

47

LAN-KOADERNOAK  
CUADERNOS DE TRABAJO  
WORKING PAPERS

## Temas sobre Gobernanza y Cooperación al Desarrollo

Jokin Alberdi Bidaguren  
Miguel González Martín



INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL  
NAZIOARTEKO LANKIDETZA ETA GARAPENARI BURUZKO IKASKETA INSTITUTUA  
UNIVERSIDAD DEL PAIS VASCO - EUSKAL HERRIKO UNIBERTSITATEA





# Temas sobre Gobernanza y Cooperación al Desarrollo

Jokin Alberdi Bidaguren  
Miguel González Martín

Esta publicación forma parte del Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación MAEC-SECI y la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea, UPV-EHU, para el desarrollo de líneas de trabajo tendentes a la mejora de la posición doctrinal de la cooperación española, 2007/2008, y es parte de los resultados de los Seminarios de Investigación llevados a cabo por el Instituto HEGOA.



Colaboran:



## HEGOA

[www.hegoa.ehu.es](http://www.hegoa.ehu.es)

(UPV/EHU) Edificio Zubiria Etxea  
Avenida Lehendakari Aguirre, 83  
48015 BILBAO

Tel.: 94 601 70 91 • Fax: 94 601 70 40

[hegoa@ehu.es](mailto:hegoa@ehu.es)

Biblioteca del Campus, Apartado 138 (UPV/EHU)

Nieves Cano, 33  
01006 VITORIA-GASTEIZ

Tel. • fax: 945 01 42 87  
[hegoagasteiz@ehu.es](mailto:hegoagasteiz@ehu.es)

Temas sobre Gobernanza y Cooperación al Desarrollo  
Jokin Alberdi Bidaguren, Miguel González Martín (coordinadores)  
Alina Rocha Menocal, Verena Fritz, Mikel Barreda, Ana R. Alcalde,  
José María Larrú, Javier Arellano Yanguas (colaboradores)

Cuadernos de Trabajo de Hegoa

Número 47

Octubre 2008

D. L.: Bi-1473-91 • ISSN: 1130-9962

Impresión: Lankopi, S.A.

Diseño y Maquetación: Marra, S.L.



### Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 España

Este documento está bajo una licencia de Creative Commons. Se permite libremente copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Licencia completa:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/es/>

# Índice

## Temas sobre Gobernanza y Cooperación al Desarrollo

- |  |    |
|--|----|
| 1. Introducción<br>Miguel González Martín  | 5  |
| 2. Los Estados desarrollistas y la agenda de gobernanza:<br>conceptos y retos para la ayuda internacional<br>Alina Rocha Menocal y Verena Fritz              | 11 |
| 3. Los indicadores de gobernanza y la ayuda internacional:<br>utilidades y limitaciones para las políticas de los donantes<br>Mikel Barreda                  | 21 |
| 4. La agenda de la gobernanza en la cooperación de la UE<br>Jokin Alberdi Bidaguren  | 31 |
| 5. Gobernabilidad e igualdad de género en la ayuda al desarrollo:<br>¿Cómo dejar de ser universos paralelos?<br>Ana R. Alcalde                               | 41 |
| 6. Corrupción y ayuda al desarrollo. Evidencias, teoría y aplicaciones para España<br>José María Larrú   | 49 |
| 7. Bonanza minera y conflictos sociales en Perú:<br>límites de la nueva agenda política para la gestión de los recursos naturales<br>Javier Arellano Yanguas | 59 |



# Introducción

Miguel González Martín  
Coordinador de Acción Política y Redes de la ONGD ALBOAN  
y doctorando con el instituto HEGOIA

## La agenda de gobernanza en la cooperación al desarrollo

La gobernanza (*governance*) se ha convertido en la última década en una de las palabras de moda en el ámbito del desarrollo y la cooperación internacional. A la par que han proliferado estudios relacionando la calidad de la gobernanza, o de algunos de sus aspectos, con los procesos y resultados de desarrollo y con la eficacia de la ayuda, las agencias donantes y las instituciones multilaterales han producido estrategias y planes para orientar su acción cooperante en este sector.

La agenda de la gobernanza tiene como origen práctico la preocupación de las instituciones financieras internacionales por conseguir arreglos institucionales amigables y complementarios con las reformas de mercado que aquellas exigían a sus países “clientes”. De ahí, que la gobernanza ha sido relacionada con la agenda del “estado mínimo” y otras reformas neoliberales. Pero, por otro lado –y gracias a la laxitud conceptual del término–, se ha ido tejiendo a lo largo del tiempo otra serie de corrientes de pensamiento y acción que, valiéndose del mismo vocablo, han reintroducido en el discurso oficial sobre el desarrollo nociones que estuvieron desaparecidas por efecto del “consenso de Washington”: participación, democracia, poder, política. A día de hoy, pese a las trazas que permanecen de ese pensamiento inicial en torno a la gobernanza, especial-

mente en algunas instituciones internacionales, no es fácil reconocer como parte de una misma preocupación esas cuestiones con los temas que hoy se discuten, tanto en la academia como en las agencias de cooperación, incluyendo una renovada discusión sobre el papel del Estado en el desarrollo. A continuación, señalamos tres puntos en los que se percibe una evolución interesante en la agenda de la gobernanza.

## Del formalismo institucional y el normativismo, a la política, el poder y el contextualismo

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

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

Intentar construir una autoridad pública más efectiva y responsable ante los ciudadanos implica entablar un proceso de negociación e implicación entre quienes tienen el poder estatal y los grupos organizados de la sociedad. Conseguir una mejor gobernanza requiere lograr un equilibrio entre la necesidad de un control efectivo del Estado y su capacidad de actuar, y la necesidad de mayor rendición de cuentas a los ciudadanos. Esto significa que además de centrarse, por un lado, en empoderar a los actores de la sociedad civil y, por otro, en fortalecer las instituciones públicas, es importante detenerse en la dinámica de la relación entre ambas.

### De los síntomas de la mala gobernanza a sus causas

La mayoría de las intervenciones de gobernanza se han realizado como respuesta directa a algunos problemas percibidos: un parlamento débil, un poder judicial politizado, una sociedad civil fragmentada, un sistema público corrupto. Pero ahora se empieza a poner más atención en las causas subyacentes a la mala gobernanza que en sus síntomas. Y una causa que emerge como evidente es la forma en que los países del Sur se relacionan con los del Norte. Es decir, la mala gobernanza nacional tiene que ver con una mala gobernanza internacional. Y aquí entra en escena la complicidad de los países ricos en los problemas de gobernanza de los países pobres. La mala gobernanza en el Sur deriva primordialmente de la forma en que se han creado los Estados del Sur y cómo la autoridad política se ha configurado a través de interacciones políticas y económicas con los países más ricos y las redes internacionales políticas y económicas dominadas por el Norte. Así, una de las consecuencias es la aparición de Estados rentistas, Estados que no tienen que ganarse su ingreso, pues lo obtienen de esa red política y económica dominada por el norte, bien sea a través del comercio de materias valiosas (petróleo u otros minerales), bien a través de la existencia de paraísos fiscales que ayudan a poner a buen recaudo las fortunas de las elites, o, incluso, a través de determinadas formas de Ayuda Oficial al Desarrollo. Esto implica que muchas eli-

tes del Sur tienen incentivos y margen de maniobra para obtener altos ingresos de estos recursos y, por lo tanto, motivos para retener el poder en sus Estados y posibilidad para comprar apoyos internos y externos. Así pues, podemos decir que la *mala gobernanza global*, auspiciada por acción u omisión por los países más ricos, está en la raíz de parte de los problemas de gobernanza domésticos. Por eso, los donantes podrían contribuir a la buena gobernanza de los países del Sur no sólo financiando programas de asistencia técnica o fortalecimiento institucional, sino analizando cómo determinadas regulaciones internacionales comerciales o financieras (o la ausencia de ellas) impactan en la posibilidad de contar con Estados responsables y capaces, y actuando sobre ellas.

