

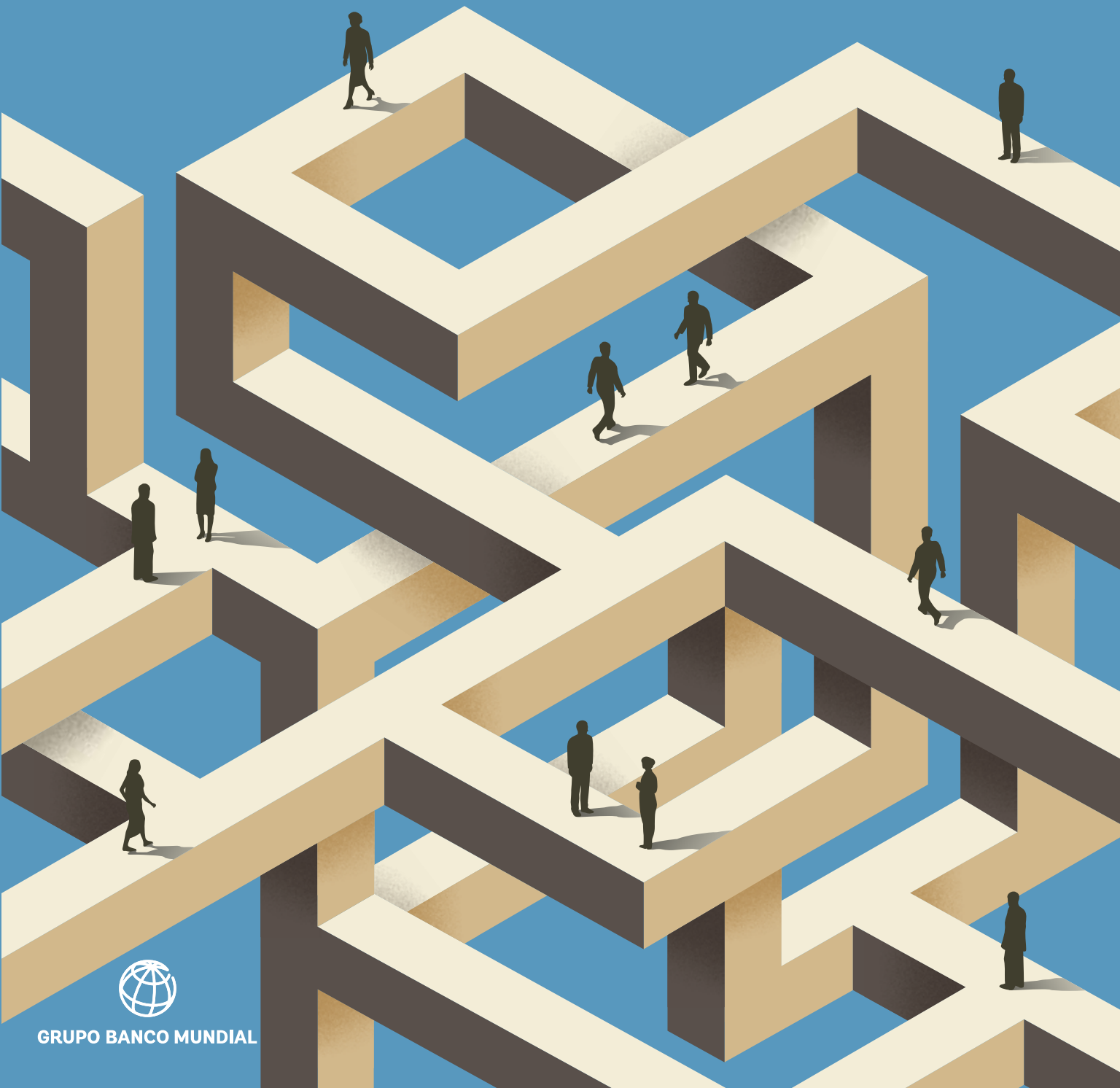
Una publicación emblemática del Grupo Banco Mundial

INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL



# LA GOBERNANZA *y* LAS LEYES

## PANORAMA GENERAL



GRUPO BANCO MUNDIAL

**LA GOBERNANZA**  
*y*  
**LAS LEYES**

**PANORAMA  
GENERAL**





# LA GOBERNANZA y LAS LEYES

## PANORAMA GENERAL



**Este cuadernillo contiene tanto el “Panorama general” como la lista de contenidos del Informe sobre el desarrollo mundial 2017: La gobernanza y las leyes, doi:10.1596/978-1-4648-0950-7. Una vez publicado el libro completo, se podrá consultar la versión en pdf en <https://openknowledge.worldbank.org/>, y se podrán solicitar copias impresas en <http://Amazon.com>. Sírvese utilizar la versión final para citar, reproducir o adaptar el contenido de esta obra.**

© 2017 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial  
1818 H Street NW, Washington DC 20433  
Teléfono: 202-473-1000; sitio web: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Reservados algunos derechos

Esta obra ha sido realizada por el personal del Banco Mundial con contribuciones externas. Las opiniones, interpretaciones y conclusiones aquí expresadas no son necesariamente reflejo de la opinión del Banco Mundial, de su Directorio Ejecutivo ni de los países representados por este. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos que figuran en esta publicación. Las fronteras, los colores, las denominaciones y demás datos que aparecen en los mapas de este documento no implican juicio alguno, por parte del Banco Mundial, sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni la aprobación o aceptación de tales fronteras. Nada de lo establecido en el presente documento constituirá o se considerará una limitación o renuncia a los privilegios e inmunidades del Banco Mundial, los cuales se reservan específicamente en su totalidad.

#### Derechos y autorizaciones



Esta publicación está disponible bajo la licencia Creative Commons de Reconocimiento 3.0 para Organizaciones Intergubernamentales (CC BY 3.0 IGO), <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. Bajo la licencia Creative Commons de Reconocimiento, queda permitido copiar, distribuir, transmitir y adaptar esta obra, incluso para fines comerciales, en las siguientes condiciones:

**Cita de la fuente:** La obra debe citarse de la siguiente manera: Banco Mundial (2017), *Informe sobre el desarrollo mundial 2017: La gobernanza y las leyes*, cuadernillo del “Panorama general”, Banco Mundial, Washington DC. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0 IGO.

**Traducciones:** En caso de traducirse la presente obra, la cita de la fuente deberá ir acompañada de la siguiente nota de exención de responsabilidad: “La presente traducción no es obra del Banco Mundial y no deberá considerarse traducción oficial de dicho organismo. El Banco Mundial no responderá por el contenido ni los errores de la traducción”.

**Adaptaciones:** En caso de que se haga una adaptación de la presente publicación, la cita de la fuente deberá ir acompañada de la siguiente nota de exención de responsabilidad: “Esta es una adaptación de un documento original del Banco Mundial. Las opiniones y los puntos de vista expresados en esta adaptación son exclusiva responsabilidad de su autor o sus autores y no están avalados por el Banco Mundial”.

**Contenido de terceros:** Téngase presente que el Banco Mundial no necesariamente es propietario de todos los componentes de la obra, por lo que no garantiza que el uso de dichos componentes o de las partes del documento que son propiedad de terceros no violará los derechos de estos. El riesgo de reclamación derivado de dicha violación correrá por exclusiva cuenta del usuario. En caso de que se desee reutilizar algún componente de esta obra, será responsabilidad del usuario determinar si debe solicitar autorización y obtener dicho permiso del propietario de los derechos de autor. Como ejemplos de componentes se pueden mencionar los cuadros, los gráficos y las imágenes, entre otros.

**Diseño de portada:** Kurt Niedermeier, Niedermeier Design, Seattle, Washington.

**Diseño interior:** George Kokkinidis, Design Language, Brooklyn, New York, and Kurt Niedermeier, Niedermeier Design, Seattle, Washington.

# Índice

vii Prólogo

ix Agradecimientos

## **1 Panorama general: *Informe sobre el desarrollo mundial 2017: La gobernanza y las leyes***

2 Mejorar la gobernanza es crucial para enfrentar los actuales desafíos del desarrollo

5 Factores determinantes de la eficacia: Compromiso, coordinación y cooperación

12 Factores de cambio: Contestabilidad, incentivos, preferencias y creencias

19 Impulsores del cambio: Negociaciones entre las élites, participación ciudadana e influencia internacional

29 Replanteamiento del papel de la gobernanza en la promoción del desarrollo

32 Cómo leer este informe

33 Notas

34 Bibliografía

39 Contenidos del *Informe sobre el desarrollo mundial 2017*



# Prólogo

Los líderes, las autoridades normativas y los profesionales del desarrollo a menudo temen que las políticas bien intencionadas concebidas para mejorar la vida de sus comunidades no generen los efectos deseados.

La comunidad internacional del desarrollo ya no debería preguntarse: “¿Cuál es la política adecuada?”, sino más bien: “¿Qué es lo que hace que las políticas contribuyan a mejorar la calidad de vida de las personas?”. La respuesta, según el *Informe sobre el desarrollo mundial* de este año, es la gobernanza, entendida como la manera en que los Gobiernos, los ciudadanos y las comunidades interactúan para diseñar y aplicar las políticas.

Este informe se da a conocer en un momento en que el crecimiento y la productividad mundiales siguen disminuyendo, lo que limita los recursos disponibles para ayudar a los más pobres y vulnerables del mundo. No obstante, las demandas de la población en lo que se refiere a servicios, infraestructura e instituciones justas continúan aumentando. Dadas las restricciones que pesan sobre los presupuestos públicos y la asistencia para el desarrollo, es imprescindible que los recursos se utilicen con la mayor eficiencia posible. Esto puede lograrse aprovechando el financiamiento y la competencia de las empresas privadas, trabajando aún más estrechamente con la sociedad civil y redoblando los esfuerzos en la lucha contra la corrupción, uno de los principales obstáculos al desarrollo eficaz y duradero.

Sin embargo, para coordinar los esfuerzos de este conjunto diverso de grupos es necesario definir claramente las funciones y responsabilidades de cada grupo, y contar con reglas eficaces que permitan lograr acuerdos y mantenerlos. Si no se presta mayor atención a la necesidad de fortalecer la gobernanza, los objetivos del Grupo Banco Mundial de poner fin a la pobreza extrema e impulsar la prosperidad compartida, así como la visión transformadora plasmada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, de carácter más amplio, serán inalcanzables.


A partir de amplias consultas e investigaciones realizadas en muchos países durante los últimos 24 meses, en este informe se hace hincapié en la importancia del compromiso, la coordinación y la cooperación, las tres funciones básicas necesarias para garantizar que las políticas generen los resultados previstos. Asimismo, se ofrece un marco útil para abordar y resolver los desafíos a los que se enfrentan nuestros asociados. Específicamente, se analiza de qué manera puede lograrse que las políticas destinadas a incrementar la seguridad, el crecimiento y la equidad sean más eficaces, abordando para ello los factores subyacentes de la gobernanza.

Adoptando una perspectiva que va más allá de los problemas de implementación tradicionales, como la capacidad limitada del Estado, se lleva a cabo un análisis más profundo para entender cómo individuos y grupos con distintos grados de poder e influencia negocian las opciones de políticas, la distribución de los recursos y las formas en que ellos mismos pueden modificar las reglas.

Como muestra el informe, el cambio positivo es posible. Si bien las iniciativas de reforma deben ser impulsadas por los grupos locales, la comunidad internacional puede jugar un papel activo a la hora de respaldar estos esfuerzos. En particular, debemos garantizar que, en el futuro, nuestra asistencia para el desarrollo fomente la dinámica fundamental que promueve un desarrollo más eficaz y sostenible.



Espero que las ideas presentadas en este informe ayuden a los países, sus comunidades, las instituciones de desarrollo y los donantes a materializar nuestro objetivo común de poner fin a la pobreza extrema e impulsar la prosperidad compartida.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Kim', with a large, sweeping flourish extending to the right.

Jim Yong Kim  
Presidente  
Grupo Banco Mundial

# Agradecimientos

Este informe fue elaborado por un equipo dirigido por Luis Felipe López-Calva y Yongmei Zhou. Los autores principales de los capítulos fueron Edouard Al-Dahdah, David Bulman, Deborah Isser, Marco Larizza, Ezequiel Molina, Abla Safir y Siddharth Sharma. También formaron parte del equipo principal Kimberly Bolch, Lidia Ceriani, Samantha Lach, Bradley Larson, Annamaria Milazzo y Evgenia Pugacheva. El equipo de producción y logística a cargo del informe estuvo integrado por Brónagh Murphy y Jason Victor. Mart Kivine se ocupó de las relaciones con los asociados y brindó asesoramiento y apoyo estratégicos para la movilización de recursos. Stephen Commins proporcionó apoyo y asesoramiento en relación con la consulta pública sobre la tercera versión preliminar. El equipo recibió invalorable asistencia en materia de investigación por parte de Yanina Eliana Domenella, Simona Ross y Hari Subhash. La dirección general de la labor estuvo a cargo de Kaushik Basu, Shanta Devarajan e Indermit Gill. Se agradecen también los comentarios y las sugerencias de Paul Romer.

El equipo recibió orientación de un panel de asesoramiento integrado por Pranab Bardhan, el Dr. Boediono, Mauricio Cárdenas, Francis Fukuyama, Avner Greif, Rebeca Grynspan, Tarja Halonen, Joel Hellman, Karuti Kanyinga, Karl Ove Moene, Benno Ndulu, James Robinson, Tharman Shanmugaratnam y Xixin Wang.

Asimismo, el equipo desea agradecer el generoso apoyo brindado para la preparación del informe por el Departamento de Asuntos Mundiales de Canadá, los Ministerios de Relaciones Exteriores de Finlandia, Noruega y Suecia, el Organismo Francés de Desarrollo, la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), el Programa Conocimientos para el Cambio y el Fondo Fiduciario Nórdico.

Se organizaron reuniones de consulta en Alemania, Argentina, Chile, China, Colombia, España, Estados Unidos, Estonia, Filipinas, Finlandia, Francia, Ghana, India, Italia, Kenya, México, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, Tanzania, Tayikistán, Uruguay y Viet Nam, a las que asistieron participantes de muchos otros países. El equipo desea agradecer a todos los que participaron en estos eventos por sus valiosos comentarios y sugerencias.

Por otro lado, se celebraron consultas bilaterales y multilaterales con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco de Desarrollo de América Latina, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Comisión Europea, la Corte Internacional de Justicia, el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, la GIZ, el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania, el Organismo Francés de Desarrollo, el Organismo Noruego de Cooperación para el Desarrollo, el Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, y el Programa de las Naciones para el Desarrollo.

El equipo se reunió también con representantes de grupos de estudio y organizaciones de la sociedad civil, a saber: Afrobarometer, la Alianza Mundial para una Mayor Responsabilidad Social, el Centro de Estudios Espinosa Yglesias, el Centro para el Constitucionalismo Mundial, Civicus, el Fondo de Alianza para la Transparencia, la Fundación Berghof, la Fundación Eurasia, la Iniciativa para el Estado de Derecho del Colegio de Abogados de Estados Unidos, el Instituto de La Haya

para la Justicia Mundial, el Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz, el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, el Instituto Internacional de Oslo para la Investigación de la Paz, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, el Instituto Mexicano para la Competitividad, InterAction, México, ¿Cómo Vamos?, OpenGov Hub, Oxfam Reino Unido, el programa Innovaciones para Sociedades Exitosas de la Universidad de Princeton, el Proyecto de Opinión Pública de América Latina, Transparencia Internacional, y Transparencia Mexicana.

Las conclusiones iniciales del informe se analizaron también en diversas conferencias y talleres, como las reuniones anuales de 2015 de la Asociación Americana de Ciencia Política; la Conferencia Anual del Banco Mundial 2015 sobre África: Cómo Hacer Frente a los Conflictos y las Situaciones de Fragilidad en África, organizada por la Universidad de California en Berkeley; la Conferencia Anual del Banco Mundial 2015 sobre Economía del Desarrollo; el XXVIII Congreso Anual de la Sociedad Italiana de Economía Pública, Gobernanza y Desarrollo: El Caso de las Empresas con Conexiones Políticas en Europa y Asia Central (en colaboración con la Oficina del Economista Principal del Banco Mundial, Europa y Asia central); la conferencia Implementación del ODS 16: ¿Una Versión Mejorada de la Buena Gestión Institucional o Nuevas Oportunidades para Apoyar la Gestión Democrática?, organizada por el Instituto Alemán de Desarrollo; la Semana Internacional de la Sociedad Civil 2016; la Conferencia Internacional Desigualdad: Tendencias, Causas y la Política de Distribución (2016), organizada por la Fundación Friedrich Ebert Stiftung; el Taller Internacional de Políticas sobre la Gobernanza y las Leyes, organizado por la GIZ; la reunión de la Comunidad de Práctica Pensar y Trabajar Políticamente organizada en 2016 por el Fondo Carnegie para la Paz Internacional; el simposio sobre derecho Cuentas Claras: Gobernabilidad para el Crecimiento con Equidad en América Latina y el Caribe (en colaboración con la Oficina del Economista Principal del Banco Mundial, América Latina y el Caribe); la Semana de la Ley, la Justicia y el Desarrollo del Banco Mundial 2015, y la Conferencia Académica de World Justice Project sobre Estado de Derecho, Estado de No Derecho y Orden Social, organizada por la Universidad de Stanford. Muchas universidades patrocinaron diversos eventos para presentar comentarios sobre el informe, a saber: la Universidad Ateneo de Manila, la Universidad Cornell, la Universidad de Beijing, la Universidad de Columbia, la Universidad de Derechos y Ciencias Políticas de China Oriental, la Universidad de la República (Montevideo), la Universidad de Leiden, la Universidad de los Andes (Bogotá), la Universidad de Oxford, la Universidad Renmin y la Universidad Torcuato Di Tella (Buenos Aires).

Antes de enviar la versión preliminar del informe al Directorio del Banco Mundial, se realizó una consulta pública sobre la tercera versión preliminar. El equipo publicó dicha versión en Internet y se contactó específicamente con un conjunto de asociados clave en la comunidad del desarrollo para solicitarles su opinión. Posteriormente, recibió e incorporó los comentarios, las críticas y las sugerencias de los miembros de la sociedad civil, los círculos académicos y los grupos de estudio.

Nancy Morrison fue la editora principal del informe. Sabra Ledent se ocupó de la corrección, Bruce Ross-Larson proporcionó orientaciones sobre la edición y Kurt Niedermeier fue el diseñador gráfico principal. Phillip Hay, Mikael Reventar, Anushka Thewarapperuma y Roula Yazigi orientaron al equipo acerca de la estrategia de comunicación y difusión. Agradecemos especialmente a Mary Fisk, Patricia Katayama, Stephen Pazdan y la División de Publicaciones del Banco Mundial. Expresamos también nuestro agradecimiento a Vivian Hon, Surekha Mohan, Dirk Peterson y Claudia Sepúlveda por haberse ocupado de la coordinación.

Este informe se basa en documentos de antecedentes, notas y aportes para los artículos destacados preparados por Izak Atiyas, Sheheryar Banuri, Paolo Belli, Jürgen René Blum, Carles Boix, Tessa Bold, Alejandro Bonvecchi, Sarah Botton, Laurent Bouton, Juan Camilo Cárdenas Campo, Fernando Carrera, Francesco Caselli, Gonzalo Castañeda, Micael Castanheira, Simon Commander, Aline Coudouel, Manuel Eisner, Thomas Fujiwara, Scott Gates, Garance Genicot, Gaël Giraud, Alfredo González-Reyes, Helene Grandvoininnet, Ruth Guillén, Stéphane Hallegatte, Sébastien Hardy, Michael Jarvis, Patricia Justino, Daniel Kaufmann, Mushtaq H. Khan, Jenni Klugman, Sarwar Lateef, Étienne Le Roy, Andrei Levchenko, Brian Levy, Stéphanie Leyronas, Staffan Lindberg, Anna Lührmann, Ellen Lust, Nora Lustig, Yasuhiko Matsuda, Frédéric Maurel,

Valeriya Mechkova, Jonathan Mellon, Alina Mungiu-Pippidi, Hamish Nixon, Ragnhild Nordas, Håvard Mogleiv Nygård, Daniel Oto-Peralías, Tiago Peixoto, Doug Porter, Franck Poupeau, Peter Reuter, Halsey Rogers, Dominique Rojat, Diego Romero, Martin Schmidt, Fredrik Sjoberg, Michael Stanley, Håvard Strand, Shawn Tan, Benno Torgler, Trang Thu Tran, John Wallis, Michael Walton, Leonard Wantchekon y Michael Watts.

Durante varias rondas de revisiones de los distintos capítulos, el equipo recibió el asesoramiento especializado de Carles Boix, François Bourguignon, Francesco Caselli, Deval Desai, Avinash Dixit, Manuel Eisner, Thomas Fujiwara, Patrick Heller, Patricia Justino, Philip Keefer, Herbert Kitschelt, Andrei Levchenko, Brian Levy, María Ana Lugo, Rohini Pande, Doug Porter, Nigel Roberts, Carlos Scartascini, Brian Tamanaha, John Wallis, Leonard Wantchekon y Michael Watts.

El equipo quiere también expresar su agradecimiento a las siguientes personas por sus valiosas observaciones, opiniones y colaboración: Sakuntala Akmeemana, Martin Ardanaz, Omar Arias, Kathleen Beegle, Paolo Belli, Samuel Berlinski, David Bernstein, Robert Beschel, Bella Bird, Jürgen René Blum, Tessa Bold, Laurent Bouton, Miriam Bruhn, James Brumby, Hassane Cisse, Denis Cogneau, Walter Cont, Cristina Corduneanu, Aline Coudouel, Shanta Devarajan, Quy-Toan Do, Eduardo Engel, Peter Evans, Francisco Ferreira, Chloe Fevre, Deon Filmer, Varun Gauri, Tom Ginsburg, Markus Goldstein, Álvaro González, Duncan Green, Zahid Hasnain, Arturo Herrera, Joan Serra Hoffman, Robert Hunja, Ravi Kanbur, Daniel Kaufmann, Asmeen Khan, Mushtaq H. Khan, Stuti Khemani, Rachel Kleinfeld, Stephen Knack, Stefan Kossoff, Aart Kraay, Paul Lagunes, Sylvie Lambert, Ellen Lust, Nora Lustig, Syed A. Mahmood, Martha Martínez Licetti, Magdy Martínez-Solimán, Yasuhiko Matsuda, Sebastián Mazzuca, Nicolas Menzies, Samia Msadek, Gerardo Munck, Alina Mungiu-Pippidi, Kaivan Munshi, Makau Mutua, Roger Myerson, Ambar Narayan, Sara Nyman, Thiago Peixoto, Andre Portela, Gaël Raballand, Vijayendra Rao, Martin Ravallion, Nathaniel Reilly, Bob Rijkers, Daniel Rogger, Joe Saba, Audrey Sacks, Renaud Seligman, Mitchell Seligson, Harris Selod, Giancarlo Spagnolo, Jan Svejnar, Rob Talierno, Jeff Thindwa, Florencia Torche, Benno Torgler, Dominique van de Walle, Nicolas van de Walle, Andrés Villaveces, Lorena Vinuela, Michael Walton, Deborah Wetzel y Alan Whaites.

Muchas otras personas, tanto del Grupo Banco Mundial como de otras entidades, aportaron comentarios valiosos, realizaron otras contribuciones y participaron en reuniones de consulta. El equipo quiere agradecer a: Sophie Adelman, Om Prakash Agarwal, Yayha Amir, Armando Ardila, Robert Bates, Verónica Baz, Radia Benamghar, Najy Benhassine, Luis Benveniste, Alexandra C. Bezeredi, Deepak Bhatia, Denis Biseko, Helena Bjuremalm, Eduardo Bohórquez, Francesca Bomboko, Sarah Botton, Carter Brandon, Michael Bratton, Chiara Bronchi, László Bruszt, Ruxandra Burdescu, David Calderón, Claudia Calvin, Oscar Calvo-González, Juan Camilo Cárdenas Campo, Enrique Cárdenas, Kevin Carey, Tom Carothers, Michael Chege, Donald Clarke, Roland Clarke, Pedro Conceição, Jill Cottrell, Philipp Dann, Bill Dorotinski, Alain Durand Lasserre, Ute Eckertz, Yara Esquivel, Mike Falke, Frederico Finan, Luis Foncerrada, Harald Fuhr, Bernard Funck, Yash Ghai, Frederick Golooba-Mutebi, Kristóf Gosztonyi, Donald Green, Jane Guyer, Gillian Hadfield, Jeffrey Hammer, Lucia Hanmer, Tazeen Hasan, Finn Heinrich, Hans-Joachim Heintze, Rogelio Gómez Hermsillo, Benjamin Herzberg, Ingrid-Gabriela Hoven, Alan Hudson, William Hurst, Gabriela Inchauste, Edna Jaime, Michael Jarvis, Melise Jaud, Erik Jensen, Melissa Johns, Patrick Keuleers, Anouar Ben Khelifa, Hannah Kim, Francis Kiwanga, Stephan Klasen, Anne-Lise Klausen, Verena Knippel, Matthias Kötter, David D. Laitin, George Larbi, Margaret Levi, Alberto Leyton, Doris Likwelile, Stefan Lindemann, Kathy Lindert, Mariana Llanos, Ernesto López Córdoba, Anna Lührmann, Christian Lund, Bentley MacLeod, Beatriz Magaloni, Alexander Makulilo, Ernest Mallya, Sumit Manchanda, Richard McAdams, David McKenzie, Craig Meisner, Rudolf Mellinghoff, Mauricio Merino, Edward Miguel, Omar Mohamed, Rui Monteiro, María Elena Morera, Fred Mufulukye, Ana María Muñoz, Mike Mushi, Per Norlund, Silas Olang, Virginia Oliveros, Jan Michiel Otto, Juan Pardinas, Haydeé Pérez Garrido, Guillermo Perry, Lant Pritchett, Christine Qiang, Balakrishnan Rajagopal, Rita Ramalho, Juan Mauricio Ramírez,

Juliana Ramírez, Viridiana Ríos, Christophe Rockmore, Carlos Rodríguez-Castelán, Lourdes Rodríguez-Chamussy, César Rodríguez Garavito, Halsey Rogers, Gérard Roland, Pallavi Roy, Eliana Rubiano, Elizabeth Ruppert Bulmer, Caroline Sage, Indhira Santos, Phillip Shelkens, Animesh Shrivastava, Dumitru Socolan, Michael Stanley, Albrecht Stockmayer, Håvard Strand, Harold Sunguisa, Hani Syed, Miguel Székely Pardo, Attilio Tagalile, Will Taylor, Fletcher Tembo, Katy Thompson, Charles Undeland, Deus Valentine, Ingrid van Engelshoven, Roberto Vélez Grajales, Eric Verhoogen, Andrea Vigorito, Tara Vishwanath, Anya Vodopyanov, Stefan Voigt, George Mukundi Wachira, Waly Wane, Fredrick O. Wanyama, Asbjorn Wee, Barry Weingast, Jennifer Widner, George O. William, Oliver Williamson, Michael Woolcock, World Bank 1818 Society, Kaifeng Yang, Abdulqawi Ahmed Yusuf y Davide Zucchini. Agradecemos especialmente a Rogier van den Brink por las valiosas conversaciones que mantuvimos en Manila y por llamar nuestra atención sobre la labor en materia de gestión fiscal que se está llevando a cabo en Mongolia, así como por la mención de la película *Amka and the Three Golden Rules* (Amka y las tres reglas de oro), a la que hacemos referencia en el capítulo 2.

Si bien el equipo ha procurado ser exhaustivo, pide disculpas a las personas y las organizaciones que hayan sido involuntariamente omitidas de esta lista y expresa su gratitud a todos los que contribuyeron a la elaboración de este informe.

