



Revista de Fomento Social, 61 (2006), 25-55

Gobernanza, desarrollo y ayuda internacional. Una revisión de los debates actuales

*Miguel GONZÁLEZ MARTÍN*¹

(PALABRAS CLAVE: DESARROLLO, GOBERNANZA, PAÍSES POBRES, AYUDA INTERNACIONAL

KEY WORDS: GOVERNANCE, DEVELOPMENT, POOR COUNTRIES, INTERNATIONAL AID)

1. Introducción: la actualidad de la gobernanza en el desarrollo

Durante la última década el concepto de “gobernanza” ha adquirido una marcada relevancia en el discurso sobre el desarrollo de los países del Sur y en la práctica de la cooperación internacional. Así por ejemplo, el Secretario

¹ Coordinador del área de Acción Política y Redes de la ONGD ALBOAN. Estudiante de doctorado en el Instituto de Estudios sobre el Desarrollo y la Cooperación Internacional (Hegoa) de la Universidad del País Vasco.

General de Naciones Unidas, Kofi Annan, afirma que “la buena gobernanza es quizá el factor más importante para la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo” (citado en PNUD, 2002). Del mismo modo, la cuestión de la gobernanza aparece en lugares destacados de dos influyentes informes aparecidos a lo largo del pasado año. De un lado, el informe del Proyecto del Milenio, dirigido por Jeffrey Sachs, *Invertir en desarrollo. Un plan práctico para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, condiciona el éxito del incremento de ayuda al desarrollo para lograr los mencionados objetivos a un compromiso con la buena gobernanza por parte de los países receptores. Por otro lado, el informe producido por la Comisión para África bajo el título *Nuestro futuro común*, destinado a orientar las decisiones que sobre la ayuda a África había de adoptar el G8 en Gleneagles, apunta al problema de la gobernanza como el que subyace en el centro de toda la problemática del continente.

Más aún, la promoción de la buena gobernanza constituye la parte del “trato” a que se comprometen los países del Sur en el marco de la “asociación global para el desarrollo” de la que habla la Declaración del Milenio y que fue ratificada en la Cumbre de Monterrey sobre Financiación para el Desarrollo (veáanse los párrafos 4 y 11 del documento final).

De modo que la buena gobernanza parece hoy haberse convertido en el último de una larga sucesión de “eslabones perdidos” cuya ausencia explicaría la imposibilidad de los países para desarrollarse, y en cuya mejora residiría una de las claves para avanzar hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En la actualidad, esta idea está fuertemente enraizada en los discursos de los donantes multilaterales, bilaterales y de importantes ONGD, constituyendo una parte sustancial del nuevo consenso que en materia de desarrollo internacional se ha ido fraguando en los últimos años. En consecuencia, es una de las líneas argumentales que mayor influencia está teniendo en la definición de las prioridades, estrategias, actores e instrumentos de la Ayuda Oficial al Desarrollo. Por eso es importante el examen crítico de los supuestos teóricos que sustentan la relación entre desarrollo y buena gobernanza, y de las prácticas de ayuda al desarrollo a que da lugar.

A esa tarea dedicamos las líneas que siguen, en tres pasos. En primer lugar, comenzamos por un breve repaso a la aparición de la gobernanza dentro del debate del desarrollo, tratando de aportar algunos trazos conceptuales a la propia noción de gobernanza. En segundo lugar, revisamos las principales respuestas que se dan hoy a la pregunta de porqué la gobernanza es

importante para desarrollo. En tercer lugar, aportamos unas notas sobre las prácticas que los donantes ponen en marcha en relación a esta cuestión, y concluimos con algunas lecciones que las limitaciones de dichas prácticas apuntan para el futuro.

2. La emergencia de la gobernanza en el debate sobre el desarrollo

2.1. El Consenso de Washington y las instituciones

Decir hoy que la gobernanza y las instituciones son importantes para el desarrollo es afirmar una obviedad que prácticamente nadie cuestiona. Pero esto no siempre ha sido así. Durante los años 80 y buena parte de los 90, la estrategia principal desplegada por las instituciones financieras internacionales (IFI) para lograr el desarrollo de los países pobres se basó en la idea de conseguir que la formación de precios fuera correcta, es decir, que el mercado funcionara sin trabas ni distorsiones que, entre otros, eran producidas por el Estado y sus políticas intervencionistas. *Getting prices right* condensa la receta dominante durante esa época en los círculos oficiales del desarrollo, sintetizada en el “Consenso de Washington”, cuyas medidas inspiraron la intervención de las IFI en su actividad de fomento del desarrollo, ligando –vía condicionalidad– sus préstamos a la puesta en marcha de tales políticas.

¿Qué razones explican este cambio de tendencia hacia la consideración de la gobernanza y las instituciones como relevantes para el desarrollo y la reducción de la pobreza? Podemos observar dos tipos de razones, unas que

² Véase, por ejemplo, la conocida como Declaración de Barcelona, firmada por una veintena de entre los economistas más influyentes del momento en septiembre de 2004, y que recoge siete lecciones aprendidas en los últimos años. Curiosamente, la primera es ésta “*Tanto los principios económicos como la experiencia internacional sugieren que la calidad institucional –como el respeto por el imperio de la ley y los derechos de propiedad, privados y colectivos–, una economía de mercado que mantenga un equilibrio entre mercado y Estado, y la atención a la distribución de la renta son la base de las estrategias de desarrollo con mayor éxito. Además, las instituciones que trasladan estos principios a la realidad y los países en desarrollo deberían trabajar para mejorar los entornos institucionales. Pero las innovaciones institucionales eficaces dependen mucho de la historia del país, su cultura y otras circunstancias específicas. Animar a las naciones en desarrollo a copiar mecánicamente las instituciones de los países ricos –como tienden a recomendar las instituciones internacionales– no garantiza obtener resultados positivos y hasta podría tener efectos contraproducentes*” (El País, 1-10-2004). Firman la declaración, entre otros, Olivier Blanchard, Ricardo Hausmann, Martin Khor, Paul Krugman, Deepak Nayyar, José Antonio Ocampo, Dani Rodrik, Jeffrey Sachs, Joseph Stiglitz y John Williamson.

podemos calificar de orden práctico y otras de índole teórica. En la realidad ambas se presentan inextricablemente unidas, pero a efectos de la exposición aporta claridad la separación.

Las primeras tienen que ver con el hecho de que las políticas del “consenso” no funcionaron. Rodrik (1999) concreta este fracaso en tres cuestiones específicas que llevaron a poner las reformas de gobernanza en la agenda: (i) el fracaso en Rusia de la reforma de precios y de la privatización en ausencia de un aparato de apoyo legal, regulatorio y político; (ii) la decepción con las reformas del mercado en Latinoamérica y la asunción de que tales reformas habían prestado poca atención a los mecanismos de seguridad social y, (iii) la crisis financiera asiática, que muestra que la liberalización por delante de la regulación es un desastre.

En definitiva, tras años de aplicación del “consenso”, los frutos prometidos en forma de crecimiento económico no se produjeron, por no mencionar las severas consecuencias sociales que en muchos contextos tuvieron los programas de ajuste. Poco a poco se fue abriendo paso la idea de que lo que fallaba era la falta de consideración de los factores institucionales, cuestión ausente de la formulación de políticas y de la reflexión sobre el desarrollo en círculos oficiales. Los economistas neoclásicos dieron por hecho la existencia en los países pobres de aquellos condicionamientos institucionales necesarios para que el mercado funcione correctamente. Cuestiones como la necesidad de un sistema jurídico que ampare la propiedad privada y haga cumplir los contratos, o de un sistema judicial que resuelva en caso de conflicto sobre lo anterior, fueron elementos cuya ausencia se reveló en el encuentro entre la economía neoliberal y los países en desarrollo.

Hoy se reconoce abiertamente que esa ausencia de consideración de las instituciones y, más en concreto, el debilitamiento del Estado, fue un error. Pero no todos están de acuerdo con el alcance de dicho error. Para algunos se trató más bien de un error *de ejecución* de las políticas del “consenso”, pero no de su contenido esencial. Un autor conservador tan significativo como Francis Fukuyama argumenta que no había nada malo *per se* en el “consenso”. El problema radica, a su juicio, en que se confundieron dos dimensiones de la estatalidad: la fortaleza y el alcance. Quiriendo recortar su alcance, algo a su juicio absolutamente necesario, se vio afectada su fortaleza. Lo adecuado hubiera sido recortar su alcance e incrementar su fortaleza. No hacía falta un Estado mínimo, sino un *Estado eficaz*. “El resultado fue que la reforma liberalizadora de la economía no pudo dar su fruto en muchos países. Incluso, en

ausencia de un marco institucional adecuado, dejó a algunos peor después de la liberalización” (Fukuyama, 2004:5). Para otros, el error no fue sólo de ejecución, sino también *de contenido*, al cuestionar algunas de las premisas del “consenso”. Según esta opinión, existe la necesidad de regulación estatal en terrenos en los que el mercado libre no es suficiente para promover el desarrollo. Como señala Stiglitz, uno de los autores que podemos situar en esta segunda corriente, el buen funcionamiento de los mercados requiere algo más que una baja inflación, también regulación fiscal, políticas para la competencia, políticas que faciliten la transmisión de tecnología y promuevan la transparencia, etcétera (Stiglitz, 2002). Por último, podemos decir que para otros había un error sobre *los fines*, concretamente en la idea de equiparar el desarrollo al crecimiento o a la eficiencia económica, y de situar a estos como fin más importante de la actividad económica.

