

## LA GOBERNABILIDAD EN EL MARCO DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO: DESAFÍOS CONCEPTUALES Y TENDENCIAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA

*Christian von Haldenwang*

### I. INTRODUCCIÓN

En la última década, la promoción de gobernabilidad se ha convertido en un enfoque principal de la cooperación al desarrollo. Los grandes donantes y las instituciones financieras internacionales han asumido esta dimensión como un tema transversal en sus políticas de cooperación. En la “Paris Declaration on Aid Effectiveness”<sup>1</sup> de Marzo del 2005, donantes, organizaciones internacionales y países receptores se pusieron de acuerdo sobre una serie de metas con respecto a la gobernabilidad, específicamente en los ámbitos de la política fiscal y de la planificación de las políticas públicas.

Vinculado a la creciente importancia del concepto en el debate público, crecen el número y el alcance de proyectos que cubren aspectos específicos (p.ej. la rendición de cuentas) o áreas políticas (p.ej. la protección social) desde una perspectiva de gobernabilidad. Al mismo tiempo, gobernabilidad se convierte en un factor condicionante tanto de la cooperación al desarrollo como del acceso a los mercados financieros internacionales:<sup>2</sup> países que no demuestran niveles mínimos de gobernabilidad en algunas áreas claves de desarrollo corren el peligro de ser cortados de los flujos de capital, tanto público como privado.

Esta nueva tendencia conlleva varios problemas conceptuales y empíricos. En este artículo, y luego de una breve introducción al enfoque de la gobernabilidad, se discutirán tres de ellos:

El primer problema es el de cómo promover la gobernabilidad en el marco de una nueva condicionalidad. No basta saber cómo mejorar las instituciones públicas en relación a determinados problemas de desarrollo. Es de la misma relevancia saber cómo diseñar las estrategias de cambio, cómo ejecutar las reformas acordadas y cómo consolidar y ampliar los logros obtenidos. Para ello se requiere de conocimientos acerca de los procesos políticos y de la gestión de proyectos en contextos no siempre ideales.

El segundo problema es el de la medición y comparación de niveles de gobernabilidad. Los donantes necesitan datos objetivos y transparentes en los cuales pueden basar sus decisiones de cooperación. En respuesta a este desafío han surgido numerosos índices y análisis macro-cuantitativos. Sin embargo, el afán de llegar a niveles altos de agregación y de cubrir un gran número de países, a veces atenta contra la utilidad de los índices en relación a casos específicos. En cuanto a la condicionalidad de la cooperación, se requieren todavía enfoques más detallados y sistémicos.

El tercer problema es el de la aplicación de los nuevos enfoques de gobernabilidad y cooperación en América Latina – una región que ostenta ciertas características estructurales y coyunturales que afectan su capacidad y disposición de llevar a cabo reformas de gobernabilidad. En las últimas décadas, América Latina ha implementado mayoritariamente las medidas del llamado “Consenso de Washington”. Ahora enfrenta nuevos desafíos: la pésima distribución de ingresos y oportunidades es una carga permanente para los gobiernos democráticos. Es necesario fortalecer y, en algunos casos, redefinir las instituciones públicas para que puedan asumir la gestión de los procesos económicos y sociales de una manera más efectiva. Sin embargo, la actual coyuntura económica y política parece favorecer soluciones cortoplacistas por encima de reformas estructurales.

Un mensaje principal del artículo es que donantes e instituciones financieras deben llegar a una visión más realista en cuanto a sus posibilidades de promover la gobernabilidad en América Latina. Para ello, deben basar sus políticas de desarrollo en enfoques analíticos del proceso político, más allá de los predicamentos neo-institucionalistas. Además, en la medida de que los programas de cooperación aumenten en complejidad, cantidad de actores involucrados y presupuesto, resulta imprescindible disponer de metodologías de asesoría política más allá de los instrumentos tradicionales de planificación de proyecto.

## II. GOBERNABILIDAD: UNA PRIMERA APROXIMACIÓN DESDE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

*Governance* o, como se traduce aquí, *gobernabilidad* es un concepto amplio y difuso que tiende a oscilar entre lo analítico y lo normativo. Escribir sobre *governance* en español conlleva un problema adicional: No existe una traducción literal. En el mundo hispano se emplean dos términos, *gobernanza* y *gobernabilidad*. Aunque abundan los intentos de definir y delimitar estos dos términos, hay que constatar que ellos actualmente se emplean indistintamente y de forma paralela.

En este artículo se usa el término *gobernabilidad* para hacer referencia, de forma analítica, a “las diferentes maneras mediante las cuales

individuos e instituciones, tanto públicas como privadas, manejan sus asuntos comunes”.<sup>3</sup> En vista de que esta definición es demasiado amplia como para ser operable en el contexto de la cooperación al desarrollo, se propone aquí una conceptualización adicional que ya incluye un referencia a un objetivo de la acción colectiva y que proviene de la Nueva Economía Institucional: “Gobernabilidad es un esfuerzo de crear un *orden*, de esta manera mitigar *conflictos* y obtener *beneficios mutuos*”.<sup>4</sup>

Surge entonces la pregunta, de qué tipo de orden estamos hablando. Esta discusión hace alusión al concepto normativo de *good governance* o *buen gobierno*. En el año 1989, el Banco Mundial presentó un informe sobre África, donde esbozaba los requerimientos institucionales para el crecimiento económico y la integración a los mercados globales de este continente.<sup>5</sup> El marco normativo del informe recibió el nombre de *good governance*, y aunque el Banco no fue el “inventor” del término,<sup>6</sup> se puede decir que desde entonces hay un debate internacional sobre gobernabilidad. La referencia instrumental al crecimiento económico que caracterizó el enfoque del Banco Mundial marcó los primeros años del debate. Basándose en esta comprensión de gobernabilidad, los temas centrales serían la garantía de los derechos de propiedad, la creación de un marco regulador adecuado para la actividad empresarial (eficiente, transparente y basado en la legalidad de procedimientos) y la provisión de la economía con bienes públicos.

Sin embargo, durante los años 90 quedó en evidencia que había que incluir los derechos ciudadanos, la participación política y la justicia social como factores de peso propio al concepto.<sup>7</sup> Dentro del ámbito de las organizaciones internacionales el liderazgo en cuanto a este entendimiento más amplio de gobernabilidad caía sobre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con su enfoque del “desarrollo humano”, explicitado anualmente en el Informe de Desarrollo Humano. Hoy en día existe un amplio consenso al nivel internacional acerca de este enfoque de gobernabilidad.

Ahora, parece obvio que la temática de la gobernabilidad es vital para el trabajo cotidiano de la cooperación al desarrollo. Los donantes diariamente se tropiezan con problemas de gobernabilidad: Para empezar, el “orden” en el cual se inserta, y sobre el cual pretende actuar la cooperación no siempre es tan transparente. A veces, la manera de cómo se llega a las decisiones políticas en los países contraparte es bastante difícil de comprender para quienes no participan directamente en el juego político. Además, en muchos casos las medidas acordadas no son ejecutadas de forma satisfactoria, ya sea porque las administraciones públicas son deficientes o incompetentes, porque las competencias no están asignadas

claramente o porque la corrupción y el nepotismo socavan el proceso lentamente. Finalmente, los estratos sociales más pobres y marginados frecuentemente son mal organizados y carecen de los medios para articular sus intereses, especialmente en un contexto que no respeta los derechos ciudadanos fundamentales.