# Panorama general

## PANORAMA GENERAL

# Informe sobre el desarrollo mundial 2017: La gobernanza y las leyes

En los últimos 20 años, los indicadores socioeconómicos han mejorado notablemente en todo el mundo. La rápida difusión de la tecnología y el mayor acceso al capital y a los mercados mundiales han permitido alcanzar tasas de crecimiento económico que antes eran inconcebibles, y ayudado a sacar de la pobreza a más de 1000 millones de personas. Sin embargo, esos mayores flujos también han resultado en un aumento de la desigualdad, tanto dentro de los países como más allá de sus fronteras, así como en una mayor vulnerabilidad frente a las tendencias y los ciclos económicos mundiales. En efecto, si bien la distribución mundial del capital, el trabajo, la tecnología y las ideas ha ayudado a muchos países y a muchas personas a avanzar, hay regiones y poblaciones que parecen haber quedado rezagadas y aún enfrentan violencia, un crecimiento lento y limitadas oportunidades de progreso.

A medida que las ideas se difunden y los recursos se distribuyen a una velocidad cada vez mayor por todos los países, abundan las soluciones de política para promover un mayor avance. Sin embargo, a menudo no se adoptan las políticas que deberían generar resultados positivos en términos de desarrollo, o estas no se aplican de manera adecuada o con el tiempo terminan siendo contraproducentes. Si bien la comunidad dedicada a la promoción del desarrollo ha centrado en gran medida la atención en conocer *qué* políticas e intervenciones se requieren para obtener mejores resultados, se ha prestado mucha menos atención a saber *por qué* esos enfoques arrojan tan buenos resultados en algunos contextos, pero no logran generar resultados positivos en otros entornos.

## Mejorar la gobernanza es crucial para enfrentar los actuales desafíos del desarrollo

En definitiva, para abordar los desafíos que enfrentan actualmente los países en desarrollo —deficiencias en

la prestación de servicios, violencia, reducción en las tasas de crecimiento, corrupción y la “maldición de los recursos naturales”, por nombrar algunos— es preciso replantearse el proceso de interacción entre actores estatales y no estatales para formular y aplicar las políticas, es decir, lo que en este informe se denomina gobernanza (recuadro 1). Considérense algunos casos recientes que han captado la atención mundial.

*La construcción del Estado en Somalia y Somalilandia.* Somalia, uno de los países más frágiles del mundo, ha sido devastado por la violencia durante más de dos décadas. Los ataques de insurgentes y los conflictos regionales han impedido el surgimiento de un Estado centralizado con un monopolio sobre el uso legítimo de la fuerza. Las facciones beligerantes, muchas de las cuales cuentan con sus propias fuentes regionales de poder, han sido incapaces de establecer un pacto creíble que determine la conformación y las responsabilidades del Estado central. En cambio, Somalilandia, región autónoma de Somalia —una zona con tensiones similares entre tribus y clanes—, ha experimentado 20 años de estabilidad y desarrollo económico tras una conferencia de clanes realizada en 1993 que reunió a líderes de los sectores tanto modernos como tradicionales, institucionalizando con éxito estos clanes y a los ancianos en órganos de gobierno formales.

*La lucha contra la corrupción y la “maldición” de los recursos naturales en Nigeria.* En 2010, apenas un año después de una década de abundancia, con ingresos extraordinarios como resultado de los elevados precios del petróleo, Nigeria solicitaba apoyo presupuestario a sus socios de desarrollo. Desde una perspectiva a largo plazo, no está claro qué proporción de la riqueza de Nigeria derivada del petróleo se ha ahorrado para invertir en el futuro, si bien en 2011 se creó un fondo soberano de riqueza para atender estas preocupaciones. Según un exgobernador del Banco Central, el país ha perdido miles de millones de dólares a causa de la corrupción en la empresa nacional de petróleo. En efecto, datos de 2015 de la encuesta de Afrobarometer indican que el 78 % de los nigerianos considera que el Gobierno “está haciendo las cosas mal

En definitiva, para abordar los desafíos que enfrentan actualmente los países en desarrollo es preciso replantearse el proceso de interacción entre actores estatales y no estatales para formular y aplicar las políticas, es decir, lo que en este informe se denomina gobernanza.

## Recuadro 1. ¿Qué se entiende por gobernanza?

A los efectos del presente informe, la gobernanza es el proceso de interacción entre actores estatales y no estatales para formular y aplicar políticas en el marco de un conjunto determinado de reglas formales e informales que moldean el poder y son moldeadas por este<sup>a</sup>. En el informe, el poder se define como la habilidad de ciertos grupos y personas para lograr que otros actúen en beneficio de los intereses de dichos grupos y personas, y para conseguir resultados específicos<sup>b</sup>.

Según el contexto, los actores pueden establecer un Gobierno como un conjunto de instituciones (término utilizado en la literatura

para denotar organizaciones y reglas) estatales formales que aplican y hacen cumplir las políticas. Igualmente, dependiendo del contexto, los actores estatales desempeñan un papel de mayor o menor importancia con respecto a los actores no estatales, como las organizaciones de la sociedad civil o los grupos de presión empresariales. Además, la gobernanza ocurre en diferentes niveles: órganos internacionales, instituciones estatales a nivel nacional, organismos de Gobiernos locales, y asociaciones comunitarias o empresariales. A menudo, estas dimensiones se superponen, creando una compleja red de actores e intereses.

Fuente: Equipo a cargo del *Informe sobre el desarrollo mundial 2017*.

- a. La definición general de *gobernanza* que se emplea en este informe es compatible con la definición institucional del Banco Mundial, que pone énfasis en las instituciones formales y en el papel de los actores estatales.
- b. Dahl (1957); Lukes (2005).

para combatir la corrupción”. En definitiva, el contexto institucional fue incapaz de salvaguardar los ingresos derivados de la explotación de los recursos naturales para reducir la volatilidad fiscal y promover condiciones macroeconómicas propicias para la inversión a largo plazo. Varios países han demostrado que este tipo de “maldición de los recursos naturales” —la paradoja de que los países con abundantes recursos naturales tienen un menor ritmo de crecimiento y obtienen peores resultados en términos de desarrollo que los países que no cuentan con tales recursos— puede evitarse mediante la aplicación de políticas económicas y fiscales eficaces.

*El crecimiento en China y los desafíos que se plantean.* Durante cuatro décadas, China —un país que ha ido integrando cada vez más su economía a la economía mundial— creció a tasas de dos dígitos y logró sacar de la pobreza a más de 700 millones de personas. Este exitoso crecimiento económico es bien conocido. Sin embargo, según muchos indicadores de uso habitual, durante este período el clima institucional de China parecería no haber cambiado. ¿Implica esto que las instituciones no revisten importancia para el crecimiento? La respuesta es negativa. Más bien, un análisis más profundo del proceso de desarrollo de ese país muestra lo que estos indicadores no miden: las decisiones de política adaptativa y la capacidad del Estado que hicieron posible el éxito económico fueron facilitadas por profundos cambios de los mecanismos de rendición de cuentas y liderazgo colectivo. La experiencia china pone de relieve la necesidad de prestar más atención a la manera en que funcionan las instituciones y menos a la forma específica que estas adoptan. Entretanto, en la actualidad, China enfrenta una ralentización del crecimiento. Para mantener un ritmo de crecimiento rápido se requieren incentivos para hacer la transición a un modelo de crecimiento más centrado en el ingreso de las empresas en el mercado, mediante la competencia y la innovación. En muchos países de ingreso mediano, esta transformación se ha

visto obstaculizada por los actores que se beneficiaron del crecimiento inicial y que tienen escasos incentivos para unirse a coaliciones que impulsan más reformas. De cara al futuro, habrá que afrontar estos desafíos en materia de gobernanza.

*Los barrios marginales y la exclusión en las ciudades de India.* El desarrollo urbano a partir de una planificación coordinada y de inversiones por parte de coaliciones de urbanizadores, burócratas, ciudadanos y políticos puede traducirse en ciudades que sean centros de crecimiento, innovación y productividad. Los planificadores pueden ayudar a asegurar que la infraestructura cumpla las exigencias de inversionistas que buscan maximizar la renta derivada del uso del suelo; de empresas que necesitan conectividad con sus consumidores, empleados y otras firmas, y de ciudadanos que quieren tener acceso a los servicios y al empleo. Sin embargo, muchas ciudades no cumplen estas promesas. En India, los enormes barrios marginales urbanos —alrededor de 49 000, según el último recuento, con decenas de millones de habitantes— representan la incapacidad de compaginar las inversiones públicas y la zonificación con las necesidades de un conjunto diverso de electores urbanos. Las ciudades mal diseñadas, donde las inversiones se han asignado en forma ineficaz, cuentan con limitada conectividad entre las viviendas, un sistema de transporte accesible y los servicios públicos, impulsando a los trabajadores a establecerse en asentamientos informales, a menudo en zonas periféricas. Muchos urbanizadores y políticos han explotado el sistema para generar rentas en beneficio propio, y esta forma de desarrollo urbano sin ninguna coordinación ha impedido a las ciudades alcanzar su pleno potencial de crecimiento y se ha traducido en extensos barrios marginales donde la mayor parte de los habitantes carecen de servicios básicos.

*Reclamo de mejores servicios en Brasil.* En 2013, el mundo fue testigo de cómo en las calles de Brasil estallaron las protestas contra la calidad de los servicios públicos



—transporte, educación y salud— a medida que se acercaba el Campeonato de la Copa Mundial de la Federación Internacional de Fútbol Asociación (FIFA). El país había experimentado un período de 12 años de crecimiento incluyente y sostenido, durante el que más de 30 millones de personas habían logrado salir de la pobreza y se había fortalecido la clase media. Esas mismas clases medias que aportaron con sus impuestos a la prestación de servicios públicos ahora exigían una mejor calidad y cobertura de dichos servicios, incluidas las “normas de la FIFA” para las escuelas del país. ¿Por qué se produjo este cambio? Históricamente, el contrato social de Brasil ha sido fragmentado. Los pobres recibían servicios públicos de mala calidad, mientras las clases media y alta recurrían a servicios privados y, en consecuencia, no estaban dispuestas a aportar al sistema fiscal. Paradójicamente, la creación de una clase media más amplia y la reducción de la pobreza aumentaron la percepción de injusticia a medida que la nueva clase media esperaba recibir servicios públicos de mejor calidad a cambio de sus contribuciones.

*El brexit y el creciente descontento con la integración económica.* En junio de 2016, los ciudadanos del Reino Unido votaron a favor de la salida de la Unión Europea. Las consecuencias económicas para el país en particular y para Europa en general se han convertido en motivo de incertidumbre en los círculos políticos. Sin embargo, el descontento con la integración económica y política no

es exclusivo de esta región. En países de todo el mundo, los partidos populistas han hecho campaña contra el comercio y la integración, y algunos de ellos han obtenido éxitos electorales sin precedentes. A menudo, esos partidos sacan provecho de la creciente sensación de enajenación y exclusión de los procesos decisivos que tienen los ciudadanos, así como de la impresión cada vez mayor de oportunismo por parte de ciertos grupos. Incluso en países que indudablemente se han beneficiado de la integración, la desigualdad en la distribución de dichos beneficios y la percepción de ineficacia de la “representación” han llevado a muchos ciudadanos a cuestionar el *statu quo*, lo cual podría tener consecuencias para la cohesión social y la estabilidad.

¿Qué tienen en común estos ejemplos? En este informe se parte del supuesto de que todos los países comparten un conjunto de objetivos de desarrollo: reducir al mínimo la amenaza de violencia (*seguridad*), promover la prosperidad (*crecimiento*) y garantizar que la prosperidad sea compartida (*equidad*), protegiendo la sostenibilidad del proceso de desarrollo para las generaciones futuras (recuadro 2). Sin embargo, las políticas no siempre generan los resultados esperados en término de desarrollo. Como se muestra en los ejemplos antes señalados, en el mundo real se producen contradicciones. Somalia es un Estado frágil, mientras que Somalilandia parece estar obteniendo buenos resultados. Nigeria tiene abundancia de recursos, pero sigue siendo

## Recuadro 2. ¿Gobernanza para qué? Para lograr los objetivos de seguridad, crecimiento y equidad

Muchos aspectos de la gobernanza encierran valor en sí mismos —es decir, tienen un valor intrínseco—, en particular, el concepto de libertad. En términos económicos, la libertad puede considerarse como un conjunto de oportunidades efectivamente accesibles para todos y, por consiguiente, el desarrollo puede entenderse como “la remoción de diversos tipos de falta de libertad” (privación de oportunidades), privaciones que disminuyen la capacidad de las personas de ejercer “su acción razonada”<sup>a</sup>. Por fundamental que sea un valor intrínseco como la libertad, su valor instrumental también reviste importancia debido a la “eficacia de ciertos tipos particulares de libertad para promover otros tipos de libertad”<sup>b</sup>. Estas relaciones positivas son lo que los economistas denominan complementariedades. En este informe se reconoce el valor intrínseco de diversas dimensiones de la gobernanza, así como el concepto de desarrollo como libertad positiva, y también su valor instrumental para alcanzar un desarrollo equitativo.

En este informe, el análisis comienza desde un punto de vista normativo según el cual a toda sociedad le preocupa e importa liberar a sus miembros de la constante amenaza de violencia (*seguridad*), promover la prosperidad (*crecimiento*), y la forma en que se comparte esa prosperidad (*equidad*). También se parte del

supuesto de que las sociedades aspiran a alcanzar estas metas de una manera ambientalmente sostenible. En consecuencia, en este informe, la gobernanza se evalúa en términos de su efectividad para producir estos resultados.

Este planteamiento se corresponde con la transición de un diálogo basado en ideologías a uno basado en ideales que se ha producido en la comunidad internacional del desarrollo en las últimas décadas. El establecimiento de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) en 2000 y la reciente ratificación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) por los países miembros de las Naciones Unidas son ejemplos de los esfuerzos por fijar metas comunes para el progreso social y económico. El ODS 16 propugna el fomento de la “paz, justicia e instituciones sólidas” y está relacionado explícitamente con la gobernanza. No obstante, como se sostiene en este informe, más allá del valor intrínseco del ODS 16, este también tiene un importante valor instrumental, ya que su consecución contribuirá al logro de todos los demás ODS. De hecho, para alcanzar todos los objetivos de desarrollo será necesario comprender cabalmente la gobernanza a fin de adoptar políticas más eficaces.

*Fuente:* Equipo a cargo del *Informe sobre el desarrollo mundial 2017*.

a. Sen (1999, xii).

b. Sen (1999, xii).

un país de ingreso mediano bajo. China creció con rapidez, pese a que muchas de sus instituciones fundamentales no se modificaron. India ha experimentado crecimiento, pero no puede controlar la propagación de los barrios marginales. En Brasil, el crecimiento ha sido incluyente, pero, en la actualidad, el país enfrenta protestas generalizadas de la clase media. Gran Bretaña, si bien registraba un nivel de desempleo bajo, decidió salirse de la Unión Europea. El elemento común en todas estas contradicciones parecen ser las deficiencias en materia de gobernanza: sigue habiendo políticas ineficaces; no se opta por políticas eficaces, mientras que, en algunos casos, mecanismos institucionales poco ortodoxos generan resultados positivos. En consecuencia, ¿qué factores determinan la eficacia de las políticas?

## Factores determinantes de la eficacia: Compromiso, coordinación y cooperación

A menudo, cuando las políticas y las soluciones técnicas no logran los resultados previstos, el fracaso se explica por las fallas institucionales y la solución que se suele proponer consiste en “mejorar” o fortalecer las instituciones. Sin embargo, como lo demuestran diversos ejemplos en todo el mundo, son muchos los tipos de mecanismos institucionales y trayectorias que pueden hacer posible el desarrollo, en tanto que, con frecuencia, “mejores prácticas” no surten efecto. En algunos casos, el progreso acelerado ocurre de modo repentino, aparentemente en forma imprevista. Debido a esta diversidad de vías y riesgos, es fundamental poner de manifiesto los factores que determinan la eficacia de las políticas. En este informe se identifican el *compromiso* (*credibilidad*), la *coordinación* y la *cooperación* como las tres funciones centrales de toda institución que son necesarias para garantizar que las reglas y los recursos generen los resultados esperados<sup>1</sup>.

### Forma versus función: Factores determinantes de la eficacia de las políticas

**Compromiso.** Establecer compromisos creíbles permite a los actores apoyarse en la estabilidad de las políticas para poder calibrar su propio comportamiento en consecuencia. Lograr la congruencia de las políticas a lo largo del tiempo no es tarea fácil. Las circunstancias cambian, los objetivos de las políticas pueden extenderse más allá del ciclo político, y los recursos pueden ser insuficientes, todo lo cual puede cambiar los incentivos para modificar las políticas elegidas inicialmente. En consonancia con la teoría económica de los contratos incompletos, las políticas requieren mecanismos de compromiso efectivos para garantizar su credibilidad.

Considérese, por ejemplo, la seguridad (pilar del desarrollo sostenible). La seguridad se basa fundamentalmente en la credibilidad de los acuerdos. ¿Son las

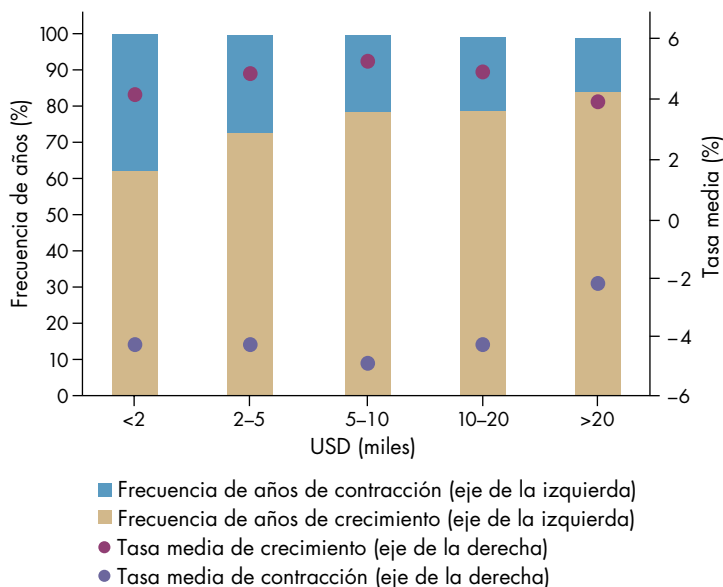
partes en conflicto capaces de llegar a acuerdos creíbles para renunciar a la violencia y depositar en el Estado el monopolio del uso legítimo de la fuerza? En Somalilandia se ha llegado a un compromiso creíble mediante el establecimiento de mecanismos institucionales que ofrecen suficientes incentivos a todos los grupos clave para actuar conforme a las reglas. El compromiso es creíble porque todas las partes pueden salir perdiendo si alguna de ellas se retracta de esos mecanismos. En Somalia, en cambio, pese a varios esfuerzos de construcción del Estado patrocinados a nivel internacional, existen grupos polarizados que continúan creyendo que es mejor mantener su propio poder o formar distintas alianzas con otros grupos que conferir el monopolio de la violencia a un Estado central. ¿Por qué razón? Porque, en gran medida, la índole de los acuerdos y de los mecanismos institucionales propuestos no han logrado actuar como mecanismos de compromiso eficaces. Cuando el compromiso con los pactos establecidos no es creíble, las partes adversarias abandonan la mesa de negociaciones y prevalece la violencia: las facciones beligerantes pueden dar marcha atrás en los acuerdos de paz, los responsables de las políticas pueden incumplir las promesas de transferir recursos a los grupos o regiones descontentos, los litigantes pueden desacatar las sentencias judiciales o la Policía puede cometer abusos contra los ciudadanos en lugar de protegerlos.

También es esencial un compromiso creíble con las políticas que promueven el crecimiento y los derechos a la propiedad para garantizar la estabilidad macroeconómica y posibilitar el crecimiento. Según datos recientes, en la mayoría de los casos el crecimiento a largo plazo no se deriva de episodios de crecimiento acelerado —como se suele pensar—, sino que proviene de países que no se contraen en respuesta a una crisis económica o un conflicto violento (gráfico 1). Para que haya crecimiento debe existir un entorno en el que las empresas y las personas físicas se sientan seguras de invertir sus recursos en actividades productivas. Este compromiso puede adoptar diversas formas. Durante el despegue de China en la década de 1980, el exitoso crecimiento obedeció a una promesa que se hizo a los Gobiernos locales, a las empresas privadas y a los agricultores de las zonas rurales en el sentido de que podrían apropiarse de las ganancias que obtuvieran. Así, se estableció un compromiso creíble, a pesar del carácter incipiente de las medidas orientadas a garantizar la protección de los derechos formales a la propiedad privada. En cambio, en Nigeria el marco institucional no ofrecía el compromiso necesario para salvaguardar los ingresos provenientes de la extracción de recursos naturales que permitieran respaldar el desarrollo a largo plazo. En el contexto nigeriano, donde se registraba una percepción negativa de la corrupción, la aplicación de reglas fiscales consideradas como “mejores prácticas” y que habían surtido efecto en otros escenarios no constituyó un compromiso creíble porque los funcionarios gubernamentales se vieron superados por intereses a corto plazo. Por ejemplo, los gobernadores de los estados, al no tener certeza de que aún habría recursos disponibles en el futuro, tenían incentivos para gastarlos de inmediato.

Establecer compromisos creíbles permite a los actores apoyarse en la estabilidad de las políticas para poder calibrar su propio comportamiento en consecuencia.

## Gráfico 1. En el crecimiento a largo plazo no importa tanto la rapidez del avance, sino el no tropezar en el camino

Frecuencia de los años de crecimiento y contracción, y tasas medias de crecimiento por PIB per cápita



Fuentes: Equipo a cargo del Informe sobre el desarrollo mundial 2017, a partir de Wallis (2016), con datos tomados de Penn World Table, versión 8.0 (Feenstra, Inklaar y Timmer [2015]).

Nota: En el gráfico se muestra el PIB per cápita real (precios constantes: series empalmadas). En primer lugar, los países se clasifican por categorías de ingreso en función de sus ingresos en 2000, medidos en dólares estadounidenses de 2005. Las tasas medias de crecimiento anual son el promedio aritmético simple de todos los años y de todos los países de la categoría de ingresos, sin ponderar. La muestra está formada por 141 países respecto de los cuales se dispone de datos desde, por lo menos, 1970 en adelante.

**Coordinación.** Sin embargo, no basta con un compromiso creíble; también hace falta coordinación. Con respecto a la inversión y la innovación, las empresas y las personas físicas deben creer que otros también invertirán para actuar en consecuencia. Las instituciones pueden ayudar a resolver las fallas del mercado coordinando las decisiones de inversión y las expectativas de los participantes en dichos mercados. Durante décadas ha existido la idea de que la ausencia de coordinación de las actividades de inversión puede conducir al subdesarrollo<sup>2</sup>. Considérese el caso en que las fábricas en gran escala son más eficientes, pero invertir en ellas no resulta rentable para las empresas en forma individual, a menos que estas inviertan simultáneamente en un grupo. Tal vez el tamaño del mercado sea demasiado pequeño para justificar grandes inversiones, a menos que todas las industrias se expandan en conjunto, abriendo mercados unas a otras. En tal situación, hay dos resultados —o equilibrios— posibles. El primero es que ninguna empresa invierta en fábricas en gran escala, y los niveles de eficiencia sigan siendo bajos. El segundo resultado, más favorable, es que las empresas sean capaces de coordinar una transición simultánea a una producción eficiente en gran escala. Estos problemas de coordinación pueden ocurrir en muchos contextos, tales como el financiamiento, la adopción de tecnología, la innovación, los conglomerados industriales y la planificación urbana<sup>3</sup>.

En India, la falta de coordinación entre los planificadores urbanos, los promotores inmobiliarios y los políticos locales ha impedido un diseño eficiente de las zonas urbanas y, con ello, que muchas ciudades puedan cumplir sus respectivos roles para aumentar el crecimiento.

**Cooperación.** Por último, para que las políticas sean eficaces en lograr un desarrollo equitativo se requiere cooperación, en particular la disposición de los ciudadanos a contribuir a la generación de bienes públicos y no aprovecharse de los esfuerzos de otros. La medida en que las sociedades pueden garantizar oportunidades para todas las personas depende de su capacidad de invertir en la prestación de servicios de alta calidad, como salud, educación y conectividad, y de asegurar el acceso a oportunidades económicas. Para que esas inversiones se materialicen, hay que generar y redistribuir recursos. En efecto, ningún país de ingreso alto ha conseguido mejorar la equidad sin una tributación y gasto público considerable orientados a proteger a las personas ante una crisis (como las enfermedades o el desempleo) y a reducir las disparidades en términos de bienestar en una misma generación y entre generaciones<sup>4</sup>. Además, para que las personas obtengan rentabilidad de tales inversiones, necesitan tener acceso a oportunidades económicas en la edad adulta, especialmente acceso a oportunidades que les permitan utilizar el capital humano que han adquirido. Para que un país pueda recaudar los impuestos necesarios para financiar inversiones en bienes públicos, sus ciudadanos deben estar dispuestos a cumplir y cooperar. La cooperación aumenta con el compromiso, porque para ampliar las oportunidades y poder tener reglas del juego equitativas también es necesario que la aplicación de las leyes sea creíble y sistemática.

A veces, las sociedades experimentan un quiebre en lo que respecta a la cooperación. Por ejemplo, en Brasil, cuyos ciudadanos se organizaron para exigir servicios públicos de mejor calidad, se produjo un problema que es común en muchos países: la fragmentación de un contrato social. En tales casos, la mala calidad de la prestación de servicios impulsa a las clases medias altas a demandar servicios privados, lo que a su vez reduce su disposición a cooperar tributariamente y a contribuir a la provisión de bienes públicos, es decir, se crea un ciclo perverso. En otras ocasiones, los actores que podrían verse afectados por las políticas pueden quedar excluidos del proceso de diseño de estas, lo que hace disminuir los incentivos para cooperar y debilita el acatamiento de dichas políticas. Una de las razones que llevaron al Reino Unido a votar a favor del *brexit* y condujeron al surgimiento de partidos populistas en países avanzados que pusieron en tela de juicio una mayor integración fue una percepción inducida en el sentido de que los organismos de integración, como la Unión Europea, estaban participando en la toma de decisiones tecnocráticas y excluyentes, y de que algunos países se estaban beneficiando de manera desproporcionada con los acuerdos.

El *compromiso*, la *coordinación* y la *cooperación* son, por lo tanto, funciones institucionales esenciales para la eficacia de las políticas y, con ello, para que estas puedan lograr resultados en materia de desarrollo (cuadro 1)<sup>5</sup>. Sin embargo, estos tres aspectos solo se pueden

## Cuadro 1. Tres funciones institucionales fundamentales para la eficacia de las políticas: compromiso, coordinación y cooperación

Función	Ejemplos de la importancia de estas funciones
Compromiso	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las autoridades responsables de la toma de decisiones pueden querer gastar los ingresos extraordinarios ahora en lugar de ahorrarlos para que otros los gasten en el futuro.</li> <li>Los políticos pueden resistirse a mantener políticas que han surtido efecto y optar por otras que estén asociadas a sus respectivas agrupaciones políticas.</li> <li>Los proveedores de servicios públicos pueden ejercer presión para renegociar las condiciones de sus contratos en beneficio propio, a sabiendas de que la suspensión de los servicios tiene un elevado costo político.</li> </ul>
Coordinación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se induce la inversión y la innovación cuando las personas creen que otros también invertirán.</li> <li>La estabilidad financiera depende de lo que se piense acerca de la credibilidad de las políticas; las fallas de coordinación comprenden, por ejemplo, el pánico bancario, situación en que todos creen que el resto se precipitará a retirar sus depósitos.</li> <li>Las leyes sirven de punto de referencia para que las personas se comporten de cierta manera, como la convención de conducir por el lado derecho de la calzada.</li> </ul>
Cooperación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las personas tienen incentivos para aprovecharse o comportarse en forma oportunista: por ejemplo, no pagar impuestos y, al mismo tiempo, beneficiarse de servicios públicos financiados por otras personas (que sí los pagan).</li> <li>Algunos actores que podrían verse afectados por las políticas pueden quedar excluidos del proceso de diseño de estas, lo que debilita su acatamiento y provoca fragmentación.</li> </ul>

Fuente: Equipo a cargo del Informe sobre el desarrollo mundial 2017.

materializar eficazmente si se dan ciertas condiciones. En este informe se propone un marco analítico que permite comprender mejor la manera en que la gobernanza puede ayudar a lograr estas funciones para promover resultados en términos de desarrollo.

