

El Fortalecimiento Institucional como factor estratégico de la Cooperación al Desarrollo

GABRIEL ALONSO GARCÍA

Prólogo de
Rafael Rodríguez-Ponga y Salamanca

Co-financiado por:



EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL COMO FACTOR ESTRATÉGICO DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

GABRIEL ALONSO GARCÍA



PARA EL DESARROLLO

MADRID 2011



H+D fue fundada en 1977, e inició su actividad un año después. Durante su primera etapa contribuyó de forma decisiva al proceso democrático español y a la consolidación de nuestro sistema de libertades. Actualmente, trabaja por la erradicación de la pobreza en el mundo, con una concepción de la cooperación internacional al desarrollo inspirada en los valores de la libertad, la democracia, la tolerancia y el humanismo cristiano.

H+D trabaja en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo con proyectos de apoyo a las poblaciones más desfavorecidas en Iberoamérica (República Dominicana, Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador), Haití y Filipinas, y presta especial atención a la educación, la sanidad, la vivienda y el agua potable. Como criterio general, ofrece un enfoque preferente a favor del fortalecimiento de las instituciones y de las organizaciones, tanto de las administraciones públicas, como de la sociedad civil. Trabaja a favor de la igualdad de oportunidades y la no discriminación de las personas, sobre todo por razón de sexo.

Tiene también una especial relevancia el vínculo entre cooperación al desarrollo y fenómenos migratorios, así como la sensibilización social en valores solidarios.

Edita

H+D, Fundación Humanismo y Democracia
Plaza de las Cortes, 4. 28014 Madrid
Tf 91 435 06 29. Fax 91 435 10 57
hmasd@hmasd.org / www.hmasd.org

- © Gabriel Alonso García
- © De esta edición: Fundación Humanismo y Democracia.
- © Del prólogo: Rafael Rodríguez-Ponga y Salamanca

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

Esta edición forma parte del proyecto ejecutado por H+D "Sensibilización social para promover el Fortalecimiento Institucional, gobernabilidad democrática y sociedad civil como agentes de desarrollo", financiado por la Consejería de Empleo, Mujer e Inmigración de la Comunidad de Madrid en su convocatoria de subvenciones a proyectos de cooperación internacional al desarrollo del año 2009. La Comunidad de Madrid no asume responsabilidad alguna sobre dichos contenidos.

Diseño y maquetación: Jaime Fernández

Imprime Imprenta Las Vegas

D.L. M-15668-2011

Impreso en España - Printed in Spain

Índice

Prólogo.....	5
Introducción.....	7
1 Democracia y desarrollo: el protagonismo de las personas.....	12
2 Una visión más integral: el desarrollo institucional.....	16
3 Del asistencialismo al fortalecimiento institucional.....	19
4 Características del buen gobierno local.....	21
5 Balance y perspectivas.....	26
6 Algunas reflexiones a modo de conclusión.....	28
Bibliografía.....	31

Prólogo

Desde hace ya tiempo, existe un debate importante en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, sobre el papel de las instituciones. Cada vez se alzan más voces que señalan que son necesarias instituciones claras y fuertes para que una sociedad se desarrolle.

El autor de este libro, Gabriel Alonso García, nos demuestra, con gran acierto, que las visiones economicistas, humanitarias y asistencialistas, aun siendo necesarias, son insuficientes para garantizar el desarrollo. Su conocimiento de la materia es amplio, por su labor académica en la Escuela Diplomática española (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación) y por su labor como estudioso y autor de libros y artículos sobre la ayuda al desarrollo y, precisamente, sobre el Fortalecimiento Institucional en los ámbitos internacionales.

Son muchos los que han sentido desánimo al comprobar que el dinero enviado a tal o cual país no había producido el fruto deseado; son muchos los que han puesto en duda la eficacia de la cooperación al desarrollo; son muchos los que han llamado la atención sobre la denominada “fatiga del donante”. Pero son pocos los que se han parado a reflexionar a fondo para saber qué se puede mejorar, qué se debe mejorar, para que los recursos se aprovechen debidamente. Gabriel Alonso lo ha hecho, desde un profundo compromiso profesional y ético.

En Humanismo y Democracia (H+D) queremos que el Fortalecimiento Institucional sea nuestra seña de identidad. Porque estamos convencidos de que lo importante es ser eficaces en nuestro propósito de aliviar las situaciones de pobreza (material e intelectual) que tanto sufrimiento causan; porque estamos convencidos de que la eficacia depende de la capacidad del país receptor de gestionar los recursos; y porque sabemos que todo ello depende de la capacitación de las personas responsables y de los procedimientos y costumbres que tengan establecidos.

El fortalecimiento de las instituciones resulta imprescindible para asegurar el desarrollo para todos, porque estamos hablando del desarrollo que llega a las personas. Y hablamos de instituciones en el sentido de pautas y procedimientos (con los ideales de democracia, de libertad y de justicia); y en el sentido de funcionamiento de las organizaciones, tanto de las Administraciones Públicas como de la sociedad civil.

Como ONG dedicada a mejorar la vida de las personas, H+D basa sus actividades en dos principios: el humanismo cristiano y la democracia liberal. Ambos son nuestras fuentes de inspiración permanente. La experiencia internacional nos demuestra que son verdaderamente positivos, porque sirven para cambiar ¡para bien! las vidas de las personas. El humanismo cristiano nos aporta unos valores en cuanto a la consideración de la persona y de la familia, y

en cuanto a la relación de unas personas con otras, en todas sus dimensiones, desde lo más estrictamente material hasta lo más espiritual que tiene la vida humana. La segunda nos ofrece un modelo de convivencia política basado en los derechos humanos, en las libertades individuales y en la libre elección de representantes y gobernantes.

Es verdad que las instituciones fuertes no garantizan, de por sí, ni el desarrollo ni el bienestar. Los países comunistas y las dictaduras y tiranías de todo signo así lo demuestran: han traído indecibles sufrimientos a las personas e innumerables desgracias a sus países.

El Fortalecimiento Institucional tiene que estar basado no sólo en la formación de funcionarios y empleados técnicamente cualificados, en la consolidación de estructuras organizativas eficaces o en la conformación de organismos públicos o privados. El Fortalecimiento Institucional debe basarse, ante todo, en el afianzamiento de instituciones básicas como los derechos humanos, la igualdad de oportunidades, la no discriminación (por razón de sexo, religión, lengua, origen...) o la separación de poderes.

Es entonces cuando nos damos cuenta de que el desarrollo y el subdesarrollo tienen también causas políticas propias. No se trata sólo de tener más o menos recursos propios; ni de recibir más o menos ayuda exterior. Ni se trata, como muy bien dice Gabriel Alonso, de asumir “la mentalidad perniciosa de que la principal causa de la pobreza del Tercer Mundo es la prosperidad de los países ricos”.

Se trata de ser capaces de generar las condiciones sociales y políticas para el desarrollo humano en el sentido más amplio, incluyendo tanto lo económico, como lo cultural, como otros muchos aspectos.

“La clave está hoy en la gestión interna”: es la frase de este libro que resume el planteamiento.

En consecuencia, las Administraciones donantes, las ONG y todos los demás actores del desarrollo deben tener en cuenta estos aspectos para ser verdaderamente eficaces en la lucha contra la pobreza, o lo que es lo mismo, en la creación de riqueza y bienestar para las personas. Dicho de otra forma, la cooperación al desarrollo debe incidir en un mayor compromiso entre donantes y receptores para fortalecer las instituciones. En H+D estamos convencidos.

Estoy seguro de la lectura de este ensayo arrojará mucha luz al lector interesado.

Rafael Rodríguez-Ponga
Presidente de H+D

Introducción

Los comienzos de lo que hoy en día denominamos Cooperación Internacional al Desarrollo tuvo sus primeros pasos con los vastos planes de reconstrucción posbélica que se iniciaron poco antes de finalizar la II Guerra Mundial, con los acuerdos de *Bretton Woods* primero (1944), las diferentes instituciones creadas para rehacer las maltrechas economías de los países europeos vencedores y con el posterior Plan Marshall, al inicio de la llamada Guerra Fría.