¿Cuál fue la reacción de los donantes a esta situación?

Por mucho (tal vez demasiado) tiempo, se optó por la negación de estas condiciones. Frente a órdenes políticos inestables y agendas políticas difusas se mantuvo la ilusión de la “planibilidad” del desarrollo. Se crearon metodologías sofisticadas de planificación de proyectos, con el “*logical framework*” como ejemplo más conocido y divulgado. En las negociaciones con los gobiernos, cada uno de los donantes procuraba imponer sus intereses y condiciones a la agenda de la contraparte, ignorando que muchas veces no había, más allá de los discursos políticos, una verdadera estrategia de desarrollo. Debido a la competencia global de los sistemas, liderada por los Estados Unidos y la Unión Soviética, respectivamente, la alineación política de los gobiernos solía pesar más que su carácter democrático o la calidad de sus políticas públicas. Solo en casos extremos de “mal gobierno” se tematizaron aspectos de gobernabilidad, tal como la falta de seguridad o la violación sistemática de los derechos humanos.<sup>8</sup>

En el nivel operativo, los expertos enviados estaban obligados a pasar por procesos acelerados de auto-entrenamiento en el arte de la asesoría. Personal con altas calificaciones técnicas o administrativas se veía ante la necesidad de aprender de hoy a mañana como moverse en el ámbito de los intereses políticos y de las instituciones informales. Sin una capacitación adecuada, muchos expertos acudieron a un estilo de asesoría basado en relaciones personales, vinculándose con élites que tenían una agenda de cambio o que por lo menos manejaron un discurso de modernización. Este estilo *ad-hoc* y personalista de asesoría podría traer éxitos puntuales, pero no siempre aportaba a un desarrollo sostenido y sostenible.

Al mismo tiempo y en vista de las limitadas capacidades de ejecución con las cuales se encontraron los donantes, había una tendencia de extender la intervención hacia la misma ejecución de políticas. Con el afán de llegar a los grupos meta y ante la necesidad de mostrar los impactos de la cooperación en la vida cotidiana de los más necesitados, se daba preferencia a proyectos de alcance limitado, pero con mucha profundidad operativa – la famosa “proyectitis”. Hasta hoy día se observa que este tipo de proyectos goza de gran atractivo político porque suele llevar a resultados concretos, lo cual facilita el marketing de la cooperación al desarrollo.

En suma, la forma “tradicional” de llevar a cabo la cooperación al desarrollo estaba claramente deficiente en cuanto a la dimensión de gobernabilidad: por un lado, no aportaba suficientemente al fortalecimiento de un buen orden político y administrativo, en la medida que no fomentaba debidamente las capacidades de gestión y ejecución de políticas públicas en los países contraparte. Por otro lado, en cuanto a la condicionalidad de la cooperación, no había coherencia ni transparencia en las políticas de los donantes ya que ellas fueron subordinadas a los intereses geo-estratégicos de los países.

Desde luego que esto no quiere decir que la cooperación hubiese tenido ningún efecto positivo en términos de gobernabilidad. Elementos al respecto son, entre otros, el fortalecimiento de los *change agents* y de las organizaciones de la sociedad civil, la introducción de modernos sistemas de gestión y administración, la puesta de temas emergentes en la agenda política de los países y, en algunos casos, la misma presencia de los donantes en un contexto de inseguridad y confusión: todo ello son factores importantes que operan en pro de un buen gobierno y que en más de una ocasión facilitaron importantes reformas. No obstante, hay un amplio consenso hoy en día acerca de la limitada eficacia de este tipo de cooperación.

### III. LOS NUEVOS ENFOQUES DE GOVERNABILIDAD EN LA COOPERACIÓN

La implosión de los regímenes socialistas en Europa del Este hacia finales de los años 80, junto con la apertura de las economías “en vía de desarrollo” a los mercados globales, cambiaron de forma radical las condiciones marco para la cooperación al desarrollo. Liberados de la competencia mundial de los sistemas, los donantes estudiaron más detalladamente el impacto que habían logrado con sus políticas de cooperación. Especialmente con respecto a África, pero también en otras regiones, se ventilaba un sentimiento general de decepción y descontento. Como resultado, la cooperación al desarrollo empezaba a perder terreno – específicamente entre los mismos actores políticos en los países donantes. Los años 90 fueron testigos de una marcada reducción de recursos destinados a la cooperación.<sup>9</sup>

Al mismo tiempo, sin embargo, donantes e instituciones financieras se dieron cuenta que una condicionalidad basada en reformas macroeconómicas, tal como se había perseguido en el marco del llamado “Washington Consensus”, tampoco ofrecía soluciones sostenibles. Las medidas del ajuste estructural – liberalización del comercio exterior, desregulación de los mercados, privatización de empresas estatales y políticas de austeridad fiscal – tuvieron efectos positivos en la

estabilización nominal (inflación, tasas de interés) de las economías, pero no fomentaron un crecimiento sostenido y en cambio impusieron un elevado costo social a las sociedades de América Latina. Como resultado, eran altamente impopulares, y una vez lograda la estabilización, las élites nacionales, las instituciones internacionales y los donantes vinculados a estos programas empezaron a sufrir importantes bajas de credibilidad y legitimidad.

En vista de estas tendencias se intensificó la búsqueda de nuevas formas y nuevos ámbitos de cooperación. Varios donantes disolvieron los antiguos ministerios de cooperación y los integraron como departamentos o agencias en los ministerios de relaciones exteriores. Algunos donantes se retiraron completamente de la ejecución de proyectos, subcontratando esta tarea a empresas consultores locales o internacionales. Entre los donantes bilaterales, países como Holanda e Inglaterra se convirtieron en pivotes del nuevo estilo de cooperación.

En el nivel internacional, uno de los protagonistas de esta búsqueda eran las Naciones Unidas bajo su Secretario General, Kofi Annan. La Declaración del Milenio, promulgada en septiembre del año 2000 por 150 gobiernos, se basaba en un concepto ampliado de la gobernabilidad. Se centraba en los derechos individuales y colectivos, enfatizando: “La mejor forma de contar con esos derechos es contar con gobiernos democráticos y participativos basados en la voluntad popular.”<sup>10</sup> El documento también resaltaba que los éxitos en la lucha contra la pobreza dependieran de “una buena gestión” tanto a nivel nacional como internacional. La declaración dedicaba un párrafo entero al fortalecimiento de la democracia, al Estado de derecho, y al respeto de los derechos humanos.

En cambio, los ocho *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM), a los cuales se comprometieron los países miembros de las Naciones Unidas, prácticamente no se refieren a la *gobernabilidad*. Únicamente en el octavo objetivo se hace una mención explícita al respecto: “Desarrollar más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio (se incluye el compromiso de lograr la buena gobernabilidad, el desarrollo y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional).” Este objetivo, sin embargo, no se vincula con indicadores medibles; y en los otros ODM, no se discuten procedimientos – sólo cuentan los resultados.<sup>11</sup> Esta omisión – entendible en los tiempos de elaboración de la Declaración para poder crear siquiera un consenso sobre objetivos vinculantes – llevó al descuido de algunos de los factores y metas más importantes del desarrollo.