### Quando no basta con tener voluntad política: Poder, negociación y la arena de negociación de las políticas

En este informe se sostiene que las instituciones cumplen tres funciones fundamentales que aumentan la eficacia de las políticas al servicio del desarrollo: posibilitar un *compromiso* creíble, inducir la *coordinación* y aumentar la *cooperación*. Entonces, ¿cómo se explica la gran frecuencia con que las políticas resultan ineficaces en esas tareas? Una respuesta habitual entre los profesionales en la materia es que las políticas adecuadas existen, están listas para ser aplicadas, pero lo que falta es la voluntad política en el ámbito nacional. En este informe se sostiene que los responsables de la toma de decisiones —las élites<sup>6</sup>— pueden tener los objetivos correctos y, sin embargo, ser incapaces de aplicar las políticas adecuadas porque ello pondría en riesgo el equilibrio existente, el actual equilibrio de poder. En consecuencia, el equilibrio en la distribución de poder en la sociedad puede condicionar los tipos de resultados que se deriven del compromiso, la coordinación y la cooperación.

En definitiva, la eficacia de las políticas depende no solo de cuáles políticas se elijan, sino de *cómo* se eligen y llevan a la práctica. La formulación de políticas y su aplicación suponen una negociación entre diversos actores. El escenario en el que se adoptan decisiones (sobre políticas) es la *arena de negociación de las políticas*, es decir, el espacio en el cual diferentes grupos y actores interactúan y negocian sobre aspectos del ámbito público, y en el que los acuerdos concertados también generan, en su momento, cambios en las reglas formales (las leyes). Este

es el escenario en el que la gobernanza se pone de manifiesto<sup>7</sup>. La arena de negociación de las políticas puede ser de nivel local, nacional, internacional y supranacional. Puede ser formal (Parlamentos, tribunales, organizaciones intergubernamentales, organismos gubernamentales), tradicional (consejos de ancianos) o informal (acuerdos bajo la mesa, redes de amiguismo).

Quiénes negocian en esta arena de negociación de las políticas y el grado de éxito que logran en estas negociaciones lo determinan el *poder* relativo que ostenten los actores, la habilidad de dichos actores para ejercer influencia sobre los demás a través del control de los recursos, la amenaza de violencia o la persuasión a partir de las ideas (*poder de facto*), así como las propias reglas vigentes (*poder de jure*), o por intermedio de estas. En la arena de negociación de las políticas, el poder se expresa por la habilidad de los grupos y las personas para hacer que otros actúen en beneficio de los intereses de dichos grupos y personas, y para obtener resultados específicos. El poder puede ser un facilitador fundamental de la eficacia de las políticas, o un factor limitante de esta (recuadro 3).

La distribución del poder es un elemento fundamental de la manera en que opera la arena de negociación de las políticas. Durante el proceso de negociación, la desigualdad de la distribución del poder —*asimetría de poder*— puede influir en la eficacia de las políticas. La asimetría de poder no es necesariamente perjudicial y, en realidad, puede ser un medio para lograr eficacia, por ejemplo, a través de la delegación de facultades. En cambio, las manifestaciones negativas de las asimetrías de poder se reflejan en la captura, el clientelismo y la exclusión.

### Las asimetrías de poder y su efecto en la seguridad, el crecimiento y la equidad

*Exclusión.* Una manifestación de las asimetrías de poder —la *exclusión* de personas y grupos de la arena de negociación de las políticas— puede revestir particular

### Recuadro 3. La idea de poder y el poder de las ideas

En su *Teoría general del empleo, el interés y el dinero*, el economista británico John Maynard Keynes señalaba que “las ideas de los economistas y filósofos políticos, tanto cuando son correctas como erróneas, tienen más poder de lo que comúnmente se entiende. De hecho, el mundo está dominado por ellas”<sup>a</sup>. La noción de cómo las ideas pueden influir de manera fundamental en las trayectorias históricas ha sido objeto de estudio por mucho tiempo por los científicos sociales, no solo desde la perspectiva de la ideología y la cultura, sino también desde el punto de vista del “emprendimiento cultural”<sup>b</sup>. Sin embargo, es importante distinguir dos maneras específicas —no exhaustivas pero fundamentales— en que las ideas influyen en la formulación de las políticas y su eficacia: las ideas en tanto conocimiento y las ideas como un medio para moldear preferencias y creencias.

Desde la perspectiva de las ideas en tanto conocimiento, en las últimas décadas, el debate sobre políticas se ha visto influenciado por los principios del “fortalecimiento de la capacidad” en la forma de intercambio de conocimientos y difusión de las “mejores prácticas”. Las ideas en tanto conocimiento indudablemente son importantes para mejorar la eficacia de las políticas y aumentar la capacidad para cumplir los compromisos específicos que estas entrañan.

Pero las ideas también moldean las preferencias y creencias. Keynes concluyó su análisis de las ideas señalando que “los hombres prácticos, que se creen exentos de cualquier influencia intelectual, son usualmente esclavos de algún economista difunto.

[...] Pero tarde o temprano, son las ideas, y no los intereses creados, las que son peligrosas para bien o para mal”. En el siglo XVIII, la ley de Hume establecía que no es posible inferir un enunciado normativo (como una prescripción de política) a partir de uno positivo (observación de los hechos) en ausencia, como supuesto, de una idea normativa. Las prescripciones de política basadas en los hechos aún requieren alguna noción normativa, es decir, una idea de fondo. En reconocimiento de la importancia de las ideas, en este informe se analiza la pertinencia de moldear las preferencias y las creencias como una vía para entender el proceso de negociación de las políticas.

Fue Eric Wolf quien, en 1999, destacó la importancia de comprender el poder y las ideas como complemento para entender la dinámica social<sup>c</sup>. En efecto, siguiendo a Michel Foucault, Wolf sostiene que la habilidad de moldear las creencias de otros es un medio para suscitar una acción de otra persona, acción que, de otra manera, esa otra persona no habría realizado. Por lo tanto, la habilidad de hacer que otros actúen en beneficio de los intereses de un actor o para conseguir un resultado específico —que es precisamente la definición de poder en el contexto de este informe— está estrechamente relacionada con la noción de las ideas en tanto creencias.

La dicotomía entre ideas (ideología y cultura) y poder como factor determinante primordial de la dinámica social es, en consecuencia, falsa. La idea de poder no puede entenderse sin tomar seriamente en cuenta el poder de las ideas.

Fuente: Equipo a cargo del *Informe sobre el desarrollo mundial 2017*.

a. Keynes (1936, 383).

b. Por ejemplo, véase en Mokyr (2005) un análisis de los “orígenes intelectuales del crecimiento económico moderno”.

c. Wolf (1999). Véase también Barrett, Stokholm y Burke (2001).

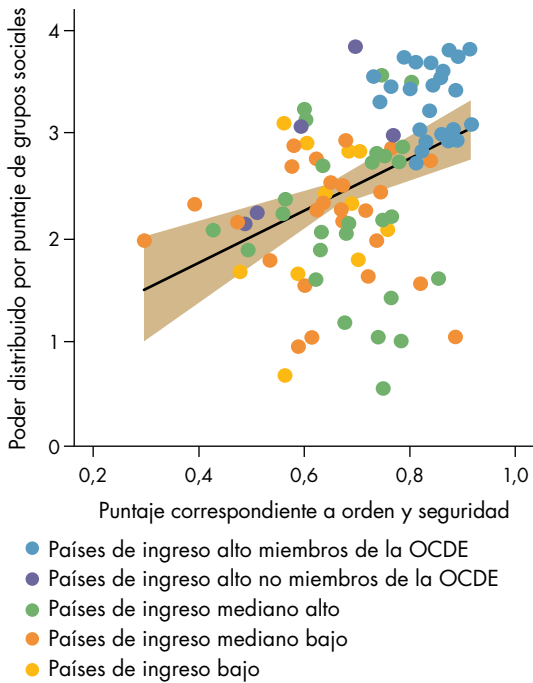
importancia para la seguridad (gráfico 2). Cuando se excluye de la arena de negociación de las políticas a actores poderosos, la violencia puede convertirse en la forma preferida —y racional— en que ciertas personas y ciertos grupos persigan sus intereses, como en el caso de Somalia. La exclusión puede derivar en negociaciones fallidas entre los participantes en la arena de negociación (por ejemplo, cuando fracasan las conversaciones de paz entre facciones opuestas o cuando los contrincantes no logran llegar a un acuerdo).

La exclusión puede manifestarse en la falta de acceso a las instituciones, a los recursos y a los servicios del Estado y, a menudo, se da a lo largo de líneas divisorias relacionadas con la identidad. La distribución de poder entre grupos étnicos, medida por su acceso al poder central del Estado, es un firme predictor de conflictos violentos a nivel nacional (ya sea por la vía de la represión por parte del Estado o de la rebelión contra este)<sup>8</sup>. Análisis estadísticos entre países a partir del conjunto de datos de Ethnic Power Relations de 1945 a 2005 indican que los Estados que excluyen a una gran proporción de la población en razón de su origen étnico tienen más probabilidades de enfrentar rebeliones armadas<sup>9</sup>. La existencia

de normas que excluyen a ciertos grupos, como las mujeres y las minorías, de la arena de negociación donde se arreglan las diferencias tiende a reforzar las asimetrías de poder y a perpetuar la obtención de resultados poco equitativos e inseguros<sup>10</sup>.

**Captura.** Una segunda manifestación de las asimetrías de poder —la habilidad de los grupos influyentes de “capturar” las políticas en beneficio de sus propios intereses concretos— ayuda a entender la eficacia (o ineficacia) de las políticas para promover el crecimiento a largo plazo. En la década de 1990, por ejemplo, algunos de los grupos industriales más grandes de Indonesia tenían fuertes lazos con el presidente Suharto<sup>11</sup>. Entre 1995 y 1997, en varias ocasiones circularon rumores acerca del estado de salud del presidente Suharto. En cada uno de esos episodios, mientras más cercanos al presidente estaban los grupos industriales, más disminuía el valor de sus acciones (gráfico 3). Los efectos de la captura pueden ser muy onerosos para una economía. Las empresas que tienen conexiones políticas pueden conseguir un trato preferencial en la regulación de las actividades comerciales y elevar las barreras regulatorias para el ingreso de nuevos participantes en el mercado; por ejemplo, a través del

**Gráfico 2. Una mejor distribución de poder se asocia a resultados positivos en materia de seguridad**



Fuentes: World Justice Project, Índice del Estado de Derecho 2015, factor 5, "Orden y seguridad" (que consta de "El delito está efectivamente controlado"; "Los conflictos civiles son efectivamente limitados"; "La población no recurre a la violencia para el resarcimiento de reclamos personales"); V-Dem, versión 6 (que consta de "Poder distribuido por grupos sociales", en que un puntaje 0 indica que un grupo social tiene el monopolio del poder político, y un puntaje 4 indica que los grupos sociales tienen el mismo poder político).

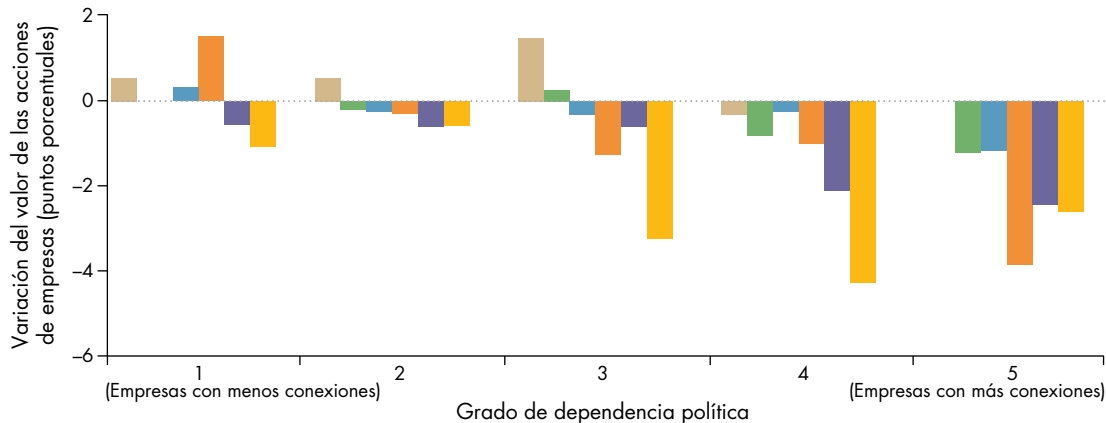
Nota: OCDE = Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

acceso a préstamos, la flexibilización de los requisitos para la obtención de permisos, subsidios a la energía o barreras a las importaciones. Ese trato preferencial puede sofocar la competencia y derivar en una asignación inadecuada de los recursos, en detrimento de la innovación y la productividad. Entre 1966 y 2002, las empresas que gozaban de conexiones políticas en Pakistán recibieron un 45 % más de créditos gubernamentales que las demás empresas, aun cuando fueran menos productivas y tuvieran tasas de morosidad 50 % más altas. Habida cuenta de la diferencia de productividad entre las empresas, el costo anual de la mala asignación del crédito podría haber llegado al 1,6 % del producto interno bruto (PIB)<sup>12</sup>.

Si bien las economías pueden crecer en ausencia de cambios fundamentales en gobernanza, la sostenibilidad de dicho crecimiento está eventualmente en riesgo. Considérese el caso de los países aparentemente estancados en las "trampas del desarrollo". Al contrario de lo que predicen muchas teorías del crecimiento, los países de ingreso bajo e ingreso mediano no muestran una tendencia a converger hacia los países de ingreso alto. Los datos comprobados indican que los países de todos los niveles de ingreso corren peligro de que se estanque el crecimiento. ¿Qué frena a algunos países para no hacer la transición a una estrategia de crecimiento más adecuada cuando sus estrategias vigentes han perdido fuerza? Salvo unas pocas excepciones, el asesoramiento en materia de políticas para estos países se ha centrado en las causas inmediatas de la transición, como la eficiencia de la asignación de recursos o la modernización industrial. Sin embargo, el verdadero problema puede tener causas políticas: los actores poderosos que se beneficiaron durante una etapa inicial o la etapa actual de crecimiento (como la de crecimiento basado en la acumulación de factores) pueden resistirse al cambio a otro modelo de

**Gráfico 3. El valor de las conexiones políticas: Indonesia en los tiempos del presidente Suharto**

Mientras más cercanos al presidente estaban los grupos industriales, más disminuía el valor de sus acciones cuando circulaban rumores acerca del estado de salud del mandatario



Enfermedades de Suharto: ■ 1995: 30 de enero al 1 de febrero ■ 1996: 29 de abril ■ 1996: 26 de julio  
■ 1995: 21 de abril ■ 1996: 4 al 9 de julio ■ 1997: 1 al 3 de abril

Fuente: Fisman (2001), gráfico 1.

crecimiento (como uno basado en la competencia y la innovación en un proceso de “destrucción creativa”). Estos actores pueden ejercer influencia para capturar las políticas en beneficio de sus propios intereses. En el recuadro 4 se presenta un ejemplo de los problemas políticos que plantea la transición a una estrategia de crecimiento diferente (una que esté relacionada con la inversión en la sostenibilidad ambiental).

*Clientelismo.* Una tercera manifestación de la asimetría de poder es el *clientelismo*, estrategia política que se caracteriza por la entrega de bienes materiales a cambio de apoyo electoral<sup>13</sup>. Esta estrategia resulta útil para comprender por qué las políticas que buscan promover la equidad a menudo resultan ineficaces. Si bien dichas políticas podrían ser beneficiosas para el crecimiento en el mediano y el largo plazo, pueden también perjudicar los intereses de grupos específicos, en particular, en el corto plazo. Los afectados por este tipo de iniciativas

pueden inquietarse por la posibilidad de perder fuentes de ingresos o de ver reducida su influencia relativa, por lo que pueden intentar obstaculizar la adopción o la implementación de dichas políticas. Cuando una sociedad presenta niveles elevados de desigualdad, esta se muestra también en las diferencias en la capacidad de los diversos grupos para influir en el proceso de formulación de políticas, lo que perpetúa a su vez la inequidad. El clientelismo lleva al quiebre de los compromisos con los objetivos programáticos de largo plazo, situación en la cual la rendición de cuentas termina poniéndose en venta.

El clientelismo puede influir en la adopción y la implementación de políticas principalmente de dos maneras. En el primer tipo de entorno clientelístico, se distorsiona la relación entre los funcionarios públicos y los votantes. En lugar de generarse una dinámica en la que el funcionario es agente del votante, quien a su

#### Recuadro 4. ¿Por qué algunas personas quisieran poner luz roja cuando escuchan hablar de “crecimiento verde”?

“El crecimiento verde consiste en lograr que los procesos de crecimiento sean eficientes en el uso de los recursos, menos contaminantes y más resilientes, sin que se reduzca necesariamente su ritmo”<sup>a</sup>. Por diversas razones, la conservación del medio ambiente también es beneficiosa para el crecimiento económico y el desarrollo a largo plazo. La producción económica depende de la reserva de recursos naturales y de la calidad del medio ambiente (el “capital natural”). Las estrategias para un crecimiento verde pueden aumentar el capital natural al evitar la degradación ambiental. La protección del medio ambiente también puede contribuir indirectamente al crecimiento al corregir fallos del mercado. Por ejemplo, una política que aborde los fallos del mercado que provocan congestión urbana puede mejorar la calidad del aire e incrementar la productividad en las zonas urbanas. Un crecimiento más ecológico también puede aumentar directamente el bienestar al mejorar la calidad del aire y el agua.

Sin embargo, la transición a estrategias de crecimiento más ecológicas podría suponer costos a corto plazo para algunos grupos de la sociedad. Considérese el caso de los fertilizantes orgánicos. El uso de dosis de fertilizantes más pequeñas y más focalizadas (un planteamiento “verde”) es mejor para el medio ambiente en el largo plazo, pero los fertilizantes convencionales son menos costosos y más fáciles de usar. Malawi afrontó este problema en 2005 cuando, para hacer frente a la inseguridad alimentaria, introdujo un subsidio a los fertilizantes para los pequeños agricultores dedicados al cultivo del maíz. El uso intensivo de fertilizantes convencionales resultó en un aumento inmediato de la producción agrícola. Sin embargo, como no sería fácil para los pequeños agricultores adoptar fertilizantes

más orgánicos y prácticas más ecológicas, los esfuerzos orientados a eliminar el subsidio a los fertilizantes convencionales podrían perjudicar a los productores de maíz durante algunos años<sup>b</sup>.

Pudiera ser que los grupos que llevan las de perder en el corto plazo con la adopción de políticas de crecimiento verde tengan una influencia desproporcionada sobre la arena de negociación de las políticas y, en consecuencia, estén en condiciones de bloquear las reformas y debilitar el compromiso. Dado que los costos están concentrados y muchos de los beneficios derivados de las tecnologías más limpias son intangibles y dispersos, los posibles perdedores con dichas reformas probablemente estén en mejores condiciones de organizarse. También pueden conformar un sólido grupo de electores. Por ejemplo, el programa de fertilizantes de Malawi ha sido popular entre los pequeños agricultores, que constituyen un grupo de electores importante. A veces, el cambio a estrategias de crecimiento más ecológicas puede entrañar pérdidas para grupos de consumidores y empresas influyentes. Por ejemplo, en 2010 Sudáfrica anunció un ambicioso plan para enfrentar el cambio climático que reduciría la proporción de energía eléctrica generada por centrales a carbón en un país donde el suministro de electricidad es insuficiente y el carbón es una fuente de energía relativamente abundante. Pese a que fue recortado al cabo de un año, el plan ha sido rechazado por los consumidores, los sindicatos y las empresas, particularmente las de los sectores de la minería y la industria pesada<sup>c</sup>. Como lo demuestran estos ejemplos, al diseñar políticas de crecimiento verde se debe tener en cuenta la resistencia que podrían oponer los actores que llevan las de perder en el corto plazo.

Fuentes: Hallegatte y otros (2012); Resnick, Tarp y Thurlow (2012).

a. Hallegatte y otros (2012).

b. Resnick, Tarp y Thurlow (2012).

c. Resnick, Tarp y Thurlow (2012).

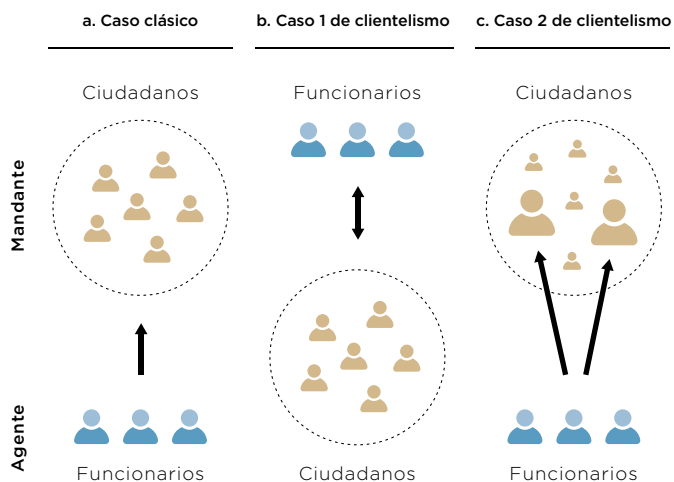
vez controla y sanciona al agente (gráfico 4, panel a), la interacción se convierte en una negociación en la que el político “compra” votos a cambio (usualmente) de beneficios de corto plazo, como transferencias o subsidios (gráfico 4, panel b)<sup>14</sup>. Estas negociaciones suelen ser más frecuentes cuando las personas conceden mayor valor al presente que al futuro (preferencia temporal). Los pobres y los sectores desfavorecidos son particularmente vulnerables a este tipo de intercambio: debido a que sus necesidades son apremiantes, sus tasas de descuento del beneficio futuro son más altas que las de los grupos en mejor situación económica y pueden cambiar su voto por algún beneficio inmediato. En el segundo tipo de entorno clientelístico, los políticos se muestran receptivos a los grupos con mayor influencia, por ejemplo, favorecen los intereses de los sindicatos docentes por sobre los de los estudiantes (gráfico 4, panel c). Esto ocurre cuando los funcionarios gubernamentales (incluidos los prestadores de servicios públicos) dependen del apoyo de ciertos grupos para su supervivencia política.

Los costos de esta disfunción pueden ser elevados. A cambio del apoyo político, los prestadores de servicios quizá extraigan rentas mediante el desvío de recursos públicos o minimicen sus esfuerzos a través del ausentismo o la provisión de servicios de baja calidad, o incurran en prácticas corruptas, perjudicando la prestación de servicios como educación, salud o infraestructura. Cuando los grupos encargados de brindar servicios cooperan a los políticos, el control o la sanción de estos prestadores deja de ser creíble, lo que conduce a un bajo nivel de compromiso en la provisión de servicios de calidad. Un experimento realizado en Kenia ilustra esta situación: se comparó el impacto de los docentes por contrato en iniciativas manejadas por organizaciones no gubernamentales (ONG) y en intervenciones dirigidas por el Gobierno. Los puntajes de las pruebas se incrementaron solo en las intervenciones a cargo de las ONG, lo que indica que estas entidades resultaban más creíbles que el Gobierno en la aplicación de sanciones (el despido)<sup>15</sup>. Cuando se rompe sistemáticamente el compromiso, las personas pueden perder los incentivos para cooperar, y algunos grupos quizá decidan salirse del sistema exigiendo servicios privados y buscando la forma de evitar contribuir a la prestación de bienes públicos<sup>16</sup>. En los entornos de clientelismo, por lo general, la recaudación impositiva es baja y los Estados ofrecen pocos bienes públicos, lo que socava la actividad económica y la tributación futura.

### ¿Mejores prácticas o prácticas más convenientes? Revisión del concepto de “la mejor práctica” desde la perspectiva de la negociación

La comunidad del desarrollo ha centrado sus iniciativas de reforma principalmente en el diseño de soluciones alineadas con las llamadas mejores prácticas y en el fortalecimiento de la capacidad necesaria para implementarlas. La capacidad, a menudo considerada un requisito para la eficacia de las políticas, es, sin duda, importante y, en muchos casos, representa incluso una limitación

**Gráfico 4. Beneficiarios, agentes y clientes: La rendición de cuentas en venta**



Fuentes: Equipo a cargo del Informe sobre el desarrollo mundial 2017, a partir de los trabajos del Banco Mundial (2003), y de Khemani y otros (2016).

Nota: Las flechas indican quién se muestra receptivo a quién.

fundamental. En un determinado momento, puede considerarse como un acervo. La decisión sobre el modo y el lugar en que se emplea esa capacidad, sin embargo, es también producto de un proceso de negociación. Aun cuando se cuente con la capacidad física y administrativa necesaria, es posible que las políticas resulten de todos modos ineficaces si los grupos que disponen del suficiente poder de negociación no tienen incentivos para implementarlas. Un ejemplo es el de la escasa inversión en capacidad estadística en África, que limita la posibilidad de verificar la eficacia de las políticas (recuadro 5). Asimismo, las estructuras de poder existentes pueden verse reforzadas por las normas sociales predominantes, que modelan la conducta de forma persistente<sup>17</sup> y pueden fortalecer o socavar la eficacia de las políticas.

Por lo tanto, quizá no baste con invertir en capacidad. Para diseñar políticas dirigidas a incrementar la seguridad, el crecimiento y la equidad es necesario comprender cuál es el equilibrio de poder entre los diversos participantes. En presencia de actores poderosos que pueden obstaculizar o socavar la aplicación de políticas, es posible que aquellas iniciativas que resultan óptimas desde el punto de vista estrictamente económico (la mejor opción) no sean las políticas óptimas aplicables (las que constituyen una segunda opción pero son viables). Aun cuando resulte practicable, la implementación de políticas económicas que, desde una perspectiva estática, parecen ser las mejores puede generar resultados más perjudiciales para la sociedad si dichas políticas afectan el equilibrio de poderes de forma negativa. Por ejemplo, cuando las empresas capturan los Gobiernos y la desigualdad es grande, es posible que los sindicatos sean la única manera de la que disponen los trabajadores para resolver su problema de acción colectiva<sup>18</sup>, aun cuando la



## Recuadro 5. Es necesario incrementar los incentivos para la recopilación de datos sobre el desarrollo

Durante años, la comunidad del desarrollo ha invertido fuertemente en el fortalecimiento de la capacidad estadística de África, tanto con el aporte de recursos económicos como de conocimientos especializados. Los resultados, sin embargo, han sido desalentadores<sup>a</sup>. Muchos países de la región aún no producen los datos suficientes para hacer el seguimiento de condiciones económicas tales como la pobreza, la desigualdad y la prestación de servicios. Como resultado, crece la demanda de dinero y de medidas de fortalecimiento de la capacidad para resolver este problema. Y sin embargo, se olvida que para desarrollar capacidad estadística es necesario establecer los incentivos políticos adecuados.

En muchos países, dichos incentivos llevan a quienes están en el poder a evitar invertir en el fortalecimiento de la capacidad

o a socavarla activamente. Ciertas élites de los países africanos consideran que los sistemas de datos de alta calidad son una herramienta que podría usar la oposición para auditar su desempeño. En consecuencia, tienen incentivos para establecer oficinas estadísticas débiles o partidistas, con un personal conformado por seguidores políticos, no por expertos técnicos<sup>b</sup>. Pero desde luego, esta práctica no es exclusiva de África. El argumento que aboga por utilizar la capacidad existente es tan válido como el que propone fortalecerla. En América Latina, región reconocida por su capacidad para recopilar datos, hay varios casos en los que la dinámica política condujo al debilitamiento de la credibilidad de las estadísticas oficiales<sup>c</sup>.

