Enfoques y experiencias para fomentar la buena gobernanza

Descripción

Existe un consenso prácticamente universal sobre la importancia de tener «buenas» instituciones políticas y económicas para el desarrollo sostenible de los países. También existe un amplio consenso, al menos occidental y en términos generales, sobre cuáles son estas «buenas instituciones», relacionadas con los derechos humanos universales:
• *Políticas*: elecciones libres, sistema burocrático meritocrático, independencia judicial, libertad de prensa y asociación, transparencia y rendición de cuentas del Estado, etc.

• *Económicas*: transparencia y rendición de cuentas de las empresas, protección imparcial y efectiva de los derechos de propiedad privada, simplificación de trámites burocráticos, acceso universal a salud y educación, etc.

Nuevarevista.net

El problema principal radica en que una gran parte de las élites de los países pobres dependen precisamente de las «malas» instituciones existentes para obtener sus rentas políticas y económicas, y por lo tanto están casi siempre en contra de que se lleven a cabo las reformas necesarias.

Los donantes, a su vez, tenemos un conflicto de intereses difícil de solucionar. A corto plazo, nuestro principal interés es promover los beneficios domésticos: penetración comercial, control de la inmigración, aumento de la ayuda, obtención de materias primas (gas, petróleo). A largo plazo, nuestro interés es el desarrollo de los países pobres.

Ante esta situación, la respuesta actual de las principales agencias de cooperación internacional se basa en:

• *La elaboración de análisis institucionales de cada país, que suelen serde dos tipos*: bien basados en indicadores cuantitativos comparables o bien basados en estudios históricos de caso.

• *La elaboración de estrategias de gobernanza, que incluyen ideas sobre cuáles son las «buenas» instituciones*, pero que no indican ningún compromiso concreto sobre cómo promoverlas -—aparte de mencionar, normalmente, que se hará a través del «diálogo político»-—.

• *El compromiso unánime en la Declaración de París de 2005 de «vincular la ayuda a resultados»,* pero sin ningún indicador que pueda medir si se está llevando acabo o no.

En mi opinión esto no sirve, pues los receptores se dan cuenta perfectamente de que obtengan o no resultados, mejore o empeore la gobernanza, siempre van a obtener la misma respuesta: más ayuda, a cambio de nada, o a cambio de intereses del donante a corto plazo.

Desde el punto de vista de la oferta de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), la única solución posible consiste en conciliar nuestros intereses a corto y largo plazo, tomando en cuenta los incentivos de los agentes que participan en la cooperación. Es decir, vincular de forma transparente y técnica la ayuda a la consecución de resultados de desarrollo económico, social e institucional.

De izquierda a derecha de la mesa se encuentran: Albrecht Stockmayer, David Booth, Pablo Bandeira y Jan Vanheukelom.

En este sentido, existen dos casos de agencias que están ligando de forma transparente y técnica la cantidad de la ayuda a los análisis institucionales de tipo cuantitativo-comparativo: el IDA (perteneciente al Banco Mundial) y el MCC (organismo creado por la administración Bush en 2002). No obstante, ambos enfoques tienen un problema: no distinguen entre Estados y ciudadanos, y por lo tanto castigan con menos ayuda a los países más pobres, que son los que normalmente tienen peores instituciones públicas.

Nuevarevista.net

La respuesta por lo tanto debe consistir en vincular, de forma transparente y técnica, tanto la cantidad como la forma (herramientas) de la ayuda. Se debe premiar y castigar (dar incentivos) a los gobernantes en función de su desempeño, sin por ello perjudicar a la población, que puede seguir recibiendo ayuda oficial a través de canales no gubernamentales (ONGD) y agencias de Naciones Unidas.

EL ENFOQUE DE LA COMISIÓN EUROPEA EN LOS PAÍSES DE ÁFRICA, CARIBE Y PACÍFICO (por Jan Vanheukelom)

El Consejo de Ministros de la UE aprobó en octubre de 2006 la denominada «Iniciativa de Gobernanza» para los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), que se puso en marcha en 2007. Recientemente, la iniciativa ha sido evaluada por los funcionarios de la Comisión a través de un documento de trabajo, por un panel de expertos externos contratados por la propia Comisión y por el Instituto belga de Políticas y Gestión del Desarrollo.

El instrumento es parte del X Fondo de Desarrollo Europeo (2008-2012) que financia a los países ACP. De un presupuesto total de 22.600 millones de euros, se separan 2.700 millones y se asignan al denominado «Tramo de Incentivo para la Gobernanza» (TIG). El mecanismo funciona de la siguientemanera:

• La Comisión, en colaboración con los países miembro, elabora un «Perfil de Gobernanza» de cada país.

