

## Gobernabilidad y desarrollo: La visión del Banco Mundial y del BID

Beatriz Barraza\*  
PRISMA

Al considerar los problemas actuales del desarrollo, es imposible no tener en cuenta las políticas de la banca multilateral de desarrollo (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y otros), que siguen siendo la fuente más importante de recursos financieros para una amplia gama de proyectos de desarrollo.

En los años setenta, el financiamiento de estas instituciones, orientado fundamentalmente hacia la concesión de préstamos para grandes obras de infraestructura, hizo que la cartera de préstamos creciera a niveles sin precedentes.

Durante los años ochenta, a raíz de la crisis de la deuda externa en gran parte del mundo en desarrollo, los bancos respondieron con más créditos y se introdujeron nuevas modalidades de préstamos y condicionamientos, tal es el caso de los préstamos de ajuste estructural y préstamos asociados para reformar el sector público, que de acuerdo al Banco Mundial, buscaban crear un ambiente más propicio para el crecimiento económico (World Bank, 1992).

Sin embargo, ante las dificultades de muchos países para retomar la senda del crecimiento sostenido a pesar de esos procesos de “ajuste” y los elevados costos sociales asociados a dichos procesos, en los noventa se inició una reflexión en el Banco Mundial y en otras instituciones financieras como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre las condiciones institucionales que se requerían para alcanzar un ambiente propicio para el crecimiento.

Es así como actualmente se enfatiza que existe una relación directa entre la sostenibilidad del modelo económico y la calidad de los procesos de gobierno. En otras palabras, se admite que la “gobernabilidad” es un elemento esencial de la estrategia de desarrollo. El “buen gobierno” surge entonces como una condición básica para promover un desarrollo sostenible y equitativo, y el “mal gobierno” (ver Recuadro 1) resulta uno de sus obstáculos principales.

Es así como el tema de la gobernabilidad está adquiriendo una relevancia creciente en las políticas y operaciones de la banca multilateral, por lo que se puede prever que los flujos de financiamiento oficial para el desarrollo se verán crecientemente relacionados con ese tema. De allí la importancia de conocer cuáles son las reformas clave que esas instituciones financieras piensan apoyar bajo la bandera de la “gobernabilidad”.

---

\* La revisión y edición final de este artículo estuvo a cargo de Herman Rosa.

### Recuadro 1 El Mal Gobierno del Banco Mundial

Aunque las diferencias culturales, geográficas e históricas hacen difíciles las generalizaciones, el mal gobierno se reconoce en el planteamiento del Banco Mundial por sus síntomas (p.9):

- Fallas para hacer una clara separación entre lo que es público y lo que es privado. De allí, una tendencia a distraer recursos públicos para provecho privado.
- Falla para establecer un marco previsible en lo legal y en la conducta del gobierno, o arbitrariedad en la aplicación de leyes y reglas.
- Excesivas reglas, regulaciones, requisitos, etc., que impiden el funcionamiento de los mercados e incentivan la búsqueda de rentas.
- Prioridades inconsistentes con el desarrollo que resultan en una mala asignación de los recursos.
- Procesos de toma de decisiones excesivamente estrechos y no transparentes.

Según el Banco Mundial, estos problemas, cuando son suficientemente severos y ocurren al mismo tiempo, crean un ambiente hostil al desarrollo. En tales circunstancias, la autoridad de los gobiernos se erosiona progresivamente y se reduce el cumplimiento de las decisiones y regulaciones. Los gobiernos tienden entonces a responder con medidas populistas y algunos regímenes autoritarios, recurren a la coerción. En cualquier caso el costo económico puede ser alto e incluye la distracción de recursos para la seguridad interna y la escalada de la corrupción.

Ejemplos de las consecuencias del mal gobierno, ilustran la preocupación del Banco Mundial por este problema. Para el caso, en el mismo documento se menciona que los programas de alivio a la pobreza pueden ser totalmente minados por la falta de responsabilidad pública del gobierno, la corrupción y la "captura" de los servicios públicos por parte de las élites. Otro ejemplo, se refiere a los problemas de la protección ambiental. La exigibilidad de las normas ambientales que benefician a la población como un todo, pueden ser costosas para grupos industriales y comerciales poderosos y tornarse inaplicables debido al mal gobierno.

### ¿Qué entiende el Banco Mundial por gobernabilidad?

El Banco Mundial define la gobernabilidad como "la manera en la cual el poder es ejercido en un país para el manejo de la economía y de los recursos sociales para el desarrollo". (World Bank, 1992).

