenciario.

En ocasiones el Banco Mundial puede colaborar en el mejora-

miento de la eficiencia o competencia de los sistemas judiciales a fin de reducir el costo de las transacciones económicas. Al aconsejar a los gobiernos en la adopción de nuevas leyes, el Banco se propone estar consciente de las limitaciones existentes para su implementación efectiva. En lo tocante a los mecanismos que garantizan el cumplimiento de las leyes, esta ausente de algunos aspectos de ello tienen una clara relación con el desarrollo económico y han sido materia de las operaciones del Banco; por ejemplo, perfeccionamiento de la recaudación tributaria y cambios en las leyes de seguridad para autorizar a las instituciones financieras a ejecutar las deudas e hipotecas (Recuadro 9).

### ***Asegurar la Aplicación de la Ley***

Un aspecto fundamental del imperio de la ley es que el estado también debe ejercer el poder bajo la autoridad de la ley; que los funcionarios de gobierno se sujeten a la ley tal como lo hacen los ciudadanos del sector privado y que sus acciones se deriven y se delimiten por la autoridad legal específica. La adecuada y consistente aplicación de las regulaciones por parte de los funcionarios de gobierno es el elemento esencial para el establecimiento de la legalidad y -conjuntamente con la idea de justicia- la legitimidad.

Obviamente, la legislación que autoriza las acciones del gobierno no puede precisamente encargarse de la dirección en todas las circunstancias. Además, en la medida en que la aplicación deba ser pronosticable, siempre debe dejar posibilidades de flexibilidad. La competencia del mercado sirve para limitar este poder discrecional público, porque los ciudadanos pueden elegir las condiciones del régimen privado sobre el público en muchos aspectos de la vida. Aún así, las elecciones acerca de cómo delegar el poder discrecional de la burocracia y en qué medida, resultan ser problemas permanentes y complejos de los gobiernos modernos. Tradicionalmente, el imperio de la ley tendía a encargarse sólo de limitadas concesiones de elección. Pero la delegación de la autoridad hacia las actividades ejecutivas se ha orientado a crecer para otorgar la flexibilidad y sensibilidad necesarias en situaciones que no podrían haber sido predecibles por parte de los poderes legislativos.

(Por ejemplo, la legislación ambiental frecuentemente debe conceder la facultada de discreción a los funcionarios públicos locales). La discrecionalidad representa un contrapeso para el formalismo legal.

El poder discrecional en el derecho siempre está limitado. Las pautas básicas para el ejercicio del mismo requieren que cualquier ejercicio de poderes esté basado en razones que estén aplicadas consistente, objetiva e imparcialmente. Ellas también deben estar dentro de un marco de objetivos, de políticas, principios y normas.

Como en todo ejercicio de poder, existe la necesidad de asegurar el respeto por estas limitaciones. Por ejemplo, existe una necesidad de normas que regulen el alejamiento de las disposiciones legales. Las formas de control de acciones administrativas y de prevención del abuso del poder discrecional varían desde la revisión por cortes penales y civiles independientes hasta las cortes administrativas especializadas y los ombudsmen (defensores del pueblo).

El Banco Mundial ha brindado ayuda a los prestatarios en el perfeccionamiento de las estructuras de administración pública. El Banco cada vez está más involucrado en recomendar a los gobiernos respecto a mejoras en los procesos de toma de decisiones administrativas y en el establecimiento de estructuras administrativas que han asignado claramente autoridad y responsabilidad. Todas ellas implican necesariamente temas relacionados al diseño y al control de la arbitrariedad.

En ciertas ocasiones, la misma aplicación de las reglas es entorpecida por un exceso de -en algunos casos- reglas contradictorias u obsoletas y de regulaciones que abruma a la burocracia. El Banco Mundial está apoyando a los países para la revisión, actualización y simplificación de sus sistemas legales.<sup>8</sup> Dichas reformas de

---

8. Un ejemplo práctico es el de Ghana. El marco regulador y legal que controla las actividades del sector privado está siendo revisado por el Gobierno con el fin de eliminar leyes obsoletas y revisar otras le-

sistemas legales mejorarán la capacidad del gobierno para regular la economía eficientemente y para alcanzar las decisiones administrativas sobre la base de un claro establecimiento de leyes nuevas y pertinentes. (Recuadro 10).

### ***Resolución de Conflictos***

El imperio de la ley pierde su función de resolver conflictos y de inspirar confianza si no existe un sistema judicial independiente y confiable para asegurar que los acuerdos contractuales privados sean respetados y para que la ley sea aplicable uniformemente por el poder ejecutivo. Es evidente que la confianza para la ejecución de acuerdos sea requerida para el adecuado funcionamiento de una economía y para la conducción eficiente de actividades económicas privadas. Los retrasos sin razón, la incertidumbre y los elevados costos para la ejecución de acuerdos entre las partes privadas gravan a los actores económicos injustamente y dañan la eficiencia económica. También es evidente que un poder judicial sólido no es sólo vital para la ejecución de contratos sino que es una defensa contra el poder ejecutivo ejercido arbitrariamente.

La condición del poder judicial es precaria en un gran número de países en vías de desarrollo. Aún en aquellos países que gozan de un poder judicial nominalmente independiente, los tribunales usualmente están sobrecargadas y la resolución de conflictos demora un largo tiempo. A menudo los tribunales carecen de instalaciones adecuadas y existe una imperiosa necesidad de mejorar la capacitación de las personas involucradas en la administración de la justicia. Pese a todo esto, los procesos de arbitraje fuera del sistema de la corte no están muy bien desarrollados.

Diversos proyectos del Banco Mundial que se encuentran en

---

yes que reflejen el cambio político desde una economía dirigida hacia un sistema de mercado libre. Esto es la continuación de los cambios del marco regulador para el sector financiero que ya ha dado resultados alentadores.

elaboración ayudarán a los gobiernos miembros en la capacitación de los jueces en ciencias económicas y derecho mercantil y pueden recomendar divisiones del trabajo en el sistema de los tribunales, de modo que los asuntos comerciales serían manejados por cortes especializadas (Recuadro 11).

La ayuda externa y los organismos financieros posiblemente requieran trascender la capacitación del poder judicial y sus instalaciones físicas. Por ejemplo, muchos países industrializados han respondido en el pasado a tribunales costosos, difíciles de manejar y lentos, mediante el desarrollo de formas de arreglos extrajudiciales; esto es, permitiendo el arbitraje comercial<sup>9</sup>. Otra alternativa es la búsqueda de causas del incremento de conflictos mediante la actualización o el esclarecimiento de situaciones legales inciertas o arcaicas. El mundo de los negocios siempre ha respondido mediante la racionalización de las prácticas comerciales a través del desarrollo de formas y modelos estándares para negociar. Los tribunales por sí mismos pueden ayudar manejando ciertos asuntos comerciales en conjunto; por ejemplo, embargo de bienes y cobranzas de deudas. Estas son áreas de competencia del Banco Mundial, puesto que el funcionamiento de las reglas e instituciones, que incluyen un mecanismo efectivo de arreglos de conflictos, es esencial para el desarrollo económico.

### ***Procedimientos de Enmienda***

El imperio de la ley es útil en cuanto crea un ambiente de previsibilidad y estabilidad la antítesis de la arbitrariedad gubernamental. Las reglas que son constantemente anuladas, modificadas o derogadas debilitan paulatinamente esto. La percepción de la arbitrariedad y de la subjetividad es creada por decisiones ad hoc, en tanto que las leyes son creadas, modificadas o invalidadas sin pro-

---

9. Por ejemplo, un informe sobre la labor del Banco en el sistema legal de Indonesia concluyó que el fortalecimiento del sistema de arbitraje y los organismos arbitrales podrá mejorar la ejecución de contratos a fin de evitar algunas de las limitaciones en el sistema judicial.

cedimientos conocidos ni establecidos. Las leyes creadas en esta forma serán percibidas por los afectados como que están reflejando el «debido proceso». Además, aparte de invitar a la desobediencia, dichas leyes pueden conducir a una falta general de credibilidad para todo el sistema legal.

Es importante que los procedimientos para la modificación o derogación de las leyes existan y que sean conocidos públicamente. Sin embargo, es privilegio del país involucrado y que esté fuera del mandato del Banco Mundial decidir la forma en que el proceso legislativo es organizado, incluyendo si un cuerpo legislativo independiente debe existir, la forma cómo es seleccionado y quién está representado en éste.

En el contexto de los intentos por parte de los prestatarios para introducir reformas legales, el Banco Mundial ha enfatizado la importancia de las reglas adecuadas de procedimientos de tal modo que las leyes puedan ser promulgadas o derogadas. Con el objeto de mejorar las capacidades técnicas de los países para bosquejar reglas y regulaciones, los proyectos financiados por el Banco apoyan a las oficinas legales de los gobiernos (por ejemplo, la fiscalía, el ministerio de justicia y así sucesivamente) y proporcionan capacitación y asistencia técnica (por ejemplo, en Guinea, Laos y en elaboración, Angola y Mongolia).

Este análisis de los elementos procesales e institucionales del imperio de la ley ha dirigido su contribución hacia el establecimiento de un «buen orden» entendido como un «sistema en el lugar, basado en reglas abstractas que son aplicadas incluso en instituciones en funcionamiento que aseguran la adecuada aplicación de dichas reglas». (Shihata 1991). La existencia de dicho sistema es necesaria para el desarrollo económico. En particular, las políticas de reforma económica introducidas por muchos de los miembros del Banco Mundial y apoyadas mediante operaciones del Banco no pueden ser implementadas eficazmente si estas medidas no se traducen en reglas viables que sean adecuadamente aplicadas por instituciones en funcionamiento. Además, los elementos del imperio de la ley tratados anteriormente son un instrumento importante que se encuentran dentro de la estructura de procedimientos y del sis-

tema institucional, los cuales -de ser aplicados por los gobiernos involucrados- fomentan la estabilidad y la previsibilidad en los gobiernos involucrados produciendo y promueven el acatamiento de la ley.

El imperio de la ley y los demás elementos de la gobernabilidad están estrechamente interrelacionados. Incentivando a los países para que simplifiquen las normas establecidas y limiten el arbitrio en ciertas decisiones legales, el Banco Mundial los ha apoyado con el fin de reducir las oportunidades para la corrupción. La publicidad en la que el Banco insistió para administrar dichos procesos, tales como procedimientos de adquisición ha hecho que la toma de decisiones sea más transparente. Finalmente, el desarrollo de los sistemas para difundir las leyes a los ciudadanos ha contribuido a hacer que las burocracias de los gobiernos sean más responsables.

## INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA

La información es actualmente un determinante crucial para marcar el paso del cambio económico y social.

Comisión Sur (1990:196)

Una economía de mercado competitiva necesita que los agentes económicos tengan acceso a información confiable, oportuna y pertinente. A menor información disponible o verosímil, mayor incertidumbre y riesgo; en consecuencia mayor costo para comprometer capital o trabajo. En todos los países, el gobierno es una fuente primaria de información, el mismo que fija muchos de los requerimientos para otros proveedores. La información sobre economía, acerca de las condiciones del mercado y sobre políticas gubernamentales e intenciones, es importante para los cálculos del sector privado. Esta es tanto proporcionada por el gobierno como fuertemente influenciada por las necesidades de otras entidades para hacerla pública.

Los gobiernos tienen razones legítimas para retener algunos tipos de información -por ejemplo, en aspectos de seguridad de estado o si la revelación prematura debilitase el comportamiento de la política (por ejemplo, cambios en las tasas de cambio). Fuera de estos casos especiales, hay tres áreas en las que la información ampliada y la mayor transparencia son beneficiosas: eficiencia económica; transparencia como medio para prevenir la corrupción; y la importancia de la información en el análisis, articulación y aceptación de opciones políticas.

## ***Información, Transparencia y Eficiencia Económica***

La eficiencia económica requiere que la información acerca de las políticas de gobierno y las acciones estén disponibles, que los principales procesos para la toma de decisiones económicas (por ejemplo, el presupuesto) sean razonablemente transparentes, y que haya cierta oportunidad para que el público influya en la toma de decisiones (por ejemplo, mediante el comentario o la influencia). Naturalmente, este último aspecto está fuertemente influenciado por la forma de gobierno de un país y por las tradiciones de la participación política y el debate público- que están fuera del alcance de la esfera de acción del Banco Mundial. Teniendo en cuenta esta limitación, existen tres razones importantes para que una mayor transparencia en la formulación de políticas promueva una mayor eficiencia económica.

En primer lugar, si la toma de decisiones económicas del gobierno no es analizada ni discutible, los peligros de corrupción y de desviación de los recursos públicos (incluyendo la asistencia externa) se incrementarán. La transparencia no es una condición suficiente para controlar la corrupción, pero es en la mayoría de circunstancias necesaria tal como se tratará más adelante.