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

Como un caso específico del anterior apartado, merece la pena hacer una mención a la cuestión de la ayuda al desarrollo. ¿Qué efecto tiene sobre la gobernanza de los países las dinámicas con los donantes y la propia ayuda?

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

A todo esto no le es ajena la necesidad de coordinación, armonización y alineamiento de los donantes. La ayuda externa debería armonizarse en línea con las prioridades y estrategias negociadas internamente, y garantizarse un mínimo de estabilidad de la ayuda, porque la volatilidad de la misma tiene efectos devastadores sobre los procesos e instituciones locales. Además de la estabilidad, es importante utilizar instrumentos que no socaven las capacidades institucionales. En tal sentido, hay que ver qué dan de sí instrumentos de ayuda como el

apoyo directo a presupuestos, el enfoque amplio sectorial o los marcos de gasto a medio plazo puestos en boga en los últimos años, y que tratan de superar la tradicional fragmentación de los proyectos y su difícil encaje dentro de las dinámicas políticas e institucionales de los países. Sería también importante abordar una racionalización de los programas para limitar el número de donantes que operan y exigen cuentas a gobiernos ya sobrecargados. Esta agenda de armonización y coordinación está ya en marcha, y cuenta incluso con la existencia de indicadores y metas que se quieren conseguir, a través de la Declaración de París. Pero es aún pronto para apreciar si esta tendencia, con el principio de “apropiación” a la cabeza, está realmente contribuyendo a fortalecer a los Estados y las sociedades civiles (y a la relación entre ambos), o se está limitando a fortalecer a los gobiernos frente a otros actores sociales.

### El seminario

A pesar de la importancia que la cuestión de la gobernanza ha ido adquiriendo en la investigación, práctica y discurso sobre el desarrollo y la cooperación internacional, detectamos que en el ámbito estatal no existían demasiados espacios donde especialistas en la temática –bien del mundo de la investigación, de la elaboración de las políticas o de la práctica de la cooperación– pudieran converger y compartir los rumbos de sus respectivas investigaciones y experiencias. Desde el instituto HEGOA y la ONGD ALBOAN habíamos puesto en marcha un pequeño grupo de reflexión y estudio sobre el particular de alcance local, cuya principal labor había sido la selección, recopilación y resumen en un dossier digital de algunos documentos teóricos, de políticas y recursos web sobre el particular (ver [www.hegoa.ehu.es/dossiera/index.htm](http://www.hegoa.ehu.es/dossiera/index.htm)), trabajo enmarcado en un convenio de HEGOA con la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

Bajo el mismo convenio, surgió la idea de organizar un seminario, convocando a personas de centros universitarios y de investigación, entidades públicas y ONGD que tuvieran interés y experiencia en el ámbito que nos ocupa. Los objetivos que nos planteamos fueron los siguientes: (i) reflexionar críticamente sobre los principales debates actuales sobre gobernanza, desarrollo y cooperación internacional; (ii) aproximarnos críticamente al papel de la cooperación española en el sector de gobernanza, y (iii) propiciar la generación de una red de investigadores/as interesados/as en la temática de gobernanza, desarrollo y cooperación, a través del conocimiento de su trabajo y experiencia. Durante los días 25 y 26 de enero de 2008, un grupo de unas veinte personas debatimos y presen-

tamos los trabajos en los que estábamos inmersos. Esta publicación, que ha sido posible gracias al apoyo adicional de Fundación CAROLINA, recoge los textos de algunas de las comunicaciones que se presentaron en el transcurso de las sesiones de trabajo del seminario.

En el primero de los artículos ROCHA y FRITZ abordan la reaparición en el panorama de la cooperación internacional de la necesidad de “Estados desarrollistas”, capaces, eficientes y con una visión de desarrollo nacional. Esta reaparición –que mira a experiencias históricas recientes en el sudeste asiático como fuente de inspiración– se produce después de décadas de debilitamiento y desprecio del Estado como actor de desarrollo (Consenso de Washington), y conecta, aunque no coincide, con la agenda de buena gobernanza promovida desde mediados de los noventa en la comunidad internacional. De hecho, analizan las relaciones entre dicha agenda de gobernanza –más pendiente de cómo son los *procesos* de conducción política– con la propuesta de Estados desarrollistas –que apuntan más hacia la obtención de *resultados*–, estudiando sus puntos de encuentro y de colisión. Proponen la idea de una “gobernanza suficientemente buena” como bisagra que une ambas tendencias, huyendo así, por un lado, de concepciones excesivamente idealistas y normativas de la gobernanza y, por otro, de las aristas más autoritarias que encierran las experiencias históricas de Estados desarrollistas. Si bien es cierto, como reconocen las autoras, que este enfoque no aborda la cuestión de estándares mínimos de democracia y respeto a los derechos humanos. Por último, plantean la cuestión de cómo la comunidad internacional de donantes puede apoyar el surgimiento de Estados desarrollistas, asumiendo que los enfoques anteriores de los donantes, pese a las intenciones, no han servido para promover instituciones más fuertes. Así, concluyen, “los donantes deben empezar por apoyar, más que abrumar o erosionar, el nacimiento de visiones locales del desarrollo”.

El texto de BARREDA aborda una cuestión importante en la práctica de la cooperación internacional y la gobernanza: el uso de indicadores sobre esta última como guía para la toma de decisiones de los donantes. De la mano de la ascensión de la gobernanza a la cúspide de las preocupaciones en la academia y la práctica del desarrollo, hemos asistido a una profusa producción de indicadores de gobernanza, elaborados por numerosas instituciones, públicas y privadas, que parten de conceptos teóricos heterogéneos y metodologías muy diversas. Los indicadores de gobernanza se utilizan por los donantes para dos funciones principales. En primer lugar, contribuyen

a identificar los puntos críticos y fuertes de institucionalidad de un país, lo que resulta útil para conocer cuáles son los sectores prioritarios de la ayuda al fortalecimiento institucional. En segundo lugar, los indicadores sirven como criterio a los donantes a la hora de tomar decisiones sobre dónde, cuánto y cómo asignar la ayuda a los países receptores. Sin embargo, no son pocas las limitaciones de los indicadores de gobernanza para guiar la práctica de los donantes: desde su generalidad hasta el sesgo y el prejuicio que pueden contener, pasando por su escasa comparabilidad y su pobre recorrido temporal. Para superar estas carencias, se han echado mano de otros instrumentos metodológicos, como los “diagnósticos institucionales” y los “perfiles de gobernanza”. No obstante, quedan retos importantes de cara al futuro en el ámbito de los indicadores. Entre ellos destaca la necesidad de desagregar territorialmente los indicadores, de elaborar indicadores transversales y no sólo sectoriales y, por último, de crear indicadores no sólo para los receptores, sino para los donantes, en un esfuerzo por mejorar la calidad de la ayuda.

El trabajo de ALBERDI recoge la evolución del concepto y de la agenda de gobernanza de la Unión Europea para terceros países, buscando relacionar dicho concepto –confuso y variable– con la promoción de los derechos humanos y la democracia, con la posición comunitaria ante los llamados “Estados frágiles” y con la agenda de lucha contra la pobreza y eficacia de la ayuda. Señala el autor que una nota característica de la cooperación de la UE en relación con la gobernanza puede ser su insistencia en adecuar la misma a las variables circunstancias de cada país, frente a ciertos enfoques más universalistas o de recetario. De este modo, basándose en el trabajo y reflexión de otras agencias estatales europeas (DFID, GTZ, etc.), busca tener cada vez más en cuenta la dimensión política de los procesos de desarrollo, planteando la necesidad de estudios que recojan las variables históricas, culturales y de economía política de las instituciones en cada contexto. Entre los puntos negativos, destaca la falta de coordinación y armonización entre la cooperación comunitaria y la de los Estados miembros en materia de gobernanza y, más importante, perdura la visión instrumental de la gobernanza –que prioriza creación de un marco legal adecuado a las necesidades del mercado–, frente a un enfoque finalista, que privilegia los derechos humanos, la participación y la gobernanza.