En el plano teórico debemos señalar la influencia del neoinstitucionalismo, especialmente de la obra de Douglas North, escuela que explica el proceso histórico de avance del mercado como un proceso de perfeccionamiento institucional. Las instituciones importan porque su grado de desarrollo determina el coste de los intercambios. A mayor desarrollo institucional, menores costes y menor incertidumbre. Las instituciones son todas las limitaciones que los seres humanos se ponen a sí mismos, y “prohíben, permiten o requieren determinado tipo de acciones importantes para reducir los costes de transacción, para mejorar los flujos de información y para hacer cumplir los derechos de propiedad” (Jütting, 2003:3). De esta concepción emana un Estado regulador y árbitro de las reglas del mercado. Nada se infiere, salvo como segunda derivada, de la necesidad de un determinado régimen político como la democracia³. Estamos, a lo sumo, en el ámbito de eficacia burocrática y administrativa.

Otra influencia importante debemos situarla en el paradigma del desarrollo humano y en su padre intelectual, Amartya Sen. A su juicio, “los individuos viven y actúan en un mundo de instituciones. Nuestras oportunidades y perspectivas dependen sobre todo de las instituciones que existen y de cómo funcionan. Las instituciones no sólo contribuyen a aumentar nuestra

³ Como reflejo de esta actitud, comprobamos que en el informe sobre el desarrollo mundial del Banco Mundial de 1997, sobre el papel del Estado, no se toma posición sobre la democracia, al no encontrarse un vínculo claro entre tipo de régimen político y resultados de desarrollo. Esto cambiará en el informe de 2000/01, al declarar que la democracia es intrínsecamente valiosa para el bienestar humano y un bien en sí mismo.

libertad, sin que su papel puede evaluarse de manera razonable a la luz de su contribución a aumentarla” (2000: 178). Aunque posteriormente profundizaremos en las vinculaciones entre gobernanza y desarrollo humano, es importante traer hasta aquí la mención de esta influencia, porque va más allá que el neoinstitucionalismo. Éste, como se ha señalado, se detenía en la pura reforma administrativa, sin consideración sobre el tipo de régimen político. Sin embargo, podemos decir que la democracia, la participación y los derechos forman parte inherente al enfoque del desarrollo humano. El Estado no sólo facilita el funcionamiento de los mercados, sino que vela por el cumplimiento de los derechos y ha de promover el acceso a servicios públicos esenciales. Se trata de un *Estado responsable* a las demandas de los ciudadanos, articuladas muchas veces en forma de derechos.

2.2. *Un concepto difuso*

Vemos, por tanto, cómo el Estado reaparece como un actor importante en el desarrollo después de dos décadas de ausencia. Sin embargo, esta reaparición no es una vuelta al pasado, al Estado desarrollista de los años 50 y 60. Ahora su papel está mucho más matizado. El Estado comparte escenario al menos con otros dos elementos considerados fundamentales: el “mercado” y la “sociedad civil”. Y es precisamente de esta reconfiguración sobre el papel del Estado de donde se toma el término “gobernanza”. El término “gobernanza”⁴ venía siendo utilizado en diferentes ramas de las ciencias sociales, pero de forma especialmente profusa en la literatura occidental, europea más en concreto, para hacer referencia a la crisis del Estado en diferentes dimensiones: la crisis del Estado social, la impotencia del Estado frente a los poderes globales, regionales y locales, el borrado de fronteras entre el sector público y privado, etc. (Graña, 2005). Así pues, la gobernanza aludiría a formas de gestión del poder más horizontales, donde el Estado comparte

⁴ Por falta de espacio no podemos entrar en detalle sobre el concepto de gobernanza y sus diferencias con otros afines, especialmente con “governabilidad”, que pese a su diferencia, en el contexto del desarrollo se suele utilizar de manera indistinta a gobernanza (ambos traducción del *governance* inglés, a pesar de la existencia en dicho idioma de *governability*). Quién desee profundizar en tal cuestión en castellano, puede consultar en la bibliografía las referencias de HEWITT DE ALCÁNTARA (1998); PRATS (2001); GRAÑA (2005) y CAMPOS SERRANO (2005). En inglés, el citado trabajo de HYDEN, COURT Y MEASE (2004) sitúa las distintas nociones de *governance* en las diferentes disciplinas, en función de si hacen referencia a “procesos” o “resultados” y a las “reglas” o “dirección y control”.

poder con el sector privado y la sociedad civil⁵ Según la definición de Hyden et. al., “la gobernanza se refiere a la formación y mantenimiento de las reglas que regulan el espacio público. El espacio donde el Estado y los actores económicos y sociales interactúan para tomar decisiones” (2004:16).

Probablemente de esta diversa referencia teórica emanen las distintas definiciones teóricas de lo que es una buena gobernanza⁶ y las propuestas para la reforma de la misma que se han ido poniendo sobre la mesa en la última década. Algunas, las más, centradas en las instituciones económicas y en los aspectos técnico–burocráticos de los aparatos estatales, intentando hacerlos más eficientes y amigables a los mercados y huyendo de connotaciones políticas. Otras, poniendo énfasis en la importancia de que esas mismas instituciones estén revestidas de legitimidad democrática y sean responsables ante las demandas ciudadanas. Ambas agendas, no obstante, parecen haber ido confluyendo a nivel de discurso. Si nos fijamos en el propio trabajo del Banco Mundial vemos cómo se ha ido produciendo una evolución desde un enfoque más tecnocrático hacia otro donde aparecen cuestiones más clásicas de la democracia liberal, como la transparencia, la anticorrupción o la rendición de cuentas. En los últimos años, “sociedad civil”, “empoderamiento”, “participación” e, incluso, “derechos” son términos asumidos por la institución y que van encontrando acomodo en el discurso oficial⁷. Sin embargo, el consenso aparente no deshace las tensiones entre distintas concepciones de gobernanza, que traslucen aquellas otras que se dan entre maneras diversas de entender el papel que Estado, mercado y sociedad han de jugar en el desarrollo de las naciones.

⁵ Es interesante observar cómo en la última edición del diccionario de la RAE el término “gobernanza” es definido en su primera acepción como “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”. En la edición anterior, la única acepción que aparecía era la que hoy ocupa el segundo lugar: “acción y efecto de gobernar o gobernarse”.

⁶ La misma imprecisión conceptual que padece la “gobernanza” sufre la “buena gobernanza”. En general, si la primera presenta un tono más descriptivo – los procesos institucionales y las reglas de juego para llegar a decisiones–, la buena gobernanza tiende a referirse a las características normativas que ha de tener la gobernanza para alcanzar un resultado deseado– crecimiento económico, estabilidad macroeconómica, reducción de la pobreza, etc.–. Véase la recopilación que hace GRINDLE (2005) sobre las definiciones de gobernanza y buena gobernanza a cargo de distintas instituciones internacionales y algunos académicos.

⁷ Ver *Word Development Report 2000/2001*

En definitiva, tal mezcolanza conceptual ha acabado haciendo de la gobernanza un latiguillo en la jerga del desarrollo (Cornwall & Brock, 2005), donde cabe casi todo⁸ y cuyo significado depende mucho de en boca de quién se escucha y con qué otras cuestiones se asocia. Vincular la “gobernanza” a los “derechos de propiedad” o al “clima de inversión”⁹ nos sumerge en un mundo de significados muy diferentes si la vinculamos a la “participación”, la “democracia” o los “derechos”, y da lugar a explicaciones diversas de la importancia de la buena gobernanza para el desarrollo. Precisamente esta cuestión es la que abordamos en el siguiente apartado.

3. ¿Por qué la buena gobernanza es importante para el desarrollo?

Vamos a analizar tres razones al uso de la importancia de la buena gobernanza para el desarrollo: la que la vincula al crecimiento económico, la que la liga a la eficacia de la ayuda y aquella que subraya su importancia para el desarrollo humano. Existen otras vías de conexión que ahora dejamos de lado. Así, por ejemplo, una línea que cada vez está ganando más campo de juego sería la referente a la seguridad y la reflexión sobre los denominados “Estados fallidos”¹⁰.

