

La buena gestión de los asuntos públicos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Un incremento positivo de las estrategias de inversión para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio requiere un compromiso de buena gestión de los asuntos públicos. Esto significa mantener un estado de derecho mediante servicios administrativos y administración pública y mediante instituciones jurídicas y judiciales. Significa promover los derechos humanos, especialmente las libertades civiles y políticas. También significa adoptar decisiones económicas adecuadas, especialmente con respecto a políticas y marcos normativos macroeconómicos. Y significa procesos de adopción de decisiones transparentes, participativos y responsables. Estos elementos fundamentales de una buena gestión de los asuntos públicos son complementos fundamentales del mejoramiento de la capacidad de gestión del sector público (capítulo 6).

Se ha adelantado mucho por lo que respecta a cuantificar y normalizar los indicadores de una buena gestión pública (recuadro 7.1). Si bien en el ámbito de las políticas de desarrollo, el concepto de una “mala gestión de los asuntos públicos” se utiliza todavía como un eufemismo para la corrupción, los adelantos en investigación y en medición han ayudado a establecer los diversos componentes de la buena gestión de los asuntos públicos. El resultado es la capacidad de medir las variaciones en los indicadores de la gestión pública en todos los países y en cada país. Algunos países tienen una alta puntuación en una escala absoluta, mientras que otros, dirigidos por reformadores políticos, reciben poca puntuación, no por las acciones de sus dirigentes, sino porque éstos se enfrentan a una corrupción arraigada, posiblemente heredada de regímenes anteriores. Otros países están gobernados por políticos corruptos, o están inmersos en conflictos violentos, lo que hace difícil, sino imposible, la buena gestión de los asuntos públicos. (Retomamos el tema de los problemas especiales de los conflictos violentos en el capítulo 12).

Recuadro 7.1
Evaluación de la
gestión de los
asuntos públicos:
diversos criterios

Cuantificar y medir la gestión de los asuntos públicos es un desafío. Existe una enorme variación en lo que se trata de medir. A continuación destacamos algunas de estas tratativas y sus definiciones de un buen gobierno.

- *Evaluación de las políticas del país y de sus instituciones.* Las evaluaciones de las políticas de un país y de sus instituciones realizadas por el Banco Mundial abarcan decisiones políticas y estructuras institucionales. Evalúan la gestión económica (deuda, política macroeconómica y fiscal), la política estructural (estrategias del sector privado, comercial y financiero), políticas de inclusión social y equidad y para las instituciones públicas y la gestión del sector público (estado de derecho, gestión financiera, eficiencia de la administración pública, transparencia, responsabilidad, corrupción).
- *Freedom House.* Las clasificaciones de Freedom in the World utilizan encuestas para medir las libertades civiles y políticas. Las libertades políticas se miden por el derecho a votar, a ser elegido y a elegir representantes que tengan un voto decisivo en la política del país. Entre las libertades civiles se cuentan la libertad de expresar su opinión, de crear instituciones y de gozar de la autonomía personal sin injerencia del Estado.
- *International Country Risk Guide.* Esta guía clasifica los países por su riesgo político, económico y financiero. El riesgo político incluye la estabilidad del gobierno, condiciones socioeconómicas, perfil de inversión, corrupción, conflictos, calidad de la función pública, responsabilidad democrática, ley y orden, y la presencia de la religión y los militares en el gobierno. La medición del riesgo económico comprende el PIB per cápita, el crecimiento del PIB, la inflación y las políticas tributarias. El riesgo financiero se mide por la deuda externa, la balanza comercial, las reservas públicas y la estabilidad de la paridad de cambios.
- *Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton, y Kauffmann, Kraay y Mastruzzi.* Estos conjuntos de datos, producido por el grupo Gobernabilidad Global, del Instituto del Banco Mundial, clasifica a los países basándose en seis aspectos del buen gobierno: voz y rendición de cuentas, estabilidad política, ausencia de violencia, efectividad gubernamental, calidad regulatoria, estado de derecho y control de la corrupción.
- *Millennium Challenge Account.* Esta cuenta fue anunciada por el Gobierno de los Estados Unidos en 2002 como un nuevo programa de ayuda extranjera para asistir a los países relativamente bien gobernados. El buen gobierno se mide sobre la base de tres amplias categorías: gobernar con justicia, invertir en el pueblo y fomentar las libertades económicas. Gobernar con justicia se mide por puntos relativos a las libertades civiles, las libertades políticas, la voz y la responsabilidad, la eficacia del gobierno, el estado de derecho y el control de la corrupción. Invertir en el pueblo se mide por los gastos públicos destinados a la salud y la educación, las tasas de terminación de la enseñanza primaria y las tasas de inmunización. Fomentar las libertades económicas se mide por la balanza comercial, el equilibrio fiscal y el clima de inversión.
- *Transparency International.* Transparency International clasifica los países basándose en un índice de percepción de la corrupción, un índice compuesto que mide el grado en que los funcionarios públicos y los políticos perciben la existencia de la corrupción.

Los datos también muestran que prácticamente cada dimensión de una buena gestión de los asuntos públicos tiene una estrecha correlación con los ingresos. Esta correlación implica una doble relación: la buena gestión de los asuntos públicos ayuda a lograr mayores ingresos, pero también los mayores ingresos respaldan una mejor gestión de los asuntos públicos.

Está ampliamente aceptado que una mejor gestión de los asuntos públicos puede derivar en un mayor crecimiento económico como resultado de una división más eficiente del trabajo, inversiones más productivas, menores costos de transacción y una aplicación más rápida de las políticas sociales y económicas¹. Pero no se suele entender debidamente que los países más pobres, con bajos niveles de capital humano, tienen menos posibilidades de permitirse una buena gestión de los asuntos públicos, ya que esto requiere una administración pública y una judicatura que funcionen bien y estén bien remuneradas, una tecnología de la información adecuada (para el registro de la propiedad o para la transparencia en la contratación pública), material y capacitación para una policía responsable y muchos otros elementos para contar con una correcta administración pública. Además, los países más ricos suelen tener sociedades más instruidas, con organizaciones de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales, entre ellas los medios de difusión, más capaces de actuar como vigilantes de las actividades del sector público. Ingresos más altos también promueven la participación política y limitaciones al poder ejecutivo. Barro (1999), por ejemplo, ha presentado pruebas en el sentido de que el crecimiento económico favorece el desarrollo de las instituciones políticas democráticas.

