

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

DEPARTAMENTO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA
Y POLÍTICAS OPERATIVAS

MARCO DE REFERENCIA PARA LA ACCION DEL BANCO
EN LOS PROGRAMAS DE
MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y FORTALECIMIENTO
DE LA SOCIEDAD CIVIL

10 de marzo de 2000

TABLA DE CONTENIDO

	<u>Página</u>
Resumen Ejecutivo	i
MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL	1
I. Antecedentes	1
II. Principios y criterios generales para la acción del Banco	4
III. Campos de acción	6
a. En el Poder Ejecutivo	6
b. En el Poder Legislativo	9
c. En el Sistema de Justicia	10
d. En la Sociedad Civil	13
IV. Consideraciones operativas	14

RESUMEN EJECUTIVO

Antecedentes

1. Este documento presenta los primeros elementos de una propuesta de objetivos y líneas de acción para los programas de modernización del Estado y de fortalecimiento de la sociedad civil, que el Banco puede apoyar para ayudar a los países de la región a enfrentar los desafíos derivados del profundo proceso de cambios que han experimentado en los últimos años. Este proceso de cambios se ha basado en el consenso, sin precedente en la región, en cuanto a la mayor eficacia del mercado en la asignación de recursos y en cuanto a la necesidad de consolidar los sistemas democráticos.
2. Las reformas económicas y la tendencia generalizada al establecimiento de regímenes democráticos han implicado un cambio substancial en el papel del Estado y de los diferentes agentes sociales. El Estado se ha transformado en su dimensionamiento, el carácter de sus intervenciones y sus relaciones con el mercado y los agentes económicos y sociales. De manera recíproca y complementaria, se aprecia un proceso de fortalecimiento de la sociedad civil en cuanto a su autonomía y una mayor responsabilidad y activismo de las empresas, de las diferentes organizaciones sociales y políticas, y de los ciudadanos actuando individual o asociativamente en los campos económico, social y político.
3. El proceso de reformas económicas a la vez que ha ayudado a recuperar la estabilidad y el crecimiento económico después de la aguda crisis de los años 80, ha modificado de manera substancial las pautas tradicionales de integración social y cohesión política. Se plantea, por tanto, el desafío de alcanzar nuevas formas de organización y gestión política y social que sean funcionales con la nueva estrategia de desarrollo. Este debe ser, precisamente, el objetivo de los programas de reforma y modernización del Estado y de fortalecimiento de la sociedad civil.
4. En efecto, no obstante la importante mejoría en el ambiente macroeconómico, se aprecia la permanencia de problemas que, de no ser atendidos, podrían afectar negativamente la sustentabilidad de la nueva estrategia de desarrollo y la consolidación de los sistemas democráticos. La persistencia de la pobreza y de otros factores de exclusión socioeconómica, que ha sido una de las causas subyacentes de la inestabilidad política, es motivo de fuerte preocupación. También se aprecia que las tasas de crecimiento son aún bajas, los niveles de ahorro interno e inversiones productivas son insuficientes, y el grado de vulnerabilidad frente a choques externos permanece alto.
5. Por otra parte, el ambiente institucional y normativo manifiesta deficiencias que limitan la eficacia de las instituciones estatales, restringen la participación de los ciudadanos y afectan negativamente la credibilidad de las instituciones democráticas. Se reconoce que el apremio fiscal derivado de la crisis de los ochenta y de los programas de ajuste impuso un mayor énfasis en el redimensionamiento del Estado, afectándose en algunos casos la capacidad institucional para ofrecer, de manera eficiente, aquellos bienes y servicios que son responsabilidad esencial del sector público.
6. En la medida que se ha avanzado en la reforma económica se aprecia que el funcionamiento de la economía puede tropezar con la estructura tradicional de las instituciones estatales, las precarias modalidades de

gestión gubernamental, la inadecuación de las políticas públicas y la obsolescencia de los ordenamientos jurídicos. Así, en los últimos años se ha fortalecido el consenso en torno a la importancia de la gobernabilidad para impulsar una sólida política de desarrollo sostenido y equitativo. Se reconoce que existe una relación directa entre la sustentabilidad del modelo económico y la calidad del proceso de gobierno. Este reconocimiento de la importancia del ambiente institucional, normativo y político ha ensanchado el ámbito de acción de la cooperación internacional para el desarrollo en los últimos años. Así la Octava Reposición de Capital establece al Banco el objetivo de trabajar con un enfoque más integrado del desarrollo que, a la vez que consolide las reformas económicas, promueva la integración socioeconómica interna, la modernización del Estado y el fortalecimiento de las instituciones democráticas y de la sociedad civil.

La experiencia del Banco

7. El Banco ha desarrollado importantes acciones, mediante préstamos y cooperaciones técnicas, orientadas al fortalecimiento institucional y la reforma del Estado, especialmente en el ámbito del poder ejecutivo. A principio de los años ochenta, en respuesta a la crisis económica, el Banco comenzó a apoyar los esfuerzos de casi todos los países de la región en fortalecer la política y administración fiscales. Adicionalmente, desde 1990 ha aprobado varios préstamos sectoriales para ayudar a los gobiernos a realizar ajustes estructurales con miras a consolidar la economía de mercado, liberalizar el comercio y racionalizar la administración pública y la intervención del Estado en la economía. En este contexto, las reformas en la administración financiera del Estado han desempeñado un papel decisivo para mejorar la posición fiscal de los gobiernos, aumentar la eficiencia en la gestión del Estado y fomentar la competencia.
8. A la vez, en los últimos años el Banco ha recibido y empezado a procesar y aprobar solicitudes de los países para apoyarlos en la modernización y fortalecimiento del poder sistema judicial, el poder legislativo, los sistemas de registros de personas y bienes, y otras áreas no tradicionales del Poder Ejecutivo, así como de fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil. También el Banco ha venido apoyando actividades de construcción de consensos (reuniones, seminarios, conferencias, estudios) en torno a los programas de reformas económicas, social y política, sin los cuales la viabilidad política de las mismas se vería limitada.

Criterios para definir prioridades

9. A partir de los antecedentes anteriores y de la experiencia que el Banco y otras instituciones han adquirido, las ideas específicas en las cuales se sustenta esta propuesta y los criterios para definir prioridades son las siguientes: i) el funcionamiento eficiente de una economía de mercado requiere de un sólido Estado de Derecho y por tanto la modernización del Estado debe ser integral e incluir todo el ambiente institucional y normativo que rodea la actividad económica, social y política; ii) aunque el enfoque debe ser integral, debe haber una cuidadosa selectividad, una adecuada secuencia de acciones y dimensionamiento en los programas que garanticen su continuidad y sustentabilidad; iii) el apoyo del Banco debe responder a las demandas de los países prestando especial cuidado a las especificidades de las diferentes realidades nacionales, y a la

existencia de un sólido consenso político que asegure la sustentabilidad de los programas; iv) es necesario, por tanto, disponer en cada caso de evaluaciones globales y sectoriales del Estado que posibiliten a las autoridades de los países y al Banco la identificación de prioridades y secuencias de los programas; v) debe asegurarse el vínculo y consistencia de los programas con la estrategia del país y del Banco; vi) la experiencia que el Banco y otras instituciones han acumulado a través de operaciones de préstamo y de cooperación técnica, particularmente en el área de la reforma del Estado asociada a las reformas económicas, debe ser considerada apropiadamente; vii) la modernización del Estado y el fortalecimiento de la sociedad civil son procesos interrelacionados y complementarios, que no pueden separarse del proceso de reforma económica y reforma social; y, viii) la integralidad, la transparencia, la competencia, la equidad social y de género, la eficiencia, la eficacia, la participación y la subsidiariedad son principios fundamentales de acción del Estado que deben considerarse en la formulación de los programas.

