



THE WORLD BANK

Los itinerarios del Banco Mundial en
América Latina y el Caribe son publicaciones
de la Oficina de Asuntos Externos.

ITINERARIOS PARA
EL BANCO MUNDIAL
EN AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE

*¿Qué significa a partir
del Banco Mundial
la reforma del sistema?*

SHAHID JAVED BURKI

Vice Presidente

GUILLERMO PERRY

Economista Jefe

Oficina Regional para América Latina y el Caribe

Estimado colega:

Un Estado nacional que absorbe un 30, 40 o 50 por ciento del producto bruto interno es un fenómeno propio del siglo veinte. En el siglo XIX los presupuestos de los estados nacionales eran mucho menores. El crecimiento del Estado en nuestro siglo estuvo impulsado por la necesidad de cumplir con objetivos esenciales del desarrollo humano: el bienestar social, la educación universal, la seguridad social y la cobertura de los servicios de salud. En este proceso, sin embargo, hubo ineficiencias y en muchos países el Estado intervino en campos en que su presencia no era necesaria y llegó a ahogar al sector privado.

Más allá de la discusión sobre el tamaño del Estado que acapara recursos y ahoga a la economía, está el análisis de las verdaderas funciones de éste y de las modalidades en que el Estado debe intervenir en los procesos económicos. En el Banco pensamos que enfocar el tema de la reforma del Estado exclusivamente desde la temática de su tamaño claramente no es suficiente, aunque nos parece que por regla general el Estado en la región debe reducirse. Pero, como señalan Vito Tanzi y Ludger Schuknecht en un reciente trabajo, *las sociedades modernas han aceptado que el Estado debe desempeñar un mayor papel en la economía y debe perseguir objetivos como la redistribución y el mantenimiento del ingreso. No es posible volver atrás. Para la mayoría de los ciudadanos, el mundo es mejor ahora que hace un siglo.* Lo que es necesario para avanzar es concebir, y perfeccionar, las nuevas modalidades de cómo el Estado se relaciona de manera eficiente con el mercado, con las comunidades locales y con la sociedad civil. Éstas permitirán al Estado crear y garantizar los espacios en que el sector privado puede contribuir a la realización de los grandes objetivos del desarrollo humano, y también, por la necesaria interacción de la política y la economía, profundizar la Democracia.

En este folleto damos a conocer algunos de los campos de investigación que el Banco esta ampliando con respecto a estos temas y algunos proyectos que los países de la región han encarado para llevar a cabo estos objetivos. Consideramos que la reforma del Estado es esencial para lograr el bienestar social y desarrollar la democracia en el hemisferio. El Banco es consciente de que la tarea de reformar el Estado es el desafío político más difícil, y uno de los desafíos intelectualmente más interesantes, que enfrentan los países Iberoamericanos. Por ello nos interesa estar presente en las reuniones en que se trata el problema del Estado y la Democracia. De las deliberaciones de los pueblos podemos recoger orientaciones y valores para proporcionar una ayuda más eficaz a los países.

Atentamente,

Shahid Javed Burki.



PAÍS	PROYECTO	FECHA
Argentina	Reforma del Sector Público	1991
Argentina	Administración de Impuestos	1992
Argentina	Mercado de Capitales	1994
Argentina	Mercado de Capitales	1994
Argentina	Empresas Públicas	1993
Argentina	Empresas Públicas	1991
Argentina	Empresas de Exportación	1996
Argentina	Desarrollo Provincial I	1991
Argentina	Desarrollo Provincial II	1995
Argentina	Reforma Provincial	1995
Argentina	Desarrollo Municipal II	1995
Argentina	Desarrollo Sector Minero	1996
Argentina	Inversión Pública	1996
Argentina	Reforma Bancaria	1996
Argentina	Modernización Sector Salud	1996
Bolivia	Reforma y Capitalización	1995
Bolivia	Finanzas Públicas II	1991
Bolivia	Desarrollo Privado	1990
Bolivia	Reforma Judicial	1995
Bolivia	Medio Ambiente Minería	1996
Bolivia	Programa de Capitalización	1996
Bolivia	Finanzas y Sistema de Pensión	1996
Bolivia	Administración Económica	1989
Brasil	Reforma del Sector de Salud	1996
Chile	Administración Pública	1992
Colombia	Reestructuración Industrial	1991
Colombia	Finanzas Públicas	1994
Colombia	IFI Reestructuración	1992
Caribe Región	Banco de Desarrollo V	1990
Caribe Región	Banco de Desarrollo VI	1994
Rep. Dominicana	Desarrollo de Zonas Libres Industriales	1989
Ecuador	Desarrollo Sector Privado	1993
Ecuador	Modernización del Estado	1995
Ecuador	Ajuste Estructural	1995
Ecuador	Reforma Sector Público	1995
Ecuador	Reforma Sector Judicial	1997
El Salvador	Modernización Sector Público	1997
El Salvador	Asistencia Técnica	1994
El Salvador	Asistencia Técnica Ampliada	1996
Guatemala	Gestión Financiera Integrada	1995
Guyana	Crédito Asistencia Técnica	1990
Guyana	Administración Pública	1993
Guyana	Sector Financiero y Negocios	1995
Guyana	Desarrollo Sector Privado	1995
Guyana	Desarrollo Sector Privado	1995
Haití	Reestructuración Industrial	1990
Honduras	Modernización Sector Público	1996
Honduras	Modernización Sector Público	1996
Jamaica	Administración Financiera	1991
Jamaica	Administración Impositiva	1994
Jamaica	Sector Energético Deregulación	1993
Jamaica	Desarrollo Sector Privado	1993
Jamaica	Inversión Sector Privado	1993
Jamaica	Modernización Sector Público	1994
México	Pequeña y Mediana Industria	1987
México	Ciencia y Tecnología	1992
México	Reestructuración Finanzas	1995
México	Sector Finanzas TA	1994
Nicaragua	Recuperación Económica II	1994
Nicaragua	Crédito Desarrollo Institucional	1995
Nicaragua	Recuperación Económica Crédito	1994
Nicaragua	Recuperación Económica Crédito	1996
Nicaragua	Recuperación Económica	1992
Panamá	Desarrollo del Sector Privado	1995
Paraguay	Privatización Ajuste	1993
Perú	Ajuste Sector Financiero	1992
Perú	Privatización Asistencia Técnica	1993
Trinidad/Tobago	Asistencia Técnica	1990
Trinidad/Tobago	Reestructuración Industrial	1992
Uruguay	Reforma Empresas Públicas	1993
Uruguay	Desarrollo Sector Privado	1994
Uruguay	Asistencia Técnica II	1989
Venezuela	Desarrollo Infraestructura Judicial	1993
Venezuela	Asistencia Técnica	1990
Venezuela	Reforma Empresas Públicas	1990