ALCALDE analiza cómo dos temas tan importantes en la práctica del desarrollo, como son la gobernanza y el género, han discurrido prácticamente sin tocarse durante quince años. A pesar de que la conexión teórica entre ambas agendas

se consolidó definitivamente en la Conferencia de Pekín, al subrayar que la participación política de las mujeres es esencial para el desarrollo y que el empoderamiento de las mujeres es personal, social y político, las reformas de gobernanza propiciadas por los donantes han integrado escasamente las prioridades de género. Esta ausencia se debe a distintos factores. Unos, vinculados con los actores y actrices que marcan sendas agendas, provenientes de tradiciones ideológicas diferentes y con una “división del trabajo” sesgada en cuanto a género. Otros, relacionados con el propio contenido dominante de la agenda de gobernanza en la última década, más preocupada por reformas tecnocráticas amigables al mercado que con procesos políticos donde, entre otros, se ponen en juego los intereses de las mujeres. ¿Qué oportunidades se presentan actualmente para avanzar hacia una agenda de gobernanza que ponga en su centro la desigualdad de género? En primer lugar, asistimos a una renovación de la agenda de gobernanza que busca incluir análisis de economía política para diseñar estrategias de manejo de los cambios culturales y de poder. Es decir, se está produciendo una cierta (re)politicización de la agenda de gobernanza que ha de posibilitar un mayor espacio a las reivindicaciones de las mujeres. En segundo lugar, se están produciendo algunos espacios de debate y de intercambio, y se debe incentivar su multiplicación, donde confluyen los proponentes de ambas agendas. Algunos de estos espacios corresponden a áreas concretas de gobernanza (trabajo con parlamentos, reforma de la justicia, descentralización, etc.). Otros tienen que ver con la discusión sobre las nuevas modalidades de ayuda al desarrollo (enfoques sectoriales, financiación directa a sociedad civil, etc.).

El artículo de LARRÚ aborda la cuestión de los efectos de la ayuda al desarrollo sobre la corrupción. Si bien se han analizado ampliamente los efectos negativos que la corrupción tiene sobre el crecimiento económico, no está tan documentado el impacto que la ayuda tiene sobre la corrupción. ¿Alimenta la ayuda el mal gobierno, la asimetría de poder y la desigualdad o, por el contrario, sirve para financiar programas y estrategias contra la corrupción? En primer lugar, el autor revisa la evidencia que relaciona (aun sin proponer causalidad) la cantidad de ayuda y la corrupción, notando que, por un lado, hay una relación inversa entre ayuda y corrupción y, por otro, que los datos parecen confirmar que cuanto más nivel de corrupción hay en un país, más ayuda recibe. A continuación, propone un modelo de relación entre corrupción y ayuda al desarrollo, mostrando cómo hasta que no se alcanza un umbral de remuneración por parte de los nuevos empleados públicos, la ayuda genera mayor corrupción; superado dicho umbral, un país es

capaz de utilizar la ayuda de forma más transparente. Este hallazgo plantea una serie de dilemas a las políticas de los donantes: han de optar entre ayudar a los países más transparentes y con mayor calidad institucional, o ayudar a los más pobres y necesitados. Para superar esta disyuntiva se plantean algunos caminos, no exentos de dificultades. Concluye su aportación con una serie de recomendaciones para la cooperación española, que van desde la puesta a disposición de información desagregada de la ayuda en la lucha contra la corrupción, hasta la investigación y evaluación de intervenciones concretas, pasando por la simplificación de los sistemas burocráticos para hacerlos más eficientes.

En último lugar, ARELLANO indaga, valiéndose del caso peruano, sobre las nuevas características que la llamada “maldición de los recursos” parece adoptar en un contexto en que los sistemas políticos han sufrido una profunda transformación, al incluir la descentralización del gobierno, la participación ciudadana y la cooperación público-privada entre sus rasgos novedosos. La conocida como maldición de los recursos engloba a los diferentes efectos negativos que los países dependientes de la explotación de recursos naturales suelen experimentar: menor crecimiento económico, aumento de la pobreza y desigualdad, erosión de la democracia, incremento de la conflictividad social. Su análisis revela, desde el estudio de la realidad de Perú, cómo la maldición de los recursos emerge con dos características novedosas en el momento actual, a saber, la participación de nuevos actores (compañías mineras, gobiernos subnacionales y sociedad civil), y la emergencia de lo local como espacio político crucial para analizar el uso de los recursos. Del mismo modo, constata las limitaciones de la nueva agenda política para la gestión de los recursos naturales de cara a limitar los efectos de la “maldición”.



# Los Estados desarrollistas y la Agenda de Gobernanza: conceptos y retos para la ayuda internacional

Alina Rocha Menocal y Verena Fritz\*  
Overseas Development Institute

## I. Introducción

Dos décadas después del reconocimiento de la buena gobernanza como una de las claves para el desarrollo y la reducción de la pobreza, el Estado desarrollista ha regresado al centro del debate internacional sobre políticas. La reflexión sobre políticas muestra una voluntad creciente de abandonar las prescripciones sobre gobernanza sesgadas valorativamente para adoptar enfoques enraizados en la historia comparada y en análisis teóricos basados en la evidencia. El concepto de Estado desarrollista sirve como señal de esta tendencia. Pese a que este lenguaje era apenas novedoso incluso en los 80, cuando la primera oleada de estudios sobre la industrialización del este asiático lo puso de moda, la idea del Estado desarrollista presenta un valor duradero como anclaje para las discusiones entre los investigadores y los diseñadores de políticas

sobre cómo aportar pruebas de la historia para afrontar los retos actuales.

Una de las lecciones fundamentales del concepto del Estado desarrollista es que el Estado importa. Es decir, el Estado y su economía política son factores indispensables para la promoción del desarrollo social y económico o su obstaculización. Mientras el “redescubrimiento” de las instituciones es un fenómeno relativamente reciente dentro de la comunidad internacional, remontándose a la década de los 90, hoy en día ya existe un acuerdo general de que se necesitan Estados más eficaces para que haya desarrollo en los países más pobres del mundo. Los desacuerdos se centran en qué supone esto en concreto, cómo hay que afrontar los retos para (re)construir Estados más capaces, y cuál podría ser la contribución de los actores y las políticas internacionales.

---

\* Este texto está basado en un artículo de las autoras titulado “Developmental States in the New Millennium: Concepts and Challenges for a New Aid Agenda” que apareció en un tomo especial de *Development Policy Review* (vol. 5, no. 5, Sept. 2007) sobre Estados Desarrollistas en el nuevo milenio. Miguel González de ALOBAN tuvo la gentileza de traducir ese artículo al español para un seminario de HEGOA-ALBOAN sobre Gobernanza, Desarrollo, y Cooperación Internacional organizado en Bilbao el 25 y 26 de enero del 2008.

\* Verena Fritz, trabaja en la actualidad para el Banco Mundial.

Basándose en esa problemática, este texto busca abordar tres temas en particular:

1. Trazar la evolución del pensamiento de los actores internacionales en reconocer la importancia del Estado e impulsar esfuerzos por construir Estados más eficaces en los países en vía de desarrollo.
2. Resumir las características de los Estados desarrollistas, discutir brevemente la agenda internacional de “buena gobernanza”, y analizar la relación entre el proyecto de (re)construir Estados más desarrollistas y los componentes de la agenda de buen gobierno.
3. Identificar algunos de los retos que confronta la ayuda internacional en fomentar Estados desarrollistas.