• Se debaten las conclusiones de los perfiles con los gobiernos receptores y se les anima a elaborar un «Plan de Acción de Gobernanza» (PAG) que afronte los principales problemas de gobernanza detectados.

• La Comisión evalúa los PAG en torno a tres criterios: relevancia, ambición y credibilidad.

• Se asignan los 2.700 millones del «Tramo de Incentivo de la siguiente manera: un 10% adicional a los países que han elaborado un PAG; un 20% a los que tienen un PAG de alta calidad en al menos un criterio; un 25% a los que tienen un PAG de alta calidad en todos los criterios; un 30% a los que tienen un PAG de excepcional calidad en todos los criterios. Según las evaluaciones recientemente publicadas, los resultados hasta ahora han sido los siguientes:

– Los «Perfiles de Gobernanza» son rigurosos, pero no evalúan las causas subyacentes a los problemas de débil gobernanza, ni incorporan los diferentes puntos de vista existentes.

– Los «Planes de Acción de Gobernanza» suelen ser coherentes respecto a los perfiles, pero muchos de ellos carecen de actividades concretas, establecimiento de prioridades, indicadores, cronogramas y medios de verificación y evaluación. Además, en general no han contado con apenas participación de la sociedad civil en la identificación de reformas.

Nuevarevista.net

– El «Tramo de Incentivo para la Gobernanza» ha sido seleccionado de forma opaca, con criterios excesivamente políticos, y no supone un verdadero incentivo para mejorar la gobernanza, por la escasa cantidad total y la escasa diferencia entre los diferentes tramos.

– Por último, aparte de ejercicios de compartir y analizar conjuntamente información sobre gobernanza, la iniciativa no ha aumentado la coordinación de los donantes europeos.

Las buenas noticias son que la propia Comisión propone recomendaciones para mejorar los problemas encontrados en la evaluación, a través de la elaboración de guías para el análisis de la gobernanza, una mayor inclusión de la sociedad civil, la preparación de un sistema de seguimiento y evaluación de los PAG y mayores fondos. Las malas noticias son la gran presión por desembolsar ayuda, que tiende a impedir que se den verdaderos incentivos, y el escaso interés por conocer el impacto real de la iniciativa.

A modo de conclusión, el ponente estima que la iniciativa sólo será capaz de promover reformas efectivas si logra integrarse en los procesos de demanda de buena gobernanza de los actores locales y es capaz de coordinarse con los otros donantes.

EL ENFOQUE DE LOS BRITÁNICOS, SUECOS Y HOLANDESES
(por David Booth)

Hay actualmente un vacío importante en el pensamiento de las agencias y los gobiernos donantes sobre cómo actuar frente a los países más pobres del planeta. Desde hace años las declaraciones de alto nivel (Monterrey, Glenea gles, París/Accra) intentan vincular un incremento del apoyo financiero global para estos países con una mejora de su gobernanza. Hay, además, varios intentos de vincular los desembolsos con metas específicas para cada país, como ha explicado el profesor Bandeira. Sin embargo, estos mecanismos de vinculación no llegan a funcionar bien: hay problemas de incentivos y de información asimétrica que son difíciles de superar; y, más importante, no es evidente que estos

esfuerzos estén enfocando de la mejor manera los elementos claves del problema.

Francamente, no sabemos cuáles son los elementos claves de una buena gobernanza para el desarrollo -es decir, los requisitos para conseguir el desarrollo en el típico contexto social y político de un país muy pobre-. Por las experiencias recientes en Asia, sabemos que es sumamente importante que el impulso para el desarrollo sea de origen interno, que haya algún tipo de dinámica autóctona. Esto puede bien involucrar un proceso de cambio de mediano plazo muy diferente de lo que han experimentado países como Suecia, España o Chile.

Reconociendo estos hechos y las barreras que típicamente se imponen a los intentos de promover la buena gobernanza por la vía establecida, algunas agencias han asumido como norma hacer un análisis del sistema de poder y de las tendencias de cambio de cada país como paso previo cuando están decidiendo cómo dirigir y diseñar su programa de apoyo. Los suecos lo empezaron hace tiempo (Power Analysis), los ingleses lo hacen desde 2003 (Drivers of Change) y los holandes desde 2008 (SGACA).