En segundo lugar, la toma de decisiones a puerta cerrada incrementa el riesgo de error gubernamental -y de reacciones negativas. El efecto del gobierno sobre el sector privado- a través de una serie de influencias provenientes de políticas cambiarias y monetarias, políticas de gasto y de tributación para las adquisiciones públicas- es penetrante y profundo. Si las decisiones en estas áreas se hacen en forma relativamente separada de las reacciones del sector privado, la probabilidad de errores costosos se incrementa (la política fiscal es un ejemplo común). En otros casos, el gobierno puede verse sorprendido por reacciones públicas agresivas respecto a las consecuencias económicas de decisiones hechas secretamente (por ejemplo, determinación de costos y subsidios) cuando un proceso más abierto de debate y de educación pública podría haber perfeccionado tanto el diseño de la política como haber hecho posible la aceptación pública.

En tercer lugar, la eficiencia y la eficacia de los actores económicos y la competitividad de los mercados requieren de un amplio acceso a una información pertinente. Por ejemplo, un problema común que obstaculiza el desarrollo de los mercados de capital en general, y el financiamiento basado en la equidad en particular, es la falta de una clara revelación de las reglas tomando como base las cuentas auditadas de las empresas públicas y privadas. Una falta de transparencia en los mercados financieros conlleva a menudo a relaciones caprichosas y arbitrarias entre los bancos comerciales y sus clientes. Ni los prestamistas bancarios ni la inversión a través de mercados de capital podrán sustentarse en una evaluación firme de solvencia si carecen de cuentas apropiadas y de una divulgación adecuada.

Esta evaluación es necesaria para evaluar el riesgo y para fijar adecuadamente el costo de capital para el prestatario. El mercado de capitales permanece circunscrito a una limitada gama de firmas e instrumentos protegidos ya sea por garantías gubernamentales, implícitas o por la «reputación» de los grupos económicos más poderosos.

La falta de transparencia podría resultar especialmente adversas los sistemas bancarios. Ello puede conducir a una gran acumulación de activos no redituables, que podrían desembocar en crac bancario-salvo que los depósitos mundiales de los países en vías de desarrollo sean usual, explícita o implícitamente garantizados por el Estado. Por tanto, las pérdidas privadas son socializadas debido a que los recursos no competitivos que implican riesgo se derivan de los usos productivos hacia las actividades especulativas.

El Banco Mundial se ha preocupado primordialmente en trabajar con los gobiernos, a fin de asegurar un amplio conocimiento y aceptación de los programas de reforma económica (por ejemplo, en el contexto de operaciones de ajuste estructural) y para ayudar a los gobiernos a prestar especial atención al efecto de sus acciones sobre la confianza del sector privado. Fuera del alcance de dicha asistencia, un gobierno Africano de la Sub-región del Sahara como propia iniciativa ha publicado unos lineamientos hacia la

apertura (Recuadro 12). No hace mucho este gobierno se inclinaba por lo secreto.

El Banco también se muestra activo en la asistencia a los gobiernos con varios tipos de trabajo para lo cual la transparencia es un tema importante: la toma de decisiones para gastos públicos (ver Banco Mundial 1991 c); el perfeccionamiento de la adquisición pública; y, más aún, realizar evaluaciones ambientales. El Banco está alentando a los gobiernos a realizar evaluaciones disponibles al público en general como una forma de asegurar mayor responsabilidad y transparencia. Esto es particularmente crítico al garantizar que la gente que ha sido desplazada involuntariamente por los proyectos de desarrollo (tales como los proyectos de los ríos Narmada y Krishna Alta en India), se mantenga completamente informada de los resultados de dichas evaluaciones. Así, en el marco del proyecto de Desarrollo Municipal y de Infraestructura Urbana del Ecuador (aprobado en el año fiscal 1991) se hizo un intento para asegurar la revisión pública de las evaluaciones ambientales de proyectos de infraestructura.

### ***Prevención de la Corrupción***

Ciertamente, el arma principal contra la corrupción es reducir al mínimo las oportunidades para ello -a fin de eliminar las distorsiones económicas y los controles administrativos y, en consecuencia, para reducir las posibilidades de arbitraje ilícito y soborno, «desconcierto», «despilfarro del dinero» y hechos similares. La transparencia en asuntos del gobierno tiene otro rol vital. El Banco Mundial está involucrado en la transparencia a través de su trabajo en el gasto público (transparencia de los presupuestos, eliminación de las llamadas «cajas negras») y a través de su asistencia a los gobiernos en el establecimiento de procedimientos transparentes de adquisición y para llevar a cabo evaluaciones ambientales.

Debido a que los ministerios del gobierno central, como entes rectores, deben delegar a una amplia variedad de agentes la implementación de opciones políticas, existen inevitablemente asimetrías en quienes tienen acceso a información de alta calidad.

Los sistemas de control y reporte pueden actualizar la información base de los entes rectores, pero siempre existen oportunidades para que agentes privados se involucren en la captación de rentas o en obtener ganancias a partir de la información confidencial. El control y la supervisión de estos agentes es un problema de manejo perenne y el hacer que la mayor parte de la información sea un hecho público establecido es una solución. Las pautas sobre política de información pública generalmente incluyen criterios para los usuarios, reglas acerca del tiempo que puede transcurrir antes de la divulgación y reglas claras para el acceso. Precisamente debido a que la información es escasa y por consiguiente valiosa, la política de información requiere especial atención.

Las actividades gubernamentales que están más propensas a la corrupción son el servicio de aduanas y los procedimientos de adquisición. Algunos países tratan de corregir el mal manejo de su servicio aduanero contratando a una empresa privada completamente independiente (por ejemplo, Indonesia). Sin embargo, los procedimientos de adquisición pública no son procedimientos autónomos que puedan ser manejados de esta manera -aunque la inspección privada y los servicios de supervisión pueden desempeñar un rol valioso. Más aún, los procedimientos de adquisición constituyen un aspecto crítico de implementación de programas y de proyectos que deben continuar a fin de tener una participación directa del gobierno.

Las dificultades de los procedimientos de adquisición son características de los problemas de la capacidad del gobierno y de las presiones inherentes a grandes contratos. Desde 1983, el Banco Mundial ha venido haciéndose cargo sistemáticamente de las revisiones de evaluación de los procedimientos de adquisición del país (REPAP). Estas revisiones (REPAP) evalúan las leyes, los procedimientos y las instituciones de adquisición pública, en países prestarios para identificar cualquier conflicto fundamental con las pautas de los procedimientos de adquisición del Banco y para decidir sobre la posibilidad de aceptación de los procedimientos locales para los contratos que son apropiados para las licitaciones competitivas internacionales. Los procedimientos son evaluados en la medida en que promuevan la competencia, sean transparentes, revelen

criterios de selección, otorguen el contrato al licitador más económico y calificado, mantengan condiciones contractuales favorables, tengan mecanismos para la solución de conflictos y evalúen la capacidad institucional a fin de implementar eficientemente las operaciones del Banco.

Con la introducción de ajuste en el financiamiento, las revisiones REPAP se han desarrollado para incluir prácticas en las adquisiciones paraestatales y privadas y su compatibilidad con las prácticas en las economías de mercado de países industrializados. Las revisiones REPAP han sido realizadas en aproximadamente sesenta países (los restantes están en proceso de ser concluidas), y son actualizadas cada cuatro años.

Cuando las instituciones son débiles o los procedimientos son ineficaces, el préstamo del Banco Mundial incluye el apoyo tanto de la asistencia técnica como la contratación de agentes para procedimientos de adquisiciones. Además, por ejemplo, la asistencia técnica ha sido proporcionada para mejorar el marco institucional e introducir procedimientos más eficaces en Madagascar y Uganda. En otros casos, se han publicado nuevos códigos para el procedimiento de adquisiciones. En Filipinas, se han tomado medidas bajo el marco del manejo de préstamos para la deuda tanto para modernizar las reglas y procedimientos de las adquisiciones, de manera que se pudiese delegar mayor autoridad para la implementación de agencias y también para acortar los procedimientos para la adjudicación de contratos. El trabajo iniciado bajo este proyecto ha sido continuado bajo proyectos consecutivos y se han trazado lineamientos con la asistencia del Banco, los mismos que actualmente están disponibles para los procedimientos de adquisiciones locales. Esto ha flexibilizado las regulaciones para los contratistas y por lo tanto, ha incrementado su deseo una vez más de aceptar los contratos gubernamentales.

Muchos países no necesitan una revelación pública de licitaciones y permiten el regateo aún después que las licitaciones han sido publicadas. En dichos casos, el Banco revisa la razón fundamental para las regulaciones de los procedimientos de adquisiciones del país más que solicitar simplemente su conformidad con los

lineamientos del Banco. Mediante seminarios locales y debates, el Banco busca ayudar al país a prestar atención, por ejemplo, a las formas en que un sistema de procedimientos de adquisiciones pueda ayudar a desarrollar la capacidad de contratación local y el valor de revisar un sistema nacional, de modo que pueda ser conforme con las normas internacionales. En casi todos los países reformistas de Europa Central y del Este, las instituciones no se familiarizaron con las licitaciones competitivas a nivel local o internacional. Sin embargo, estos países actualmente solicitan la asistencia técnica del Banco con su respectiva legislación para los procedimientos de adquisiciones (Recuadro 13). En 1990, el personal del Banco que trabaja con países africanos convocó a una conferencia sobre procedimientos de adquisiciones públicas. Tanto los funcionarios públicos de Africa y los expertos en procedimientos de adquisiciones de los países industrializados presentaron documentos sobre las ventajas de los diferentes métodos para mejorar los procedimientos de adquisiciones públicas.

### ***El Tema del Gasto Militar***

Los presupuestos de los países en vías de desarrollo a menudo carecen de transparencia. Los ingresos son algunas veces desviados a cuentas especiales fuera del marco presupuestal. Las transacciones con los paraestatales son confusas. Muchos items de desembolso no han sido incluidos en el presupuesto. El gasto militar a menudo escapa del escrutinio, evita la auditoría y el control de los gastos de rendición de cuentas en parte debido al rechazo de los gerentes financieros civiles para cuestionar los procedimientos de adquisiciones militares. La fuerte presión de los vendedores reforzada por créditos comerciales generosos en esta área, así como en otras, puede contribuir al gasto excesivo y a la corrupción.

El Banco ha asistido activamente a los gobiernos para mejorar la transparencia de sus presupuestos, principalmente a través de su trabajo de gasto público. Al responsabilizarse de este trabajo, su principal preocupación es que el país asegure sistemáticamente que todos sus gastos, incluyendo los gastos militares, sean adecuadamente evaluados y priorizados, que sean transparentes y que estén

sujetos a la auditoría y control de gastos. El Banco asiste a los prestatarios asegurándoles que sus gastos públicos totales no sean excesivos en relación a la disponibilidad de recursos y que los recursos adecuados sean asignados a los sectores sociales y económicos, y dentro de éstos a programas que cubran los servicios básicos para los pobres sobre una base de costo beneficio. El Banco está interesado en los gastos militares por su efecto de entrada y salida sobre los gastos de desarrollo.

### ***Capacidad de Diseminación y Análisis***

La disponibilidad de la información y la transparencia pueden disminuir la incertidumbre y los costos de transacción, pero por sí mismas no originarán mayor rendición de cuentas ante la ausencia de organismos y mecanismos que analicen y difundan la información.

El Banco Mundial ha puesto gran énfasis en la importancia de recolectar y difundir la información económica. Por ejemplo, éste ha brindado apoyo a las oficinas estadísticas, asistencia técnica y reforzamiento de la capacidad. Pese a estos esfuerzos, la información económica adecuada ha sido un desastre de la actual crisis económica global y de la estrechez del gobierno, especialmente en la mayor parte de Africa. Los bancos centrales que en un momento produjeron informes excelentes sobre la economía (como en Ghana) han dejado de hacerlo, y las cifras estadísticas del gobierno en muchos países no se dan en forma oportuna, confiable y completa. Dada la exigencia de mayores y más sofisticados requerimientos en la agenda del Banco en temas de pobreza y medio ambiente, estos informes requieren mayor énfasis. Los Anuarios de Estadística de la China post-reformista son un ejemplo de cómo pueden realizarse rupturas en cuanto a calidad y disponibilidad de la información económica.

La capacidad de las ONGs e instituciones (asociaciones profesionales, sindicatos, organizaciones comerciales, grupos de comunidades rurales, centros de investigación, universidades y medios de comunicación masivos) para articular las necesidades de jurisdicción

nes importantes, analizar los requerimientos de política y para contribuir a la formulación de políticas, constituye un aspecto importante de la rendición de cuentas. Un aspecto central para desarrollar un entorno adecuado para el crecimiento es el reforzamiento de esta capacidad. La información debe ser comprendida, procesada y utilizada eficazmente. Las capacidades necesitan ser desarrolladas -en las universidades, en los institutos de investigación de política, en los comités económicos de las legislaturas y en los medios de comunicación- a fin de comprender la información acerca de los temas de desarrollo y, a su vez, para contribuir a una mayor educación pública. La Iniciativa de Reforzamiento de la Capacidad en Africa representa un instrumento potencial para el fortalecimiento de los roles de una gran variedad de instituciones no gubernamentales. El Departamento de Relaciones Exteriores del Banco también está trabajando para perfeccionar el acceso a la información económica para los periodistas de los países en vías de desarrollo.