3.1. Buena gobernanza y crecimiento económico

“La buena gobernanza genera crecimiento económico, el cual a su vez redundará en una reducción de la pobreza”. Así de sencilla se podría formular la tesis de los que vinculan la gobernanza y el desarrollo por la vía del crecimiento económico. Si las teorías del crecimiento acuñadas en las décadas de los 50 y 60 subrayaron la importancia de la acumulación de factores de producción y la mejora de su productividad, no respondieron a la pregunta sobre bajo qué condiciones los países son capaces de tal acumulación (Jo-

⁸ Según GRINDLE (2002), la agenda de gobernanza no ha dejado de crecer en los últimos años, pasando de 45 a 116 los temas de gobernanza que, según los Informes sobre Desarrollo Mundial del Banco Mundial entre 1997 y 2003, habría que considerar.

⁹ Precisamente, en la mejora del clima de inversión es donde el Informe sobre Desarrollo Mundial 2005 sitúa de nuevo la cuestión de la gobernanza, en contraste con el informe de 2000/2001.

¹⁰ Quien desee profundizar en esta cuestión puede consultar, entre la mucha literatura existente, el reciente artículo de FRANÇOIS, M. y SUD, I. (2006)

hanson y Subramanian, 2005). La respuesta a tal cuestión se ha buscado en el ámbito de las instituciones.

En los últimos años han proliferado los estudios empíricos que apuntan a una fuerte correlación entre las instituciones de calidad y el desempeño de un país en términos de crecimiento económico. Es decir, a mayor puntuación en un determinado *ranking* de gobernanza, mayor ratio de crecimiento económico, o mayor ingreso per capita. Ahora bien, apuntar la correlación no nos dice nada sobre la causalidad de dicha relación. Tal causalidad puede correr en una doble dirección: podemos entender que es la gobernanza la que determina los resultados económicos, o, al contrario, podemos pensar que son unos buenos resultados económicos los que conducen a la mejora de las instituciones. Incluso, en una tercera opción, pueden existir otros factores ajenos a la gobernanza y al crecimiento económico que conspiran para dar pie a la correlación positiva.

El equipo de investigación del Banco Mundial liderado por D. Kaufmann y A. Kraay llevan tiempo sosteniendo que la relación de causalidad discurre desde la buena gobernanza hacia el crecimiento económico. Conviene, en primer lugar, mencionar el amplio esfuerzo que este grupo viene realizando en los últimos diez años para medir la gobernanza a través de indicadores de diversa índole, que al final son agregados. En la última revisión de su estudio (Kaufman, Kraay & Mastruzzi, 2005), se han revisado datos para 209 países –no todos ellos Estados– utilizando 352 variables extraídas de 32 fuentes separadas de datos, proporcionados por 30 organizaciones diferentes (desde empresas hasta ONG, pasando por instituciones internacionales). Es en este mismo estudio donde apuntan a un claro “dividendo de desarrollo” de la buena gobernanza. Incluso, después de diversos cálculos, se atreven a ponerle una cifra a dicho dividendo: entre el 200% y el 300%. Esto es, una desviación de un punto a mejor de la gobernanza (p.e. en el indicador del imperio de la ley) elevará de dos a tres puntos el ingreso per capita a largo plazo.

Los estudiosos del Banco Mundial no están solos en su defensa de que la flecha de causalidad parte de la gobernanza y acaba en el crecimiento. Entre los estudios más relevantes en esta cuestión, que por motivos de espacio no desarrollamos, están los de Rodrik y los de Acemoglu (Rigobon & Rodrik, 2004 / Acemoglu, Johnson, y Robinson, 2004). También son de destacar aquellos otros estudios que, a diferencia de los del Banco Mundial, donde se utilizan indicadores agregados, desagregan algunos de los elementos de la gobernanza (p.e. burocracia estatal) y los ponen en relación con el creci

miento económico. Es el caso de Evans y Rauch (1999), Henderson (2003) y Keefer (2004).

Sin embargo, las tesis anteriores encuentran algunos cuestionamientos importantes en autores relevantes, que desafían la idea de *governance first*, al señalar que la causalidad entre gobernanza y crecimiento económico discurre en el sentido opuesto. Uno de los más conocidos es el análisis de H-J. Chang. El profesor Chang, en un interesante análisis histórico del desarrollo institucional de occidente en comparación con el discurso dominante actual (Chang, 2002) alcanza las siguientes dos conclusiones más un corolario de política: (i) los países que hoy llamamos desarrollados en un principio eran menos avanzados institucionalmente en comparación con los países en desarrollo hoy en similares estadios del desarrollo (no hubieran alcanzado ni de lejos los estándares globales que hoy son obligados a alcanzar los países en desarrollo). (ii) A pesar de esto, los países desarrollados en sus fases iniciales crecieron mucho más deprisa que los países en desarrollo en las últimas dos décadas, en las que estos países mejoraron mucho sus instituciones. Esto sugiere que, al contrario de lo asumido en el discurso de la buena gobernanza, muchas instituciones, más que abrir camino, vienen después de que se produzca el crecimiento económico. (iii) A los países desarrollados les llevó tiempo largo desarrollar sus instituciones, así que no es realista exigir a los países en desarrollo que adopten desde ya, o tras cortas transiciones, instituciones acordes con los estándares globales.

El propio Jeffrey Sachs parece que cuestiona la idea de que la gobernanza antecede al crecimiento económico. A la hora de comparar el progreso o retroceso de África en materia de gobernanza con el de otros países, menciona la necesidad de efectuar un descuento por sus bajos ingresos (Sachs, 2004). Es decir, si a la “nota” de África en gobernanza se le resta un factor de descuento por sus bajos ingresos, el resultado es que no hay tanta diferencia con otros países como si no se efectúa el descuento. Incluso, afirma que “el diagnóstico estándar es que África sufre una crisis de gobernanza (...) Pero no es cierto. Muchas partes de África están bien gobernadas, incluso aun sumidas en la pobreza. La gobernanza es un problema, pero los retos del desarrollo africano son mucho más profundos” (2004: 120). El argumento implícito apunta a la consideración de la gobernanza como algo que mejora con el ingreso, y no al revés.

Además del cuestionamiento de la dirección de la causalidad entre buena gobernanza y crecimiento, desde una perspectiva de desarrollo más amplia existen otras limitaciones que ahora nos limitamos simplemente a apuntar.

En primer lugar, puede estar claro que las buenas instituciones sean cruciales para la creación y florecimiento de mercados y para el crecimiento económico a medio y largo plazo, pero el desarrollo no se identifica automáticamente con éste último (ver editorial RFS, n°237). Ni tan siquiera está claro que el crecimiento económico sea *per se* favorable a los pobres (*pro-poor growth*) a no ser que se introduzcan medidas de redistribución (Dagdeviren, Hoeven and Weeks, 2002).

3.2. Buena gobernanza y eficacia de la ayuda

Hacia finales de la década de los noventa se produjo un fuerte cuestionamiento del valor y la eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), en vista de que tras tantos años de desembolso los resultados no eran los esperados. Esta presunta “fatiga de la ayuda” produjo una reacción importante en forma de estudios e investigaciones que trataban de valorar su eficacia y las condiciones en que ésta mejoraba. El enfoque adoptado buscaba básicamente demostrar la conexión entre ayuda y crecimiento económico, y, en segundo lugar, cómo ese vínculo es más sólido cuando los países receptores cuentan con buenas instituciones y buenas políticas. El consenso sobre estas cuestiones ha dado lugar al mecanismo de selectividad para la asignación de ayuda a los países. La cuestión de la gobernanza y la eficacia de la ayuda está llamada a reavivarse en el contexto actual, en el que la AOD comienza a repuntar y es posible que vaya incrementándose en los próximos años, fruto de la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Vemos, por lo tanto, que en buena medida este segundo argumento que relaciona la buena gobernanza con el desarrollo es una variante del anterior, ya que cuentan con el nexo común del crecimiento económico. En el fondo, de lo que se trata es de dar a la ayuda exterior la misma consideración que a una inversión, y, por lo tanto, los elementos que conducen a la toma de decisión sobre dónde invertir y los que condicionan los retornos de la misma estarán muy presentes en la AOD. Y según el Informe sobre el Desarrollo Mundial del Banco Mundial 2005, dedicado precisamente a la mejora del clima de inversión, “los gobiernos influyen en estos factores a través de una combinación de sus políticas en áreas particulares (...) y sus comportamientos y características de la gobernanza” (Banco Mundial, 2005:8).

La literatura sobre los efectos de la ayuda en el crecimiento económico presenta tres tipos de conclusiones diferentes. Para algunos estudios, la ayuda al desarrollo siempre tiene efectos positivos en el crecimiento, in -

dependientemente de las características del país receptor. En el extremo opuesto están los que argumentan que la ayuda, como promedio, no tiene impacto alguno, incluso lo tiene negativo sobre el crecimiento económico de los países receptores. Finalmente, la tercera posición es la de los que defienden que el efecto de la ayuda sobre el crecimiento económico depende de las características del país receptor, principalmente las referentes a la gobernanza. Esta última es la tesis dominante en el Banco Mundial y en la inmensa mayoría de la comunidad de donantes.