- Grosh, Margaret E., *Administering Targeted Social Programs in Latin America: From Platitudes to Practice*, World Bank Regional and Sectoral Studies, 1994.
- Investing in People: The World Bank in Action*, Directions in Development, 1995.
- Haggard, Stephen y Kaufman, Robert, "Democratic Institutions, Economic Policy and Performance in Latin America," in *Redefining the State in Latin America* 1994.
- Londoño, Juan Luis, *Poverty, Inequality, and Human Capital Development in Latin America 1950-2025*, World Bank Latin American and Caribbean Studies, 1996.
- Perry, Guillermo, *El nuevo Estado en formación en América Latina*, por publicarse.
- Poverty Reduction and the World Bank: Progress and Challenges in the 1990s*, World Bank Report, 1996.
- Prioridades y Estrategias para la Educación: A World Bank Review*, Development in Practice, 1995.
- Peterson, George E., *Decentralization in Latin America: Learning Through Experience*, forthcoming in the World Bank Latin American Regional Studies Series, 1996.
- Psacharopoulos, George, and Harry Anthony Patrinos, *Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis*, World Bank Regional and Sectoral Studies, 1994.
- Psacharopoulos, George, *Building Human Capital for Better Lives*, Directions in Development, 1995.
- Social Indicators of Development*, World Bank Book, 1996.
- Toward Gender Equality: The Role of Public Policy*, Overview, 1995.
- Rowat, Malcolm D., *El Rol Emergente del Estado en América Latina y el Caribe*, Departamento Técnico Oficina Regional de América Latina y El Caribe
- Tanzi, Vito, *Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects*, International Monetary Fund, Washington DC, 1995.
- Van der Gaag, Jacques, *Private and Public Initiatives: Working Together for Health and Education*, Directions in Development, 1995.
- Young, Mary Eming, *Early Child Development: Investing in the Future*, Directions in Development, 1996.

**ITINERARIOS PARA EL
BANCO MUNDIAL
EN AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE**

*¿Qué significa para el
Banco Mundial
la reforma del Estado?*

Este folleto explica como el Banco Mundial entiende la reforma del Estado en la región y sirve de introducción a los estudios, investigaciones y proyectos que el Banco financia para contribuir a ese proceso en América Latina y el Caribe.

Este folleto se terminó de imprimir
el día 6 de noviembre de 1996

Allí encontrará información sobre el Banco, sobre las formas de tomar contacto con el Banco y datos concretos sobre los proyectos que se encuentran en marcha y sobre estudios que el Banco ya ha realizado.

Por ejemplo, los interesados en obtener mayor información sobre los proyectos del Banco, pueden dirigirse a “Country/Project Information” en la hoja de información electrónica, y luego a “Public Information Center”. Allí encontrarán instrucciones sobre cómo buscar datos sobre proyectos por región, por país y por categoría.

4. LLAME A WASHINGTON

Si necesita otro tipo de asistencia, no dude en llamar o escribir a Mario del Carril, en la Oficina de Asuntos Externos de la Región de ALC:

1818 H St. N.W.
Washington D.C. 20433
Tel.: (202) 473-6189
Fax: (202) 522-3698

AGRADECIMIENTOS

Este itinerario de las actividades, estudios e investigaciones que realiza el Banco Mundial sobre la importancia y el papel del Estado en la economía moderna fue preparado con trabajos realizados por funcionarios del Banco. Se utilizaron notas y seminarios del economista jefe del Banco para América Latina y el Caribe, Guillermo Perry, para presentar los motivos, los objetivos y la naturaleza de la reforma del Estado en la región. El ensayo de Malcolm Rowat *El nuevo papel del Estado en América Latina y el Caribe* aportó valiosos datos. El capítulo sobre gobiernos “subnacionales” se basa en el sumario ejecutivo y las conclusiones del trabajo de George E. Peterson *Decentralization in Latin America: Learning through Experience*. Los capítulos sobre la modernización de la administración pública y la reforma judicial están basados en los trabajos de Geoffrey Shepherd y Sofia Valencia, *Modernizing the Public Administration in Latin America: Common Problems, No Easy Solutions*, el trabajo de María Dakolias, *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean*, y el trabajo de Waleed Haider Malik, *El Desarrollo económico y la reforma judicial*.

LECTURAS ADICIONALES

Las siguientes son algunas publicaciones del Banco y otras que tratan en profundidad los temas presentados en este folleto. Están clasificadas por autor, título y el tipo de publicación del Banco Mundial.

- Burki, Shahid J., Edwards Sebastian, “Consolidating Economic Reforms in Latin America and the Caribbean,” *32 Finance and Development*.
- Dakolias, Maria, *The Judicial Sector in Latin America / the Caribbean: Elements of Reform*, Trabajo del Departamento Técnico de América Latina y el Caribe, 1996.
- Edwards, Sebastian, “Poverty, Income Distribution, and Human Resources,” in *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*, World Bank Book, 1995.
- Fiss, Owen, “The Right Degree of Independence,” *The Transition to Democracy in Latin America: the Role of the Judiciary* 1993.
- Fiszbein, Ariel, *Colombia Local Government Capacity: Beyond Technical Assistance*, World Bank Report 14085-C0.

EL BANCO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

PUBLICACIONES, CONFERENCIAS E INFORMACIÓN

1. LA PERSPECTIVA MUNDIAL

El próximo informe sobre el desarrollo mundial, una publicación anual del Banco Mundial, correspondiente a 1997, está dedicado a la reforma del Estado con el título *El Estado en un mundo cambiante*. El informe se publicará en junio de 1997. Para obtener mayor información sobre esta edición futura del informe, los interesados pueden comunicarse con el sitio del informe en la red Internet.

2. LA III CONFERENCIA SOBRE EL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

El regionalismo y el intercambio comercial es el tema de la tercera Conferencia Anual del Banco Mundial sobre el Desarrollo en América Latina y el Caribe. La conferencia se celebrará a fines de junio de 1997 en la ciudad de Montevideo con la participación de representantes del sector público, privado y sin fines de lucro. Se analizará el papel del Estado en el desarrollo de los mercados regionales.

3. CONSULTE LA RED ELECTRÓNICA

Si tiene acceso a "World Wide Web" en la red Internet, conéctese con la hoja de informaciones del Banco Mundial. La dirección es la siguiente:

<http://www.worldbank.org>

CAUSAS, OBJETIVOS Y NATURALEZA DE LA REFORMA DEL ESTADO

Los gobiernos de la región han emprendido el camino de la reforma del Estado. Lo hacen en función de sus particulares necesidades y circunstancias. Pero coinciden en adoptar la estrategia de que es necesario reformar el Estado y fortalecer sus instituciones para mejorar el bienestar de toda la población. Fueron llevados a este camino por varias causas. La primera fue la crisis fiscal de los años ochenta, vinculada con la crisis de la deuda, que exigió a los gobiernos una reevaluación de las instituciones del Estado en función del presupuesto fiscal y de un manejo más sofisticado de la macroeconomía. La segunda fue la necesidad de que las economías sean más competitivas para que las empresas de la región puedan tener éxito en un mercado internacional caracterizado por la libertad de comercio y el libre movimiento de capitales que resultan de la globalización de la economía. La tercera fue el incremento de la pobreza, la desigualdad y la violencia social en la región, que el Estado tiene la responsabilidad de aliviar y reducir. La cuarta causa responde a las nuevas inquietudes acerca del medio ambiente. Éstas incluyen la necesidad de preservar la biodiversidad, que constituye un activo excepcional de la región cuyo valor económico aumenta cada vez más, y superar el círculo vicioso que se crea entre la degradación del medio ambiente y la pobreza. La quinta causa responde a la necesidad de incorporar los nuevos conocimientos económicos y utilizar las enseñanzas recogidas

de la experiencia económica internacional de estos últimos años. Por último, pero no menos importante, la consolidación y la profundización de la democracia por medio de los procesos de descentralización impulsan la reforma del Estado y afectan a todos sus objetivos.