En base a esa definición, el Banco Mundial plantea que su preocupación por la gobernabilidad atiende a dos tipos de razones. La primera tiene que ver con su propia experiencia que le ha mostrado que la gobernabilidad es central en la creación de un ambiente propicio para el desarrollo. La segunda esta íntimamente ligada

a la eficacia de las inversiones que el Banco ayuda a financiar.

Tradicionalmente, al considerar el ambiente en que se daban las inversiones, el Banco Mundial ha limitado su intervención al manejo correcto de las entidades que manejaban los proyectos financiados, sin poner atención a los obstáculos en que este sistema se desenvolvía. Influenció a los prestatarios para introducir nuevas leyes y regulaciones sin tener en cuenta que los sistemas legales como un todo no eran operacionales y las leyes no se implementaban efectivamente.

A juicio del mismo Banco, esta situación está cambiando rápidamente, y ha ido ampliando su intervención proporcionando préstamos para inversión en otras áreas como por ejemplo, la actualización de los sistemas legales, entrenamiento de los jueces en leyes económicas y de negocios, tratamiento de los obstáculos para la ejecución de las leyes, y otros.

En efecto, el Banco Mundial se ha planteado trabajar en el ámbito de la gobernabilidad en las siguientes cuatro áreas, que son las que considera consistentes con su mandato legal:

- Gestión del sector público;
- Rendición de cuentas (accountability);
- Información y transparencia;
- Marco legal para el desarrollo.

### **Gestión del sector público**

La idea clave tras la definición del tipo de intervenciones en esta área tiene que ver, según lo manifestado por el Banco Mundial, con los cambios en las percepciones sobre el rol del Estado. El nuevo modelo requiere un Estado más pequeño equipado con una burocracia profesional, que rinda cuentas y pueda proporcionar el “ambiente habilitador” para un crecimiento liderado por el sector privado. De tal manera, se colige que, descargado de ciertas funciones el Estado, éste se encargaría mejor del manejo económico y la reducción de la pobreza.

Esta concepción del manejo del sector público hace que en la propuesta del Banco Mundial, categorías tales como reforma del servicio civil, gestión de las finanzas públicas y reforma de las empresas públicas constituyan las áreas de preocupación. (Banco Mundial, 1994).

En cuanto al servicio civil, las reformas tienen que ver, de acuerdo a la experiencia del Banco,

no sólo con reducción y contención del costo sino además con mejoría en el desempeño burocrático y gestión de recursos humanos.

La gestión de las finanzas públicas por su parte, se relaciona con la asignación de los gastos presupuestarios, área en la cual el Banco tiene una larga experiencia de asesoría y que actualmente intenta orientar hacia reformas integrales de la administración financiera más que hacia mejoras aisladas de los presupuestos y programas de inversión pública.

Finalmente, la reforma de las empresas públicas ha sido clave en todos los países que han implementado reformas de ajuste estructural y en ese contexto, la privatización de estas empresas y las consiguientes reformas gerenciales han sido objeto central de la asistencia del Banco. (Ibídem).

### **Rendición de cuentas**

En esta área de intervención, el Banco Mundial, al recapitular sobre la experiencia de ejecución, asocia la rendición de cuentas con la descentralización del gobierno. “La tendencia hacia la descentralización del gobierno, en consecuencia, es una de las principales formas en las que esta demanda por una mejor rendición de cuentas está siendo expresada”. (Ibid).

La rendición de cuentas a nivel macro puede ser reforzada por mecanismos de rendición de cuentas a nivel micro, involucrando la descentralización, participación y competencia con el gobierno. En el nivel micro, la rendición de cuentas tomaría, en base a las experiencias de implementación citadas, la forma de préstamos para el reforzamiento del trabajo interno de las administraciones de los gobiernos locales; en el nivel macro de la rendición de cuentas, el Banco se ha involucrado en las finanzas del sector público y específicamente en el

establecimiento de infraestructura a tono con el manejo financiero, presupuestos para sistemas contables y de información, formación de cuadros profesionales en contabilidad y auditoría y reforzamiento de los marcos legales acordes a una práctica contable moderna. (Ibid).

En el caso de América Latina y el Caribe, el Banco ha extendido la asistencia no sólo al poder ejecutivo sino hacia las ramas legislativas y judiciales, financiando mejoras en los sistemas de acceso a información para los parlamentos, o para modernización del sector judicial o entrenamiento a legisladores para dar seguimiento y evaluar el gasto público.