Hace ya, por tanto, más de medio siglo que los esfuerzos de diversos países y de la comunidad internacional se han desplegado hacia las naciones en vías de desarrollo para procurar su mejora en lo que a las condiciones de vida de sus ciudadanos se refiere y la consolidación de Estados que garanticen los mínimos necesarios para una existencia digna.

Sin embargo, este ya considerable periodo de tiempo de ingentes flujos de ayuda no ha obtenido los resultados deseados. Desde hace ya años hay una mayor conciencia autocrítica sobre qué aspectos o mecanismos de la Cooperación al Desarrollo no han alcanzado sus objetivos. Ello ha conducido a un extenso y profundo debate sobre la calidad y la eficacia de la ayuda, lo que ha estimulado sin duda una pertinente creatividad de cara a renovar tanto la propia concepción de la misma como los instrumentos y políticas necesarias para subsanar las deficiencias detectadas.

En este sentido, se han ido superando diferentes modelos explicativos del desarrollo y perfilando herramientas conceptuales y técnicas más depuradas en aras de la obtención de mayores y mejores logros en la Cooperación Internacional. En la primera parte de la segunda mitad del siglo XX, la concepción predominante del desarrollo de los países del llamado Tercer Mundo estaba estrechamente vinculada a una visión excesivamente economicista que cifraba la riqueza y el bienestar en el PIB nacional y la renta per cápita.

De este modo, se clasificaban los países en ricos o pobres en función de la renta nacional dividida entre la población del país, resultando una cifra macroeconómica que servía como referencia y como media cuantitativa pero que, por ejemplo, en muchos casos, no reflejaba el nivel de pobreza real de un país dado que la distribución de la riqueza podría ser muy desigual, concentrándose en unas pocas fortunas y no reflejando fielmente la falta de recursos de gran parte de la población.

La renta per capita no es realmente un indicador del bienestar, y una concepción del mismo basada en ella es utilitarista, “incompleta y sistemáticamente sesgada” (Sen, 1999:77), al no incluir aspectos cruciales en el nivel de vida de una persona como son la libertad, la cultura, el

medioambiente, la participación social, etc. El crecimiento económico no implica siempre un incremento del bienestar: “El crecimiento del ingreso nacional es un concepto excesivamente general y abstracto como para constituir un objetivo sensato de la política. Para ser ecuánimes, preciso es admitir que el PNB nunca tuvo por objeto constituir un patrón de medición del bienestar de los seres humanos” (PNUD, 1996:64).

Esta visión cuantitativa y centrada en una media aritmética servía como referencia orientativa pero no era, ni mucho menos, el instrumento conceptual y práctico más adecuado para abordar la lacra del subdesarrollo. Al igual que ocurre hoy en día, los indicadores “macro” del crecimiento económico esconden y maquillan situaciones reales y humanas que no son reflejadas por los porcentajes estadísticos anuales -por muy positivos que éstos puedan ser de manera global-.

Han existido posteriormente otros enfoques, que superaban las claras insuficiencias del crecimiento económico como casi única referencia. Por ejemplo, el enfoque de las “necesidades básicas”, aunque bienintencionado, se centraba en las cuestiones relativas a los mínimos necesarios para la supervivencia. El enfoque de las necesidades básicas surge a mediados de los ochenta con autores como P. Streeten, M. Hopkins, R. van der Hoeven, etc. Obviamente, sin poder hacer un reproche de plano a esta perspectiva, sin embargo no incluía una visión integral de la persona -que requiere cubrir esas necesidades imperativas, claro está- pero que para un completo desarrollo individual precisa cubrir otras muchas necesidades que no son las meramente físicas o biológicas.

El psicólogo norteamericano Maslow podría sernos útil para explicar esta idea. Mientras que el ser humano tiene en la base de la pirámide de sus necesidades las más perentorias (alimentación, cobijo, supervivencia, etc.) no se realiza debidamente sin responder a otras exigencias como son la educación, la socialización, la cultura entendida en un sentido amplio, el arte, la ciencia y, yendo más allá, las necesidades que podríamos denominar “espirituales”, incluyendo la trascendencia como quiera que ésta se entienda -que son propias de la naturaleza humana y nos diferencian, junto con las anteriores, de los animales-.

El socorrer las necesidades básicas podría suponer un óptimo planteamiento para urgencias humanitarias, situaciones críticas o desastres de cualquier tipo en los países en vías de desarrollo pero, en ningún caso, y simplificando, se podía convertir en una filosofía orientadora de la Cooperación al Desarrollo pues, aparte de ser poco ambiciosa de cara al futuro de las personas objeto de ayuda, hace inviable una planificación y una eficacia de la misma a medio y largo plazo que no fuese más allá de ir cubriendo aquí y allá, a retazos, las situaciones diversas creadas por la pobreza. Todo ello sin un abordaje del problema integral y sin resolver realmente los problemas de fondo -sino

superficialmente y de manera meramente simbólica- lo que ha servido, quizá, para tranquilizar las conciencias de los países desarrollados pero no para luchar eficazmente contra el subdesarrollo.

De aquí, el que a partir de los años 90 del siglo pasado, y en esta línea de revisión, pasado casi entonces el medio siglo de AOD, el balance real de los resultados de la eficacia del esfuerzo realizado en beneficio de los países en vías de desarrollo, surgiesen nuevos modelos teóricos de comprensión del mismo y nuevos planteamientos prácticos derivados de dichos enfoques.

Sin duda, el más influyente, decisivo y enriquecedor ha sido el enfoque del “desarrollo de capacidades” o también denominado desarrollo institucional por alguna bibliografía. Éste nuevo paradigma ha supuesto un vuelco positivo que ha coadyuvado, sin duda, a reorientar los esfuerzos mundiales por lograr una mayor igualdad entre los países más desarrollados y los más desfavorecidos. ¿En qué sentido?

1) PREMISAS SOBRE EL DESARROLLO

En los modelos más recientes sobre la teoría del desarrollo, el punto de partida se situaba en lograr mejoras en las condiciones económicas y sociales, pero ahora, y dentro de la propia evolución del enfoque que estamos abordando se aspira a la transformación social, incluyendo, por supuesto, el derecho a desarrollar las propias capacidades.

2) CONDICIONES PARA UNA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EFECTIVA

Tradicionalmente han venido marcadas por un diseño externo de las políticas macroeconómicas y por una condicionalidad exógena. Ahora se trata, más bien, de implementar políticas nacionales propias que surjan de la propia idiosincrasia, historia y visión de los respectivos países que reciben ayuda.

3) RELACIÓN ENTRE DONANTE Y BENEFICIARIO

El donante, bienintencionadamente y de una manera “paternalista”, no exenta de cierta hipocresía al buscar una ayuda que a su vez le beneficiase y, al mismo tiempo, sirviera para satisfacer la demanda de la propia opinión pública, buscaba equilibrar la asimetría existente entre él y el receptor de la ayuda de manera que no se subrayara tanto la posición de superioridad de uno respecto al otro. Por el contrario, de lo que se trataría es de impulsar un desarrollo de capacidades junto con, o junto a los países “socios”, de manera cooperativa y no teledirigida, por el que otorga el flujo de ayuda.

4) EL CONCEPTO DE DESARROLLO DE CAPACIDADES

No es suficiente atender a los niveles individuales e institucionales en la tarea de desarrollar las capacidades. Es preciso, además, añadir a los anteriores el nivel social y buscar la sinergia entre los tres polos de la ecuación: el institucional, el social y el individual.

5) CAPTACIÓN DEL CONOCIMIENTO

En un mundo en el que, si cabe, es más importante que nunca el conocimiento, el modelo a seguir no es el de la transferencia del conocimiento (del tipo que fuese: tecnológico, científico, politológico, etc) sino que éste sea asimilado y aplicado por los propios gestores del mismo, apropiándose de él de manera autónoma, de forma que no ha de producirse una transferencia continuada del conocimiento.