EL ESTADO Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

La experiencia de las economías regionales y los estudios internacionales recientes demuestran la importancia que revisten para el crecimiento la estabilidad macroeconómica, la apertura comercial y financiera, la inversión en capital humano e infraestructura, y un marco reglamentario apropiado que facilite el desarrollo del sector privado y del sistema financiero. En todos estos campos el Estado desempeña un papel central.

Pero esa misma experiencia demuestra que en todos estos aspectos existen hechos y conceptos nuevos que exigen modificar la manera tradicional en que el Estado ha intervenido en las economías latinoamericanas. Para consolidar la estabilidad macroeconómica no basta con adoptar políticas sanas, sino que éstas deben ser percibidas como estables y “creíbles” por parte de los inversionistas nacionales e internacionales. La apertura comercial unilateral y las negociaciones multilaterales en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC), se complementan con los nuevos esquemas de integración económica, en lo que se ha dado en llamar “regionalismo abierto”. Para superar el atraso en la cobertura y la calidad de la infraestructura y en el capital humano, y al mismo tiempo, mantener los equilibrios fiscales, se requiere la participación activa del sector privado bajo la dirección del Estado, que debe ahora diseñar y regular nuevos mercados y cuasimercados, de modo tal que se asegure una inversión suficiente, la eficiencia y se garanticen los derechos de los usuarios. El sector privado necesita la ayuda del Estado para reducir el costo de las transacciones, para fortalecer los derechos de propiedad y la vigencia de los contratos y para agilizar la solución de las disputas comer-

marco institucional y los espacios económicos de la economía internacional que mencionamos en el primer capítulo de este folleto: el nuevo Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), el Convenio de la Organización Mundial de Comercio (OMC), las implicaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) y otros acuerdos similares y la integración de los mercados de capital a través de medidas que fomenten el desarrollo empresarial y la competitividad.

CÓMO LLEVAR A CABO LA REFORMA JUDICIAL

Por lo general, la experiencia internacional en materia de reformas judiciales indica que la capacitación, el manejo gerencial de casos, la automatización, la racionalización organizativa y las soluciones jurídicas innovadoras u optativas —que hemos mencionado en este capítulo— son los *vehículos* básicos para el cambio. Una reforma judicial es además un proceso a largo plazo que requiere la participación de todo el sector judicial, y en el que el papel del juez o del personal administrativo judicial es crítico para el éxito de la reforma. Por eso son fundamentales los incentivos tales como los mejores salarios y una clara definición de la carrera judicial u otras actividades que fortalezcan la independencia. La experiencia nacional enseña que no sólo es importante crear consenso a favor de la reforma entre los niveles más altos de las diferentes ramas del gobierno y la sociedad civil, sino que es esencial que los jueces mantengan el liderazgo y trabajen conjuntamente con profesionales de diversas disciplinas y con otros actores del sector para poner en práctica las reformas. El Banco Mundial recién empieza a apoyar a los gobiernos que realizan reformas judiciales en América Latina, y actualmente está llevando a cabo un proyecto en este sentido en Bolivia, Venezuela, Ecuador y Guatemala.

desempeñar un papel más activo en la vigilancia del ejercicio de la profesión y de los jueces estableciendo claras normas éticas, que deben promulgarse y difundirse entre los profesionales y la comunidad en general.

¿A QUIÉN BENEFICIA LA REFORMA JUDICIAL?

El ordenamiento jurídico de un país establece los principios básicos que son esenciales para que la economía funcione bien. A su vez la capacidad de hacer cumplir la ley es crítica para un desarrollo económico y social sostenible y requiere un poder judicial que preste servicios de primera calidad, en forma puntual, equitativa, efectiva y transparente. En la medida en que aumenta la actividad del mercado también aumenta la cantidad y complejidad de las querrelas relacionadas con las empresas. Por ello la capacidad del sistema judicial y jurídico para manejar un volumen de querrelas cada vez más complicadas afecta el nivel de la inversión empresarial privada, la eficiencia de los mecanismos de mercado, la percepción del riesgo inherente a las actividades mercantiles, el grado de competencia, y la equidad y la transparencia de las transacciones mercantiles. Cuando es necesaria, la reforma judicial beneficia a todos: beneficia al sector privado al hacer las transacciones mercantiles más predecibles y reducir su costo, beneficia al sector público al establecer mejores reglamentaciones de los servicios del Estado y adjudicar las responsabilidades relacionadas con esos servicios, y beneficia al público en general, aumentando el acceso a los programas y servicios de asistencia jurídica y creando confianza en la sociedad civil. Sorprendentemente, existen pocos estudios sobre los costos económicos de un sistema judicial y jurídico que funciona mal.

LA REFORMA JUDICIAL Y LOS CAMBIOS INTERNACIONALES

Las experiencias de otros países con la reforma judicial pueden servir a quienes toman decisiones políticas relacionadas con el entorno internacional de un país. Ello es especialmente cierto en América Latina donde los Estados están llamados a responder a cambios en el

ciales. La rápida integración y el vertiginoso desarrollo tecnológico del sector financiero imponen nuevas demandas al Estado en materia de regulación y supervisión. Estos nuevos hechos y conceptos —credibilidad de la política macroeconómica, regionalismo abierto, cuasimercados para los bienes públicos, reducción de los gastos de transacción, integración y desarrollo tecnológico del sector financiero, descentralización— determinan en buena medida las características de la reforma del Estado. A continuación se analizan cada uno de estos puntos.

LA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA

En los últimos años hemos aprendido que la estabilidad macroeconómica, en especial el equilibrio fiscal, importa más que nunca en economías abiertas y afectadas por la volatilidad de los flujos de capital. También sabemos que la estabilidad macroeconómica atrae la inversión a largo plazo y favorece el crecimiento. La región ha experimentado avances significativos en materia de estabilización. Pero la crisis del peso mexicano a fines de 1994 y el impacto que esa crisis tuvo en otros países de la región nos han hecho ver que aún falta mucho para consolidar la estabilidad. Y que en ocasiones no basta con adoptar una política macroeconómica sana: para que se consolide la estabilidad macroeconómica los inversionistas tienen que creer en la estabilidad y la fortaleza de la política económica y de las instituciones financieras de los países. La credibilidad importa y el Estado y sus instituciones tienen el papel insustituible de crearla y mantenerla.