Son bastantes las pruebas de que el capital humano es un elemento indicativo del crecimiento económico y de que el aumento del capital humano, a su vez, parece contribuir a mejores instituciones (Glaeser y otros, 2004). Esto es importante porque sugiere que factores externos que contribuyen a un capital humano pobre, como por ejemplo una enfermedad endémica (paludismo) que produce altos índices de morbilidad y de mortalidad, pueden ser muy perjudiciales para el desarrollo de las instituciones públicas. También corrobora las constataciones de Sala-i-Martin, Doppelhofer y Miller (2004), que con su novedoso análisis llegan a la conclusión de que el capital humano y las variables geográficas se contaron entre los principales elementos indicativos del crecimiento económico a fines del siglo pasado.

La conclusión es que, si bien la buena gestión de los asuntos públicos puede contribuir al crecimiento económico y, evidentemente, la mala gestión de los asuntos públicos puede detenerlo, la gestión en sí misma puede mejorarse invirtiendo en otros factores (como por ejemplo en educación y salud pública) que respaldan el crecimiento económico general y la acumulación de capital humano. Estas causas interdependientes son sumamente importantes desde el punto de vista de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Hacen resaltar la importancia de una estrategia de amplia base para alcanzar los Objetivos, directamente mediante prácticas de buen gobierno e indirectamente mediante

inversiones en capital humano, gestión del sector público e infraestructura. También hacen resaltar el hecho de que en promedio un país pobre probablemente tenga menor puntuación en la gestión pública que uno más rico, aun cuando ambos gobiernos estén en manos igualmente benevolentes y dedicadas. Una evaluación correcta de la gestión de los asuntos públicos de un país requiere, por lo tanto, no una escala de medición absoluta sino una que esté en relación con otros países en un grupo de ingresos equivalente².

Una complicación conexas, frecuentemente ignorada en los debates sobre la gestión de los asuntos públicos, es que la mayoría de los indicadores disponibles —tales como percepción de la corrupción, eficacia del gobierno y riesgo de expropiación— son indicadores de resultado que sólo reflejan parcialmente la buena voluntad y las acciones de los políticos³. Por ejemplo, si se utilizan sólo medidas de resultado para evaluar las actividades de un país en materia de gestión de los asuntos públicos, un gobierno nuevo comprometido a terminar con la corrupción pero que ha heredado un sistema de corrupción arraigada de su predecesor será castigado por tener un nivel alto de corrupción. En vez de castigar a esos gobiernos, los aliados en el desarrollo deberían ayudar a los nuevos líderes a desarraigar la corrupción restante. De la misma forma, las evaluaciones de la buena gestión de los asuntos públicos no pueden depender únicamente de indicadores absolutos del estado de derecho, las libertades civiles o la solidez de las instituciones, ya que muchos de estos sistemas requieren recursos reales para ponerlos en práctica. Un criterio más eficaz es evaluar las mejoras en los resultados y hacer una comparación con los países que tienen un nivel similar de ingresos. Muchos gobernantes de países pobres con malos sistemas de gestión pública están haciendo lo imposible para mejorar, hecho que merece reconocimiento y apoyo.

Estrategias para mejorar la gestión pública a fin de lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Son los países mismos quienes tienen la responsabilidad de mejorar sus propios sistemas de gobierno. Sobre esto no hay ninguna duda. Pero como algunas pruebas sugieren la importante función que desempeñan el capital humano y otros factores como un aporte que contribuye al buen gobierno, con frecuencia la comunidad internacional podría apoyar a los países más pobres a mejorar tanto los componentes de un buen gobierno como los elementos que contribuyen a un buen gobierno a largo plazo. Como se afirmó en el capítulo 4, recomendamos que una estrategia para mejorar la buena gestión de los asuntos públicos se incluya en el marco a largo plazo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de cada país en desarrollo. Pero destacamos que no hay un criterio universal para aplicar criterios altamente contextuales basados en las necesidades locales.

A tal fin destacamos la necesidad de distinguir entre dos causas amplias de una gestión pública inadecuada: mala voluntad y falta de capacidad. La

primera se refiere a los gobiernos genuinamente “corruptos” en los que el poder político está en manos de ladrones. El Estado puede funcionar para provecho personal de una elite reducida, un determinado grupo de interés o un grupo étnico. Estos son países que permanentemente obtienen una baja calificación respecto de sus libertades civiles y políticas y de los derechos humanos pero que tienen un alto nivel de corrupción, y que demuestran muy poca voluntad de lograr una reducción de la pobreza de base amplia. En estos casos, la comunidad internacional puede desempeñar una función de asistencia humanitaria y entregar ayuda por medio de ONG, pero hay pocas esperanzas de que se logren los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En la otra punta del espectro hay una segunda categoría —generalmente ignorada— de países que soportan una débil gestión de los asuntos públicos, no por mala voluntad de los líderes sino porque el Estado carece de recursos y de capacidad para manejar una administración pública eficiente. Desde ya que muchos países están en algún lugar entre estos dos extremos, y a veces es difícil determinar niveles de buena voluntad, pero la distinción es fundamental para comprender los desafíos del buen gobierno de un país y para elaborar las respuestas apropiadas.

El punto más importante es que cuando el factor de limitación no es la voluntad de los líderes sino la falta de capacidad o de recursos deberíamos considerar el desafío de lograr un buen gobierno como la oportunidad de invertir en mejorar las pericias, las capacidades y los sistemas. En resumen, la buena gestión de los asuntos públicos debería considerarse en términos *operacionales* y estar sujeta a la inversión y a la mejora.

Gobiernos que carecen de buena voluntad

Con un liderazgo político realmente rapaz, las posibilidades de una política de desarrollo a largo plazo son pocas mientras esas personas no dejen el gobierno. Algunos de estos gobiernos son resultado de procesos políticos profundamente defectuosos. Muchos regímenes de este tipo en los países en desarrollo han sido apuntalados con apoyo externo del mundo rico por razones económicas o geopolíticas. Es verdad que la memoria suele ser corta en los países desarrollados. Los funcionarios públicos y el público en general tienden a olvidar el papel que han desempeñado sus países al apoyar estructuras políticas y políticos realmente corruptos, al mismo tiempo que critican a los actuales gobiernos de los países en desarrollo por no haber creado instituciones mejores.