Desde este punto de vista, la dirección en el sentido de la importancia del mismo cambia radicalmente. Ya no es más importante y valorado el conocimiento del Primer Mundo sobre el del Tercero, sino que, al revés, se da mayor relevancia al conocimiento de los países en desarrollo, o al menos se sitúa al mismo nivel que el resto. En el ámbito de la cooperación, ello se traduce en la aparición de un flujo desde los países del Sur del planeta al propio Sur, superándose así la tradicional direccionalidad Norte-Sur.

En este contexto, la promoción de la gobernabilidad y el desarrollo institucional son, actualmente, componentes fundamentales de la agenda del desarrollo. Así, la Ley 23/1998 del 7 de julio de dicho año sobre la Cooperación Internacional al Desarrollo en España, subrayaba en su artículo 7 la prioridad respecto a que: “el fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y el apoyo a las instituciones, especialmente las más próximas al ciudadano”.

En nuestro país, los sucesivos Planes Directores de esta década (2001-4; 2005-8; 2009-2012) han establecido como sectores centrales: la participación social, el desarrollo institucional y el buen gobierno, destacando como áreas fundamentales de intervención la defensa de los Derechos Humanos, el apoyo al Estado de Derecho, la promoción de la participación de la sociedad, el desarrollo de las instituciones y las prácticas de buen gobierno. La ayuda española se ha centrado en aspectos como la reforma judicial, la protección de los Derechos Humanos, el fortalecimiento de la administración pública, la reforma de la policía, la gestión y supervisión de procesos electorales y, entre otros aspectos, el fortalecimiento de las administraciones locales (la descentralización es uno de los ejes clave de la gobernabilidad y el Fortalecimiento Institucional).

En el ámbito autonómico, por ejemplo, la Comunidad Autónoma de Madrid, en su Plan General de Cooperación al Desarrollo (2009-2012) señala en el primer lugar de las prioridades sectoriales el “fortalecer las capacidades institucionales y de la sociedad civil de los países en desarrollo y su buen gobierno promoviendo el respeto de los derechos humanos” (Cfr. 3.7.1).

Para los diversos organismos internacionales y agencias nacionales de cooperación, la gobernabilidad democrática engloba cuatro ámbitos clave: el sistema democrático, la reforma de las administraciones públicas, la descentralización, el municipalismo y los gobiernos locales, a la vez que la integración regional. Tradicionalmente, el agente nuclear de las estrategias de desarrollo en este sentido ha sido el gobierno, sin embargo, las instancias anteriormente citadas insisten en que hay que incluir a los diversos agentes sociales: el sector privado y, de una manera más amplia, la sociedad civil que constituye un elemento esencial para el ejercicio del control sobre el Estado y la vitalidad democrática: “El Estado, no obstante sus debilidades e imperfecciones, es la columna vertebral de la gobernabilidad democrática, la cual, sin embargo, trasciende al Estado e incorpora a las instituciones del mercado y de la sociedad civil, cuya articulación con las instituciones estatales determina la calidad de la gobernabilidad democrática” (BID, 2003).

En este mismo sentido se pronuncia la antigua AECI una y otra vez: “Una estrategia de modernización del Estado, como desarrollo y fortalecimiento de la gobernabilidad democrática es, por tanto, una estrategia de construcción de capacidades institucionales en el Estado y en el conjunto de la sociedad; e implica un proceso complementario y recíproco de fortalecimiento de ambos sectores” (AECI, 2003: 4.1.1). Precisamente, en este mismo documento se recoge como el PNUD utiliza un concepto de gobernabilidad que enfatiza la naturaleza y la interacción entre los diferentes actores sociales: Estado, sector privado y sociedad civil (Cfr. Ibid, 4.2.2).

1.- Democracia y desarrollo: el protagonismo de las personas

Una vez realizada una presentación más genérica y de trazo grueso hay que abordar el significado de los conceptos ya enunciados, profundizar en el enfoque de las “capacidades” y explicar con más precisión sus orígenes y alcance. Para ello es imprescindible acudir a las diversas fuentes de inspiración: Amartya Sen, M. Nussbaum, y en general a la Escuela formada en torno a la *Human Development and Capability Association* (HDCA, www.capabilityapproach.com).

Pero, sin lugar a dudas, la referencia ineludible es el pensador A. Sen -que fue premio Nobel de economía (1998)- y se ha constituido en un influyente inspirador de las políticas mundiales en el ámbito de la Cooperación al Desarrollo, sobre todo en el PNUD (ONU) que desde 1990 edita el *Human Development Report* (Índice del Desarrollo Humano-IDH) bajo su influencia teórica.

Éste está inspirado en sus planteamientos, aunque simplificados -incluyendo únicamente la esperanza de vida, la educación y la tasa de alfabetización y la renta per cápita según el poder adquisitivo- y donde se define el desarrollo humano como “el proceso mediante el cual se ofrecen a las personas más oportunidades. Entre éstas, las más importantes son: una vida prolongada y saludable, la educación y el acceso a los recursos necesarios para tener un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo” (PNUD, IDH, 1990).

Pensador interdisciplinar, este autor se mueve con soltura entre lo filosófico, lo político y la economía en la más pura tradición cultural occidental, en la que la economía no era sino una rama de la filosofía (cuando se entendía ésta como el saber en su conjunto; Adam Smith fue catedrático de Filosofía Moral en el actual Reino Unido).

Su enfoque de mayor trascendencia es el enfoque de las “capacidades humanas”, que expone detalladamente en algunas de sus obras: *Commodities and Capabilities* (1985) y *Development as Freedom* (1999). Son igualmente de destacar sus contribuciones a la economía del bienestar, el estudio de los mecanismos de la pobreza y el desarrollo humano.

Se identifica el desarrollo con la posibilidad de poder llevar una “buena vida humana”, lo que requiere libertad -libertad para realizarse el propio individuo-. Con el concepto de capacidad, Sen intenta sopesar las posibilidades que tienen las personas de lograr aquellos “funcionamientos” (*functionings*) que son fundamentales y necesarios para llevar una vida plena y digna. Lo que importa no son tanto los bienes o recursos sino lo que los individuos pueden llevar a cabo o ser con ellos. Se trata de conseguir transformar esos bienes en “funcionamientos”.

El enfoque de las capacidades ha supuesto un cambio de paradigma, de un modelo excesivamente economicista -basado únicamente en el crecimiento económico o el PIB- a un planteamiento holístico, centrado en las personas y en su libertad para realizarse: es decir, en un desarrollo plenamente humano y humanizado.

Para ello, y por este motivo a veces también se le ha dado en denominar a este modelo “Desarrollo Institucional”, es preciso insistir en la relación existente entre la democracia y el desarrollo humano, un vínculo necesario y provechoso, aunque no necesariamente automático. El punto de partida es el concepto de desarrollo como libertad. El establecimiento y, sobre todo, el fortalecimiento de las instituciones democráticas será la clave para poder establecer una conexión directa y fructífera entre democracia y libertades políticas con un ciclo positivo de progreso económico y de desarrollo humano.

Siguiendo el enfoque de A. Sen: el desarrollo humano consiste en un proceso de expansión de las libertades de las personas para poder llevar a cabo el tipo de vida que tienen razones para valorar (tesis fundamental del autor, expuesta en *Desarrollo y Libertad*, 2000).