Campos de acción

10. Basado en estas ideas, el documento presenta una propuesta de programas en cuatro áreas de acción interrelacionadas entre sí: el poder ejecutivo, el sistema judicial, los órganos legislativos y la sociedad civil. El Banco ha sido pionero en esta clase de programas y ha venido acumulando una importante experiencia. La experiencia enseña que hay una estrecha e inseparable relación entre la reforma del Estado, reducida al poder ejecutivo, y la reforma del sistema judicial y del poder legislativo. A la vez, se ha aprendido que sin adecuadas capacidades técnicas en el poder legislativo se dificulta el procesamiento e implementación de la reforma económica y social, por un lado, y la reforma judicial por otro. Finalmente, la eficacia de la acción del Estado depende en gran parte de la fortaleza de la sociedad civil.

Poder Ejecutivo

11. En el ámbito del poder ejecutivo, pese a los esfuerzos que se han realizado para mejorar la capacidad de manejo macroeconómico y de gestión del Estado, se reconoce que la crisis de los años ochenta y los costos del ajuste han resultado en un debilitamiento de las capacidades institucionales en campos importantes de la administración pública. Para enfrentar esos problemas, así como desafíos que derivan del nuevo rol del Estado, se han identificado los siguientes campos prioritarios en los cuales se propone que el Banco incremente su apoyo a los países con acciones y programas orientados a: (i) continuar fortaleciendo la administración financiera integrada del Estado, incluyendo la administración impositiva, aduanera, del presupuesto público y de la seguridad social, así como el fortalecimiento de los organismos de supervisión y control de la administración financiera del Estado, para alcanzar a mayor transparencia y responsabilidad del gobierno; (ii) mejorar la formulación y ejecución de políticas públicas, especialmente en cuanto a manejo macroeconómico, lucha contra la pobreza y programación de la inversión pública; (iii) promover un servicio civil profesional, incluyendo la capacitación de administradores públicos a diferentes niveles, que aumente la eficacia de la gestión estatal, fortalezca la autonomía de la función pública en relación a los intereses corporativos, y elimine las discriminaciones de género y de otra índole; (iv) fortalecer la capacidad institucional y normativa de regulación; (v)

mejorar los procesos de descentralización; y, (vi) promover una educación cívica que promueva los valores democráticos, la cultura de la tolerancia, la solución pacífica de las diferencias y elimine los estereotipos sexuales y de raza.

Poder Legislativo

12. Los órganos legislativos son instituciones fundamentales del sistema democrático que con frecuencia presentan debilidades políticas, institucionales, técnicas y de credibilidad. En el nuevo contexto de mayor vigencia de regímenes democráticos, los órganos legislativos tienen una incrementada importancia. El éxito de las reformas económicas y sociales, así como la reforma del Estado, va a depender del consenso político que reúnan. Al respecto, el rol de los órganos legislativos, además de sus funciones legislativas y de control, es fundamental. El Banco puede ayudar a los países a mejorar la capacidad política y técnica de estos órganos para el desempeño de sus funciones representativas, legislativas y de fiscalización y control con programas dirigidos, entre otras actividades, a: i) el desarrollo de programas de capacitación técnica y política para los líderes y grupos parlamentarios; ii) el establecimiento de sistemas de capacitación y asesoría técnica; iii) la puesta en marcha de una organización y administración parlamentaria profesional; iv) la instalación de sistemas modernos de información; v) el desarrollo de canales de comunicación y diálogo con los ciudadanos, así como actividades que promuevan la participación política y el consenso; y, vi) la implementación de métodos de control de gestión y de calidad legislativa.

Sistema Judicial

13. La consolidación del Estado de Derecho también requiere la reforma y modernización de los sistemas judiciales. El Banco puede desarrollar programas que apoyen a los países en el establecimiento de un sistema judicial confiable, independiente, eficaz, previsible, ágil y accesible a todos los ciudadanos sin discriminaciones de sexo, raza o de otra índole, con acciones orientadas hacia: (i) la adecuación modernización del ordenamiento legal y la promoción de los derechos fundamentales de los ciudadanos (ii) el fortalecimiento administrativo del poder judicial; (iii) el establecimiento de métodos alternativos de solución de conflictos; (iv) la ejecución de programas de asistencia y educación legal popular; (v) la formación de los recursos humanos con especial énfasis en la capacidad para enfrentar los desafíos que se derivan de los cambios sociales y tecnológicos, y los problemas específicos que enfrentan las mujeres, los niños y otros sectores que sufren discriminación y abuso; (vi) modernización de la infraestructura física y, (vii) promoción de la seguridad ciudadana.

Sociedad Civil

14. La modernización del Estado sobre las líneas antes señaladas implica, a su vez, un proceso complementario y recíproco de fortalecimiento de la sociedad civil. No hay Estado eficiente con una sociedad civil débil. La fortaleza de la sociedad civil es condición para la efectiva vigencia de la democracia y para alcanzar un desarrollo sustentable y equitativo. La mayor limitación al fortalecimiento de la sociedad civil en los países de la región radica en la exclusión socioeconómica de vastos sectores de la población, entre ellos las mujeres y los indígenas, y en la

precariedad de las instituciones democráticas, incluyendo el sistema de partidos políticos, y por tanto del pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y políticos de los ciudadanos. El fundamento de una sociedad civil robusta es la existencia de oportunidades económicas y de libertades democráticas para todos los ciudadanos. En ese sentido, el fortalecimiento de la sociedad civil está vinculado al conjunto de políticas económicas y sociales que promuevan el empleo, el ensanchamiento de la base empresarial con énfasis en la pequeña y microempresa, la formación de capital humano, la erradicación de la pobreza, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la descentralización, la participación ciudadana, la protección de los sectores más vulnerables, la eliminación de las discriminaciones de género y otra índole, y el establecimiento de un ambiente institucional y normativo que permita el pleno ejercicio de los derechos cívicos.

15. Bajo la anterior concepción, el fortalecimiento de la sociedad civil forma parte del objetivo central de las políticas de la Octava Reposición de Capital del Banco que priorizan la lucha contra la pobreza, la modernización del Estado y el fortalecimiento del sistema democrático. Se requieren, sin embargo, programas y acciones que, sin menoscabar su autonomía, contribuyan al fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Algunas líneas de acción prioritarias serían las siguientes: i) la promoción de un marco jurídico que propicie la asociación y participación de los ciudadanos tanto hombres como mujeres; ii) la identificación de nuevas formas de entrega de los servicios sociales a través de los gobiernos locales y las organizaciones intermedias y de base; iii) la promoción de la filantropía y el voluntariado; iv) el establecimiento de mecanismos de apoyo financiero y técnico para la inserción económica de los sectores más vulnerables de la sociedad, en particular las mujeres.