A principios del 2005 y por encargo del Secretario General de las Naciones Unidas, una comisión de expertos dirigida por Jeffrey Sachs

presentó un informe de avance en la materia de los ODM. El documento rápidamente se hizo famoso como el “Informe Sachs”.<sup>12</sup> De él surgieron importantes impulsos para un debate realista sobre los ODM, especialmente con respecto al financiamiento de las medidas. El informe, sin embargo, también fue criticado porque puso mucho énfasis en medidas puntuales con efectos a corto plazo (muchas veces citado: la compra de mosquiteros para combatir la malaria) mientras que no dedicaba tanto espacio a enfoques estructurales con impactos a largo plazo. El informe subrayaba la necesidad de asignar más recursos de la cooperación internacional para lograr los ODM, pero no indicaba cómo se iban a asegurar los necesarios esfuerzos propios de los países beneficiarios.

El Informe Sachs dedicaba un capítulo entero a la gobernabilidad. Sin embargo, se basaba en una comprensión del concepto similar al enfoque original del Banco Mundial y que gira en torno a crecimiento e ingreso. El mejoramiento de la gobernabilidad es, según esta comprensión, sobre todo un problema del financiamiento. Buen Gobierno sería el resultado de inversiones en algunos ámbitos claves de la política pública, por ejemplo en la infraestructura o los recursos humanos. El informe elude de manera ingeniosa eventuales dificultades que pudiesen surgir de este enfoque, clasificando los países en dos grupos: por un lado, los países en donde no hay voluntad política (“*volition*”) para mejorar la gobernabilidad y, por otro lado, los en donde sí hay voluntad pero no recursos. La primera categoría tiene, según los autores, pocas esperanzas de lograr los ODM.

Con respecto a la cooperación con América Latina (probablemente también con otras regiones del mundo), éste no es el enfoque de trabajo adecuado. El concierto de intereses de los actores e instituciones es demasiado complejo para ser abarcado únicamente a través de las categorías de “voluntad política” y “recursos”. Desde el punto de vista de los donantes, el Informe Sachs no aporta mucho a los esfuerzos de contribuir a sociedades más democráticas, dinámicas y justas.

En septiembre 2005, se celebró en Nueva York. La fecha coincidió con el sexagésimo aniversario de las Naciones Unidas. Precediendo este evento, el Secretario General había lanzado su informe “Un concepto más amplio de la libertad”.<sup>13</sup> En él esbozaba una agenda de reformas que confirmaba los ODM e incluía, más allá, cambios estructurales del sistema de las Naciones Unidas y aspectos centrales de la gobernabilidad. “La protección y la promoción de los valores universales del imperio del derecho, los derechos humanos y la democracia constituyen fines por sí mismas”, decía Annan: Estos valores son expresión de la misma dignidad humana, sin la cual una vida en libertad es impensable.

Se sabe que los resultados de la Cumbre no lograron satisfacer las expectativas – no hubo consenso sobre las reformas estructurales diseñadas en el informe de Kofi Annan.<sup>14</sup> En la gran mayoría de las áreas claves (Consejo de Seguridad, Asamblea General, ECOSOC) no se trascendió más allá de vagas manifestaciones de propósitos o encargos al Secretario General de desarrollar propuestas. Tampoco pudo ser realizado el gran sueño de un consenso vinculante sobre objetivos de desarrollo “con más libertad”. Sin embargo hay que destacar que el sistema de las Naciones Unidas con sus diferentes organizaciones, a pesar de su problemática situación actual, sigue siendo uno de los ámbitos principales en cuanto al fortalecimiento de la gobernabilidad.

Iniciado por el *Development Assistance Committee (DAC)* de la OCDE, 91 países y 40 organizaciones internacionales y de la sociedad civil presentaron a principios de marzo 2005 la “Paris Declaration on Aid Effectiveness”.<sup>15</sup> La declaración enfatizó el proceso de la gobernabilidad (incluyendo marcos reguladores internacionales para la cooperación al desarrollo y la coordinación de los donantes). Los gobiernos y organizaciones elaboraron un consenso acerca de doce objetivos de desarrollo con sus respectivos indicadores. En agosto 2005, el DAC presentó un estudio sobre las correspondientes bases de referencia.<sup>16</sup>

La mayoría de los indicadores mencionados se refieren a las prácticas de los donantes. Sin embargo, los países en vías de desarrollo se comprometieron a (1) formular estrategias operacionales de desarrollo, (2) impulsar reformas en el ámbito de las finanzas públicas y las compras públicas, (3) e iniciar un monitoreo mutuo dentro del marco del procedimiento *Peer Review*.

A pesar de que solo una minoría de los países latinoamericanos haya firmado la declaración, y a pesar también de que el financiamiento del desarrollo de la región no dependa de los donantes en la misma medida que, p. ej., el de África sub-Sahara, es innegable que la Declaración de Paris está cambiando profundamente las condiciones de cooperación en América Latina. En el centro de estos cambios están

la creación de programas integrados de cooperación, junto con una cada vez mayor concentración de los donantes en los países más pobres;

una mayor orientación de los donantes hacia los planes y objetivos estratégicos de los países receptores (lo cual se discute bajo los términos de *alignment* – la vinculación con las estrategias de los gobiernos – y *ownership* – que los mismos países se adueñen de la gestión del proceso y de las relaciones de cooperación);

mayores esfuerzos de concertación de los donantes, combinado con nuevas modalidades de cooperación, tales como el apoyo directo al



presupuesto (*budget aid*), la co-financiación entre varios donantes (*basket funding*) y el fomento de políticas sectoriales integrados (*sector-wide approaches*);<sup>17</sup>

finalmente, mayores exigencias en cuanto a la gestión estratégica y ejecución operativa de las políticas por parte de los países receptores.

La “reinvención” de la cooperación de desarrollo coincide con un renovado compromiso político de los donantes, de volver a aumentar los recursos destinados a este sector. Todavía bajo la impresión de los atentados contra las torres gemelas en New York (Septiembre del 2001), en la *Conference on Financing for Development* (Marzo del 2002 en Monterrey), los donantes se comprometieron a elevar, hasta el año 2015, el presupuesto de la cooperación al 0.7 % del BIP, reiterando de esta manera una promesa histórica que la gran mayoría de los países donantes nunca había cumplido.

#### IV. DESAFÍOS CONCEPTUALES

Más allá de un mayor flujo de recursos que pueda o no beneficiar también a América Latina, una pregunta fundamental consiste en si la nueva condicionalidad está basada en un concepto realista y útil de gobernabilidad. Tanto donantes como los mismos gobiernos contraparte necesitan un enfoque que debe cumplir con dos funciones:

Primero, debe permitirles a los actores obtener una visión realista del proceso político, incluyendo

- la interrelación sistémica de las instituciones, puesto que en muchos casos reformas particulares tienen éxito o fracasan a causa del comportamiento de otras instituciones;
- la existencia de instituciones formales e informales (no codificadas), ya que estas últimas pueden influenciar de manera decisiva en el resultado de las políticas públicas;
- el mapeo de los actores relevantes y de las capacidades de gestión existentes, lo cual implica el empleo de herramientas analíticas neo-institucionalistas.