Por tanto, el desarrollo es fundamentalmente libertad pero no una libertad cualquiera, sino una libertad real, garantizada con los medios necesarios, que no sólo serán recursos económicos sino toda una serie de libertades instrumentales que es necesario establecer y fortalecer para lograr una participación activa y dinámica en una sociedad democrática y humanamente desarrollada:

“El papel constitutivo de la libertad está relacionado con la importancia de las libertades fundamentales para el enriquecimiento de la vida humana. Entre las libertades fundamentales se encuentran algunas capacidades elementales como, por ejemplo, poder evitar privaciones como la inanición, la desnutrición, la morbilidad evitable y la morbilidad prematura, o gozar de las libertades relacionadas con la capacidad de leer, escribir y calcular, la participación política y la libertad de expresión, etc. Desde esta perspectiva constitutiva, el desarrollo implica la expansión de éstas y otras libertades básicas. Desde este punto de vista, el desarrollo es el proceso de expansión de las libertades humanas, y su evaluación ha de inspirarse en esta consideración” (Sen, 2000: 55).

En muchos países, uno de los retos esenciales para consolidar la democracia es edificar las instituciones clave para una gobernabilidad democrática. La trascendencia del marco institucional para el desarrollo político y económico ha sido subrayado recientemente por algunos premios Nobel de Economía, a parte de A. Sen, como D. North y R. Coase. Respecto a qué instituciones formales impulsan el desarrollo en el plano económico, algunos apuestan por las instituciones políticas que promueven el buen gobierno (Kaufmann, Easterly, etc.) mientras otros opinan que es el Estado

de Derecho o las instituciones que protegen los derechos de la propiedad privada (no hay que olvidar que la seguridad jurídica es un factor decisivo a la hora de crear confianza y estabilidad como ocurrió con “el milagro europeo” -E. L. Jones-). Pero informes de organismos internacionales, como el del PNUD (2002: 63-64), nos recuerdan que:

“La historia también enseña que la democracia en sí misma no garantiza una mayor justicia social, un crecimiento económico más rápido o una mayor estabilidad social y política. Los vínculos entre la democracia y el desarrollo humano pueden ser fuertes -pero no son automáticos-. Y por ello en todos los países es necesario robustecerlos. La mejor manera de lograrlo es fortaleciendo las instituciones democráticas y promoviendo las políticas democráticas”.

La profundización en la democracia resulta ser una de las vías más importantes para la buena gobernabilidad que permita un ciclo positivo de desarrollo humano. Entre estas instituciones destacan por ser especialmente importantes las siguientes:

- Un sistema representativo basado en el pluralismo político.
- Un sistema electoral que garantice elecciones libres y justas, además del sufragio universal.
- Una sociedad civil dinámica.
- Medios informativos libres e independientes.
- Un control civil eficaz del Ejército y de otras fuerzas de seguridad.
- Un sistema económico y empresarial orientado por la Responsabilidad Social Corporativa.

La libertad como fin, la libertad como objetivo último del desarrollo económico, político y social, pasa por garantizar y aumentar unas libertades instrumentales. Hace falta completar el análisis anterior con otro complementario, que entienda la libertad en su papel de medio para el desarrollo. Nos estamos refiriendo a la siguiente lista de libertades:

- Libertades políticas.
- Servicios económicos.
- Oportunidades sociales.
- Garantías de transparencia.
- Seguridad protectora.

Ahora, desde el desarrollo entendido como libertad, se comprueban mejor las enormes deficiencias de los anteriores enfoques, no sólo el de las “necesidades básicas” cubiertas, sino mucho más en los modelos economicistas del desarrollo. Por ejemplo, con una estrategia básica consistente en industrialización por sustitución de importaciones, como proponía el estructuralismo, nos podemos preguntar: ¿qué tipo de desarrollo humano se alcanza?

Ciertamente se lograría algún tipo de crecimiento económico, pero de ahí a que sea un crecimiento para un desarrollo humano hay mucha distancia, y un abismo hasta una perspectiva de la libertad. Lo mismo podríamos decir de los modelos de acumulación e incluso de los de la teoría de la dependencia.

La perspectiva de la expansión de las libertades de la gente para poder realizar con su vida lo que desee racionalmente, sólo se contempla desde un desarrollo humano entendido como expansión de las capacidades.

Además, se demuestra también que no son incompatibles con la democracia, más bien al contrario, las medidas económicas eficaces para el desarrollo tales como la apertura a la competencia y a los mercados internacionales; la prestación de incentivos públicos a la inversión y a la exportación; el aumento del nivel escolar y cultural; las reformas agrarias exitosas, así como otras oportunidades sociales que amplían la participación en el proceso de expansión económica. Se debe ir más allá de los datos y es imprescindible ahondar en los procesos causales que logran el progreso económico.

Entre estos procesos juega un papel primordial la libertad y la capacidad para participar en los debates públicos y en las decisiones políticas. Si los ciudadanos tienen la libertad de información, de voto, de oposición, de crítica, si tienen las capacidades necesarias para debatir en asambleas sobre la necesidad y urgencia de ciertas medidas económicas y políticas, entonces se estará en la buena vía para lograr avances en desarrollo humano.

En este sentido hay que señalar algunas tareas pendientes a favor de la democracia para el desarrollo y del desarrollo a través de la democracia:

- El fortalecimiento de las instituciones internacionales y su posible reforma democrática.
- El necesario *empowerment* de las personas. No solo hay que trabajar para fortalecer instituciones, también hay que maximizar las capacidades de las personas, potenciarlas, mejorarlas, para hacer que los ciudadanos sean los protagonistas de su propio proceso de desarrollo como seres autónomos (agentes), y no meramente simples receptores de programas de desarrollo (pacientes). Este *empowerment* se logrará a través de medidas educativas, sanitarias, sociales y todas aquellas que favorezcan la mejora en la calidad de vida y en las posibilidades de libertad de los ciudadanos.
- Fortalecer las políticas de sostenibilidad que puedan garantizar el derecho al desarrollo, a la satisfacción de las necesidades y a la expansión de las capacidades de las generaciones futuras. Todo ello dando siempre prioridad a las personas.

2.- Una visión más integral: el desarrollo institucional

El PNUD define la “capacidad” como la habilidad de los individuos, instituciones y sociedades para desempeñar funciones, resolver problemas, establecer y alcanzar objetivos de manera sostenible, en el marco de su propia visión de desarrollo. Desde la perspectiva del desarrollo internacional, muchos términos del idioma inglés son usados de manera indistinta como sinónimos, en alusión al tema de Desarrollo Institucional. Éstos incluyen: *institutional development, capacity development, capacity building, institutional strengthening, technical assistance*. En castellano, todos los conceptos anteriores, usados desde la perspectiva del desarrollo, se asocian exclusivamente a la noción de Desarrollo Institucional o Desarrollo de Capacidades. Estos dos términos son igualmente válidos y se pueden usar de manera sinónima.

El desarrollo de capacidades o desarrollo institucional es, por lo tanto, el proceso a través del cual las habilidades necesarias para el desarrollo son fortalecidas, adaptadas y sostenidas a través del tiempo. El desarrollo de capacidades es un proceso endógeno y particularizado impulsado a nivel interno, cuyos resultados suelen darse a largo plazo y tras una evolución no lineal. Esto es debido principalmente a la complejidad de su naturaleza, ya que de manera inherente, se trata de un proceso altamente político.

El PNUD aborda el desarrollo de capacidades desde un enfoque que consta de tres niveles: individual, institucional y social. Sin lugar a duda, éstos son interdependientes, ya que su concepción de manera aislada, da pie a un desarrollo asimétrico e inefectivo. Esta visión más integral del desarrollo de la capacidad contrasta con convicciones previas que proponían que los países más pobres podían avanzar simplemente recortando sus administraciones públicas y reduciendo las distorsiones del mercado. El desarrollo de las capacidades requiere mucho más que todo ello.

Requiere, entre otros, prestar atención a las organizaciones, el sistema de incentivos, la educación y las oportunidades de aprendizaje, el liderazgo y los planteamientos administrativos que necesitan acoplarse para asegurar el desarrollo a largo plazo de los países.