La región ha recibido préstamos para financiar la descentralización, enfatizando en el reforzamiento de los gobiernos municipales y departamentales. Sin embargo la descentralización conlleva procesos mas complicados que requieren, a juicio del Banco, de intervenciones simultáneas en muchos campos, tales como construcción de capacidades, transferencia de responsabilidades, reforma fiscal y participación de los beneficiarios, para ser exitosas. Estos procesos incluyen una secuencia de medidas que toman mucho más tiempo ya que la experiencia ha demostrado que mayor atención debe ser puesta en la construcción del desarrollo municipal antes de intentar la transferencia de responsabilidades a los gobiernos locales. (Ibid).

Finalmente, dentro del marco de las intervenciones en el área de la rendición de cuentas, el Banco también ha financiado medidas para ayudar a los países a controlar la corrupción. El objeto es reducir las oportunidades para la apropiación de rentas simplificando las reglas y reemplazando mecanismos administrativos por mecanismos de mercado. Por ejemplo:

- Reformas al régimen de comercio sustituyen el poder discrecional de funcionarios aduanales por mecanismos de precios en la asignación de licencias de importación y cambio de moneda;
- Reformas tributarias, basadas en tasas más bajas y uniformes y el reforzamiento de la administración y el registro impositivo;
- Reforma de las regulaciones, tales como la abolición de los controles de precios; y
- Privatización, para reducir el tamaño del sector público empresarial en manos de la burocracia.

### **Información y transparencia**

Tanto como la “rendición de cuentas”, la transparencia es una dimensión que ofrece resistencia a la cuantificación en las intervenciones del Banco. Programas de asistencia en esta área han sido definidos por el Banco, en primer lugar, como aquellos que se relacionan con acceso a información para los actores en el mercado.

La disponibilidad y precisión de información del mercado, dependen de la transparencia y reducen los costos de transacción para los agentes económicos. Por ejemplo, aunque las relaciones con los clientes pueden ser confidenciales, un banco requiere información precisa sobre una compañía para calcular el riesgo de un crédito; visto de otra manera, los depositantes de un banco deben contar con información veraz sobre el balance del banco en que colocan su dinero; o en un último ejemplo, cuando una empresa pública es privatizada, puede ser necesario crear una institución que regule con procesos que incluyan la provisión de información al público.

En segundo lugar, la transparencia se relaciona con la utilidad que tiene para los gobiernos; al clarificar las políticas gubernamentales, los

expertos pueden opinar al igual que los afectados eliminando así la resistencia al cambio. Por ejemplo, programas para cambiar las funciones de agencias del gobierno, para deshacerse de personal excesivo o reubicar al restante, necesitan ser transparentes, lo que a su vez permitirá la rendición de cuentas y ayudará a evitar la corrupción. También es necesaria la transparencia para lograr la participación de la población en los proyectos del gobierno.

Finalmente, la transparencia se relaciona, según el Banco, con la libertad de prensa. Aunque no tiene programas de asistencia orientados hacia ésta, se la destaca como valiosa para un debate público bien informado, como estímulo para el involucramiento de las organizaciones comunitarias y otros grupos de la sociedad civil en el debate sobre programas y políticas y como contrafuerte de la corrupción.

Los mecanismos del Banco para intervenir en esta área son muy variados e incluyen desde la oportuna publicación de presupuestos y balances públicos, apertura pública de ofertas en licitaciones, hasta mejoras en el manejo financiero y sistemas presupuestarios que permiten el conocimiento público de la relación entre gasto y resultados. (Ibid).

### **Marco legal para el desarrollo**

En la preocupación del Banco a este respecto es claro que un sistema legal apropiado proporciona estabilidad y predecibilidad, siendo estos elementos esenciales en la creación del ambiente económico en el cual los riesgos de los negocios pueden ser calculados con precisión al tiempo que se disminuyen los costos de transacción.

El marco legal es visto además como una estrategia importante de alivio a la pobreza por su papel en la lucha contra la discriminación, en la protección de los débiles y en la distribución

de oportunidades en la sociedad. Por este medio se puede combatir la discriminación, desde la racial hasta la fiscal, en la medida en que la idea de justicia es inherente al Estado de derecho. (Ibid).

Los instrumentos que el Banco ha utilizado para ayudar en el mejoramiento de los sistemas legales comprenden la creación de nuevas leyes, tales como leyes de privatización y leyes que regulan compañías, contratos o la inversión extranjera, pero también leyes antimonopolio, de defensa del consumidor, leyes de competencia justa y agencias de supervisión financiera. Estas conforman en general un nuevo marco legal para la modernización económica.