## RESUMEN DEL ROL DEL BANCO MUNDIAL

El Banco Mundial se ocupa de la gobernabilidad por dos razones. En primer lugar, desde una perspectiva más amplia, tanto la historia (ver líneas arriba) y la propia experiencia del Banco demuestran que una buena gobernabilidad, en el sentido que se define aquí, es central para la creación y el sostenimiento de un ambiente propicio para el desarrollo. En segundo lugar, desde la perspectiva del Banco (como se observó anteriormente) el sólido manejo del desarrollo está intrínsecamente relacionado con la eficacia de las inversiones que el Banco ayuda a financiar, y de este modo con los objetivos del Banco: para asistir a los países en la reducción de la pobreza y en el incremento de un crecimiento sostenible.

El Banco tiene un gran récord en la asistencia a los países en el reforzamiento institucional y descubrir las prácticas que son esenciales para una economía eficaz, y continúa con este esfuerzo. En las secciones anteriores se ha mencionado muchas formas de asistencia a los prestatarios en el mejoramiento de la administración del desarrollo. El Banco se ocupa tanto del efecto de su asistencia en el desarrollo del país como también del sitio que dicha asistencia tiene en el manejo de la cartera, en su función de institución financiera.

Hasta hace poco, para dichos aspectos de la gobernabilidad tales como la rendición de cuentas y el marco legal, el Banco se ha inclinado a concentrarse precisamente en su propia intervención más que en el contexto del país. Además el Banco siempre ha in-

sistido en los sistemas adecuados de las cuentas auditadas para sus entidades de proyecto y a menudo no ha prestado atención a las limitaciones dentro de las cuales operan los sistemas. Frecuentemente ha alentado a los prestatarios a introducir nuevas leyes y reglamentos (por ejemplo, legislación de inversiones y comercio) sin examinar siempre si el sistema legal como un todo es operativo, y si las leyes serán implementadas eficazmente. Esta situación ha cambiado rápidamente en los últimos años. Así como se ha ampliado la labor del Banco en el manejo del sector público, desde el fortalecimiento de las agencias vinculadas con los proyectos hacia la reforma del servicio público y de los paraestatales, se dan cambios similares en otros aspectos de la gobernabilidad y en trabajos pertinentes. Esto es evidente a partir del siguiente resumen de actividades descritas anteriormente, las cuales constituyen el objetivo del Banco en diferentes regiones del mundo.

### ***Rendición de Cuentas***

A nivel macro, el Banco ha brindado asistencia a los países en el fortalecimiento de la rendición de cuentas en el sector público mediante una gama de acciones, dependiendo de la situación de cada país y en base a sus necesidades. Estas incluyen:

- Habilitar información oportuna y amplia.
- Clasificar los gastos de manera consistente con el presupuesto y los programas.
- Realizar análisis adecuados para la toma de decisiones.
- Comparación del presupuesto con los resultados reales.
- Mejoras en la organización y en la responsabilidad para la rendición de cuentas en el ministerio de finanzas.
- Incrementar los requerimientos legales para los reportes financieros.

El Banco está promoviendo reformas de auditoría para:

- Permitir que la organización auditada especificada en la estructura legal del país alcance una independencia adecuada.

- Dar mayor atención a la auditoría en cuanto al «beneficio de la inversión».
- Mejorar el sistema educativo y la capacitación profesional.

Las evaluaciones de rendición de cuentas y los proyectos en todo el país han sido llevados a cabo en Bolivia, Indonesia y Madagascar según lo anteriormente indicado. Asimismo, los gobiernos han sido apoyados para establecer o fortalecer los sistemas de rendición de cuentas financieras a medida que ellos llegan el poder financiero a las autoridades locales.

A nivel sectorial, se brinda asistencia a los países en el fortalecimiento de la capacidad y rendición de cuentas de los ministerios e instituciones que desarrollan políticas, establecen prioridades de gastos y dirigen la entrega de los servicios básicos.

A nivel macro, se brinda asistencia a los países para:

- Evaluar las opciones de participación y de elección en el diseño y preparación de proyectos que producen y proporcionan servicios.
- Fomentar la participación beneficiaria, según sea apropiado, en el diseño e implementación de los proyectos del Banco, sobre la base de lecciones extraídas del análisis actual de la experiencia del Banco, con participación el desarrollo (Ver Recuadro 5).
- Hacer uso centralizado y selectivo de las organizaciones no gubernamentales locales, a fin de promover la entrega de servicios y asegurar que la expresión de los pobres sea tomada en cuenta en el diseño del proyecto.

### ***Marco Legal para el Desarrollo***

El Banco está asistiendo a los países con reformas legales que incluyen:

- Leyes de comunicación más eficaces.
- Asegurar la consistencia de las leyes.

- Dirigir las coacciones hacia la implementación de leyes.
- Actualizar los sistemas legales.
- Capacitar el poder judicial en derecho mercantil y económico.
- Fomentar alternativas extrajudiciales cuando los sistemas legales estén sobrecargados, tales como el arbitraje comercial y otros mecanismos alternos para la resolución de conflictos.

También se vienen efectuando revisiones del sector legal, a solicitud de los prestatarios, con miras a eliminar los impedimentos en la actividad del sector privado.

### ***Información y Transparencia***

Con el fin de promover la transparencia, el Banco está:

- Prestando ayuda a los gobiernos para mejorar la transparencia de los presupuestos y los programas de gasto público.
- Prestando ayuda en la elaboración de evaluaciones ambientales y fomentando que éstas sean compartidas por aquellos prestatarios vinculados a los proyectos.
- Prestando ayuda para mejorar los mecanismos para los procedimientos de adquisiciones externas y nacionales, así como las instituciones con el fin de asegurar la competencia, la transparencia (incluyendo la divulgación de los criterios de selección), condiciones contractuales justas en el procedimiento de adquisiciones públicas, y así sucesivamente.

El Banco también está prestando ayuda a los gobiernos para que mejoren la recolección y la divulgación de datos sociales y económicos. Más aún, está brindando asistencia a los países en el fortalecimiento de su capacidad para entender, procesar y utilizar la información. Por ejemplo, la Iniciativa para el Reforzamiento de la Capacidad en el Africa contribuirá con este proceso, así como los acuerdos para capacitar y formar equipos a largo plazo. La capacitación de los periodistas económicos para elevar el nivel de conciencia pública y debate de políticas también puede producir ganancias.

Gran parte del trabajo descrito representa una extensión natural de la labor del Banco en el manejo del sector público. Es como aquel trabajo que es técnico en naturaleza y complementa otros esfuerzos emprendidos en las reformas económicas, tales como eliminación de monopolios y desregulación o eliminación de controles para contribuir a un buen manejo económico, y reducir las oportunidades para la captación de rentas. En efecto, gran parte de lo que ha venido realizando el Banco rutinariamente contribuye indirectamente a una buena gobernabilidad.

### **Limitaciones**

En la realización de su labor, el Banco Mundial enfrenta algunas limitaciones inherentes: aquellas de cualquier agencia externa, de su mandato legal, de su ventaja comparativa y de las habilidades y recursos disponibles. En primer lugar, como una agencia externa, el Banco no puede sustituir el compromiso político que los gobiernos tengan respecto a las reformas en esta área. Los agentes externos pueden brindar asistencia y hacer recomendaciones, pero a menos que los gobiernos se comprometan a realizar reformas, los cambios que se originen no serán sostenibles. La propiedad absoluta de las reformas es tan importante en esta área como lo es en las reformas de política económica.

En segundo lugar, el mandato legal del Banco delimita claramente sus áreas de interés. A manera de ilustración, el Banco puede prestar ayuda a los gobiernos en sus esfuerzos de descentralización. A través de su labor económica y sectorial, el Banco puede opinar persuasivamente en pro o en contra de la descentralización de funciones específicas. Pero la decisión para descentralizar sólo está en poder de los gobiernos. Igualmente, el Banco está a cargo debidamente de la rendición de cuentas económicas y financieras, pero la rendición de cuentas política escapa a su mandato. Asimismo, el Banco puede prestar ayuda en el fortalecimiento de los gobiernos locales; sin embargo, tiene condicionalidad que requiere de la elección del gobierno local. Con respecto al marco legal para el desarrollo, el interés del Banco está relacionado con sus aspectos institucionales y de procedimientos. Los elementos sustantivos de

dicho marco tienen connotaciones políticas que algunas veces escapan al mandato del Banco. A este respecto el memorándum del asesor jurídico proporciona una guía general, aunque dichas diferencias algunas veces pueden ser difíciles de poner en práctica. Es importante resaltar las motivaciones implícitas en las restricciones de los artículos del Contrato. Estas restricciones contribuyen a proteger la reputación del Banco hacia la excelencia técnica y objetividad, así como su status como institución internacional que se guía únicamente por su interés en el desarrollo económico y no por una agenda política propia.

En tercer lugar, la experiencia del Banco aconseja cautela. El documento reciente sobre manejo del sector público (Banco Mundial 1991c) demostró que el trabajo en este campo puede ser difícil y no dar resultados inmediatos. La experiencia inicial del Banco con proyectos de desarrollo integrado rural en la década de los años 70 proporcionó muchas lecciones valiosas. Estos proyectos significaron riesgos ambiciosos en el sector público y de ingeniería social. De las muchas lecciones aprendidas a partir de esta experiencia, algunas refuerzan la necesidad de hacer frente a los problemas de gobernabilidad con cuidado y humildad. Las lecciones incluyen la necesidad de un acercamiento más diferenciado entre las regiones, países y tipo de proyecto, la necesidad de un mayor compromiso gubernamental en una primera etapa; la necesidad para una primera y segunda capacitación del personal del Banco para satisfacer las necesidades complejas de estos proyectos; la necesidad de una capacitación institucional a largo plazo y de evitar acuerdos institucionales vinculados a los proyectos que conlleven a conflictos frecuentes con otras partes de los gobiernos locales y nacionales; y la necesidad de dar énfasis al desarrollo del capital humano en vez de una rápida implementación física: la comprensión de que la asistencia técnica externa no es un buen sustituto para desarrollar la capacidad local. Hubieron también otras lecciones importantes que no estaban directamente relacionadas a la gobernabilidad que incluyen marcos para los incentivos, el rol del sector privado y el exceso de optimismo en la disponibilidad de paquetes técnicos ventajosos.

Finalmente, la labor de la administración del desarrollo y la

capacidad institucional es costosa y toma mucho tiempo. Sin embargo, dicha labor será manejada como otro tipo de reclamos sobre recursos presupuestales, mediante una determinación de prioridades dentro de programas de países existentes en base a necesidades, receptividad del prestatario y así sucesivamente. Como se observa más adelante, el Banco busca ser selectivo para elegir a los países y proseguir con la gama de actividades. Por supuesto que el Banco no debe tratar de asumir muchos temas por sí solo. Existen las Naciones Unidas y otras agencias que tienen experiencia en algunas áreas pertinentes que el Banco puede aprovechar mediante la colaboración y la función de coordinación de ayuda. Debido a que la razón fundamental del compromiso del Banco en lo que se refiere a gobernabilidad es la de ayudar a perfeccionar la eficacia de sus programas y proyectos, y no como una nueva línea de negocios, la labor de alta calidad y las prácticas mejoradas del Banco en esta amplia área deben ayudar al mismo a direccionar más esta labor hacia una «cultura de implementación», que en su curso conlleve a un mayor eficacia en función a los costo para el Banco en sí y a una mayor eficiencia en sus intervenciones.

El problema de combinación de especialidades también origina dificultades. Muchas inquietudes relacionadas con la gobernabilidad pueden y están siendo atendidas por diversos especialistas en el vasto campo del manejo del sector público, pese a que los auditores experimentados, contadores, abogados, tributaristas, especialistas en administración y similares generalmente no abundan en el Banco. La región de Latinoamérica y del Caribe ha construido gradualmente una gama de nuevas habilidades a través de la contratación adecuada de consultores. Nuevamente a este respecto el Banco necesita brindar ayuda a los prestatarios para el diseño de habilidades en otras agencias, pero con todo reconoce que existirá una compensación significativa.



## IMPLICACIONES PARA LA PRÁCTICA DEL BANCO MUNDIAL

Las acciones del Banco Mundial relacionadas a la gobernabilidad son tomadas de manera selectiva a partir de la siguiente gama de opciones, dependiendo de las circunstancias y necesidades del país, del nivel de diálogo con el prestatario y de las obligaciones presupuestales:

- Prestar ayuda a los gobiernos con reformas que ellos hayan identificado o ayudarles a identificarlas cuando soliciten dicha ayuda. El Banco ya está experimentando una creciente demanda para la asistencia técnica para dar apoyo a un marco legal y de procedimiento de adquisiciones en Africa y Europa del Este y está fortaleciendo la descentralización en Latinoamérica.
- Persuadir a los gobiernos a través del diálogo y del la labor sectorial y económico de la necesidad para efectuar reformas. Las evaluaciones de manejo del sector público e institucional y las revisiones del gasto público, rendición de cuentas financieras y revisiones del sector legal en Africa y Asia son ejemplos de la forma en que esto ha empezado a sicerder.
- Lograr que los niveles y las estrategias de préstamos de un país tomen en cuenta el efecto que ejerce la gobernabilidad sobre el rendimiento del desarrollo.
- Ayudar a que los países manejen los problemas especialmente complejos de pobreza y de medio ambiente (ver líneas arriba), para los cuales la calidad del rendimiento gubernamental es particularmente importante.
- Proyectar una visión a largo plazo de un ambiente posible,

como el del informe de Desarrollo Mundial de 1991, pero a nivel de país y apoyar dichos ingredientes fundamentales tales como alfabetismo universal, educación primaria difundida, mejor información en temas de desarrollo y en ambiente sustentador para un sector privado creciente.