En esos casos será difícil que el gobierno produzca una estrategia de reducción de la pobreza basada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio ampliamente verosímil (capítulo 4), y evidentemente será inadecuado un apoyo presupuestario externo de amplia escala. Sin duda, son pocas las posibilidades de lograr los Objetivos en estas circunstancias. Las estrategias de desarrollo deben centrarse en problemas humanitarios y de salud pública, y la ayuda deberá canalizarse principalmente por las organizaciones no gubernamentales. La asis-

tencia internacional deberá estar estrechamente ligada a incentivos para mejorar la gestión de los asuntos públicos, sobre todo en los ámbitos de las libertades civiles y políticas, voz y responsabilidad y éxitos contra la corrupción. En estos países también se necesita apoyo para las organizaciones de la sociedad civil que supervisan la corrupción, las lesiones a los derechos humanos, el silencio del gobierno y la represión.

¿Qué ocurre con las sanciones económicas? No solamente son difíciles de aplicar sino que tienden a perjudicar a la población y a la oposición política casi tanto como al gobierno. Generalmente, las sanciones no sirven para derrocar a un mal régimen, pero pueden tener un efecto poderoso en el empobrecimiento de la sociedad.

Mejorar la gestión de los asuntos públicos en los gobiernos de pocos recursos pero bien intencionados

En los países de bajos recursos donde existe una voluntad genuina de lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio se necesitan inversiones y reformas políticas específicas para mejorar la gestión de los asuntos públicos en seis esferas: administración pública, mejora del estado de derecho, aumento de la transparencia y la responsabilidad, promoción de los derechos políticos y sociales, fomento de políticas económicas adecuadas y apoyo a la sociedad civil. El resto del presente capítulo se centra en esas esferas, todas ellas para resolver en el contexto de una estrategia de reducción de la pobreza basada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Inversiones en la administración pública

En los países pobres con gobiernos bien intencionados, la administración pública debería ser un objetivo de inversión. El sector privado aprendió hace mucho que una buena administración requiere recursos; lo mismo es válido para el sector público. Por ejemplo, los gobiernos de los países de bajos ingresos con buena voluntad pero administraciones públicas malas frecuentemente necesitan aumentar las escalas salariales de los funcionarios públicos para que sean equivalentes a los que ofrecen el sector privado, los organismos internacionales y los asociados en el desarrollo. La mayor remuneración es necesaria para atraer y retener en el sector público a los funcionarios altamente calificados y para reducir los incentivos de corrupción y doble empleo. Pero los países empobrecidos carecen de recursos internos adecuados para solucionar estos problemas. Por lo tanto, los donantes deben facilitar AOD para financiar las escalas salariales del servicio público, una práctica rechazada durante mucho tiempo pero muy necesaria hoy en día. Además de invertir en mayores sueldos, el sector público necesita invertir en capacitación laboral y en creación de capacidades, otra actividad onerosa pero decisiva (capítulo 6).

Los gobiernos también deben invertir en la infraestructura física de la administración pública para mejorar el suministro de servicios y reducir las oportunidades de corrupción. A continuación figuran algunos ejemplos:

- Infraestructura en comunicaciones e información a todos los niveles de gobierno, como por ejemplo el servicio de telecomunicaciones y computación para las oficinas públicas, los hospitales, el registro de la propiedad, escuelas y demás instituciones públicas.
- Sistemas de información para mejorar la celeridad, la confiabilidad y la responsabilidad de las transacciones del sector público, y sistemas para compartir información entre todas las ramas del gobierno. La India, por ejemplo, está inscribiendo todos los títulos de propiedad en una base de datos nacional a la que los ciudadanos podrán acceder desde cualquier lugar del país. Esto les evitará tener que viajar para solicitar la copia de un título de propiedad que es necesaria para garantizar un préstamo.
- Capacidad tecnológica moderna para la aduana, para acelerar los envíos, reducir el contrabando y controlar el movimiento transfronterizo de mercancías ilegales o peligrosas.
- Capacidad tecnológica moderna para las fuerzas del orden, como por ejemplo bases nacionales de datos criminales, sistemas de información para mejorar los tiempos de respuesta y una difusión adecuada de la información a las fuerzas locales del orden.
- Sistemas logísticos y de contratación pública electrónicos, por ejemplo para garantizar a las clínicas y hospitales públicos un acceso seguro a los medicamentos esenciales.

Como se dijo en el capítulo 6, el mejoramiento de la administración pública pasará a primer plano con el aumento de las inversiones y los servicios públicos necesario para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Como todas estas inversiones requieren recursos financieros, estos deberían incluirse en las estrategias de reducción de la pobreza basadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio para poder recurrir a la financiación de los donantes en el caso usual de que los recursos nacionales sean insuficientes.

Fortalecimiento del estado de derecho

El estado de derecho, requisito previo de un buen gobierno, puede afectar la forma en que se formulan y se aplican las políticas. En muchos países, las estructuras institucionales débiles están expuestas a ser capturadas por una élite y a caer bajo su influencia. El poder se concentra en unos pocos cargos selectos y en unas pocas personas, y el sistema jurídico está gravemente recargado, lo que contribuye a una corrupción y una mala administración desenfrenadas.

La creación de mecanismos institucionales para respetar los derechos fundamentales de todos los ciudadanos y para tratarlos en forma equitativa es el primer paso para establecer un estado de derecho. Para ello las funciones, responsabilidades y limitaciones de las facultades de las diferentes ramas del gobierno deberán estar establecidas en normas claras y transparentes sobre rendición de cuentas. También se requiere que los tres pilares del gobierno —poder ejecutivo, legislativo y judicial— cuenten con los debidos recursos y

con el personal necesario para funcionar con eficacia. Es más fácil hacer cumplir la ley cuando las fuerzas policiales y los funcionarios públicos están bien entrenados, adecuadamente pagados y son responsables de sus actos. También es más fácil cuando un poder judicial independiente tiene la facultad de aplicar firmemente la ley y cuando los funcionarios judiciales son idóneos y los abogados y jueces están bien remunerados.