A nivel individual, el desarrollo de capacidades faculta a los individuos para emprender un proceso continuo de aprendizaje y creación de conocimientos y habilidades existentes. El nivel institucional también involucra la creación de capacidades existentes, pero en este caso la tarea es construir nuevas instituciones, como por ejemplo, centros de investigación agrícola o centros de ayuda jurídica sobre la base de modelos extranjeros. Los gobiernos y los donantes identifican las iniciativas existentes, aunque éstas sean incipientes,

y alientan su crecimiento. El desarrollo de capacidades dentro de la sociedad como un todo o como una transformación para el desarrollo, es el papel principal de las intervenciones a nivel social.

Este desarrollo crea distintas oportunidades, bien sea en el sector público o privado, que permiten a la sociedad utilizar y ampliar sus capacidades al máximo, a menudo alentando a incorporarse a la acción cívica. De no facilitar este tipo de oportunidades, las habilidades de la gente estarán en peligro de perderse o de tornarse obsoletas. Está documentado que ante la ausencia de oportunidades en el ámbito local, aquellos calificados pasan a engrosar las estadísticas de fuga de cerebros, o “subutilizan” sus habilidades en tareas básicas para las cuales están muy calificados, causando una importante pérdida de capital social.

El desarrollo institucional ha sido un componente fundamental de la asistencia internacional al desarrollo, cuyos pilares y suposiciones subyacentes se han venido transformando desde la época del Plan Marshall. En la década de 1950–60 la cooperación técnica era vista como un instrumento indispensable para el desarrollo mundial, pues se le consideraba necesaria para que los nuevos países independientes lograran fortalecer sus capacidades humanas y crear nuevas instituciones.

En aquel entonces, la cooperación técnica se basaba en la transferencia de tecnologías, habilidades e instituciones para cubrir los vacíos existentes. Hacia 1970, se comienza a reconocer la importancia de los enfoques participativos y de los procesos aplicados al desarrollo.

En los años 80 se incrementa el énfasis en el Desarrollo Institucional (creación de capacidades) y se empieza a minimizar el uso de expatriados en la asistencia técnica. Y, por fin, a mediados de los 90 se comienza a prestar una mayor atención al concepto de “apropiación del proceso” (*ownership*) por parte de los países receptores, y predomina la asistencia técnica de corto plazo. Fue durante estos años que se vislumbraron avances conceptuales fruto de esfuerzos internacionales como la Conferencia sobre Cooperación Técnica (Coorganizada por la OECD/DAC, el PNUD y el Banco Mundial en junio de 1994).

La presente década ha gozado de un incremento en la asistencia presupuestaria directa y apunta hacia un consenso internacional para lograr la mayor efectividad de los recursos de asistencia internacional. El ideal actual busca fomentar que la Cooperación para el Desarrollo no haga las cosas para los países en desarrollo, sino con ellos. Cuatro décadas de experiencia confirman lo inadecuado de los esfuerzos de desarrollo de capacidades basados en enfoques ad hoc, limitados por y basados en los modelos de oferta de asistencia técnica y transferencia del Norte al Sur -que prestan poca atención al contexto, las prioridades, la política y el sistema de gobernabilidad local-.

En el nuevo contexto global de alianzas se observa un creciente consenso hacia unas metas comunes de desarrollo, tales como la Declaración del Milenio de septiembre de 2000 y los resultantes Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Los ODM, provenientes de la Declaración del Milenio firmada por 147 jefes de estados y gobiernos en septiembre de 2000, consisten en ocho objetivos cuantificables para reducir la pobreza mundial y lograr avances significativos en cuanto a la salud, enseñanza, medio ambiente e igualdad para el 2015.

Los ODM representan un compromiso sin precedentes asumido por los estados miembros de las Naciones Unidas, como un solo paquete, ante el problema de la pobreza en sus múltiples formas. En el mes de septiembre del 2010, la Cumbre de Revisión de los ODM ha evaluado los 10 años de andadura. Para que los países se encaminen hacia el logro de esos objetivos será preciso promover el desarrollo de capacidades que les permitan identificar sus necesidades y las mejores soluciones -bajo el apoyo de la Cooperación al Desarrollo-.

3.- Del asistencialismo al fortalecimiento institucional

La Cooperación al Desarrollo ha acumulado una experiencia de, al menos, cinco décadas. A lo largo de cincuenta años, las naciones desarrolladas, las agencias multilaterales y los donantes privados, han canalizado recursos en la búsqueda de mejoras en las condiciones de vida de las naciones y comunidades más pobres y han tratado de encarrillarlas hacia un desarrollo viable y sostenido. Como es obvio, a lo largo de estos años el foco, el énfasis y las urgencias de la Cooperación al Desarrollo han ido variando:

1. Inicialmente, la Cooperación al Desarrollo concentró sus esfuerzos en asegurar el suministro asistencial de bienes (por ejemplo, alimentos) a los más pobres o en promover la construcción de obras de infraestructura. A esta generación pertenecieron muchos de los primeros programas de cooperación, en los que el énfasis estaba puesto en la construcción de hospitales, escuelas, caminos, puentes o centros de acopio.
2. Una segunda etapa de la Cooperación al Desarrollo se concentró en el fortalecimiento de los gobiernos. Fue la época del capital humano, de los programas de capacitación para las incipientes burocracias estatales, del direccionamiento estatal de la economía, y de la creación de la institución paradigmática del período: las oficinas de planificación. En esta etapa la Cooperación al Desarrollo se hizo la ilusión de reemplazar la ayuda directa por la ayuda a través de los Estados, asumiendo que fortaleciendo a éstos se aseguraría que los programas de ayuda a los más pobres se harían más sostenibles económica y temporalmente.

Si en la primera etapa los países en desarrollo avanzaron en mejorar sus infraestructuras y sus servicios, en la segunda lograron tener unas mejores estructuras estatales. Un juicio favorable de estas etapas de la cooperación diría que contribuyeron a sentar las bases para generar los mercados internos y para generar las precarias bases de Estados de Bienestar. Si dialogáramos con un escéptico, su juicio diría que al terminar la primera etapa continuábamos siendo pobres, pero con puentes, y que, al terminar la segunda, teníamos Estado, pero no teníamos ciudadanos.

3. La tercera etapa de la Cooperación al Desarrollo, que empezó en los años ochenta, estuvo condicionada por la modernización económica, la apertura comercial, la disminución del tamaño del Estado y las privatizaciones. Se trataba de modernizar unas economías muy débiles, con mercados pequeños y tecnologías obsoletas. Fue la época del Consenso de Washington en su esplendor. La Cooperación al Desarrollo ocupó entonces un papel subsidiario: ayudar a paliar los efectos de las reformas estructurales, orientando sus recursos hacia

los grupos poblacionales más afectados por las reformas o aquellos que no podían integrarse a los procesos modernizadores.

Independientemente de cuán críticos se pueda ser con las consecuencias del Consenso de Washington, su aspecto positivo es que permitió modernizar la estructura de las economías y hacer un poco más eficientes los Estados. Los críticos, por su parte, afirmarían que somos más modernos, pero más desiguales. La principal consecuencia fue haber generado dos sociedades en cada uno de los distintos países: un país moderno ligado al mundo y un país atrapado en su atraso; los casos de Ecuador, Perú y Bolivia, con sus divisiones regionales y amagos separatistas, son apenas una muestra, dramática, de esas consecuencias.

4. En resumen, después de cincuenta años de cooperación, nos encontramos ante la situación de reconocer que no fue suficiente haber invertido en la modernización de la infraestructura física, del aparato estatal y de la economía. Algo ha faltado: parece ser que el eslabón perdido ha sido el Desarrollo Institucional. En la actualidad recorremos una cuarta etapa de la Cooperación al Desarrollo, en la cual se le está dando más importancia al Fortalecimiento Institucional. Un ejemplo es la Declaración de París del año 2005, en la que se establece que el fortalecimiento de las instituciones es crítico para el logro de los objetivos del desarrollo, y que debe ser un objetivo común y coordinado entre los países beneficiados por la ayuda y los países donantes (*Paris Declaration on Aid Effectiveness*, 2005).