Otro tipo de instrumentos enfatizan más en el funcionamiento de los aparatos judiciales y la administración de justicia y la asistencia se orienta al entrenamiento del personal, publicación de las leyes, mejoramiento de la infraestructura judicial e instalación de sistemas de gerencia modernos. De otra parte, los mecanismos para un efectivo cumplimiento de las leyes siguen siendo una preocupación y objeto de atención para el Banco, ya que la experiencia les indica que las reformas legales no pueden ser exitosas sin la plena convicción y compromiso político de los gobiernos.

Tal parece que el balance correcto entre lo que se permite y se regula involucra decisiones políticas que pueden comprometer el desarrollo del marco institucional. Tal sería el caso de un desbalance entre un avance en la aplicación de leyes de privatización y licenciamiento de compañías y un retraso de la aplicación de leyes de protección del consumidor o leyes anti-monopolio, por ejemplo.

El Banco reconoce que los sistemas legales seguirán siendo un tema políticamente delicado

y cuyo avance dependerá de las condiciones internas de los países, aunque a ese respecto es también claro en delimitar la responsabilidad de sus intervenciones y reconoce que la responsabilidad sobre el marco legal pertenece a cada país. (Ibid).

Como puede observarse, en general hay un énfasis relativo en las dimensiones económicas de la gobernabilidad en las intervenciones del Banco Mundial, que reflejan una práctica coherente con la definición misma de la gobernabilidad que fue citada al inicio. Expresamente el Banco se refiere a las limitaciones impuestas por su mandato legal al considerar los procesos por medio de los cuales la autoridad es ejercida en el manejo de los recursos económicos y sociales de un país y la capacidad de los gobiernos para diseñar y ejecutar políticas como los dos únicos aspectos de la gobernabilidad que son de su interés. (Ibid).

### **Midiendo la gobernabilidad en las operaciones del Banco Mundial**

Precisar cuánto trabajo en el área de gobernabilidad está siendo hecho por el Banco Mundial es difícil de estimar numéricamente. Esto es así debido a que la gobernabilidad es un término amplio que cruza las clasificaciones funcionales que el Banco usa para agrupar sus operaciones de préstamo. Una de las dimensiones, gestión del sector público, puede ser parcialmente medida. Otras como la rendición de cuentas y la transparencia, desafían la cuantificación.

Brevemente dicho, hay componentes de gobernabilidad en todos los proyectos. En un intento para cuantificar estos componentes, el reporte base de este apartado (Banco Mundial, 1994) sumó datos que cubren 455 proyectos alrededor del mundo durante el período fiscal 1991-1993. Este proporciona ejemplos de

proyectos en los cuales la gobernabilidad ha sido un componente importante. Estos datos dan cuenta de hasta que punto los tópicos relacionados con la gobernabilidad se extienden en las operaciones de préstamo del Banco Mundial.

En un ejercicio paralelo, la oficina regional del Banco Mundial para América Latina y el Caribe, recientemente revisó su programa de préstamos atendiendo al impacto de los programas en la gobernabilidad, usando una definición que enfatizaba las mejoras en la gestión del sector público (public sector management-psm). La revisión concluyó que se espera que alrededor del 90% de las operaciones actuales o pendientes del Banco Mundial en la región, tengan un impacto sobre la gobernabilidad, y la mitad de ellas un impacto fuerte.

El volumen de trabajo en gestión del sector público puede ser parcialmente cuantificado porque ésta es una de las categorías funcionales usadas para analizar los programas de préstamos en el Banco. En el año fiscal 1993, los préstamos totales clasificados como gestión del sector público fueron de 609 millones de dólares. Sin embargo, esta cifra no incluye muchos proyectos en los cuales dicho componente no es el principal propósito del préstamo sino una actividad subsidiaria, tal es el caso de un proyecto sectorial. Tampoco incluye esta cifra la cantidad invertida en asistencia técnica.

**Cuadro 1:**  
**Banco Mundial: Proporción de las operaciones de préstamo con contenido de gobernabilidad**

Categoría	Porcentajes
Marco Legal	6
Participación	30
Reforma de Empresas Estatales	33
Gestión Económica	49
Construcción de Capacidades	68
Descentralización	68

Fuente: World Bank, 1994.