Los gobiernos deben seguir una estrategia eficaz contra la corrupción, adecuando los códigos de conducta de los funcionarios públicos, facilitando las denuncias y la investigación de los casos de corrupción, y creando procedimientos más transparentes (recuadro 7.2). Además, una remuneración adecuada para los funcionarios públicos es un paso adelante en la aplicación de políticas rigurosas contra la corrupción. Para establecer un estado de derecho se requieren inversiones considerables en el manejo eficiente del sector público. Como los países de bajos ingresos a menudo carecen de los recursos necesarios para realizar estas inversiones, no solamente es difícil aumentar los paquetes de inversión sino también crear el marco institucional y jurídico necesario para aplicarlos.

Promover la rendición de cuentas y la transparencia

La rendición de cuentas requiere la presencia de mecanismos democráticos que impidan la concentración de poder y fomenten la rendición de cuentas en los sistemas políticos. Los ciudadanos deben tener la facultad de hacer responsables a los políticos por sus promesas y sus medidas, por ejemplo mediante elecciones realizadas periódicamente y con imparcialidad en un marco democrático de gobierno e información presentada periódicamente sobre las promesas electorales.

La ejecución es más eficaz cuando existe una prensa libre que puede informar al público, analizar y criticar la política del gobierno, supervisar el desempeño del gobierno y el suministro de servicios y despertar inquietudes cuando parte, de la población queda excluida o marginalizada. Los parámetros deberían incluir el acceso general a la información pública (legislación sobre libertad de información y su efectiva aplicación), protección legislativa de la prensa y medidas específicas para aumentar la libertad de los medios de información. Por su parte, la prensa puede destacar los compromisos internacionales asumidos por gobiernos nacionales respecto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y hacer un seguimiento del progreso.

Por su parte, los parlamentos son importantes para convocar y promover debates públicos sobre la mejor manera de elaborar y de aplicar una estrategia de reducción de la pobreza basada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los legisladores pueden hacer oír la voz de los electores de zonas remotas e históricamente mal atendidas y deberían aportar un control decisivo del gobierno exigiendo exámenes públicos de los gastos, señalando las desigualdades en la aplicación y asegurándose de que los debates sobre la forma de suministrar los servicios estén vinculados en forma cuantitativa a los Objetivos de Desarrollo

Recuadro 7.2

Medidas para promover la transparencia

Fuente: Kaufmann, 2004.

Una de las estrategias más poderosas para mejorar la gestión pública y luchar contra la corrupción entraña reformas en materia de transparencia. Es probable que un gobierno que se embarca en la búsqueda de transparencia también tome medidas para integrarse en la economía global y atraer mayores ingresos de IED, ya que la transparencia desempeña una importante función en la adopción de decisiones de los inversores. En el marco de una estrategia más amplia de buen gobierno se puede determinar una lista de medidas concretas. La principal responsabilidad para aplicar esas medidas descansa en un número de interesados importantes. Si bien, en general, la rama ejecutiva del gobierno desempeñará una función decisiva, se espera que otros interesados —como por ejemplo gobiernos locales, sociedad civil, parlamentos, sector privado y organismos multilaterales— complementen esos esfuerzos e incluso, en algunas esferas, lleven la delantera.

- *Diagnósticos empíricos de buen gobierno.* Se pueden realizar encuestas nacionales sobre el buen gobierno o contra la corrupción, como así también encuestas de diagnóstico sobre investigación de los gastos públicos, con el fin de evaluar las instituciones y las esferas de política más vulnerables, tales como la contratación pública, la aduana, la recaudación fiscal y las asignaciones de gastos públicos a escuelas y clínicas a nivel local y para evaluar el progreso en materia de buen gobierno y de lucha contra la corrupción. En los países con una explotación intensiva de los recursos naturales se puede realizar el correspondiente diagnóstico especial. Estos diagnósticos nacionales en profundidad se han realizado en docenas de países y su eficacia aumenta considerablemente cuando existe plena transparencia para la publicación, difusión y el debate público de las consecuencias de los resultados, lo cual permite formular en forma participativa los programas de acción para el buen gobierno.
- *Acceso a la información y libertad de prensa.* Se pueden fijar parámetros para regular la libertad de información y para la publicidad de leyes, reglamentaciones, presupuestos, normas de contratación pública, ingresos y activos de los funcionarios públicos, registro de votaciones parlamentarias y contribuciones para financiar los partidos políticos. El gobierno también debe establecer la publicación oportuna de la auditoría de las cuentas del banco central y de las principales empresas estatales (como por ejemplo las de las industrias extractivas). Es fundamental garantizar la debida protección de la libertad de prensa y permitir el libre ejercicio del periodismo de investigación y la publicación de sus resultados.
- *Evaluación de la contratación pública y planificación de las medidas.* Los países pueden evaluar sus sistemas de contratación pública para determinar cuales son las prioridades de reforma. La función que cumplen la información y la tecnología de las comunicaciones se puede ampliar por ser un importante mecanismo en favor de la transparencia, como por ejemplo el sistema de contratación pública electrónica implantado por primera vez en México (Compranet).
- *Exámenes de los gastos públicos.* Estos exámenes se pueden realizar periódicamente, en el marco de la buena gestión de los asuntos públicos y la rendición de cuentas, para incluir una evaluación minuciosa de todas las dimensiones fundamentales de los gastos públicos (incluidos los gastos militares). Los gastos extra-presupuestarios deben prohibirse en la medida de lo posible.
- *Examen público del parlamento.* Los comités parlamentarios pueden examinar los resultados de la ayuda, con la facultad de interrogar en audiencia pública a los altos funcionarios respecto de los proyectos y programas financiados con ayuda. Los comités independientes también pueden publicar la financiación política y

Recuadro 7.2

Medidas para promover la transparencia

(continúa)

- electoral y establecer normas claras y ejecutorias sobre la utilización de los recursos públicos para fines políticos.
- *Transparencia a nivel de proyecto.* La transparencia se puede promover estableciendo por ley la publicación adelantada de todos los detalles del proyecto y su razón de ser, y convocando a audiencias públicas antes de adoptar las decisiones finales del proyecto en materia de inversiones públicas, incluidas las financiadas por organismos multilaterales.
 - *Participación de la sociedad civil y del sector privado.* Los gobiernos y los donantes pueden adoptar una estrategia concertada para aumentar la participación de los ciudadanos, la sociedad civil y el sector privado en las iniciativas de transparencia, de forma que cada uno de ellos desempeñe una función decisiva de vigilancia al publicar información y críticas abiertas a las medidas del gobierno. De la misma forma, los organismos donantes y las instituciones financieras internacionales pueden, con su propio ejemplo, favorecer un entorno libre y transparente, por ejemplo al asegurar el acceso a los documentos relativos a la estrategia de asistencia de su propio país y a los detalles de los proyectos de inversión gubernamental que financian. Para destacar la rendición de cuentas en el sector privado todas las organizaciones internacionales, incluido el sistema de las Naciones Unidas, pueden establecer un mecanismo que permita borrar de la lista, en forma transparente y pública, a las empresas que han estado implicadas en sobornos en los proyectos financiados por las instituciones financieras internacionales (una práctica que actualmente sólo aplica el Banco Mundial).

del Milenio y sus metas específicas. La facultad de cuestionar públicamente las decisiones del gobierno y de impedir la supresión de información es una de las principales responsabilidades del poder legislativo.