## 2. Corrientes de cooperación internacional: pensamiento cambiante de los actores externos sobre el papel del Estado en promover el desarrollo

El papel del Estado en promover el crecimiento económico y el progreso social en países pobres ha sido objeto de controversia entre los expertos de desarrollo durante los últimos cincuenta años. Durante los años 50 y 60, la comunidad internacional de cooperación mostró un gran entusiasmo en la capacidad del Estado para actuar como motor del desarrollo en países pobres. Con apoyo tanto intelectual como monetario de organismos internacionales como la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) y la Comisión Económica Para África (CEPA), una mayoría de países en vía de desarrollo adoptó un modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) que conllevó a un crecimiento considerable de las actividades y responsabilidades del sector público.

Sin embargo, para los años 70, muchos de estos Estados supuestamente desarrollistas se habían extendido demasiado y se habían vuelto progresivamente más ineficientes, corruptos, e incapaces de ofrecer resultados que beneficiaran a la población en general. Como reacción a la acumulación de crisis económicas internacionales y a una historia de intervención estatal ineficiente en África, Latinoamérica y Europa del Este, en la década de los 80s la comunidad internacional dio un giro radical hacia un modelo de desarrollo económico orientado al mercado. Con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial a la cabeza, los donantes impulsaron un conjunto de políticas económicas neoliberales que convergieron en lo que se conoció como el Consenso de Washington. En el

núcleo de este pensamiento estaba la insistencia que los países receptores de ayuda adoptaran programas de ajuste estructural (PAEs) diseñados para reducir el tamaño y alcance del Estado. En cambio, debían apoyarse en el mercado como el mecanismo más eficaz para la asignación de los recursos y para la promoción del crecimiento económico.

Pero de los años 90 en adelante, se percibe otro cambio en la comprensión del papel del Estado. La comunidad internacional de cooperación empieza a reconocer cada vez más que los PAEs no crearon los resultados que se habían esperado. Los actores internacionales caen en conciencia que reducir al Estado de manera drástica e intentar marginalizarlo, mina las instituciones de gobierno y socava la habilidad de los gobiernos de implementar las políticas públicas que hacen falta. Esto conlleva a los donantes a reconsiderar (al menos en teoría) el tipo de relación que mantienen con los países a los cuáles les proporcionan ayuda. En particular, hay un reconocimiento de que no se puede minimizar al Estado en esfuerzos para promover el desarrollo, ya que la orientación y eficacia del Estado son las variables críticas que explican por qué algunos países salen adelante mientras otros continúan siendo incapaces de alcanzar las metas de desarrollo. A raíz de esto, el Estado comienza a verse como un socio esencial en ese proceso. De aquí surge el enfoque en instituciones y “buena gobernanza” que domina el mundo de desarrollo internacional hoy en día.

## 3. Relación entre el proyecto de (re)construir “Estados desarrollistas” y la agenda internacional de “buena gobernanza”

Esta sección busca analizar la relación entre la tarea de (re)construir Estados más eficaces y desarrollistas y la agenda internacional de buen gobierno. Empieza delineando algunas de las características clave de los Estados desarrollistas al igual que los elementos básicos de la agenda de buena gobernanza, para luego poder estudiar la relación entre ambos conceptos en base a los rasgos identificados.

### 3.1. Estados desarrollistas en Asia

El nuevo pensamiento detectado dentro de la comunidad internacional desde los 90 sobre la importancia del Estado como promotor del desarrollo se ha basado en gran medida en el reconocimiento de que ha existido una experiencia muy diferente con el Estado intervencionista en varios países asiáticos, especialmente del este. En un período de 30 años, los denominados “tigres asiáticos” (un conjunto de ciudades-Estado y países que incluyen

a Hong Kong, Singapur, Corea del Sur y Taiwán) experimentaron un crecimiento económico acelerado y un cambio socioeconómico radical, transformándose de sociedades agrarias pobres en los años 60 a productores de tecnología punta y bienes de alto valor agregado en los 90. Desde los años 80, los Estados desarrollistas en China y Vietnam también han dirigido un destacable proceso de transformación social. Algunos ejemplos más limitados de desarrollo liderado por el Estado pueden encontrarse en países como Brasil e India.

Tiende a ser más fácil identificar a un Estado desarrollista de manera *ex post*, pero algunas de las características principales de dichos Estados incluyen las siguientes:

- Un liderazgo político que está fuertemente comprometido con objetivos de desarrollo y que sitúa el desarrollo nacional por encima del enriquecimiento personal u otras ganancias políticas a corto plazo.
- Una visión que conecta al Estado y la sociedad a través de alguna forma de “proyecto nacional” compartido.
- Lo que el sociólogo Peter Evans ha identificado como una “autonomía incrustada” (*embedded autonomy*) (Evans 1995): el Estado desarrollista es autónomo en tanto que cuenta con una burocracia racionalizada caracterizada por la meritocracia y la perspectiva de carreras a largo plazo, elementos que hacen a los funcionarios más profesionales e independientes de grupos poderosos que buscan capturar beneficios. Por otro lado, el Estado no puede estar demasiado aislado de la sociedad sin correr el riesgo de separarse en exceso de modo que sea incapaz de detectar y actuar sobre las necesidades sociales. De ahí que debe estar también debidamente “incrustado” en o vinculado a la sociedad.

### 3.2. Buena gobernanza

Al mismo tiempo que se reconoce cada vez más la necesidad de construir Estados más eficaces y capaces (o “desarrollistas”) dentro de la comunidad internacional, desde los 90s, el enfoque central de los donantes tiende a anclarse en el concepto de “gobernanza”, o la forma en que el poder público es ejercido. La preocupación por la gobernanza surge a raíz del impacto negativo que la captura estatal, la búsqueda de rentas (*rent-seeking*) y la débil rendición de cuentas tienen sobre la capacidad del Estado, las instituciones del gobierno y la eficacia del desarrollo. Desde entonces, la agenda de “buena gobernanza” ha generado una oleada de documentos de política y de intervenciones por parte de la comunidad internacional de ayuda al desarrollo.

Los programas de donantes destinados a la buena gobernanza o buen gobierno pueden dividirse en tres categorías generales:

- Capacidad burocrática y estatal (administración pública y fiscal, etc.).
- Rendición de cuentas, agencias reguladoras, e instituciones de supervisión (incluyendo temas relacionados a la democracia, transparencia, participación social, el Estado de derecho, etc.).
- Desempeño (control de la corrupción, provisión de servicios básicos, etc.).

### 3.3. Relación Estados desarrollistas-agenda de buen gobierno

Una de las preguntas fundamentales que surgen dentro del debate internacional es entonces si el Estado desarrollista es compatible con la agenda internacional de “buena gobernanza”. En efecto, el Estado desarrollista y la agenda de buena gobernanza comparten aspectos importantes, y pueden verse como dos caras de una misma moneda. Sin embargo, también son diferentes, lo que puede conllevar a diferencias de prioridades y ciertas tensiones entre ambos conceptos.

El énfasis del paradigma del Estado desarrollista yace en *impulsar el Estado*. Lo esencial es incrementar la capacidad de actuar del Estado y producir resultados. La agenda de buena gobernanza, por su lado, se preocupa más por procesos y reglas que de cierta forma *controlan al Estado*. Cómo se toman las decisiones importa igual (o más) que los resultados obtenidos.

En algunos aspectos, la agenda del Estado desarrollista es menos exigente que la de la buena gobernanza, pero en otros puede serlo más. Es menos exigente en que pueden seguir existiendo bolsas de mala gobernanza (cierto grado de corrupción, falta de democracia, etc.) mientras la gobernanza sea lo suficientemente buena para conseguir resultados. Por otro lado, el concepto del Estado desarrollista es más exigente en que si el Estado ha de jugar un papel sustancial en los esfuerzos de desarrollo, no debe ser debilitado por presiones sociales, sino ser capaz de desarrollar políticas, tomar decisiones, llevarlas a cabo, evaluarlas y ajustarlas (por ejemplo debe poder planificar y construir una carretera sin que la mayoría de los fondos se desvíen en comisiones o sin que el trazado sea decidido exclusivamente por consideraciones políticas).