- Mejorar el rendimiento de implementación mediante mayores esfuerzos para asistir a los prestatarios en la creación de programas de ajuste, a fin de comprender la estructura social y política del país así como sus leyes y costumbres y para incrementar la atención en el fomento de una «cultura de implementación» en el Banco, incluyendo un mayor énfasis en la participación beneficiaria en el diseño de proyectos.

Como un asunto práctico, dada la diversidad de circunstancias del país así como las limitaciones de personal y de presupuesto, el Banco debe buscar un enfoque selectivo y medido. Los elementos principales de este enfoque ya están dados y algunas de las acciones delineadas anteriormente se detallan en los siguientes párrafos.

En primer lugar, el Banco a través de sus intervenciones continuará explotando las oportunidades para mejorar el manejo del desarrollo, cada vez que sea apropiado, mediante una variedad de medios, incluyendo asistencia a los prestatarios para disolver los monopolios, el retiro de los controles y otros vías para la corrupción, incrementar la participación beneficiaria en proyectos y así sucesivamente.

En segundo lugar, el Banco es selectivo en la asignación de recursos presupuestales y en el desarrollo de programas de trabajo. La selectividad está en términos de elegir a los países para una labores específicas sobre dimensiones claves del manejo del desarrollo delineados anteriormente, y en términos de la gama de actividades que el Banco pueda asumir y apoyar en cualquier momento. Dicho trabajo sólo puede realizarse en países en donde existe un compromiso claro y una necesidad para perfeccionar el manejo del desarrollo en estas dimensiones. Muchos de los prestatarios del Banco pueden no desear que el Banco se vea tan involucrado ni requerir dicha asistencia. Cuando existe necesidad y no hay com-

promiso, dicho trabajo malgastaría recursos. Igualmente, las dimensiones del manejo del desarrollo que el Banco elija para prestar ayuda deberán reflejar todas las posibilidades de éxito que ello implica, así como las habilidades y recursos del Banco para una asistencia efectiva.

En tercer lugar, en los países en donde el Banco es activo en el mejoramiento de la gobernabilidad, necesita ayudar en el diseño de repuestas altamente diferenciadas, tomando en cuenta las necesidades institucionales del país, economía política, sociedad e historia. El objetivo en cada caso es el de ayudar a fortalecer el medio posible para un desarrollo equitativo y sostenible. Ello requiere de un análisis de elevada calidad, usualmente como parte de una labor sectorial y económica adecuada.

### ***Temas de Estrategia de un país e Implementación***

Es importante observar en este contexto que a medida que el Banco pone énfasis en un manejo financiero prudente y atiende a la auditoría, contabilidad o al marco legal apropiado para el desarrollo, problemas más generales y más profundos de gobernabilidad tienden a aparecer. Así por ejemplo, sistemas sofisticados de auditoría y contabilidad financiera pueden ser establecidos, pero el gobierno puede no absorber o utilizar los resultados para lograr un buen efecto. Se podría crear un marco legal; sin embargo, la arbitrariedad o la corrupción en su implementación podrían socavar su valor. Esta ha sido ya la experiencia con los temas delicados del manejo del sector público, tales como la reforma del servicio público, durante las cuales han aparecido limitaciones políticas en el éxito de dicho trabajo. Si la falta de progreso no se debe a debilidades en la capacidad sino a la falta del compromiso del gobierno, entonces el Banco enfrenta un problema que necesita ser reflejado en su diálogo y estrategia del país.

Cuando el compromiso político en el manejo del desarrollo es débil, el Banco generalmente aborda estos temas en su diálogo con los prestatarios mientras que permanece activo, en su búsqueda para ayudar al país a perfeccionar su desarrollo en algunas áreas

claves. Este diálogo es apoyado por la labor sectorial y económica, según fuere el caso. En este diálogo, los temas de gobernabilidad no son tratados en forma aislada sino como parte integral de un programa de desarrollo global del gobierno.

El tema del compromiso político para un sólido manejo del desarrollo está emergiendo cada vez más en las reuniones de los grupos consultores. En el memorandum del asesor legal se observa que el Banco no debe actuar como agente de los países otorgantes de préstamos en dichas reuniones. Como ente que preside estas reuniones, es normal que el Banco informe al país de las inquietudes generales de los prestamistas, particularmente cuando éstas afectan los programas de asistencia del Banco.

Cuando el diálogo fracasa, la capacidad de préstamo propia del Banco probablemente es afectada. Por largo tiempo, los niveles de préstamo han sido sensibles a los temas de administración del desarrollo y al rendimiento del mismo, y continuarán siéndolo. Los criterios de rendimiento están hechos de manera rutinaria para efectos de la asignación de IDA y para la evaluación de la solvencia. Ello implica un criterio acerca de la calidad de la administración del desarrollo en la medida en que se relaciona al crecimiento y a la reducción de la pobreza, en concordancia con el documento de política sobre pobreza (Banco Mundial 1991a). No hay necesidad de criterios adicionales que reflejen las inquietudes acerca de la gobernabilidad: simplemente la aplicación consistente y efectiva de los criterios existentes basados en una mayor conciencia de la importancia de los temas de gobernabilidad para el rendimiento del desarrollo.

La pobreza y el medio ambiente son dos áreas críticas de la estrategia del país que presentan determinados desafíos de gobernabilidad. El Banco necesita prestar atención a la equidad así como a la eficacia en función de los costos del gasto social en su evaluación de la pobreza y en las revisiones del gasto público, incluyendo asuntos de adecuación de sistemas de ayuda social (especialmente importantes en países de medianos ingresos). El marco legal también puede influir ampliamente en el acceso de los grupos desfavorecidos, tales como las mujeres o las personas que no

poseen propiedades, a los servicios públicos y oportunidades económicas. En cuanto a los temas ambientales, aún los gobiernos no intervencionistas enfrentan exigencias relativamente extensivas para la toma de decisiones reguladoras y administrativas, muchas de ellas son arbitrarias en aquellas áreas donde los derechos de propiedad son inciertos (tales como el control de la contaminación o política forestal) y los procesos de mercado no pueden, por lo tanto, producir fácilmente un resultado socialmente deseable. El Banco está viendo de qué manera pueden superarse estas dificultades inherentes y controlar a los poderes discrecionales potencialmente abusivos, por ejemplo, separando la vigilancia de la responsabilidad administrativa. El Informe de Desarrollo Mundial de 1992 discutirá algunos de estos temas de política ambiental y de gobernabilidad.

Dadas las limitaciones de capacidad de absorción y de la naturaleza a largo plazo de la tarea de las instituciones pertinentes, y el fortalecimiento de la rendición de cuentas y toma de decisiones presupuestales, el interés en la administración del desarrollo debe ser integrado, según sea apropiado y pertinente, dentro de una perspectiva de estrategia de desarrollo del país. En Africa, como seguimiento al estudio denominado: *Africa de la Región del Sub-Sahara: De la Crisis hacia un Crecimiento Sostenible: Un estudio de Perspectivas a Largo Plazo* (Banco Mundial 1989) y la Conferencia Maastricht en donde se debatió este tema, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco, con la asistencia del Gobierno de los Países Bajos, viene prestando ayuda a los países del Africa que están interesados en desarrollar dichas perspectivas. En este caso, el objetivo es utilizar la práctica para contribuir a desarrollar un consenso nacional de objetivos e instrumentos de desarrollo, así como iniciar programas de ajuste de gobierno dentro del marco de una estrategia de desarrollo a largo plazo dirigida a la reducción de la pobreza y que sea concordante con las inquietudes del medio ambiente. Otros países pueden tener interés en desarrollar un enfoque similar. Para el Banco esto significa tener una visión a largo plazo de sus propias intervenciones para asistir a los prestatarios en el mejoramiento del manejo económico, reconociendo que los resultados inmediatos pueden ser irreales, y centrandose en el desarrollo de la capacidad institucional y humana. Esto tam-

bién implica que algunos aspectos de esa labor deban ser apoyados por operaciones de inversión y no por préstamos para ajustes. La asistencia técnica cuidadosamente diseñada a largo plazo también es adecuada.

Esta propuesta de largo plazo refuerza los esfuerzos que están en marcha para fortalecer el compromiso del país sujeto al programa de ajuste. La complejidad técnica de la labor preparatoria de las operaciones de ajuste y la velocidad con la que los prestatarios requieren las transferencias de recursos muchas veces no permite un diálogo adecuado, y puede provocar que el Banco contribuya a los programas en los que el compromiso es débil y que luego son impuestos externamente. En un mundo ideal, el tiempo suficiente de preparación permitirá una mejor comprensión de la política económica del país y a través de un diálogo más extenso e intenso, se asegura una mayor comprensión y compromiso del programa por parte del prestatario. Sin embargo, los gobiernos y el personal del Banco frecuentemente no se dan ese lujo. Los gobiernos a menudo retardan el ajuste y acuden al Banco para recibir ayuda con el fin de realizar los ajustes cuando están enfrentando una serie crisis. Es allí cuando se produce un conflicto inherente entre la necesidad de un apoyo inmediato a sensibles reformas políticas y a la necesidad de contruir un entendimiento del programa. Más aún, se da un mayor compromiso cuando el programa empieza a dar resultados. No obstante, es importante asegurar que las operaciones sean diseñadas teniendo en cuenta la economía política del país. Asimismo, es importante asegurar que el compromiso del programa, aunque limitado en sus inicios, sea genuino y cada vez más profundo. Incluso la fuerza y la integridad de los programas de ajuste deben ser protegidos.

Más allá de los préstamos para el ajuste, el fomento de una «cultura de implementación» requiere observar una buena gobernabilidad en el diseño de proyectos, así como un enfoque deliberado en la implementación. La mejor práctica incluye un simple diseño del proyecto, desaprueba la creación de unidades de implementación de proyectos autónomos, fomenta el uso de estructuras establecidas para implementar los proyectos, incrementa la supervisión, sugiere una condicionalidad y acción previas más que

acuerdos retrasados, recomienda el reclutamiento de personal clave antes que eficacia, y da especial atención a las repercusiones fiscales de los proyectos. Todas estas recomendaciones que se están convirtiendo en una práctica del Banco, son ejemplos de una buena administración del desarrollo tal como se describe en este folleto.

La participación beneficiaria es en muchos casos una manera importante de institucionalizar la orientación hacia la implementación y sirve a mejorar proyectos específicos. El Banco difunde la mejor práctica en esta área fomentando los procesos participativos, que incluyen la mediación de puntos de vista incompatibles pero logra resultados de una manera oportuna. En algunos casos, se identifican a los intermediarios con los cuales el Banco puede trabajar. Esto significaría trabajar con ONGs locales o identificar sociólogos locales experimentados, gerentes o administradores de desarrollo, antropólogos, o consultores en determinados aspectos del proyecto. Los horarios pueden algunas veces ser ajustados con el fin de distribuir esta labor que demanda mucho tiempo lo cual se hace frecuentemente al comienzo del ciclo del proyecto. El Banco intenta dirigir estos temas (Ver Recuadro 5) mediante un proceso de aprendizaje progresivo en el desarrollo participativo.

### ***Implicaciones para la Investigación***

La mayor parte de la política actual del Banco y de la labor de investigación en el manejo del sector público recae en los temas de «governabilidad». Por ejemplo, los estudios que se están elaborando analizan la manera de introducir la mayor rendición pública de cuentas en el manejo del servicio y las finanzas públicas; y al trabajar en instituciones reguladoras así como en la economía política de ajuste se está cubriendo algunas temas tratados en este folleto. La mayor parte de territorio es aún desconocido y la labor actual podría extenderse en varias direcciones.

Una de estas direcciones constituye realizar una mayor investigación en el imperio de la ley, explorar las condiciones jurídicas

mínimas para un desarrollo extensivo. Por ejemplo, en áreas tales como la puesta en vigor de contratos, transacciones de arrendamiento y de empleo, así como interponer recursos contra las instituciones públicas y la independencia del poder judicial, ¿existe una experiencia cultural neutra relativamente consistente en la cual los países puedan basar sus propios esfuerzos?. Otra área importante es la de rendición de cuentas de los organismos públicos por la cual sería útil evaluar la amplia variedad de mecanismos y modelos disponibles. Esto incluye la contratación de servicios con proveedores privados (actualmente en curso), descentralización de las reservas o de las finanzas, mecanismos mediadores, sistemas de servicio «conducidos por los clientes» y otros. Se podría investigar más en algunos de los resultados del *Informe de Desarrollo Mundial 1991* en la exploración de las relaciones dobles en el tiempo entre el crecimiento económico y los cambios en la gobernabilidad.