Consideremos algunos hechos particulares que caracterizan a América Latina y el Caribe. La volatilidad macroeconómica en la región ha sido más alta que en los países de Asia oriental, y aun cuando los gobiernos encaran reformas económicas y mantienen una sana política macroeconómica, no siempre pueden afianzar, en el corto plazo, la credibilidad de sus instituciones financieras. Por eso el Estado debe mejorar la capacidad técnica y la credibilidad de las instituciones que formulan y aplican su política

macroeconómica creando nuevas instituciones o cambiando la naturaleza de las instituciones existentes cuando sea necesario, por ejemplo, estableciendo un alto grado de independencia del banco central. La credibilidad también exige modernizar la gestión financiera del Estado, alejándola de las prácticas clientelistas y de corto plazo que han caracterizado el manejo del Estado en nuestra región. La integración de la gestión financiera, la modernización del manejo de la deuda pública y de las instituciones que administran el presupuesto y el sistema impositivo, son reformas del Estado necesarias para garantizar la estabilidad y la credibilidad de la política fiscal. En varios países de la región este proceso de reforma está bastante adelantado.

SUMINISTRO DE BIENES PÚBLICOS (INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS SOCIALES)

También hemos aprendido en los últimos años que los servicios sociales básicos —salud, educación— desempeñan un papel definitivo en el desarrollo, porque el suministro eficaz de estos servicios mejora el capital humano de un país, que a largo plazo es esencial para la competitividad y la productividad y constituye, en sí mismo, un fin del desarrollo. Además, sabemos que la falta de infraestructura —puentes, caminos, agua potable, telecomunicaciones, energía— retrasa el crecimiento y su mala calidad reduce la competitividad de la economía. En América Latina los sistemas de educación, en su conjunto, rinden menos de lo esperado en función del dinero que se ha invertido en ellos y la cobertura de la población es insuficiente en materia de educación media y superior. En general, la calidad de los servicios de salud es deficiente y los índices de desnutrición son elevados. Los sistemas de pensiones protegen a un reducido porcentaje de la población y la cantidad de personas sin cobertura aumenta día a día. Además, la financiación de estos servicios crea problemas fiscales y existen retrasos —y altos costos— en el desarrollo de la infraestructura.

Para mejorar el suministro de bienes públicos en un plazo corto, sin perder el necesario equilibrio fiscal, el Estado latinoamericano ha

ha tenido experiencia con los tribunales suelen prestarle más confianza. El sistema judicial es un servicio público y debe ser diseñado de tal manera para que todo el mundo, independientemente de sus medios económicos, pueda acceder al mismo.

El acceso a los tribunales puede evaluarse a través de varios factores: el tiempo que se tarda en decidir un caso, los costos directos e indirectos del litigio, la capacidad que tienen los usuarios potenciales de conocer y entender y seguir las etapas procesales de un caso. En otras palabras, un sistema judicial puede presentar barreras económicas, psicológicas, de información y físicas para las personas que necesitan sus servicios. La reforma judicial debe encontrar la forma de eliminar esas barreras, por ejemplo por medio de sistemas alternativos de resolución de disputas, y una mayor eficiencia judicial que reduce costos y simplifica los métodos procesales. También contribuye a reducir estas barreras la existencia de un programa de defensores públicos que presta una ayuda legal eficiente y adecuada.

EDUCACIÓN JUDICIAL Y CAPACITACIÓN

La reforma del sistema judicial requiere mejorar la educación legal. Es preciso instituir un sistema de enseñanza y capacitación jurídica de los estudiantes, los abogados que ejercitan su profesión y el público en aspectos clave de la reforma. La educación jurídica al nivel universitario es importante para el futuro de la profesión legal, aunque en el pasado han fracasado algunos esfuerzos en este sentido. Por lo tanto, quizá lo más oportuno sea concentrar los esfuerzos en la realización de cursos específicos en escuelas de derecho y en el desarrollo profesional de los docentes.

COLEGIOS DE ABOGADOS

El papel principal de los colegios de abogados es supervisar la profesión por medio de requisitos de ingreso y de un sistema de disciplina, proveer capacitación jurídica a sus miembros y ofrecer servicios legales básicos a la comunidad. En general, los colegios de abogados deben

grandes demoras judiciales, bajos salarios, y falta de personal capacitado y de tecnología, todo lo cual impide que los jueces puedan desempeñar eficazmente sus funciones.

LOS CÓDIGOS DE PROCEDIMIENTO

Los códigos procesales proporcionan el marco para el procesamiento de los casos y constituyen un elemento importante de la reforma judicial. En algunos casos, con sólo cumplir las disposiciones de los códigos vigentes puede mejorarse la situación, mientras que en otros sería necesario reformar el código. Por ejemplo, aunque existen plazos definidos para tratar los casos, éstos regularmente se ignoran porque una de las partes puede beneficiarse por la demora, ya que el dinero en juego puede perder valor como consecuencia de la inflación. Los programas de reforma judicial deben concentrarse en el cumplimiento de las normas ya existentes, y los propios procedimientos deben revisarse si fuera necesario para complementar otras reformas. Si la reforma del código procesal es necesaria, debe formularse primero un programa piloto basado en el marco procesal e institucional que ya existe.

EL ACCESO A LA JUSTICIA

Obviamente, uno de los temas más importantes en la reforma judicial es el acceso a la justicia. Los tribunales deben estar disponibles para quienes necesitan sus servicios para propósitos legítimos, pero el acceso al sistema depende del funcionamiento de todo el sistema. Mejorar el acceso a la justicia es esencial para proveer servicios básicos a la sociedad y poder responder a los fines de la democratización y la redefinición de la relación entre la sociedad y el Estado. La utilización voluntaria del sistema judicial depende en gran parte de la percepción que el público tenga del sistema. En particular, las personas de menores ingresos tienden a tener poca confianza en el sistema, en comparación con otros sectores de la población, pero esta percepción puede cambiar. Por ejemplo, en Chile se ha establecido que sólo el 20% de los pobres, que no ha tenido experiencia con los tribunales, le otorgan su confianza, pero aquellas personas que

empezado a crear una nueva estructura de producción de estos bienes, que estimula la participación del sector privado en un ambiente competitivo y debidamente reglamentado. Ello significa sustituir un sistema en que el propio Estado produce y distribuye los bienes públicos por otro en que el sector privado es quien los produce y distribuye y el Estado es quien diseña las políticas y el marco reglamentario, supervisando su suministro.

La experiencia europea nos enseña que cuando el Estado monopoliza la producción y la distribución de bienes públicos, es necesario elevar la carga tributaria de un país a niveles cercanos al 40% ó el 50% del producto interno bruto para poder suministrar esos servicios en forma eficaz. Los gobiernos de la región no tienen por lo general la capacidad administrativa ni la fuerza política para recaudar por medio de sus sistemas impositivos recursos de esta magnitud, y el resultado es que el suministro de bienes públicos es deficiente.

Una solución es que el Estado establezca instituciones autónomas que reglamenten y supervisen la provisión de bienes públicos producidos por el sector privado; de esta manera se puede incrementar la inversión, mejorar la eficiencia y la calidad, y preservar el equilibrio fiscal. Esta solución ha requerido crear mercados, o cuasi-mercados, antes inexistentes, a través de nuevos marcos legislativos y regulatorios. También ha exigido la reglamentación de los monopolios naturales, cuando éstos son inevitables, como por ejemplo en el suministro de agua y en el acceso a los caminos de peaje.

Como parte de esta estrategia, el Estado debe reformar las instituciones existentes para trasladar parte de sus funciones a los gobiernos subnacionales, provincias, municipalidades y otras subdivisiones, (véase el capítulo 2), privatizar las empresas del Estado y corporatizar las que no puede o no desea privatizar.