En la práctica, la rendición de cuentas depende de la concientización que tengan los ciudadanos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y de sus correspondientes derechos, y de la información sobre medidas gubernamentales. Los gobiernos deben introducir mayor sinceridad y facilitar el acceso pleno a los datos oficiales y los indicadores de resultado. Deben publicarse oportunamente las cuentas debidamente controladas del banco central y de las principales empresas del Estado, como por ejemplo las relacionadas con las industrias extractivas. También deben publicarse las leyes, reglamentos, presupuestos, normas de contratación pública, ingresos y activos de los funcionarios públicos y de los legisladores, y acceso a los registros de votaciones legislativas y a las contribuciones para financiar a los partidos políticos. Existen pruebas firmes de que los desvíos de recursos disminuyen con una transparencia mayor (recuadro 7.3).

Además de garantizar la transparencia en todo el sistema, los gobiernos también deben garantizar la rendición de cuentas a nivel de proyectos. Esto implica publicar por anticipado todos los detalles del proyecto y su razón de ser, organizando audiencias públicas y reuniones en lugares públicos para informar a los ciudadanos antes de tomar las decisiones definitivas, e implica adoptar

Recuadro 7.3

El poder de la información

Fuente: Reinnika y Svensson, 2004a, 2004b.

A mediados del decenio de 1990, el Gobierno de Uganda realizó un examen de su sistema de subsidios per cápita para la educación primaria y encontró pruebas de sobornos y corrupción. Según ese examen aproximadamente el 20% de los fondos desembolsados llegaba realmente a las escuelas, y la escuela secundaria no recibía nada.

Después de una investigación, los funcionarios de Uganda descubrieron que la mayoría de los ingresos eran captados por funcionarios corruptos de los organismos locales que administraban los fondos. Pero como los padres, que en general participan activamente en la administración y planificación de la escuela, sabían muy poco o tenían poca información sobre el programa de subsidios per cápita, la malversación de fondos públicos en gran escala continuó por años sin ser descubierta.

El Gobierno de Uganda lanzó una nueva estrategia para luchar contra la corrupción, en el marco de la cual comenzó a publicar en los periódicos nacionales y en sus ediciones en idioma local datos sobre las transferencias mensuales de subsidios per cápita para cada distrito escolar. También se pidió a las escuelas primarias y a las oficinas de distrito que pegaran carteles de la recepción de fondos para que todos pudieran verlos. Ahora los ciudadanos pueden comparar debidamente las cantidades destinadas a la escuela con las cantidades que éstas reciben realmente.

El hecho de equipar a los ciudadanos con esta información mejoró considerablemente el rendimiento del programa de subsidios. La escuela secundaria, que a mediados del decenio de 1990 no había recibido nada, en 2001 recibió el 82% de lo que le correspondía. Durante el mismo período, la proporción de fondos perdidos a la corrupción disminuyó del 80% a sólo el 20%. Aplicando una estrategia barata de información masiva, Uganda redujo enormemente la corrupción y mejoró la eficacia de su ayuda a la educación primaria.

garantías específicas para la contratación pública y las ofertas a fin de reducir al mínimo la manipulación.

Promoción de los derechos humanos

Los derechos humanos son un objetivo práctico central de la buena gestión de los asuntos públicos y un parámetro normativo acordado por todos los signatarios de la Declaración del Milenio. En la Declaración se reafirmó el compromiso de todas las naciones signatarias de respetar y hacer valer los principios enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y de proteger plenamente los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de todas las personas, incluido el derecho al desarrollo. Apoyamos plenamente este compromiso y consideramos que un marco de derechos humanos como el establecido, por ejemplo, en Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer es un requisito previo esencial para lograr todos los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Pero no ha habido un intento sistemático por integrar la planificación del desarrollo en el marco de los derechos humanos, aunque esta integración tenga un enorme potencial y pertinencia.

Los Objetivos han sido criticados por defensores de los derechos humanos porque sólo están dirigidos a una parte de la población y por no remitirse a los

principios de derechos humanos, entre otras razones (Alston, 2004; recuadro 8.1). Para garantizar que los Objetivos se logran en una forma compatible con los derechos humanos, los gobiernos deben reconocer la relevancia de las obligaciones que han asumido en materia de derechos humanos, fomentar la participación de la comunidad y desarrollar mecanismos de rendición de cuentas basados en los derechos humanos.

Reconocer la pertinencia de las obligaciones en materia de derechos humanos

Cada país debe remitirse, en su estrategia de reducción de la pobreza basada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos que ha asumido voluntariamente. Esto podría hacerse con una evaluación de los derechos humanos similar a la forma en que el Banco Mundial realiza las evaluaciones de medio ambiente antes de iniciar los proyectos. Incluiría lo siguiente:

- Reconocer que los derechos humanos (económicos, sociales y culturales) ya comprenden muchos de los Objetivos, como por ejemplo los de pobreza, hambre, educación, salud y medio ambiente.
- Remitirse a las obligaciones establecidas por los tratados internacionales como así también al derecho consuetudinario y a las normas jurídicas pertinentes dentro del contexto nacional.
- Aceptar los Objetivos de Desarrollo del Milenio como metas intermedias que contribuyen a la progresiva realización de los resultados básicos de desarrollo. Los subsiguientes objetivos de desarrollo pueden entonces expresarse en términos de suprimir las carencias, la discriminación de género y el hambre, y promover la salud, la participación social y política y el acceso a la información para el desarrollo.