Consideraciones operativas

16. En el documento se presentan un conjunto de consideraciones operativas para orientar la acción del Banco. De manera especial se destaca que: i) la temática de la modernización del Estado y del fortalecimiento de la sociedad civil debería formar parte de los estudios de país que se realicen, para diseñar orientaciones estratégicas específicas sobre la forma en que el Banco podría colaborar con cada país; ii) estos temas deben incorporarse en el diálogo del Banco con los países, especialmente durante el proceso de programación en el cual se acordarían aquellos programas que se consideren prioritarios; iii) la acción del Banco debería comprender el uso de una amplia gama de actividades operativas como préstamos y cooperaciones técnicas, así como de creación construcción de consensos (estudios, conferencias, seminarios) para obtener el suficiente apoyo dentro de los países; iv) debe estrecharse la cooperación con otras instituciones multilaterales, agencias bilaterales de cooperación e instituciones especializadas, a objeto de complementar recursos y mandatos; y, v) el liderazgo de los Departamentos Regionales es esencial para la coordinación interdepartamental del apoyo técnico que se requiere para la formulación de los programas, y para garantizar en cada país el enfoque integral que constituye el aspecto central de esta propuesta.; y, vi) las Representaciones del Banco en los países deberían disponer de los recursos que les permitan desarrollar un amplio proceso de consulta y coordinación con las organizaciones de la sociedad civil.

17. Finalmente, con el propósito de mejorar la acción del Banco en el campo de la modernización del Estado, se recomienda: (i) el desarrollo de una intensa actividad de investigación y estudio, y especialmente de evaluación de las experiencias tanto del Banco como de otras instituciones con objeto de establecer las lecciones aprendidas de las mismas; (ii) el establecimiento de indicadores de gestión y de resultados en el marco del desempeño institucional que permitan medir el progreso obtenido en las operaciones ; (iii) el diseño, con el soporte técnico de EVO, de un sistema estratégico de desempeño que será usado en las evaluaciones de las operaciones; (iv) la asignación de los recursos humanos requeridos para este tipo de operaciones que son muy complejas en su diseño y ejecución y que requieren una estrecha supervisión.

MODERNIZACION DEL ESTADO Y FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL

I. Antecedentes

- 1.1 La estrategia de desarrollo ha cambiado muy profundamente en América Latina en los últimos años. Las medidas adoptadas por los países de la región para enfrentar la profunda crisis de los años ochenta y el agotamiento del modelo de desarrollo preexistente, así como la necesidad de abordar los desafíos provenientes de un entorno internacional redefinido drásticamente, han conducido a una importante reestructuración de las economías de los países miembros del Banco. Con variantes provenientes de las diferentes realidades nacionales, de los niveles de desarrollo alcanzados previamente, y de la velocidad y coherencia con la cual se adoptaron las medidas, en general prevalece en la región una nueva estrategia de desarrollo que entrega al mercado un papel más importante en la asignación de los recursos. Un común denominador ha sido la modificación substancial del papel del Estado en términos de su dimensionamiento, el carácter de sus intervenciones y su relación con el mercado y los diferentes agentes económicos y sociales.
- 1.2 De manera simultánea, se aprecia en la región una tendencia generalizada al establecimiento de regímenes políticos democráticos. En unos casos se trata del restablecimiento de regímenes democráticos después de interrupciones autoritarias; en otros se trata de procesos de construcción democrática en sociedades con escasa tradición cívica y agudos conflictos político-militares. Pero en todo caso, después de un largo período en que la región se debatió entre posiciones ideológicas excluyentes, existe ahora un amplio consenso en torno al sistema político democrático y el desarrollo basado en economías de mercado. Estas tendencias, que se apoyan recíprocamente, abren la posibilidad de superar la crónica inestabilidad política que ha sido uno de los mayores obstáculos para el desarrollo de los países de la región.
- 1.3 Los dos procesos antes referidos han conducido a un cambio substancial en la relación del Estado con la sociedad civil. Los procesos de privatización, de cambio en el carácter de las intervenciones estatales, de mayor protagonismo del mercado, y de establecimiento de sistemas democráticos, han ensanchado el ámbito de responsabilidad de la sociedad civil entendida ésta como el conjunto de las actividades de los ciudadanos, individual o asociativamente, en los campos económico, social y político. El cambio en el papel del Estado y las mayores responsabilidades de la sociedad civil son procesos complementarios derivados de las profundas transformaciones que se han venido operando en los países de la región.
- 1.4 Los indicadores sugieren la existencia de un panorama macroeconómico diferente al de hace una década. En general, se han estabilizado las economías y se ha recuperado el crecimiento. No obstante esos avances subsisten severos problemas que de no ser atendidos afectarían negativamente la sustentabilidad de la nueva estrategia de desarrollo. Se destaca en especial la persistencia y agravamiento de la pobreza, el aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso, las barreras para que las mujeres participen en el mercado laboral en condiciones equitativas y otros factores de exclusión socioeconómica a nivel rural y urbano, que han sido una de las causas subyacentes de la crónica inestabilidad política regional. También, a la vez que las tasas de crecimiento son aún muy bajas, la vulnerabilidad de las economías frente

a choques externos continúa siendo muy alta y hay una creciente preocupación en cuanto a la insuficiencia de los niveles de ahorro interno y de inversiones productivas de mediano y largo plazo.

- 1.5 Por otra parte, la alentadora vigencia de un panorama democrático en la región no oculta la debilidad de las instituciones democráticas en cuanto a su eficacia y credibilidad. El ambiente político, institucional y normativo manifiesta precariedades y obsolescencias que limitan la participación de los ciudadanos e inhiben el ahorro, la inversión y el crecimiento.
- 1.6 Así, en la medida en que se ha ido avanzando en la reforma económica, los países miembros del Banco han comprobado que el funcionamiento del mercado y la consolidación de la democracia puede llegar a tropezar con la estructura tradicional de las instituciones estatales, las precarias modalidades de gestión estatal, la inadecuación de las políticas públicas, la obsolescencia de los ordenamientos jurídicos y la debilidad de los procesos y las instituciones de participación cívica, negociación y consenso.
- 1.7 En definitiva se aprecia que el proceso de reformas económicas y de transformaciones políticas que han experimentado los países de la región han transformado las pautas tradicionales de integración social y cohesión política. Pese a la recuperación de la estabilidad y el crecimiento económico, el agravamiento de la pobreza y la desigualdad, y el incremento de los problemas ambientales, sugieren que los países de la región enfrentan importantes problemas de integración social y de cohesión política, que son producto de la superposición de los costos generados en el corto plazo por el nuevo modelo económico sobre las deficiencias que manifestaba el modelo anterior. Estos factores de preocupación imponen la necesidad de trabajar con un enfoque integrado del desarrollo que, a la vez que impulse las reformas económicas orientadas al mercado, promueva la integración socioeconómica interna y la reforma y modernización de las instituciones estatales y políticas.
- 1.8 Precisamente, en el marco del acuerdo sobre la Octava Reposición de Capital el Banco ha recibido el mandato de continuar apoyando los procesos de transformación y modernización de las economías, impulsar los procesos de inversión y reforma social que tienden a reducir la pobreza y promover la equidad social y de género. También se ha destacado la prioridad de los esfuerzos orientados a la modernización del Estado, el fortalecimiento de la sociedad civil y la mejoría de todo el ambiente político, institucional y normativo que rodea la actividad económica y la vida social. Se trata de incorporar en una sola agenda integrada de desarrollo la reforma económica, la reforma social y la reforma del Estado.
- 1.9 Ya el Banco ha venido desarrollando importantes acciones, mediante préstamos y cooperaciones técnicas, orientadas al fortalecimiento institucional y la reforma del Estado, especialmente en el ámbito del poder ejecutivo. A principio de los años ochenta, en respuesta a la crisis económica y la necesidad de los gobiernos de contar con fuentes sólidas y confiables de ingresos y mecanismos eficientes de control y ejecución de presupuestos, el Banco comenzó a apoyar los esfuerzos de casi todos los países de la región en fortalecer la política y administración fiscales. Adicionalmente, el Banco desde 1990 ha aprobado