De aquí que surja la problemática eterna de si el Estado desarrollista es compatible con un Estado que respete los derechos humanos y sea gobernado democráticamente. En la historia

reciente de países en vía de desarrollo, muchos Estados desarrollistas, incluyendo los “tigres asiáticos” al igual que China y Vietnam, se han basado en varias formas de regímenes políticos autoritarios. Desde luego, esto no implica que todos los regímenes autoritarios sean desarrollistas, o que los Estados tengan que ser autoritarios para ser desarrollistas. Ha habido numerosos ejemplos de Estados autoritarios “antidesarrollistas” o no desarrollistas en África, Asia y América Latina. Por otro lado, Brasil, India y Sudáfrica, así como la República de Mauricio y Bostwana, son ejemplos (aunque limitados) que atestiguan que la democratización y una mayor orientación desarrollista del Estado pueden adelantarse de manera conjunta.

No obstante, no cabe duda que la construcción de un Estado desarrollista en un contexto democrático aporta retos especiales que en su mayor parte no se han tenido que afrontar en los casos exitosos asiáticos y de otros lugares. Por un lado, la democracia tiene una tendencia a dispersar el poder y a hacer los procesos de toma de decisiones más lentos, y también vuelve al Estado menos autónomo y menos aislado de las presiones sociales. Además, una mayoría de países en vía de desarrollo que han experimentado un proceso democratizador desde principios de los 80 se encuentra atorada en una transición incompleta. En estos regímenes “híbridos” (que combinan rasgos de autoritarismo y democracia), los líderes políticos confrontan presiones cada vez mayores para generar resultados, pero la capacidad del Estado permanece limitada y los mecanismos de rendición de cuentas son débiles. Esta combinación puede conducir a un desencanto ciudadano y a una mayor

desinstitucionalización de las estructuras democráticas, a la vez que los objetivos de desarrollo no se alcanzan.

### 3.4. “Gobernanza suficientemente buena”

Un nexo importante entre el concepto del Estado desarrollista y la agenda de buen gobierno es el concepto de una “gobernanza suficientemente buena”, acuñado originalmente por Merilee Grindle (2007), profesora de políticas públicas en la Universidad de Harvard. La agenda de una “gobernanza suficientemente buena” recalca las condiciones mínimas de una mejora en gobernanza que son necesarias para posibilitar un mayor desarrollo político, social y económico. Comparada con la agenda de “buena gobernanza”, es menos normativa y más pragmática y adecuada a cada situación. Se preocupa menos por establecer criterios generales (a menudo idealizados) de gobernanza y no asume que “todas las cosas buenas van de la mano” (*all good things go together*).

En cambio, dirige su atención a los pasos siguientes que se pueden dar, tomando en cuenta la situación actual y la estructura de oportunidades políticas de cada país. De esta forma, la agenda de “gobernanza suficientemente buena” une preocupaciones clave del concepto del Estado desarrollista (conseguir resultados de progreso social) y de la agenda de la “buena gobernanza” (procesos y reglas de juego). Sin embargo, este enfoque no aborda la problemática de estándares mínimos (como la rendición de cuentas o el respeto a los derechos humanos) a los que los Estados se han de someter.

La tabla siguiente compara las tres perspectivas.

| Tabla 1. Las agendas del Estado desarrollista, de buena gobernanza y de gobernanza suficientemente buena |  |   |   |
|--|--|---|---|
|  | Estado desarrollista<br>(Evans et al.)   | Buena Gobernanza<br>(Banco Mundial et al.)  | Gobernanza lo bastante buena<br>(Grindle)   |
| <b>Aspecto nuclear</b>   | Énfasis en la capacidad del Estado y en la “autonomía incrustada”- <i>embedded autonomy</i> .  | Énfasis en la transparencia y en la rendición de cuentas.   | Énfasis en las condiciones <i>mínimas</i> para permitir desarrollo económico y político.  |
| <b>Régimen político</b>  | No existe un compromiso normativo con ningún tipo de régimen en particular, aunque muchos Estados desarrollistas “exitosos” sean autoritarios. | Existe un compromiso con la democracia. El fortalecimiento del principio democrático es una preocupación central.   | No hay un compromiso normativo con ningún tipo de régimen en particular. Elementos de regímenes diferentes pueden funcionar por diferentes motivos: hay que potenciar los aspectos que funcionen.                         |
| <b>Legitimidad del Estado</b>  | Derivada de los logros y del desempeño del Estado.   | Derivada de la representación democrática de los intereses mayoritarios y de la protección de los derechos de las minorías basada en reglas y procedimientos. | Diferentes Estados disfrutaban de distintos niveles de legitimidad, según cómo de institucionalizados y capaces sean. La legitimidad no debería verse en términos absolutos y varía incluso dentro de un Estado concreto. |

|   | <b>Estado desarrollista<br/>(Evans et al.)</b>  | <b>Buena Gobernanza<br/>(Banco Mundial et al.)</b>  | <b>Gobernanza lo bastante buena<br/>(Grindle)</b>  |
|---|---|---|--|
| <b>Voluntad política</b>                | Preocupación por las metas nacionales; el compromiso del núcleo del liderazgo es esencial.  | Preocupación por limitaciones efectivas, orientación normativa (legitimidad, derechos humanos, equilibrio macroeconómico).  | Preocupación por el cambio paulatino y progresivo y por cómo los reformadores pueden institucionalizar el cambio – qué alianzas hay que construir y cuáles son las disyuntivas.  |
| <b>Papel del Estado</b>                 | Debería impulsar activamente el desarrollo económico, pero evitar su captura por parte de grupos particulares.  | No hay un acuerdo claro entre sus distintos defensores; debería establecer un marco (Estado de derecho) para los mercados y los actores privados.   | Debería intervenir para producir los bienes públicos centrales, y donde pueda hacerlo bien, pero no debería abordar un amplio abanico de temas y reformas a la vez. Hay que aclarar las prioridades para su intervención. Se puede tolerar cierto nivel de captura estatal en orden a conseguir otros fines. |
| <b>Modelo de representación social</b>  | Excluyente, basado primariamente en una relación cercana con grupos de negocios elegidos. Los trabajadores están controlados.   | Incluyente, subrayando la amplia participación social en la toma de decisiones (en los DELP, por ejemplo).  | Probablemente sea irregular. Algunas áreas pueden ser más inclusivas y otras mucho menos. De nuevo, no hay absolutos morales.  |
| <b>Qué hacer el lunes por la mañana</b> | Promover un liderazgo con visión y comprometido; crear una burocracia meritocrática en las áreas clave, con un fuerte <i>esprit de corps</i> y preocupación por las metas nacionales. | Agenda amplia y ambiciosa recalando múltiples objetivos que han de conseguirse para posibilitar el desarrollo: luchar contra la corrupción, profundizar la democracia, mejorar los sistemas judiciales y la gestión financiera pública. | Ser explícito sobre las disyuntivas y las prioridades donde todo lo bueno no se puede perseguir a la vez; comprender qué está funcionando más que centrarse únicamente en los fallos de la gobernanza; acción a nivel de terreno en las realidades contextualizadas de cada país.                            |

Fuente: Fritz y Rocha Menocal (2006)

#### 4. El papel de la ayuda internacional en fomentar Estados desarrollistas: retos y camino adelante

Uno de los retos más importantes en el mundo del desarrollo hoy en día consiste justamente en avanzar en la dirección de definir y construir Estados lo “suficientemente bien gobernados” en países donde hasta ahora tales Estados continúan siendo débiles, o están más bien ausentes, como en el caso de los denominados “Estados frágiles”. Obviamente, gran parte de los avances en este ámbito, incluyendo el establecimiento de instituciones más eficaces, responsables y representativas, dependerá de las acciones de actores domésticos. Sin embargo, la dimensión externa es importante y puede tener impactos considerables –tanto positivos como negativos– especialmente en los países muy pobres y dependientes de la ayuda.