Las estrategias nacionales de reducción de la pobreza basadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio deberían ser compatibles con los principios de igualdad y de no discriminación establecidos en las correspondientes normas internacionales de derechos humanos. Esto implica que las estrategias se elaboran para alcanzar a toda la población mal atendida, con independencia de su etnia, religión, antecedentes regionales o sexo. Implica adoptar medidas para garantizar que los sectores menos privilegiados y más marginalizados de la sociedad puedan ejercer sus derechos. Y también implica que las estrategias y las medidas no empeoren las desigualdades existentes. Sobre todo las estrategias basadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio deben centrarse especialmente en atender las necesidades de los indígenas y de los pueblos tribales, que suman unos 370 millones en todo el mundo.

Un enfoque de los Objetivos de Desarrollo del Milenio basado en los resultados, dentro del contexto de las obligaciones en materia de derechos humanos, también fomenta la solución de cuestiones no mencionadas específicamente en las metas e indicadores oficiales pero que son pertinentes para los resulta-

dos que figurarán en la estrategia de reducción de la pobreza. Por ejemplo, los Objetivos no se refieren explícitamente a la salud sexual ni reproductiva, pero estos derechos son importantes para lograr varios de los demás Objetivos y son esenciales en sí mismos⁴.

Fomentar la participación de la comunidad sobre la base de formulaciones de derechos humanos

Como ya se dijo en capítulos anteriores, los gobiernos deben reafirmar la búsqueda de una participación de base amplia y significativa en el proceso de adopción de decisiones, tanto para la formulación como para la aplicación. Esta participación siempre debe incluir el derecho a criticar la posición política oficial⁵. En el *Informe sobre el Desarrollo Humano 2004* (PNUD, 2004b) y el *Informe sobre el desarrollo mundial, 2004* (Banco Mundial, 2003d) se afirma que los gobiernos deben determinar mecanismos que permitan a los grupos por lo general excluidos del proceso político participar activamente en los procesos de adopción de decisiones. Esto es sobre todo importante en los países con una gran diversidad social y una numerosa población indígena y tribal (Naciones Unidas, 2004c, d). Se debe prestar particular atención a garantizar una representación equilibrada de los sexos.

Desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas basados en los derechos humanos

La estrategia basada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio debe incluir un compromiso del gobierno de garantizar el establecimiento de un marco jurídico y legislativo apropiado para facilitar el logro de los Objetivos sobre la base del respeto de los derechos humanos (capítulo 6). Los mecanismos internacionales de derechos humanos pueden desempeñar una importante función al respecto, pero la primera línea de apoyo debe estar a nivel nacional. En cada país en donde existan instituciones de defensa de los derechos humanos debería delegarse en ellas la facultad de examinar a intervalos regulares la realización de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio e informar al respecto. Se estima que en la actualidad hay aproximadamente 55 instituciones de este tipo, un gran aumento de las ocho que existían en 1990 (Kjaerum, 2003). En aquellos países que no cuentan con estos mecanismos sería conveniente que la estrategia de reducción de la pobreza basada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio recomendará su creación⁶. La información debería estar en lo posible desglosada para poder tomar en cuenta distintos elementos, como por ejemplo el género, las disparidades regionales y la situación de los grupos más desfavorecidos (que se identificarían al determinar los puntos de referencia).

Promover políticas económicas sólidas en apoyo del sector privado

Para que florezca el sector privado el Estado debe garantizar un entorno económico favorable. Este es el punto esencial que se destaca en dos informes recién-

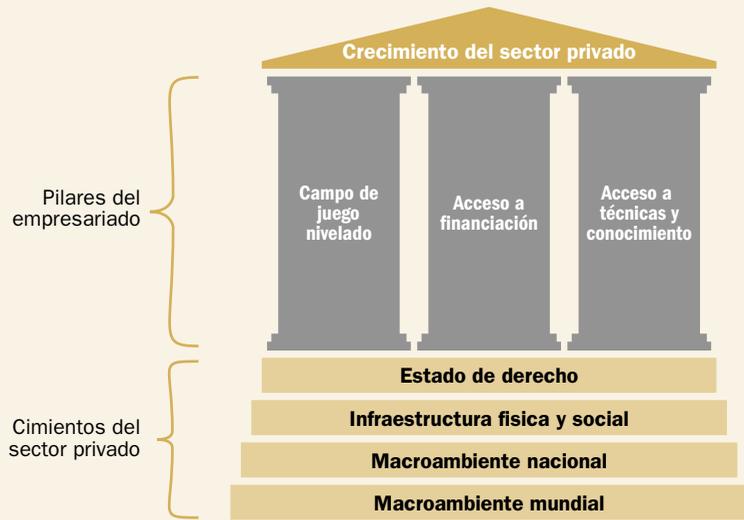
tes: *El impulso del empresariado: El potencial de las empresas al servicio de los pobres* (PNUD, 2004c) y el *Informe sobre el desarrollo mundial, 2005: Un mejor clima de inversión en beneficio de todos* (Banco Mundial, 2004d), ambos apoyados firmemente por el Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas. Desarrollar un sector privado vigoroso y ayudar a los pobres a beneficiarse de esta actividad empresarial requiere un fundamento firme en el entorno macroeconómico nacional y mundial, en infraestructura física y social y en el estado de derecho (gráfico 7.1).

El Proyecto del Milenio, en el marco a largo plazo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, recomienda que cada gobierno colabore con el sector privado local para elaborar una estrategia de desarrollo de ese sector que contribuya a crear un entorno empresarial favorable. Esto incluiría medidas en siete esferas importantes que se describen a continuación.

En primer lugar, el sector privado necesita un marco macroeconómico de apoyo. La estabilidad macroeconómica internacional y nacional disminuye al mínimo la incertidumbre para las empresas. Las empresas no pueden adquirir insumos con confianza ni vender sus productos internacionalmente cuando la moneda local es inestable frente a otras monedas, o cuando el país experimenta una inflación alta con ajustes constantes de precios y una pérdida de confianza en el exterior. Tampoco pueden operar con eficiencia cuando las barreras comerciales impiden la adquisición de insumos del exterior, impidiéndoles alcanzar una competitividad internacional en su propio mercado.