varios préstamos sectoriales para apoyar la reforma del Estado. Este apoyo ha sido clave para ayudar a los gobiernos a realizar ajustes estructurales con miras a consolidar la economía de mercado, liberalizar el comercio y racionalizar la administración pública y la índole de la intervención estatal en la economía. En este contexto, las reformas fiscales desempeñaron un importante papel para mejorar la posición fiscal de los gobiernos, aumentar la eficiencia en la gestión pública y fomentar la competencia: se adaptaron códigos tributarios más neutrales y eficientes, se aumentaron las recaudaciones, se redujeron las distorsiones, se simplificaron los procedimientos, se introdujeron modernos sistemas de computación y auditorías para reducir la evasión y se mejoraron la capacidad y administración de los recursos humanos.

- 1.10 Además, en los últimos años, el Banco ha recibido y empezado a procesar solicitudes de los países para apoyarlos en la reforma, modernización y fortalecimiento del poder judicial, del poder legislativo y de otras instituciones no tradicionales de los programas de reforma del Estado como los sistemas de registros de bienes y personas, las instituciones de fiscalización y control de la gestión pública y los mecanismos de protección de los derechos de los ciudadanos. También se han venido atendiendo solicitudes específicamente dirigidas a promover el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, y de apoyo a actividades de construcción de consensos políticos en torno a los programas de reforma económica, social y política. Este ensanchamiento de la actividad del Banco puede ayudar a los países en la conformación de los arreglos institucionales necesarios para incluir a importantes actores políticos y sociales cuya participación es indispensable para alcanzar el ambiente de seguridad y estabilidad política necesario para la sustentabilidad de la nueva estrategia de desarrollo.
- 1.11 Este ensanchamiento del ámbito de actividad del Banco en cuanto a la modernización del Estado y el fortalecimiento de la sociedad civil, plantea la necesidad de disponer de un marco de referencia conceptual y operacional que oriente la acción del Banco. Ese es el objetivo de este documento. En las secciones siguientes se proponen algunos principios generales para la acción del Banco, criterios para definir prioridades, campos de acción prioritarios y recomendaciones operacionales.

II. Principios y criterios generales para la acción del Banco

- 2.1 Hay una relación directa entre el desarrollo económico y la calidad del proceso de gobierno. El éxito de las reformas económicas y las estrategias de reducción de la pobreza requieren del aumento de la capacidad institucional. Es necesario tomar en consideración las lecciones que ofrece la experiencia, según la cual estrategias y políticas económicas correctas se han visto limitadas en sus efectos por el mal funcionamiento de las instituciones públicas o por un ambiente político adverso.
- 2.2 Así, en los últimos años se ha fortalecido el consenso en torno a la importancia de la gobernabilidad para impulsar una sólida política de desarrollo. Primero, la gobernabilidad implica estabilidad política la

cual está asociada a condiciones de integración socioeconómica interna, fortaleza de las instituciones democráticas y participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones. Segundo, la gobernabilidad requiere condiciones de confianza y previsibilidad jurídica, económica y política, incluyendo la existencia de un marco legal apropiado para el desarrollo, protección de los derechos de propiedad sin discriminación de género, un ambiente propicio para el desarrollo del sector privado, eficiente asignación de los recursos públicos, responsabilidad del gobierno y honestidad y transparencia en la administración del Estado. La relación entre desarrollo y gobernabilidad, en los términos señalados, es particularmente relevante en el marco de una economía de mercado y de sistemas políticos democráticos ya que sin un clima de confianza, estabilidad y previsibilidad jurídica y política es imposible un esfuerzo sostenido de ahorro, inversión e innovación que descansa en las expectativas y confianza de los agentes económicos privados.

2.3 A partir de lo anterior hay un conjunto de principios generales que deberían ser considerados por el Banco en sus programas de modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil:

- a. La **integralidad**, que reconoce la necesidad de incluir áreas de la acción pública, no sólo del poder ejecutivo, sino también del judicial y legislativo, lo que permitiría cubrir el conjunto del ambiente institucional y normativo que rodea la actividad económica, social y política;
- b. La **transparencia**, que exige una acción pública más abierta al diálogo, al debate y la fiscalización de las políticas públicas;
- c. La **competencia**, que debe ser apoyada como requisito esencial para el funcionamiento eficiente del mercado y contempla la acción pública que garantice las condiciones de libre competencia;
- d. La **equidad** social, que compromete los objetivos de la reforma social las estrategias de reducción de la pobreza y de distribución del ingreso, propiciando un ambiente más favorable para la eficiencia económica y la estabilidad política y social;
- e. La **eficiencia**, que implica que las instituciones del sector público deben ejecutar sus políticas y programas al menor costo;
- f. La **eficacia**, que asegure consistencia entre los objetivos y los resultados de las políticas y programas de las instituciones estatales;
- g. La **participación**, que apunta a un esfuerzo para ampliar la presencia de los ciudadanos y sus organizaciones en el proceso de formación, implantación y evaluación de las políticas públicas;
- h. La **subsidiariedad**, que establece que el Estado no debe involucrarse en actividades que puedan ser ejecutadas con ventaja comparativa por otros agentes económicos y sociales, o bien que puedan ser ejecutadas con mayor eficiencia en niveles jerárquicos menores (gobiernos locales, etc).