## El enfoque del BID sobre la gobernabilidad

La preocupación por la gobernabilidad en el BID comienza a manifestarse en documentos de discusión interna desde 1992, teniendo como referencia constante los análisis y evaluaciones realizados por el Banco Mundial. No obstante, las diferentes condiciones geográficas e históricas en las que trabaja el BID, han permitido que el tratamiento del tema de la gobernabilidad sea un tanto diferente al del Banco Mundial.

La gobernabilidad para el BID implica “condiciones de previsibilidad y estabilidad asociadas a la existencia de un marco legal apropiado para el desarrollo, eficiente asignación y administración de los recursos públicos, información y transparencia en la Administración del Estado, honestidad y responsabilidad del gobierno y participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y de ejecución de las mismas.” (Jarquín, 1992).

En este análisis, la gobernabilidad se vuelve relevante a partir de su vinculación con el desarrollo económico sostenido y equitativo. Habida cuenta de la existencia de dos macro-tendencias, a saber, la generalización de las economías de mercado y los sistemas políticos pluralistas, se plantea la existencia de dos consensos fundamentales: la mayor eficacia de la economía de mercado para la asignación de recursos y la democratización. De allí que la necesidad de buscar una relación más eficiente entre mercado y Estado contribuye a incorporar la dimensión de la gobernabilidad como elemento esencial de la estrategia de desarrollo.

Una precisión clave en el planteamiento sobre gobernabilidad desde el BID, es la que se refiere al concepto de “Estado de derecho”. El concepto del mismo con el que trabaja este

banco implica una noción de sistema político democrático y en consecuencia una “gobernabilidad democrática”. De allí que también se destaque la relación entre gobernabilidad y legitimidad.

La gobernabilidad sostenida requiere, según este orden de análisis, renovados procesos de legitimación del proceso social y político, lo cual lleva a la necesidad de considerar la cuestión de la construcción de la legitimidad por medio de la participación ciudadana. Se trataría en definitiva de superar la debilidad de las instituciones democráticas que limitan la participación ciudadana e inhiben el crecimiento, pues de lo contrario tanto el funcionamiento del mercado como la consolidación del Estado de derecho pueden verse obstaculizados.

En consecuencia habría que crear condiciones de gobernabilidad democrática para garantizar la viabilidad económica y esto implica la necesidad de impulsar la reforma del Estado, de la economía y la reforma social.

Estos puntos se destacan en un documento reciente, cuyo resumen ejecutivo se reproduce en esta publicación. En ese documento se plantea que si bien el modelo económico adoptado en América Latina “tiene un gran potencial para mejorar las economías, persisten una serie de problemas que ... podrían poner en peligro la sostenibilidad de la nueva estrategia de desarrollo y la consolidación de los regímenes democráticos”. (IDB, 1995).

Entre esos problemas se destacan: la persistencia de la pobreza y otros factores de exclusión política; las bajas tasas de crecimiento, inversión y ahorro; así como las debilidades del marco regulatorio e institucional que limitan la efectividad de las instituciones gubernamentales, la participación ciudadana y que minan la credibilidad de las instituciones democráticas.

**Cuadro 2**  
**Programas del BID con Componentes importantes de Reforma del Estado**  
**Aprobados entre enero 1990 y mayo 1995**

País / Programa	US\$ millones	Año
<b>Costa Rica</b>		
Programa de Reforma del Sector Público	80.0	1993
Programa del Sector de Inversiones	100.0	1993
Programa de Apoyo Institucional y Crédito Multisectorial	70.0	1993
<b>El Salvador</b>		
Reforma de la Administración de Impuestos*	1.7	1990
Programa de Reforma del Sector de Inversiones	90.0	1992
<b>Guatemala</b>		
Programa de Modernización del Sistema Financiero	72.0	1993
Programa de Modernización del Sistema Financiero	20.0	1993
Modernización del Sistema Financiero	40.0	1993
Fortalecimiento de la Administración de Impuestos	0.9	1994
Fortalecimiento de la Administración de Aduanas	1.4	1994
<b>Honduras</b>		
Programa de Ajuste del Sector Agrícola	14.0	1990
Programa de Ajuste del Sector Agrícola	46.0	1990
Programa Híbrido para el Sector Energía	50.0	1991
Programa Híbrido para el Sector Energía	46.0	1991
Programa de Ajuste del Sector Agrícola - Fase II	50.0	1992
Fortalecimiento de la Administración de Aduanas	1.4	1993
<b>Nicaragua</b>		
Programa de Ajuste del Sector Comercial y Financiero	20.0	1991
Programa de Ajuste del Sector Comercial y Financiero	110.0	1991
Programa de Ajuste del Sector Comercial y Financiero	2.5	1991
Programa de Ajuste del Sector Agrícola	37.0	1992
Fortalecimiento Institucional del Sector Financiero Rural	2.6	1992
Fortalecimiento Institucional del IRENA y Comisión Ambiental	2.25	1992
Fortalecimiento del Departamento de Ingresos	2.5	1992
Programa de Reforma de Servicios Públicos / Energía	114.0	1994
<b>Panamá</b>		
Reforma de la Administración Financiera*	2.1	1991
Programa de Reforma de Empresas Públicas	80.0	1992
Programa de Reforma de Empresas Públicas	40.0	1992
Ejecución del Programa de Reforma de Empresas Públicas	9.4	1992
Reforma del Sector Salud	42.0	1993