Fuente: Equipo a cargo del *Informe sobre el desarrollo mundial 2017*.

a. Devarajan (2013).

b. Beegle y otros (2016).

c. *The Economist* (2012); Noriega (2012); Roitberg y Nagasawa (2016).

representación no sea perfecta. En estos casos, la aprobación de una ley que permita flexibilizar los contratos de trabajo puede hacer mermar el número de afiliados del sindicato y dar lugar a mayor desigualdad, lo que a su vez puede perpetuar el poder de los grupos con mayores recursos<sup>19</sup>.

## Factores de cambio: Contestabilidad, incentivos, preferencias y creencias

Desde la perspectiva de las asimetrías de poder, los esfuerzos dirigidos a fortalecer la capacidad de las instituciones para propiciar eficazmente el compromiso, la coordinación y la cooperación ponen en tela de juicio numerosas prácticas tradicionales de la comunidad del desarrollo. Para quienes buscan diseñar políticas más eficaces, quizá resulte útil dilucidar el modo en que la distribución de poder podría afectar el diseño y la ejecución de las iniciativas y considerar la manera de reconfigurar la arena de negociación de las políticas para ampliar el conjunto de iniciativas que pueden implementarse.

La arena de negociación de las políticas se reestructura cuando se introducen cambios en el grupo de actores que pueden participar en los procesos de toma de decisiones (la *contestabilidad* de dicho ámbito), cuando se modifican los *incentivos* para alcanzar ciertos objetivos o cuando se alteran las *preferencias* y las *creencias* de los actores<sup>20</sup>. Como ejemplo, puede analizarse el grado de eficacia de los países en la redistribución del ingreso a través del sistema fiscal. El valor promedio de la desigualdad basada en los ingresos de mercado de los

individuos (medida por el coeficiente de Gini) es de 0,47 para los países desarrollados y de 0,52 para los países en desarrollo. Una vez que se tienen en cuenta los efectos de los impuestos y las transferencias, esos coeficientes caen a 0,31 y 0,50, respectivamente. Si se incluye también el efecto de los servicios proporcionados por el sector público (en particular, la educación y la salud), la desigualdad cae aún más: 0,22 en los países desarrollados y 0,42 en los países en desarrollo<sup>21</sup>. La capacidad redistributiva cuantificable de estos países puede interpretarse de distintas formas. Por un lado, como la capacidad relativa de los diversos actores para influir y *cuestionar* las decisiones sobre cómo se distribuyen los recursos en un país determinado. Puede también entenderse como los *incentivos* del Gobierno para comprometerse con la recaudación de impuestos y la asignación de gastos: una mayor redistribución se asocia con un mayor número de frenos y contrapesos sobre el poder<sup>22</sup>. Por último, puede interpretarse también como las *preferencias* de un determinado país en lo que respecta a la distribución.

*Contestabilidad.* La inclusión de los sectores en la arena de negociación de las políticas o su exclusión de ella están determinadas por el poder relativo de los actores en competencia, así como por las barreras a la entrada que impiden la participación de nuevos grupos (esto es, el grado de contestabilidad del proceso). Una arena de negociación con mayor grado de contestabilidad es aquella en la que los actores o los grupos que tienen motivos para participar en el proceso de toma de decisiones cuentan con canales para expresar sus intereses y ejercer su influencia. Dado que la contestabilidad determina quiénes se incluyen en la negociación y quiénes quedan excluidos, este concepto está estrechamente relacionado con la noción de inclusión. Sin embargo, también hace

hincapié en los obstáculos —barreras a la entrada— a la participación. Si bien la inclusión de un número mayor de actores en el proceso de toma de decisiones no es necesariamente garantía de decisiones más acertadas, las arenas políticas que muestran mayor grado de contestabilidad tienden a asociarse con niveles más elevados de legitimidad y cooperación. Cuando los procesos para seleccionar y aplicar políticas exhiben mayor contestabilidad, dichas políticas tienden a percibirse como “justas” e inducir a la cooperación con mayor efectividad.

**Incentivos.** Los incentivos que tienen los actores para cumplir los acuerdos son fundamentales para propiciar el compromiso en la arena de negociación de las políticas. Un compromiso creíble exige coherencia frente a circunstancias cambiantes. Los incentivos para que los actores se comprometan a cumplir los acuerdos son, por lo tanto, esenciales para que el diseño y la ejecución de las políticas resulten efectivos. La presencia de incentivos más fuertes para que los funcionarios responsables de las políticas rindan cuentas de sus acciones puede también incrementar la observancia voluntaria, debido a que, cuando se cumple repetidamente con un compromiso, se contribuye a generar confianza en las instituciones.

**Preferencias y creencias.** Las preferencias y las creencias de los actores que toman decisiones son importantes pues determinan si el resultado de las negociaciones incrementará el bienestar y si el sistema se muestra receptivo a los intereses de quienes tienen menos influencia. La unificación de las preferencias, por ejemplo, puede permitir a este último sector incrementar su visibilidad. Dado que las preferencias y las creencias de los actores moldean sus objetivos en el ámbito de las políticas, una condición importante para la eficacia de las iniciativas es la coordinación de las expectativas.

En el presente informe se analiza en profundidad el modo en que los cambios en la contestabilidad, los incentivos, las preferencias y las creencias pueden incrementar la eficacia de las políticas para favorecer la seguridad, el crecimiento y la equidad. Estas vías de acceso pueden variar según el desafío funcional primario de la política de que se trate, esto es, si debe propiciar el compromiso, la coordinación o la cooperación. Dado que los desafíos funcionales son interdependientes, las vías de acceso actúan como complementos.

### **El papel de la ley en la configuración de la arena de negociación de las políticas**

La ley es un poderoso instrumento para reestructurar la arena de negociación de las políticas. Si bien las leyes en general reflejan los intereses de los actores con mayor poder de negociación, también han demostrado ser una importante herramienta para el cambio. Por su naturaleza, la ley es un instrumento que proporciona un lenguaje, una estructura y una formalidad específicos para ordenar los asuntos de la colectividad. Esta característica le confiere la capacidad para convertirse en una fuerza independiente de los poderes y las intenciones que inicialmente la impulsaban. La ley, a menudo en combinación con otras estrategias sociales y políticas, puede utilizarse como instrumento de compromiso y coordinación para promover

la rendición de cuentas, y también para cambiar las reglas del juego y propiciar espacios de negociación más equitativos. Las leyes eficaces son aquellas que configuran espacios de negociación que incrementan las posibilidades de los actores menos representados de cuestionar el *statu quo*, que ofrecen incentivos modificando las recompensas para reducir el costo del cumplimiento (o incrementar el del incumplimiento), y que alteran las preferencias potenciando puntos de referencia significativos que fortalecen la coordinación. La legislación formal, sin embargo, es solo uno de los muchos sistemas de normas que ordenan la conducta, la autoridad y la contestabilidad. Este pluralismo legal y normativo (recuadro 6) no es intrínsecamente positivo ni negativo: existe en realidad y puede plantear desafíos, pero también generar oportunidades.

La ley puede jugar un papel determinante para incrementar la contestabilidad de la arena de negociación de las políticas. Esto abarca tanto procedimientos previos a la formulación de una ley (los procesos mediante los cuales se elabora la legislación y el grado de participación y transparencia de dichos procesos) como posteriores (la medida en que la ley se aplica de manera coherente y justa). Si diversos actores consideran que el proceso es excluyente o que solo refleja los intereses de ciertos grupos, es posible que no se atengan a él o que directamente se opongan. Las audiencias públicas, las consultas con las partes interesadas, las auditorías sociales y los procesos participativos son algunos de los instrumentos que pueden permitir una mayor contestabilidad en la arena de negociación de las políticas<sup>23</sup>. En este caso, la ley sirve como instrumento para promover la rendición de cuentas, cambiar las reglas del juego o ambas cosas. Esta función es la que se pone de manifiesto, por ejemplo, cuando se promueve la adopción de leyes sobre el derecho a la información.

La ley puede desempeñar un papel importante en la formulación de los incentivos que tienen los actores para cumplir los acuerdos. Por ejemplo, puede postular una amenaza creíble de castigo o establecer de forma creíble el compromiso de que se recompensará el cumplimiento. La ley ordena la conducta mediante normas referidas a cuestiones tan diversas como la prohibición de los sobornos, la fijación de aranceles para la concesión de licencias y el registro de empresas, y la prohibición del matrimonio infantil, así como a través de los mecanismos de los que se dispone para hacer cumplir esas normas. Siguiendo la teoría legal clásica de Hart, las leyes inducen conductas particulares en los individuos y las empresas a través del poder de coerción, el poder de coordinación y el poder de legitimación<sup>24</sup>.

La ley puede reconfigurar efectivamente las preferencias y coordinar las expectativas acerca del modo en que se comportarán los demás, por lo que actúa como punto de referencia. De esta forma, puede funcionar como indicador (una expresión) que guía a las personas en el modo de actuar cuando tienen diversas opciones o (en términos económicos) cuando están en presencia de múltiples equilibrios (lo que se conoce como “punto focal”)<sup>25</sup>. La ley proporciona una referencia clara en medio de un cúmulo de opiniones divergentes. Las personas respetan la ley porque esto facilita las actividades sociales y económicas.

Las arenas políticas que muestran mayor grado de contestabilidad tienden a asociarse con niveles más elevados de legitimidad y cooperación. Cuando los procesos para seleccionar y aplicar políticas exhiben mayor contestabilidad, dichas políticas tienden a percibirse como “justas” e inducir a la cooperación con mayor efectividad.

## Recuadro 6. Pluralismo legal y normativo

El fenómeno del “pluralismo legal” —la coexistencia de múltiples sistemas legales (marcos normativos formales e informales) dentro de una comunidad o de un espacio sociopolítico determinados— ha estado presente a lo largo de la historia y subsiste hoy en día tanto en países en desarrollo como desarrollados. Las formas modernas del pluralismo legal tienen origen en el colonialismo, a través del cual se establecieron sistemas legales occidentales para los colonos pero se mantuvieron los esquemas tradicionales para la población indígena. Como muestra un amplio conjunto de documentos, el derecho tradicional o consuetudinario sigue dominando la regulación social, la resolución de disputas y el manejo de las tierras en África y en otras partes del mundo en desarrollo. En algunos casos, el derecho consuetudinario, en el que se incluyen diversas formas institucionales tradicionales e híbridas para la resolución de disputas, está formalmente reconocido e incorporado en el sistema legal, como en Ghana, Sudáfrica, Sudán del Sur, la República del Yemen y varios Estados insulares del Pacífico. En otros casos, dichas formas continúan constituyendo el modo principal de ordenamiento social y resolución de disputas puesto que no se dispone de sistemas estatales percibidos como legítimos y eficaces, como en Afganistán, Liberia y Somalia. Los sistemas legales consuetudinarios reflejan las estructuras de poder y los valores dominantes (aunque en continua evolución, no estáticos) de las sociedades en las que están insertos y por tal motivo, a menudo no se ajustan a los parámetros básicos referidos a la ausencia de discriminación, los derechos y el debido proceso. La medida en que los usuarios locales los consideran legítimos y eficaces es una cuestión empírica y relativa en función de las alternativas disponibles.

Otra fuente de pluralismo normativo menos visible pero de gran influencia son las normas sociales, esto es, las reglas de conducta

y actitudes sociales generalmente aceptadas dentro de un grupo determinado. Una amplísima bibliografía documenta el modo en que las normas sociales derivadas de grupos comunitarios o de identidad, asociaciones profesionales, prácticas empresariales y otras regulan la mayor parte de las conductas humanas<sup>a</sup>. Las normas sociales constituyen un modo fundamental de posibilitar transacciones sociales y económicas, pues coordinan las expectativas de las personas acerca de la forma en que los demás actuarán. Las sanciones sociales, como la deshonra y la pérdida de la reputación o, en algunos casos, la violencia socialmente aprobada, son un instrumento muy poderoso para inducir la cooperación y prevenir lo que se considera comportamiento antisocial o anormal<sup>b</sup>.

Una tercera fuente de pluralismo normativo radica en la interconexión del mundo de hoy, en la que una multitud de actores gubernamentales, multilaterales y privados establecen y difunden normas sobre una amplia gama de transacciones y conductas (véase el capítulo 9). Con frecuencia creciente, las experiencias locales en relación con el derecho se ven influidas por estas interacciones más generales, que abarcan ámbitos tales como el comercio, el empleo, el medio ambiente, los recursos naturales, las instituciones financieras, la administración pública, la propiedad intelectual, las adquisiciones, la regulación de los servicios públicos y los derechos humanos. Dichas interacciones pueden adoptar la forma de contratos y tratados internacionales vinculantes (normas imperativas) o de parámetros de cumplimiento voluntario y principios orientadores (derecho blando o normas no vinculantes). Estas normas pueden reforzar o complementar las leyes estatales o competir con ellas en la regulación de los espacios públicos y privados<sup>c</sup>.

Fuente: Equipo a cargo del *Informe sobre el desarrollo mundial 2017*.

- a. Ellickson (1991); Sunstein (1996); Basu (2000); Posner (2000); Dixit (2004).
- b. Platteau (2000b).
- c. Braithwaite y Drahos (2000); Halliday y Shaffer (2015).

En última instancia, para que un país pueda desplegar todo su potencial social y económico, es necesario el *Estado de derecho*, esto es, la aplicación impersonal y sistemática de normas conocidas a actores gubernamentales y a ciudadanos por igual. Pero, como señaló Gordon Brown, ex primer ministro del Reino Unido, “al instaurar el Estado de derecho, los primeros 500 años son siempre los más difíciles”. El ideal del Estado de derecho surge de un proceso interno (endógeno) de cuestionamiento que configura la adhesión de las sociedades a los principios de dicho ideal en el curso del tiempo, en ocasiones en el curso de un tiempo muy prolongado. En el recuadro 7 se analizan los complejos procesos que supone la transición al Estado de derecho. La formulación de políticas con un diseño pragmático, que tenga en cuenta el modo en que la ley y sus diversos papeles pueden incrementar la eficacia de las políticas de desarrollo, podría finalmente impulsar a los países en el camino hacia un Estado de derecho más sólido.

### **Incrementar la eficacia de las políticas para lograr seguridad, crecimiento y equidad: Puntos de partida para la reforma**

¿De qué modo el fortalecimiento del papel de la ley dirigido a lograr cambios en la contestabilidad, los incentivos, las preferencias y las creencias puede incrementar la eficacia de las políticas en favor de la seguridad, el crecimiento y la equidad? Analicemos el tema de la seguridad. Ya sea de manera formal o informal, las instituciones de gobernanza pueden resolver los problemas del compromiso y la cooperación de modo tal de crear incentivos para que no se recurra a la violencia. Para mejorar los resultados en el ámbito de la seguridad, hay cuatro mecanismos de gobernanza importantes: distribución del poder, redistribución de los recursos, resolución de disputas y sanciones. En las ilustraciones siguientes se ponen de relieve la distribución del poder y la redistribución de los recursos.

## Recuadro 7. Transiciones hacia el “Estado de derecho”

En comparación con la vasta bibliografía referida a las transiciones a la democracia, la cantidad de trabajos sistemáticos sobre las transiciones al Estado de derecho moderno es sorprendentemente escasa. La historia muestra tres tipos de transiciones de los que se pueden extraer enseñanzas, si bien quizá también sea posible transitar otras vías: 1) paso de un sistema legal consuetudinario, informal y a menudo sumamente pluralista a otro moderno y unificado; 2) el modo en que las élites poderosas llegan a aceptar restricciones legales a su poder, y 3) el modo en que los países logran adaptar sistemas legales extranjeros a sus propios fines.

El paso de un sistema consuetudinario o pluralista (o ambos) a un sistema moderno codificado, por lo general, está motivado, en la base, por actores que consideran que un único sistema formal es más conveniente para sus intereses, en particular, sus intereses económicos en contextos de expansión del comercio y la inversión. La escala importa: en determinado momento, las conexiones personales que caracterizan a los sistemas consuetudinarios se vuelven inadecuadas para respaldar transacciones entre desconocidos ubicados en sitios distantes. Sin embargo, los costos de la transición son elevados, y los actores existentes a menudo prefieren las normas consuetudinarias. En consecuencia, para dar inicio a la transición es esencial la intervención del poder político.

Por lo general, las leyes formales se aplican primero a los ciudadanos que no integran las élites (“gobierno a través de la ley”). El paso al “imperio de la ley” característico del Estado de derecho se produce cuando las propias élites aceptan las restricciones que impone la legislación. Algunos teóricos han afirmado que las limitaciones constitucionales comienzan a reforzarse a sí mismas cuando el poder está distribuido de manera pareja en el sistema y las élites se dan cuenta de que pueden obtener más beneficios en el largo plazo a través de las normas constitucionales<sup>a</sup>. Lo que esta teoría no explica, sin embargo, es por qué estas mismas élites se aferran a esas limitaciones cuando el equilibrio de poder se modifica y un grupo logra prevalecer sobre los demás. De modo similar, los tribunales independientes son siempre una amenaza para el poder de la élite. ¿Por qué entonces los gobernantes se avienen a tolerarlos cuando tienen el poder para manipularlos o eliminarlos? De esta observación puede deducirse que el constitucionalismo

necesita el sustento de un poderoso marco normativo que haga que las élites respeten la ley como tal. El respeto que se muestre posteriormente por la ley depende, en gran medida, del grado de independencia que hayan conservado las instituciones legales que persisten aún después de que sus bases normativas hayan desaparecido.

Por último, en lo que respecta a la importación de sistemas legales extranjeros, es probable que la variable más determinante del éxito sea el grado en que las élites autóctonas conservan el control del proceso y pueden adaptarlo a las tradiciones propias de su sociedad. En este sentido, a fines del siglo XIX Japón experimentó con diversos sistemas europeos antes de decidirse por el Código Civil alemán y la Constitución de Bismarck. En el siglo XX, China, la República de Corea y otros países asiáticos también incorporaron sistemas legales occidentales adaptados a sus propios fines. En otros países y economías, como la Región Administrativa Especial de Hong Kong (China), India y Singapur, el poder colonial (Gran Bretaña) mantuvo su presencia durante mucho tiempo y logró configurar las normas legales locales a su imagen y semejanza. Aun así, India muestra hoy en día un grado de pluralismo legal mucho más elevado que el propio Reino Unido como consecuencia del proceso de adaptación local. Los países de África al sur del Sahara tuvieron menos éxito, dado que en esa región las autoridades coloniales socavaron los sistemas consuetudinarios, pero no los reemplazaron por esquemas modernos bien institucionalizados.

Es necesario investigar en mucha mayor profundidad el tema de las transiciones legales. Está claro que la presencia de un sistema legal plenamente moderno *no* es condición para un rápido crecimiento económico; los sistemas legales se desarrollan en simultáneo con las economías modernas. Es posible que el punto necesario de transición de un sistema legal consuetudinario a uno formal se produzca más tarde de lo que muchos observadores occidentales pensaban. No obstante, se sabe relativamente poco acerca de la dinámica histórica de dicha transición y, por lo tanto, el cúmulo de trabajos teóricos es muy escaso como para guiar a los países en desarrollo actuales que buscan implementar el Estado de derecho.

Fuente: Francis Fukuyama para el *Informe sobre el desarrollo mundial 2017*.

a. Véase North, Wallis y Weingast (2009).

*La distribución del poder y la redistribución de los recursos pueden reducir la exclusión y los incentivos para recurrir a la violencia.* Del mismo modo en que la exclusión puede conducir a la violencia, los mecanismos que alientan la distribución del poder (como las legislaturas que garantizan la representación de todas las facciones) pueden reducir los incentivos para el uso de la fuerza incrementando los beneficios de la seguridad. Los esquemas de distribución del poder son especialmente importantes en las sociedades divididas en función de la identidad étnica y

religiosa, como Bosnia y Herzegovina, Irlanda del norte, Kenya, Líbano y Sudáfrica, pero también en países donde el conflicto es producto de un enfrentamiento ideológico de larga data. Por lo general, los acuerdos sobre la distribución del poder que conducen a la paz y la seguridad se celebran entre élites. Dichos acuerdos alientan las conductas de cooperación pues proporcionan a las élites los incentivos para hacer concesiones mutuas y para alentar la inclusión entre sus seguidores, y ofrecen caminos alternativos para cuestionar el poder.

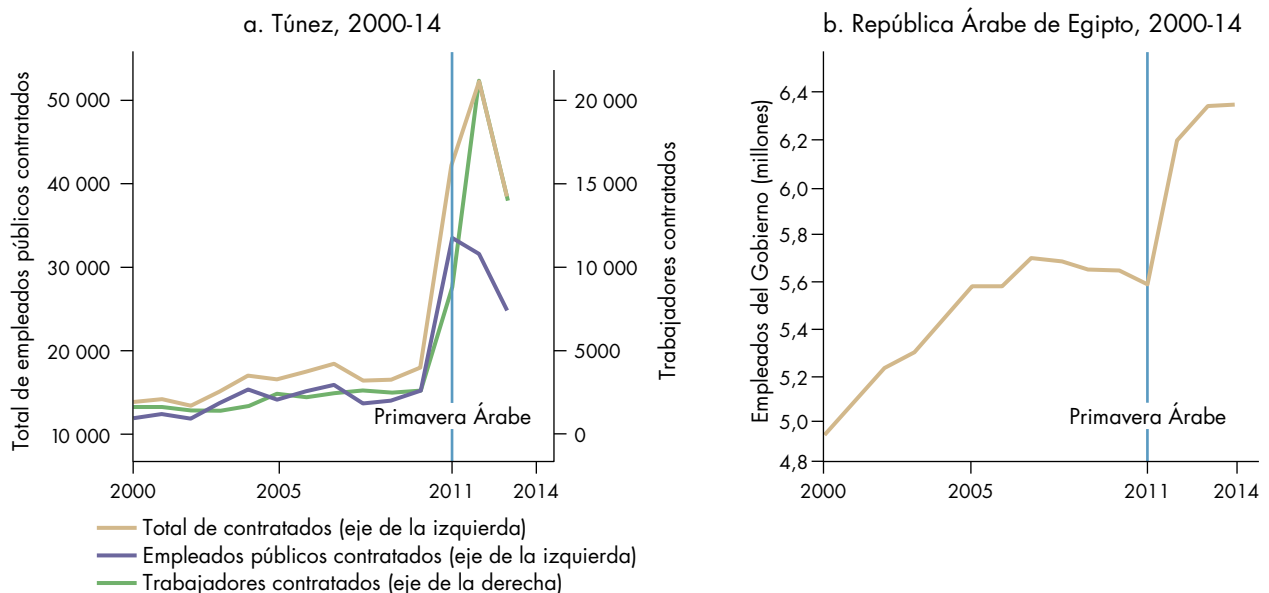
Los mecanismos de redistribución de los recursos también pueden reducir la violencia reordenando el poder y modificando los incentivos. Entre los esquemas de redistribución figuran la asignación presupuestaria, las transferencias sociales y los sistemas de compensación de víctimas. Diversas intervenciones gubernamentales dirigidas a reducir el delito urbano en América Latina siguen un patrón común: incrementar la seguridad reduciendo la pobreza y la desigualdad. El empleo en el sector público también puede generar estabilidad garantizando la lealtad de grupos clave. Como ejemplo cabe citar el notable incremento en la cantidad y los salarios de los empleados públicos luego de los levantamientos producidos en el mundo árabe en 2011 (gráfico 5). Si bien este tipo de clientelismo político puede resolver el grave problema de la violencia, también puede dar lugar a la corrupción y tener efectos desastrosos sobre la sostenibilidad presupuestaria y la eficiencia administrativa.

*Existen políticas viables, no ideales, que pueden reducir la captura del Estado y promover el crecimiento.* La seguridad es condición necesaria para la prosperidad, pero no suficiente: debe ir acompañada de crecimiento económico. En lo que respecta al crecimiento, cuando la posibilidad de captura constituye una amenaza importante, es posible que las políticas consideradas como la mejor alternativa en función de la eficiencia económica sean menos practicables que otras opciones (conocidas como segunda mejor). En consecuencia, quizá resulte más eficaz adoptar un diseño practicable considerado como segunda mejor opción en vez de elegir una política aparentemente ideal que pueda dar lugar a la captura del Estado. Asimismo, al momento de analizar diseños

alternativos, puede reducirse la posibilidad de una captura futura si se anticipan los efectos que podría tener la política en cuestión sobre el equilibrio establecido entre los actores involucrados en lo que respecta a su poder de decisión.

La experiencia de la Federación de Rusia y de los países de Europa oriental en su transición hacia la economía de mercado es muy ilustrativa<sup>26</sup>. Impulsados por el argumento dominante en ese entonces, según el cual la privatización de las empresas estatales era vital para mejorar la eficiencia económica, Rusia y muchos países de Europa oriental se abocaron rápidamente a la privatización en gran escala de sus empresas públicas. Si bien este enfoque pudo haber sido adecuado desde el punto de vista puramente económico, el modo en que se implementó esta ola privatizadora generó una nueva clase de oligarcas que se opuso a la siguiente generación de reformas en favor de la competencia. Como resultado, muchas de estas economías continúan lidiando con industrias oligopólicas e ineficientes. Esta situación se corresponde con la opinión de que cuando las reformas dan lugar a una concentración inicial de los beneficios, las reformas subsiguientes pueden despertar una fuerte oposición entre quienes obtuvieron ventajas en un principio<sup>27</sup>. Polonia, en cambio, eligió centrarse primero en reformas que facilitarían el ingreso de nuevas empresas y privatizar las compañías existentes de manera más gradual. Este escalonamiento creó una clase de empresas nuevas interesadas colectivamente en la introducción de reformas adicionales, a la vez que impidió el surgimiento repentino de un grupo de grandes compañías influyentes que pudieran obstaculizar las reformas<sup>28</sup>.

**Gráfico 5. La contratación de empleados públicos se incrementó de manera exponencial en Túnez y en la República Árabe de Egipto luego de los levantamientos de la Primavera Árabe ocurridos en 2011**



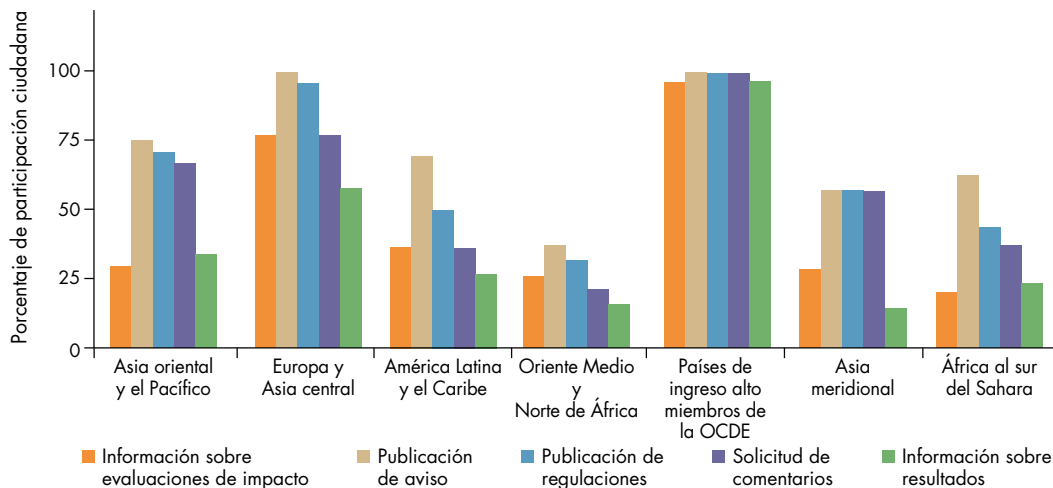
Fuentes: Túnez: Brockmeyer, Khatrouch y Raballand (2015); República Árabe de Egipto: Bteddini (2016), a partir de cifras del Organismo Central para la Organización y la Administración de Egipto.