En lo que hace a las instituciones del sector social, es indispensable introducir incentivos que favorezcan la calidad y la eficiencia.

En la actualidad, en América Latina y el Caribe el proceso de reforma del Estado está relativamente avanzado en materia de creación de marcos regulatorios, infraestructura y en el campo de la reforma de la seguridad social, pero

aún queda mucho por hacerse en financiación, asignación de riesgos entre el sector público y el sector privado, en el manejo de los riesgos y las garantías estatales, la presupuestación de las contingencias fiscales, etc. En el campo de la salud, algunos países han iniciado procesos de reforma en esta dirección. Paradójicamente, la educación es el campo más importante y en el que menos ha avanzado el proceso de reforma en la región.

CREACIÓN DE UN MEDIO PROPICIO PARA EL DESARROLLO DEL SECTOR PRIVADO

Los altos costos de transacción relacionados con la protección de los derechos de propiedad, el respeto de los contratos y los sistemas de resolución de disputas comerciales constituyen una barrera para el desarrollo y el mejoramiento del sector privado en América Latina y el Caribe, y es función del Estado reducir esos costos. En algunos países el reconocimiento del derecho de propiedad no se ha desarrollado uniformemente, y es difícil lograr que los contratos se cumplan, mientras que los sistemas para resolver las disputas son costosos, demorados y poco confiables. Para mejorar esta situación se requiere reformar la justicia para hacerla más autónoma y eficiente, tomando en cuenta los criterios modernos de desarrollo económico. Además, buena parte de la población posee bienes raíces sin títulos jurídicamente definidos y que, por lo tanto, no pueden vincularse de manera efectiva al proceso productivo ni servir de garantía para acceder al crédito. Muchos negocios se mantienen, por estas razones, en la informalidad. Por último, corresponde al Estado el establecimiento de normas que promuevan la competencia y su decidida aplicación.

Para crear un medio propicio para el desarrollo del sector privado debe descartarse una falacia muy arraigada en la región: que el Estado y los mercados son antagónicos por naturaleza. Esta falacia ha originado dos actitudes opuestas y equivocadas con respecto a la relación del Estado con el mercado. Por un lado está la actitud tradicional que frente a una falla del mercado busca una solución estatista al problema, postulando al Estado como el agente económico perfecto que

LA REFORMA JUDICIAL

A medida que avanza el proceso de desarrollo económico de América Latina y el Caribe, debe asignarse mayor importancia a la reforma del sistema judicial. Un sistema judicial que funcione adecuadamente es esencial para el desarrollo económico. La finalidad de cualquier sistema judicial es ordenar las relaciones sociales y resolver conflictos. En la actualidad los sistemas judiciales de la región no satisfacen las crecientes necesidades del sector privado y del público en general, y en especial de los pobres. No cabe duda de que la reforma judicial es parte del proceso de redefinición del Estado y de sus relaciones con la sociedad, y que la continuación del desarrollo económico requiere la aplicación eficaz, la definición y la interpretación de los derechos de propiedad.

LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

La administración de la justicia depende siempre de la calidad de los jueces, y por lo tanto la independencia judicial es un imperativo de cualquier reforma. Pero esta independencia significa algo más de que el juez esté libre de influencias políticas. La independencia judicial tiene varias dimensiones y definiciones, que incluyen los aspectos estructurales, administrativos y de organización de un sistema judicial.

LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

La administración de la justicia tiene dos aspectos. Por un lado está la *administración de los tribunales*, que involucra la función administrativa de los tribunales, incluidas las oficinas administrativas, personal, presupuesto, los sistemas de información estadística, la planificación y el mantenimiento de los edificios. Por otro lado está la *administración de los casos*, que se relaciona con el procesamiento de los juicios. En muchos países de América Latina y el Caribe se observan

mirar a los hechos en una situación específica y no confiar en soluciones automáticas basadas a veces en la imitación.

lo resuelve todo. Por el otro está la actitud neoliberal que frente a una falla del Estado postula que el problema se debe dejar en la mano invisible que dirige un mercado espontáneo y perfecto. Ninguna de estas actitudes promueve un entorno favorable al desarrollo del sector privado y ambas postulan un estéril y falso antagonismo entre Estado y mercado.

En última instancia, los mercados son criaturas del Estado, y el papel de éste es promover y proteger la competencia en los mercados para que crezcan y se desarrollen adecuadamente. En otras palabras, los mercados competitivos son un bien público más, y el Estado es responsable de suministrar este bien a la población.

DESARROLLO DEL SECTOR FINANCIERO

En general, en América Latina y el Caribe la regulación y la supervisión de los mercados financieros es débil, los sistemas bancarios operan con altos márgenes, el mercado de capitales de valores está poco desarrollado o es muy concentrado e ilíquido y existe una alta incidencia de crisis financieras. Ello dificulta obtener y mantener la estabilidad macroeconómica, limita el acceso al capital y lo encarece, y por lo tanto limita el crecimiento económico.

Ciertamente el Estado debe desprenderse de los activos financieros que creó en un principio para resolver este problema. Hemos aprendido que un sistema financiero eficaz no es compatible con la existencia de bancos estatales que controlan la mitad de los depósitos y la asignación del crédito en un país. Pero ello no significa que el Estado desaparezca del mercado financiero: por el contrario, en un mundo de alta integración financiera a nivel internacional y vertiginoso desarrollo de nuevos productos financieros, el Estado tiene que estar presente en el mercado para facilitar su desarrollo y al mismo tiempo para regularlo y afianzar su competitividad y transparencia. Para cumplir esta tarea, el Estado puede necesitar nuevas instituciones y capacidades. Como ha dicho Larry Summers, Subsecretario del Tesoro de los Estados Unidos, "en el campo financiero la supervisión y la regulación del Estado tiene que ser exactamente tan

sofisticada y moderna como los mismos mercados”. Varios países latinoamericanos aprendieron esta dolorosa lección después de la devaluación del peso mexicano y ahora están procurando capacitarse en esta materia.

EL ESTADO COMO GESTOR DE INSTITUCIONES Y ESPACIOS ECONÓMICOS EN EL MUNDO

Una función del Estado que suele olvidarse cuando se analizan sus funciones como determinante del crecimiento económico es su papel como gestor y participante en instituciones y espacios de la economía internacional. En esta función el papel del Estado es insustituible. Únicamente los Estados pudieron crear las instituciones de Bretton Woods, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y el Banco Interamericano de Desarrollo. Únicamente los Estados pudieron crear y mantener el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), el Convenio de la Organización Mundial de Comercio (OMC), la Comunidad Europea, la Asociación de Cooperación Económica del Pacífico, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), Mercosur, Caricom y el Pacto Andino. Y únicamente los Estados pueden integrar los mercados de capitales a través de medidas que fomenten el desarrollo de empresas y la competitividad y desarrollen la credibilidad. Estas instituciones y espacios económicos y financieros son hitos en el proceso de globalización de la economía, y el papel que desempeña el Estado en su creación y mantenimiento también puede ser eficiente, o ineficiente, eficaz o ineficaz. Consideramos que la reforma del Estado en América Latina tiene que abarcar la capacitación de los Estados para ejercitar este papel lo mejor posible.