En la Declaración de París (2005) se alcanza un consenso sobre lo que debe implicar la eficacia de la ayuda. Cinco son los principios que deben regir ésta: apropiación (los países receptores protagonizan sus políticas y estrategias de desarrollo, que deben establecer ellos mismos); alineamiento (compromiso de los donantes de respetar estas líneas directrices marcadas por los países receptores de la ayuda), armonización (coherencia y coordinación entre los países donantes), gestión orientada a resultados (comprometiéndose con la calidad, la eficacia y la evaluación con estrategias concretas) y, rendición de cuentas (mutua responsabilidad sobre los resultados del desarrollo, implementando procesos de revisión y evaluación mutuos).

4.- Características del buen gobierno local

A) LA SOCIEDAD CIVIL

Gran parte de la cooperación se ha orientado a fortalecer las capacidades de los gobiernos y de las organizaciones estatales. La sociedad civil ha recibido mucha menos atención. Siendo concebidos los ciudadanos como los beneficiarios finales y pasivos del desarrollo o, en el mejor de los casos, como operadores de algunos de los programas, se nos ha olvidado que cumplen, o deberían cumplir, un papel esencial en otras instancias adicionales que las de simple beneficiarios: como electores de sus representantes en el gobierno y como vigilantes de la gestión gubernamental, como aliados y como soporte de los propósitos del desarrollo, como opinión pública y como consumidores de servicios.

Al parecer, el haberse olvidado estos roles de los ciudadanos, ha sido una de las razones por la que tantos esfuerzos por mejorar las condiciones de vida de los países pobres han fracasado, siendo sus resultados insuficientes, de corta duración, no sostenibles y, en ocasiones, contraproducentes en términos de desarrollo.

Afirma M. Walzer que la sociedad civil es el espacio de asociación humana sin coerción y la trama de relaciones entre particulares que ocupa dicho espacio. En ella, se produce y reproduce el espíritu cívico; es el reino de la fragmentación pero también de las solidaridades concretas y auténticas, en la cual nos convertimos en hombres y mujeres sociales. La sociedad civil implica, por lo tanto, formas de organización social, estables y permanentes.

Esta definición nos permite diferenciar la sociedad civil del censo electoral, del conjunto de los carnés de identidad de un país, y de cada uno de nosotros por separado: la sociedad civil es la ciudadanía organizada. Organizada en esa mirada de pequeñas, medianas y grandes organizaciones que constituyen el sector de las organizaciones de base, organizaciones no gubernamentales, tercer sector, sector no lucrativo, etc.

Las agencias de desarrollo, como el BID, la OIT, la OEA o el PNUD reconocen cada vez más a estas organizaciones de la sociedad civil como interlocutores válidos en las diferentes etapas de los programas y proyectos de desarrollo. Más de un documento, por ejemplo, señala que la “participación habilita y pone en acción a las personas como actores y supervisores de su propio desarrollo; es uno de los objetivos del desarrollo y uno de sus medios. Puede ayudar a crear y mantener democracias estables y buen gobierno así como crecimiento económico” (BID, Libro de Consulta sobre Participación).

La comunidad organizada puede, entonces, cumplir un papel preponderante a lo largo de las diferentes tareas relacionadas con el desarrollo. Participar, actuar, opinar, defender posiciones, y representar determinados intereses colectivos, son todas ellas acciones que pueden desempeñar las organizaciones de la sociedad civil.

Como señaló el pensador liberal Frederick Hayek, en una sociedad verdaderamente libre, los asuntos públicos no tienen que estar confinados exclusivamente al gobierno. Es perniciosa la idea de que todas las necesidades públicas deban ser satisfechas por organizaciones estatales y de que los recursos de los ciudadanos dedicados a satisfacerlas deban estar bajo el control del gobierno.

El conocido estudio de la Johns Hopkins University sobre el Tercer Sector en el Mundo (Lester Solomon et al, 1998), mostró una clara correlación entre los niveles de calidad de vida de los países y el desarrollo relativo de las organizaciones de la sociedad civil en esas sociedades. Este dato, por sí sólo, es una clara evidencia de la conveniencia de fortalecer a la sociedad civil.

Más que una legitimidad derivada de la representación, en este caso, podemos hablar de una legitimidad basada en la efectividad: trayectoria de la institución y de sus miembros, capacidad profesional, capacidad de generar alianzas, capacidad de hacer presencia en diferentes espacios, transparencia, gobernabilidad, etc. En suma, una legitimidad basada en capacidades.

Por lo tanto, si aceptamos que la sociedad civil es la ciudadanía organizada, entonces el fortalecimiento de la sociedad civil debe pasar por el fortalecimiento de las organizaciones que la constituyen. Este debe ser el centro de atención de cualquier esfuerzo de fortalecimiento de la sociedad civil ¿Cómo podemos generar procesos sistemáticos y de largo alcance que consoliden a las organizaciones de la sociedad civil como agentes activos y efectivos en el Desarrollo Institucional de los países? Queda la cuestión planteada, aunque aquí no lo podamos desarrollar, como un elemento clave relativo al Fortalecimiento Institucional.

B) MEJORANDO EL FUNCIONAMIENTO DE LOS MERCADOS

La evolución de la economía del desarrollo tras el “fracaso” del llamado Consenso de Washington ha llevado a Gobiernos, sociedad civil, sector privado y organismos multilaterales a reconocer crecientemente la importancia de las instituciones para la consecución de un crecimiento sostenible y conducente a la reducción de la pobreza. El interés de la literatura se centra ya así no sólo en el análisis de precios relativos y reformas “macro”, que consideran que las instituciones florecerán espontáneamente. El énfasis se desplaza al Fortalecimiento Institucional y la gobernabilidad de un país.

Respecto a los dos primeros elementos, cabe recordar que durante décadas la teoría del crecimiento ha tendido a centrarse en modelos neoclásicos con acento en la flexibilidad de los precios relativos, estabilidad macroeconómicas y reformas estructurales con escaso énfasis en las reformas macroeconómicas.

La evidencia de los escasos resultados en términos de crecimiento de empleo y reducción en las desigualdades de renta y riqueza ha llevado crecientemente a enfatizar la importancia del marco regulatorio en la consecución de un crecimiento sostenible. Se reconoce así que:

- Instituciones públicas débiles limitan la capacidad del Gobierno de mantener un clima de negocios favorable y de reforzar los beneficios sociales de la actividad del sector privado.
- Los fallos del mercado limitan la habilidad de las empresas privadas para alcanzar resultados socialmente deseables.

El argumento básico es la consideración de que, si la ineficiencia del Gobierno y las distorsiones en el funcionamiento tienen un impacto muy negativo en los incentivos para el desarrollo del sector privado, estas barreras e ineficiencias tienden a tener un costo adicional para la población de menores ingresos. Sistemas fiscales regresivos, y clientelismo político pueden favorecer que las instituciones sean capturadas por determinados grupos económicos poderosos.

La seguridad jurídica, transparencia e igualdad ante la ley constituyen sin duda la condición necesaria más importante para el desarrollo del sector privado y el crecimiento sostenible de las economías. A estos efectos quisiera destacar tres aspectos concretos favorecedores de estas seguridades:

- La organización y mantenimiento de un servicio civil profesional protegido frente a los cambios políticos.
- La independencia y eficacia del sistema judicial debe ir acompañada del desarrollo de mecanismos eficientes de resolución alternativa de conflictos
- La protección efectiva de los derechos de propiedad.

Las acciones en éste ámbito se centran en las políticas y actuaciones que tiendan a reducir el costo país y, en particular, el costo para el sector privado de las distorsiones en el funcionamiento y articulación de los mercados. Se trata así de sentar las bases de las condiciones que liberen el sector privado y le permitan alcanzar su producto potencial.