En resumen, el Banco Mundial propone proceder a:

- Difundir entre su personal los mensajes principales del Banco acerca de gobernabilidad y desarrollo.
- Promover un diálogo abierto con los prestatarios, teóricos interesados y otros mundialmente (esto ya se está llevando a acabo en el Africa).
- Garantizar un programa de investigación en línea con lo anteriormente mencionado.
- Presentar un informe del avance logrado al Directorio Ejecutivo acerca de su experiencia actual con relación al tema de la gobernabilidad.





## Recuadro 1

### *Reflexiones acerca de la Corrupción*

Se entiende por corrupción el uso indebido del poder en provecho personal. Sin tener en cuenta el lugar en que se encuentren o la posición que desempeñen, cualquier persona puede sentirse tentada a usar indebidamente el poder en provecho propio, siempre que se le permita hacerlo impunemente. De lo cual se deduce que existe corrupción en diversos países y bajo diversas modalidades. La corrupción tiende a surgir y prosperar en aquellos países en los cuales las desigualdades son manifiestas, los recursos escasos, las normas son ambiguas, las revelaciones y castigos son infrecuentes, la movilidad social es escasa. Los esfuerzos conducentes a su erradicación deben identificar antes que nada el tipo de corrupción (concusión, soborno, robo, conflicto de intereses, nepotismo, prejuicio o favoritismo), su frecuencia (generalizada, ocasional o intermitente), así como a quienes incurren en ella (contratistas, funcionarios públicos, dirigentes políticos, empresarios o proveedores extranjeros).

Las causas últimas de la corrupción tienen que ver con las condiciones políticas y económicas imperantes en determinada sociedad así como en su forma de articulación con los problemas de la economía mundial (Theobald 1990: 10-11, 161-69); las causas son tan complejas como variadas son las formas de corrupción. Si bien la distinción entre causas y efectos es importante, a veces un «alivio» de los síntomas brinda la oportunidad de efectuar cambios económicos y sociales que llevarían a unas «curas» más duraderas.

Por ejemplo, el soborno a los funcionarios públicos encargados de otorgar determinadas licencias importantes o permisos puede ser desalentado por medio de la dación de normas claras, procedimientos transparentes y una efectiva implementación. Lo que es más importante, el número de licencias necesarias puede ser reducido siempre que se cuente con normas claras. No obstante, en el largo plazo, la reforma de la administración pública contribuirá a un «alivio» más eficaz. Sólo con el paso del tiempo, y el concurso de reformas políticas más amplias, el mejoramiento de la situación económica se traducirá en mejores oportunidades económicas, las cuales crearán el ambiente propicio para derrotar a la corrupción. La lucha contra el rebrote de este flagelo es tarea de cada generación.

Los primeros pasos a darse son el fomento de la competencia, la dación de reglas claras y la transparencia de los procedimientos. Muchos países cuentan con leyes estrictas y sofisticadas para hacer frente a la corrupción, sin embargo, la mera existencia de una legislación sobre el particular no es suficiente. Bien podría darse el caso que el problema radique más bien en una deficiente puesta en vigor. La independencia y autonomía del poder judicial deben de quedar garantizadas cuando se aprueba la legislación pertinente.

Se ha dado el caso que en muchos países sumamente pobres los líderes políticos han amasado fortunas fabulosas, cuando las reservas monetarias han sido transferidas a cuentas en bancos extranjeros. Huelga decir que excesos de este tipo repercuten negativamente en los esfuerzos de desarrollo, desembocando en un cinismo que atenta contra la fe pública, alentando a otros a hacer lo mismo. La acumulación de riqueza gracias al abuso del poder en medio de miseria pública pone en tela de juicio la legitimidad. Ahora bien, la concusión en gran escala no es posible sin que exista colusión entre las grandes empresas privadas y los organismos públicos. A menudo las «comisiones» son pagadas por extranjeros (contratistas, compañías o consultores extranjeros). A veces estas actividades están vinculadas a la ayuda extranjera; las empresas extranjeras argumentan que el soborno es uno de los costos en que se incurre para hacer negocios en un país. Este financiamiento pasa

necesariamente a través de diversos organismos, el percibir un «porcentaje» es considerado como una retribución por unos, otros en cambio la aceptan como una compensación.

¿Qué es lo que las instituciones internacionales de ayuda y las agencias de cooperación pueden hacer a este respecto? Hasta cierto punto las recomendaciones hechas a los países son también válidas para estas organizaciones: reducir el número normas innecesarias, confiar en las fuerzas del mercado; asegurarse de cumplir con las leyes del país; insistir en la observancia de las normas estipuladas para contrataciones y compras; una vez satisfechos los requisitos de auditoría, estudiar los reportes auditados; prestar la debida atención a la manera en la cual se efectúan los desembolsos.

Aún con todas estas salvaguardas, los problemas son enormes. Las reuniones para la coordinación de la ayuda brindan una oportunidad para hacerse de la vista gorda y no prestar la debida atención a la supervisión, auditorías y los desembolsos efectuados. Las auditorías pueden ser exigidas, pero no siempre realizadas; o sí es que se realizan, pueden no ser leídas. Aún en el mejor de los casos la supervisión de un proyecto no es nada fácil; cuando las agencias de cooperación se ven obligadas a hacer más con menos personal la supervisión se ve afectada.

La corrupción es como una pista de doble vía. La ayuda externa y las agencias de desarrollo están en la obligación de garantizar que las consideraciones comerciales no vayan en detrimento del buen manejo económico en los países en desarrollo. El alentar a los gobiernos para que emprendan sólidos programas de inversión pública respetando las prioridades establecidas es una contribución importante que las agencias de desarrollo pueden efectuar. Sobre el particular, el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD/DAC) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE /OECD) ha preparado —en consulta con el Banco Mundial— un documento titulado «Buenas Prácticas de Adquisiciones en la Asistencia Oficial para el Desarrollo» (OCDE 1986). Más recientemente, por medio del Grupo de Trabajo sobre Aspectos Financieros de la Asistencia para el Desarrollo CAD/OCDE, se ha hecho un gran esfuerzo para asegurarse que la competencia para el

otorgamiento de los contratos dentro del marco de proyectos auspiciados por las agencias de desarrollo, no se constituya en un foco de corrupción y no contribuya a la distorsión de las prioridades de inversión. De lo que se trata es de asegurar una mayor transparencia y prácticas comerciales justas por medio de un cierto nivel de concesión, procedimientos más claros de adquisición en el caso de proyectos grandes, un límite superior para la ayuda condicionada (por ejemplo, por medio de licitaciones públicas internacionales y consultas obligatorias), y así sucesivamente. La preparación de proyectos recurriendo a evaluaciones conjuntas y cofinanciamiento con bancos multilaterales de desarrollo, incluido el Banco Mundial, es considerada como una forma de garantizar la solidez de las inversiones. Cuando dicho cofinanciamiento no es posible, el CAD ha sugerido que las agencias de desarrollo recurran al Banco en busca de consejo acerca de si es oportuno financiar grandes proyectos bilaterales teniendo en cuenta la situación del país en cuestión. Resta aún llegar a un consenso en torno a estas propuestas.

Algunos observadores han sugerido que uno de los pasos siguientes debería ser el intercambio detallado de información entre las mismas agencias de desarrollo en relación a aquellas compañías, contratistas, o consultores que han estado involucrados en casos de concusión, soborno u otra forma de conducta corrupta. Estas 'listas negras' de compañías o contratistas corruptos debidamente identificados por dichas agencias constituirían un poderoso elemento disuasivo de estas prácticas.

## Recuadro 2

### *El Proyecto de Desarrollo Contable en Indonesia*

Poco habían cambiado las prácticas contables utilizadas en Indonesia desde la promulgación de la Ley Holandesa de Administración Financiera. Al percatarse que no podía hacer frente a la complejidad de las operaciones financieras que efectuaba, el gobierno solicitó la ayuda del Banco Mundial para el desarrollo de un proyecto contable. Los reportes presupuestales y estados financieros no sólo no permitían una comprensión cabal de la situación financiera, a menudo eran emitidos con retraso. Se requerían tres años para que los gastos efectuados por el gobierno durante determinado ejercicio fuesen sustentados ante el parlamento.

Por su parte, en el sector privado, los sistemas contables habían sido muy descuidados (entre otras habilidades requeridas por la industria y el comercio). La escasez de contadores y gerentes bien preparados, capaces de preparar y usar la información contable era por demás aguda. La institución gremial que agrupaba a los contadores —el Instituto de Contadores de Indonesia— tenía poco tiempo de fundado, no contaba con estándares de auditoría y contabilidad detallados, como tampoco con un código de ética o procedimientos disciplinarios.

El proyecto de desarrollo contable financiado por el Banco tiene como finalidad atacar estos problemas, perfeccionará las prácticas contables empleadas en el sector público por medio de la promoción de las modernas técnicas de contabilidad gubernamen-

tal. Mejorará las prácticas contables empleadas en el sector privado por medio de la promoción de estándares técnicos y un código de ética aplicable a los profesionales en contabilidad; a través del apoyo a los esfuerzos para elevar el nivel académico de las facultades de ciencias contables; sentar las bases para la futura expansión de la educación y formación en ciencias contables; adecuando la legislación referida a los principios de contabilidad y auditoría, así como las normas referidas a la divulgación.

La modernización de la contabilidad gubernamental viene siendo efectuada con ayuda de especialistas nacionales y extranjeros, quienes cooperan activamente en el diseño de un plan contable uniformizado y una clasificación de gastos que sea a la vez clara y específica. Cambios semejantes en sus prácticas contables serán adoptados por las empresas públicas y los niveles inferiores de la administración pública.

En lo concerniente a la contabilidad del sector privado, el Banco Mundial prestará asistencia técnica al Instituto de Contadores de Indonesia para llevar a cabo programas de capacitación profesional dirigidos a los contadores colegiados. Asimismo se procederá a formular principios generales de contabilidad y auditoría, con el fin de hacer posible la presentación de reportes confiables por parte de empresas comerciales e industriales; también se procederá a redactar un código de ética.

En lo que a la educación en ciencias contables respecta, el Banco financiará programas de capacitación profesional, la adquisición de equipos y materiales de enseñanza e investigación, becas para perfeccionamiento de los docentes del área contable, así como programas de préstamos para instituciones y estudiantes. El mejoramiento del nivel académico de los programas de contabilidad ofrecidos tanto en las universidades como en otras instituciones educativas hará posible atraer más estudiantes, y por ende incrementar la oferta de contadores calificados.

El proyecto propuesto será implementado durante cinco años y medio, su costo total será de US\$ 162.5 millones, de los cuales US\$112.5 serán financiados con un préstamo otorgado por el Banco.

### Recuadro 3

#### ***Descentralización en Polonia y Rumania***

A medida que Polonia y Rumania llevan adelante políticas de liberalización y ajuste macroeconómico, también han dado inicio al proceso de descentralización del sector público. Estos tres temas están íntimamente vinculados.

El fortalecimiento de los gobiernos locales es percibido como un requisito esencial a fin de garantizar una mayor receptividad y una mejor definición de responsabilidades para diversos tipos de proyectos de infraestructura y de servicios, cuya prestación y financiamiento ha estado dominado por el gobierno central. Es importante que se logre cierto grado de madurez en los medios políticos e institucionales a fin de lograr que las autoridades locales rindan cuentas a la población del lugar, en la medida en que la justificación para la descentralización del sector público parte de la premisa que la infraestructura y los servicios son gerenciados más eficientemente a nivel local. A este nivel los beneficiarios pueden expresar sus necesidades, ejercer un control sobre los costos y responsabilizar a las autoridades locales por sus actos.

La descentralización del sector público presupone reformas fundamentales en el gasto y las responsabilidades de financiamiento de los gobiernos locales en Polonia y Rumania. Bien podría producirse una situación de caos fiscal si los ingresos no son aumentados y las transferencias fiscales intergubernamentales no son debidamente controladas. Es posible que se

produzca un colapso de la infraestructura y los servicios locales si es que las partidas asignadas para gastos locales no guardan relación con los ingresos y la capacidad administrativa de las instituciones locales. Por consiguiente, la reforma de los gobiernos locales debe incluir necesariamente reformas a nivel local y nacional, al igual que el fortalecimiento de las instituciones de gobierno local. De otro lado, estas reformas son decisivas para estimular el crecimiento de la productividad del sector privado, no sólo gracias a una mejor infraestructura y prestación de los servicios públicos o un marco institucional apropiado, sino también porque los gobiernos locales tienen un rol decisivo en la implementación de una política efectiva de derechos de propiedad, a través de catastros legales, los cuales brindan garantías para la transferencia de títulos de propiedad.