- i. La **igualdad** de género, que reconoce la necesidad de considerar las necesidades específicas de cada uno de los géneros en relación a los ciudadanos en su conjunto, y que garantiza la participación igualitaria de hombres y mujeres en todos los ámbitos de la vida social.
- 2.4 La especificidad de las diferentes realidades nacionales debe ser cuidadosamente considerada. Es por esto que se propone un enfoque que enfatiza principios y criterios de acción, dejando un margen flexible para poner en marcha operaciones que se ajusten a las realidades de cada país.
 - 2.5 Aunque se insiste en la necesidad de tener una concepción integral de la modernización del Estado, esto no significa que los programas deban ser muy grandes, ambiciosos y complejos, incluyendo todos los componentes que en este documento se sugieren. La experiencia enseña que en materia de desarrollo institucional el diseño de programas muy grandes y complejos tienen un gran riesgo de fracaso. Por el contrario, se recomienda trabajar con un fuerte sentido de prioridad, y en forma selectiva y gradual. En este sentido, el alcance y dimensión de los programas deben responder estrictamente al contexto histórico, cultural, económico y político de cada país, debiendo evitarse repeticiones mecánicas de un país a otro.
 - 2.6 Para lo anterior debe destacarse la importancia de realizar diagnósticos del Estado y de las políticas públicas que posibiliten a las autoridades de los países y al Banco la identificación de los principales problemas y definición de prioridades. El vínculo y la consistencia de los programas de modernización del Estado con la estrategia general de desarrollo del país deben analizarse estrictamente.
 - 2.7 Asegurar el consenso y la voluntad política es indispensable para el diseño y ejecución de estos programas especialmente cuando se involucra a varios poderes estatales y agentes de la sociedad civil. En este sentido, merecen especial atención las actividades de promoción y construcción de consensos (estudios, conferencias, talleres, con una participación plural), que aunque no forman parte de la preparación de operaciones en sí mismas, son indispensables para su puesta en marcha. Así mismo, cuando el caso lo requiera, se podrían promover algunas operaciones puntuales, con carácter piloto, que ayuden a demostrar la viabilidad de esta clase de actividades.
 - 2.8 La experiencia que el Banco y otras instituciones de cooperación, bilaterales y multilaterales, han acumulado, debe ser considerada y asimilada apropiadamente. En este campo, el diálogo permanente entre los diferentes departamentos e instancias del Banco es esencial para rescatar las lecciones aprendidas de la experiencia y proyectarlas hacia las nuevas áreas de acción.
 - 2.9 La modernización estatal no puede circunscribirse a sus instituciones omitiendo el fortalecimiento de la sociedad civil, lo cual constituye un proceso complementario al cambio de papel del Estado. Deben considerarse por tanto aquellas acciones específicas que habiliten a los ciudadanos, individual o asociativamente, a través de actividades lucrativas y no lucrativas, para que desempeñen un mayor activismo económico, social y cívico.

III. Campos de acción

- 3.1 De los antecedentes referidos se desprende que con una combinación de integralidad, selectividad y una adecuada secuencia y dimensionamiento de prioridades y acciones, la labor del Banco debería desarrollarse en cuatro campos: el poder ejecutivo, el poder legislativo, el sistema de justicia y la sociedad civil. En los párrafos siguientes se trata con mayor precisión como se prevé la actuación del Banco en estas áreas.

a. En el Poder Ejecutivo

- 3.2 Como se mencionó antes, el Banco ha venido desarrollando importantes acciones encaminadas al mejoramiento institucional y a la reforma del sector público. A la vez que se recomienda la continuación de esos esfuerzos se enfatiza la necesidad de tomar en cuenta diferentes diagnósticos en relación al el Poder Ejecutivo que revelan la existencia de un conjunto de limitaciones, tales como: i) ausencia de una visión estratégica global y de una adecuada coordinación intersectorial en la formulación y ejecución de las políticas; ii) falta de sistemas modernos de información y análisis de datos, desagregados por sexo, que faciliten el proceso de toma de decisiones públicas; iii) inapropiados sistemas administrativos y de servicio civil que comprometen la eficacia de la gestión del Estado ; iv) carencia de sistemas adecuados de seguimiento y evaluación de programas y políticas; v) debilidad institucional y normativa para cumplir las funciones regulatorias requeridas por la privatización de empresas y servicios; vi) endeble capacidad fiscal para cumplir las responsabilidades estatales; vii) deficiente programación y seguimiento de la inversión pública; viii) debilidad de los instrumentos estatales, como las oficinas de la mujer y otras semejantes, destinadas a proteger y promover a los sectores más vulnerables; y, ix) insuficiente consulta y compromiso de los grupos sociales afectados por los programas y políticas estatales.

- 3.3 Al respecto se proponen las siguientes áreas de concentración para la acción del Banco:

- i. **Fortalecimiento de la capacidad de administración financiera integrada del Estado.** Para apoyar el fortalecimiento de la capacidad fiscal, que es esencial para que el Estado pueda cumplir sus responsabilidades, el Banco continuará apoyando programas para mejorar la administración financiera integrada del Estado. El Banco apoyará la modernización e integración de instituciones y sistemas impositivos, presupuestarios, aduaneros, de control financiero y de seguridad social, y el diseño de políticas de gastos más eficientes incluyendo la reducción de gastos improductivos. Esto, además, ayudará a fortalecer la transparencia y la responsabilidad en la administración de los recursos públicos. Por otra parte, se destaca la importancia del presupuesto como instrumento clave para la ejecución de los programas de reforma del sector público.
- ii. **Mejoramiento de la capacidad de formulación y ejecución de políticas públicas.** El fortalecimiento de la capacidad de preparación y ejecución de políticas públicas es una de las mayores necesidades de los países, especialmente después del debilitamiento institucional derivado de la crisis de los años ochenta. En este contexto, el Banco continuará apoyando a los países para mejorar su

capacidad de manejo macroeconómico y para el fortalecimiento de aquellas instituciones claves como los Bancos Centrales. El apoyo del Banco deberá ser especialmente relevante en ayudar a los países en el fortalecimiento de la capacidad de planificación estratégica, de programación y seguimiento de la inversión pública y de formulación de políticas y programas para combatir la pobreza urbana y rural, incorporando la dimensión de género y de igualdad de oportunidades, así como las necesidades específicas de las poblaciones indígenas, en los programas de desarrollo. Finalmente, el Banco apoyará a los países en el desarrollo de los sistemas de información, estadísticas y registro (de bienes, personas y transacciones) que son indispensables para la formulación de políticas públicas.

- iii. **Promoción de un servicio civil profesional y una reforma administrativa que aumente la eficacia de la gestión estatal.** La eficacia de la gestión pública y su autonomía en relación a los intereses corporativos depende en gran medida de la existencia de un servicio civil profesional basado en el mérito. El Banco apoyará programas para el diseño, establecimiento e implantación de sistemas de servicio civil basados en criterios de profesionalismo, gestión y desempeño. Así mismo, el Banco debería apoyar a los países en programas de adiestramiento en administración y políticas públicas a diferentes niveles.
- iv. **Fortalecimiento de la capacidad institucional y normativa de regulación.** En la medida que se está reformulando la relación entre el Estado y el mercado es preciso contribuir al fortalecimiento de la capacidad regulatoria del Estado. De esta forma éste dispondrá de instrumentos que le permitan apoyar la competencia, la equidad social y de género, la defensa ambiental y la mayor eficacia global del sistema.
- v. **Incrementar la capacidad de supervisión y control de la función pública para establecer mayor transparencia y responsabilidad en áreas adicionales a la administración financiera.** El nuevo papel del Estado, la legitimación de la función pública, la estabilidad política, y la confianza y seguridad jurídicas, así como la apropiada dirección de los incentivos económicos, ponen de relieve la importancia de que existan instituciones, normas y procedimientos que garanticen la probidad, la transparencia y la responsabilidad en la administración pública. Además del fortalecimiento de los organismos y procesos de la administración financiera del Estado, esto supone el efectivo ejercicio de las facultades de control presupuestario y de fiscalización del poder legislativo; sistemas de contratación pública que respondan a los principios de publicidad, celeridad, competencia abierta y eficacia en el gasto; disminución de la excesiva regulación; regímenes de rendición de cuentas, disciplinarios y judiciales; mecanismos de control del gobierno por los ciudadanos; y sistemas confiables de registros de personas, bienes y transacciones.
- vi. **Fortalecer los procesos de descentralización del Estado.** Con los procesos de descentralización iniciados en la década pasada, ha ganado ímpetu la idea de que la gestión pública no debe ser una responsabilidad exclusiva de organismos centrales o de empresas públicas nacionales. Es necesario fortalecer este proceso, sobre la