Las investigaciones más influyentes a la hora de poner de manifiesto esta tercera tesis han sido las de Burnside y Dollar (2000). La afirmación fundamental, que hoy recaba un amplio consenso, es que la ayuda es eficaz para promover el crecimiento económico y, por consiguiente, para reducir la pobreza. Sin embargo, esta eficacia de la ayuda para promover el crecimiento no es automática sino condicional. Depende de variables internas del país, especialmente de las referentes a la gobernanza y a la estabilidad política. Posteriores desarrollos de esta idea han generado evidencias sobre la relación entre inestabilidad política y efectividad de la ayuda, o sobre el efecto de la democracia en el nexo entre ayuda y crecimiento.

En cuanto a la primera, los resultados señalan una relación negativa significativa en el coeficiente ayuda–inestabilidad política (medida con un índice que recoge los golpes de Estado y los cambios de régimen). Se concluye que la eficacia de la ayuda se ve influida negativamente por la inestabilidad política, la cual también reduce el crecimiento de manera directa, aunque esta última conexión es menos robusta que la primera. En cuanto al efecto de la democracia sobre la relación ayuda–crecimiento, Svensson (1999) señala que las instituciones democráticas generan controles sobre el poder del gobierno, evitando que estos usen la ayuda de manera inadecuada e incentivando su uso productivo. Midiendo el grado de democracia con los indicadores de derechos civiles y políticos de la *Freedom House*, se ve que tal régimen político impacta positivamente en el crecimiento económico a través de la ayuda, aunque no se puede decir lo mismo del impacto directo entre democracia y crecimiento.

Otra vía de conexión entre la ayuda al desarrollo y la gobernanza la encontramos en el debate sobre la capacidad de absorción de los países receptores. Esta es una cuestión que está cobrando de nuevo actualidad, al hilo de las llamadas a “doblar la ayuda” en el contexto de la lucha por cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La capacidad de absorción,

lógicamente, está relacionada con la capacidad institucional del país, pero algunos estudios están poniendo de manifiesto varias cuestiones estrechamente vinculadas a este asunto (Bräutigam, 2000; Knack, 2000). En primer lugar, aunque la capacidad de absorción sea buena, la ayuda al desarrollo sigue la lógica de retornos marginales decrecientes, llegando a un punto de saturación de la ayuda donde dichos retornos se vuelven negativos. El punto de saturación se encuentra en algún lugar comprendido entre el 15% y el 40% del PIB proveniente de la AOD (De Renzio, 2005).

Además de los retornos negativos, también la dependencia de la ayuda contribuye a un empeoramiento de la calidad de la gobernanza y, por consiguiente, a un menor crecimiento económico. La dependencia de la ayuda debilitaría la calidad institucional porque reduce la rendición de cuentas del gobierno a sus ciudadanos, frente a la rendición de cuentas ante los donantes; porque puede favorecer la búsqueda de rentas y la corrupción, fomentando el conflicto interno por el control de la ayuda; haciendo que la escasa capacidad burocrática instalada en el Estado salga hacia la “industria de la ayuda” y aliviando las presiones para reformar políticas e instituciones ineficientes. En definitiva, si la tesis principal es que el impacto de la ayuda en el crecimiento depende del *gap* institucional, Knack observa que éste aumenta con los propios niveles de ayuda.

Sin embargo, este último estudio ha sido contestado por otros posteriores (Ear, 2002; Scheneider, 2005), que llegan a conclusiones bien distintas. El primero, utilizando los indicadores del BM sobre gobernanza, sostiene que la eficacia del gobierno aumentó allí donde fluyó más ayuda (como porcentaje del PNB). El segundo, mantiene que la capacidad del Estado aumenta con la ayuda hasta cierto punto (alrededor del 35% del PNB). Además, introduce otra variable –el comportamiento de los donantes, en términos de coordinación y alineamiento con las prioridades del receptor– sobre la que después volveremos.

3.3. Buena gobernanza y desarrollo humano

Accedemos ahora a un universo de significados sobre la gobernanza y el desarrollo completamente diferentes a los vistos en los dos apartados anteriores, dejando de lado la lógica del crecimiento económico. En esta sección, la gobernanza va acompañada calificativos como “democrática”, “participativa”, y vinculada a ideas como “derechos” o “empoderamiento”.

De hecho, la buena gobernanza es la *gobernanza democrática* (UNDP, 2002). Un buen punto de partida en esta reflexión es recordar las tres dimensiones que según A. Sen (2000) alojan en su seno las instituciones democráticas y los derechos políticos en relación al desarrollo humano. En primer lugar, la gobernanza democrática tiene un *valor intrínseco* para el desarrollo humano, en cuanto que la participación social y política son valiosas por sí mismas y forman parte de tal idea de desarrollo. Las personas que no pueden participar social y políticamente están sometidas a una privación capital para el bienestar. En segundo lugar, existe un *valor instrumental* en la gobernanza democrática, ya que permite a los ciudadanos expresar sus demandas ante los gobernantes, de forma que estos han de responder consecuentemente a las demandas de los ciudadanos. En tercer lugar, la gobernanza democrática cuenta con un *valor constructivo*, en virtud del cual los ciudadanos se involucran en un debate abierto sobre la definición de las necesidades y prioridades sociales. La gobernanza democrática no sólo favorece la respuesta a las necesidades sociales, sino que es fundamental para definir las.

Por cuestión de espacio no vamos a desplegar la reflexión sobre los valores intrínseco y constructivo. Nos limitamos a abordar el valor instrumental, en tanto en cuanto representa una forma muy extendida de vincular gobernanza y desarrollo. La tesis principal de esta relación puede formularse en positivo o en negativo. La formulación positiva diría que “la gobernanza democrática hace que las instituciones sean más responsables ante las necesidades de los pobres”. La negativa, por su parte, argüiría que “la falta de gobernanza democrática perjudica de forma especial a los más pobres”. Estas mismas ideas, con formulaciones más complejas, pueden encontrarse en numerosos documentos e informes de donantes bilaterales y multilaterales. Veamos brevemente cómo la mala gobernanza perjudica a los pobres y, al contrario, cómo la buena gobernanza –la democrática, según esta visión– reporta beneficios.

Goetz y Jenkins (2005), al abordar las limitaciones de los mecanismos de rendición de cuentas de los gobiernos a la gente, señalan cuatro formas en que la mala gobernanza exagera las privaciones de los excluidos. Nos limitamos a mencionarlas. En primer lugar, debilita su capacidad para beneficiarse de las oportunidades que ofrece el mercado y de conseguir modos de vida sostenibles. En segundo lugar, la mala gobernanza agrava los obstáculos institucionales que impiden su acceso pleno a los servicios que fortalecen sus capacidades (salud y educación, por ejemplo). En tercer lugar, la pobre

gobernanza dificulta su acceso a espacios de habitabilidad mínimamente saludable, recluyéndolos en zonas insalubres. Por último, es fuente de amenaza a su seguridad física (los pobres son presa fácil tanto para criminales como para la policía, y nunca obtienen compensación legal, ya que su acceso a la justicia también se suele ver limitado). Más aún, cuando los pobres topan contra el muro de las instituciones, su sentimiento de inferioridad se refuerza, y su capacidad de movilización colectiva decrece.

¿Cómo contribuye la gobernanza democrática a revertir esas tendencias? Existen al menos tres argumentos comúnmente barajados.

Al primero de ellos nos podemos referir como “el factor voz”. La gobernanza democrática permitiría que la gente pobre exprese sus demandas y se organice para defender políticamente sus intereses. En relación a esta primera, la gobernanza democrática incluye como uno de sus principales rasgos el hecho de que la gente que ostenta el poder está sujeta a la rendición de cuentas. Los mecanismos para ésta permiten que la gente retire su confianza de los políticos que no responden a las demandas populares. Teniendo en cuenta que los pobres son habitualmente las poblaciones mayoritarias en los países en desarrollo, se hallan en situación de beneficiarse del sistema democrático. Por lo tanto, sus demandas, necesidades y prioridades informarán el proceso de elaboración de las políticas, tornando a éstas en más beneficiosas para los pobres. Como lo expresó el PNUD (1997), por su propio interés, la voz de los pobres debe ser escuchada en los corredores del poder.

Sin embargo, a pesar de estos principios generales, la realidad es que la gobernanza democrática no tiene un efecto tan directo y automático. La pura existencia de instituciones democráticas no mejora la vida de los pobres. Este es un enfoque voluntarista que no tiene en cuenta fenómenos como el *de la captura institucional* o los *sesgos internalizados* en las propias instituciones. La captura institucional describe el proceso por el que los grupos sociales más poderosos adquieren el control de las instituciones para orientar sus políticas en su beneficio. Se trata de una influencia indebida –no siempre ilegal– en las instituciones, que hacen de éstas servidoras de intereses de grupos particulares, sean elites nacionales, corporaciones internacionales, etc. Consiguen así orientar las leyes, regulaciones y políticas a su favor. Si éste es un fenómeno no fácil de tratar, los sesgos institucionales hunden sus raíces de forma más profunda en los valores sociales, e incluso pueden ser fenómenos no percibidos como patológicos. Están, por decirlo así, normalizados. Estaríamos ante un sesgo institucional, por mencionar algunos

ejemplos, cuando los servicios básicos ofrecidos por el Estado no alcanzan a los pobres de las áreas rurales y se centran en las clases medias urbanas, o cuando hay sistemas de justicia que no consideran el testimonio femenino tan valioso como el masculino, o cuando determinadas lenguas nativas no son permitidas en la relación ciudadano–administración.