Los gobiernos locales serán las instituciones clave para la canalización de los proyectos que el Banco se propone poner en marcha en ambos países; sobre todo en las áreas de infraestructura, sectores sociales, medio ambiente, desarrollo rural y alivio de la pobreza. Sin embargo, para que estos países en vías de descentralización puedan absorber efectivamente los créditos asignados, es necesario fortalecer a los gobiernos locales, a fin de que puedan hacer frente a sus nuevas y crecientes responsabilidades. Entre las áreas clave para el fortalecimiento institucional se encuentran la política tributaria local y su administración (incluyendo su concordancia con la política tributaria nacional); el manejo de las empresas locales (por ejemplo, la privatización o regulación en áreas como agua potable y alcantarillado, transporte, residuos sólidos y vivienda); el presupuesto, el manejo contable y las auditorías; los programas de mantenimiento y su implementación, el planeamiento y la evaluación de inversiones y las prácticas de adquisiciones.

Habida cuenta que en estos países la descentralización se produce tras décadas de rígido control centralizado, el ritmo de avance y el ámbito de los esfuerzos de descentralización son tema de preocupación para estos países y el mismo Banco. En este sentido, existe unanimidad en cuanto a que no existe nada semejante a una ruta óptima a seguir para la descentralización del sector público. Por ello la asistencia que presta el Banco para procesos de

descentralización es bastante amplia y pone énfasis en las peculiares necesidades de cada país. La estrategia de corto plazo gira en torno a cuatro puntos clave: (a) diálogo político y la posible inclusión de medidas que fortalezcan a los gobiernos locales como parte del programa de préstamos de ajuste; (b) trabajo a nivel regional y de país sobre la reforma de los gobiernos locales (por ejemplo, el trabajo efectuado en la región durante el año fiscal 1991 y sobre la reforma de los gobiernos locales en Polonia durante el año fiscal 1992); orientación de la asistencia técnica hacia la reforma de los gobiernos locales (por ejemplo, una parte del préstamo de asistencia técnica otorgado a Rumania para el mejoramiento de su infraestructura estuvo destinado a los gobiernos locales); y (d) un apoyo crediticio altamente selectivo a determinados proyectos orientados hacia áreas críticas a la reforma y el ajuste en su conjunto (por ejemplo, un proyecto de préstamos para vivienda en Polonia).



#### **Recuadro 4**

### ***El Programa de Irrigación Comunal en las Filipinas***

En Mayo de 1982 el Banco Mundial aprobó un préstamo por US\$ 72 millones a las Filipinas para la ejecución de un programa de desarrollo de sistemas comunales de irrigación, el mismo que contemplaba la participación de los agricultores beneficiarios en todas las etapas de planeamiento, diseño y construcción de cada sistema. El proyecto comprendía la construcción o rehabilitación de 144 proyectos comunales de irrigación, los cuales cubrirían un área de 33,500 hectáreas en 35 provincias abarcando 11 regiones. Una vez que el sistema quedase listo, los agricultores asumirían pleno control de las operaciones y su mantenimiento.

El proyecto fue notable por dos razones: primero, fue uno de los proyectos más participatorios jamás emprendidos por el Banco. Segundo: la sugerencia del esquema de participación provino de un organismo estatal, la Administración Nacional de Irrigaciones (ANI), la cual había venido desarrollando y poniendo a prueba diversas modalidades de participación a lo largo de los últimos cinco años.

Antes de la introducción del enfoque participatorio, casi todos los profesionales que trabajaban para la ANI tenían una formación técnica en construcción, diseño o evaluación. El enfoque participatorio requería, no obstante, la participación de profesionales que trabajasen con la misma gente, formados y entrenados para afianzar la capacidad de solución de problemas por parte de los

mismos pobladores. De ahí que la ANI contratase a promotores comunales, los cuales trabajarían con los agricultores para la formación de las asociaciones de irrigación.

La ANI contrató en 1976 a seis promotores comunales para que trabajasen en su primer proyecto participatorio, a principios de 1983 su número se había incrementado a 401. De estos, 295 trabajaban en proyectos comunales, en tanto 106 lo hacían en proyectos nacionales; la tendencia paulatina hacia la expansión del programa hizo posible que los promotores acumulasen conocimientos. Aquellos promotores que trabajaron en los proyectos piloto se convirtieron en supervisores y maestros de quienes recién se incorporaban.

Las evaluaciones llevadas a cabo en 1989 determinaron que 'los resultados de los ensayos participatorios eran altamente satisfactorios. En opinión de los agricultores, los canales y estructuras eran más funcionales y el sistema más productivo, el rendimiento de la cosecha de arroz y el total de área irrigada durante la estación seca eran considerablemente mayores. Las asociaciones de irrigación tendían a favorecer la utilización de métodos de distribución de agua que garantizasen la mayor igualdad de acceso a sus miembros, prefiriendo además las mejores prácticas de administración financiera. Fueron ellos quienes efectuaron las contribuciones más importantes de los costos de construcción, durante esta fase, pagando una parte sustantiva de los préstamos que adeudaban. Quedó demostrado que los costos en que se incurrió para obtener una amplia gama de beneficios constituyó solo el 3% del costo total de construcción'.

Este programa, el cual ha sido estudiado en todo el mundo como un modelo de las posibilidades de incrementar la efectividad y la sostenibilidad, aún no ha concluido. Un nuevo préstamo, otorgado en 1988 para la operación y mantenimiento del sistema nacional (distinto del sistema comunal) proveyó los fondos necesarios para la capacitación de los promotores comunales y los agricultores. Se han iniciado los trabajos correspondientes a un préstamo dedicado a la continuación del programa comunal.

## Recuadro 5

### ***La Participación en el Desarrollo y el Banco Mundial***

Afirmamos... que la crisis económica no puede ser resuelta... sin la contribución decidida y eficaz, sin la creatividad y el entusiasmo popular de la gran mayoría de la población.

Carta en favor de la participación popular en  
el desarrollo y la transformación de África  
(ECA, 1990)

Se entiende por desarrollo participatorio a aquel proceso por el cual la gente, especialmente quienes se hallan en situación desventajosa, ejerce influencia sobre aquellas decisiones que la afectan. Entre quienes se hallan en situación desventajosa no sólo se encuentran quienes viven en la miseria, sino también aquellos que se encuentren en situación de minusvalía debido a su etnia o su sexo, o por educación o falta de riqueza. La «participación» debe ser entendida como la capacidad de influenciar las decisiones que tienen que ver con el desarrollo, no sólo por su participación en la implementación o por los beneficios de la actividad de desarrollo, si bien estas formas de participación son importantes y a menudo fomentadas por oportunidades de influencia.

En base a su experiencia el Banco Mundial ha aprendido que la participación es importante para el éxito de los proyectos, tanto en lo económico, social, como en lo ambiental. La lección más im-

portante es que la participación, si bien es deseable per se, es en última instancia un tema vinculado a la eficiencia. En un estudio especial, el Banco procedió a evaluar veinticinco proyectos una vez transcurridos entre cinco y diez años luego de su culminación. Se determinó que la solidez de las organizaciones que agrupan a los beneficiarios (un instrumento que facilita la participación) era un factor clave para que el proyecto sea sostenible (Banco Mundial 1985). Otro estudio efectuado sobre la base de sesenta y ocho proyectos financiados por el Banco dejó en claro que la tasa de retorno económico había sido el doble en aquellos proyectos en los cuales se había tenido en consideración la realidad social y cultural de la población local (Kottak 1985).

Si bien la experiencia del Banco en proyectos participatorios es limitada, esta viene incrementándose. El enfoque participatorio ha sido por lo general adoptado en proyectos destinados a apoyar a determinadas comunidades en ciertos sectores, tales como: agricultura, especialmente irrigación, ganadería y asuntos forestales; desarrollo urbano y redes rurales de agua potable; población, nutrición y salud. Los fondos para programas sociales son una modalidad de apoyar proyectos pequeños gestados por las propias comunidades, lo cual tiene un gran potencial. Un reporte reciente deja en claro que en casi todos los proyectos de tipo participatorio que han sido financiados por el Banco, la participación ha contribuido en no poca medida a la eficacia del proyecto (World Bank, 1990b). Es muy probable que las personas, las familias, los diversos grupos y las comunidades involucradas cooperen y respalden aquellos proyectos que respondan a sus necesidades, conocimiento e iniciativa.

La participación también es de importancia para los proyectos grandes. La experiencia del Banco con los problemas ambientales y los préstamos de ajuste ha puesto de manifiesto que la consulta popular y el hecho de compartir información pueden contribuir a perfeccionar la concepción y generar una corriente de opinión en favor de tomar decisiones políticas y grandes proyectos de inversión. Este enfoque viene dando resultado, por ejemplo, en un proyecto hidroeléctrico en México, el proyecto de la presa sobre el río Alto Krishna en India, y el proyecto de crédito para la inversión privada y el desarrollo sostenible en Ghana.

Con el apoyo de recursos financieros provenientes de la Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional, el personal de los departamentos operativos y de investigación del Banco viene llevando a cabo un programa bastante modesto de acción y aprendizaje, el mismo que ha sido concebido con el fin de robustecer el apoyo prestado por el Banco a los esfuerzos de tipo participatorio; siempre que contribuyan a la eficacia de las acciones para el desarrollo emprendidas por el Banco. Se hace hincapié en el aprendizaje por cuanto en los países en desarrollo hay muy pocos proyectos grandes que incorporen una modalidad participatoria. Es importante aprender a discernir en qué situaciones vale la pena fomentar la participación, y cómo podrían, tanto los gobiernos prestatarios como el Banco, fomentar una mayor participación. A la fecha los proyectos de tipo participatorio que han gozado del apoyo del Banco han sido más bien la excepción a la regla, a veces la participación era fomentada por el compromiso personal de los funcionarios encargados.

La mayoría de las veces las limitaciones a la participación provenían de causas ajenas al Banco (como la dificultad intrínseca de comprometer a gente de bajos ingresos en las decisiones de un proyecto, por ejemplo, y la renuencia por parte de algunos gobiernos). El mejoramiento de los niveles educativos y de ingresos, junto con el creciente interés de los gobiernos prestatarios, vienen ayudando a superar estas dificultades. Sin dejar de lado la búsqueda de mecanismos que persuadan a los gobiernos a poner en marcha entidades que trabajen mancomunadamente con la población, el proceso de aprendizaje viene prestando atención preferente a la identificación de aquellos mecanismos que hagan posible que las prácticas operativas del Banco brinden mayor apoyo a los enfoques de tipo participatorio.



## Recuadro 6

### ***Mejorando la Rendición de Cuentas en los Proyectos Ambientales***

El deterioro de la calidad del aire, el agua y los recursos de la tierra; palpable en muchos países en desarrollo está vinculado a los problemas de rendición de cuentas y capacidad. A menudo los encargados de la toma de decisiones de un gobierno, específicamente quienes se encuentran a cargo del manejo de los recursos naturales contribuyen al deterioro ambiental por la deficiente toma de decisiones. Esta deficiente toma de decisiones está en función tanto de los incentivos inapropiados como de la incapacidad para proyectar los verdaderos efectos de decisiones bien intencionadas, o de evaluar los usos alternativos de los escasos recursos del gobierno.

El manejo ambiental de los recursos naturales se ve también complicado por la naturaleza multisectorial de muchas decisiones. Los recursos hídricos —por ejemplo— se ven afectados por los sistemas de deposición de residuos sólidos, las inundaciones ocasionadas por fuertes lluvias o tormentas, las demandas de usuarios comerciales, familiares y de tipo recreacional, así como los requerimientos de los respectivos hábitats ecológicos.

La investigación que viene llevando a cabo el Banco Mundial aborda este problema. Con los auspicios del Departamento de Economía Internacional viene llevándose a cabo una investigación sobre los Indicadores de Nivel de Servicio de Capital (INSC), de lo

que se trata es de establecer indicadores que vinculen el rendimiento de los servicios públicos (alcantarillado, agua potable, entre otros) con los recursos naturales sobre la base de variables de cantidad, calidad y confiabilidad; de modo tal que sean de utilidad tanto para los usuarios como para quienes toman las decisiones en el gobierno. Dentro de este esfuerzo de investigación se ha considerado el desarrollo de un marco conceptual para la aplicación de los INSC usando un análisis de tipo costo/beneficio; lo abre la posibilidad de extender la utilidad de estos indicadores hasta llegar al ámbito de las decisiones de inversión.

Los INSC hacen posible una evaluación de abajo hacia arriba de la utilización de los recursos, establecen los cimientos de un sistema de información que permite a usuarios y gerentes -por igual- percibirse de cómo van siendo tomadas las decisiones y los efectos que ellas provocan, pero también establecer un marco claro de definición de responsabilidades para la evaluación de los servicios brindados por el gobierno, y de aquellas decisiones basadas en la utilización de los recursos naturales que repercuten sobre el nivel de servicios que se brinda a los usuarios. Se vienen formulando INSC en diversos proyectos de desarrollo urbano que vienen siendo ejecutados en Indonesia.