base del principio de subsidiariedad y con un enfoque integrado a nivel nacional, que facilite este cambio y utilice las capacidades públicas de manera eficiente, fomentando una vinculación coherente entre los organismos centrales, regionales y locales. Los programas del Banco deberían incorporar componentes de fortalecimiento institucional de las unidades a las que se intenta traspasar nuevas responsabilidades; mecanismos para la provisión adecuada de recursos para enfrentarlas; adiestramiento de los administradores públicos a nivel regional y local; elementos de mejoramiento de la coordinación interinstitucional horizontal y vertical; formulación de correctivos orientados a evitar la agudización de disparidades regionales; y, mecanismos de participación de la sociedad civil.

vii. **Promover la educación cívica.** El desarrollo de programas de educación cívica democrática es un campo de trabajo que compromete conjuntamente al Estado y a la sociedad civil. La educación cívica, valorativa y normativa, debería informar de manera prioritaria, global e integral la acción estatal y de fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil. Se trata de cimentar, especialmente en la niñez y la juventud, una cultura no sexista de la tolerancia, la libertad, la participación, la responsabilidad y la solidaridad social. El Banco podría, en el diálogo con los países, identificar eventuales reformas curriculares que puedan ser apoyadas por préstamos en los sectores educativos en orden a fortalecer la educación cívica democrática eliminando, a la vez, estereotipos sexuales.

b. En el Poder Legislativo

- 3.4 El órgano legislativo es una de las instituciones fundamentales del sistema democrático y su buen funcionamiento es esencial para canalizar la participación de los ciudadanos y alcanzar los consensos sociales necesarios para la estabilidad política. El apropiado desempeño del órgano legislativo también es necesario para la formulación de políticas públicas apropiadas y para la existencia de condiciones de seguridad jurídica. Por tanto, la vigencia efectiva del Estado de Derecho y el funcionamiento eficiente de una economía de mercado requieren el cumplimiento eficaz de la función legislativa. A su vez, la reforma del Estado y las políticas de reforma económica y social requieren el apropiado desempeño de la función legislativa tanto en términos de su soporte legal como del consenso político sin el cual su sustentabilidad sería precaria. En resumen, el fortalecimiento de los órganos legislativos es esencial para desarrollar las nuevas formas de gestión social y política que se derivan del proceso de cambio que viven los países de la región.
- 3.5 Sin embargo, en general los órganos legislativos de la región presentan problemas de organización, administración y recursos que limitan el cumplimiento de sus responsabilidades legislativas, fiscalizadoras y de representación, lo cual afecta negativamente su credibilidad y la estabilidad del sistema político.
- 3.6 En efecto, la capacidad de generar consenso se ve con frecuencia entorpecida por la debilidad del soporte técnico, informativo y analítico del debate y la negociación parlamentaria. Por las mismas razones se presentan debilidades en la calidad y consistencia de las leyes en términos de su adecuación a las necesidades que se intenta atender.

También se carece de sistemas de evaluación y seguimiento de las leyes que permitan medir su impacto en cuanto a la definición e implementación de las políticas públicas. A la vez, los mecanismos de articulación entre el trabajo legislativo y la ciudadanía son precarios. Algo semejante ocurre en el necesario diálogo y coordinación con los otros poderes del Estado, en especial con el ejecutivo.

- 3.7 Se reconoce, sin embargo, que el problema de los órganos legislativos no deriva únicamente de limitaciones técnicas y de recursos. Ellos son, en buena medida, expresión de las condiciones del sistema de partidos políticos y de los mecanismos y procesos de participación política de los ciudadanos. Desde esta perspectiva los órganos legislativos son una de las instancias más importantes de la articulación entre el Estado y la sociedad civil. En este sentido los programas de modernización de los órganos legislativos que el Banco puede apoyar, sin involucrarse en aspectos de política partidaria, pueden contribuir de manera importante al perfeccionamiento de las instituciones políticas democráticas.
- 3.8 El Banco puede contribuir a la modernización del poder legislativo de los países que lo soliciten apoyando programas dirigidos, entre otras actividades, a:
- i. Establecer sistemas de asesoría técnica que mejoren la calidad de las leyes y ayuden a que la función de fiscalización y control se ejerza sobre bases técnicas y objetivas;
 - ii. Suministrar asistencia técnica especializada, cuando sea requerida, en orden a desarrollar legislaciones que el país considere importantes para llevar adelante la modernización económica, social, política y para la adecuación del ordenamiento legal;
 - iii. Establecer una organización y administración parlamentaria profesional;
 - iv. Instalar sistemas modernos de información pública, documentación, biblioteca y referencia legislativa;
 - v. Poner en marcha canales de diálogo y comunicación para hacer más positiva la participación ciudadana en la iniciativa y discusión de las leyes; estos programas pueden incluir la revisión y mejoramiento de la articulación entre órganos legislativos y sistema de partidos políticos.
 - vi. Implementar métodos y sistemas de control de gestión y calidad legislativa; y,
 - vii. Establecer programas de capacitación técnica y política para los líderes y grupos parlamentarios a objeto de mejorar la función legislativa, fiscalizadora y de representación.
 - viii. Promover la participación y el liderazgo político femenino.

c. En el Sistema de Justicia

- 3.9 El diagnóstico de la justicia en la región da cuenta de múltiples problemas relacionados con la independencia del poder judicial; la pérdida de confianza en la opinión pública; la obsolescencia de las leyes

y los procedimientos; la congestión judicial; la escasez de recursos; la ausencia de sistemas modernos de organización, información y administración; las barreras de acceso al servicio y las limitaciones de cobertura del sistema; la limitación y deterioro de la infraestructura física; la precariedad en la tutela de los derechos fundamentales; el incremento de las diversas formas de violencia y el deterioro de la seguridad ciudadana.