Estas cuestiones nos llevan a lo que probablemente se halla en el corazón del tema de los problemas de gobernanza: la distribución de poder en las sociedades. Las instituciones formales reflejan habitualmente tal distribución de poder en la sociedad. Los mecanismos de participación y rendición de cuentas no pueden por sí mismos alterar tal estructura de poder. Centrarse exclusivamente en tales mecanismos puede hacernos olvidar las relaciones de poder asimétricas que se dan en una sociedad, cuya existencia puede socavar cualquier esfuerzo dedicado a mejorar las instituciones democráticas.

Nos quedaba pendiente un tercer argumento, al que podemos aplicar semejantes consideraciones a las anteriores. Dicho argumento aboga por la descentralización política sobre la base de que la proximidad a los ciudadanos favorece la participación, la rendición de cuentas y una provisión de servicios más adecuada y ajustada a las necesidades, que son detectadas con mayor precisión. La descentralización aparece así como automáticamente beneficiosa para los pobres. No obstante, diferentes estudios de caso (Osmani, 2000; Crook y Sverrinsson, en Houtzager y Moore 2003) remarcan la idea de que la descentralización en ocasiones puede conducir al reforzamiento del poder de las élites locales, que capturan fácilmente las instituciones a ese nivel. Según tales investigaciones, la condición de beneficiosa para los pobres de las instituciones descentralizadas se incrementará allí donde existan grupos políticos favorables a los pobres que ofrecen apoyo externo a los grupos locales para hacer frente a las elites poderosas.

A pesar de que la buena gobernanza desde el paradigma del desarrollo humano ha dado pie a prácticas centradas en las instituciones formales (programas de apoyo electoral, de fortalecimiento parlamentario, de acceso a la justicia, de fortalecimiento de las capacidades de las autoridades locales, etc.), también ha contribuido sobremedida a destacar los elementos políticos y de poder como cuestiones centrales de la gobernanza, y a abrir el espacio para la entrada de conceptos como ciudadanía, derechos y empoderamiento. A través de estos, la agenda de gobernanza transita desde una concepción tecnocrática a un enfoque más político sobre el desarrollo. Tal tránsito no

es pacífico. La disputa sobre los significados y alcances de los conceptos llega a la idea de “derechos” y “empoderamiento”¹¹.

4. Ayuda Oficial al Desarrollo y buena gobernanza

Una vez vistas algunas de las principales formas de comprender la conexión entre buena gobernanza y desarrollo, procede preguntarse qué hacen y qué pueden hacer los donantes internacionales por mejorar la gobernanza de los países receptores. Los mecanismos puestos en marcha para ello van desde la persuasión y el diálogo político en el marco de instrumentos amplios de cooperación (por ejemplo, las cláusulas democráticas del Acuerdo de Cotonou entre la UE y los países ACP, o el mecanismo africano de *peer review* en el marco del NEPAD *New Partnership for Africa's Development*), pasando por la condicionalidad y la selectividad como formas de incentivar cambios en los receptores de ayuda, hasta el fortalecimiento de capacidades y la asistencia técnica (Neumayer, 2003). La buena gobernanza también aparece entre los puntos principales en algunos instrumentos de ayuda relativamente nuevos, como los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (PRSP, en sus siglas inglesas). Vamos analizar brevemente qué dan de sí algunos de estos instrumentos, los más propios de la AOD.

4.1. La condicionalidad

Siguiendo a Santiso (2003), podemos definir la condicionalidad como un arreglo mutuo por el que un gobierno adopta o promete adoptar determinadas políticas, en apoyo de las cuales los donantes aportarán cantidades específicas de recursos económicos. Representa un intento de los donantes para usar la ayuda como incentivo para la reforma de políticas e instituciones en los países en desarrollo. Dos características importantes de la condicionalidad son su naturaleza *ex ante* y su carácter punitivo. Es decir, las condiciones se establecen antes de acceder a la financiación, y no cumplirlas conduce a que no se desembolse la ayuda

La introducción de las condiciones relativas a la gobernanza forma parte de la evolución de las propias instituciones promotoras de las condiciones (Banco Mundial, FMI, Bancos Multilaterales de Desarrollo), según las ideas

¹¹ Ver R. ALSOP (2004)

que apuntábamos en el primer apartado de este trabajo. Como apuntan Kapur y Webb (2000), éstas no han hecho sino aumentar en los últimos años.

¿Qué eficacia ha tenido la condicionalidad a la hora de inducir el cambio en las políticas y en las instituciones? Diferentes estudios empíricos (Killick, 2004) sugieren que la condicionalidad como mecanismo para “comprar” reformas (no sólo de gobernanza, sino también de cualquier otro tipo) no es útil. En el mejor de los casos, las reformas son llevadas a cabo inicialmente, pero son revertidas tan pronto como los gobiernos acceden a los recursos económicos comprometidos. En definitiva, la condicionalidad no es capaz de crear un sistema de incentivos suficiente para inducir a los gobiernos receptores la implementación de reformas que ellos, de otro modo, no perseguirían o lo harían de forma más gradual. Probablemente, la lección más importante que se puede extraer es que ninguna reforma o ningún programa en los que el gobierno receptor no crea será sostenible. De ahí, como veremos luego, se ha pasado a hablar de la importancia de la “apropiación” (*ownership*).

En resumidas cuentas, gobernanza y condicionalidad no casan bien: las formas tradicionales de condicionalidad son estrategias inadecuadas para fortalecer la gobernanza y reformar las instituciones. Proponiendo soluciones técnicas para resolver problemas políticos, el enfoque de las IFI en gobernanza refleja un reconocimiento insuficiente de la dimensión política de la reforma institucional y de la necesaria construcción de coaliciones favorables a la misma. La condicionalidad no puede sustituir el compromiso interno con la reforma a favor de la buena gobernanza. Más aún, contribuye a socavarla y a erosionar la democracia, ya que sustituye a los procesos internos de elaboración de las políticas. Como sentencia Collier, citado en Kapur y Webb, “la extensión de la condicionalidad, de circunstancias ocasionales al proceso general de elaboración de políticas económicas ha implicado una transferencia de soberanía que no sólo no tiene precedente, sino que no es tan siquiera funcional”. La necesidad desesperada de fondos de un país no da el derecho a las IFI a sustituir con sus juicios “técnicos” los resultados del proceso político nacional.

4.2. La selectividad

El planteamiento de la selectividad nace de la reflexión ya apuntada sobre la eficacia de la ayuda y la buena gobernanza. Su mecanismo es, en teoría, sencillo: se selecciona a aquellos países que *ya cuentan* con buenas políticas e instituciones (y que son pobres, obviamente), y en función de eso se les

compensa con ayuda. De ese modo se incentiva que los gobiernos caminen por la senda de la reforma, sin que, en principio, los donantes se involucren en las opciones políticas internas, como sucedía con la condicionalidad. Posteriormente, se determina si un país se califica o no para la ayuda sobre la base de tales políticas e instituciones adoptadas. En definitiva, como apunta Santiso (ídem), la selectividad es una forma particular de condicionalidad *ex post* que establece un vínculo positivo entre la asignación de la ayuda y el desempeño del país. Su propósito es crear un mecanismo de incentivos que establezca condiciones en términos de resultados, más que rígidas acciones previas y umbrales predeterminados.

Quizá la iniciativa más relevante –que no la única– de AOD que aplica la selectividad en los últimos años sea la *Millennium Challenge Account* (MCA, en lo sucesivo) presentada por el presidente George Bush en el marco de la Cumbre para la Financiación del Desarrollo¹². Según el compromiso del gobierno estadounidense, en el año 2006 se canalizarán a través de dicho instrumento 5.000 millones de dólares. La MCA planea asignar los recursos a aquellos países que “gobiernen justamente”, “inviertan en las personas” y “promuevan la libertad económica”. Se siguen dos pasos para determinar qué países se benefician de la ayuda MCA: identificar candidatos en función de las rentas y aplicar los criterios de selección¹³, para ver quién queda calificado para las ayudas. Para ello, los países deben (a) estar por encima de la media de todos los países potencialmente elegibles en el indicador de Control de la Corrupción, y (b) estar por encima de la media de todos los países potencialmente elegibles en al menos la mitad de los indicadores de cada una de las tres categorías. De este modo, se garantiza que los recursos se dirigen a países que tienen un buen desempeño en una amplia gama de cuestiones, y en los que la corrupción es baja¹⁴.