EQUIDAD, ALIVIO DE LA POBREZA Y DESARROLLO SOCIAL

Un reciente trabajo de Lyn Squire, Director del Departamento de Investigación Económica, y Michael Bruno, Vicepresidente de la Oficina de Desarrollo Económico del Banco Mundial, muestra que la extrema desigualdad en la dis-

administraciones públicas de América Latina se caracterizan por la informalidad. Los procesos de decisión se concentran en un reducido grupo de personas y organismos y personas, perdiéndose los beneficios de la delegación. Los procedimientos tienen un efecto limitado, ya sea porque existen demasiadas leyes contradictorias (que a veces reflejan un marco jurídico que ha sido formulado en partes que no siempre encajan una con otra) o porque no existen mecanismos eficaces para asegurar el cumplimiento de las leyes. Por ejemplo, en muchos casos se eluden las normas de personal basadas en el mérito para emplear personas por razones de favoritismo. En otros casos las reglas establecidas para formular y ejecutar los presupuestos frecuentemente tienen escasa significación y el sistema financiero de facto pasa a ser un sistema centralizado de control de caja.

Si en América Latina prevaleciera el modelo tradicional de la administración pública que mencionamos, y que fue adoptado por los países avanzados en el siglo XIX, sería natural pensar que ese modelo moderno sería el remedio para los males de la administración pública latinoamericana, dado que fue adoptado por algunos países avanzados para resolver los problemas cuya causa era el modelo tradicional. Pero si en la región el modelo tradicional se aplica en forma desigual y en algunos casos superficial, y muchos de los vicios de la administración pública son vicios relacionados con la informalidad, entonces puede ser inapropiado aplicar el modelo moderno en una forma sistemática sin considerar cuidadosamente el diagnóstico de la situación local. En algunos casos la aplicación del modelo moderno puede acentuar la informalidad al eliminar la estructura profesional y formal que puede estar basada en el modelo tradicional aunque éste haya sido aplicado en forma superficial. En dos palabras: se necesita *moderación y cautela* en la aplicación de un modelo moderno de administración pública en América Latina, y hay que estar siempre dispuesto a diagnosticar cuidadosamente la naturaleza de los vicios administrativos que se quieren remediar. Por eso la respuesta a la pregunta de esta sección no es ni un sí ni un no; es *quizá*. Siempre es preciso

nuevas tecnologías de administración e información, y en un número reducido de países avanzados se han ensayado enfoques más radicales en materia de administración pública basados en el mercado, que proporcionan una mayor libertad a los administradores a cambio de un mejor rendimiento. Aún es muy pronto para evaluar la efectividad de esos enfoques. Los países que adoptan estas políticas administrativas consiguen una mayor eficiencia y mejores servicios. Pero la experiencia indica que ello tiene un costo. La gestión administrativa es difícil y costosa (y a veces hasta imposible) de aislar y vigilar: los contratos pueden ser difíciles de hacer valer, y las relaciones distantes del nuevo modo de enfocar la administración pública pueden significar la pérdida de control por parte de la autoridad central. Por eso muchos países muestran una actitud cautelosa con respecto a la reforma.

¿CONVIENE ESTE NUEVO ENFOQUE A AMÉRICA LATINA?

Para que los países latinoamericanos puedan extraer enseñanzas de la historia y de la experiencia contemporánea de los países más avanzados, deben determinar si el remedio es apropiado a los síntomas y las causas de las enfermedades que padecen sus administraciones públicas. Proponemos entonces algunas hipótesis acerca de los problemas de la administración pública en los países latinoamericanos. Por lo menos de manera superficial, esos países tienen problemas similares a los de los países más avanzados: el Estado es demasiado grande y se ven afectados por problemas fiscales. Pero hay diferencias institucionales y políticas. En primer lugar, las instituciones democráticas tienden a ser menos avanzadas, y el control que el electorado ejerce sobre los políticos es menor que en los países avanzados. En segundo lugar, a los políticos le resulta muy difícil controlar a los gobiernos. Se puede afirmar que la mayor severidad de los problemas genéricos de América Latina conduce a que la administración pública se comporte en forma muy distinta. A pesar de la existencia de estructuras formales que reflejan el modelo tradicional jerárquico que ha prevalecido en los países más avanzados, en general las

tribución de los bienes —que es endémica en muchos países de nuestra región— constituye una barrera para el desarrollo económico. El trabajo enfoca las consecuencias del limitado acceso que tienen los pobres al crédito por carecer de bienes raíces que pueden utilizar para dar garantías al prestamista, y así define un campo en que la oportuna acción del Estado pueda canalizar en principio los recursos del sector privado, y los mecanismos del mercado, para que los sectores marginados de la población puedan financiar su educación y otras necesidades básicas.

Además, hemos aprendido en estos años que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para la eliminación de la pobreza. Un país puede crecer, pero también pueden incrementarse los índices de pobreza y la desigualdad y es el Estado quien tiene la responsabilidad de diseñar y poner en práctica programas específicos para desarrollar el capital humano de los pobres a través de programas de educación, salud y nutrición y del acceso al crédito y a la propiedad.

En América Latina y el Caribe hay un alto grado de desigualdad, un elevado índice de pobreza y una gran marginación de los sectores vulnerables. Y el Estado se mantiene, por lo general, apartado de la sociedad civil. Los problemas de la pobreza, la desigualdad y la marginación pueden enfrentarse eficazmente creando nuevas y fructíferas alianzas entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado, y creando nuevas instituciones como los fondos de inversión y las redes de seguridad social. También deben reformarse las instituciones existentes del Estado para internalizar la necesidad de responder a los grupos vulnerables y desfavorecidos de la sociedad.



LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

Las preocupaciones acerca del medio ambiente definen un campo en el que se necesitan estrategias, iniciativas y nuevas instituciones del Estado para orientar una acción eficaz que pueda

resolver los problemas ambientales. En los últimos años hemos aprendido que la biodiversidad es una fuente de riqueza productiva, que el círculo vicioso de la pobreza y la degradación ambiental contribuyen a la pobreza endémica de la región y que la degradación del medio ambiente afecta la salud. En las ciudades de la región existen altos índices de contaminación ambiental que afectan el agua y el aire. Por otra parte, en algunos sectores existe la desafortunada tendencia de interpretar la protección del medio ambiente como un designio foráneo y antinacional.

El Estado debe procurar resolver posiciones abstractas y antagónicas acerca del medio ambiente: por un lado no debe aceptar un desarrollo económico que ignore las consecuencias que el crecimiento tiene para su entorno ambiental, pero tampoco puede asumir un fundamentalismo del medio ambiente que sacrifique el bienestar humano. El nuevo papel del Estado es sintetizar estos extremos en busca del desarrollo sostenible. ¿Pero cómo hacerlo?

La protección del medio ambiente debe ser concebida como otro bien público que suministra el Estado. Partiendo de esta concepción, el Estado puede asociarse con las comunidades locales y las organizaciones no gubernamentales para buscar mecanismos de mercado que se puedan utilizar para proteger la biodiversidad de la región y evitar la degradación y la contaminación ambiental. En general, deben tratar de evitarse mecanismos puramente imperativos de control ambiental, que son muy resistidos y poco eficaces.