Estas experiencias no han avanzado sin trabas, y sus resultados no han sido muy transformadores de las prácticas de estas agencias. Hay varios motivos, algunos ligados a la estructura de incentivos por parte de las agencias mismas, otros de índole más bien intelectual. Desde el punto de vista de los incentivos, la presión por desembolsar ayuda que tienen los donantes hace muy difícil vincular la ayuda a resultados de desarrollo o cambios institucionales. Llama la atención, por ejemplo, que los análisis de gobernanza que ha hecho la cooperación inglesa (el DFID) en algunos países de América Latina ha tenido una ligazón mucho más directa con su práctica que en el caso de sus países socios en África o Asia, debido principalmente a que en estos últimos los compromisos políticos en cuanto a cantidad de ayuda son mucho más elevados, y por lo tanto la presión por desembolsar más fuerte.

Nuevarevista.net

Los motivos de tipo intelectual son dos. Uno es que los análisis son típicamente muy «macro»; es decir, abarcan todas las instituciones y todas las cuestiones del desarrollo político del país. Se está corrigiendo esta limitación haciendo estudios con un enfoque más estrecho (*problem-focused analysis*). Pero el otro factor limitante es que los análisis típicamente abarcan solamente un país y son estudios rápidos, sin investigación primaria. En este sentido, han servido para revelar una gran falta: la ausencia de estudios comparativos sistemáticos sobre las formas de gobernanza enraizadas en las realidades nacionales y locales, con las que se podría contar para impulsar mejor su desarrollo.

En lo que se refiere a África subsahariana, esto es precisamente el planteamiento inicial del «Africa Power and Politics Programme». Se trata de un consorcio de seis organismos investigadores en varios continentes con un apoyo de cinco años del DFID y de la cooperación irlandesa. Estamos buscando «instituciones que funcionan para los pobres»; es decir, formas de liderazgo y de gobierno que tienen efectos positivos y que son además capaces de enraizarse bien en las culturas políticas de esos países. Esto quiere decir, desde luego, tomar en serio la importancia que tiene la etnia y el parentesco en las sociedades de África, sin descontar los efectos importantes de la historia reciente y de la globalización.

Lo que buscamos con estas investigaciones no va a resolver de inmediato los dilemas de la cooperación internacional frente a la mala gobernanza. Nuestro punto de partida es que creemos que los donantes tienen una influencia escasa sobre las reformas políticas de los países receptores de ayuda, pero es importante que esta poca influencia sea adecuada, basada en una mejor comprensión de su realidad política, económica, social y cultural. Esta es nuestra meta.

EL ENFOQUE DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA ALEMANA
(por Albrecht Stockmayer)

En su informe sectorial de 1994 el Banco Interamericano de Desarrollo destacó como tarea primordial para la modernización del Estado «incorporarlas reformas economicas, sociales y del Estado en una sola agenda de desarrollo integral, dentro de un marco de consolidación de los sistemas democráticos (IDB, Modernization of the State, Washington, D.C,. September 1994, Párrafo 5)».

Quince años después, no sabemos todavía cómo hacer frente a esta tarea, que ahora se denomina fortalecimiento de la buena gobernanza o gobernabilidad. No obstante, la consolidación del sistema democrático todavía ocupa un lugar prominente en la agenda de América Latina.

Hay una mayoría que coincide que en América Latina el entorno institucional democrático es de baja calidad. Es decir, los parlamentos no cumplen con sus funciones esenciales de supervisar al poder ejecutivo y controlar la implementación del presupuesto; los gobiernos de cada nivel diseñan políticas públicas sin procesos transparentes de participación o consulta; las leyes se adoptan sin tener en cuenta los gastos futuros; y la administración goza de una amplia discrecionalidad para ejecutar políticas públicas. Todo esto se debe a la ausencia de una institucionalidad estable, de una burocracia meritocrática y de un control judicial fuerte. La sociedad civil, las fuerzas vivas, no logran ejercer funciones adecuadas de control social. En resumen, las instituciones del ámbito público, en todos los niveles del Estado, tienen una baja aceptación por parte de sus ciudadanos y una presencia muy débil, que contribuye a generar desigualdades y exclusiones, lo cual a su vez contribuye a fomentar conflictos políticos, incluso armados.

Nuevarevista.Net

Toda esta letanía es de conocimiento común. No obstante, los cambios no se dan. Casi siempre los organismos de la cooperación internacional han explicado las deficiencias de las reformas con la falta de voluntad política, a pesar de que dicha voluntad nunca ha preexistido en reformas similares.