Pero por encima de esta función “macro-analítica”, se requiere un enfoque “micro-analítico”, capaz de proveer una visión realista del mismo proceso de reformas, incluyendo

- una idea de los costos y riesgos de las reformas, factores inherentes en todos los procesos de cambio;
- un concepto de gestión estratégico del proceso (priorización de medidas, gestión de recursos, gestión de personal, etc.);
- el monitoreo de los impactos deseados y no deseados del proceso.

El último informe de progreso económico y social del Banco Interamericano (BID) comprueba que la dimensión procesual de la gobernabilidad está ocupando un espacio cada vez más prominente en el debate internacional.<sup>18</sup> Bajo el título “*The Politics of Policies*”, el informe discute las maneras en que ciertas configuraciones políticas influyen el proceso de decisiones y la calidad de las políticas públicas. El estudio considera factores claves como el sistema de los partidos políticos, el sistema judicial, el grado de centralización y descentralización, la administración pública y el sistema de las organizaciones civiles.

El informe representa un esfuerzo admirable e innovador, único en esta forma, de operacionalizar un gran número de variables complejas e interdependientes con el fin de relacionar sistemáticamente un conjunto de instituciones políticas con los procesos políticos y sus resultados. Al mismo tiempo, marca los límites de factibilidad y utilidad de un enfoque que se basa en datos agregados y comparativos de gobernabilidad para describir o pronosticar resultados políticos. En este sentido parece ratificar una tesis simple pero relevante: para hacer asesoría política, el conocimiento de las condiciones *in situ* y de los factores particulares sigue siendo imprescindible.

Con todo, el nuevo enfoque de gobernabilidad plasmado en la Declaración de París no refleja la riqueza conceptual del informe del BID. Pretende que actuando sobre algunas áreas claves del desarrollo, específicamente las finanzas públicas y los sistemas de planificación, sería posible fortalecer los agentes de cambio y generar suficiente presión de reforma dentro del sistema como para mover el conjunto sistémico (el “orden político”) en dirección al buen gobierno. Tal como en el “Informe Sachs”, la voluntad política de los actores adquiere una relevancia crucial en el proceso. Más adelante se discutirá si esto sería un enfoque adecuado para América Latina.

De todas formas es un hecho notable que, con la excepción de muy pocos países (sobre todo, Bolivia y Nicaragua), América Latina prácticamente no discute los contenidos y las repercusiones de la Declaración de París. Aún tomando en cuenta la situación financiera relativamente favorable de la mayoría de los países de la región y la alta liquidez del sistema financiero internacional, la cooperación internacional es todavía un elemento crucial en las relaciones externas de América Latina, no solo en términos cuantitativos sino también en cuanto a flujos de conocimiento, capacitación e intercambio de ideas. En este sentido, la nueva condicionalidad de la cooperación debería interesar también a América Latina, aunque tal vez no refleje plenamente las condiciones y necesidades de esta región.

## V. LA MEDICIÓN DE LA GOBERNABILIDAD

La inclusión de aspectos de gobernabilidad en los catálogos de criterios de los donantes genera una demanda por criterios objetivos de monitoreo y evaluación. Éstas, por su parte, harían posible una clasificación comprensible y transparente de los países receptores. En este contexto han surgido numerosos índices que elaboran rankings basándose en encuestas o datos cuantitativos.<sup>19</sup> El más conocido entre ellos es el índice *Governance Indicators* del Banco Mundial, cuya cuarta edición ha sido publicada en mayo 2005 (cubriendo los años 1996 a 2004).<sup>20</sup> Se trata de un “meta-índice” que no se basa en el propio levantamiento de datos, sino en información otorgada por 37 fuentes de datos de 32 organizaciones distintas. A él recurren, por ejemplo, los Estados Unidos para determinar los países beneficiarios de recursos de su *Millennium Challenge Account*.<sup>21</sup>

*Governance Indicators* se refiere a seis aspectos de la gobernabilidad: (1) voz y rendición de cuentas, (2) estabilidad política y ausencia de violencia, (3) efectividad gubernamental, (4) calidad regulatoria, (5) Estado de Derecho, y (6) control de la corrupción. Otros índices abarcan la temática también de manera general (tal como p.ej. el *Bertelsmann Transformation Index*), o se concentran en aspectos particulares (p.ej. el *Corruption Perceptions Index* de Transparencia Internacional).

Los índices son útiles para la orientación de los donantes y actores políticos. Los rankings publicados permiten comparar entre el pasado y el presente o entre distintos países. La discusión política saca provecho de ellos para documentar “éxitos” o para denunciar “fracasos” en la promoción de la gobernabilidad. Y no por último, los índices nos proveen con datos relevantes para los análisis cuantitativos de regresión sobre la relación entre diferentes factores de gobernabilidad y el desarrollo económico – una pregunta clave de la investigación del desarrollo aún no explorada satisfactoriamente.<sup>22</sup>

Para la asesoría cotidiana en terreno, índices pueden convertirse en importantes instrumentos de monitoreo, siempre y cuando utilicen datos con suficiente especificidad. Para citar un ejemplo, algunos municipios y departamentos de Bolivia, con asistencia técnica de la cooperación alemana, han creado índices de gobernabilidad democrática. Mediante encuestas trimestrales se evalúan indicadores cualitativos y cuantitativos en seis dimensiones: (1) legitimidad política y responsabilidad democrática, (2) desempeño e institucionalidad de la gestión pública, (3) situación financiera, (4) transparencia, (5) ciudadanía e integración social y (6) capital social.<sup>23</sup> En un contexto de cambios radicales de la institucionalidad, tal como lo vive Bolivia hoy en día, estos índices podrían convertirse en un

importante instrumento de monitoreo y control de la calidad institucional, tanto para las autoridades bolivianas como para la sociedad civil.

Al mismo tiempo, no obstante, el enfoque de los índices tiene serias limitaciones en relación con las necesidades de la cooperación al desarrollo:

En asignar valores absolutos o relativos a países y clasificarlos en una lista (*ranking*), los índices sugieren una comparabilidad objetiva de situaciones de gobernanza. En la mayoría de los casos, sin embargo, se trata de datos altamente agregados para posibilitar comparaciones internacionales y longitudinales (a través del tiempo). Sólo se consideran factores para los que existen informaciones en todo el mundo o en un grupo de países lo suficientemente representativo. Por lo tanto, circunstancias específicas (p.e. diferencias regionales dentro de algunos países) escasamente son consideradas.

Altos niveles de agregación o diferencias en la selección de las muestras pueden afectar la comparabilidad de datos obtenidos a través del tiempo – uno de los usos más relevantes desde una perspectiva de la cooperación al desarrollo.<sup>24</sup> Además, la composición de los índices no siempre es transparente para los lectores.

Practicamente todos los índices contienen un elemento de ponderación de factores. Si se miden seis grupos de indicadores, tal como en los dos casos presentados arriba, se requiere de un ejercicio de ponderación en cada uno de los grupos, y además a nivel del índice general, en caso de que se quiera llegar a un índice general.<sup>25</sup> Los criterios de esta ponderación no siempre obedecen a un razonamiento científico. En muchos casos rige el sentido común. Por ejemplo, cuando se observan cinco indicadores, lo más común es darle a cada uno un peso de 20% sobre el índice agregado. Desde la perspectiva agregada, este procedimiento puede ser entendible, pero no siempre convence y, desde luego, no refleja las condiciones específicas de los casos individuales.