Un mejor diseño de los organismos públicos puede también ayudar a ampliar el conjunto de políticas efectivas y viables. Es importante, por ejemplo, el modo en que se seleccionan los funcionarios públicos y la estructura de incentivos establecida dentro de sus organizaciones, al igual que la justificación de las normas de conducta vigentes. La instauración y preservación de mecanismos que promuevan una mayor rendición de cuentas en las instituciones públicas también puede contribuir a equilibrar las influencias en la arena de negociación de las políticas. Por ejemplo, los mecanismos que ayudan a conceder mayor peso en dicha arena a los grupos menos poderosos y de intereses más difusos podrían contribuir a equilibrar la influencia de los sectores más poderosos, con intereses más específicos. No obstante, la inclusión de mecanismos participativos en las instituciones regulatorias es todavía relativamente poco común en los países de ingreso bajo y mediano (gráfico 6).

En ocasiones, los intereses privados pueden restar eficacia a las políticas, pero la presencia de vínculos estrechos entre empresas y Estado no necesariamente da lugar a la captura de este último. Siempre que la influencia y los incentivos estén adecuadamente equilibrados mediante un sólido diseño de los organismos públicos y a través de mecanismos de rendición de cuentas, las empresas y los grupos empresariales pueden ejercer una influencia positiva sobre las políticas que buscan impulsar el crecimiento económico. Diversos estudios de casos contemporáneos sugieren que las asociaciones empresariales han ayudado a los Gobiernos a mejorar distintos aspectos del clima para los negocios, como la instauración de derechos de propiedad sólidos, el cumplimiento equitativo de las normas y el suministro de infraestructura pública, a través de cabildos o de un mejor seguimiento de los funcionarios públicos.

El control del clientelismo puede ayudar a fortalecer la credibilidad de los compromisos vinculados con la aplicación de las políticas redistributivas. Los mecanismos de control del clientelismo pueden incrementar la equidad al volver creíble el compromiso con los objetivos de largo plazo en la arena de negociación de las políticas. En ocasiones, los incentivos de las élites pueden converger con las reformas impositivas y del gasto público que favorecen a los pobres. Por ejemplo, los primeros programas de lucha contra la pobreza implementados en Gran Bretaña en el siglo XIX fueron impulsados por las élites terratenientes, que representaban el 1 % de la población. En el contexto de la Revolución Francesa y posiblemente por temor a las revueltas, estos programas tenían el objetivo de mantener la fuerza de trabajo en el campo y evitar que migrara hacia las zonas urbanas<sup>29</sup>. En otras ocasiones, es necesario incrementar la participación de los grupos desfavorecidos para modificar los incentivos de los actores que negocian las políticas. El aumento de la representación directa de los individuos desfavorecidos en las asambleas legislativas y en otros órganos políticos puede intensificar el compromiso de los funcionarios con las reformas que propician la igualdad. La participación directa en la toma de decisiones también puede incrementar la cooperación. En Ghana, por ejemplo, es más probable que las empresas paguen sus impuestos cuando tienen intervención en el diseño de las políticas tributarias<sup>30</sup>. Una mayor transparencia y mejor información también pueden contribuir a modificar los incentivos, pues permiten supervisar las acciones de las élites y de los prestadores de servicios. Por ejemplo, a través de una iniciativa diseñada para fortalecer la rendición de cuentas en el plano local y el seguimiento comunitario del sector de la atención médica primaria en Uganda, se obtuvieron mejoras notables en los servicios de salud y en los resultados de esta área en las comunidades participantes<sup>31</sup>.

**Gráfico 6. En los países de ingreso mediano y bajo, hay pocos canales formales para la participación amplia en la toma de decisión sobre cuestiones normativas**



Fuente: Equipo a cargo del Informe sobre el desarrollo mundial 2017, a partir de los datos del Banco Mundial sobre la participación ciudadana en la formulación de normas.

Nota: OCDE = Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

No obstante, las reformas son a menudo complejas y conllevan retrocesos frecuentes.

Con el tiempo, las políticas que mejoran eficazmente la equidad también logran reducir las asimetrías de poder y posibilitan una mayor contestabilidad en la arena de negociación de las políticas. Después de un período de crecimiento inclusivo con mayor movilidad en los ingresos, la creciente clase media de América Latina comenzó a demandar servicios de mejor calidad y a manifestarse en las calles para exigir mejor gobernanza<sup>32</sup>. Por el contrario, el crecimiento desigual y la concentración de la riqueza en manos de unos pocos llevaron a la consolidación del poder, a la percepción de inequidad y, por ende, al debilitamiento de los incentivos para la cooperación y la coordinación entre quienes quedan excluidos de los beneficios del desarrollo. En consecuencia, es necesario comprender de qué modo las reformas pueden modificar las desigualdades existentes.

La naturaleza de la arena de negociación de las políticas es un elemento fundamental para determinar si los actores que participan en ella podrán alcanzar y sostener acuerdos para poner en práctica políticas que incrementen el bienestar. Reviste particular importancia la consideración de las reacciones que desencadenarán

las reformas propuestas en otros actores. El proceso en virtud del cual se implementan las reformas está incorporado en el marco del *Informe sobre el desarrollo mundial 2017*. En el recuadro 8 se lo analiza desde la perspectiva de la teoría de los juegos. En dicho análisis se pone de relieve que las reformas en favor del desarrollo suponen desplegar “juegos” en dos niveles distintos y que los actores que buscan el cambio suelen prestar poca atención al juego que realmente importa.

En el gráfico 7 se sintetiza el marco conceptual expuesto en este informe. Allí se muestra la interacción dinámica entre gobernanza y desarrollo. En el centro se encuentra la arena de negociación de las políticas, el espacio donde los actores negocian y llegan a acuerdos acerca de las políticas y las normas. Dado un conjunto de normas, el lado derecho del marco muestra de qué manera el compromiso, la coordinación y la cooperación entre los actores conduce a resultados específicos en términos de desarrollo (el *juego de los resultados* al que se hace referencia en el recuadro 8). Pero los actores también pueden acordar modificar las normas, como se ilustra en el lado izquierdo del marco (el *juego de las normas* mencionado en el recuadro 8). Tanto los cambios en los resultados en términos de desarrollo (por ejemplo, la composición del crecimiento o

### Recuadro 8. El “juego de las normas”: Centrar la atención en el ámbito que más importa

El marco descrito en este informe utiliza la teoría de los juegos (la rama de las ciencias sociales que estudia el comportamiento estratégico) para comprender la dinámica del poder, las políticas y la reforma. Si bien es posible que los funcionarios responsables de las políticas no piensen de manera consciente en los términos de esta teoría, despliegan juegos estratégicos todos los días, y sus acciones pueden comprenderse utilizando la precisión y la objetividad de los modelos de la teoría de los juegos. El marco expuesto en este informe tiene la finalidad de comprender cómo la gobernanza afecta el desarrollo a lo largo del tiempo. Por tal motivo, el marco comprende los juegos que se despliegan en dos niveles. El de primer nivel (el *juego de los resultados*) se desarrolla cuando, dado un conjunto determinado de normas y políticas, los actores reaccionan tomando decisiones acerca de la inversión, el consumo, el trabajo, el pago de impuestos, la asignación de los presupuestos, el cumplimiento de las normas, etc. Esas decisiones conducen a ciertos resultados (seguridad, crecimiento, equidad). En el marco se sugiere que hay, además, un juego de segundo nivel (el *juego de las normas*), en el cual los actores negocian para redefinir las políticas y las normas que configuran las reacciones subsiguientes de los actores en ediciones futuras de los juegos<sup>3</sup>.

En abstracto, las normas y las políticas elegidas deberían conducir a los resultados socialmente deseados. Los economistas se refieren al caso en el que una persona puede elegir las normas ideales para el juego de los resultados como el enfoque de “diseño de mecanismos”, mientras que las normas seleccionadas son las que elegiría un “dictador benevolente” o “planificador social”. Si bien esta es una forma útil de especificar el *objetivo* último del

desarrollo, resulta insuficiente para comprender el *proceso* real del desarrollo. El diseño de mecanismos sugiere que una reforma es un salto único que tiene lugar cuando alguien impone las normas “ideales”. Este enfoque ignora, por lo tanto, el juego de las normas (de segundo nivel), la diversidad de las preferencias y los incentivos, y el hecho de que los distintos actores pueden tener influencias muy diversas en el *juego de las normas*. Asimismo, en el proceso de reforma y desarrollo, *la acción está en el juego de las normas*, la interacción que redefine la arena de negociación de las políticas.

En efecto, es en el *juego de las normas* donde se manifiestan las asimetrías de poder, en virtud de las cuales algunos actores tienen influencia más directa (élites) y otros solo ejercen influencia indirecta, por ejemplo, a través del voto (ciudadanos). Hace ya mucho tiempo que se reconoce que el poder es un factor determinante clave del modo en que funciona una sociedad y de cómo se distribuyen los beneficios de la actividad económica dentro de un país y entre distintos países. La teoría de los juegos permite formalizar algunos de estos conceptos complejos y, en particular, la idea de que, a fin de cuentas, el poder depende de las circunstancias, las creencias y las costumbres de la gente común.

Una enseñanza clave que puede extraerse de este enfoque es que las normas que permiten a los jugadores comprometerse, coordinar sus acciones y cooperar entre sí tienden a mejorar la eficiencia en el juego de los resultados. En última instancia, los mecanismos que promueven el compromiso permiten a los actores transformar el juego de modo de alcanzar la convergencia de sus incentivos. Para lograr la coordinación, es necesario que las políticas generen el

(Continúa)

## Recuadro 8. El “juego de las normas”: Centrar la atención en el ámbito que más importa (continuación)

conocimiento común de que todos adoptarán la acción deseable. En ocasiones, esto exige ofrecer incentivos para que algunos actores lleven a cabo la acción deseable de modo que otros los sigan después. Para inducir la cooperación, las políticas deben establecer un mecanismo creíble de premios o castigos en función del comportamiento de los actores, con el fin de incitar a otras acciones que conduzcan al resultado deseado por el conjunto.

Con el tiempo, la repetición del juego de las normas puede dar pie a la instauración de un Gobierno con mayor capacidad para hacer cumplir las reglas de manera impersonal, por ejemplo, empleando legisladores, jueces y funcionarios públicos que puedan administrar un orden legal formal, en particular un sistema de derecho

contractual. El derecho contractual es un conjunto de reglas formales que mejora la eficiencia del juego de los resultados, pues permite a los jugadores comprometerse con acciones futuras específicas<sup>b</sup>. Cuando los actores aceptan voluntariamente celebrar un contrato, una interacción no cooperativa puede generar mejores resultados para todos. Este análisis también se relaciona estrechamente con el concepto de “contrato social” que se remonta a los pensadores de la antigua Grecia. Los contratos sociales que inducen a los actores a cumplir voluntariamente con las normas tienden a ser más eficientes y sostenibles. En todas las sociedades estables subyace alguna forma de contrato social, que permite a los individuos anticipar la conducta de los demás y reaccionar en consecuencia.

Fuente: Equipo a cargo del Informe sobre el desarrollo mundial 2017.

- En el marco del Informe sobre el desarrollo mundial 2017 que se muestra en el gráfico 7, el lado derecho se refiere al juego de los resultados y el izquierdo, al de las normas.
- En un grupo social pequeño, también puede alentarse el compromiso mediante un sistema informal de normas. Por ejemplo, si el actor 1 no cumple un acuerdo suscripto con el actor 2, este puede castigarlo difundiendo comentarios sobre cómo el actor 1 hizo trampa.

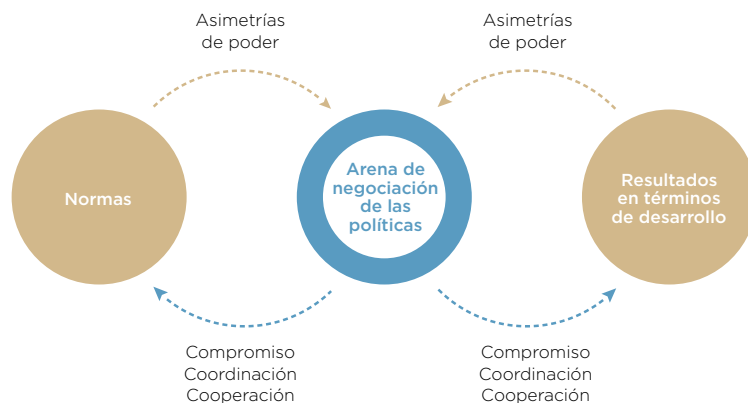
la concentración de la riqueza) como los cambios en las normas (formales e informales) reconfiguran las asimetrías de poder que se ponen de manifiesto en la arena de negociación de las políticas.

## Impulsores del cambio: Negociaciones entre las élites, participación ciudadana e influencia internacional

Los cambios en el grado de contestabilidad, los incentivos, las preferencias y las creencias son mecanismos clave para corregir las asimetrías de poder en la arena de negociación de las políticas y conducir de modo más eficaz al compromiso, la coordinación y la cooperación. Pero ¿cómo pueden generarse estos cambios? En este informe se identifican tres elementos alentadores que pueden dar pie a cambios significativos que propicien el desarrollo: las negociaciones de las élites (en los que se da por sentada la distribución de poder de la arena de negociación de las políticas), la participación ciudadana (que busca modificar la distribución de poder en dicha arena) y las intervenciones internacionales (que afectan de manera indirecta dicha distribución de poder) (véase el recuadro 9).

Todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo económico e institucional, están sujetos a las negociaciones de las élites. Los cambios rara vez se producen sin que los actores que concentran el poder de decisión (las élites) en el país se pongan de acuerdo para que ello ocurra. Cuando los actores influyentes se resisten al cambio, tienden a persistir las políticas y las instituciones subóptimas que son perjudiciales para el desarrollo. En

## Gráfico 7. Marco del Informe sobre el desarrollo mundial 2017: Gobernanza, ley y desarrollo



Fuente: Equipo a cargo del Informe sobre el desarrollo mundial 2017.

Nota: El término “normas” hace referencia tanto a las reglas formales como a las informales. En el contexto de este informe, la expresión “resultados en términos de desarrollo” se refiere a la seguridad, el crecimiento y la equidad. Los actores que participan en la arena de negociación de las políticas pueden dividirse en élites, ciudadanos y actores internacionales.

algunas circunstancias, sin embargo, las élites acuerdan limitar su influencia en función de sus propios intereses. Los ciudadanos también pueden organizarse para generar cambios y jugar un papel importante a la hora de ejercer presión para incidir en el resultado de las negociaciones favorables durante el proceso de negociación de políticas. Asimismo, la gobernanza no se reduce a las fronteras de los Estados. Si bien los actores internacionales no pueden promover el desarrollo desde afuera, pueden ejercer una influencia significativa en la dinámica de las negociaciones en el país fortaleciendo (o debilitando) las coaliciones locales que buscan implementar reformas.



## Recuadro 9. Las élites y los ciudadanos: ¿Quién es quién en la arena de negociación de las políticas?

Los participantes en la arena de negociación de las políticas pueden agruparse en élites y ciudadanos, según el grado relativo de influencia que ejerzan en el proceso de formulación de políticas. Lo que distingue a las élites de los ciudadanos es la capacidad de influir *directamente* en el diseño y la implementación de determinadas políticas. Las élites pueden variar según la política de que se trate. Por ejemplo, un grupo que es una élite en el área de salud puede no serlo en el área de control de delitos. La fuente de la capacidad de las élites para influir en las políticas deriva no solo de reglas formales como la autoridad delegada (poder *de jure*), sino también de otros medios, como el control de los recursos (poder *de facto*). Por lo tanto, aunque cambie el Gobierno, quienes pueden influir en las decisiones en algunos casos siguen siendo los mismos y mantienen su poder decisivo. Hace algunos años, una revista de entretenimiento en un país de América Latina logró captar esta dinámica en la entrevista realizada a un observador político un tanto peculiar: el chef de la residencia presidencial. Luego de una elección ajustada, el nuevo presidente y su familia acababan de mudarse a la residencia. El entrevistador le preguntó al chef si le resultaba difícil ajustar el menú a los gustos de la nueva familia presidencial. “La verdad es que no me resulta tan problemático”, reflexionó, “porque, aunque los presidentes cambian, los invitados son siempre los mismos”.

Fuente: Equipo a cargo del Informe sobre el desarrollo mundial 2017.

a. Gould (1987, 8–9).

Por cierto, esta dicotomía entre las élites y los ciudadanos es imperfecta, dado que no refleja los distintos grados de poder relativo entre las personas que conforman esos grupos (élites o ciudadanos), ni la medida en que su poder relativo difiere según la política de que se trate. Tal como señala Stephen Jay Gould en su obra clásica *Time's Arrow, Time's Cycle: Myth and Metaphor in the Discovery of Geological Time* (La flecha del tiempo, el ciclo del tiempo: Mito y metáfora del descubrimiento del tiempo geológico), “[l]as dicotomías son útiles o engañosas, no verdaderas o falsas. Son modelos simplificadores para organizar el pensamiento, no formas del mundo”<sup>a</sup>. La realidad es mucho más compleja y presenta muchos más matices.

En este informe se considera que las personas forman parte de un continuo en lo que se refiere a su posición de poder en la arena de negociación de las políticas, por lo que se brinda una definición positiva (antes que normativa) de las élites y los ciudadanos. Las élites no son necesariamente malas ni se centran solo en sus propios intereses, y los ciudadanos no son necesariamente buenos ni están siempre comprometidos con el bien común. Ambos grupos ejercen su influencia como lo hacen las personas en otras esferas de la vida. Para anticipar su conducta, es importante entender sus motivaciones.

Los cambios se producen a lo largo del tiempo a medida que se forman coaliciones entre los distintos actores, pero a menudo se trata de un largo proceso “endógeno” de autodeterminación. Por ejemplo, en Somalilandia, el éxito en la tarea de lograr la seguridad se debió a la acción colectiva de una amplia gama de dirigentes tribales y de clanes. La distribución del poder entre estos actores ayudó a reducir los incentivos para cometer actos de violencia al aumentar los beneficios de la seguridad. En Nigeria, Muhammadu Buhari ganó las elecciones de 2015 creando una amplia coalición a través de una plataforma de campaña orientada a combatir la corrupción, lo que envió señales de una mayor capacidad para enfrentar a los grupos de interés corruptos que se benefician de los ingresos petroleros. En India, la Ley de Derecho a la Información y la Ley de Derecho a la Educación, impulsadas por movimientos de coalición comunitarios a lo largo de muchos años, han ayudado a los ciudadanos pobres a exigir mejores servicios y una mejor educación para sus hijos, lo que contribuyó a mejorar las condiciones de vida en los barrios marginales.

### En algunos casos, las élites adoptan reglas que restringen su propio poder

En diciembre de 1976, un año después de la muerte del general Francisco Franco, que había ocupado el poder desde fines de la década de 1930, se llevó a cabo en España

un referéndum para introducir una reforma política que permitiría a los partidos políticos proscritos participar abiertamente en la vida política del país. Para sorpresa de muchos, las Cortes Generales —el Parlamento de España, dirigido por miembros designados por Franco— permitieron este referéndum, a pesar de que, sin duda, restringiría su poder y probablemente implicaría el fin del régimen existente. Los analistas han sostenido que los miembros de las Cortes aceptaron el referéndum porque este se encontraba dentro del marco normativo vigente, que debían proteger. El general Pita Da Veiga, conservador, ministro de Marina y amigo personal de Franco, declaró públicamente: “Mi conciencia está tranquila porque la reforma democrática se hará desde la legalidad franquista”<sup>33</sup>. Sin embargo, la misma legalidad franquista que Da Veiga elogiaba llegaba a su fin, debido precisamente a esa reforma, que recibió un apoyo público abrumador: el 97,4 % de los españoles votó a favor y acudió a votar el 77 % del padrón.

Tal como ocurrió en la transición española, las élites suelen optar por restringir su propio poder. Los cambios en las “reglas del juego” a menudo reflejan los resultados de negociaciones en que las élites actúan en beneficio propio (recuadro 10). Aunque parezca contradictorio, las reformas que hoy en día limitan el ejercicio arbitrario del poder pueden ser necesarias para que las élites mantengan o incrementen su poder, o brinden protección

## Recuadro 10. ¿Quiénes son las élites y qué hacen? Resultados de un estudio de las élites en 12 países

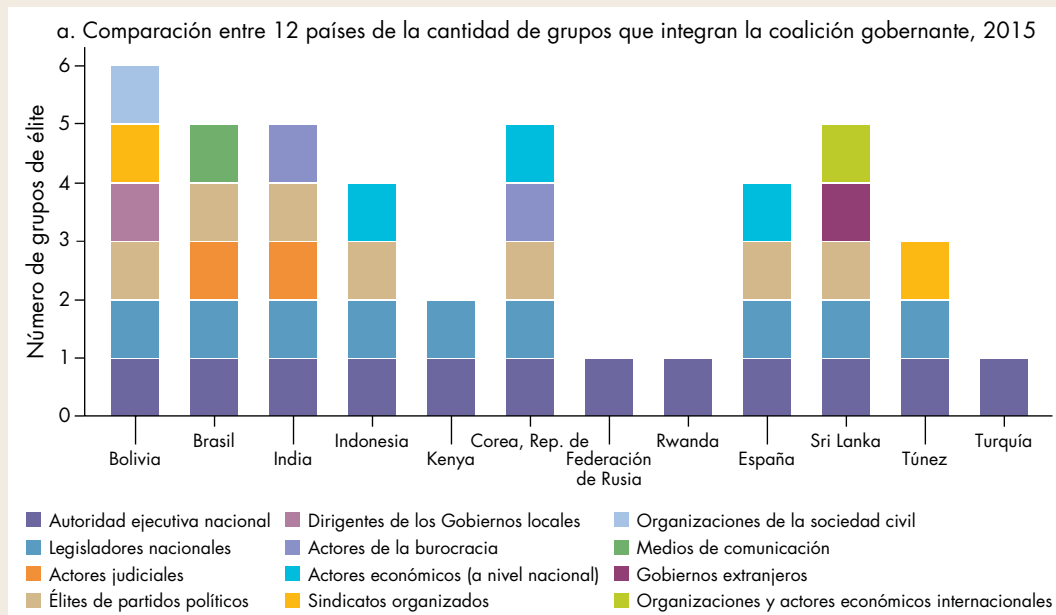
Todas las disciplinas de las ciencias sociales y los especialistas en desarrollo reconocen la importancia de los miembros de las élites en la determinación de los resultados en términos de desarrollo, desde la “oligarquía” de Aristóteles hasta los “teóricos de las élites”<sup>a</sup> del siglo xx y las ambiciosas teorías recientes de la coevolución económica e institucional<sup>b</sup>. La comunidad internacional está cada vez más atenta a las consecuencias de los diferentes “acuerdos políticos”, que pueden entenderse como los puntos de equilibrio de las negociaciones de las élites que surgen en momentos cruciales del desarrollo de un país<sup>c</sup>. Sin embargo, el conjunto de herramientas de investigación conceptual con las que cuentan los académicos que estudian las negociaciones de las élites y los especialistas en desarrollo sigue siendo limitado, al igual que el consenso sobre quiénes integran exactamente las élites.

Para ayudar a remediar esta situación, como parte del *Informe sobre el desarrollo mundial 2017*, el Banco Mundial, en colaboración con el Instituto V-Dem, ha realizado estudios especializados con el fin de generar indicadores transnacionales que permitan estudiar comparativamente los grupos que tienen el poder de negociación y la forma en que ejercen esta influencia. Los estudios abarcan más de 100 años de datos en 12 países pertenecientes a seis regiones. Los datos ayudaron a identificar la manera en que la distribución de las élites se relaciona con la estructura nacional del poder de negociación y la formulación y aplicación de las leyes que rigen el ejercicio del poder.

El estudio revela que la identidad de los actores influyentes dentro de una coalición de élite gobernante que decide las políticas a nivel nacional difiere considerablemente según el lugar, el momento y el área temática. Por ejemplo, si bien las autoridades ejecutivas nacionales forman parte de la coalición de élite gobernante en los 12 países analizados a 2015, los demás actores varían de manera significativa tanto en número como en representatividad (gráfico 10.1, panel a). Con excepción de la Federación de Rusia, Rwanda y Turquía, donde la autoridad ejecutiva nacional monopoliza la toma de decisiones, la coalición gobernante en los demás países estudiados es bastante variada. Por ejemplo, en Bolivia está compuesta por legisladores, élites de partidos políticos, Gobiernos locales, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil.

Las élites gobernantes también difieren dentro de los países a lo largo del tiempo. En la República de Corea, durante el régimen de Park (1963-79), el poder de negociación de los actores militares, los actores de la burocracia y los actores económicos se incrementó de manera sostenida (gráfico 10.1, panel b). La transición a la democracia después de 1987 redundó en el fortalecimiento de los nuevos actores (en especial, de los partidos políticos, de los legisladores y del Poder Judicial), pero los actores económicos y de la burocracia mantuvieron su alta cuota de poder. Por el contrario, en Brasil se observó un nivel mucho mayor de volatilidad en la composición de las élites dominantes, sobre todo antes de la década de 1990 (gráfico 10.1, panel c).

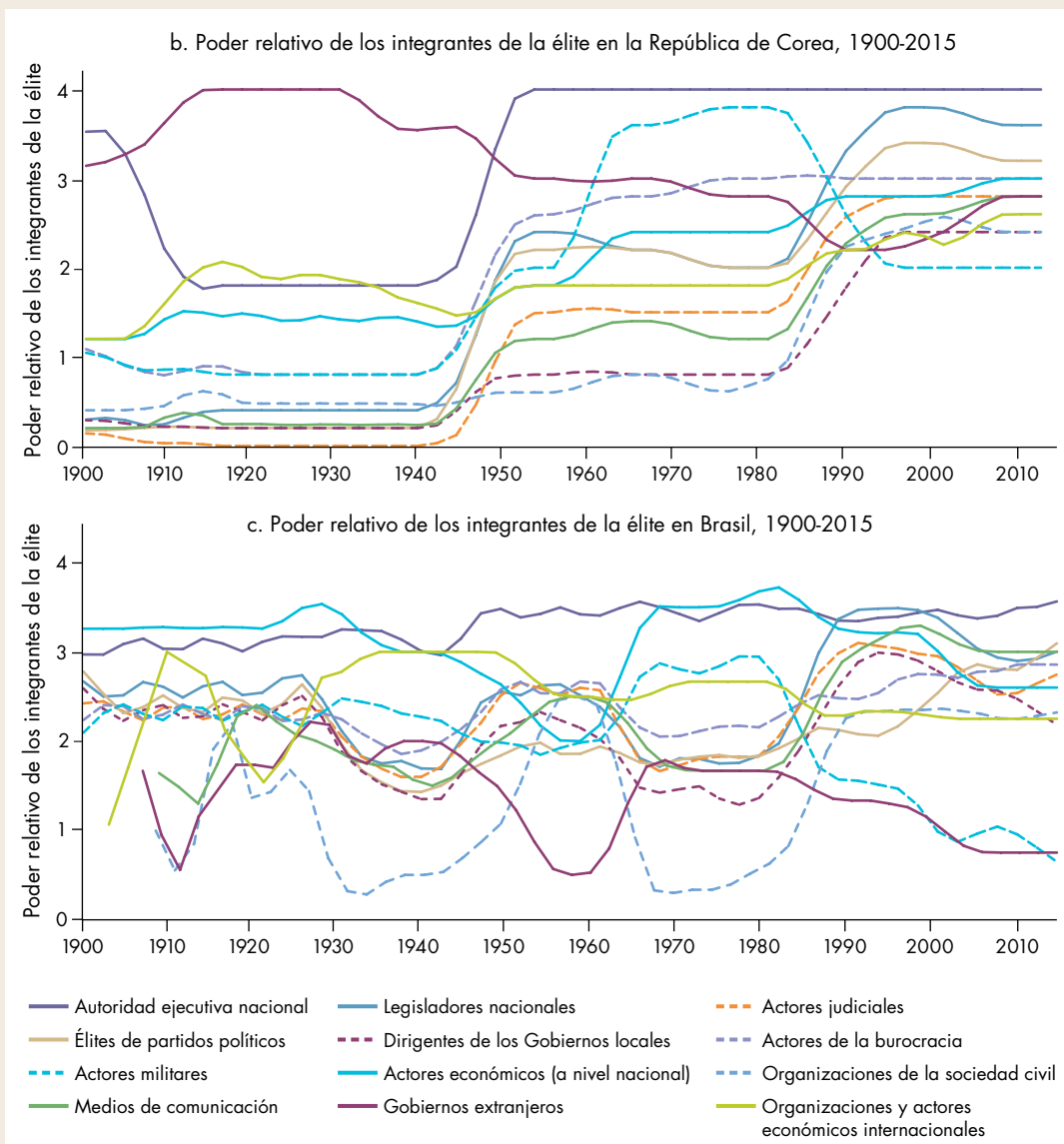
**Gráfico 10.1. Los integrantes de las élites dentro de las coaliciones nacionales gobernantes varían considerablemente entre los países y a través del tiempo**



(Continúa)

**Recuadro 10. ¿Quiénes son las élites y qué hacen? Resultados de un estudio de las élites en 12 países (continuación)**

**Gráfico 10.1. Los integrantes de las élites dentro de las coaliciones nacionales gobernantes varían considerablemente entre los países y a través del tiempo (continuación)**



Fuente: Equipo a cargo del Informe sobre el desarrollo mundial 2017.