¹² Estas fueron las palabras de Bush en Monterrey: “We must tie greater aid to political and legal and economic reforms. And by insisting on reform, we do the work of compassion. The United States will lead by example. I have proposed a 50-percent increase in our core development assistance over the next three budget years. Eventually, this will mean a \$5 billion annual increase over current levels. These new funds will go into a new Millennium Challenge Account, devoted to projects in nations that govern justly, invest in their people, and encourage economic freedom.”

¹³ Son 16 criterios, 6 de “gobierno justo”, 4 de “invertir en las personas” y 6 de “libertad económica”, según indicadores diversos (ver nota siguiente).

¹⁴ Una excelente fuente de información sobre al MCA se puede hallar en la iniciativa “MCA monitor” lanzada por el Center for Global Development, de Washington DC, y accesible en la siguiente página web <http://www.cgdev.org/section/initiatives/active/mcamonitor>

Son varias las limitaciones que se apuntan hacia el mecanismo de selectividad¹⁵ como promotor de la buena gobernanza. La primera de ellas es si realmente se está aplicando la selectividad por gobernanza, es decir, si de verdad, y más allá de la retórica, está pesando en la asignación de la ayuda la calidad de la gobernanza de los países. Según el estudio de Neumayer (2003), la mayoría de los donantes no utiliza el criterio de la buena gobernanza como base para la selectividad. La segunda cuestión tiene que ver con la dificultad de diseñar y aplicar criterios consistentes e imparciales para diseñar la calidad de la gobernanza de un país. En realidad, existen pocos países que puedan calificarse de buenos o malos en gobernanza. La mayoría están en medio, en la zona gris. Las circunstancias individuales son muy diversas y, en general, los indicadores utilizados no son capaces de captar toda esa complejidad.

Por otro lado, también se cuestiona la premisa de que la ayuda sólo es eficaz en contextos de buena gobernanza. Se argumenta que una cosa es la eficacia de la ayuda para obtener la reforma política y otra es su eficacia para obtener el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. La selectividad puede haber llevado a la exageración de pensar que la ayuda funciona única y exclusivamente en un ambiente de políticas sólidas y de calidad institucional. Sería más adecuado pensar en instrumentos diferentes para situaciones diferentes (Radelet, 2005). Además, la selectividad puede erosionar la apropiación de las reformas por parte de los gobiernos. Esto pasaría cuando los donantes trataran de dar una definición muy detallada de lo que son buenas políticas. Llevado al límite, no quedaría espacio para la apropiación: la ayuda sería asignada a aquellos países que hubieran adoptado las políticas favoritas de los donantes. Esta es la razón por la que se ha de favorecer los resultados sobre las políticas como base para la condicionalidad ex post (selectividad).

Por último, concentrar la ayuda en los países pobres con buen desempeño deja irresuelta la pregunta de cómo ayudar a los países con mal desempeño. La selectividad calla sobre cómo mejorar las políticas, las instituciones y la gobernanza en estos países, que suelen ser además los más pobres. A lo

¹⁵ Cercano al mecanismo de selectividad están los sistemas de asignación de la ayuda basados en el desempeño. Estos últimos no son excluyentes, como la selectividad, pero los niveles de ayuda van en función de la calificación obtenida sobre una serie de indicadores donde la gobernanza tiene un peso extraordinario. Es el caso del *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA) del Banco Mundial y que es utilizado por otros donantes bilaterales.

sumo, y para evitar la crítica de que este mecanismo deja a su suerte a los más pobres, prevé que cierta ayuda sea vehiculada a través de ONG o de autoridades independientes de servicios, lo que a la postre podría suponer un debilitamiento aún mayor de la institucionalidad del país.

4.3. *El enfoque de los Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP)*

Descrita muy sucintamente, la idea de los PRSP –que nacieron en 1999 vinculados al alivio de la deuda por parte del FMI y del BM– consiste en que el gobierno del país receptor de la ayuda establece, en diálogo con la sociedad civil y para un horizonte temporal de unos tres años, el marco de las políticas que el país llevará a cabo para avanzar en el objetivo general del mecanismo: la reducción de la pobreza. Los beneficios que se alegan a favor de los PRSP son, sustancialmente, dos. En primer lugar, hace que la reducción de la pobreza se sitúe en lo más alto de la agenda política de los gobiernos receptores, superando así limitados enfoques sectoriales del pasado. En segundo lugar, los PRSP tienen su origen en los propios países a través de un proceso participativo. De esta manera, se avanza en la consecución de la “apropiación” de las políticas de desarrollo, que se han visto como imposiciones externas de los donantes, vía condicionalidad de la ayuda.

¿Cómo inciden los PRSP en la buena gobernanza? Lo hacen de una doble manera. En primer lugar, el *proceso* en sí de elaboración de los documentos puede ayudar a mejorar (o empeorar) la gobernanza en los países, en tanto en cuanto se trata de un proceso de definición de las prioridades domésticas y de carácter participado con la sociedad civil y otros agentes no estatales. Debemos, pues, analizar cómo ha sido ese proceso. En segundo lugar, todos los PRSP incluyen en su *contenido* reformas propias de gobernanza que habrán de llevarse a cabo. Por eso, también hay que analizar el contenido y hacer un juicio sobre los que los PRSP recomiendan en materia de gobernanza.

En cuanto al *proceso*, reconociendo que el enfoque de los PRSP ha suscitado algunos niveles de implicación de parte de la sociedad civil –normalmente, menos de los pobres y sus representantes que de ONG urbanas conectadas a ONG internacionales– en los procesos de elaboración de ciertas políticas contra la pobreza, el esquema aún podría contribuir más hacia la consecución de formas mucho más profundas de rendición de cuentas del gobierno a los ciudadanos. Para ello, tendrá que superar el modelo limitado de consultas

con la sociedad civil y caminar hacia procesos más amplios para apoyar la rendición de cuentas a la ciudadanía sin circunvalar los procesos políticos internos. Habría que evitar a toda costa que algunas instituciones importantes de control gubernamental sean “puenteadas”, tal y como ha sucedido en la primera fase de PRSP (Booth, 2003; Stewart y Wang, 2003). Hasta la fecha, los PRSP están más cerca del enfoque tecnocrático de la participación, propio de los proyectos del Banco Mundial, que de un enfoque que tenga en cuenta los procesos políticos internos y se inserte dentro de ellos.

En lo que al *contenido* de los PRSP respecta, se está haciendo notar lo adecuado de adoptar una agenda no tan pretenciosa. Como apunta Grindle (2002), habría que pensar no tanto en términos de “buena gobernanza” sino de “gobernanza lo bastante buena”. En la enorme agenda de gobernanza que presentan la mayoría de los PRSP, hay muy pocos criterios de guía para ver qué es esencial y qué no, qué ha de ir primero y qué después, qué se puede conseguir en el corto plazo y qué en el largo, qué es factible y qué no. Si se diera más importancia a dichos interrogantes, el imperativo de la buena gobernanza pasaría de buscar el ideal (que no es sino el reflejo del entramado institucional de los países ricos), a una situación de desempeño gubernamental mínimamente aceptable y a un grado de implicación de la sociedad civil que permita que las iniciativas de lucha contra la pobreza vayan adelante. Esto supone aceptar una comprensión más matizada de la evolución de las instituciones, enraizar la acción en la realidad contextual de cada país y ser explícitos sobre los dilemas que plantea optar por una u otra reforma. Es muy importante analizar qué fruto daría cada reforma en términos de reducción de la pobreza, ya que hay reformas que aun siendo importantes, están débilmente conectadas con la reducción de la pobreza. Por último, sería necesario pensar en el largo plazo y no olvidar la perspectiva histórica del desarrollo institucional.

5. Mirando hacia delante

Algunas de las reflexiones producidas por el modelo PRSP y su impacto en la gobernanza están dando lugar a un emergente nuevo consenso sobre lo que los donantes pueden y deben hacer en materia de gobernanza en los países del Sur. Estos párrafos conclusivos quieren recoger los principales contenidos del nuevo consenso en materia de buena gobernanza, que en gran medida se asienta sobre los resultados frustrantes a que las prácticas descritas hasta ahora han dado lugar. En general, hoy se tiende a ser mucho

más modesto y realista en cuanto a las posibilidades que la cooperación internacional tiene para promocionar el desarrollo en general, y el cambio institucional en particular, ya que se trata de procesos primordialmente endógenos¹⁶. En materia de gobernanza, los siguientes apartados reflejan algunas de las convicciones que se van abriendo paso sobre las acciones de los donantes.