No se distingue suficientemente entre factores estructurales y de coyuntura lo que puede llevar a fluctuaciones inesperadas. Además, desplazamientos en los rankings a veces no tienen una correlación directa con los esfuerzos reformatorios de los respectivos gobiernos ya que pueden depender totalmente de condiciones laterales o de cambios en otros países.

Tal como observa Chang, algunos índices combinan indiscriminadamente variables de forma (p.ej., democracia, sistema judicial independiente) con variables de función (p.ej., protección legal, respeto a la propiedad privada).<sup>26</sup> En la argumentación de Chang, aunque fuera erróneo ignorar la importancia de formas institucionales, en el debate actual de la literatura ortodoxa sobre instituciones es mucho más común el error

opuesto, o sea, concentrarse excesivamente en las formas institucionales (preferentemente formas que reflejan la cultura anglo-sajona de gobierno), en el marco de un enfoque “*one size fits all*”.

Debido a las características mencionadas, existe el riesgo de que los índices generan una ilusión de monitoreo que no corresponde a la realidad de los desarrollos políticos. Otro riesgo consiste en que no se respeten debidamente elementos de diversidad e innovación institucional. Si a esto se agrega que algunas encuestas se basan en un fundamento de datos demasiado frágil, y que no siempre son libres de fallas metodológicas, parece obvio que el enfoque de los índices no provea datos confiables acerca de cuales serían en el futuro los factores de gobernabilidad más importantes en los distintos países contrapartes, y en que elementos del gobierno actual se puede apoyar la cooperación al desarrollo hoy. Para ello se necesitan estudios de caso más detallados que generalmente no son parte de los índices.<sup>27</sup> En este contexto, Faust recomienda mayores esfuerzos de medir factores de gobernabilidad dentro de países individuales, junto con un mayor énfasis en las diversidades subnacionales de gobernabilidad.<sup>28</sup>

¿Cuál es la situación en América Latina?

El desarrollo de América Latina en los ámbitos de la gobernabilidad ha sido marcado en las décadas pasadas por dos tendencias significativas: por un lado, el cambio de los regimenes autoritarios a regímenes democráticos, y, por otro lado, el cambio de economías centradas en el Estado a economías orientadas hacia el mercado. En los dos ámbitos se han logrado progresos considerables, incluso admirables. Es un hecho muy positivo que incluso las graves crisis políticas y sociales – p.ej. en Argentina, Bolivia o Ecuador – generalmente se enfrentan en el marco del orden constitucional. Una reciente encuesta del *Latinobarómetro* demuestra que la aprobación del modelo que combina la democracia con la economía de mercado está creciendo.<sup>29</sup> Es de suponer que la coyuntura económica favorable en los últimos años ejerce una influencia positiva sobre esta tendencia.<sup>30</sup>

No obstante, la encuesta enfatiza también que aún existe una brecha profunda entre las expectativas de los ciudadanos y ciudadanas y los logros reales de los sistemas democráticos. Es un hecho significativo que se confía más en las instituciones públicas que prestan servicios directos a la ciudadanía (municipios, policía local, etc.) que en las instituciones nacionales de la democracia representativa (parlamento, partidos políticos, etc.).

A pesar de la estabilización de los procesos democráticos en la región – una estabilización si no consolidada al menos inesperadamente robusta – se identifican factores trascendentales cuyo desarrollo es preocupante:

*Primero*, hoy en día, América Latina crece sobre todo gracias a dos coyunturas favorables: (1) una alta demanda global por materias primas, causada por el crecimiento dinámico de China, India y los Estados Unidos y la cual beneficia principalmente a los países exportadores de recursos naturales de América del Sur (más México); (2) una demanda de mano de obra barata y poco calificada, lo cual beneficia principalmente a los países de América Central integradas en la economía de América del Norte (industria de maquiladora, remesas de trabajadores migrantes).

Obviamente, estas coyunturas pueden invertirse rápidamente. Sin embargo, el problema central de la senda actual del desarrollo latinoamericano no consiste en su alta vulnerabilidad frente a las oscilaciones del mercado mundial. Esto posiblemente sería manejable con una política económica y presupuestaria anticíclica, como lo demuestra el caso de Chile. Por lo contrario es mucho más grave el hecho que esta senda del crecimiento fomente aún más la desigualdad social (y en consecuencia, también la inequidad política), que siempre ha caracterizado a América Latina porque no genera los incentivos para un desarrollo más equitativo y sostenible.

*Segundo*, muchos países aún se aferran a un modelo de sociedad que tiende a asentar la desigualdad social. Especialmente los mercados laborales y los sistemas educativos sufren de esta tendencia: todavía existen formidables barreras formales e informales de acceso a actividades más valoradas y carreras más exigentes. Junto a estos fenómenos, la falta de una provisión efectiva de derechos y garantías legales contribuye a que muchos ciudadanos no logran protegerse de los riesgos de vida más elementales.

*Tercero*, los sistemas políticos aún son dominados fuertemente por el *rent-seeking*, el nepotismo y la corrupción. Los organismos de control y el sector judicial en muchos países son influenciados políticamente y no cumplen plenamente con sus funciones. Los derechos de participación política son socavados permanentemente – sea en relación a la democracia representativa, reclamada sobre todo por la clase media urbana, sea en relación a la democracia directa, reivindicada sobre todo por representantes de la población rural y por los estratos sociales bajos y marginados.

*Cuarto*, los gobiernos no siempre logran hacer valer el monopolio estatal del uso legítimo de la fuerza. En estos casos, los Estados no cumplen con su función básica de la provisión de seguridad y orden público, en niveles aceptables. Grupos guerrilleros y paramilitares, pero también bandas criminales y estructuras mafiosas (a veces vinculadas al narcotráfico) imponen un altísimo costo a la sociedad y la economía, generando violencia, desplazamientos y miseria.

*Quinto*, los gobiernos suelen sufrir de una baja capacidad de implementación: las reformas estructurales de la “segunda generación” son complejas y exigentes en su implementación. No se pueden ejecutar por decreto, como por ejemplo el cambio del régimen monetario en la primera fase de ajuste. En la mayoría de los casos, muchos actores, tanto públicos como privados, y de diversos estratos estatales, están involucrados en distintos aspectos de las reformas – pensemos por ejemplo en la creación de un moderno sistema del fomento económico, o en la reforma de los sistemas de seguridad social.

Dirigir una reforma así e implementarla efectivamente, representa una alta exigencia a la capacidad de gestión de las respectivas instituciones públicas. Por un lado deben demostrar una cierta autonomía frente a los intereses afectados, pero por otro lado deben garantizar, en estrecha comunicación con los actores involucrados, que las decisiones tomadas sean realizadas como fueron previstas. Sin embargo, los esfuerzos a menudo se frustran porque los grupos interesados tienen demasiada influencia, porque las competencias en el aparato estatal no están claramente reguladas o porque los actores involucrados persiguen sus propias agendas políticas.