Nota: En este gráfico, el poder relativo se mide en una escala de 0 (el grupo no tiene poder para influir en la toma de decisiones) a 4 (el grupo tiene mucho poder para influir en la toma de decisiones relativa a muchos temas). En el panel a se muestra la cantidad de grupos de élite que tienen poder relativo superior a 3. Para obtener más información sobre las variables específicas y la metodología del estudio, véanse Banco Mundial y V-Dem (2016), y Coppedge y otros (2015).

Fuente: Equipo a cargo del Informe sobre el desarrollo mundial 2017.

- a. Véanse Michels ([1911] 1966), Pareto ([1927] 1971) y Mosca (1939).
- b. Véanse North, Wallis y Weingast (2009), y Acemoglu y Robinson (2012).
- c. Di John y Putzel (2009), Khan (2010), y Parks y Cole (2010).

contra la pérdida de poder en el futuro. Las instituciones formales —que representan el pasaje de los acuerdos informales a las reglas establecidas— pueden aumentar la credibilidad de los compromisos, superar los problemas de coordinación entre los miembros de las élites y fortalecer la estabilidad de las negociaciones de esos grupos. En los casos de las transformaciones exitosas a largo plazo, los miembros de las élites se han adaptado a las circunstancias cambiantes generando instituciones más idóneas, accesibles y orientadas a la rendición de cuentas, y estas mismas instituciones han ayudado a promover el desarrollo.

Para mantener su propio poder e influencia, las coaliciones de responsables de la toma de decisiones pueden tener incentivos para ampliar la arena de negociación de las políticas, incorporando nuevos actores a los órganos decisorios formales y aumentando la rendición de cuentas ante otras élites (*rendición de cuentas horizontal*). Aunque se prefieren las coaliciones pequeñas, las élites pueden optar por ampliarlas para mejorar la estabilidad cuando aumentan las posibilidades de conflicto. Incorporar nuevos actores a instituciones creíbles que canalicen los cuestionamientos puede ser menos costoso que reprimirlos, y ampliar el espacio formal de rendición de cuentas puede ayudar a generar compromisos internos que faciliten el consenso.

Institucionalizar la rendición de cuentas ante los ciudadanos (*rendición de cuentas vertical*) —por ejemplo, mediante la introducción de elecciones o reformas electorales— también puede constituir una estrategia racional de la élite para mantener los privilegios, sobre todo frente al aumento de las demandas de la élite contraria. Cuando surgen divisiones entre los miembros de una élite, la introducción de mecanismos de rendición de cuentas verticales puede aumentar el poder de negociación de una facción. Asimismo, cuando los movimientos de ciudadanos “de abajo hacia arriba” amenazan los intereses de las élites, estas pueden optar por introducir mecanismos de rendición de cuentas verticales preventivos para responder a las demandas sociales antes de que dicha presión alcance un punto crítico. En Europa, durante el siglo XIX, la ampliación del sufragio fue preanunciada por la amenaza de revolución y disturbios sociales en forma de actividad revolucionaria en los países vecinos<sup>34</sup> y huelgas en el país de origen<sup>35</sup>.

Si bien las élites suelen elegir reglas que les permitan mantener su posición de poder, en ocasiones —cuando reconocen la existencia de amenazas a su dominio continuo— pueden adoptar reglas que restringen su propia influencia a modo de reaseguro político. Esperan, así, que esas normas se apliquen no solo a ellas, sino también a sus sucesores. La tendencia a adoptar instituciones cohesivas y restrictivas aumenta con la posibilidad de que el Gobierno en funciones sea reemplazado. Se trata de una variante institucional del “velo de la ignorancia” de John Rawls: diseñar instituciones sin saber si uno estará sujeta a ellas o las dominará en el siguiente período<sup>36</sup>. La transparencia fiscal, por ejemplo, ata de pies y manos no solo a las élites actuales, sino también a las futuras. Esta lógica coincide con las medidas adoptadas en algunos

estados de México: si bien tras el cambio político de 2000 y, más recientemente, en 2016 se fortalecieron las leyes de acceso a la información y de transparencia a nivel federal, era más probable que dichas leyes se sancionaran a nivel estatal cuando los partidos de la oposición eran más fuertes y había mayor rotación en las oficinas ejecutivas<sup>37</sup>.

Los líderes también pueden impulsar cambios promovidos por las élites resolviendo problemas de coordinación o transformando las preferencias y creencias de los seguidores. Los *líderes transaccionales* utilizan diversas tácticas y estrategias de negociación para promover la coordinación entre los miembros de la élite y lograr resultados positivos (soluciones que favorezcan a todas las partes). Modifican los incentivos de otras élites teniendo en cuenta quién gana y quién pierde con el tiempo. Resolviendo los problemas relacionados con la información y la coordinación a través de estrategias políticas, pueden ayudar a encontrar puntos de acuerdo entre los partidos en conflicto sin tener que modificar normas ni preferencias. En la década de 1960, los acuerdos, las negociaciones, las amenazas y las lisonjas —estrategia política— del presidente de Estados Unidos, Lyndon Johnson, ayudaron a que el Congreso de ese país superara su aversión natural al riesgo y sancionara leyes de derechos civiles, lo que constituye un claro ejemplo de liderazgo transaccional. Asimismo, los *líderes transformacionales* pueden, efectivamente, modificar las preferencias de las élites o ganar seguidores moldeando creencias y preferencias. Toman la iniciativa a la hora de coordinar las normas y pueden generar grandes cambios en la sociedad modificando el entorno en el que se desarrolla la política, a menudo reduciendo la polarización de las élites. En los años noventa, Nelson Mandela proyectó una imagen de Sudáfrica basada en el carisma y la persuasión moral, utilizando símbolos poderosos para motivar e inspirar a sus ciudadanos durante la transición hacia un régimen alejado de las políticas de *apartheid* del país.

### **Capacidad de acción y acción colectiva: Los ciudadanos influyen en el cambio votando, organizándose y deliberando**

Los ciudadanos, individualmente, quizás no tengan el poder de influir en la arena de negociación de las políticas para generar por sí mismos un desarrollo más equitativo. Sin embargo, todos los ciudadanos tienen acceso a múltiples mecanismos de participación que pueden ayudarlos a resolver problemas relacionados con la acción colectiva —coordinar y cooperar— modificando el grado de contestabilidad, los incentivos, las preferencias y las creencias. Entre los modos de participación ciudadana se encuentran las elecciones, la organización política, los movimientos sociales, y la participación y deliberación directas. Dado que todas estas expresiones de acción colectiva son imperfectas, no se reemplazan sino que se complementan entre sí.

Las elecciones constituyen uno de los mecanismos más afianzados con los que cuentan los ciudadanos para fortalecer la rendición de cuentas y la capacidad de las

Si bien las élites suelen elegir reglas que les permitan mantener su posición de poder, en ocasiones —cuando reconocen la existencia de amenazas a su dominio continuo— pueden adoptar reglas que restringen su propia influencia a modo de reaseguro político.

autoridades para responder a sus demandas. Cuando son eficaces, pueden ayudar a mejorar el nivel y la calidad de los bienes y servicios públicos que brinda el Estado seleccionando y sancionando a los dirigentes a partir de su desempeño a la hora de proveer dichos bienes<sup>38</sup>. Este efecto puede ser particularmente significativo a nivel local, donde los votantes podrían estar en mejores condiciones de coordinar y moldear los incentivos de los políticos locales para cumplir su cometido, incluso limitando el comportamiento corrupto. Por ejemplo, datos empíricos sobre Kenya sugieren que las elecciones pluripartidistas lograron restringir la capacidad de los dirigentes para desviar recursos públicos con fines partidistas<sup>39</sup>. Sin embargo, las elecciones son por sí solas un mecanismo insuficiente para lograr que los Gobiernos respondan a las necesidades de la ciudadanía y rindan cuentas de sus actos. Si bien se han convertido en el mecanismo más común para elegir autoridades en todo el mundo, se perciben cada vez más como una modalidad injusta (gráfico 8) y constituyen un instrumento de control limitado.

La organización política puede servir como mecanismo complementario para representar y articular los intereses colectivos de los ciudadanos, agrupar sus preferencias y canalizar sus demandas en el proceso de formulación de políticas. Por ejemplo, a través de los partidos, la organización política puede ayudar a resolver problemas de coordinación de los ciudadanos e integrar a distintos grupos en el proceso político, alentando la cultura del compromiso programático. Según los datos disponibles, los *partidos programáticos* —aquellos organizados en torno a una agenda bien definida de prioridades en materia de

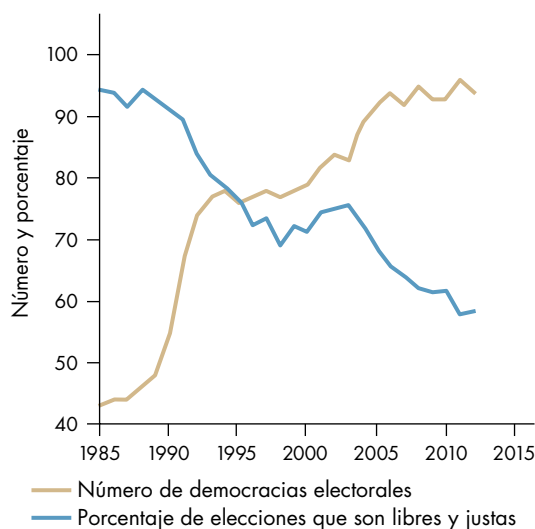
políticas— se asocian con una mayor probabilidad de adoptar e implementar exitosamente reformas del sector público<sup>40</sup>. Sin embargo, los ciudadanos comunes y los grupos marginalizados en ocasiones se encuentran con partidos políticos que no están dispuestos a canalizar ni articular sus demandas y que, en cambio, actúan como verdaderos “guardianes” para proteger intereses creados y las estructuras de poder existentes. Esto puede ayudar a explicar el desencanto de los ciudadanos con los partidos políticos, que figuran a nivel mundial como la institución política que menor confianza inspira.

La organización social también puede ayudar a resolver problemas relacionados con la acción colectiva movilizándolo ciudadanos en torno a cuestiones específicas. Esta movilización puede incorporar nuevas demandas e intereses al espacio de negociación, reconfigurando las preferencias de los actores y ampliando los límites de la arena de negociación de las políticas a cuestiones que anteriormente no se tenían en cuenta. En el recuadro 11 se explica cómo la presión que supuso la organización social a través de grupos nacionales e internacionales de mujeres contribuyó a lograr el sufragio femenino en Suiza, lo que, a su vez, generó otros cambios importantes en las políticas para la igualdad de género. Los actores de la sociedad civil y de los medios de comunicación pueden desempeñar un papel decisivo a la hora de promover políticas que fortalezcan la transparencia y permitan una difusión más amplia de la información. Aumentar la disponibilidad de información confiable —por ejemplo, generando datos empíricos sobre el desempeño de los funcionarios públicos— y aumentar la accesibilidad de dicha información —por ejemplo, fortaleciendo la independencia de los medios de comunicación o alineando la orientación y el ritmo de la información con el proceso político— pueden ser los primeros pasos fundamentales para promover una mayor rendición de cuentas y capacidad de respuesta por parte del Gobierno<sup>41</sup>. Sin embargo, las tendencias mundiales revelan que el espacio cívico, tras registrar una expansión continua en las últimas décadas, se ha reducido en los últimos años (gráfico 9). Muchos Gobiernos están cambiando el entorno institucional en el que participan los ciudadanos, estableciendo barreras legales para restringir el funcionamiento de los medios de comunicación y de las organizaciones de la sociedad civil, y reduciendo su autonomía frente al Estado.

Si bien la organización social puede otorgar representación a los grupos que carecen de poder y ejercer presión sobre las autoridades públicas, en algunos casos deben hacerse concesiones debido a la proliferación de intereses contrapuestos en la arena de negociación de las políticas. Las instituciones públicas pueden verse pronto agobiadas por diversas presiones, lo que menoscaba la coherencia y eficacia de las políticas públicas. Asimismo, no necesariamente toda la organización social está motivada por el objetivo de lograr una sociedad más igualitaria y justa. En algunos casos, la organización social puede ser utilizada por grupos de interés reducidos para fines excluyentes o violentos.

La deliberación pública —espacios y procesos que permiten la discusión grupal y la evaluación de las

**Gráfico 8. Las democracias electorales se están expandiendo, pero la integridad de las elecciones está disminuyendo**



Fuentes: Equipo a cargo del Informe sobre el desarrollo mundial 2017, a partir de datos del Center for Systemic Peace, proyecto Polity IV, varios años (para el número de democracias electorales), y de Bishop y Hoeffler (2014) (para el porcentaje de elecciones libres y justas).

## Recuadro 11. La democracia directa demoró el derecho al voto de las mujeres en Suiza

En la mayoría de los países europeos, las mujeres obtuvieron el derecho al voto durante las primeras décadas del siglo xx. Sin embargo, en Suiza votaron por primera vez en elecciones federales recién en 1971, 65 años después que en Finlandia, el primer país europeo en permitir el sufragio femenino. Con todo, Suiza ha tenido una tradición de democracia directa durante siglos. ¿Cómo se explica, entonces, que haya tardado tanto en reconocer el voto femenino?

Para modificar la Constitución, el sistema político exigía que se realizara un referéndum nacional en el que solo los hombres tenían permitido votar. Varias peticiones y mociones iniciadas por grupos de mujeres en la primera mitad de la década de 1900 no lograron que se reconociera el sufragio femenino. Así, los participantes en el proceso destinado a cambiar las reglas fueron un elemento determinante de las reglas que persistieron. Pero también lo fueron las normas sociales existentes y la falta de incentivos para el cambio. Como consecuencia de esas normas profundamente arraigadas, Suiza también demoró más tiempo que la mayoría de los países occidentales en eliminar otras desigualdades de género plasmadas en la legislación, sobre todo las normas que preservaban la autoridad jurídica del esposo.

Bajo una creciente presión internacional, Suiza estuvo cerca de lograr el hito de garantizar los derechos de la mujer en 1957, cuando, por primera vez, el Consejo Federal Suizo convocó a un referéndum nacional sobre el sufragio femenino. “Si Suiza no hubiera sido una democracia directa, las mujeres habrían adquirido el derecho al voto

inmediatamente”, se señala en un estudio<sup>a</sup>. El referéndum nacional vinculante tuvo lugar en 1959, cuando el 69 % del electorado integrado exclusivamente por hombres votó en contra de la reforma constitucional. Aun así, en 1959-60, las mujeres obtuvieron el derecho de votar en asuntos cantonales en tres cantones suizos (Ginebra, Vaud y Neuchâtel). No fue sino hasta 1971 que la mayoría de los hombres suizos votó a favor del sufragio femenino. Las coaliciones de apoyo a la reforma integradas por múltiples actores jugaron un papel importante para generar este cambio, incluidas la influencia internacional y la actividad interna de los grupos de mujeres, como la Asociación Suiza por el Sufragio Femenino.

El sufragio femenino en Suiza hizo posible que nuevos actores —en este caso, las mujeres— participaran en el proceso de formulación y aplicación de las políticas, modificando así los incentivos de los políticos para responder a sus preferencias e intereses. Asimismo, reflejó los cambios que experimentaban las normas de las sociedades en relación con los derechos de la mujer. Esto condujo a importantes cambios de políticas en la década de 1980. En 1981 se aprobó mediante referéndum una enmienda constitucional destinada a garantizar la igualdad de derechos de todos los suizos (hombres y mujeres). Unos años más tarde, en 1985, se otorgó a las mujeres los mismos derechos que a los hombres en el matrimonio, eliminando requisitos legales como la necesidad de que la mujer obtuviera la autorización de su esposo para trabajar fuera del hogar, iniciar un procedimiento legal o abrir una cuenta bancaria<sup>b</sup>.

Fuentes: Stämpfli (1994); Banco Mundial, *Mujer, empresa y el derecho* (base de datos) (2015).

a. Stämpfli (1994, 696).

b. Banco Mundial (2016a).

preferencias alternativas— también puede ayudar a generar condiciones más equitativas en la arena de negociación de las políticas. La participación de los ciudadanos en la gobernanza local puede ser decisiva para mejorar la calidad de las deliberaciones y la legitimidad de las decisiones al definir con claridad las necesidades y demandas del electorado local. Sin embargo, los enfoques participativos en materia de desarrollo en ocasiones no contemplan la posibilidad de que haya *fallas en la organización de la sociedad civil*, a raíz de las cuales, en entornos poco institucionalizados, los pobres son menos propensos a participar y los mecanismos participativos pueden ser captados por las élites locales<sup>42</sup>. Dichas deficiencias no se mejoran necesariamente con la incorporación de nuevas tecnologías. Como se analizó en el *Informe sobre el desarrollo mundial 2016*, relativo a la brecha digital<sup>43</sup>, las tecnologías de la información y las comunicaciones podrían, de hecho, acentuar las desigualdades socioeconómicas en la participación ciudadana. En Brasil, por ejemplo, el uso del voto por Internet para las propuestas de presupuesto municipales reveló diferencias demográficas marcadas entre los votantes en línea y fuera de línea; en su mayor parte, los primeros eran hombres,

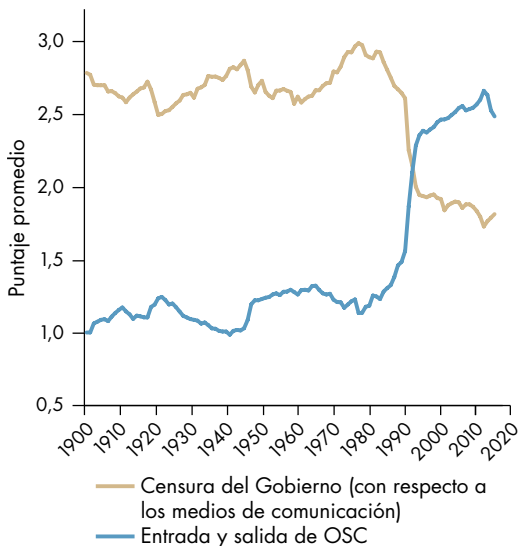
tenían estudios universitarios y se encontraban en mejor posición económica<sup>44</sup>.

En última instancia, todas las expresiones de acción colectiva de los ciudadanos, incluidos la votación, los partidos políticos, los movimientos sociales, las asociaciones civiles y otros espacios menos convencionales destinados a la deliberación sobre políticas, son imperfectas. Por lo tanto, para fortalecer su influencia en la arena de negociación de las políticas, los ciudadanos deben participar a través de los múltiples mecanismos diseñados para resolver los problemas relacionados con la acción colectiva. Esta combinación estratégica puede maximizar la posibilidad de generar cambios en relación con la contestabilidad, los incentivos, las preferencias y las creencias.

### Cambio con apoyo externo: Actores internacionales se incorporan a la arena de negociación de las políticas

La dinámica de la gobernanza no se circunscribe únicamente a las fronteras de los Estados. Hoy en día, los países enfrentan un mundo globalizado e interconectado que se caracteriza por la gran velocidad y magnitud de

### Gráfico 9. Tras décadas de avances, el espacio cívico se está reduciendo a nivel mundial



Fuente: Equipo a cargo del Informe sobre el desarrollo mundial 2017, a partir de V-Dem (base de datos), 2016.

Nota: El promedio se obtuvo a partir de una muestra de 78 países sobre los cuales se dispone de datos coherentes para todos los años abarcados. La variable “entrada y salida de OSC” se mide en una escala de 0 (más restricciones) a 4 (menos restricciones). La variable “censura del Gobierno (con respecto a los medios de comunicación)” va en sentido contrario y se mide en una escala de 0 (menos censura) a 4 (más censura). Para obtener más información sobre las variables específicas y la metodología del estudio, consulte Banco Mundial y V-Dem (2016), y Coppedge y otros (2015). OSC = organizaciones de la sociedad civil.

los flujos de capital, comercio, ideas, tecnología y personas. El mundo actual es muy distinto de aquel en el que los países desarrollados de hoy emergieron: en aquel momento, los flujos transfronterizos eran bajos, los países no recibían ayuda, y no estaban sujetos a la proliferación de tratados, normas y mecanismos regulatorios transnacionales. Para los países en desarrollo, la era de la globalización y de la “gobernanza mundial” presenta tanto oportunidades como desafíos.

Dichos flujos se extienden más allá de las fronteras, al igual que los instrumentos y mecanismos que se utilizan para manejarlos. Para influir en las políticas y la gobernanza locales, los actores internacionales pueden introducir reglas, estándares y regulaciones transnacionales (en adelante, “reglas transnacionales”). Estas reglas pueden ayudar a inducir un compromiso creíble con la reforma interna a través de incentivos al comercio y a la integración regional. Asimismo, pueden fomentar la cooperación internacional en materia de bienes mundiales mediante la modificación de los incentivos, por ejemplo, evitando las *carreras descendentes* cuando los países compiten para atraer inversiones y acceder a los mercados, lo que da lugar a la reducción de los impuestos sobre la renta de las empresas o de los parámetros ambientales y laborales. Pueden servir como punto de referencia para

que los actores internos alteren las preferencias y mejoren la coordinación modificando ideas y difundiendo normas.

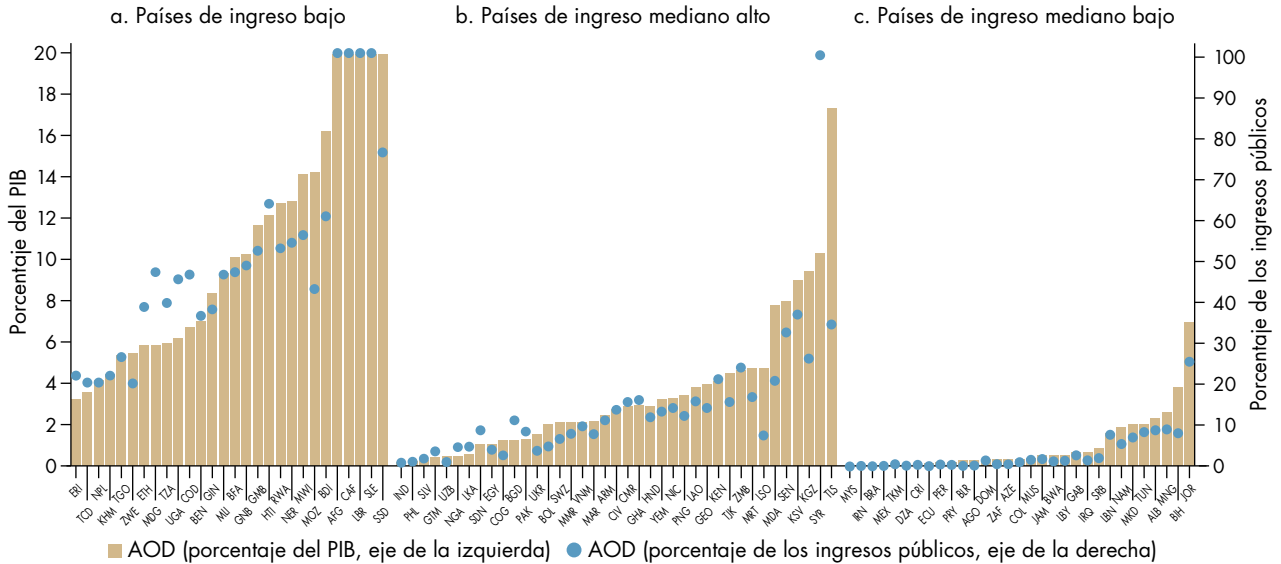
Los acuerdos internacionales sobre integración económica pueden generar compromisos creíbles de que los actores internos llevarán adelante reformas económicas. El éxito del proceso de integración de la Unión Europea demuestra el poder de este tipo de estímulo. Los futuros países miembros deben modificar reglas internas para cumplir con las 80 000 páginas de regulaciones que integran el acervo comunitario de la Unión Europea. En el caso de los países que decidieron emprender esos cambios, los beneficios económicos potenciales de ingresar a la Unión Europea compensaron la pérdida de autonomía en áreas específicas, y las élites aprovecharon los beneficios de la adhesión para vencer la resistencia a las reformas exigidas. Asimismo, en los países miembros, la adhesión ayudó a modificar los incentivos de las élites alterando el poder relativo de los actores locales, dado que algunos partidos se beneficiaron mucho más que otros. Mientras tanto, el ingreso a la Unión Europea contribuyó a la consolidación institucional de las antiguas dictaduras en la periferia europea, como Grecia, Portugal y España en los años ochenta. Asimismo, jugó un papel importante en la transición en Europa central y oriental tras la eliminación de los regímenes comunistas en las décadas de 1990 y 2000.

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) o “ayuda externa” ha sido uno de los principales instrumentos de política utilizados por las economías desarrolladas para promover la seguridad, el crecimiento y la igualdad en los países en desarrollo<sup>45</sup>. La bibliografía sobre la eficacia de la ayuda, si bien es abundante, suele no ser concluyente. En ella se sugiere, en definitiva, que la ayuda no es intrínsecamente buena ni mala para el desarrollo, y que lo importante es cómo interactúa con las relaciones de poder predominantes y cómo incide en la gobernanza.

En algunos casos, la participación de donantes da lugar a acuerdos de gestión más equitativos y orientados a la rendición de cuentas que se incorporan al contexto interno. Por ejemplo, datos extraídos de un programa de reconstrucción impulsado por la comunidad en Liberia sugieren que la introducción de nuevas instituciones a nivel local puede incidir en la cooperación social que se extenderá más allá de la vigencia del programa<sup>46</sup>. En otros casos, la ayuda puede menoscabar la relación entre el Estado y los ciudadanos haciendo que el primero se muestre menos dispuesto a responder a las demandas de estos últimos. Por ejemplo, cuanto más dependen los Estados de los fondos de la comunidad internacional, menos incentivos tienen para crear las instituciones públicas necesarias para movilizar ingresos internos a través de los impuestos. Y cuanto menos dependen de la base tributaria nacional, más incumplen su obligación de rendir cuentas ante la ciudadanía<sup>47</sup>.

Actualmente, la ayuda representa más del 10 % del PIB en la mitad de los países de ingreso bajo y más del 30 % de los ingresos totales en 26 países (gráfico 10). Las pruebas

**Gráfico 10. La ayuda representa una gran proporción del PIB y de los ingresos públicos en muchos países en desarrollo**



Fuentes: Equipo a cargo del Informe sobre el desarrollo mundial 2017. Datos sobre la AOD: OCDE; datos sobre ingresos públicos: FMI, *Perspectivas de la economía mundial*, varios años.