5.1. Del formalismo institucional y el normativismo, a la agencia política y al contextualismo

Los enfoques tecnocráticos, formalistas y universalistas son incapaces de conseguir un cambio institucional sostenible. Es necesario, en primer lugar, contar con una comprensión más matizada de la gobernanza a nivel de cada país. Se precisa un análisis que tenga en cuenta los cambios locales, las prioridades y los incentivos, y que se centre en el funcionamiento real de las instituciones –es decir, qué actores las mueven– más allá de sus marcos formales. Se subraya así que todas las intervenciones en gobernanza son altamente políticas y que las intervenciones externas tienen que estar mucho mejor informadas por un conocimiento de los factores políticos locales. Es necesario conocer las relaciones de poder y los intereses subyacentes en que las instituciones se arraigan.

Hasta ahora, en los esquemas de condicionalidad y selectividad, la asunción ha sido que la mejora de la gobernanza implica la transferencia de burocracias weberianas e instituciones propias de las democracias liberales de los países ricos a los pobres. Los principales obstáculos que afrontan los países pobres serían la falta de recursos, capacidades, conocimiento y “voluntad política”. Sin embargo, ahora se está reconociendo la necesidad de un enfoque más histórico y político.

Intentar construir una autoridad pública más efectiva y responsable ante los ciudadanos implica entablar un proceso de negociación e implicación

¹⁶ “El desarrollo es algo que viene mayormente determinado por los propios países pobres, y los de fuera sólo pueden jugar un papel limitado”, señalan Birdsall, Rodrik y Subramanian en un artículo cuya traducción ha sido publicada en esta misma revista (2005:624). Como bien hacen notar Pérez Alcalá y Romero Rodríguez comentando el artículo anterior, es curioso que autores que han abordado la cuestión institucional en otros trabajos, la omitan en este artículo (2005: 658). Por otro lado, el comentario también señala acertadamente que reconocer los límites de la ayuda externa no implica un menoscabo de su necesidad (ídem: 652).

entre quienes tienen el poder estatal y los grupos organizados de la sociedad (Centre for The Future State, 2005). Conseguir una mejor gobernanza requiere lograr un equilibrio entre la necesidad de un control efectivo del Estado y su capacidad de actuar, y la necesidad de mayor rendición de cuentas a los ciudadanos. Esto significa que además de centrarse, por un lado, en empoderar a los actores de la sociedad civil y, por otro, en fortalecer las instituciones públicas, es importante detenerse en la dinámica de la relación entre ambas, e incidir en ese enganche. Según Houtzager (2003), la capacidad de los actores sociales y estatales para producir políticas pro-pobre dependen de su capacidad y habilidad para “enganchar” (*fit*). Esto es, depende de los puntos (que son cambiantes en el tiempo y en los contextos), de acceso e influencia permitidos por las instituciones políticas de una nación.

5.2. De los síntomas de la mala gobernanza a sus causas: gobernanza global

La mayoría de las intervenciones de gobernanza se han realizado como respuesta directa a algunos problemas percibidos: un parlamento débil, un poder judicial politizado, una sociedad civil fragmentada. Pero ahora se empieza a poner más atención en las causas subyacentes a la mala gobernanza. En perspectiva histórica, a juicio de Moore (2002, 2004), los países más eficaces y responsables surgieron allí donde gobernantes y ciudadanos comenzaron un proceso de negociación sobre los impuestos: los tipos, las cantidades y el uso de los ingresos. Esto supuso un esfuerzo político y organizativo importantísimo, que mejoró la eficacia y la legitimidad de las instituciones. En comparación, muchos países del Sur viven de ingresos no ganados, de forma que tienen pocos incentivos para atender al bienestar de sus ciudadanos y para ser transparentes en el uso del dinero público. Por lo tanto, la pregunta clave a hacerse sería: ¿cuáles son los factores que reducen los incentivos para que las elites políticas se involucren con sus propios ciudadanos?

Y aquí entra en escena la complicidad de los países ricos en los problemas de gobernanza de los países pobres. Siguiendo al mismo autor, la mala gobernanza en el Sur deriva primordialmente de la forma en que se han creado los Estados del Sur y cómo la autoridad política se ha configurado a través de interacciones políticas y económicas con los países más ricos y las redes internacionales políticas y económicas dominadas por el Norte.

Una de las consecuencias de este “desarrollo político tardío” es la aparición

de Estados rentistas, Estados que no tienen que ganarse su ingreso, pues lo obtienen de esa redes políticas y económicas dominadas por el norte, bien sea a través del comercio de materias valiosas (petróleo u otros minerales), bien a través de la existencia de paraísos fiscales que ayudan a poner a buen recaudo las fortunas de las elites, o, incluso, a través de determinadas formas de Ayuda Oficial al Desarrollo. Esto implica que muchas elites del Sur tienen incentivos y margen de maniobra para obtener altos ingresos de estos recursos y, por lo tanto, motivos para retener el poder en sus Estados y posibilidad para comprar apoyos internos y externos. Así pues, podemos decir que la *mala gobernanza global*, auspiciada por acción u omisión por los países más ricos, está en la raíz de buena parte de los problemas de gobernanza domésticos. Por eso, los donantes podrían contribuir a la buena gobernanza de los países del Sur no sólo financiando programas de asistencia técnica o fortalecimiento institucional, sino analizando cómo determinadas regulaciones internacionales comerciales o financieras (o la ausencia de ellas) impactan en la posibilidad de contar con Estados responsables y capaces, y actuando sobre ellas.

5.3. Los instrumentos de ayuda y el comportamiento de los donantes pueden ser parte del problema

Ya apuntamos en una sección anterior la relación existente entre la calidad de la gobernanza y, por un lado, los volúmenes de ayuda al desarrollo y, por otro, los comportamientos e instrumentos de los donantes ¿Qué efecto tiene sobre la gobernanza de los países las dinámicas con los donantes y la propia ayuda? Esta pregunta no es baladí, máxime en un contexto en el que parece que la ayuda al desarrollo va a sufrir un incremento importante, especialmente en el caso africano.

En primer lugar, está la cuestión de la dependencia de la ayuda. Como veíamos antes, ésta podría contribuir a un empeoramiento de la calidad de la gobernanza porque reduciría la rendición de cuentas del gobierno a sus ciudadanos, frente a la rendición de cuentas ante los donantes. Una dependencia excesiva puede favorecer la búsqueda de rentas y la corrupción, fomentando el conflicto interno por el control de la ayuda y haciendo que la escasa capacidad burocrática instalada en el Estado salga hacia la “industria de la ayuda”, aliviando de ese modo las presiones para reformar políticas e instituciones ineficientes. En definitiva, grandes cantidades de ayuda a lo largo de amplios períodos de tiempo son problemáticas para la gobernanza porque

tienden a debilitar los incentivos para la acción colectiva local, incluyendo los que el Estado tendría para comprometerse con sus contribuyentes.

A todo esto no le es ajeno la necesidad de coordinación, armonización y alineamiento de los donantes. La ayuda externa debería armonizarse en línea con las prioridades y estrategias negociadas internamente, y garantizarse un mínimo de estabilidad de la ayuda, porque la volatilidad de la misma tiene efectos devastadores sobre los procesos e instituciones locales. Además de la estabilidad, es importante utilizar instrumentos que no socaven las capacidades institucionales. En tal sentido, hay que ver qué dan de sí instrumentos de ayuda como el apoyo directo a presupuestos, el enfoque amplio sectorial o los marcos de gasto a medio plazo puestos en boga en los últimos años, y que tratan de superar la tradicional fragmentación de los proyectos y su difícil encaje dentro de las dinámicas políticas e institucionales de los países (Schneider, 2005). Sería también importante abordar una racionalización de los programas para limitar el número de donantes que operan y exigen cuentas a gobiernos ya sobrecargados. Afortunadamente, esta agenda de armonización y coordinación está ya en marcha, y cuenta incluso con la existencia de indicadores y metas que se quieren conseguir¹⁷.

Referencias bibliográficas

- ALSOP, R., ed. (2004), *Power, Rights and Poverty: Concepts and Connections*. Washington DC, World Bank / DFID.
- ACEMOGLU, D. JOHNSON, S. & ROBINSON, J. (2004), "Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth", *NBER working paper* 10481, May.
- BIRDSALL, N. R. ODRIK, D. y SUBRAMANIAN, A. (2005), "Cómo ayudar a los países pobres", *Revista de Fomento Social*, 60, pp. 623-641.
- BOOTH, D. (2003), "Introduction and Overview", *Development Policy Review*, 2003, 21 (2): 131-159. Overseas Development Institute.
- BURNSIDE, C. y DOLLAR, D. (2000), "Aid, Policies and Growth", *American Economic Review*, September, Vol. 90, pp. 847-868.