En segundo lugar, el sector privado requiere un entorno jurídico y regulatorio favorable. Esto incluye un poder judicial en funcionamiento, un derecho comercial efectivo que defina y proteja los contratos y los derechos de propiedad, y una administración pública racional que limite la corrupción y luche contra ella. En varios estudios se ha verificado que la corrupción aumenta el costo de hacer negocios y desalienta la inversión al incrementar los gastos y la incertidumbre de las transacciones. Produce ineficiencia, desvía los talentos a actividades rentables, aumenta la informalidad laboral y obstaculiza la recaudación impositiva, desembocando en un aumento de los impuestos. Son varias las medidas que se pueden adoptar para luchar contra la corrupción, por ejemplo libertad de prensa, contralor sistemático de los gastos del Estado y transparencia en la contratación pública, las asignaciones presupuestarias y la concesión de licencias (Gray y Kaufmann, 1998).

El gobierno también puede promover un mayor crecimiento económico reduciendo el costo, la demora y el número de trámites para la entrada y salida de las empresas, mejorando el procedimiento para hacer cumplir los contratos y simplificando el sistema impositivo. El *Informe sobre el desarrollo mundial, 2005* (Banco Mundial, 2004d) explica la cantidad de exigencias que puede influir en el rendimiento del sector privado⁷. Los países más ricos del mundo son también aquellos donde toma menos tiempo fundar nuevas empresas, aunque las variaciones regionales son muchas (gráficos 7.2 y 7.3). Hay amplias prue-

Gráfico 7.1**Cimientos del sector privado y pilares del empresariado***Fuente: PNUD, 2004c.*

bas de que las políticas que simplifican el cese de un negocio (especialmente con la promulgación de leyes de quiebra que maximicen el valor, rescaten las empresas viables y mantengan estable el orden de los acreedores) y mejoran el procedimiento para hacer cumplir los contratos también fomenta la actividad del sector privado. El Banco Mundial ha hecho una importante contribución al medir sistemáticamente el costo de hacer negocios en diversas partes del mundo y al mostrar la forma en que la política nacional puede aumentar o bajar esos costos. Instamos firmemente a los países a que tomen nota de estas constataciones como una guía para bajar el costo de hacer negocios.

Todas estas reformas son importantes facilitadores del crecimiento del sector privado, pero no son ni suficientes (las necesidades de infraestructura mencionadas más adelante son igualmente importantes) ni gratis. Culpar a los países más pobres del mundo por no realizar algunas de las reformas parece inútil cuando la mera realización requiere recursos. Por ejemplo, reducir la cantidad de trámites puede requerir que se comparta información entre distintas ramas del gobierno y que se abrevien los trámites. Pero para esto se necesitan computadoras y complejos sistemas de información que muchos gobiernos no pueden permitirse.

En tercer lugar, un sector privado próspero depende fundamentalmente de que la infraestructura, el capital humano, la investigación y el desarrollo sean adecuados. Las carreteras, electricidad, puertos y aeropuertos financiados por el sector público son decisivos para la rentabilidad del sector privado y hay diversas formas de interesar a éste en el suministro de esos servicios (capítulo 9). Las empresas no pueden operar en forma competitiva cuando las mercaderías no pueden ser transportadas debido a carreteras mal mantenidas o congestionadas, aeropuertos mal administrados, puertos anticuados o a una actividad delictiva desenfrenada no controlada por una fuerza del orden efectiva.

Gráfico 7.2

Demora para iniciar un negocio, por región

En días

Nota: Promedios ponderados por población.

Fuente: Calculado usando datos del Banco Mundial, 2004a, d.

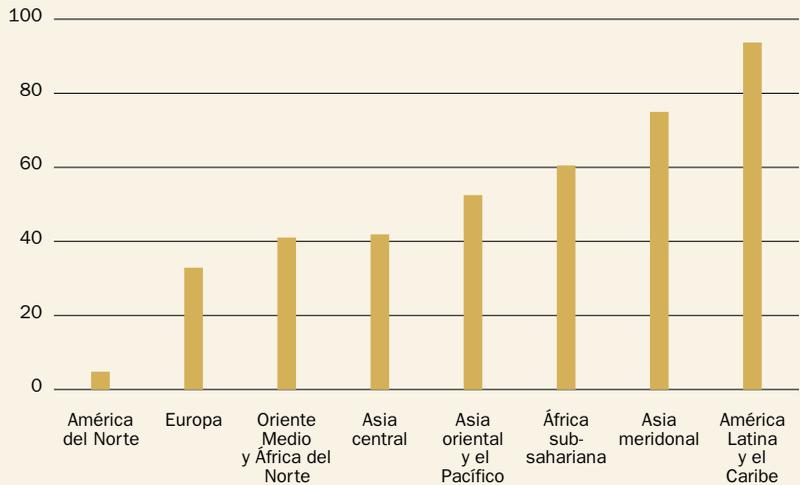


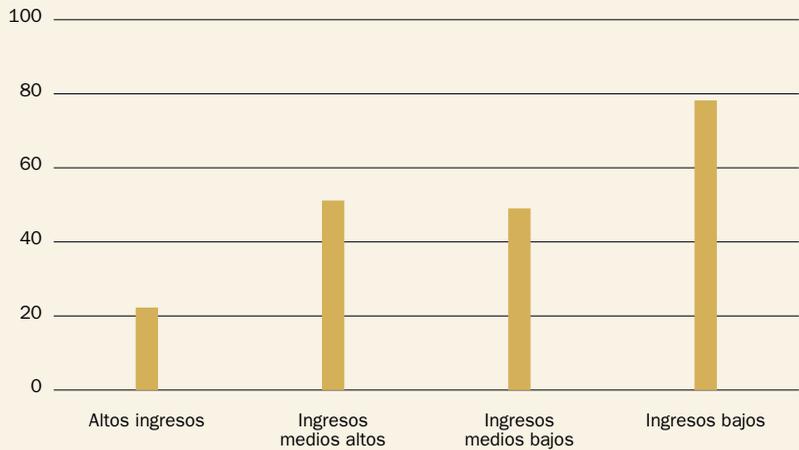
Gráfico 7.3

Demora para iniciar un negocio, por nivel de ingresos del país

En días

Nota: Promedios ponderados por población.

Fuente: Calculado usando datos del Banco Mundial, 2004a, d.



Las inversiones públicas para que la mano de obra sea sana e idónea son decisivas para la productividad del sector privado, ya que en los países pobres son muchos los trabajadores que enferman con frecuencia, lo cual baja la productividad y produce altos índices de ausentismo laboral. Las inversiones del Estado en educación, mediante el sistema de enseñanza pública, enseñanza para adultos y programas de capacitación laboral, aumentan directamente la productividad de la mano de obra. Al apoyar los gastos en enseñanza superior, así como en investigación y desarrollo, el Estado sienta las bases de un crecimiento económico basado en el adelanto tecnológico.