Nota: Los gráficos muestran la AOD de todos los donantes a todos los receptores en los países de ingreso bajo y mediano con una población de al menos 1 millón de habitantes. Para las cifras de la AOD como porcentaje del PIB se establece como máximo el 20 % del PIB con el objeto de facilitar la visualización. Los datos que superan el rango establecido corresponden a Afganistán (24,1 %), la República Centroafricana (35,4 %), Liberia (37,0 %) y Malawi (21,8 %). Para las cifras de la AOD como porcentaje de los ingresos públicos se establece como máximo el 100 % del PIB con el objeto de facilitar la visualización. Los datos que superan el rango establecido corresponden a Afganistán (105,2 %), la República Centroafricana (260,6 %), Liberia (126,0 %) y Sierra Leona (143,2 %).

empíricas que vinculan los flujos de ayuda a la reducción de impuestos son dispares (recuadro 12). Por ello se ha comparado a la ayuda con una maldición de los recursos naturales: ingresos extraordinarios no ganados que pueden dar lugar a un gasto público ineficiente, sin restricciones impuestas por el tipo de contrato social entre el Estado y la ciudadanía que promueve la participación de los ciudadanos en los debates sobre políticas y permite una mayor contestabilidad en la arena de negociación de las políticas<sup>48</sup>.

Durante mucho tiempo, la necesidad de intervención se justificó sobre la base de los fallos clásicos del mercado, ocasión en que los Gobiernos intervienen para producir resultados socialmente deseables que no pueden lograrse valiéndose solo de los mercados. Más adelante, las obras escritas revelaron la existencia de fallos del Gobierno, ocasión en que las intervenciones del Gobierno también fracasaron debido a la falta de capacidad, las asimetrías de información o las distorsiones en los incentivos<sup>49</sup>. Una de las cuestiones analizadas en este informe son las dificultades que enfrenta la comunidad internacional al tratar de influir en el cambio cuando hay fallos del Gobierno. De hecho, muchas veces intervenciones bien intencionadas terminan siendo ineficaces porque refuerzan un equilibrio que sirve de sustento a resultados que se intenta cambiar a través de dicha intervención. Estas

situaciones pueden derivarse de intervenciones que no tienen en cuenta el equilibrio de poder existente.

Esos desafíos de la asistencia para el desarrollo no son inevitables ni insolubles. Al igual que los fallos del mercado y del Gobierno, pueden abordarse. La asistencia para el desarrollo puede ser más eficaz cuando la participación de los donantes respalda el surgimiento de mecanismos de gestión más responsables y equitativos que se incorporan en el contexto nacional, por ejemplo, poniendo a disposición de los ciudadanos la información pertinente con miras a fortalecer su capacidad para exigir a los dirigentes políticos la rendición de cuentas<sup>50</sup>. Empero, es difícil prever y anticipar cuándo y cómo surgen estos efectos positivos debido a la red de factores que se entrecruzan y cambian y que determinan la forma en que las iniciativas de los donantes interactúan con la dinámica política local.

La comunidad del desarrollo en los últimos tiempos ha venido participando en esfuerzos encaminados a “reflexionar políticamente” sobre la ayuda. Sin embargo, muchos de los imperativos operacionales que se derivan de prestar más atención a los problemas de la asistencia para el desarrollo —como la necesidad de aumentar la flexibilidad de aplicación, tolerar un mayor nivel de riesgo y de ambigüedad, transferir el poder de los proveedores de ayuda a los asociados en esa tarea y evitar planes lineales simplistas para medir los resultados— tropiezan



## Recuadro 12. Movilización de recursos internos, ayuda externa y rendición de cuentas

Existe un consenso cada vez mayor en que la movilización de recursos internos puede fortalecer la rendición de cuentas, sobre todo si dichos esfuerzos se vinculan explícitamente con la provisión de bienes públicos. Cuando las élites gobernantes deben recurrir a la tributación generalizada, son más proclives a incluir a los ciudadanos y a otras élites en las negociaciones de políticas. ¿Pero la ayuda externa menoscaba la movilización de recursos internos y, de ese modo, la rendición de cuentas ante la ciudadanía?

Los estudios en los que se puso a prueba esa hipótesis mostraron inicialmente una correlación negativa entre los dos elementos<sup>a</sup>. Más recientemente, dichos estudios han sido refutados por la adopción de otros conjuntos de datos<sup>b</sup> o de otras técnicas econométricas<sup>c</sup>. Si bien los efectos que generan en el comportamiento los flujos de ayuda que menoscaban la rendición de cuentas se han puesto a prueba y se han aislado en entornos experimentales<sup>d</sup>, la relación es, en verdad, más compleja y parece depender de tres factores: el tipo de ayuda (por ejemplo, si se trata de una donación o de deuda, si consiste en apoyo presupuestario o si se relaciona específicamente con el proyecto); los efectos contemporáneos de las políticas condicionales asociadas a la ayuda, y, lo que es más importante, el entorno de gobernanza específico de cada país. Asimismo, aun cuando, debido a la ayuda, se redujeran los incentivos para movilizar recursos internos, la eliminación de la ayuda podría dar lugar a políticas tributarias subóptimas para la ciudadanía, destinadas a aumentar los ingresos, lo que agravaría aún más la situación de los pobres.

Los efectos de la movilización de recursos internos en la rendición de cuentas dependen de cómo se movilizan los fondos internos. En muchos casos, los impuestos que se aplican no logran aumentar la rendición de cuentas, como los impuestos sobre los recursos, o resultan sumamente distorsivos, como los impuestos al comercio. La competencia internacional relacionada con el impuesto sobre la renta de las empresas y la liberalización del comercio también han reducido la capacidad de los Estados de movilizar recursos internos (carrera descendente). En entornos con

bajas tasas de ahorro o más proclives a la fuga de capitales y la evasión impositiva, los impuestos al consumo suelen ser los más eficaces, pero también pueden ser los más regresivos. En estos casos, los recursos internos a menudo se movilizan de maneras que pueden incrementar la pobreza —por ejemplo, aumentado los impuestos al consumo— sin poner en funcionamiento mecanismos de compensación específicos para los pobres. De hecho, según datos extraídos de encuestas de hogares realizadas en 2010, gracias a la política fiscal, la tasa de recuento de la pobreza de USD 2,50 al día se incrementó en 9 de los 25 países analizados<sup>e</sup>. En otras palabras, la cantidad de pobres que se empobrecieron aún más debido a las políticas tributarias y de gasto de los Gobiernos fue mayor que la de los que se beneficiaron con dichas políticas.

Pese a lo importante que resulta la movilización de recursos internos para ampliar la capacidad de respuesta y la rendición de cuenta ante los ciudadanos, muchos países son demasiado pobres y, por ende, no tienen la capacidad de recaudar suficientes ingresos para atender objetivos de desarrollo importantes; en algunos casos, perjudican a los pobres en el proceso de obtener recursos internos o no poseen la capacidad política necesaria para llevar a cabo reformas encaminadas a aumentar los ingresos. En países donde las tasas de pobreza superan el 65 % (sobre todo en África al sur del Sahara), por ejemplo, no existe un plan de redistribución viable que permita erradicar la pobreza mediante la sola transferencia de recursos internos de los ricos a los pobres<sup>f</sup>. Asimismo, en muchos países en desarrollo, las personas pobres a menudo se ven perjudicadas por el sistema fiscal cuando se tienen en cuenta tanto el régimen tributario del Gobierno como el gasto público<sup>g</sup>. Por último, el poder político podría estar concentrado en manos de unos pocos ricos cuyos intereses se contraponen a los de los pobres. En tales casos, cuando es necesario movilizar una mayor cantidad de personas para contrarrestar la concentración del poder político en manos de unos pocos, la movilización de recursos internos puede resultar muy difícil<sup>h</sup>.

*Fuente:* Equipo a cargo del *Informe sobre el desarrollo mundial 2017*.

a. Principalmente, Gupta y otros (2004).

b. Morrissey y Torrance (2015).

c. Por ejemplo, Clist y Morrissey (2011) invalidan la correlación negativa contemporánea que plantean Gupta y otros (2004) introduciendo un efecto rezagado de ayuda y tributación. Concluyen que la relación es irrelevante.

d. Paler (2013); Martin (2014).

e. Lustig (2016).

f. Ravallion (2010); Ceriani, Bolch y López-Calva.

g. Lustig (2016).

h. Ceriani, Bolch y López-Calva (2016).

con estructuras, prácticas y hábitos burocráticos de larga data. El camino por seguir tal vez exija un planteamiento más adaptable o ágil, según el cual las estrategias se pongan a prueba a nivel local y después se ajusten sobre la base de las observaciones iniciales. Superar los

planteamientos tecnocráticos y aprender cómo tener en cuenta las oportunidades y limitaciones planteadas por los cambios políticos es fundamental para que la ayuda extranjera pueda inducir y sostener reformas de gobernanza que promuevan el desarrollo.

## Replanteamiento del papel de la gobernanza en la promoción del desarrollo

A más de 70 años de la Conferencia de Bretton Woods, donde se crearon el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, la comunidad internacional sigue reconociendo que promover el desarrollo sostenido requiere tener seriamente en cuenta los determinantes básicos relacionados con la gobernanza. Para avanzar en el futuro será necesario un nuevo marco y nuevos instrumentos analíticos para sacar provecho de las crecientes pruebas de lo que ha dado o no ha dado resultados.

Las políticas no se producen en el vacío. Por el contrario, se producen en escenarios sociales y políticos complejos en que las personas y los grupos con poder de negociación desigual interactúan en un marco de reglas cambiantes en defensa de intereses contrapuestos. En este informe se muestra que tener en cuenta cómo la distribución de poder en la arena de negociación de las políticas permite a las instituciones promover eficazmente el compromiso, la coordinación y la cooperación, o les impone restricciones al efecto, es fundamental para garantizar el progreso hacia el logro de la seguridad, el crecimiento y la equidad.

Los informes sobre el desarrollo mundial anteriores han dilucidado cómo resolver algunos de los problemas más difíciles en las principales esferas del desarrollo, como el empleo, la igualdad de género y la administración del riesgo. Este *Informe sobre el desarrollo mundial* es parte de una trilogía de informes recientes, que también integran el de 2015, titulado *Mente, sociedad y conducta*, y el de 2016, titulado *Dividendos digitales*, en los que se examina la manera en que las autoridades pueden hacer un uso más pleno de los instrumentos conductuales, tecnológicos e institucionales que aumentan la eficacia del Estado para promover el desarrollo. El presente informe comienza por reconocer que políticas como las encaminadas a fortalecer los mercados laborales, superar las barreras de género o preparar a los países para encarar perturbaciones suelen ser difíciles de introducir y aplicar porque algunos grupos de la sociedad que se benefician del *statu quo* pueden ser suficientemente poderosos como para resistir las reformas necesarias para romper el equilibrio político. En consecuencia, las reformas eficaces no consisten solo en

“mejores prácticas”. Requieren la adopción y la adaptación de formas institucionales para resolver los problemas concretos relacionados con la credibilidad de los compromisos y la acción colectiva que se interponen en el camino de la búsqueda de un mayor desarrollo.

### Tres principios rectores

En el *Informe sobre el desarrollo mundial 2017* se proponen tres principios sencillos de orientación para quienes están considerando reformas. Primero, es importante reflexionar no solo sobre la forma que deberán tener las instituciones, sino también sobre las funciones que las instituciones deben desempeñar, es decir, reflexionar no solo sobre la forma de las instituciones sino también sobre sus *funciones*. Segundo, es importante pensar que, si bien el fomento de la capacidad es importante, cómo usar la capacidad y dónde invertir en ella dependen del poder de negociación relativo de los actores, es decir, se debe reflexionar no solo sobre el fomento de la capacidad, sino también sobre las *asimetrías de poder*. Tercero, es importante pensar que para lograr el Estado de derecho, los países primero deben fortalecer las distintas funciones de la ley para aumentar la contestabilidad, cambiar los incentivos y reconfigurar las preferencias, es decir, reflexionar no solo sobre la ley en el papel sino también sobre el *papel de la ley* (cuadro 2).

Cuando se encara un problema de políticas concreto, ¿qué significan estos principios en la práctica? En este informe se señalan cuatro ideas clave. En el recuadro 13 se presenta una hoja de ruta simple de diagnóstico para incorporar estas ideas más concretamente en la programación para el desarrollo en un esfuerzo por aumentar la eficacia.

El primer desafío es determinar los problemas funcionales básicos. Los métodos de diagnóstico deberán centrarse en los problemas específicos relacionados con el compromiso, la coordinación y la cooperación que se interponen en el camino de la consecución de resultados sociales positivos, y en la forma en que las asimetrías de poder en la arena de negociación de las políticas limitan estas funciones. Además de las limitaciones que se consideran comúnmente, como la capacidad física y administrativa, las políticas también pueden ser ineficaces si los grupos con suficiente poder de negociación no tienen incentivos para procurar su aprobación o aplicación.

**Cuadro 2.** Tres principios para el replanteamiento del papel de la gobernanza en la promoción del desarrollo

Planteamiento tradicional	Principios para el replanteamiento del papel de la gobernanza en la promoción del desarrollo
Invertir en el diseño de la <b>forma</b> correcta de las instituciones.	Reflexionar no solo sobre la forma de las instituciones, sino también sobre sus <b>funciones</b> .
Fomentar la <b>capacidad</b> de las instituciones para aplicar políticas.	Reflexionar no solo sobre el fomento de la capacidad, sino también sobre las <b>asimetrías de poder</b> .
Centrarse en el fortalecimiento del <b>Estado de derecho</b> para garantizar que las políticas y las reglas se apliquen impersonalmente.	Reflexionar no solo sobre la ley en el papel sino también sobre el <b>papel de la ley</b> .

Fuente: Equipo a cargo del *Informe sobre el desarrollo mundial 2017*.

### Recuadro 13. ¿Qué significa el marco del *Informe sobre el desarrollo mundial 2017* para la acción? El ciclo de la eficacia de las políticas

En el presente informe se sostiene que la eficacia de las políticas no puede entenderse únicamente desde un punto de vista técnico; también es necesario considerar el proceso mediante el cual los actores negocian el diseño y la aplicación de políticas en un régimen institucional concreto. La coherencia y la continuidad de las políticas a lo largo del tiempo (compromiso), la armonización de las creencias y preferencias (coordinación), así como la observancia voluntaria y la ausencia de comportamientos oportunistas (cooperación) son las principales funciones institucionales que influyen en la eficacia que tendrán las políticas. Pero, ¿qué significa eso en el caso de políticas específicas?

En el gráfico 13.1 se presenta una manera de reflexionar sobre políticas específicas que incluye los elementos que pueden aumentar las probabilidades de eficacia. Este “ciclo de eficacia de las políticas” comienza con la definición clara del objetivo por lograrse y la realización posterior de varios pasos bien especificados:

Paso 1. *Diagnosticar*. Identificar el problema funcional básico (compromiso, coordinación, cooperación).

Paso 2. *Evaluar*. Identificar la naturaleza de las asimetrías de poder en la arena de negociación de las políticas (exclusión, captura, clientelismo).

Paso 3. *Focalizar*. Determinar el punto o los puntos de entrada pertinentes de la reforma (contestabilidad, incentivos, preferencias y creencias).

Paso 4. *Diseñar*. Determinar el mejor mecanismo de intervención (R1, R2, R3).

Paso 5. *Aplicar*. Determinar cuáles son los principales interesados necesarios para crear una coalición para la aplicación (élites, ciudadanos, actores internacionales).

Paso 6. *Evaluar y adaptar*.

Gráfico 13.1. El ciclo de la eficacia de las políticas



Fuente: Equipo a cargo del *Informe sobre el desarrollo mundial 2017*.

Fuente: Equipo a cargo del *Informe sobre el desarrollo mundial 2017*.

Tener en cuenta las asimetrías de poder significa centrarse en políticas aplicables (aunque no siempre sean ideales) que puedan generar avances incrementales hacia el crecimiento inclusivo y el desarrollo equitativo.

El segundo desafío consiste en identificar los diferentes mecanismos de cambio que pueden ayudar a reconfigurar la arena de negociación de las políticas para ampliar el conjunto de políticas que pueden aplicarse. En lugar de dar por sentado el entorno existente para la formulación de las políticas, los reformadores analizarían cómo eliminar las limitaciones existentes para ampliar el espacio de lo que es políticamente viable. Los diferentes mecanismos de cambio pueden contribuir a este giro. Al estudiar la contestabilidad en la arena de negociación de las políticas, los reformadores tendrían en cuenta que los incentivos, así como las preferencias y las creencias de los actores, son importantes para entender qué mecanismos son viables.

El tercer desafío es determinar las intervenciones o los cambios pertinentes en las reglas para encarar de la mejor manera los problemas funcionales específicos. Al reflexionar sobre las posibles reformas de políticas, será

útil que los actores consideren tres “niveles” de reglas<sup>51</sup>. Las reglas de primer nivel, o R1, se refieren a políticas específicas (por ejemplo, el porcentaje de presupuesto asignado a la atención de la salud). Las reglas de nivel medio, R2, se refieren a estructuras organizativas, como la independencia del Poder Judicial y del banco central. Las reglas de nivel alto, R3, se refieren a “reglas sobre el cambio de las reglas”, a saber: el derecho constitucional y electoral. Aunque, sin duda, no puede dejar de considerarse la “forma” de las políticas, también es fundamental reflexionar sobre su “función”. Por ejemplo, más allá de lo que dice una regla fiscal, ¿es creíble el compromiso con ella? Algunos problemas funcionales pueden requerir una combinación de reformas a los tres niveles de reglas. Por último, al diseñar y evaluar las políticas, prever que habrá oposición y considerar posibles consecuencias no deseadas debe ser parte del proceso (recuadro 14). Particularmente, al reflexionar sobre la evaluación, debe entenderse que la trayectoria puede no ser lineal y, por lo tanto, la evaluación requiere métodos complejos. Prever el cambio de equilibrio de poder en el proceso de reforma

#### Recuadro 14. Lecciones para los reformadores derivadas del “juego de las normas”: ¿Cómo se instituye, en definitiva, la legitimidad?

En este informe se alienta a los reformadores a prestar atención a los detalles del *juego de las normas* para que puedan evitar dos errores básicos.

Primero, un acto de reforma realizado por un jugador en un juego de las normas puede tener efectos negativos si ese jugador no tiene en cuenta las acciones que la reforma suscitará en otros jugadores. Por ejemplo, un actor externo podría asesorar al Poder Legislativo sobre los beneficios del derecho contractual. En respuesta, el Poder Legislativo podría aprobar una ley que encargue a los tribunales hacer valer los contratos; el titular del Poder Ejecutivo del Gobierno podría prometer promover jueces que sigan las instrucciones del Poder Ejecutivo de favorecer a algunas personas en las causas judiciales; las élites ricas pueden pagar al Poder Ejecutivo para recibir un trato especial en los tribunales; el Poder Ejecutivo puede utilizar el dinero de las élites para financiar una próxima campaña política, y, en consecuencia, los ciudadanos podrían no confiar en los tribunales para hacer valer los contratos. En última instancia, esta reforma no produjo los beneficios previstos, y puede incluso haber empeorado la situación. Los tribunales, que antes brindaban igual protección bajo la ley penal, tal vez ya no puedan castigar a los ricos que cometan delitos.

Segundo, aun cuando produzca mejores beneficios en la actualidad, una reforma también podría tener efectos negativos si genera peores resultados para el *juego de las normas* que se juegue en el futuro. Esto puede ser particularmente importante en cuanto a lo que los científicos políticos denominaron *legitimidad*,

que se manifiesta en la aceptación voluntaria de las normas y su cumplimiento. Los ciudadanos de una nación pueden estar dispuestos a delegar suficiente poder a su Gobierno para que este se convierta en un jugador dominante en el juego de las normas por la nación, pero solo en la medida en que consideren que el ejercicio de este poder por el Gobierno es legítimo.

El enfoque funcional en este informe permite comprender más claramente el concepto de legitimidad. La legitimidad de un Gobierno puede derivarse de tres fuentes. El compromiso reiterado genera legitimidad en términos de *resultados*<sup>a</sup>. Cuando un Gobierno cumple reiteradamente con sus compromisos, se legitima a sí mismo, por ejemplo, con la prestación de servicios públicos de manera fiable. La legitimidad también puede derivarse de la percepción de equidad con que se diseñan y aplican las políticas y las reglas, es decir, la legitimidad del *proceso*. Por último, la legitimidad también puede ser *relacional*, en el sentido de que compartir un conjunto de valores y normas estimula a las personas a reconocer la autoridad. La legitimidad en términos de resultados, la legitimidad del proceso y la legitimidad relacional son los tres tipos de legitimidad presentados en este informe. La legitimidad tiene importancia a los fines de la cooperación y la coordinación, pues entraña el cumplimiento voluntario de un acto de autoridad. Aun cuando un Gobierno cumpla con sus compromisos y pueda coaccionar a la gente a cumplir, puede haber “déficits de legitimidad” si el proceso se percibe como injusto y las personas tal vez no estén dispuestas a cooperar y preferirían en cambio excluirse del contrato social.

Fuente: Equipo a cargo del Informe sobre el desarrollo mundial 2017.

a. La legitimidad en términos de resultados está relacionada con la noción de *confianza*, que en este informe se define como la probabilidad que un actor atribuye al hecho de que estos cumplirán su compromiso, condicionada al comportamiento anterior de estos actores.

y adoptar un enfoque de adaptación, como la creación de coaliciones antes de la reforma, puede reducir el riesgo de que la situación se invierta. Impulsar el cambio sostenible exige el examen de las posibles oportunidades que presentan los intereses de las élites, las oportunidades para la acción colectiva de los ciudadanos y la función de las influencias internacionales.

### **Creación de las condiciones para la adaptabilidad**

¿Cuándo pueden hacerse cambios significativos en la naturaleza de la gobernanza? El camino hacia el desarrollo no es llano: perturbaciones (por ejemplo, trastornos graves de la relación de intercambio y desastres naturales) y cambios graduales (como la urbanización o el crecimiento de la clase media) alteran la influencia en las negociaciones y las preferencias de los actores, con frecuencia beneficiando a algunos a expensas de otros. Frente a estos cambios, las modalidades de gobernanza que no puedan dar cabida a nuevos actores o exigencias pueden fracasar. Por ejemplo, las *trampas de violencia* son negociaciones inestables en que las élites están muy polarizadas y los costos de perder el control son grandes —cuando lo que está en juego es bastante—, lo que conduce a conflictos violentos. Las *trampas de ingresos medios* son situaciones en que los grupos de interés, que en la actualidad se benefician mediante la obtención de rentas, tienen incentivos para oponerse a las nuevas condiciones económicas y, por lo tanto, impiden que se apliquen reformas orientadas a la eficiencia, lo que conduce a un equilibrio improductivo. Y las *trampas de desigualdad* son un círculo vicioso en que una alta concentración de riqueza se traduce en una capacidad desproporcionada de las personas que ocupan el nivel más alto de la distribución de ingresos para influir en el proceso de formulación de políticas a su favor, y debilita la percepción de equidad en las personas que ocupan el escalón más bajo de la distribución de ingresos, que deciden excluirse y no competir en la arena de negociación de las políticas<sup>52</sup>.

La adaptabilidad a los cambios en el poder de negociación relativo, los incentivos y las preferencias de los distintos actores es importante. Si bien las condiciones que determinan si los países se adaptarán de manera que se permita un mayor nivel de seguridad, crecimiento y equidad dependen de la historia y de la situación específica, hay algunas circunstancias que hacen que esa adaptabilidad sea más probable. En particular, cuando las élites tienen razones para encontrar una base común, los mecanismos de negociación pueden ampliarse y adaptarse. Cuando las instituciones nacionales permiten el surgimiento de dirigentes más eficaces, los países son más capaces de generar desarrollo a plazo largo. Cuando tienen intereses comerciales más equilibrados, diversificados, y organizados, los países tal vez sean más capaces de reformar las instituciones para adaptarse al cambio de las condiciones económicas. Con todo, los mecanismos de negociación que pueden adaptarse al cambio de intereses de la élite tal vez tengan que esforzarse por adaptarse a las crecientes demandas de los ciudadanos. Los regímenes pueden perder legitimidad cuando los

procesos decisivos no son lo suficientemente inclusivos, aunque otros resultados de desarrollo parezcan satisfactorios. Por ejemplo, incluso las políticas de crecimiento eficaz pueden alienar a la población si esta no tiene representación en el proceso de formulación de las políticas. Para superar la deslegitimación se requiere una mayor inclusión en el proceso político.

Centrar la atención en la creación de condiciones, como las que se analizan en el presente informe, que preparen a las sociedades para adaptarse al cambio de sus necesidades y demandas a lo largo del tiempo es fundamental para garantizar avances en el desarrollo inclusivo y sostenible. Hasta ahora, la ortodoxia tradicional del desarrollo ha hecho hincapié en la importancia fundamental de tres supuestos para la mejora de la gobernanza para el desarrollo: la forma de las políticas, la capacidad para aplicarlas, y la aplicación impersonal de las normas. Estos supuestos han configurado las soluciones convencionales de la comunidad internacional al problema de los fallos de las políticas en los países en desarrollo, a saber, primero: invertir en “buenas” leyes y políticas; segundo: fomentar la capacidad técnica y de organización para aplicarlas, y tercero: fortalecer el “Estado de derecho”. Este informe va más allá de esos enfoques y hace hincapié en que, si bien es importante examinar las formas que han dado resultados en otros contextos, calibrar la capacidad que hace falta y destacar la importancia del Estado de derecho, estos aspectos no bastan.

## **Cómo leer este informe**

### **Parte I. Replanteamiento del papel de la gobernanza en la promoción del desarrollo: Marco conceptual**

En la parte I de este informe se presenta un marco conceptual para replantearse la función de la gobernanza y la ley en el desarrollo. El capítulo 1 moviliza en el sentido de que plantea interrogantes cruciales para la comunidad del desarrollo en la actualidad, sobre todo, ¿cuáles son los factores determinantes básicos de la eficacia de las políticas? En el capítulo 2 se propone un nuevo enfoque analítico para dar respuesta a estos interrogantes, utilizando un enfoque de la teoría de los juegos para sostener que el papel funcional que cumplen las instituciones para garantizar un compromiso creíble, inducir a la coordinación y aumentar la cooperación es fundamental para la eficacia de las políticas para promover el desarrollo. En el marco presentado en el capítulo se analiza cómo la distribución desigual de poder en la sociedad (asimetría de poder) es un factor clave para la eficacia de estas funciones. En el capítulo 3 se aborda el marco conceptual desde el punto de vista de la ley, y se explican las distintas funciones que desempeña la ley en la configuración y la reconfiguración de la arena de negociación de las políticas donde los actores negocian el diseño y la aplicación de las políticas.

La adaptabilidad a los cambios en el poder de negociación relativo, los incentivos y las preferencias de los distintos actores es importante.

## Parte II. Gobernanza para promover el desarrollo

En la parte II de este informe se aplica el marco presentado en la parte I a fin de comprender mejor los tres principales resultados en términos de desarrollo: seguridad (capítulo 4), crecimiento (capítulo 5) y equidad (capítulo 6). El compromiso, la coordinación y la cooperación son la base fundamental de la eficacia de las políticas encaminadas a promover estos resultados, pero la distribución desigual de poder puede limitar la eficacia de las políticas. Además, las características del propio desarrollo, como la composición del crecimiento o el nivel de desigualdad, influyen en el poder de negociación relativo de algunos actores. Aumentar la contestabilidad en la arena de negociación de las políticas, modificar eficazmente los incentivos y reconfigurar las preferencias y creencias de los distintos actores —por ejemplo, mediante el liderazgo— puede hacer que las políticas de desarrollo sean más eficaces para el logro de sus objetivos.