Nota: Sólo incluye los programas en Centroamérica. Reporta operaciones de préstamos o cooperación técnica (los marcados con asterisco son no reembolsables) con uno o varios de los siguientes componentes de reforma: descentralización, privatización, manejo financiero, reformas comerciales, y en forma general, modificaciones de políticas del sector público. Las operaciones totales (100 operaciones en América Latina) sumaron US\$ 6,946.55 millones. Esta cifra es el 26.2% del total de préstamos (US\$ 26,518.5 millones) aprobados por el Banco durante el período.

Más aún, se plantea que las presiones fiscales derivadas de la crisis y los programas de ajuste estructural al poner más énfasis en modificar el tamaño del Estado, en algunos casos redujeron la capacidad de las instituciones estatales para proporcionar los bienes y servicios que son esencialmente responsabilidad del sector público. (Ibid).

A partir de esa preocupación, se plantea que la persistencia de la pobreza y de otros factores de exclusión socioeconómica (causas subyacentes de la inestabilidad política) requieren un enfoque más integrado del desarrollo que a la vez que impulse las reformas económicas, promueva la integración socioeconómica interna, la modernización del Estado y la consolidación de las instituciones democráticas.

En este contexto, se propone que la cooperación del BID, incorpore: “en una sola agenda global de desarrollo la reforma económica, la reforma social y la reforma del Estado, en el marco más general de consolidar sistemas democráticos.” (Ibid).

#### **La nueva generación de préstamos del BID: Modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil**

Toda la elaboración conceptual del BID a la que se ha hecho referencia supone un cambio de la relación Estado-Sociedad Civil. Y aunque todavía no tiene un impacto decisivo en las políticas operativas del BID, algunos de sus conceptos comienzan a introducirse en la concesión de préstamos y de asistencia técnica para la Modernización del Estado y Fortalecimiento de la Sociedad Civil.

#### **Modernización del Estado**

Aunque en el pasado el BID concedió préstamos para mejorar la gestión del gobierno y la formulación y aplicación de políticas públicas y préstamos sectoriales con componentes importantes de reforma institucional (ver Cuadro 2), esta nueva perspectiva plantea ir más allá e intervenir en otras áreas que se relacionan con el conjunto del Estado, la sociedad civil y la relación entre ambos.

Así, en el marco del acuerdo del Octavo Aumento General de Recursos (Abril 1994), se propuso apoyar los siguientes esfuerzos en el área de la modernización del sector público (IDB, 1994):

- Apoyo para el logro y mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, a través de préstamos para consolidar los ajustes estructurales y de préstamos sectoriales.
- Establecimiento de programas y políticas para el sector social. Por ejemplo, mejorando la efectividad de los mecanismos de los programas sociales, incluyendo la reforma de los servicios de seguridad social.
- Reforma de los sistemas impositivos y presupuestarios, para mejorar la captación, la distribución del ingreso y la racionalización del gasto público, incluyendo gastos militares.
- Modernización del sector público y continuar apoyando los procesos de privatización. Otras áreas de apoyo podrían incluir fortalecimiento de la aplicabilidad de las leyes, reglamentos y contratos.
- Fortalecimiento de las instituciones públicas. Sería el caso de canalización de fondos y asistencia técnica para programas diseñados para fortalecer la capacidad de gestión local, apoyar al gobierno central en los esfuerzos de descentralización.

- Promover el fortalecimiento y modernización del sistema judicial, y
- Apoyar los parlamentos nacionales, para consolidar el sistema democrático y asegurar la calidad de las leyes.