Ejemplos en este caso, pueden ser:

- Reducción de las barreras de entrada y salida en los mercados de factores y productos: reducción de los costos de entrada y salida del mercado: ventanillas únicas de creación de empresa, simplificación administrativa para la reducción del costo de apertura de un negocio, leyes de quiebra, etc.
- Reglas de funcionamiento: defensa de la competencia y propiedad intelectual.
- Regulación adecuada de las concesiones y privatizaciones de infraestructuras sociales y servicios públicos, mediante alianzas público-privadas en la provisión de determinados servicios públicos, sistemas transparentes de compras públicas, construcción de infraestructura y privatizaciones.

Todas las acciones antes señaladas están orientadas a alinear los incentivos para el despegue del sector privado. Pero, como se señaló antes, junto con los incentivos están también las capacidades, es decir, cómo puede organizarse el sector privado para mejorar su competitividad. Áreas críticas en este sentido son:

- Transparencia y mejora del gobierno corporativo.
- Desarrollo de los vínculos entre pequeñas empresas y grandes, articulando la cadena de valor en cluster industriales.
- Aprovechar la creciente sensibilización del sector privado como agente de desarrollo integrador, a través de políticas de Responsabilidad Social Corporativa.
- Fomentar en particular oportunidades de negocio en la base de la pirámide, considerando las posibilidades de la población de menores recursos como productores y consumidores en mercados que sirvan a la mayoría.
- Articulación de alianzas público-privadas para la provisión de servicios e infraestructuras.
- Mejora de la cultura empresarial y alentando el espíritu emprendedor mediante redes financieras y empresariales socialmente responsables.

Algunas de las conclusiones preliminares de esta renacida economía institucional son las siguientes:

- La instituciones importan.
- Las instituciones más exitosas son las que incorporan los aspectos culturales y sociológicos locales. El ritmo y priorización de las reformas estructurales que mejoren el clima de negocio es importante, como muestra la experiencia de zonas económicas especiales, por ejemplo, en China.
- El tejido institucional y el marco regulatorio más apropiado no solo cambia en función de los factores locales, sino que evoluciona para un mismo país a lo largo del tiempo.
- La capacidad de las instituciones para hacer frente con flexibilidad a los desafíos cambiantes depende de la legitimación de su contrato social: en otras palabras, de su capacidad para resolver conflictos y de la legitimación popular de las decisiones públicas.
- Si bien existen ejemplos aislados de regímenes autoritarios conducentes a sendas de crecimiento sostenible, la evidencia de una causalidad entre gobierno democrático y crecimiento sostenido es mayor.
- En palabras de Rodrik, la gobernabilidad democrática se convertiría así en una “metainstitucionalidad” favorecedora del desarrollo.
- De poco sirve el desarrollo institucional si no se fortalecen de manera paralela el sector privado y la sociedad civil, y se favorece la interacción de los tres estamentos como socios imprescindibles para el desarrollo.

5.- Balance y perspectivas

North (North, 1989) ya indicó en su tiempo que una teoría económica que no fuera capaz de comprender los procesos políticos sólo era un saber parcialmente válido para fundamentar políticas de desarrollo. Cuando reconocemos que para establecer políticas de desarrollo es necesario conocer las estructuras sociales, políticas y culturales de un país específico, resulta que hay que ir al país no a colocar decálogos sino a aprender y ayudar el proceso nacional de aprendizaje que es el desarrollo.

La clave para evaluar el Consenso de Washington y para entender el desempeño de sus políticas, u otras que en el futuro quieran emprenderse está en reconocer la importancia de las instituciones políticas y las capacidades administrativas efectivamente vigentes. De hecho, las instituciones políticas -las formales y las informales- son como la “fábrica social” productora de las políticas. Las instituciones en absoluto son políticamente neutras, es decir, capaces de procesar cualquier tipo de políticas. Al contrario, y especialmente en sociedades altamente desiguales, el particular equilibrio distributivo que las instituciones políticas expresan determina el ámbito y alcance de políticas públicas que son capaces de producir e implementar.

La literatura reciente establece correlaciones empíricas relevantes entre buen nivel de Desarrollo Institucional, por un lado, y el crecimiento económico duradero, por otro. Pero también revela que el crecimiento económico por sí sólo no garantiza el Desarrollo Institucional. Antes al contrario, cuando el crecimiento se basa, como es el caso en tantos países latinoamericanos, en las rentas obtenidas de la exportación de recursos naturales, lo normal será que, partiendo de bajos niveles de institucionalidad, dichas rentas tiendan a ser capturadas por “coaliciones distributivas” que impedirán el desarrollo institucional. Es algo muy próximo a lo que se conoce como “maldición de los recursos naturales”.

En función de estos argumentos se llega a la conclusión de que la reforma institucional no es un lujo que los países pobres puedan postergar hasta después de conseguir el crecimiento duradero. Al contrario, sin Desarrollo Institucional, se puede crecer, pero intermitentemente y mal (Kaufmann).

¿Cuándo se decidirán los actores a invertir en cambio institucional? No lo harán, desde luego, si a pesar de las oportunidades o peligros eventualmente existentes (incluida la percepción de la situación como injusta, insatisfactoria o altamente ineficiente) llegan a la conclusión de que no hay nada que hacer. Es decir, si perciben la situación como de equilibrio institucional, en la que, dados los recursos de poder de cada uno de los actores y los arreglos institucionales existentes, ningún actor encuentra ventajoso aplicar recursos a la reestructuración de los arreglos institucionales.

Las reformas institucionales sostenibles, al igual que ocurre en los procesos de democratización, precisan de que al menos los tres actores clave tengan un papel relevante en las mismas. En primer lugar, es preciso distribuir incentivos entre las élites económicas (esto es clave para el caso de un pacto fiscal, por ejemplo). En aquellos países donde los ingresos de la élite dependan de los recursos naturales (petróleo, diamantes, etc.), estas reformas serán mucho más costosas que en aquellos donde el capital tiene una mayor movilidad.

En segundo lugar, es necesario crear políticas públicas, bien sea hacia políticas liberales que privilegian los aspectos relacionados con la libertad, o bien sea hacia políticas socialdemócratas que están más orientadas hacia la igualdad. Pero, en ambos casos, las políticas públicas actúan como un marcador de consolidación del proceso de reforma, y es necesario saber si los políticos tienen -de nuevo- incentivos en participar en las mismas. Y el tercer actor que conviene atraer hacia la reforma es la sociedad civil, que tiene un papel central en lo relativo al momento de institucionalización de las nuevas reglas. En resumen, la reforma institucional es algo más complejo que mejorar un área determinada de una administración pública. Requiere un análisis más profundo de reparto de incentivos que las hagan sostenibles.

6.- Algunas reflexiones a modo de conclusión

Se afirmaba anteriormente que no son incompatibles con la democracia, más bien al contrario, las medidas económicas eficaces para el desarrollo, tales como la apertura a la competencia y a los mercados internacionales, y que es imprescindible ahondar en los procesos causales que logran el progreso económico.

De hecho, la globalización ha impulsado un fuerte crecimiento económico a escala mundial y un descenso notable de la pobreza en el mundo; en 1981, el 40% de la población mundial vivía con un dólar al día, mientras que en el 2004, ya sólo era el 18%. Pero ciertamente con grandes desequilibrios, no imputables al fenómeno mismo de la globalización sino a una mala gestión de la misma, no beneficiando a todos por igual dado que ésta no es sino “la ampliación y profundización de las corrientes internacionales de comercio, finanzas e información en un sólo mercado mundial integrado” (PNUD, 1997: 92).

El que la globalización sea un obstáculo y no una oportunidad para algunos países en vías de desarrollo merece algunas reflexiones. Lo más fácil es caer en el maniqueísmo del que se parece deducir que la única culpa es de los países desarrollados. Simplificando mucho las cosas, ésta sería la interpretación de la teoría de la dependencia que comprende la globalización como un fenómeno que beneficia a los países que dominan la economía mundial en detrimento, y creando nuevas dependencias, de los más pobres.