## Parte III. Impulsores del cambio

En la parte III de este informe se examina la dinámica de la forma en que se produce el cambio desde la perspectiva de las negociaciones de las élites (capítulo 7), la participación ciudadana (capítulo 8) y las influencias internacionales (capítulo 9). Como se analiza en la parte II, para aumentar la eficacia de las políticas y, en última instancia, ampliar el conjunto de políticas que podrían aplicarse, es preciso reconfigurar la arena donde los actores negocian. Esto se puede lograr aumentando la contestabilidad, es decir, permitiendo el ingreso de nuevos actores en el escenario de las negociaciones, cambiando los incentivos de los actores involucrados, o reconfigurando sus preferencias y creencias. Si bien la dinámica de la gobernanza puede ser muy persistente y es muy endógena, el cambio es posible con el tiempo. En definitiva, el cambio se materializa mediante la incorporación de nuevas reglas formales que reconfiguran el poder *de jure*.

## Artículos destacados

Este informe contiene 13 artículos destacados, en los que se aplica el marco conceptual descrito a esferas de interés clave en materia de políticas, que abarcan desde la prestación de servicios hasta la corrupción y los flujos financieros ilícitos.

## Notas

1. En los distintos capítulos de este informe la atención se centra en el tema específico de la eficacia de las políticas para lograr estos resultados. Sin embargo, el marco analítico puede utilizarse para abordar cuestiones más amplias sobre la dinámica social.
2. Véase Rosenstein-Rodan (1943). Murphy, Shleifer y Vishny (1989) desarrollan un modelo con una versión más reciente de esta idea.
3. Hoff (2000) examina modelos de fallas de coordinación en diversos contextos, que incluyen las normas sociales y la corrupción. Cooper (1999) examina un modelo macroeconómico de fallas de coordinación, y Rodríguez-Clare (2005) hace lo propio con un modelo microeconómico de dichas fallas.
4. Barr (2001); Lindert (2004).
5. Incluso a nivel subnacional. La prevención de delitos, por ejemplo, puede explicarse desde el punto de vista funcional como parte de los servicios que los Gobiernos locales prestan a la ciudadanía, como se muestra en la parte II de este informe.
6. En este informe, lo que distingue a las élites del resto de los ciudadanos es su habilidad para ejercer influencia directa en el diseño y la aplicación de una política determinada. Así, las élites se definen en un sentido positivo (a diferencia de uno normativo). Véanse más detalles en el recuadro 9.
7. Se ha elaborado un planteamiento similar en un trabajo pionero titulado *La política de las políticas públicas*, en el contexto de América Latina (BID, 2005).
8. Sin embargo, la falta de acceso al poder del Estado no es el único factor determinante de la violencia; también es importante la capacidad de movilizarse contra los Gobiernos (Cederman, Wimmer y Min [2010]), así como la oportunidad de hacerlo. Con respecto a lo primero, véase Fearon y Laitin (2000).
9. Wimmer, Cederman y Min (2009).
10. Platteau (2000a).
11. Suharto fue el segundo presidente de Indonesia. Se mantuvo en el poder durante 31 años, desde el derrocamiento del primer presidente, Sukarno, en 1967 hasta su renuncia en 1998.
12. Khwaja y Mian (2005).
13. Stokes (2009).
14. Khemani y otros (2016).
15. Bold y otros (2012).
16. Ferreira y otros (2013).
17. Banco Mundial (2015).
18. Los problemas de la acción colectiva incluyen los que se resuelven a través de la *coordinación* (las acciones coordinadas entre los actores sobre la base de una expectativa compartida respecto de lo que harán los otros) y la *cooperación* (la conducta cooperativa entre los actores, en virtud de la cual los comportamientos oportunistas [*free riding*] son limitados). En este informe, la expresión “problemas de la acción colectiva” se refiere a estos dos tipos de problemas.
19. Acemoglu y Robinson (2012).
20. Las normas sociales son las creencias compartidas por un grupo o comunidad. De este modo, las normas pueden entenderse como “creencias compartidas”.
21. Véanse Aaberge, Langørgen y Lindgren (2010), y Lustig (2015).
22. Véase Besley y Persson (2014).

23. Las evidencias sobre el modo en que algunos de estos mecanismos dan pie a mejores resultados son sin embargo dispares, como se analiza en detalle en el capítulo 8.
24. Hart (1961).
25. Basu (2015); McAdams (2015).
26. Roland y Verdier (1999).
27. Hellman (1998).
28. Jackson, Klich y Poznanska (2005).
29. Lindert (2004).
30. Joshi y Ayee (2009).
31. Björkman y Svensson (2009).
32. Ferreira y otros (2013).
33. Preston (2003).
34. Aidt y Jensen (2014).
35. Kim (2007).
36. Rawls (1971) propone que los ciudadanos, de encontrarse en una posición original tras el “velo de la ignorancia” kantiano y sin el menor conocimiento de rasgos que los definan —como la clase social, la raza, la posición social, la distribución de activos y el género—, optarían por una sociedad que priorizara el nivel de bienestar de los más desfavorecidos en la sociedad (principio maximin) como el contrato social aceptado.
37. Berliner y Erlich (2015).
38. Khemani y otros (2016).
39. Burgess y otros (2015).
40. Keefer (2011, 2013); Cruz y Keefer (2013).
41. Khemani y otros (2016).
42. Devarajan y Kanbur (2012); Mansuri y Rao (2013).
43. Banco Mundial (2016b).
44. Equipo a cargo del *Informe sobre el desarrollo mundial 2017*, a partir de Spada y otros (2015).
45. La ayuda externa se refiere a la AOD definida por la OCDE.
46. Fearon, Humphreys y Weinstein (2009).
47. Moore (2004).
48. El argumento de la “maldición de la ayuda” se plantea en Collier (2007); Moss, Pettersson y van de Walle (2006), y Djankov, Montalvo y Reynal-Querol (2008).
49. Devarajan y Khemani (2016).
50. Devarajan y Khemani (2016).
51. Acuña y Tommasi (1999).
52. Levy y Walton (2005).

## Bibliografía

- Aaberge, R., A. Langørgen, and P. Lindgren. 2010. “The Impact of Basic Public Services on the Distribution of Income in European Countries.” In *Income and Living Conditions in Europe*, edited by A. B. Atkinson and E. Marlier. Luxembourg: Eurostat.
- Acemoglu, Daron, and James Robinson. 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Business.
- Acuña, C., and M. Tommasi. 1999. “Some Reflections on the Institutional Reforms Required for Latin America.” In *Institutional Reforms, Growth and Human Development in Latin America*. Conference volume. New Haven, CT: Yale Center for International and Area Studies.
- Aidt, Toke S., and Peter S. Jensen. 2014. “Workers of the World, Unite! Franchise Extensions and the Threat of Revolution in Europe, 1820–1938.” *European Economic Review* 72 (November): 52–75.
- Barr, Nicholas. 2001. *The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*. Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- Barrett, Stanley R., Sean Stokholm, and Jeanette Burke. 2001. “The Idea of Power and the Power of Ideas: A Review Essay.” *American Anthropologist* 103 (2): 468–80.
- Basu, Kaushik. 2000. *Prelude to Political Economy: A Study of the Social and Political Foundations of Economics*. Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- . 2015. “The Republic of Beliefs: A New Approach to ‘Law and Economics.’” Policy Research Working Paper 7259, World Bank, Washington, DC.
- Beegle, Kathleen, Luc Christiaensen, Andrew Dabalen, and Isis Gaddis. 2016. *Poverty in a Rising Africa*. Washington, DC: World Bank.
- Berliner, Daniel, and Aaron Erlich. 2015. “Competing for Transparency: Political Competition and Institutional Reform in Mexican States.” *American Political Science Review* 109 (1): 110–28.
- Besley, Timothy, and Torsten Persson. 2014. *Pillars of Prosperity: The Political Economics of Development Clusters*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bishop, S., and A. Hoeffler. 2014. “Free and Fair Elections—A New Database.” CSAE Working Paper WPS/2014-14, Centre for the Study of African Economies, Oxford, U.K.
- Björkman, Martina, and Jakob Svensson. 2009. “Power to the People: Evidence from a Randomized Field Experiment on Community-Based Monitoring in Uganda.” *Quarterly Journal of Economics* 124 (2): 735–69.
- Bold, Tessa, Mwangi Kimenyi, Germano Mwabu, Alice Ng’ang’a, and Justin Sandefur. 2012. “Scaling-KEN-1.” International Growth Centre, London School of Economics and University of Oxford.
- Braithwaite, John, and Peter Drahos. 2000. *Global Business Regulation*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Brockmeyer, Anne, Maha Khatrouch, and Gaël Raballand. 2015. “Public Sector Size and Performance Management: A Case-Study of Post-revolution Tunisia.” Policy Research Working Paper 7159, World Bank, Washington, DC.
- Bteddini, Lida. 2016. *Public Employment and Governance in Middle East and North Africa*. Washington, DC: World Bank.

- Burgess, Robin, Remi Jedwab, Edward Miguel, Ameet Morjaria, and Gerard Padró i Miquel. 2015. "The Value of Democracy: Evidence from Road Building in Kenya." *American Economic Review* 105 (6): 1817–51.
- Cederman, Lars-Erik, Andreas Wimmer, and Brian Min. 2010. "Why Do Ethnic Groups Rebel? New Data and Analysis." *World Politics* 62 (1): 87–119.
- Center for Systemic Peace. Various years. Polity IV (database). Vienna, VA, <http://www.systemicpeace.org/polityproject.html>.
- Ceriani, L., K. B. Bolch, and L. F. López-Calva. 2016. "The Arithmetics and Politics of Domestic Resource Mobilization." Background paper, WDR 2017, World Bank, Washington, DC.
- Clist, P., and O. Morrissey. 2011. "Aid and Tax Revenue: Signs of a Positive Effect since the 1980s." *Journal of International Development* 23: 165–80.
- Collier, Paul. 2007. *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done about It*. Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- Cooper, R. 1999. *Coordination Games: Complementarities and Macroeconomics*. New York: Cambridge University Press.
- Coppedge, Michael, John Gerring, Staffan I. Lindberg, Jan Teorell, David Altman, Michael Bernhard, M. Steven Fish, and others. 2015. *Varieties of Democracy: Codebook v4*. Gothenburg, Sweden: Varieties of Democracy (V-Dem) Project, V-Dem Institute University of Gothenburg; Notre Dame, Indiana: Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, <https://www.v-dem.net/en/>.
- Cruz, Cesi, and Philip Keefer. 2013. "The Organization of Political Parties and the Politics of Bureaucratic Reform." Policy Research Working Paper 6686, World Bank, Washington, DC.
- Dahl, R. A. 1957. "The Concept of Power." *Behavioral Science* 2: 202–10.
- Devarajan, Shantayanan. 2013. "Africa's Statistical Tragedy." *Review of Income and Wealth* 59 (October): S9–S15.
- Devarajan, Shantayanan, and Ravi Kanbur. 2012. "The Evolution of Development Strategy as Balancing Market and Government Failure." Working Paper, Charles H. Dyson School of Applied Economics and Management, Cornell University, Ithaca, NY.
- Devarajan, Shantayanan, and Stuti Khemani. 2016. "If Politics Is the Problem, How Can External Actors Be Part of the Solution?" Policy Research Working Paper 7761, World Bank, Washington, DC.
- Di John, Jonathan, and James Putzel. 2009. "Political Settlements: Issues Paper." Governance and Social Development Resource Centre, University of Birmingham.
- Dixit, Avinash. 2004. *Lawlessness and Economics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Djankov, S., J. G. Montalvo, and M. Reynal-Querol. 2008. "The Curse of Aid." *Journal of Economic Growth* 13 (3): 169–94.
- Economist*. 2012. "For Richer—or Poorer: Re-crunching the Numbers—Whatever They Might Be." September 29. <http://www.economist.com/node/21563736>.
- Ellickson, Robert. 1991. *Order without Law*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Fearon, James D., Macartan Humphreys, and Jeremy M. Weinstein. 2009. "Can Development Aid Contribute to Social Cohesion after Civil War? Evidence from a Field Experiment in Post-conflict Liberia." *American Economic Review: Papers and Proceedings* 99 (2): 287–91.
- Fearon, James D., and David D. Laitin. 2000. "Violence and the Social Construction of Ethnic Identity." *International Organization* 54 (4): 845–77.
- Feenstra, Robert C., Robert Inklaar, and Marcel P. Timmer. 2015. "The Next Generation of the Penn World Table." *American Economic Review* 105 (10): 3150–82. Version 8.0, <http://www.rug.nl/research/ggdc/data/pwt/pwt-8.0>.
- Ferreira, Francisco H. G., Julian Messina, Jamele Rigolini, Luis Felipe López-Calva, María Ana Lugo, and Renos Vakis. 2013. *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*. Latin America and Caribbean Studies. Washington, DC: World Bank.
- Fisman, Raymond. 2001. "Estimating the Value of Political Connections." *American Economic Review* 91 (4): 1095–1102.
- Gould, Stephen Jay. 1987. *Time's Arrow, Time's Cycle: Myth and Metaphor in the Discovery of Geological Time*. Cambridge, MA; London: Harvard University Press.
- Gupta, S., B. Clemens, A. Pivovarsky, and E. Tiongson. 2004. "Foreign Aid and Revenue Response: Does the Composition of Aid Matter?" In *Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy*, edited by S. Gupta, B. Clemens, and G. Inchauste. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Hallegette, Stéphane, Geoffrey Heal, Marianne Fay, and David Treguer. 2012. "From Growth to Green Growth—A Framework." Working Paper 17841, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Halliday, Terence C., and Gregory Shaffer. 2015. *Transnational Legal Orders*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Hart, H. L. A. 1961. *The Concept of Law*. London: Oxford University Press.
- Hellman, Joel. 1998. "Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions." *World Politics* 50 (January).
- Hoff, K. 2000. "Beyond Rosenstein-Rodan: The Modern Theory of Coordination Problems in Development." *Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development Economics, 2000* (Supplement to the *World Bank Economic Review*). Washington, DC: World Bank.



- IDB (Inter-American Development Bank). 2005. *The Politics of Policies: The Role of Political Process in Successful Public Policies*. Economic and Social Progress in Latin America and the Caribbean 2006 Report. Washington, DC: IDB.
- IMF (International Monetary Fund). Various years. *World Economic Outlook*. Washington, DC, <http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=29>.
- Jackson, John E., Jacek Klich, and Krystyna Poznanska. 2005. *The Political Economy of Poland's Transition: New Firms and Reform Governments*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Joshi, A., and J. Ayee. 2009. "Autonomy or Organization? Reforms in the Ghanaian Internal Revenue Service." *Public Administration and Development* 29 (4): 289–302.
- Keefer, Philip. 2011. "Collective Action, Political Parties and Pro-development Public Policy." *Asian Development Review* 28 (1): 94–118.
- Keefer, Philip. 2013. "Organizing for Prosperity: Collective Action, Political Parties and the Political Economy of Development." In *Oxford Handbook of the Politics of Development*, edited by Carol Lancaster and Nicholas van de Walle. Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- Keynes, John Maynard. 1936. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: Palgrave Macmillan.
- Khan, Mushtaq. 2010. "Political Settlements and the Governance of Growth-Enhancing Institutions." [https://www.researchgate.net/publication/265567069\\_Political\\_Settlements\\_and\\_the\\_Governance\\_of\\_Growth-Enhancing\\_Institutions](https://www.researchgate.net/publication/265567069_Political_Settlements_and_the_Governance_of_Growth-Enhancing_Institutions).
- Khemani, Stuti, Ernesto Dal Bó, Claudio Ferraz, Frederico Finan, Corinne Stephenson, Adesinaola Odugbemi, Dikshya Thapa, and Scott Abrahams. 2016. *Making Politics Work for Development: Harnessing Transparency and Citizen Engagement*. Policy Research Report. Washington, DC: World Bank.
- Khwaja, A. I., and A. Mian. 2005. "Do Lenders Favor Politically Connected Firms? Rent Provision in an Emerging Financial Market." *Quarterly Journal of Economics* 120 (4): 1371–1411.
- Kim, Wonik. 2007. "Social Insurance Expansion and Political Regime Dynamics in Europe, 1880–1945." *Social Science Quarterly* 88 (2): 494–514.
- Levy, S., and M. Walton. 2005. *No Growth without Equity: Inequality, Interests and Competition in Mexico*. London: Palgrave Macmillan.
- Lindert, Peter H. 2004. *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. Vol. 1, *The Story*. New York: Cambridge University Press.
- Lukes, Steven. 2005. *Power: A Radical Review*. 2nd ed. New York: Palgrave Macmillan.
- Lustig, Nora. 2015. "The Redistributive Impact of Government Spending on Education and Health: Evidence from Thirteen Developing Countries in the Commitment to Equity Project." In *Inequality and Fiscal Policy*, edited by Benedict Clements, Ruud de Mooij, Sanjeev Gupta, and Michael Keen. Washington, DC: International Monetary Fund.
- . 2016. "Domestic Resource Mobilization and the Poor." Background paper, WDR 2017, World Bank, Washington, DC.
- Mansuri, Ghazala, and Vijayendra Rao. 2013. *Localizing Development: Does Participation Work?* World Bank Policy Research Report. Washington, DC: World Bank.
- Martin, Lucy. 2014. "Taxation, Loss Aversion, and Accountability: Theory and Experimental Evidence for Taxation's Effect on Citizen Behavior." Unpublished paper, Yale University, New Haven, CT.
- McAdams, R. 2015. *The Expressive Powers of Law: Theories and Limits*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Michels, Robert. [1911] 1966. *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. New York: Free Press.
- Mokyr, Joel. 2005. "The Intellectual Origins of Modern Economic Growth." *Journal of Economic History* 65 (2): 285–351.
- Moore, Mick. 2004. "Revenues, State Formation, and the Quality of Governance in Developing Countries." *International Political Science Review* 25 (3): 297–319.
- Morrissey, O., and S. Torrance. 2015. "Aid and Taxation." In *Handbook on the Economics of Foreign Aid*, edited by B. M. Arvin and B. Lew. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar Publishing.
- Mosca, Gaetano. 1939. *The Ruling Class (Elementi di Scienza Politica)*. New York: McGraw-Hill.
- Moss, Todd, Gunilla Pettersson, and Nicolas van de Walle. 2006. "An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa." Working Paper 74, Center for Global Development, Washington, DC.
- Murphy, Kevin M., Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny. 1989. "Industrialization and the Big Push." *Journal of Political Economy* 97 (5): 1003–26.
- Noriega, Gustavo. 2012. *INDEC: Historia Intima de una Estafa*. New York: Penguin Random House.
- North, Douglass C., John J. Wallis, and Barry R. Weingast. 2009. *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. New York: Cambridge University Press.
- Paler, Laura. 2013. "Keeping the Public Purse: An Experiment in Windfalls, Taxes and the Incentives to Restrain Government." *American Political Science Review* 107 (4): 706–25.
- Pareto, Vilfredo. [1927] 1971. *Manual of Political Economy*. New York: August M. Kelley.
- Parks, Thomas, and William Cole. 2010. "Political Settlements: Implications for International Development Policy and Practice." Occasional Paper No. 2, Asia Foundation, San Francisco.
- Platteau, Jean-Philippe. 2000a. "Allocating and Enforcing Property Rights in Land: Informal versus Formal Mechanisms in Subsaharan Africa." *Nordic Journal of Political Economy* 26: 55–81.
- . 2000b. *Institutions, Social Norms, and Economic Development*. London: Routledge.

- Posner, Eric. 2000. *Law and Social Norms*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Preston, Paul. 2003. *Juan Carlos*. Madrid: Plaza and Janes Editoriales.
- Ravallion, M. 2010. "Do Poorer Countries Have Less Capacity for Redistribution?" *Journal of Globalization and Development* 1 (2): 1–29.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- Resnick, Danielle, Finn Tarp, and James Thurlow. 2012. "The Political Economy of Green Growth: Illustrations from Southern Africa." Working Paper 2012/11, United Nations University-World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), Helsinki.
- Rodríguez-Clare, Andrés. 2005. "Coordination Failures, Clusters and Microeconomic Interventions." Working Paper No. 452, Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- Roitberg, G., and K. Nagasawa. 2016. "INDEC: The Machine of Lies: A Chronicle of the Destruction of Public Statistics during Argentina's Kirchner Period." *La Nacion*. <http://casos.lanacion.com.ar/indec-the-lying-machine>.
- Roland, G., and T. Verdier. 1999. "Transition and the Output Fall." *Economics of Transition* 7 (1): 1–28.
- Rosenstein-Rodan, P. N. 1943. "Problems of Industrialisation of Eastern and South Eastern Europe." *Economic Journal* 53 (210/211): 202–11.
- Sen, Amartya K. 1999. *Development as Freedom*. Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- Spada, Paolo, Jonathan Mellon, Tiago Peixoto, and Fredrik Sjöberg. 2015. "Effects of the Internet on Participation: Study of a Policy Referendum in Brazil." Policy Research Working Paper 7204, World Bank, Washington, DC.
- Stämpfli, Regula. 1994. "Direct Democracy and Women's Suffrage: Antagonism in Switzerland." In *Women and Politics Worldwide*, edited by Najma Chowdhury and Barbara Nelson, 690–704. New Haven, CT: Yale University Press.
- Stokes, Susan. 2009. "Political Clientelism." In *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, edited by Carles Boix and Susan Stokes. Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- Sunstein, Cass. 1996. "Social Norms and Social Roles." *Columbia Law Review* 96 (4): 903–68.
- V-Dem (Varieties of Democracy). Various years. Database hosted by Gothenburg Institute (Europe) and Kellogg Institute (United States), <https://www.v-dem.net/en/>.
- Wallis, John. 2016. "Governance and Violence." Background paper, WDR 2017, World Bank, Washington, DC.
- Wimmer, Andreas, Lars-Erik Cederman, and Brian Min. 2009. "Ethnic Politics and Armed Conflict: A Configurational Analysis of a New Global Data Set." *American Sociological Review* 74 (2): 316–37.
- Wolf, E. R. 1999. *Envisioning Power: Ideologies of Dominance and Crisis*. Oakland: University of California Press.
- World Bank. Various years. Women, Business, and the Law (database). Washington, DC, <http://wbl.worldbank.org/>.
- . 2003. *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. Washington, DC: World Bank.
- . 2015. *World Development Report 2015: Mind, Society, and Behavior*. Washington, DC: World Bank.
- . 2016a. *Women, Business, and the Law: Getting to Equal*. Washington, DC: World Bank.
- . 2016b. *World Development Report 2016: Digital Dividends*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank and V-Dem. 2016. "Codebook: Measuring Elite Power and Interactions." Background paper, WDR 2017, World Bank, Washington, DC.
- World Justice Project. Various years. Rule of Law Index. Washington, DC, <http://worldjusticeproject.org/>.



# Contenidos del *Informe sobre el desarrollo mundial 2017*

Índice

Prólogo

Agradecimientos

Abreviaturas

## **Panorama general: *Informe sobre el desarrollo mundial 2017: La gobernanza y las leyes***

### **Parte I: Replanteamiento del papel de la gobernanza en la promoción del desarrollo: Marco conceptual**

#### **1 Gobernanza para promover el desarrollo: Los desafíos**

#### **2 Mejorar la gobernanza para promover el desarrollo: Por qué fracasan las políticas**

*Artículo destacado 1: La corrupción*

*Artículo destacado 2: Los desafíos que plantea la gestión de riesgos para la gobernanza*

#### **3 El papel de la ley**

*Artículo destacado 3: ¿Cómo surgen las instituciones jurídicas eficaces y equitativas?*

### **Parte II: Gobernanza para promover el desarrollo**

#### **4 Gobernanza para promover la seguridad**

*Artículo destacado 4: La gobernanza en tiempos de guerra*

*Artículo destacado 5: El delito*

#### **5 Gobernanza para promover el crecimiento**

*Artículo destacado 6: La trampa de los países de ingreso mediano*

*Artículo destacado 7: Las alianzas público-privadas*

#### **6 Gobernanza para promover la equidad**

*Artículo destacado 8: La prestación de servicios: Educación y salud*

### **Parte III: Impulsores del cambio**

#### **7 Negociaciones entre las élites y adaptación**

*Artículo destacado 9: Descentralización*

*Artículo destacado 10: Reforma de la prestación de servicios públicos*

#### **8 Los ciudadanos como agentes de cambio**

*Artículo destacado 11: De la transparencia a la rendición de cuenta a través de la participación ciudadana*

*Artículo destacado 12: Los medios de comunicación*

#### **9 La gobernanza en un mundo interconectado**

*Artículo destacado 13: Flujos financieros ilícitos*

## AUDITORÍA AMBIENTAL

### *Declaración sobre los beneficios para el medio ambiente*

El Banco Mundial ha asumido el compromiso de reducir su huella ambiental. Por lo tanto, sacamos provecho de las opciones de publicación electrónica y de las tecnologías de impresión a demanda, instaladas en centros regionales de todo el mundo. Esto permite reducir las tiradas y las distancias de los envíos, con lo que disminuyen el consumo de papel, el uso de productos químicos, las emisiones de gases de efecto invernadero y los desechos.

Seguimos las normas recomendadas por Green Press Initiative para el uso del papel. La mayoría de nuestros libros están impresos en papel certificado por el Consejo de Administración Forestal (FSC), y casi todos contienen entre un 50 % y un 100 % de papel reciclado. Las fibras recicladas del papel de nuestros libros no están blanqueadas, o bien han sido sometidas a un blanqueo totalmente libre de cloro (TCF), procesado sin cloro (FCF) o mejorado sin cloro elemental (EECF).

Para obtener más información sobre la filosofía ambiental del Banco, visite <http://www.worldbank.org/corporateresponsibility>.



## LA GOBERNANZA y LAS LEYES

¿Por qué no suelen adoptarse ni implementarse políticas sensatas, cuidadosamente diseñadas? Cuando se adoptan e implementan, ¿por qué a menudo no generan resultados en materia de desarrollo, como seguridad, crecimiento y equidad? ¿Y por qué perduran algunas políticas deficientes? En el *Informe sobre el desarrollo mundial 2017: La gobernanza y las leyes* se abordan estas cuestiones fundamentales, que constituyen el eje central del desarrollo.

La elaboración y la implementación de políticas no se dan en el vacío. Por el contrario, tienen lugar en escenarios políticos y sociales complejos, donde individuos y grupos con poder desigual interactúan en un marco de reglas cambiantes mientras defienden intereses contrapuestos. En este informe, el proceso de estas interacciones se denomina *gobernanza* y el espacio en el que tienen lugar estas interacciones, *arena de negociación de las políticas*. Lo que en verdad importa para lograr eficacia es la capacidad de los actores para comprometerse y su disposición a cooperar y coordinar para alcanzar objetivos socialmente deseables. Sin embargo, los actores que negocian y los que se ven excluidos, así como las barreras que impiden el ingreso en la arena de negociación de las políticas, determinan la selección y la implementación de políticas y, en consecuencia, su impacto sobre los resultados en términos de desarrollo. La exclusión, la captura y el clientelismo son manifestaciones de las asimetrías de poder que generan dificultades para lograr la seguridad, el crecimiento y la equidad.

La distribución de poder en la sociedad está determinada, en parte, por la historia. Aun así, hay margen para introducir cambios positivos. En este informe se señala que la gobernanza puede mitigar, e incluso eliminar, las asimetrías de poder para generar intervenciones normativas más eficaces que permitan lograr mejoras sostenibles en materia de seguridad, crecimiento y equidad. Esto ocurre cuando se modifican los incentivos de quienes ocupan el poder, cuando se reconfiguran sus preferencias en favor de resultados satisfactorios y cuando se tienen en cuenta los intereses de participantes anteriormente excluidos. Estos cambios pueden ser producto de negociaciones entre élites y de una mayor participación ciudadana, así como del apoyo de los actores internacionales a las normas que fortalecen las coaliciones orientadas a la implementación de reformas.