Los indicadores de servicio para los recursos hídricos pueden ser vinculados a los usos específicos antes descritos para dichos recursos. Los indicadores definidos para cada propósito pueden ser especificados siempre que vayan acompañados de las mediciones correspondientes. Los niveles de servicio proporcionados a los usuarios de agua para fines industriales o agrícolas pueden ser estimados en base a mediciones físicas. En el caso de aquellos usos para fines domésticos o recreacionales, el nivel de servicio podría ser estimado en base al riesgo total de salud; para el caso de los hábitats ecológicos, el nivel de servicios podría estar vinculado al número de ecosistemas viables en peligro en el curso de un río o en el área del hábitat.

Por medio de la identificación y seguimiento de ciertos indicadores de calidad ambiental considerados importantes por quienes tienen a su cargo la toma de decisiones y los propios

usuarios, los INSC son útiles para el mejoramiento de la eficacia de las decisiones vinculadas a la infraestructura y el manejo de los recursos naturales, colaborando de paso en el establecimiento de prioridades para el mantenimiento y la operación de las obras públicas de infraestructura. Pero además, al efectuar estas mediciones a lo largo del tiempo, los INSC permitirán establecer ciertas tendencias en la calidad de los recursos ambientales, lo cual a su vez se traducirá en una mejor definición de las responsabilidades sobre los recursos naturales, definiendo de paso, y de un modo muy preciso, las relaciones entre recursos naturales y desarrollo económico. En la medida en que los INSC ayudan a los gerentes de línea para que tomen mejor sus decisiones, el hecho que estos indicadores se encuentren a disposición del público hará posible que los usuarios pidan cuentas a los responsables de la prestación de servicios (en cuanto a nivel y calidad) que se les proporciona, bien sea que estos sean proporcionados por el gobierno, o por otros proveedores.



## Recuadro 7

### **Comunicación de las Leyes**

El Proyecto de Administración del Desarrollo en Mauritania. La publicación de la *Gaceta Oficial de Mauritania* se llevó a cabo en base a un contrato entre el gobierno de Mauritania y una imprenta francesa ubicada en Burdeos. Sin embargo, este acuerdo no se respetó, por lo que casi nunca la *Gaceta Oficial* fue publicada. Fue entonces que el gobierno mauritano decidió imprimir y publicar la *Gaceta Oficial* en su territorio con el apoyo de IDA y el gobierno francés. Para tal fin se adjudicó el contrato respectivo a una imprenta privada; incluso los servicios prestados por el Departamento de Legislación (Servicios de la Presidencia) fueron optimizados dentro del marco del crédito del IDA anteriormente mencionado. El gobierno francés brindó asistencia técnica para la preparación de la *Gaceta Oficial*, tomando como modelo la *Gaceta Oficial* francesa. La *Gaceta Oficial* no había sido publicada durante más de dos años, ahora se publica mensualmente en francés y árabe desde hace dos años y medio.

*El Segundo Proyecto de Apoyo al Manejo Económico en Guinea Bissau.* La *Gaceta Oficial de Guinea* tenía un desfase de hasta dos años en la impresión de sus ejemplares. A fin de corregir esta situación, la Secretaría General de Gobierno (SGG) consiguió US\$ 80,000 de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de Norteamérica—dentro del marco de este proyecto—a fin de financiar la impresión de la *Gaceta Oficial* por un lapso de dos años, y con el fin de garantizar la regularidad de la publicación

se firmó un contrato con una imprenta privada. Adicionalmente, el contrato estipulaba que el trabajo atrasado, pendiente desde hacía dos años, se reduciría gradualmente.

En enero de 1989 la *Gaceta Oficial* era publicada quincenalmente. Los documentos de carácter general y los decretos gubernamentales son publicados en menos de un mes después de ser firmados. El trabajo acumulado de leyes previamente no publicadas se viene efectuando.

La SGG es responsable de la distribución de la *Gaceta Oficial* dentro de los círculos de gobierno, así como de las suscripciones y ventas al público. Se espera que la *Gaceta Oficial* pueda autofinanciarse en el futuro a medida que los ingresos provenientes de las informaciones legales se incrementen.

*Proyecto del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas en Lao.* En 1975 el Congreso Nacional de los Representantes del Pueblo de la República Democrática y Popular de Lao abolió su anterior constitución, así como todas las leyes y regulaciones existentes. En 1989, el gobierno dió su apoyo al establecimiento de nuevos mecanismos económicos, los cuales consagrarían la separación de las funciones administrativas y de regulación del estado de las actividades de producción, fomentando el rol del sector privado en este campo. Dentro de los alcances de uno de los proyectos financiados por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, en apoyo de los Nuevos Mecanismos Económicos, el Banco Mundial prestará asistencia al gobierno en la preparación e implementación de la legislación económica y financiera más importante, capacitando a los abogados en derecho mercantil, y estableciendo un centro de legislación económica. Dentro de los alcances de estas actividades, el proyecto propondrá al gobierno la publicación de una gaceta oficial, la misma que servirá como vehículo de publicidad y promulgación de las nuevas leyes y regulaciones.

## Recuadro 8

### ***Inconsistencias legales en Europa del Este y en Africa***

Los sistemas centralizados en economías de estado planificadas de los países de Europa del Este enfrentan una serie de problemas legales en sus esfuerzos por hacer reformas económicas y desarrollar economías de mercado. Recientemente, estos países han venido introduciendo elementos de reforma para el desarrollo del sector privado. Sin embargo, a menudo se presentan algunas contradicciones e inconsistencias. Por ejemplo, varios países han iniciado esfuerzos por la privatización. En este proceso algunos ya han modificado su constitución para contemplar los derechos de propiedad privada. Otros aún no han modificado su constitución para este efecto; sin embargo, proceden con el esfuerzo de privatización. En el contexto de las operaciones del Banco Mundial, se están realizando esfuerzos para atender estos problemas. A continuación presentamos algunos ejemplos:

En Rumania ha existido una considerable actividad del poder legislativo. Con respecto al desarrollo del sector privado, la ley sobre Unidades Económicas para la Reestructuración Estatal como Unidad Autónoma y Empresas Comerciales fue aprobada en Setiembre de 1990; un proyecto de ley sobre Privatización (actualmente bajo consideración) regirá este tema. Otras leyes que se encuentran en proyecto cubrirán la ley empresarial, comercial y de quiebras, la inversión extranjera y el desarrollo de pequeñas y medianas empresas (para suplantarse la Ley No. 54 sobre definición y licencia de pequeñas empresas, que fue aprobada a principios de

1990). Estas leyes están reduciendo el rol del gobierno en las actividades productivas en tanto que mantienen el control de sus funciones de control, introduciendo propiedad privada y estimulando la inversión extranjera mediante empresas colectivas (joint ventures). Sin embargo, el marco legal está operando bajo limitaciones severas de los derechos de propiedad claramente definidos. Se le ha concedido dos años al Parlamento desde su inicio para que desarrolle las disposiciones pertinentes. En contraste, en Checoslovaquia las modificaciones hechas a la Constitución entraron en vigencia el 1° de Mayo de 1990, las cuales reconocen toda forma de derechos de propiedad y estipulan que (sea que fueren del estado, cooperativas o privadas) gocen del mismo nivel de protección y que ninguna forma de propiedad de bienes tenga un status privilegiado. Se introdujo una ley sobre Privatización en Pequeña Escala vigente el 1° de Diciembre de 1990 mientras que una ley sobre Privatización actualmente está en proyecto.

Otro ejemplo sobre los efectos de las inconsistencias y contradicciones en un sistema legal es el siguiente: el sistema económico socialista ha estado protegido por las regulaciones del derecho constitucional, legislación laboral y del derecho administrativo así como por las regulaciones del derecho penal.

Pese a que los países de Europa del Este son el ejemplo más impresionante, ejemplos similares pueden hallarse en otras partes. Por ejemplo, Guinea-Bissau dentro de poco está actualmente modificando su Constitución que fue aprobada el 16 de Mayo de 1984, como parte de una transición política general de un estado socialista a un estado más «capitalista». Un impedimento para desarrollar el sector privado es el Artículo 12 de la Constitución, que se encarga de la propiedad del estado de todas las tierras (los contratos de arrendamiento son otorgados a las personas del sector privado) de los minerales, de los bancos, de las compañías de seguros y así sucesivamente. El Artículo 13 también se encarga del control estatal sobre el comercio exterior y las transacciones de intercambio. Uno de los objetivos de la asistencia técnica legal fijado para Guinea en el marco del Segundo Proyecto para el Soporte del Manejo Económico es el de coordinar los diversos ejemplos de legislación financiados mediante préstamos externos y agencias de ayuda de manera que puedan ser ajustadas para formar un todo.

## Recuadro 9

### *Aplicación de una Ley*

En Guinea, en el marco del Crédito para la Promoción del Sector Privado, el funcionamiento deficiente del sistema judicial y la anulación legal sobre fianzas bancarias han sido identificadas como limitaciones principales para la actividad bancaria en el país. Los bancos son incapaces de «hacer valer sus derechos como acreedores mediante juicios hipotecarios y otras acciones por mandato judicial, en particular debido a la confabulación deudor-juez y a la difundida corrupción» (informe interno del Banco Mundial). Esta operación es sólo un inicio para tratar estos problemas y estará seguida de capacitación de las profesiones legales y judiciales en asuntos comerciales y bancarios y por las mejoras en las condiciones materiales de trabajo.

En Sri Lanka, el Banco Mundial ha venido trabajando dos operaciones en el sector financiero, a fin de reformar las leyes que permiten que las instituciones financieras ejecuten una hipoteca sobre fianzas colaterales bajo la modalidad de préstamos. La legislación de Sri Lanka ha evitado la ejecución directa por parte de las instituciones que fueron obligadas en cada caso a acudir al tribunal para obtener un fallo legal antes de ejercer acción contra la propiedad. Esta protección para los deudores deriva de las inquietudes históricas respecto a prestamistas inescrupulosos pero no puede competir con las necesidades de una economía moderna. Por recomendación del Banco, la ley fue cambiada para autorizar ejecución

directa. El resultado es una ley que establece un mejor balance entre los derechos y obligaciones de deudores y acreedores.

En Filipinas, como parte integrante del Préstamo para el Ajuste del Sector Financiero, el Banco no sólo recomendó que el período prolongado de tenencia de propiedades para la recuperación por parte de los deudores con bienes en garantía sea acortado a un período más razonable, sino que también la ley de quiebras de 1905 sea revisada para reducir su carácter punitivo en los deudores y sea más reivindicativa en los intereses tanto de deudores como de acreedores.

## Recuadro 10

### **Reforma del Marco Regulador**

Crédito para el Ajuste del Sector Financiero en Ghana. Las actividades bancarias en Ghana han estado regidas por leyes y regulaciones promulgadas en la década de los años 60 y a principios de la década de los años 70. Una serie de enmiendas y decretos han sido emitidos sobre una base ad hoc desde la promulgación de la legislación original. Varias omisiones graves en este cuerpo de legislación, conjuntamente con una débil supervisión bancaria han conllevado a una concentración de riesgo en las carteras de los bancos, capital y reservas inadecuados, ganancias infladas y pérdidas sobre préstamos no reconocidas.

Para enfrentar estos problemas el Gobierno de Ghana ha recibido un Crédito para el Ajuste del Sector Financiero financiado por IDA. En relación al crédito, el gobierno ha establecido un comité de expertos legales para revisar la legislación establecida, delinear los cambios necesarios para mejorar el marco regulador e introducir estándares juiciosos a fin de asegurar la viabilidad del sistema bancario. Los límites de participación neta de riesgo como un porcentaje de capital han sido establecidos sobre relaciones del banco con un cliente individual o grupo relacionado. Un porcentaje mínimo de suficiencia de capital ha sido establecido, el mismo que toma en cuenta la calidad de los activos del banco así como sus riesgos no incluidos en el balance general. Los supervisores bancarios tendrán la capacidad para administrar un porcentaje de suficiencia de capital aún más elevado cuando a su juicio, las condi-

ciones lo garanticen. Los bancos que no satisfagan las pautas mínimas no estarán autorizados a pagar los dividendos. Las nuevas regulaciones que especifican el formato y el contenido de informes auditados y el alcance mínimo de revisiones auditadas han sido introducidas junto con normas uniformes de contabilidad y auditoría y requerimientos de reporte moderados. Los estándares contables incluyen los lineamientos para la revisión y clasificación de la cartera de préstamos, el tratamiento de interés sobre préstamos no redituables y provisiones para pérdidas potenciales por concepto de préstamos. Las sanciones monetarias por violaciones de leyes y regulaciones han sido reforzadas y serán periódicamente revisadas para impedir actos imprudentes e ilegales.

Préstamo para el Ajuste Estructural en Polonia. En Polonia el Programa de Transformación Económica del Gobierno aspira a conseguir una reforma estructural hacia el establecimiento de una economía de mercado. El Préstamo para el Ajuste Estructural apoyará las iniciativas de reforma principalmente en las áreas de: (a) reestructuración empresarial, privatización, desarrollo del sector privado con énfasis en la aprobación de una legislación adecuada para definir las «reglas de juego» (incluyendo la privatización, la desmonopolización y la competencia) y en el establecimiento de un marco institucional adecuado para la reestructuración empresarial; (b) reforma del sector financiero, con énfasis en el mejoramiento de regulación y supervisión bancaria, introduciendo normas de contabilidad y auditoría adecuados y así sucesivamente; y (c) seguridad social.