- 3.10 La consolidación del Estado de Derecho y de condiciones apropiadas para la convivencia social y el funcionamiento exitoso del mercado requiere la reforma y modernización del sistema judicial en una triple dimensión: el fortalecimiento de su independencia, la modernización del ordenamiento legal y el incremento en la eficiencia de la administración de justicia. El diseño de las reformas en la provisión de este servicio público debe responder tanto a criterios encaminados a mejorar la capacidad y calidad de la oferta del sistema, como a medidas y actuaciones que racionalicen y satisfagan la demanda por servicios judiciales. En esta última dirección, debe abordarse esta problemática desde la estructura de los incentivos de la práctica judicial, que compromete la actuación de abogados, jueces, litigantes y las partes dentro del proceso.
- 3.11 El Banco puede desarrollar programas que apoyen a los países en el establecimiento de un sistema judicial independiente, eficaz, confiable, ágil y accesible, sin discriminaciones de género, sexo y otra índole. La estrategia de reforma institucional en el sector de la justicia podrá cubrir, entre otras, las siguientes áreas de acción:
 - i. **La adecuación del ordenamiento legal y la promoción de los derechos fundamentales.** Una tarea prioritaria es superar la obsolescencia de buena parte de los códigos, leyes y normas. Acompañando a las reformas económicas los países de la región han venido modernizando el derecho económico y administrativo; es necesario ampliar este esfuerzo de modernización a todos los campos de la vida social, económica y política, incluyendo mecanismos de protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos de ambos sexos, con especial énfasis en los derechos humanos y el derecho de propiedad. Igualmente, la modernización del ordenamiento legal deberá prestar especial atención a las reformas que eliminen los elementos de discriminación en contra de las mujeres y los pueblos indígenas.
 - ii. **El fortalecimiento administrativo del Poder Judicial.** Un denominador común de la estrategia en este campo será la modernización de la administración de la justicia, tanto desde el ángulo del gobierno de la rama como de la gestión en los despachos y la práctica de los procedimientos; la definición de mecanismos eficaces de autogobierno como herramientas de independencia judicial; y sistemas de funcionamiento descentralizado y adiestramiento en administración judicial y prácticas judiciales dentro de un enfoque interdisciplinario. En la misma forma, el desarrollo de instrumentos modernos de planeación, organización, ejecución y control basados en sistemas idóneos y confiables de información estadística, para introducir un manejo gerencial que hoy entra en conflicto con el paralelismo de responsabilidades administrativas y judiciales radicadas en un juez agobiado por una doble carga de tareas que sólo lleva al atraso judicial.

- iii. **Los métodos alternativos de solución de conflictos.** Nuevas formas de aproximación del derecho a la comunidad y a la sociedad civil, para permitir la ocurrencia de arreglos directos, mediación, arbitraje, conciliación y otras formas de desjudicialización y resolución de conflictos. De esa manera se logra reducir el nivel de litigiosidad que ha inundado la acción del Poder Judicial en nuestra región y se estimula un ambiente propicio de seguridad jurídica que reclaman los agentes económicos para la inversión. Allí, el rol llamado a desempeñar por las organizaciones de la sociedad civil es un elemento de gran importancia.
 - iv. **Programas de asistencia y educación legal popular.** Acciones orientadas a sistemas de asistencia y de educación legal popular, para abordar de manera directa los factores de exclusión social que, para el caso de una justicia inaccesible, siempre afectan con más fuerza a los sectores mas deprimidos de la sociedad como es el caso de las mujeres. En efecto, la existencia de sesgo de género afecta las decisiones judiciales especialmente en materia de derecho laboral, de familia y de delitos sexuales. Asimismo, deben legitimarse acciones populares y ciudadanas interpuestas por agentes y organizaciones de la sociedad civil que garanticen la vigencia de los derechos colectivos como el derecho a un ambiente sano.
 - v. **La formación y capacitación del recurso humano involucrado en la modernización de los sistemas de justicia.** El comportamiento y actitud del recurso humano representa un importante complemento de los esfuerzos de actualización normativa, fortalecimiento institucional y de reducción de la litigiosidad que debe caracterizar estos programas. Deberá incluir la comunidad, los estudiantes, las universidades, los profesionales del derecho, las asociaciones y colegios de abogados, los jueces y escuelas judiciales. Ello porque, desde el ángulo tanto de la oferta como de la demanda de servicios, la estructura de incentivos de la práctica judicial ha llevado a usos, costumbres y hábitos que estimulan la ineficiencia de los sistemas de justicia.
 - vi. **La modernización de la infraestructura física.** Su carencia compromete severamente la prestación del servicio, la dignidad en el ejercicio de la función judicial, su eficacia y oportunidad. De la misma forma puede comprender la mejora de los sistemas operativos de los despachos judiciales, la informática jurídica, de gestión y resultados, y aún la modernización de las sedes operativas de los tribunales y juzgados.
 - vii. **La promoción de la seguridad ciudadana.** La inseguridad ciudadana es uno de los problemas más agudos que enfrentan la mayoría de los países de la región. Su tratamiento requiere un enfoque desde diferentes perspectivas. Los programas judiciales pueden contemplar, dentro del sistema judicial y en coordinación con otras dependencias del Estado, acciones tales como reformas penales y penitenciarias, campañas de educación, estadísticas delictivas, capacitación de los órganos de investigación, etc, que actúen sobre las causas inmediatas de la inseguridad ciudadana.
- d. **En la Sociedad Civil**

- 3.12 La modernización del Estado sobre las líneas antes señaladas implica un proceso complementario y recíproco de fortalecimiento de la sociedad civil. Una sociedad civil fuerte es condición necesaria para la vigencia del sistema democrático y para la existencia de un desarrollo sostenido y equitativo. La mayor limitación al fortalecimiento de la sociedad civil en los países de la región radica en la exclusión socioeconómica de vastos sectores de la población y en la precariedad de las instituciones democráticas, y por tanto del pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y políticos de los ciudadanos.
- 3.13 El fundamento de una sociedad civil fuerte es la existencia de oportunidades económicas y de libertades democráticas para todos los ciudadanos. En ese sentido el fortalecimiento de la sociedad civil está vinculado al conjunto de políticas económicas y sociales que promuevan el empleo productivo para hombres y mujeres; el ensanchamiento de la base empresarial, especialmente a través de la formalización y el apoyo técnico y financiero de la pequeña y microempresa; la formación de capital humano; la erradicación de la pobreza; la descentralización; el fortalecimiento de las instituciones democráticas, incluyendo los partidos políticos; la participación de todos los ciudadanos; la protección de los sectores más vulnerables y el establecimiento de un ambiente institucional y normativo que permita el pleno ejercicio de los derechos cívicos. Bajo esta concepción, el fortalecimiento de la sociedad civil forma parte del objetivo central de las políticas de la Octava Reposición de Capital orientadas a promover una estrategia integrada de desarrollo, la modernización del Estado y la consolidación del sistema democrático.
- 3.14 El cambio del papel del Estado implica trasladar a los ciudadanos responsabilidades productivas y de servicios así como de control y participación en la gestión pública. Las responsabilidades de las cuales se desprende el Estado pueden ser asumidas, según los casos, por el sector privado empresarial o por las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), que son expresión organizada de los ciudadanos en diferentes campos de la vida social.
- 3.15 Esta relación entre el Estado y la sociedad civil requiere, sin embargo, de acciones y programas que sin vulnerar su autonomía contribuyan al fortalecimiento de las OSC. El diseño de esos programas depende en parte de la naturaleza y de las actividades que desempeñen las OSC en procura de sus objetivos específicos. Las OSC pueden aglutinarse en cuatro grandes categorías:
- i. **OSC de participación cívica y promoción de intereses sociales:** participan en el manejo de los asuntos públicos y en el control de su desempeño, movilizandose sectores sociales y de opinión pública para tal efecto. Entre estas asociaciones de interés cabe mencionar, entre otras, las que se preocupan de los temas de género, ecológicos, culturales, políticos, de protección de los derechos humanos, los consumidores, las minorías étnicas y los discapacitados.
 - ii. **OSC de prestación de servicios sociales:** participan en la prestación de servicios complementarios en educación, salud, cultura, nutrición, infraestructura, promoción, salubridad,

atención a niños en situación de riesgo, a mujeres y otros sectores especialmente vulnerables.