Es dable esperar que la cartera de préstamos del BID en estas áreas tenderá a crecer en los próximos años (ver Cuadro 3). El avance de este tipo de programas dependerá sin lugar a dudas de varios factores, entre ellos, el papel que el BID pueda jugar en la promoción de esta “visión del desarrollo” entre los países prestatarios. También necesitará que haya aceptación de parte del país prestatario cuyos gobiernos tendrán que contraer deuda pública para financiar “la democracia”, cuyas características están enfocadas en el análisis del BID, como una lista de requisitos burocráticos del ejercicio gubernamental que se puede lograr con financiamiento externo.

**Cuadro 3**  
**BID: Programa tentativo de trabajo en**  
**proyectos con componentes de**  
**Fortalecimiento y Reforma del Estado (1995-**  
**1997) (a julio de 1995)**

<b>Costa Rica</b>
Modernización del Sector Público, Fase 2
Mejoramiento de la Administración de Impuestos
Sistema Alternativo de Resolución de Disputas
<b>El Salvador</b>
Fortalecimiento del Ministerio de Hacienda
Modernización del Sector Público
Reforma Judicial
<b>Honduras</b>
Modernización del Sistema Judicial
<b>Nicaragua</b>
Administración de Impuestos II
Manejo Financiero II
Aduanas II
Fortalecimiento Institucional de la Asamblea Nacional
<b>Panamá</b>
Modernización de la Asamblea Nacional
Gestión Pública
Reforma (Modernización) del Sector Público

Nota: Sólo incluye los datos de programas en Centroamérica

## Fortalecimiento de la Sociedad Civil

En los planteamientos recientes del Banco Mundial y del BID hay un marcado énfasis sobre la necesidad de asegurar la participación de la sociedad para viabilizar la ejecución de los proyectos.

Se parte de la noción de que una sociedad civil fortalecida y participante juega un papel clave en generar las condiciones de estabilidad y gobernabilidad del sistema democrático, que a su vez se ven como condiciones esenciales para garantizar el ambiente adecuado para la ejecución de los proyectos.

Sin embargo, la forma en que la sociedad civil es vista y entendida sigue correspondiendo en gran medida a la simple necesidad de crear condiciones favorables para la ejecución de los programas y proyectos.

Así, en sus primeras elaboraciones conceptuales sobre el tema, el BID habla de diseñar y organizar: “procesos que permitan la participación de las organizaciones sociales en el cumplimiento de toda una gama de funciones económicas o sociales en las cuales sus ventajas de acción con relación al sector público suelen ser muy amplias, tanto por su tendencia innovadora como por su capacidad para movilizar eficientemente recursos humanos con infraestructuras administrativas muy reducidas.” (IDB, 1994).

La colaboración de las organizaciones de la sociedad civil con las instituciones gubernamentales, de acuerdo a esta visión, se circunscribe a actividades como servicios de asesoría, capacitación, extensión del crédito, creación de fondos de garantías, formación de recursos humanos y redes sociales de colaboración en sectores como el municipal y

rural, administración de servicios de salud y educación, etc.

Esta es sin duda una revaloración del papel de las organizaciones de la sociedad civil pero es también una fijación muy clara de los límites de acción de la misma. Se trata de una sociedad civil cuyas organizaciones son sujetos de crédito para la ejecución de proyectos en el orden social, que son complementarios a la acción gubernamental y donde lo que cuenta, es la ventaja comparativa de menores costos de producción de los servicios prestados por las organizaciones.

En esta forma de ver el trabajo de servicio de las organizaciones sociales, éstas sustituyen al Estado en la prestación de servicios como educación, salud, formación vocacional, promoción de microempresas, etc. con fondos que constituyen deuda pública.

Definitivamente, esta asignación de roles tiene muy poco que ver con un reclamo que las organizaciones sociales han venido planteando a los bancos desde hace varios años, cual es la demanda por una mayor participación en la discusión de las políticas públicas que afectan a toda la sociedad. Las organizaciones sociales, reivindican capacidad no sólo técnica y operativa sino también de gestión del desarrollo. ❧

## Bibliografía

ALOP (1995). *Las ONGs y el Banco Mundial: Ajuste, Pobreza y Participación en América Latina y el Caribe*. Octubre 1995.

Banco Interamericano de Desarrollo (1994). *Elementos para la modernización del Estado*. Julio 1994

Briones, Carlos. *Dinámica socio-económica y gobernabilidad. La Administración Cristiani 1989-1994*. FLACSO Proyecto El Salvador.