¹⁷ Nos referimos a la Declaración de Roma sobre armonización (2004) y al encuentro celebrado en París (2005) para darle seguimiento, donde se establecieron algunos objetivos e indicadores en materia de coordinación y armonización. Ver <http://www.aidharmonisation.org>. Para una visión crítica de la agenda de armonización desde la sociedad civil, ver ONTRAC, nº 33, mayo 2006, en www.intrac.org

- CAMPOS SERRANO, A. Ed. (2005), *Ayuda, mercado y buen gobierno*, Barcelona, Icaria Editorial.
- CHANG, H-J. (2002), *Kicking away the Ladder? Policies and Institutions for Economic Development in Historical Perspective*, London, Anthem Press.
- COMMISSION FOR AFRICA (2005), *Our Common Interest. Report of the Commission for Africa*. <http://www.commissionforafrica.org/english/report/introduction.html>
- CORNWALL, A. & BROCK, K. (2005), *What do Buzzwords do for Development Policy? A critical look at "Poverty Reduction", "Participation" and "Empowerment"*, Geneva, UNRISD.
- DAGDEVIREN, H. H OEVEN, R. & WEEKS, J. (2002), "Redistribution Does Matter", *Discussion Paper* nº 2002/5. UNU/WIDER. www.wider.unu.edu
- DE RENZIO, P. (2005), "Can More Aid be Spent in Africa?", *ODI Opinions*, 30. January. http://www.odi.org.uk/publications/opinions/30_aid_africa_jan05.html
- EAR, S. (2002), *Has More Aid Worsened Governance since 1995?*, Department of Political Science. University of California at Berkeley. <http://www.adb.org/Governance/sophal.pdf>
- EVANS, P. & RUCH, J. (1999), "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth", *American Sociological Review*, Vol. 64 (Octubre: 748-765).
- FRAÇOIS, M. & SUD, I. (2006), "Promoting Stability and Development in Fragile and Failed States", *Development Policy Review*, marzo 2006. Vol. 24, Issue 2.
- FUKUYAMA, F. (2004), *State-building. Governance and World Order in the 21st Century*, New York, Cornell University Press.
- GOETZ, A. M. & JENKINS, R. (2005), *Reinventing Accountability. Making Democracy work for Human Development* International Political Economy Series, New York, Palgrave MacMillan.
- GRAÑA, F. (2005), *Diálogo social y gobernanza en la era del "Estado mínimo"*, Montevideo, Cinterfor/OIT, (Papeles de la Oficina Técnica, 16).
- GRINDLE, M. S. (2002), *Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries*, John F. Kennedy School of Government (KSG), Harvard University.

- (2005), *Good Enough Governance Revisited* A Report for DFID with reference to the Governance Target Strategy Paper, 2001, Harvard University.
- HEWITT DE ALCÁNTARA, C. (1998), “Usos y abusos del concepto de gobernabilidad”, *International Social Science Journal*, nº115. París, UNESCO.
- HOUTZAGER, P. y MOORE, M., eds. (2003), *Changing Paths. International Development and the New Politics of Inclusion*, University of Michigan.
- HYDEN, G. COURT, J. & MASE, K. (2004) *Making sense of Governance. Empirical evidence from 16 developing countries*, Lynne Rienner Publishers. USA/UK.
- JOHNSON, S. y SUBRAMANIAN, A. (2005), *Aid, Governance and the Political Economy: Growth and Institutions*, Seminar on Foreign Aid and Macroeconomic Management, Maputo, Chissano Conference Center, 14 y 15 de marzo.
- JÜTTING, J. (2003), *Institutions and Development: A Critical Review*, OECD Development Centre, Working Paper nº 210, July.
- KAPUR, D. y WEBB, R. (2000), *Governance-related Conditionalities of the International Financial Institutions*, G-24 Discussion Paper Series. UNCTAD / CID Harvard University.
- KAUFMANN, D. y KRAAY, A. (2003), *Governance and Growth: Casualty which way? Evidence for the World, in brief* (2002), *Economía*. Fall Issue. <http://www.worldbank.org/wbi/governance/growthgov.pdf>
- KAUFMANN, D. (2003), *Replanteando Gobernabilidad. Las lecciones empíricas desafían los convencionalismos*, Instituto del Banco Mundial. <http://www.worldbank.org/wbi/governance>
- KAUFMANN, D., KRAAY, A., MASTRUZZI, M. (2005), *Governance Matters IV: New Data, New Challenges*, The World Bank. Accesible en www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters4.html
- KNACK, S. (2000), “Aid Dependence and the Quality of Governance: a Cross-Country Empirical Analysis”, *World Bank Policy Research Working Paper* 2396, Washington DC, World Bank.
- KEEFER, P. (2004), “A review of the political economy of governance: From Property Rights to voice”, *World Bank Policy Research Working Paper* 3315.
- KILLICK, T. (2004), “Politics, Evidence and the New Aid Agenda” *Development Policy Review*, 22 (1), pp. 5–29.

- MOORE, M. (2002), “*Bad governance” or the development of political underdevelopment?*, The Institute of Development Studies, Paper presented at the Conference “Towards a New Political Economy of Development: Globalisation and Governance”.
- (2004), *Democratic Governance and Poverty Reduction*, Centre for the Future of the State, The Institute of Development Studies, University of Sussex
- NEUMAYER, E. (2003), *The Pattern of Giving Aid: The Impact of Good Governance on Development Assistance*, Londres, Routledge.
- OSMANI, S. R. (2000), *Participatory Governance, People’s Empowerment and Poverty Reduction*, Poverty Elimination Programme. UNDP.
- PÉREZ ALCALÁ, G. M. y ROMERO RODRÍGUEZ, J. J. (2005), “¿Cómo ayudar a los países pobres? Un comentario a Birdsall, Rodrik y Subramanian”, *Revista de Fomento Social*, 60, pp. 643–668.
- PRATS, J. (2001), “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, n.º 10, pp. 103–148, Barcelona, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- RADELET, S. (2005), “From Pushing Reforms to Pulling Reforms: the Role of Challenge Programs in Foreign Aid Policy”, *Working Paper 53*, Washington DC, Center for Global Development.
- REVISTADE FOMENTO SOCIAL, CONSEJO EDITORIAL (2005), “El desarrollo de los pueblos: teorías, propuestas, responsabilidades”, n.º 237, mayo, Córdoba, ETEA.
- RIGOBON, R. & RODRIK, D. (2004), *Rule of Law, Democracy, Openness and Income. Estimating the Interrelationships*, August. Harvard University, John F. Kennedy School of Government.
- RODRIK, D. (1999), *Institutions for High-Quality Growth: What they are and how to acquire them*, Washington DC, International Monetary Fund Conference on Second-Generation Reforms.
- SACHS, J. (2004), *Ending Africa’s Poverty Trap*, Columbia University and UN Millennium Project. Accesible <http://www.earthinstitute.columbia.edu/about/director/documents/bpea0104.pdf>
- SANTISO, C. (2003), *The Paradox of Governance. Objective or Condition of Multilateral Development Finance?*, Washington DC, SAIS Working Paper Series.

- SCHNEIDER, A. (2005), "Aid and Governance: Doing Good and Doing Better", *IDS Bulletin*, Vol. 36, nº 3. September. Sussex, UK.
- SEN, A. (2000), *Desarrollo y Libertad*, Editorial Planeta.
- STEWART, F. & WANG, M. (2003), "Do PRSPs Empower Poor Countries and Disempower the World Bank, or Is It The Other Way Round?", *Queen Elizabeth House Working Paper Series* (118), University of Oxford.
- STIGLIZ, J. (2002), *Globalization and its Discontents*, New York, Norton.
- SVENSSON, J. (1999), *Aid, Growth and Democracy*, Economics and Politics, Volume 11, Issue 3, Page 275. November.
- THE CENTRE FOR THE FUTURE STATE (2005), *Signposts to more effective state: responding to governance challenges in developing countries*, Institute of Development Studies, University of Sussex.
- UN MILLENNIUM PROJECT REPORT (2005), *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, UN Millennium Project, directed by J. Sachs. http://unmp.forumone.com/eng_full_report/
- UNDP (1996), *Reconceptualising Governance*, Discussion Paper 2, Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Program Support.
- (1997), *Human Development to Eradicate Poverty. Human Development Report 1997*. Accesible en <http://hdr.undp.org>
- (2002), *Deepening democracy in a fragmented world. Human Development Report 2002*. Accesible en <http://hdr.undp.org>
- UNSWORTH, S. (2005), *Focusing Aid on Good Governance: Can Foreign Aid Instruments be used to enhance "Good Governance" in Recipient Countries?*, Global Economic Governance Programme, Oxford, University College.
- VILAS, C. M. (2000), "¿Más allá del "Consenso de Washington"? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional", *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales*, nº 26 "Globalización y Sociedad", Salamanca, diciembre.
- WORLD BANK (1997), *The State in a Changing World. World Development Report 1997*, Washington DC, World Bank.
- (1998), *Assesing Aid: What Works, What Doesn't and Why*, Washington DC.

- (2000), *Atacking Poverty. World Development Report 2000/2001* Washington DC, World Bank.
- (2002), *Empowerment and poverty reduction: a sourcebook* , Washington DC, World Bank.
- (2005), *A Better Investment Climate for Everyone* *World Development Report 2005*, Washington DC, World Bank.