Aquí surgen un par de preguntas importantes:

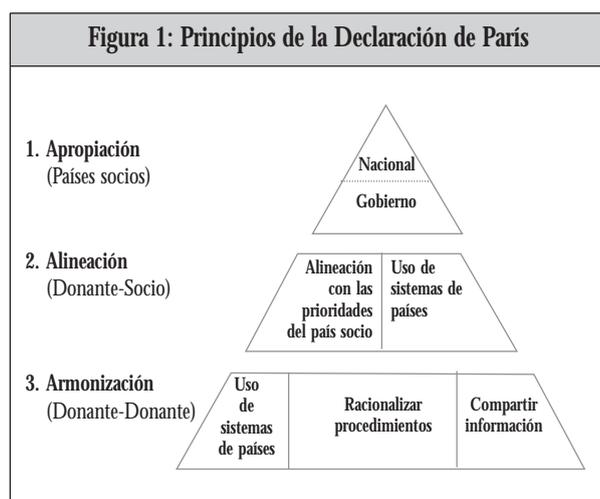
¿Qué tanto ha contribuido la ayuda internacional en la construcción y fortalecimiento de Estados desarrollistas más capaces?

¿Y qué lecciones se pueden extraer de tales esfuerzos para que la práctica de los donantes sea más eficaz?

La ayuda internacional ha contribuido a la promoción de Estados desarrollistas capaces en algunos países (por ejemplo el Plan Marshall en Europa del Este y la ayuda estadounidense a Corea del Sur a partir de los 50s). Sin embargo, en términos generales, los resultados han sido decepcionantes, especialmente para el período desde el final de la Guerra Fría, cuando más donantes comenzaron a dirigir sus programas hacia objetivos más puramente de desarrollo. La cooperación internacio-

nal, y las varias modalidades a través de las que se provee, pueden generar incentivos negativos o perversos, así como consecuencias no deseadas, en los intentos por crear Estados capaces, bien gobernados, eficaces y responsables.

Los debates internacionales reconocen varias debilidades en cómo la ayuda externa interactúa con los Estados que está intentando apoyar. En los últimos años ha surgido un consenso sobre lo que se debe hacer a nivel internacional y nacional para que la cooperación al desarrollo sea más eficaz. El “diagnóstico de París” que subyace a la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda (DP) representa un esfuerzo sin precedentes de controlar la fragmentación que caracteriza el sistema de ayuda al desarrollo hoy y de fomentar el surgimiento de Estados capaces.



Cómo se puede observar en la “pirámide de París” en la figura superior, la DP representa un compromiso por parte de los países que la han firmado de reformar el sistema de ayuda en tres amplias categorías:

- la apropiación o liderazgo de los países receptores sobre la agenda de desarrollo;
- el alineamiento de los donantes con las prioridades y objetivos establecidos por los países socios y un uso cada vez mayor de los sistemas administrativos nacionales (incluyendo una ayuda más programática);
- y acciones más coordinadas, armonizadas y actualizadas entre los múltiples donantes.

La responsabilidad mutua y la gestión por resultados aparecen como dos principios transversales.

La Declaración de París ha conllevado una autorreflexión y una revisión muy útil sobre los esfuerzos para conseguir una ayuda más eficaz. Sin embargo, el avance hacia cambios sustantivos reales sigue siendo muy lento. Varios retos y tensiones aún permanecen en la agenda internacional de desarrollo y tendrán que confrontarse en un futuro. En particular, la construcción de Estados eficaces plantea retos que, por su propia naturaleza, la Declaración de París no puede abordar de manera completa o satisfactoria.

Por otro lado, la construcción de Estados desarrollistas plantea retos que, por su propia naturaleza, la DP no puede abordar de manera completa o satisfactoria. Para empezar, pese a tantos años trabajando en estos temas, continúa habiendo vacíos importantes en el conocimiento y práctica sobre el papel del Estado en el desarrollo. Estos van desde cómo apoyar el desarrollo de la capacidad estatal hasta cómo mejorar la calidad de la gobernanza. Hay una preocupación creciente en la comunidad internacional no sólo sobre “cómo hacer las cosas” (la DP se inscribe en esta categoría), sino también sobre “qué hacer” en primer lugar, lo cual puede ser una pregunta aún más fundamental.

Existe una incertidumbre considerable sobre qué constituye un conjunto de “buenas instituciones” para un país en bajos niveles de desarrollo. Los donantes han tendido a actuar como si hubieran encontrado una respuesta definitiva, pero en realidad aún se sabe muy poco sobre cómo la ayuda puede contribuir a hacer que los Estados “funcionen”, y qué instituciones importan más que otras en distintas etapas del desarrollo. Como han señalado varios estudios y evaluaciones, puede haber una gran distancia entre los objetivos establecidos en las políticas de los donantes y las herramientas concretas para llevarlos a cabo en terreno.

Un segundo reto radica en la “apropiación” por parte de los países receptores de la agenda de desarrollo. Este concepto ha sido reconocido como indispensable, y en efecto como hemos visto representa la cumbre de la pirámide de París. Sin embargo, en una gran parte de países receptores de ayuda este concepto de apropiación está ausente o tiene graves limitaciones que ponen en entredicho su calidad e importancia. Este reto va más allá del marco de París de muchas maneras y no puede ser abordado sin reconocer la naturaleza profundamente política del concepto de apropiación. La auténtica “apropiación por el país”, en términos de la declaración, implica contar con estrategias de desarrollo nacionales que no sean simplemente un listado de las prioridades y objetivos del gobierno, sino que también incorporen los puntos de vista y necesidades de otros

actores sociales relevantes del país. La calidad de las instituciones gubernamentales y la capacidad del Estado son elementos fundamentales para alcanzar esta visión. Lo que está en juego no es nada menos que la creación de instituciones estatales más legítimas, representativas, incluyentes y eficaces y esto no se puede obtener por medio de uno de los 12 indicadores de la DP.

Un tercer desafío radica en el enfoque tecnocrático tan dominante entre los donantes. Los actores internacionales de desarrollo son aún reacios a reconocer la naturaleza política de mucho de su trabajo, y prefieren verse como árbitros neutrales. Esto hace que a menudo se vean sorprendidos –indebidamente– por los resultados menos que positivos que sus intervenciones han producido (por ejemplo las iniciativas de privatización que se convierten más bien en “piratización”; la tendencia de la ayuda a alimentar la corrupción; etc.).

Una conclusión que muchos extraen de los problemas asociados con el enfoque tecnocrático es que los donantes deben volverse más explícitamente políticos en su trabajo e intervenciones. No obstante, lo que esto significa y cómo puede y debe ponerse en práctica continua siendo un tema abierto a debate. Algunos donantes, como el Reino Unido (DFID), Suecia (SIDA), y Holanda, han empezado a incorporar análisis de economía política sobre relaciones de poder para llegar a una comprensión más profunda del contexto en el que operan sus intervenciones. Sin embargo, aún no queda claro cómo las lecciones que surgen de dichos análisis se pueden traducir a la práctica para incrementar la inteligencia política de los donantes y desarrollar programas más eficaces.