- iii. **OSC de promoción socio-económica:** promueven y asisten a aquellas unidades de producción que han sido establecidas bajo un criterio social de integración y solidaridad, y no sólo de rentabilidad financiera. Pueden complementarse con el Estado y los sectores empresariales para llevar servicios financieros y técnicos a sectores excluidos de los circuitos formales del mercado y de la acción estatal.
 - iv. **OSC para la promoción de la filantropía de desarrollo:** promueven la captación de recursos y la participación del sector privado en la aportación de recursos financieros y técnicos para alcanzar objetivos de promoción socioeconómica y cultural.
- 3.16 Se requieren, por tanto, programas y acciones específicas orientadas al fortalecimiento de las OSC, tales como: i) la promoción de marcos regulatorios que propicien la asociación y participación de los ciudadanos; ii) la identificación de nuevas formas de entrega de los servicios sociales por medio de los gobiernos locales y las OSC; iii) el fortalecimiento de la capacidad gerencial de las OSC; iv) la promoción de la filantropía y el voluntariado; y, v) el establecimiento de mecanismos de apoyo financiero y técnico para aquellas organizaciones intermedias que promueven la inserción económica de los sectores más vulnerables de la sociedad como es el caso de las mujeres.¹

IV. Consideraciones operativas

- 4.1 El conocimiento del Banco sobre la cultura de la región, el especial diálogo que sostiene con los países y la experiencia que ha acumulado, constituyen una ventaja comparativa para el desarrollo de los programas de modernización del Estado y de fortalecimiento de la sociedad civil según los principios y líneas de acción que se han indicado. A partir de lo anterior, se recomienda que la acción del Banco tome en consideración los siguientes aspectos operacionales:
- a. La incorporación de la temática de la modernización del Estado y del fortalecimiento de la sociedad civil en los estudios de país y en el proceso de programación del Banco. Debe apreciarse que el Banco puede cumplir un importante papel catalítico en la promoción de estos programas, además de transferir recursos y asistencia técnica;
 - b. En la formulación del programa operativo del Banco en este campo, deberá involucrarse a todos los agentes necesarios para garantizar la sustentabilidad de estas operaciones en el largo plazo. La consulta con las organizaciones de la sociedad civil (OSC) es un buen medio para alcanzar un sólido consenso político nacional que

¹ Algunos ejemplos de operaciones del Banco de apoyo a mecanismos institucionales que promuevan la participación de los ciudadanos son, en caso de las mujeres, las cooperaciones técnicas aprobadas para Barbados, Trinidad Tobago y Ecuador, para el fortalecimiento institucional de las oficinas que se ocupan de los asuntos de la mujer.

el cual es necesario para la viabilidad de programas que son de larga maduración y que con frecuencia tratan de conciliar intereses en conflicto. Así el Banco debería contemplar actividades de construcción de consensos (talleres, conferencias, seminarios, estudios, con la más amplia participación plural) como parte de la actividad preparatoria de los programas de modernización del Estado y de fortalecimiento de la sociedad civil;

- c. Si bien las especificidades nacionales y las demandas de los países deben orientar la acción del Banco, deberá tenerse cuidado en la excesiva dispersión en cuanto a la naturaleza de las operaciones, evitando aquellas para las cuales se carece de experiencia, habilidades o personal apropiado;
- d. El uso de una amplia gama de actividades operativas (préstamos de inversión, cooperaciones técnicas, préstamos sectoriales), y la disposición oportuna de recursos de cooperación técnica para las actividades de conceptualización, preparación y diseño especialmente en las etapas iniciales de cada programa.
- e. El Banco deberá disponer de los recursos humanos calificados necesarios para este tipo de operaciones muy complejas en cuanto a su diseño y supervisión. A la vez, la supervisión debe ser más intensa que en las operaciones normales del Banco, tanto para introducir sobre la marcha los cambios que sean necesarios como para retroalimentar, con las lecciones aprendidas, la formulación de nuevas operaciones.
- f. En la formulación de los programas, el Banco puede abrir un diálogo con actores no tradicionales, como son las OSC, las cuales pueden participar por la vía de la subcontratación en la ejecución de proyectos en que las mismas tengan una ventaja comparativa en términos de eficiencia, costo y cobertura. El Banco, en base a unas experiencias pilotos, deberá desarrollar criterios más específicos para decidir la participación de OSC en la ejecución de los proyectos que financie.
- g. Para lo anterior es necesario, entre otras cosas: desarrollar una intensa actividad de investigación y de evaluación de las experiencias, a objeto de establecer las lecciones aprendidas de las mismas; el establecimiento de indicadores de gestión y de resultados en el marco del desempeño institucional que permita medir el progreso obtenido en las operaciones; y diseñar, con el soporte técnico de la Oficina de Evaluación (EVO), un sistema estratégico de desempeño que será usado en las evaluaciones de las operaciones;
- h. El asesoramiento por parte de centros académicos y de investigación existentes dentro y fuera de la región, para aprovechar la experiencia acumulada por diversas instituciones en estos temas e iniciar así la construcción de una red de información, conocimientos y contactos externos en estas materias;
- i. La consolidación de mecanismos de cooperación interinstitucional con otros organismos multilaterales y agencias de cooperación bilateral. Los programas de modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil requieren, con frecuencia, la

cooperación con organismos especializados y/o con mandato y recursos más específicos para abordar algunas de las actividades de esos programas que podrían estar fuera del ámbito de acción del Banco. El reciente convenio de cooperación firmado entre el BID y la OEA es un ejemplo de lo que puede hacerse a través de la coordinación interinstitucional para cubrir campos más amplios de los que el Banco podría hacer por sí solo;

- j. El Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) podría facilitar recursos, a través de sus tres ventanillas, especializadas, para fortalecer y acelerar el proceso de transferencia de actividades responsabilidades económicas del Estado a las OSC y del sector privado;
- k. Debe prestarse especial atención al hecho de que el apoyo técnico para estos programas procede de diversas dependencias dentro del Banco. En este sentido el liderazgo de los Departamentos Regionales es esencial para garantizar la coordinación intrainstitucional, la coherencia y la consistencia técnica de los programas. A su vez, las Representaciones del Banco en los países deberían disponer de los recursos y la flexibilidad para cumplir un rol más intenso en la supervisión de estas operaciones, y para desarrollar un amplio proceso de consultas y coordinación con las organizaciones de la sociedad civil.