En cuarto lugar, los gobiernos pueden promover activamente las actividades empresariales en materia de ciencia, tecnología e innovaciones. Pueden fomentar la creación y el crecimiento de empresas pequeñas y medianas, por ejemplo apoyando a las incubadoras de empresas y los parques tecnológicos. Pueden establecer servicios de extensión industrial y ayudar a las empresas a

establecer asociaciones y vínculos internacionales, y pueden utilizar la contratación pública y las políticas comerciales para apoyar el desarrollo tecnológico (Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, 2005g).

En quinto lugar, los gobiernos pueden tomar medidas concretas para promover el ingreso de la inversión extranjera directa (IED) en el país. Muchos países tienen dificultades para atraer la inversión extranjera debido a la pequeñez de su mercado interno o a los altos costos de servir como base de exportaciones (Charlton, 2004), así que una estrategia para promover la inversión extranjera directa que contribuya al desarrollo debería seleccionar como objetivo sectores y actividades concretas. En el caso de los países menos desarrollados, un buen objetivo es la diversificación de las materias primas y las reformas complementarias en el sistema de comercio mundial (capítulo 14). Promover la IED requerirá no sólo un entorno normativo favorable sino también medidas para atraer negocios, tales como zonas económicas especiales. Cuando estas zonas están cuidadosamente administradas, permiten a los inversores ingresar con facilidad capital y tecnología para establecer empresas, contratar la mano de obra local, producir mercancías de nivel mundial y exportarlas desde un puerto eficiente. En muchas situaciones, los gobiernos pueden atraer a más empresas extranjeras con incentivos fiscales, quizá bajo la forma de exenciones temporarias de impuestos.

En sexto lugar, el sector privado requiere mercados competitivos y en funcionamiento para los insumos y los productos. Los mercados financieros bien desarrollados, que canalizan los recursos a los empresarios, permitirán reducir los costos y aumentar el acceso al capital. En muchos países habrá que fortalecer el sector bancario formal mediante una reforma de las reglamentaciones y un aumento de la responsabilidad de las instituciones financieras. Un mercado de trabajo en funcionamiento y el acceso al comercio también pueden ayudar a garantizar un entorno de producción competitiva. Aunque para los países desarrollados el comercio regional no sea un sustituto del acceso al mercado, la integración regional en zonas de libre comercio puede ampliar los mercados y contribuir a aumentar la productividad (capítulo 15).

En séptimo lugar, la economía informal necesita el apoyo del gobierno en diversas formas. El gobierno puede facilitar el acceso al capital financiero simplificando las normas relativas a las garantías, aumentando la flexibilidad para los empresarios informales y facilitando crédito a un interés subvencionado. El gobierno puede facilitar el registro de las empresas informales simplificando las normas de contabilidad y los impuestos. También puede ayudar a los empresarios pequeños facilitándoles oportunidades de capacitación y de creación de capacidades mediante el acceso a programas de educación técnica o de otro tipo.

Alianzas con la sociedad civil

La sociedad civil y el gobierno suelen tener una relación ambivalente. Pero para que el gobierno pueda ejecutar efectivamente las estrategias basadas en

los Objetivos de Desarrollo del Milenio necesita una sociedad civil floreciente para garantizar la representación de diversas opiniones e intereses, para ayudar a elaborar planes y estrategias, para suplementar los canales de ejecución oficiales, para supervisar, evaluar y examinar el progreso en el logro de los Objetivos, y para garantizar que las estrategias basadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio sean sostenibles más allá del corto plazo (capítulo 8). El Proyecto del Milenio recomienda firmemente que los gobiernos establezcan un espacio político e institucional que permita a la sociedad civil operar de las siguientes formas.

En primer lugar, los gobiernos necesitan dar a los grupos de la sociedad civil la libertad política de expresar sus opiniones, de organizarse y de participar en el proceso de desarrollo. La sociedad civil debería poder expresar opiniones divergentes a través de los medios y otros canales públicos en una atmósfera libre de temores o amenazas.

En segundo lugar, los gobiernos necesitan facilitar el espacio institucional para que las organizaciones de la sociedad civil participen en la planificación y el examen de las estrategias basadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Esto requerirá, por ejemplo:

- El apoyo del gobierno a consultas y diálogos públicos dirigidos por la sociedad civil antes y durante la elaboración de estrategias de reducción de la pobreza basadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- Una función oficial para la sociedad civil en los equipos técnicos establecidos para redactar las estrategias de sector que desemboquen en estrategias de reducción de la pobreza.
- Consultas oficiales con los representantes de la sociedad civil para examinar los proyectos de estrategia de reducción de la pobreza.
- Una función oficial para las organizaciones de la sociedad civil en los exámenes y los seguimientos presupuestarios para supervisar el progreso en el logro de los Objetivos del Milenio.

En tercer lugar, cuando el gobierno ha planeado aumentar los programas de inversión en todo el país, las organizaciones de la sociedad civil deberían considerarse como asociados valiosos en la ejecución de planes y el suministro de servicios a nivel local. El gobierno puede crear mecanismos para extraer enseñanzas de proyectos pilotos exitosos dirigidos por las comunidades locales. Puede consultar a la sociedad civil sobre la forma de ejecutar programas en contextos específicos. También puede ejecutar programas en colaboración con la sociedad civil.

En cuarto lugar, los gobiernos pueden apoyar a la sociedad civil ayudándola a construir capacidades, dando formación técnica a los particulares y aportando ayuda financiera para mejorar la capacidad de la sociedad civil de ampliar su papel en el desarrollo.

En quinto lugar, al igual que lo que ocurre en cualquier otro sector, el gobierno debe establecer normas claras de rendición de cuentas y de transpa-

rencia para garantizar que las organizaciones de la sociedad civil sean responsables ante sus integrantes.

*

*

*

Un mensaje general del presente capítulo es que el buen gobierno tiene muchas dimensiones. En algunos casos, las elecciones de carácter político son determinantes. En muchos casos se pueden aplicar estrategias concretas y operacionales, para mejorar los resultados del buen gobierno. Pero, lo que muy pocas veces se comprende, estas estrategias requieren inversiones que a menudo los países pobres no pueden permitirse.