En resumen, las experiencias de intervención de los donantes en los países en desarrollo no han abordado adecuadamente el reto de promover instituciones más fuertes, ni de alimentar una fuerte demanda por la rendición de cuentas, a pesar de las intenciones establecidas en sus políticas de desarrollo. Quienes elaboran las políticas de ayuda afrontan la necesidad constante de cuestionarse lo que están haciendo y refinarlo, si buscan promover el surgimiento de Estados desarrollistas donde hacen falta. El camino adelante para mejorar los esfuerzos de los donantes exige poner mayor atención en ofrecer lecciones y opciones extraídas de experiencias reales, más que confiar en soluciones ideales que tienen poco que ver con lo que en la práctica puede realizarse. Ésta, por ejemplo, es una falla fundamental de la agenda de buen gobierno. Como Grindle subraya, exigir “buena gobernanza” puede ser pedir demasiado a Estados débiles, y puede ser imposible de traducir en vías

que capaciten a los países en desarrollo para romper la “trampa de las instituciones débiles” en la que se encuentran. En este sentido, puede ser más útil tomar una “gobernanza suficientemente buena” como concepto inicial sobre el cual basar las políticas de ayuda.

La tarea de construir Estados más eficaces y responsables no es fácil ni obvia. No existen formatos pre-establecidos (*blueprints*). Pero como mínimo, los donantes deben empezar por apoyar, más que abrumar o erosionar, el nacimiento de visiones locales del desarrollo, así como reflexionar más intensamente sobre cómo se pueden animar visiones desarrollistas donde éstas no existen.

### Fuentes consultadas

- Afrobarometer (2006) *Where is Africa Going? Views from Below*. Documento de Trabajo No. 60 (editores: M. Bratton y W. Cho). Cape Town: IDASA.
- Amsden, A. (1989) *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialisation*. Oxford: Oxford University Press.
- Booth, D.; Cammack, D.; Harrigan, J.; Kanyongolo, F.; Mataure, M. y Ngwira, N. (2006) *Drivers of Change and Development in Malawi*. Documento de Trabajo No. 261. Londres: Overseas Development Institute.
- Cammack, D.; Golooba-Mutebi, F.; Kanyongolo, E. y O'Neil, T. (2007) *Neopatrimonial Politics, Decentralisation and Local Government: Ugya and Malawi*. Reporte preparado por ODI para el Consejo de Irish Aid. Londres: Overseas Development Institute.
- Carothers, T. (2006) *Confronting the Weakest Link: Aiding Political Parties in New Democracies*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace
- Chang, H.-J. (2002) *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. Londres: Anthem Press.
- Chesterman, S., Ignatieff, M. y Thakur, R. (eds) (2005) *Making States Work: State Failure and the Crisis of Governance*. Tokyo: United Nations University Press.
- Comisión Europea (2006) *Thematic Evaluation of the EC Support to Good Governance*. Bruselas: EC.
- Comisión para el Africa (2005) *Our Common Interest: Report of the Commission for Africa*. Harmondsworth: Penguin Books.

- Deyo, F. (1987) *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- DFID (2007) *Governance, Development, and Democratic Politics: DFID's Work in Building More Effective States*. Londres: DFID.
- Dickinson, B. (2007) *An Agenda for Collective Action for Improving Governance to Fight Corruption*. Paris: OECD.
- Domínguez, J. y Shifter, M. (eds) (2003) *Constructing Democratic Governance in Latin America*. 2nda edn. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Evans, P. (1998) "Transferable Lessons? Re-examining the Institutional Prerequisites of East Asian Economic Policies", *Journal of Developmental Studies* 34 (6): 66-86.
- Evans, P. (1995) *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Fritz, V. (2007) *State Building: A Comparative Study of Ukraine, Lithuania, Belarus and Russia*. Budapest: Central European University Press.
- Fritz, V. y Rocha Menocal, A. (2006) *(Re)building Developmental States: From Theory to Practice*. Documento de Trabajo No. 274. Londres: Overseas Development Institute.
- Ghani, A., Lockhart, C. y Callaghan, M. (2005) *Closing the Sovereignty Gap: How to Turn Failed States into Capable Ones*. ODI Opinion No. 44. Londres: Overseas Development Institute.
- Grindle, Merilee (1996) *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grindle, M. (2007) "Good Enough Governance Revisited". *Development Policy Review*, vol. 5, no. 5 (Sept):553-572.
- Haggard, S. (1990) *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrialising Countries*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Herbst, J. (2000) *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hirschman, A. (1981) *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Johnson, C. (1982) *MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Khan, Mushtaq (2006) *Governance, Economic Growth and Development since the 1960s: Background Paper for the World Economic and Social Survey 2006*. New York: UNDESA.
- Knack, S. y Rahman, A. (2004) *Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients*. World Bank Policy Research Documento de Trabajo No. 3186. Washington, DC: World Bank.
- Kohli, A. (2004) *State-Directed Development*. Cambridge: Cambridge University Press. Lange, M. y Rueschemeyer, D. (2005) *States and Development: Historical Antecedents of Stagnation and Advance*. New York, NY: Palgrave MacMillan.
- Leftwich, A. (2000) *States of Development: On the Primacy of Politics in Development*. Cambridge: Polity Press.
- Lockwood, M. (2005) *The State They're In: An Agenda for International Action on Overtly in Africa*. Rugby: ITDG Publishing.
- Mann, M. (1986) "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results", en J. A. Hall (ed.), *States in History*. Londres: Basil Blackwell.
- Moore, M. (2007) *How Does Taxation Affect the Quality of Governance?* Documento de Trabajo No. 280. Brighton: Institute of Development Studies at the University of Sussex.
- OECD DAC (2005) "Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability". OECD High-Level Forum, 28 February – 2 March. Paris: OECD.
- Rakner, L., Rocha Menocal, A. y Fritz, V. (2007) "Democratisation's Third Wave and the Challenges of Democratic Deepening: Assessing International Democracy Assistance and Lessons Learned". Report prepared for Irish Aid. Londres: Overseas Development Institute (unpublished).
- Rocha Menocal, A. (2004) "And if There Was No State? Critical Reflections on Bates, Polanyi and Evans on the Role of the State in Promoting Development", *Third World Quarterly* 25 (4): 765-77.
- Rodrik, D. (2004) *Getting Institutions Right*. CESifo DICE Report. Munich: CESifo, February.

- Rotberg, R. (2004) "Strengthening African Leadership: There is Another Way", *Foreign Affairs* 83 (4): 14-18.
- Scott, J. (1998) *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Temple, T. J. (1999) "The Developmental Regime in a Changing World Economy", en M. Woo-Cummings (ed.), *The Developmental State*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Williamson, J. (ed.) (1990) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, DC: Institute for International Economics.
- Woo-Cummings, M. (1999) "Introduction", en M. Woo-Cummings (ed.), *The Developmental State*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- World Bank (2005) *Capacity Building in Africa: An OED Evaluation of World Bank Support*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank (1997) *World Development Report: The State in a Changing World*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank (1993) *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank (1991) *World Development Report: The Challenge of Development*. Oxford: Oxford University Press.



# Los indicadores de gobernanza y la ayuda internacional: utilidades y limitaciones para las políticas de los donantes

Mikel Barreda  
Universitat Oberta de Catalunya

En los últimos años, un nuevo instrumento metodológico ha irrumpido con fuerza en la comunidad del desarrollo: los indicadores de gobernanza. Numerosas organizaciones internacionales se han volcado a elaborar indicadores con el objeto de medir y comparar la gobernanza (o algunos de sus aspectos) por países. Ello hay que situarlo en el reciente “descubrimiento” de la importancia de las instituciones para el desarrollo. A pesar de la popularidad que han alcanzado estos indicadores, han sido fuente de un vivo debate, que ha involucrado tanto a los estudiosos como a los *practitioners* del desarrollo. Uno de los puntos destacados del debate ha sido y sigue siendo el de su utilidad para las políticas de la ayuda.