Esta evaluación es fundamentada por un estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) del año 2004 acerca de la democracia en América Latina.<sup>31</sup> El estudio se basa en un concepto de democracia que abarca no sólo derechos políticos de participación y control, sino también derechos civiles y sociales. Dentro de los derechos civiles figuran la seguridad, las garantías legales y el acceso a información. Los derechos sociales son aquellos que garantizan la integración plena del individuo a la sociedad a través del acceso a bienes y servicios esenciales: salud, educación, trabajo, vivienda, alimentación y vestimenta y, no por último, cultura. El estudio documenta que desde 1990, América Latina ha logrado progresos considerables en la introducción de procedimientos democráticos. Sin embargo, en cuanto a los derechos civiles y sociales, muchos países de la región registran graves déficits.

Los hallazgos del estudio del PNUD no son realmente sorprendentes,<sup>32</sup> pero enfatizan una conclusión de vital significancia para la cooperación y que fue prácticamente ignorada durante las décadas del ajuste estructural y del “Consenso de Washington”: la interacción entre crecimiento y distribución no es un juego a suma cero. La brecha de equidad que sufre América Latina hasta hoy, no sólo es un obstáculo para un desarrollo dinámico de la economía, sino además, impide la ejecución plena de los derechos ciudadanos de libertad y soberanía.

Consecuentemente, un enfoque que apunta unilateralmente a la modernización de la política, justicia y administración pública, excluyendo al mismo tiempo el desarrollo económico y social, no contribuirá sustancialmente al mejoramiento de la gobernabilidad porque no considera las condiciones centrales para el buen gobierno y para un desarrollo sostenible. Lo que se necesita es un enfoque sistémico que abarca las diferentes dimensiones de la política, desde el nivel *meta* de las grandes visiones de desarrollo, pasando por el nivel *macro* de las instituciones básicas del orden político, el nivel *meso* de las políticas sectoriales y de la concertación de actores hasta llegar al nivel *micro* de la administración pública y su funcionamiento.<sup>33</sup>

¿Con qué obstáculos tiene que enfrentarse el enfoque sistémico de gobernabilidad en la práctica de la política del desarrollo? Se pueden identificar algunos problemas centrales que son un desafío permanente para las organizaciones de la cooperación en la ejecución de sus programas y proyectos en América Latina:

Los enfoques sistémicos frecuentemente fracasan a causa de la segmentación de la política; ministerios y autoridades ejecutoras controlan celosamente sus competencias. Rechazan la coordinación con otras instituciones, o la coordinación es asumida por los niveles directivos, pero no por los mandos medios operativos.

Un problema relacionado es la aún muy fuerte centralización en la política y administración pública. Es cierto que muchos países han progresado en la descentralización de tareas, competencias y responsabilidad de recursos. No obstante, para que un gobierno funcione en todos los niveles, es indispensable coordinarse permanentemente entre las instituciones sectoriales y los niveles políticos como también entre los sectores privado y público. En muchos casos, municipios y niveles intermedios todavía no son capaces de cumplir adecuadamente con las funciones de concertación.

En la política latinoamericana muchas veces las personas tienen más relevancia que las organizaciones. Los actores colectivos (partidos, organizaciones de la sociedad civil) no son muy desarrollados. La consecuencia es que los ciclos políticos cobran una importancia enorme, porque cada vez que una persona es investida en su cargo, lo asume con sus propios proyectos y cargos de confianza. En un contexto así, los políticos suelen darle la preferencia a medidas que favorecen a grupos clientelares bien definidos y cuyos frutos políticos son cosechados por ellos mismos (preferentemente durante el mismo ciclo electoral). Estas pueden ser, por ejemplo, obras de infraestructura o programas específicos de lucha contra la pobreza a través de transferencias. En cambio, reformas de largo alcance,



por ejemplo en el sistema educativo o en el mercado laboral, normalmente no encuentran cabida en esta categoría.

Los enfoques sistémicos requieren garantías legales y seguridad en los procesos. Sin embargo, observamos en muchos países latinoamericanos que decisiones políticas son negociadas una y otra vez. Los actores políticos manejan el proceso en la medida posible de forma abierta, sin asumir compromisos “duros”. Esto conlleva que los resultados de las negociaciones políticas muchas veces son convenios y no contratos; se podría decir, que el proceso político carece de soportes estructurales.

El buen gobierno no sólo es un tema de derechos políticos, civiles y sociales. Es también un tema de la legitimidad de las instituciones públicas que pretenden tomar decisiones orientadas hacia el bien común. En América Latina, las instituciones públicas frecuentemente sufren de una baja legitimidad, ya que (1) o son abiertamente susceptibles a nepotismo y corrupción, (2) o sólo algunos grupos de interés tienen acceso a los ámbitos de decisión, (3) o los procesos de toma de decisión no son transparentes ni existe *accountability* política, (4) o la capacidad institucional no es suficiente para implementar una política orientada hacia el bien común.

¿Como se llega a tal situación? Los problemas de legitimidad se generan cuando las expectativas de los actores políticos superan de forma sistemática las prestaciones efectivas del sector público. Debido a los factores arriba mencionados, hace años que este es el caso en muchos países de América Latina. Con las tres “mega-tendencias” de las décadas pasadas – democratización, estabilización macroeconómica, colapso de los regímenes socialistas de Europa del Este – surgieron esperanzas de lograr, ahora sí, avances sociales palpables. Pero no solo la economía de mercado, tampoco la democracia cumplió con las promesas hechas durante la euforia de la transformación global.

La decepción causada por la baja capacidad de los Estados se manifiesta tanto en un rechazo de las élites políticas tradicionales y sus partidos, como en el surgimiento de nuevas fuerzas políticas, representadas en parte por líderes carismáticos. Estas nuevas fuerzas ponen la lucha contra la desigualdad como eje central de sus discursos. Sus exponentes son, entre otros, Lula da Silva en Brasil, Evo Morales en Bolivia, Hugo Chávez en Venezuela, Néstor Kirchner en Argentina, Tabaré Vázquez en Uruguay y Michelle Bachelet en Chile. Se habla de la “Nueva Izquierda”, aunque muchos observadores prefieren distinguir dos lineamientos diferentes: una moderada línea “socialdemócrata” alrededor de Lula y Bachelet, y una línea nacionalista de izquierda, o “populista”, en torno a Chávez y Morales.

## VI. CONCLUSIÓN: GOBERNABILIDAD Y DESARROLLO, TRES ESCENARIOS

Un modelo económico basado en recursos naturales y mano de obra barata no genera por sí mismo los incentivos necesarios para una reorientación estratégica - sobre todo al lograr aceptables tasas de crecimiento, como es el caso hoy en día con muchos países de la región. Con este modelo de integración al mercado mundial, reforzar la demanda interna mediante políticas distributivas, o desarrollar los recursos humanos, no son objetivos centrales, por más deseados que puedan ser vistos desde otra perspectiva.