El proceso de reforma en este campo todavía se encuentra en una etapa inicial. Aún la legislación sobre el medio ambiente depende más de imperativos y de control que de los mecanismos del mercado.



CONCLUSIÓN

Terminamos el capítulo con una sencilla pregunta: ¿Cuán importante es el papel del Estado para el desarrollo de la sociedad? Hace diez años, en América Latina y el Caribe existía una

LOS PROBLEMAS GENÉRICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Un buen gobierno democrático que provee con eficiencia los productos que el electorado quiere, debe enfrentar varios problemas genéricos. En primer lugar, por lo general la administración pública es un proveedor monopólico, y los monopolios siempre ofrecen los incentivos clásicos para una producción ineficiente. En segundo lugar, el control que ejerce el electorado sobre los políticos es ineficiente. Las instituciones políticas no funcionan sin fricciones y la información de los votantes acerca de la cantidad y la calidad de los bienes públicos es imperfecta. Por último, a los políticos les resulta difícil controlar a los empleados públicos. Por lo tanto, no es fácil someter los bienes y servicios que ofrece un gobierno a la prueba del mercado.

EL MODELO TRADICIONAL

El modelo tradicional de administración pública que surgió en las economías avanzadas para enfrentar estos problemas —un modelo que todavía está intacto— tiene dos aspectos. Por un lado, utiliza un sistema de equilibrios para asegurar que los políticos y los funcionarios públicos actúen en el interés de la comunidad. Por el otro utilizan un sistema jerarquizado y centralizado de administración para asegurar que los funcionarios públicos respondan a sus administradores y los aisle de influencias políticas, y creando, por medio de un sistema meritocrático, profesionalizado y honesto, servidores públicos honestos y competentes. El modelo tradicional se estableció en el siglo XIX como una respuesta a la corrupción y la falta de profesionalización del sistema. Este modelo ha servido para circunscribir la libertad de los políticos y de los servidores públicos para que no actúen más allá del interés común, pero al mismo tiempo ha creado sus propios problemas de credibilidad e inflexibilidad.

UN MODELO MODERNO

Como respuesta a estos problemas, y en particular a la falta de control fiscal sobre la burocracia, en muchos países avanzados se ha modificado el modelo tradicional, aprovechando las

LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Desde los años ochenta los países de América Latina se han comprometido con el proceso de realizar una profunda reforma económica. Al mismo tiempo, se observa un avance significativo en la democratización de la región. Pero para que estos procesos de reforma económica y política puedan continuar, existe actualmente un virtual consenso en el sentido de que es preciso reformar la administración pública de los países latinoamericanos. ¿Qué significa la reforma de la administración pública en América Latina?

Los países desarrollados están experimentando con nuevas ideas para reformar el sector público, introduciendo los mercados y la competencia en los campos tradicionales de la administración pública y creando mecanismos basados en el mercado que incrementan la libertad de acción de los administradores. Algunos países encaran el problema de una manera más evolutiva, sin afectar la mayor parte de la estructura jerárquica.

De esta manera, se está construyendo un puente hacia América Latina a partir de la práctica y la teoría de los países más avanzados, sostienen los economistas Geoffrey Shepherd del Banco Mundial y Sofía Valencia de la Universidad de Maryland. Pero al mismo tiempo advierten que este puente está construido sólo a medias; y les preocupa la posibilidad de que algunas de las reformas más innovadoras de los países avanzados sean imitadas en los menos avanzados. Esta imitación puede ser peligrosa si no se tienen en cuenta los problemas específicos de la administración pública de los países en que se aplican.

corriente de pensamiento que afirmaba que el papel del Estado era obstructivo y negativo para el desarrollo. Todo lo que se necesitaba era achicar el Estado, sacarlo del mercado, quitarle funciones y reducirlo a su aspecto esencial: proveer la defensa común y cuidar el orden.

Pero han pasado diez años y hemos recogido experiencias que, como hemos visto, dejan enseñanzas. El Estado tiene un papel especial e innovador en la forma en que se relaciona con los mercados para la provisión de bienes y servicios públicos, asegurando la estabilidad macroeconómica y la credibilidad, garantizando la equidad y la protección ambiental. Al pasar revista a estas experiencias y enseñanzas, llegamos a la conclusión de que el papel del Estado en el desarrollo es más importante de lo que solía pensarse.

El nuevo Estado que está plasmándose en América Latina y el Caribe es un Estado más calificado y más fuerte, aunque no tan grande como su antecesor. Es un Estado orientado más hacia el diseño y la ejecución de políticas, reglamentaciones, la supervisión de los mercados y el desarrollo de alianzas con las comunidades locales y las organizaciones no gubernamentales, que a la directa o exclusiva provisión de bienes y servicios. En todas sus acciones está más orientado a la eficacia, la competitividad y el crecimiento económico y es menos intervencionista en el sentido tradicional latinoamericano. Es un Estado comprometido con el problema de la desigualdad, la reducción de la pobreza y los problemas de los grupos vulnerables. Es un Estado que tiene un papel en la construcción de espacios económicos más amplios, como son el TLC, el Mercosur, el Caricom y el Pacto Andino. En una palabra es un Estado distinto.

En lo que resta de este folleto se examinan tres aspectos en los que el Banco Mundial ha realizado estudios y proyectos relacionados con la reforma del Estado: la descentralización, la reforma de la administración pública y la reforma judicial.

LA DESCENTRALI- ZACIÓN DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO

Desde hace casi una década se observa en América Latina un movimiento en favor de la descentralización. Gobiernos tradicionalmente centralizados han transferido muchas de sus responsabilidades y recursos tributarios a los gobiernos locales, los estados o las provincias. No es posible identificar una única motivación para esta transferencia de autoridad. Sin embargo, la mayoría de estas iniciativas de descentralización se basa en dos premisas fundamentales, y cada una de ellas implica una crítica de las pautas seguidas en el pasado, al mismo tiempo que establece un conjunto de prioridades para la reforma del Estado.

La primera premisa es que la descentralización puede fortalecer la participación democrática en el gobierno. La descentralización ha estado acompañada por elecciones populares de alcaldes y otras medidas destinadas a ampliar la participación de los ciudadanos comunes en el gobierno local. En general el ciudadano forma sus primeras expectativas acerca de la forma en que deben funcionar los gobiernos, observándolos en el nivel local. Si puede tomar parte en el establecimiento de las prioridades de los presupuestos municipales, en la asignación de responsabilidades a los funcionarios locales por su desempeño durante sus años de servicio y colaborara con las autoridades municipales en el suministro de servicios por medio de grupos vecinales u otras organizaciones, esta experiencia inicial del ciudadano seguramente fortalecerá la democracia participativa en todos los niveles.

cos y la participación democrática en la gestión del gobierno. El espíritu y los propósitos que animan la descentralización no debe sacrificarse a la exigencia de que mayores recursos y poderes sean transferidos a los niveles inferiores del gobierno.

vicios prestados por las autoridades locales definen un patrón con el que puede evaluarse el éxito de la descentralización y de otras reformas del gobierno.