Couto Soares, Maria Clara. *Who benefits and who bears the damage under IMF/World Bank policies*. Cuadernos de IBASE No. 17, Julio 1993.

Instituto del Tercer Mundo. *El Gran Negocio del Desarrollo*. Tercer Mundo Económico Vol. 1 No.47/48. Agosto 1994.

Interamerican Development Bank (1994). *Report on the Eight General Increase in Resources*. March 1994.

Interamerican Development Bank (1995). *Frame of Reference for Bank Action in Programs for Modernization of the State an Strengthening of Civil Society*. Strategic Planning and Operational Policy Department. July 1995.

Jarquín, Edmundo (1992). *Gobernabilidad y Desarrollo. El estado de la discusión*. Julio 1992.

Rich, Bruce (1994). *Mortgaging the Earth. The World Bank, Environmental Impoverishment and the Crisis of Development*. Beacon Press, Boston.

World Bank. *Judicial Reform in Latin America and The Caribbean. Proceedings of a World Bank Conference*. World Bank Technical Paper No. 280.

World Bank (1992). *Governance and Development*. Washington D.C.

World Bank (1994). *Development in Practice. The World Bank's Experience*. Washington D.C.

## ¡NUEVA PUBLICACION!

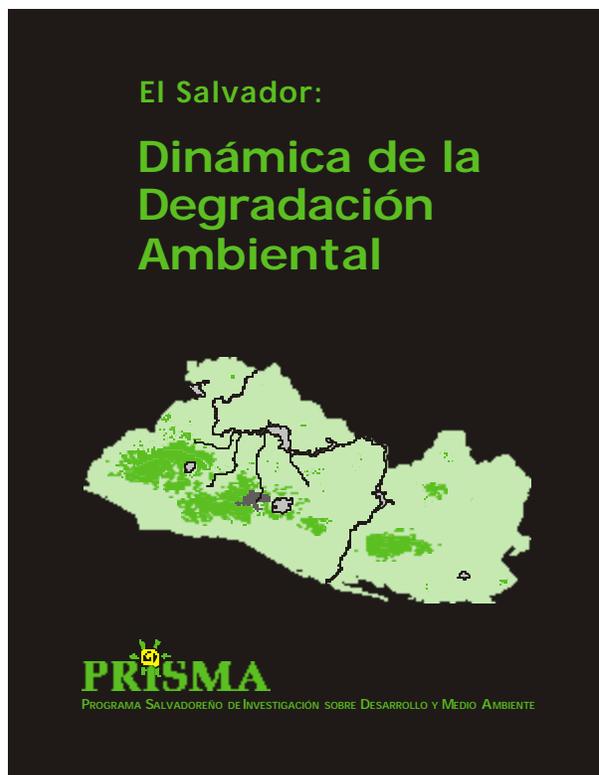
En esta publicación se analizan los dramáticos cambios demográficos y económicos de las últimas dos décadas y su relación con la dinámica de degradación ambiental en el país.

Se discute también la dimensión institucional de la problemática ambiental y se proponen líneas de acción para enfrentarla.

*Adquiérala en nuestras oficinas*

*Precio: 50 colones (1 - 9 ejemplares)*

*40 colones (10 o más)*



# PRISMA

PROGRAMA SALVADOREÑO DE INVESTIGACIÓN  
SOBRE DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE

Directora: Deborah Barry

Editor: Herman Rosa

PRISMA opera como centro de investigación aplicada sobre temas de desarrollo y medio ambiente en El Salvador, con un enfoque que enfatiza los aspectos institucionales y sociales del proceso de desarrollo, así como las interrelaciones entre la dimensión local, nacional e internacional, en dicho proceso.

A partir de esa visión, PRISMA trabaja por una mejor comprensión de la relación intrínseca entre los problemas del desarrollo y del medio ambiente en nuestro país. Asimismo, promueve una mayor transparencia y participación social en la formulación de las políticas y proyectos de desarrollo impulsados por la cooperación internacional y el Estado salvadoreño.

3a. Calle Poniente No. 3760, Col. Escalón, San Salvador.

Dirección Postal: Apartado 01-440, San Salvador, El Salvador, C.A.

International Mailing Address: VIP No. 992, P.O. Box 52-5364, Miami FLA 33152, U.S.A.

Tel.: (503) 298-6852 y (503) 298-6853

FAX: (503) 223-7209

E-Mail: [prisma@nicarac.apc.org](mailto:prisma@nicarac.apc.org)