Frente a la ausencia de incentivos inherentes al modelo, la gestión política del proceso adquiere un significado extraordinariamente alto. Los recientes desarrollos permiten suponer que en muchos países de la región los sistemas políticos sólo están parcialmente capacitados para tal efecto. Esto se confirma, con todos los problemas de medición arriba discutidos, a través de los mismos índices de gobernabilidad: por ejemplo, en los *Governance Indicators* del Banco Mundial, sólo Chile se ubica, en todas las seis dimensiones de medición, en los 25 por ciento superiores de un total de 209 países.<sup>34</sup> Y sólo en una dimensión, la que mide *Voz y Rendición de Cuentas*, América Latina como región, alcanza un valor por sobre el promedio (53,6 por ciento).

Pero al mismo tiempo América Latina está cada vez más consciente de que el modelo actual de integración a los mercados mundiales no ofrece una base sólida para el desarrollo. A continuación se presentarán tres escenarios, que con cierta probabilidad pueden ser asignados a distintos grupos de países.

El escenario “populista”: En este escenario, los frutos del crecimiento actual se consumen por grupos privilegiados en forma de medidas distributivas a corto plazo, sin que se realicen mejoras en las condiciones para un modelo de crecimiento sostenible y equitativo. En la próxima baja en el crecimiento de la economía mundial, los discretos avances logrados en la lucha contra la pobreza y protección social volverán a ser aniquilados. La inseguridad política se incrementa.

Este escenario amenaza en especial medida a aquellos países donde el Estado se apropia de una parte de la renta obtenida de la explotación de las riquezas minerales y la distribuye. Estos son p.ej. los países petroleros como Ecuador, Venezuela y últimamente también Bolivia como productor de gas natural. En estos casos la lógica política circula casi enteramente alrededor de controlar partes del aparato estatal y participar en la distribución de la renta. Por lo mismo, los Estados rentistas se ven particularmente amenazados por la corrupción y el clientelismo. En este grupo de países, el fortalecimiento de los sistemas de control y monitoreo,

tanto dentro del sector público (en el marco de la democracia representativa) como en la relación con la sociedad civil, adquiere una relevancia crucial.

El escenario “*incrementalista*”: En este escenario, las exigencias de los nuevos movimientos sociales en conjunto con ciertos éxitos en términos de desarrollo social llevan a una senda de desarrollo incrementalista, que va mejorando paulatinamente las condiciones para un crecimiento sostenible. Crecen, p.ej., las inversiones en infraestructura y educación. Sin embargo, dado que otros países o regiones mundiales avanzan considerablemente más rápido en este sentido, se deteriora la posición competitiva *relativa* en los mercados mundiales.

Tal escenario podría aplicarse a países que han logrado ciertos avances en la diferenciación de su estructura productiva o que disponen de un sector público comparativamente sólido a pesar de una baja dinámica económica. Colombia o Uruguay serían ejemplos nombrables. En este grupo de países, sería particularmente relevante elevar el ritmo de reformas con el fin de lograr una mayor integración económica, social y política de la sociedad, y de ampliar la base del desarrollo productivo.

El “*escenario locomotora*”: Para los grandes países como Brasil y México se considera que ya disponen de una estructura económica diferenciada con un importante sector industrial. En este caso la lógica anteriormente esbozada, de un modelo de crecimiento basado en los recursos naturales no coincide completamente. En estos países, favorecidos por la coyuntura actual, existe la posibilidad de realizar reformas estructurales con el objetivo de profundizar el valor agregado de las cadenas locales y de ampliar la base social y productiva del desarrollo.

Además existe un grupo de pequeños países emergentes (Chile y Costa Rica), cuya capacidad del sector público es tan alta que una reorientación del modelo hacia un desarrollo más sostenible se presenta como un hecho concebible y que en parte incluso ya está siendo realizada. El éxito de estos países (en el caso que se logre) podría servir como ejemplo a las fuerzas reformistas del segundo escenario. No es casualidad que el nuevo presidente del Perú, Alan García, manifestara su intención de orientarse en el modelo chileno.

Independientemente del escenario, las fuerzas políticas podrán generar los cambios necesarios en el modelo de desarrollo solo en la medida en que adquieren un cierto grado de autonomía frente a las demandas sociales. Deben utilizar los recursos provenientes del crecimiento de manera anticíclica para superar el conflicto de intereses entre las medidas distributivas a corto plazo y las reformas estructurales a largo plazo. En cambio, gobiernos con una legitimidad débil, con déficits de

representatividad y con un sector público poco capaz, van a preferir la opción de aumentar su popularidad por medio de medidas distributivas, comprometiendo (o aplazando *ad infinitum*) las reformas estructurales.

Hemos visto como el actual modelo de desarrollo prevaleciente en América Latina genera incentivos que operan en contra de una política de desarrollo de largo plazo, orientada en la equidad y la sostenibilidad. Frente a este cuadro, la cooperación al desarrollo con América Latina no puede confiar simplemente en que moviendo las “macro-palancas” del financiamiento y de la planificación se vayan a generar las condiciones de gobernabilidad para un cambio de largo alcance. Por lo contrario, donantes y organizaciones financieras deberían enfocar sus esfuerzos en el fomento de aquellos elementos de gobernabilidad que apuntan al fortalecimiento de la democracia representativa y de las capacidades de gestión política de mediano y largo plazo. Esto implica trabajar mancomunadamente con los respectivos actores en varios niveles del Estado y en la sociedad civil. Ante este desafío, el énfasis de la nueva condicionalidad de cooperación en el *ownership* de los países receptores es importante, pero a nivel de las herramientas de cooperación queda todavía mucho por hacer.

## Notas

<sup>1</sup> El documento puede ser bajado de la página web del OCDE-DAC Working Party on Aid Effectiveness and Donor Practices ([www.oecd.org/dac/effectiveness](http://www.oecd.org/dac/effectiveness)).

<sup>2</sup> Sobre el tema de la condicionalidad en la cooperación al desarrollo, véase Schmitz (2006).

<sup>3</sup> Esta es la definición sugerida por la Commission on Global Governance: “the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs”. Citado en Weiss (2000:796, mi traducción).

<sup>4</sup> “Governance is an effort to craft order, thereby to mitigate conflict and realize mutual gains”. Véase Williamson (2000:599, mi traducción, las énfasis son de Williamson).

<sup>5</sup> Véase Banco Mundial (1992).

<sup>6</sup> Mkandawire (2004:380) hace referencia al origen africano del término good governance.

<sup>7</sup> Por ejemplo, el Ministerio Federal para Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania definió, en el año 1991, cinco criterios como base de su cooperación al desarrollo. Éstos representan el núcleo central del concepto de la gobernabilidad: (1) el respeto de los derechos humanos, (2) la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas, (3) el Estado de derecho y la efectiva provisión de garantías legales, (4) un modelo económico social orientado al mercado, y (5) la orientación hacia el desarrollo en las acciones del Estado.

<sup>8</sup> En el mundo occidental, esta visión “realista” de las políticas de cooperación quedó claramente expresada en un artículo de la posterior Embajadora de Estados Unidos ante

las Naciones Unidas, Jeane Kirkpatrick, titulado: Dictatorships and Double Standards. Véase Kirkpatrick (1979:34-45).