Hace más de diez años que conocemos los estudios sobre «Bom governo nos trópicos» de Judith Tendler, y de Merrilee S. Grindle sobre «Reformas audaces» en América Latina. Conocemos también los logros sorprendentes de la sociedad civil de Bogotá, por ejemplo representado por el movimiento «Bogotá cómo vamos» una ciudad que a través de cuatro alcaldes ha logrado resultados contundentes desde finanzas públicas hasta el transporte público, y todo eso en un entorno de violencia y del hundimiento acelerado de los partidos políticos. Nos damos cuenta también que el Banco Central de Bolivia ha obtenido una tasa históricamente baja de inflación y por lo tanto ha hecho desaparecer el mercado negro de divisas, todo durante un periodo marcado de una inestabilidad cada vez mayor de las instituciones estatales y de un consenso social débil hacia no existente.

Por otro lado, América Latina no es el blanco de atención de la política actual de los donantes. Las declaraciones de Roma, París, Accra, etc., focalizan la atención en África. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio tienen interés para algunas partes de América Central, pero no son relevantes para la mayoría de los Estados de América Latina.

Con este entorno, ¿cuáles son o pueden ser los planteamientos de una organización de cooperación técnica, una organización que todavía sigue el camino de asesoría directa de largo plazo, basado en un diálogo profundo y en un intercambio con base en valores culturales y políticas?

Nuestra reacción a lo que ha ocurrido en la década pasada no se traduce en modelos y productos nuevos de buena gobernanza. Más bien en unos principios de asesoría, a saber: comprender la economía política (la distribución de poder y de recursos) a través de una análisis permanente en forma de seguimiento de determinados procesos de cambio; facilitar respuestas endógenas para el desarrollo de capacidades; y permitir y acompañar procesos de aprendizaje común.

Un Estado más eficiente, pero fundamentalmente más democrático, es un desafío aún pendiente. Necesitamos profundizar en el conocimiento de los procesos políticos y la forma en que las configuraciones políticas influyen de hecho en la toma transparente de decisiones, la calidad de las reformas, la gestión del proceso y la asunción de responsabilidades. Nuestro enfoque se basa en tratar de aprovechar oportunidades de reforma para acompañar estos procesos.

Nuevarevista.net

CONCLUSIONES
(por Pablo Bandeira)

Al término de las exposiciones tuvo lugar un turno de preguntas y comentarios en el que hubo un interesante debate, que resumimos separando aquellos aspectos sobre los que se estaba de acuerdo y aquellos sobre los que no.

Aspectos en los que hubo consenso:

• Debido a la presión por desembolsar ayuda, la ayuda oficial tiende a agravar los problemas de gobernanza de los Estados receptores de ayuda.

• Resolver este problema es realmente difícil debido a dos causas: la presión que ejerce la sociedad por dar más cantidad de ayuda, siendo la calidad o la efectividad de ésta mucho menos demandada y difícil de medir; y el problema de la acción colectiva de los donantes, que supone que el esfuerzo de uno o pocos donantes tendrá poco impacto en el país receptor si el resto no le acompaña. Más aún, cuando están surgiendo nuevos donantes con criterios e intereses nuevos, como pueden ser China, la India y Brasil.

• La necesidad de comprender los procesos y causas políticas que están detrás de los problemas de gobernanza de cada país, y de apoyar a los actores políticos domésticos que demandan reformas hacia una mejor gobernanza.

Aspectos en los que hubo discrepancias:

• Hasta qué punto conocemos cuáles son las instituciones «buenas» para el desarrollo o, en qué consiste la «buena gobernanza». Dicho de otro modo, ¿existen instituciones universalmente «buenas»

para el desarrollo?

• La importancia de conocer la secuencia adecuada de las reformas necesarias. Nadie conoce bien la secuencia adecuada, pero el debate consiste en si esto es relevante o no.

• ¿Pueden los donantes fomentar la buena gobernanza? Algunos piensan que, debido a los problemas mencionados, no es posible. Otros creen que, aunque los esfuerzos de agencias como el IDA, el MCC y la CE son aún demasiado tímidos, están encaminados en la correcta dirección. No obstante, para que estos enfoques supongan un verdadero incentivo e impulsen las reformas adecuadas, es necesario que la sociedad civil de los países donantes cambien su presión por más ayuda, por una presión por una mayor efectividad y responsabilidad de la ayuda.

Autores:

Jan Vanheukelom, David Booth, Albrecht Stockmayer y Pablo Bandeira.

Fecha de creación
29/04/2009
Autor
Varios autores

Nuevarevista.net