Crédito para la Reestructuración Económica en Sri Lanka. El Crédito para la Reestructuración Económica (CRE) en Sri Lanka apoya los esfuerzos del gobierno dirigidos a la estabilización de la economía y hacia la implementación de reformas estructurales. Además de tratar los graves saldos desfavorables externos e internos del país, el tamaño del sector público, sus reclamos sobre los recursos y la eficiencia con las que utiliza sus recursos, el CRE también se centra en el desarrollo del sector privado mediante mejoras en el marco regulador existente, en un sistema de incentivos y a través de una transferencia hacia el sector privado de las actividades y activos manejados actualmente por el sector público.

## Recuadro 11

### *Perfeccionamiento del Poder Judicial en Bangladesh*

El sistema judicial en Bangladesh se demoró un promedio de diez a quince años para poner fin a los litigios iniciados por instituciones financieras contra los prestatarios. El resultado fue que los costos de transacción fueron sumamente elevados y las tasas de recaudación fueron muy bajas. Con el apoyo del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, Bangladesh aprobó una Ley de Préstamos Financieros para los Tribunales en 1990, la cual establecía tribunales comerciales especiales en los principales centros económicos de Bangladesh, por medio de las cuales las instituciones financieras podían ejercer acciones contra incumplimientos, y los prestatarios y préstamos podían ser sometidos a juicio. El progreso que hasta la fecha fue sumamente favorable está siendo controlado con un Crédito para el Ajuste del Sector Financiero que implica el establecimiento de tribunales, citación de jueces y casos (ilegible).



## Recuadro 12

### ***Transparencia en el Gobierno: «Los Diez Mandamientos» en un País Africano de la Sub-región del Sahara***

A continuación presentamos algunos pasajes de una Comunicación Oficial extraídos de una publicación reciente del Oficial Gazette del País Africano de la Sub-región del Sahara.

...

Los términos de la comunicación adjunta proveniente del Primer Ministro... servirán como una pauta de conducta y como lineamientos generales... Se ha solicitado que el Gobierno y otras instituciones de la República aseguren que a esto se le dé la más amplia difusión y sea aplicado tanto en los servicios públicos locales como centrales.

...

Comunicaciones. Mis propias observaciones y reclamos que llegan a la oficina me llevaron a presentar las siguientes propuestas con la mira de establecer un código adecuado de conducta dentro de la Administración en lo que concierne a sus relaciones con el público. El objetivo principal es mejorar la actitud y el comportamiento en la Administración y mantener la confianza entre la Administración y el público.

1. No debe permitirse una Administración de manera arbitraria que obstaculice la correspondencia que se le dirige a ésta.

...

El principio debe ser el siguiente: la autoridad a quien se le dirige debe enviar la solicitud a la autoridad que tenga el poder de decisión. La primera tendrá libertad para emitir una opinión favorable o desfavorable y deberá con todo transmitir la solicitud. Si esta cree que el expediente está incompleto o es deficiente, deberá informar al solicitante y pedirle que lo ponga en orden; esto es importante especialmente en lo que respecta a nuestros incentivos para los inversionistas...

...

2. La Administración deberá ayudar al público.

...

3. La Administración deberá absolver las consultas hechas por el público.

...

Las solicitudes del público algunas veces se relacionan con las leyes o reglamentos que contienen cualquier información pertinente a la que se está buscando. En consecuencia, la Administración deberá confeccionar folletos y todo material que esté al alcance del público... En resumen, cada agencia deberá poner a la disposición del público toda información necesaria relacionada a la actividad... En cada agencia se deberá establecer una unidad de información para el público...

...

4. La Administración debe establecer y observar períodos fijos para el manejo de las solicitudes.

Pocas leyes o reglamentos estipulan que la Administración deba responder en un determinado período. Como consecuencia, el público estará a merced de los funcionarios y nunca existirá seguridad en la fecha en que obtendrá una respuesta... Algunos departamentos han hecho esfuerzos para mejorar esta situación estipulando períodos máximos... Esta práctica deberá extenderse a todas las agencias...

5. La Administración deberá tener el ánimo de cuestionarse ciertos principios.

- (a) El principio sobre el silencio que equivale a un rechazo... es tiempo de estipular que el silencio... de un determinado período transcurrido equivale a una aceptación...
- (b) El principio legal de rechazo implícito. Hace tiempo que la Administración comprendió que el tiempo es dinero...

6. La Administración deberá optar sistemáticamente por el automatismo de las decisiones.

El poder discrecional de la administración deberá limitarse al mínimo estricto mediante la publicación de claras y precisas reglas de juego, las cuales debe respetar. Los reglamentos y leyes que ejerzan un impacto sobre el público deberán dirigirse hacia este objetivo, el cual se afirma también como un principio... con respecto al marco conceptual para la preparación de las leyes.

7. La Administración deberá eliminar la anonimidad.

El mito del servidor público anónimo ya no es el más adecuado en una administración moderna. Los nombres y cargos de los agentes que se interrelacionan con el público deberán aparecer en los letreros en las puertas o ser anunciados mediante placas en sus oficinas, de modo que la gente conozca con quién está tratando. El uso de distintivos podría ser una buena innovación.

8. Ningún funcionario deberá ejercer permanentemente un cargo que tenga contacto con el público. La rotación periódica, inclusive si es hecha solamente dentro de la organización, es fuertemente recomendada... el Jefe de Estado publicó una irectiva... a efecto de que los agentes de la ley no permanezcan en el mismo cargo por más de tres años... Esta medida... deberá extenderse a otros funcionarios que estén en contacto con el público...

9. La Administración debe conocer la forma de sancionar y de premiar.

Existen algunos buenos funcionarios que deben ser promovidos y premiados... Por otro lado, los pésimos funcionarios deberán ser sancionados y se les prohibirá todo tipo de promoción.

La mejor forma para evaluar a un funcionario que trabaja con el público es escuchar lo que el público piensa de éste. Un registro oficial bien documentado podría ser proporcionado al público para registrar sus quejas o su satisfacción...

10. La Administración debe evaluarse a sí misma y estar abierta a auditorías externas.

Una unidad de auditoría interna realiza una autoevaluación la cual debe ser establecida por cada agencia para controlar sus operaciones, verificar cómo y cuán rápido se tramitan los expedientes, a la vez que analiza los reclamos de los usuarios...

### Recuadro 13

#### ***Modificación de las Políticas para el Procedimiento de Adquisiciones y Prácticas en Europa del Este***

Los países de Europa Central y del Este (Albania, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumanía y Yugoslavia) están acelerando rápidamente su transición desde las economías de planificación centralizada hasta las economías orientadas al mercado, un proceso que involucra muchos tipos de cambios profundos, incluyendo a los del campo de procedimiento de adquisiciones públicas. Ellas están incrementando sus operaciones de proyectos de inversión sostenidos con apoyo externo en cooperación con agencias bilaterales e instituciones de financiamiento internacional. Durante los últimos cuarenta años, los países han realizado adquisiciones públicas a través de una asignación directa de recursos, o de contratos negociados. Ellos no cuentan con antecedentes recientes en el empleo de procedimientos de licitación competitiva abierta y varían en su capacidad para aplicar las prácticas de procedimiento de adquisiciones internacionales.

Los países carecen de leyes sobre procedimientos de adquisiciones públicas requeridos y de los sistemas legales relacionados, regulaciones y funcionarios experimentados en procedimientos de adquisiciones. Se requieren nuevos y amplios sistemas legales para el procedimiento de adquisiciones públicas a nivel de gobierno tanto local como nacional, y se aplicarían idealmente a todos los sectores. Al mismo tiempo, la capacitación del personal para el procedimiento de adquisiciones necesitaría ser realizado sobre una

base masiva y urgente. Los retrasos en la implementación de proyectos causados por prácticas ineficientes en los procedimientos de adquisiciones pueden resultar en costos inflacionarios, intereses y oportunidades de considerable magnitud (10%-20% de los costos de proyectos totales).

El Banco Mundial por invitación de varios países hizo recomendaciones a sus funcionarios más antiguos acerca de los requerimientos para la implementación de los cambios políticos y legales necesarios, y para la capacitación del personal involucrado. También se han hecho contactos con agencias bilaterales y multilaterales que tienen interés directo en estos temas, con el objetivo de que participen financiera y técnicamente con el Banco en proyectos nacionales y regionales que abarquen problemas a través de su asistencia técnica. El financiamiento de dichos proyectos también provendría de los préstamos del Banco, si los países así lo requiriesen.

*Gobernabilidad y Desarrollo*, se terminó de imprimir  
en el mes de mayo de 1996, en los talleres de  
Editorial e Imprenta DESA S.A. (Reg. Ind. 16521),  
General Varela 1577, Lima 5, Perú



## PUBLICACIONES RECIENTES

CARMEN JULIA CABELLO

*Divorcio y Jurisprudencia en el Perú.* 1995. 498 p.

FRANCISCO CARRANZA - WON HOON CHOO - OSCAR MAVILA  
(TRADUCTORES)

*El Tiempo Transparente.* 1996. 144 p.

JAVIER CARRANZA - HYESUN KO DE CARRANZA  
(TRADUCTORES)

*El Pescador no Tala.* 1996. 224 p.

RODOLFO CERRON PALOMINO

*La Lengua de Naimlap.* 1995. 220 p.

JAIME LARA MARQUEZ

*Indice Analítico del Código Tributario.* 1995. 277 p.

GUILLERMO LOHMANN LUCA DE TENA

*Derecho de Sucesiones.* (Biblioteca Para Leer el Código Civil. Vol. XVII  
Tomo II) 1996. 964 p.

JORGE MORELLI PANDO

*Las Hipotecas Territoriales.* 1995. 268 p.

FELIPE OSTERLING P.- MARIO CASTILLO F.

*Tratado de las Obligaciones.* (Biblioteca Para Leer el Código Civil.  
Vol. XVII)

Tomo I 1995. 508 p.

Tomo II 1995. 528 p.

Tomo III 1995. 568 p.

Tomo IV 1995. 544 p.

Tomo V 1996. 520 p.

Tomo VI 1996. 620 p.

Tomo VII 1996. 524 p.

JUAN JOSE RUDA SANTOLARIA

*Los Sujetos de Derecho Internacional.* 1995. 608 p.

FE REVILLA DE MONCLOA

*La Paria Peregrina.* 1995. 180 p.

PUBLICACIONES RECIENTES

CARMEN JULIA CABELLO

Discursos y fundamentación en el Perú, 1987, 298 p.

FRANCISCO CARRANZA - WON HOON CHOO - OSCAR MAYATA

(TRADUCTORES)

El Premio Tempranote, 1987, 144 p.

JAVIER CARRANZA - HYUNG W. DE CHANG

(TRADUCTORES)

El Perpetuo Juez, 1987, 134 p.

RICARDO CERRO PALAMINO

La Llamada de la noche, 1987, 130 p.

JAMIELARA MARRÓN

Indice Anuario del Colegio Triunfante, 1987, 277 p.

GUILLELMO LOHMAN Y LUCIA DE TEXA

Discursos de la Academia Peruviana de la Lengua, Vol. XVII

Tomo II, 1987, 361 p.

JORGE MORELLI PANDO

Las Hipergrafías, Triunfante, 1987, 268 p.

FELIX OSTLING PABLO CASTILLO

Historia de los Guineenses (Discursos para leer el Código Civil)

Vol. XVII

Tomo I, 1987, 208 p.

Tomo II, 1987, 228 p.

Tomo III, 1987, 268 p.

Tomo IV, 1987, 244 p.

Tomo V, 1987, 230 p.

Tomo VI, 1987, 230 p.

Tomo VII, 1987, 254 p.

DIANA ROSA SANCHEZ ARIAS

Discursos de la Academia Peruviana de la Lengua, 1987, 608 p.

THE BIVILLI & DE MONTES

La Academia Peruviana de la Lengua, 1987, 180 p.

## DE PROXIMA APARICION

RICHARD BURGER

*La Ocupación Prehistórica de Chavin de Huantar*

MARGARITA GUERRA

*La Ocupación de Lima. Vol. II*

JORGE MARCONE

*La Oralidad Escrita*

CARLOS RAMOS NUÑEZ

*El Código Napoleónico en América*

MIGUEL ANGEL RODRIGUEZ

*Tras las Huellas de un Crítico: Mario Vargas Llosa (1954 - 1959).*

VIRGINIA ROSASCO DULANTO

*Evolución del Derecho Marcario Peruano (1985 - 1994).*

ILEANA VEGAS DE CACERES

*Economía Rural y Estructura Social en las Haciendas de Lima en el Siglo XVIII.*

ANA VELASCO LOZADA - RICARDO LEON

*Índice Analítico del Código Civil y Ley de Arbitraje.*

EDUARDO VILLANUEVA

*Internet: Breve Guía de Navegación en el Ciberespacio.*

## FONDO EDITORIAL

Av. Universitaria, cuadra 18,  
San Miguel.

Apartado 1761. Lima, Perú

Tel.: 462-2540 (anexo 220) y

462-6390