- <sup>9</sup> Por ejemplo, la cooperación alemana bajó del 0,42 del BIP (1990) al 0,26 del BIP (2000). Véase Goldberg (2006:1006).
- <sup>10</sup> Véase la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, p.2; accesible en Internet: [www.eclac.cl/mdg/docs/N0055954.pdf](http://www.eclac.cl/mdg/docs/N0055954.pdf).
- <sup>11</sup> Para un resumen pormenorizado de los avances de los Objetivos del Milenio en América Latina véase CEPAL (2005). En este documento, varias organizaciones de las Naciones Unidas demuestran que, a pesar de considerables progresos, sólo unos pocos países de la región lograrán cumplir con la mayoría de los objetivos.
- <sup>12</sup> UN Millennium Project (2005). Véase también Messner y Wolff (2005).
- <sup>13</sup> Annan, Kofi (2005).
- <sup>14</sup> Vs. Fues y Loewe (2005).
- <sup>15</sup> En este momento hay 101 países que suscribieron la declaración, entre ellos 10 países de la región: Bolivia, Brasil, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana.
- <sup>16</sup> La Declaración de París y el baseline study pueden ser bajado de la página web de DAC Working Party on Aid Effectiveness and Donor Practices ([www.oecd.org/dac/effectiveness](http://www.oecd.org/dac/effectiveness)).
- <sup>17</sup> Para una discusión de los nuevos instrumentos financieros, véase Klingebiel / Leiderer / Schmidt (2005).
- <sup>18</sup> Véase BID (2005).
- <sup>19</sup> Para una presentación y discusión detallada del uso y abuso de los indicadores de gobernabilidad, véase Arndt / Oman (2006). Ellos destacan, aparte de las dimensiones cubiertas aquí, la importancia de indicadores de gobernabilidad para los “actores financieros”, o sea, los grandes inversores internacionales de capital.
- <sup>20</sup> El documento en español puede ser bajado de la página web del Banco Mundial: [www.worldbank.org/wbi/governance/esp/pubs/govmatters4-e.html](http://www.worldbank.org/wbi/governance/esp/pubs/govmatters4-e.html).
- <sup>21</sup> Véase Schmitz (2006:20-24).
- <sup>22</sup> Véase Faust (2006:2).
- <sup>23</sup> Véase PADEP (2006).
- <sup>24</sup> Véase Arndt / Oman (2006:67-69) con referencia a los Governance Indicators del Banco Mundial.
- <sup>25</sup> Por cierto, los Governance Indicators del Banco Mundial no son resumidos en un índice general, por las mismas razones metodológicas discutidas aquí.
- <sup>26</sup> Véase Chang (2006:3-5).
- <sup>27</sup> Una excepción es el Bertelsmann Transformation Index (BTI) que provee también informes cualitativos de países ([www.bertelsmann-transformation-index.de](http://www.bertelsmann-transformation-index.de)). Estos informes siguen un modelo unificado lo que hace la clasificación de los países más comprensible. Acerca de los más recientes resultados del BTI para América Latina, véase Thiery (2005).
- <sup>28</sup> Véase Faust (2006:10).
- <sup>29</sup> Véase Informe Latinobarómetro 2005 producido por la Corporación Latinobarómetro ([www.latinobarometro.org/uploads/media/LB\\_2005.pdf](http://www.latinobarometro.org/uploads/media/LB_2005.pdf)). Para el 2006, los autores

pronostican que esta tendencia continuará, gracias a la gran cantidad de procesos electorales en ese año.

- <sup>30</sup> Desde el año 2003 las economías latinoamericanas presentan un crecimiento promedio de un 4 % anual. Las consecuencias de este crecimiento ya son perceptibles en los mercados laborales: si el índice de cesantía llegaba a un 11 % en el 2002, a fines del 2005 había caído aproximadamente a un 9 %. Esto también tiene efectos positivos en la lucha contra la pobreza: La CEPAL estima que el porcentaje de los pobres en la población bajó desde un 44,0 % en el 2002, a un 40,6 % en el año 2005, mientras que en el mismo lapso, la extrema pobreza pudo ser mitigada de un 19,4 % a un 16,8 %. Véase CEPAL (2005a) y (2005b).
- <sup>31</sup> PNUD (2004). El estudio abarca los 17 Estados hispano- y lusoparlantes de la región.
- <sup>32</sup> Por ejemplo, la CEPAL ya había presentado un estudio correspondiente cuatro años antes. Véase CEPAL (2000).
- <sup>33</sup> Véase más detalladamente von Haldenwang (2005:35-52).
- <sup>34</sup> Véase [www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters4.html](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters4.html).

## Referencias bibliográficas

- Annan, Kofi (2005), *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General*. New York: Naciones Unidas.
- Arndt, Christiane and C Oman (2006), *Uses and Abuses of Governance Indicators*. Paris: OECD.
- Banco Mundial (1992), *Governance and Development*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- BID (2005), *The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America, 2006 Report*. Washington, D.C.: BID.
- CEPAL (Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe) (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2005a), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2005b), *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL et al. (2005), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chang, Ha-Joon (2006), *Understanding the Relationship between Institutions and Economic Development. Some Key Theoretical Issues*. Helsinki: UNU-WIDER (Discussion Paper No. 2006/05).
- Faust, Jörg (2006), *Governance-Indikatoren in der Entwicklungsländerforschung*. Bonn: Instituto Alemán de Desarrollo (mimeo).
- Fues, Thomas, M. Loewe (2005), *Between Frustration and Optimism: The Development Outcome of the Millennium+5 Summit*. Bonn: Instituto Alemán de Desarrollo (Briefing Paper 7/2005).
- Goldberg, Jörg (2006), "Baustelle Entwicklungspolitik", *Blätter für deutsche und internationale Politik*. 8:1006-1013.

- Kirkpatrick, Jeane (1979), "Dictatorships and Double Standards", *Commentary*, 68:34-45.
- Klingebiel, Stephan, S. Leiderer y P. Schmidt (2005), *Programme Financing and Public Budgets: New Instruments and Starting Points of Development Policy*. Bonn: Instituto Alemán de Desarrollo (Discussion Paper No. 3/2005).
- Messner, Dirk y P. Wolff (2005), *The Millennium Development Goals - Thinking beyond the Sachs Report*. Bonn: Instituto Alemán de Desarrollo (Briefing Papers 5/2005).
- Mkandawire, T. (2004), "Good Governance: The Itinerary of an Idea", *Development and Cooperation* 31(10):380-381.
- PADEP (Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha Contra la Pobreza) (2006), *Índice de Gobernabilidad Democrática. Presentación de Resultados 2ª Medición*. La Paz (mimeo).
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. New York: PNUD.
- Schmitz, Andrea (2006), *Konditionalität in der Entwicklungspolitik*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Thiery, Peter (2005), *Zwischen good governance, Populismus und Institutionenkollaps. Lateinamerika im Spiegel des Bertelsmann Transformation Index 2006*. Hamburgo: Instituto Iberoamericano (*Brennpunkt Lateinamerika*, No. 22-05).
- UN Millennium Project (2005), *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*. New York: UNDP, Earthscan.
- von Haldenwang, Christian (2005), "Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina", *Revista de la CEPAL* 85:35-52.
- Weiss, Thomas G. (2000), "Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges", *Third World Quarterly* 21(5):795-814.
- Williamson, Oliver E. (2000), "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead", *Journal of Economic Literature*. 38:595-613.