En segundo lugar, la descentralización del suministro de servicios ocurre en un momento en que el Estado nacional toma con mayor responsabilidad su gestión macroeconómica y la reestructuración fiscal. Este hecho sugiere una división del trabajo que puede perdurar: el gobierno central se concentra en la solidificación del marco económico y social del país, y los gobiernos subnacionales asumen una mayor responsabilidad en el suministro de servicios a los residentes locales o en la vigilancia del suministro de estos servicios por parte del sector privado. Para que esta división tenga éxito es necesario establecer reglamentos adecuados que rijan las relaciones financieras intragubernamentales. Tales reglamentos deben proporcionar a los gobiernos subnacionales un financiamiento estable y predecible y proporcionar al gobierno central la flexibilidad y los recursos necesarios para su gestión macroeconómica.

En tercer lugar, el actual movimiento en favor de la descentralización ha permitido que la ciudadanía tenga una mayor participación en los gobiernos subnacionales. Esta experiencia está sentando las bases de la participación cívica y creando una amplia red de instituciones democráticas. Las crecientes expectativas de los ciudadanos de que tienen el derecho de participar en los gobiernos subnacionales puede constituir la mejor defensa de la descentralización.

A fin de cuentas la descentralización no debe ser considerada como un fin en sí misma. Es sólo un instrumento para obtener sistemas de suministro de servicios más eficientes, lograr una participación cívica más amplia en las instituciones públicas y mejorar la confianza del público en el gobierno. Existen otros instrumentos para alcanzar estos fines. La descentralización es una de muchas reformas del sector público que se realizan en la región. Por lo tanto, las propuestas específicas de descentralización del gobierno deben ser juzgadas a la luz de la forma en que satisfacen los objetivos más profundos de lograr un suministro más eficaz de los servicios públi-

Por supuesto, la descentralización no garantiza que los gobiernos locales escucharán la voz de los ciudadanos comunes. Las élites locales pueden manejar las instituciones municipales en forma cerrada, haciéndolas menos accesibles al pueblo que las propias oficinas centrales en la capital del país. La primera experiencia que un ciudadano puede tener de la vida política municipal puede involucrar la corrupción o el extremo favoritismo hacia los afiliados del partido político que controla el municipio. Pero de cualquier forma la descentralización crea la oportunidad de un mayor control ciudadano del gobierno, pero ello requiere que simultáneamente se realicen otras reformas.

La segunda premisa es que la descentralización puede mejorar la calidad y ampliar la cobertura de los servicios públicos locales. Gran parte de la exigencia de que exista un control local de los servicios se basa en la frustración con las instituciones nacionales que suministran servicios de agua potable, mejoramiento vial, educación y atención primaria de la salud. De esta manera, el deseo de ser servido con mayor eficacia agrega una dimensión práctica a las actuales iniciativas de descentralización y las distingue de los anteriores esfuerzos por fortalecer la autoridad municipal, que con frecuencia se basaban en una oposición ideológica al gobierno central o en el deseo de mantener la vida regional apartada del resto de la nación.

LA DESCENTRALIZACIÓN Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS

La descentralización tiene el potencial de mejorar los servicios públicos porque incorpora las exigencias de los residentes locales al proceso de toma de decisiones sobre los costos de esos servicios. Sin duda el residente local está bien ubicado con respecto a los servicios que requiere del gobierno y a las obras públicas que necesita. Si tiene que pagar por los servicios seguramente tendrá una opinión definida de la forma en que se debe gastar el dinero. Entonces un sistema que permita a los usuarios locales participar en las decisiones presupuestarias del servicio deberá satisfacer la demanda de sus usuarios más que un sistema en que los ministerios del gobierno cen-

tral prescriben el suministro del servicio a los residentes locales.

Por otra parte, las municipalidades pueden construir caminos y escuelas a un menor costo y mejorar la calidad de las escuelas y clínicas de salud locales mediante una vigilancia agresiva de los proveedores locales o mediante la autoayuda. De esta manera, la descentralización permite una mayor eficiencia en la producción de los servicios, y en el momento de establecer las prioridades del servicio, una mayor atención a las preferencias del público.

La eficiencia de la descentralización no surge por sí sola, como tampoco se establece automáticamente la conexión entre la descentralización y la democracia. Es preciso establecer mecanismos que capten correctamente las demandas del público y aclaren la relación que existe entre los servicios que se reciben y las tarifas o los impuestos que se pagan por ellos. Aún cuando las demandas de los ciudadanos estén claramente expresadas y los gobiernos locales están dispuestos a responder a esas demandas, puede darse el caso de que el servicio no se suministre con eficiencia porque los empleados municipales carecen de la capacitación técnica necesaria o las economías de escala pueden hacer imposible que las municipalidades pequeñas tengan la capacidad de proveer eficazmente ciertos tipos de servicios.

Por todas estas razones, la descentralización es siempre una propuesta incierta. En términos prácticos la descentralización no termina con la transferencia de recursos tributarios y responsabilidades del gobierno nacional a las autoridades locales, que se puede realizar simplemente con una enmienda constitucional o una ley. Para lograr sus objetivos, la descentralización requiere por lo menos el trabajo de una generación dedicada a crear nuevas instituciones y a modificarlas a la luz de la experiencia.

LOS RIESGOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización también introduce nuevos riesgos para gobernar al nivel nacional que son asumidos por el gobierno central. En un sistema descentralizado las autoridades nacionales pierden el control del presupuesto global del

sector público, y por lo tanto pueden estar menos preparadas para reaccionar ante las conmociones macroeconómicas, o tienen menos capacidad para llevar a cabo un plan nacional de inversión. Además, si las fuentes tributarias se transfieren a los niveles inferiores del gobierno antes de que se transfieran las responsabilidades por los servicios, se incrementarán las presiones presupuestarias sobre el nivel central del gobierno. El ajuste de los arreglos de financiamiento intragubernamental o la modificación de las asignaciones de servicios, tan necesarios para el proceso de descentralización, puede crear inestabilidad en el cuadro fiscal nacional. Una descentralización exitosa no puede dejar de tomar en cuenta esas repercusiones sobre el presupuesto central. Las autoridades centrales son participantes críticos en el proceso de descentralización, cuyo papel debe aclararse, y necesitan un apoyo presupuestario adecuado, como los otros niveles del gobierno.

OBSERVACIONES FINALES

Desde que los países obtuvieron su independencia, se han vivido muchos movimientos de descentralización en América Latina. Cada una de ellos terminó con una nueva centralización de la autoridad al nivel nacional. Muchos autores han destacado que estos ciclos de descentralización y nueva centralización no se relacionan con desacuerdos sobre la estructura más efectiva del gobierno, sino con desacuerdos entre elites políticas rivales que cuando ocupan el poder nacional favorecen la centralización y cuando están en la oposición prefieren la descentralización.

Queda por verse si las actuales iniciativas de descentralización habrán de perdurar. Sin embargo, estas iniciativas tienen características singulares que las apartan de los intentos que se realizaron en el pasado de transferir el poder del Estado nacional a los niveles locales de gobierno. En primer lugar, asignan mayor énfasis al suministro práctico de servicios. La insatisfacción de las poblaciones locales con la calidad de los servicios prestados por el gobierno central ha sido la fuerza motriz de los recientes cambios. Por ello, la satisfacción de los ciudadanos con los ser-