Como toda teoría que ha alcanzado algún éxito, contiene algo de verdad. El fenómeno del proteccionismo por parte de los países del llamado Primer Mundo es sangrante. Con una mano de obra dedicada a la agricultura inferior al 5% de la población y una participación de este sector en el PIB que apenas supera el 2%, la agricultura significa muy poco, macroeconómicamente hablando, en el mundo desarrollado. Sin embargo, tanto USA como la UE, mantienen poderosas barreras arancelarias que son trabas insuperables para la liberalización del comercio de los productos agrarios. Se ha llegado a hablar de que por cada dólar que la UE empleaba en AOD, dedicaba seis a proteger sus productos agropecuarios, con lo que la hipocresía quedaba en evidencia.

Ahora bien, siendo esto verdad, no es todo el panorama. Lo que necesitan los países más empobrecidos no son economías cerradas, sino un mayor volumen de comercio exterior; lo dañino son las restricciones al comercio. Por ello, más globalización y más economía de mercado son recetas más que óptimas para lograr el progreso económico y, por ende, un mayor bienestar y desarrollo. Ha hecho mucho daño la mentalidad perniciosa de que la principal causa de la pobreza del Tercer Mundo es la prosperidad de los países ricos.

Lo que realmente hay que explicar es por qué hay naciones que han prosperado y otras no, pues el denominador común durante la mayor parte de la historia de la humanidad ha sido la pobreza. La clave está hoy en la gestión interna de las economías y los esfuerzos de la Organización Mundial del Comercio por alcanzar metas decisivas en la liberalización multilateral del comercio mundial. No están tan lejos de alcanzar sus objetivos como hace décadas, aunque si bien es cierto que la actual crisis financiera, que afecta más a los países más avanzados que a las llamadas potencias emergentes, y que, desde luego, no se ha originado en los países pobres sino que la sufren por la onda expansiva económica.

Por otro lado, el enfoque de las “capacidades” al que nos hemos referido no es únicamente aplicable al mundo subdesarrollado, sino que lo es también al llamado Cuarto Mundo o bolsas de pobreza y marginalidad insertas en los países más prósperos. Sen, por ejemplo, se remite al problema del paro en Europa o a las desigualdades entre grupos raciales en EE. UU.

Desde este punto de vista, el paro no es sólo una pérdida de poder adquisitivo, o una pérdida de renta, sino que implica una serie de efectos perniciosos en la vida y el bienestar de las personas que no se resuelven únicamente con los recursos del “Estado de bienestar”, que por otro lado está muy debilitado por causas económicas y demográficas. En el caso de las desigualdades sociales por razones raciales, en EE.UU. se producen diferencias de renta o de tasas de mortandad que, aduce Sen, se debe a carencias de asistencia médica -tema tan controvertido recientemente a raíz de las nuevas políticas del presidente Obama-.

El enfoque de las “capacidades” no es pues aplicable solamente a los países en desarrollo sino que, en un gesto de honestidad y clarividencia intelectual, llama la atención sobre la necesidad de una reforma y fortalecimientos institucionales dentro del propio capitalismo. Como conclusión paradigmática que, una vez más, traslada la comprensión del desarrollo humano mucho más allá del modelo economicista del “crecimiento económico”, cabe destacar que una correcta comprensión del mismo tiene un alcance mucho mayor que los viejos y pobres conceptos de países ricos y pobres, desarrollados o subdesarrollados, Primer o Tercer Mundo (aunque aquí los hayamos empleado para entendernos).

Porque en definitiva de lo que hablamos son de personas concretas y del desenvolvimiento de sus capacidades para llevar una vida digna y ello está muy por encima y mucho más lejos de fronteras e indicadores económicos pues todo ser humano, por su dignidad intrínseca, e independientemente del mayor o menor bienestar material que le proporcione el entorno donde habite, es merecedor de poder desarrollarse en plenitud en todas sus dimensiones personales e individuales.

Otra aplicación a veces no considerada suficientemente del Desarrollo Institucional es su enorme eficacia en situaciones de crisis. La reconstrucción postconflicto, o posterior a una catástrofe humanitaria o natural, requiere de un esfuerzo por recuperar en primer lugar las estructuras institucionales básicas del Estado que garanticen y posibiliten la plena capacitación de los individuos para ser los protagonistas de su propio desarrollo, entendido en el sentido integral que hemos expuesto a lo largo de estas páginas.

Mutatis mutandi, se podría establecer un paralelismo en la evolución en el abordaje del problema del subdesarrollo (economicismo - necesidades básicas - enfoque de capacidades) con el de la Gestión Internacional de Crisis y Operaciones de Mantenimiento de la Paz. En este último caso, se ha evolucionado de la mera interposición de fuerzas militares entre los bandos contendientes, en el caso de conflictos bélicos, lo que se ha dado en llamar *peacekeeping*, a un concepto más eficaz y sugerente, que ha ayudado tras las diversas experiencias internacionales de enorme esfuerzo económico y militar por enquistamiento de las situaciones a mejorar la solución de los escenarios conflictivos dando el protagonismo a los propios actores implicados haciéndoles responsables de su propio futuro.

Primero a través de la construcción de la paz (*peacebuilding*) y, en última instancia, a través de la construcción o reconstrucción del Estado (*State building*) que no es sino la última etapa del Fortalecimiento Institucional en este área específica. Como se podrá comprobar por los paralelismos y las convergencias, siendo la lucha contra la pobreza y la búsqueda de la paz sinérgicas, a pesar de ser diferentes los procesos de recuperación o de crecimiento y desarrollo -tratándose de situaciones con objetivos similares- se constata la efectividad, adecuación, virtualidades ante los obstáculos planteados mediante el Desarrollo Institucional, expresión de una mayor madurez y mejora de los enfoques metodológicos.

Bibliografía

AECI (2003): Plan de Fortalecimiento de las instituciones democráticas en Iberoamérica. Madrid.

ALONSO G., JIMÉNEZ J. Carlos (2008): Fortalecimiento institucional y desarrollo. Biblioteca Nueva. Madrid.

BID (2003): Modernización del Estado. Documento de Estrategia. Washington.

LESTER SOLOMON et al. (1998): Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project.

NORTH, Douglas C. (1989): Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge, Cambridge University Press.

PNUD (1996): Informe sobre el Desarrollo Humano 1996. Mundi-Prensa Libros, Madrid.

PNUD (1997): Informe sobre el Desarrollo Humano 1997. Mundi-Prensa Libros, Madrid.

PNUD (2002): Informe sobre el Desarrollo Humano 2002. Mundi-Prensa Libros. Madrid.

SEN, A. (1985): Commodities and Capabilities.

SEN, A. (1999): Development as Freedom.

SEN, A. (1999): Nuevo examen de la desigualdad.

SEN, A. (2000): Desarrollo y libertad.

VV.AA. (2009): Nueva Revista de Política, Cultura y Arte. Nº 122, abril.

H+D fue fundada en 1977, e inició su actividad un año después. Durante su primera etapa contribuyó de forma decisiva al proceso democrático español y a la consolidación de nuestro sistema de libertades. Actualmente, trabaja por la erradicación de la pobreza en el mundo, con una concepción de la cooperación internacional al desarrollo inspirada en los valores de la libertad, la democracia, la tolerancia y el humanismo cristiano.

H+D trabaja en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo con proyectos de apoyo a las poblaciones más desfavorecidas en Iberoamérica (República Dominicana, Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador), Haití y Filipinas, y presta especial atención a la educación, la sanidad, la vivienda y el agua potable. Como criterio general, ofrece un enfoque preferente a favor del fortalecimiento de las instituciones y de las organizaciones, tanto de las administraciones públicas, como de la sociedad civil. Trabaja a favor de la igualdad de oportunidades y la no discriminación de las personas, sobre todo por razón de sexo.

Tiene también una especial relevancia el vínculo entre cooperación al desarrollo y fenómenos migratorios, así como la sensibilización social en valores solidarios.