Este artículo pretende dar cuenta de las principales líneas de este debate y plantear algunos cambios en estos indicadores a fin de mejorar su utilidad y servicio a la comunidad del desarrollo. Para ello, se ofrece, en primer lugar, una panorámica del progresivo interés por la gobernanza y las instituciones en el campo del desarrollo. En este contexto, se examina la profusión de indicadores de gobernanza, dando cuenta de su gran heterogeneidad. A continuación, se analizan los pros y los contras de estos indicadores en lo que atañe a las políticas de ayuda al desarrollo. Finalmente, se presentan algunos retos futuros.

## El (c)reciente interés por la gobernanza en el campo del desarrollo

Hasta hace poco más de una década, la gobernanza y las instituciones eran temas de limitada atención en la comunidad del desarrollo. Hoy, empero, destacar la importancia de ambas cuestiones para promover el crecimiento económico y erradicar la pobreza es algo que prácticamente nadie discute. Las instituciones financieras internacionales, que durante mucho tiempo fueron muy reticentes a considerar los temas institucionales, cambiaron de actitud en la década de los noventa y son en gran medida responsables del lugar privilegiado que ocupa actualmente la gobernanza en la agenda del desarrollo. Un momento crucial en este cambio de posición fue un discurso del presidente del Banco Mundial en 1996, en el que colocaba la corrupción en el centro de la mesa como reto mundial para el desarrollo (Kaufmann, 2003; Arndt y Oman, 2006).

El descubrimiento de la importancia de la gobernanza para el desarrollo es resultado de un conjunto diverso de fenómenos. En especial, cabe destacar tres, que están relacionados. El primero se refiere al fracaso de las políticas del Consenso de Washington, impulsadas por las instituciones financieras

internacionales en las décadas de los ochenta y noventa. Si bien trajeron consigo algunos resultados positivos (por ej., mayor estabilidad macroeconómica) fallaron en lo más importante: generar y mantener un crecimiento económico significativo, capaz de mejorar el nivel de vida de la población. Entre las razones de este fracaso figura el no haber prestado atención a las características institucionales de cada país así como la no inclusión de reformas de gobernanza necesarias para el desarrollo efectivo de estas políticas (de cara, por ej., a proteger los derechos de propiedad o a proporcionar seguridad social). Como muchos economistas han subrayado, el buen funcionamiento de los mercados precisa una buena gobernanza<sup>1</sup>.

Otra destacada explicación se refiere a la ampliación de la agenda del desarrollo gracias a la influencia de dos corrientes teóricas: el neoinstitucionalismo y el paradigma del desarrollo humano. El neoinstitucionalismo resalta la relevancia de las instituciones para el desarrollo de un país, en la medida en que hacen disminuir los costes de transacción. De manera que a mayor desarrollo institucional mejores son las condiciones para el buen funcionamiento del mercado y el crecimiento económico. Numerosos estudios han evidenciado empíricamente la influencia de las instituciones en el desarrollo económico<sup>2</sup>. Asimismo, el paradigma del desarrollo humano, al plantear una concepción integral del desarrollo que va más allá del crecimiento económico, ha introducido nuevos temas de interés. En concreto, la conocida concepción de Amartya Sen (2000) del desarrollo como la capacidad de cada persona para elegir el modo de vida que más valora y desea llevar a cabo conduce a prestar atención, entre otras cuestiones, a las instituciones, en la medida en que favorecen u obstaculizan el ejercicio de tal capacidad. En concreto, la democracia y las libertades políticas propias de ella cumplen un papel decisivo en el camino hacia el desarrollo humano.

Por último, la emergencia de nuevas formas de gobernar o gestionar los asuntos públicos ha avivado el interés por la temática institucional. Se trata de modos de gobernar más cooperativos y horizontales, en los que diferentes actores estatales y no estatales participan en el proceso de toma de decisiones (Mayntz, 2005). El gobierno de la cosa pública ha dejado, pues, de estar exclusivamente en manos del Estado; la sociedad

civil y el sector económico han entrado también en escena. Esta forma de gobernar –que ha recibido el nombre gobernanza– se hace cada vez más presente –y con expresiones muy diversas– en las sociedades actuales: en el sector educativo, en el sistema regulador de un país, en la arquitectura institucional global, etc. (Prats, 2005). El ámbito del desarrollo no ha sido ajeno a esta influencia. Prueba de ello es que cada vez se habla más de la gobernanza de la ayuda al desarrollo, en referencia a la pluralidad de actores e instituciones que intervienen en su gestión. Asimismo, muchos de los instrumentos y políticas de la ayuda se hayan inspirados en un enfoque de gobernanza. Es el caso, por ejemplo, de los proyectos de cooperación dirigidos a fortalecer el tejido social y la participación ciudadana en una localidad o de la aplicación de instrumentos como los planes estratégicos territoriales<sup>3</sup>.

Un indicador claro de este interés cada vez mayor por la gobernanza es el progresivo aumento de los recursos destinados por los donantes a este ámbito. Así, en 1990 un 2,9% del volumen de recursos de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo se canalizaron hacia el sector de “gobierno y sociedad civil”; en 1995 esta cifra se elevó hasta el 3,3%; y en 2006 alcanzó el 8,8%. De modo que en 16 años prácticamente se han triplicado los fondos de la ayuda dirigidos a mejorar la gobernanza de los países del Sur.

A lo largo de este tiempo, la atención a la gobernanza por parte de los donantes ha sido fundamentalmente sectorial, esto es, como un ámbito específico de la ayuda al desarrollo. Los temas abordados presentan variaciones de unos donantes a otros, si bien puede identificarse seis básicos: derechos humanos, instituciones democráticas, sistema de justicia, sociedad civil, administración pública y descentralización. Algunos estudios han evidenciado que la ayuda se ha destinado, sobre todo, hacia el ámbito de la administración pública. Es el caso de un estudio sobre los proyectos de cooperación en gobernanza en la región andina (IIG, 2005). En él se muestran algunas diferencias interesantes entre la cooperación multilateral y la bilateral: mientras que la primera prácticamente se ha focalizado en el sector público, la segunda ha prestado mayor atención a los temas de sociedad civil y derechos humanos (véase tabla 1).

<sup>1</sup> Por ejemplo, Rodrik y Subramanian (2003) destacan la necesidad de instituciones “creadoras”, “reguladoras”, “estabilizadoras” y “legitimadoras” de mercado.

<sup>2</sup> El estudio citado de Rodrik y Subramanian (2003) es uno de ellos. En Jütting (2003) y González (2007) se presentan buena parte de los trabajos académicos más importantes.

<sup>3</sup> Los planes estratégicos territoriales constituyen una herramienta útil para mejorar la gobernanza de un territorio, dado que fomentan la participación y el compromiso entre diferentes actores –públicos y privados– con respecto a objetivos estratégicos de desarrollo territorial.

**Tabla 1. Proyectos de cooperación en gobernanza en la región andina (1995-2005)\* por sectores***En % sobre el volumen total de dinero de cada cooperación*

|                                    | Agencias multilaterales | Agencias bilaterales |
|------------------------------------|-------------------------|----------------------|
| Institucionalidad democrática      | 7                       | 6                    |
| Administración pública             | 67                      | 42                   |
| Sistema de justicia                | 8                       | 2                    |
| Descentralización y gobierno local | 14                      | 4                    |
| Sociedad civil                     | 3                       | 31                   |
| Derechos Humanos                   | 1                       | 15                   |

\* El número de proyectos (340) corresponden a 5 agencias multilaterales y 5 bilaterales.

Fuente: IIG (2005).

Más allá de esta consideración sectorial, en los últimos años cada vez se habla más de la necesidad de atender a la gobernanza como una dimensión transversal u horizontal de todas las iniciativas de cooperación al desarrollo. En este sentido, la gobernanza o alguno de sus componentes figuran como principios prioritarios que deben tenerse presente en las acciones de cooperación. En particular, la Comisión Europea (2004) contempla seis: participación y apropiación nacional; equidad; adecuación organizativa; transparencia y *accountability*; prevención de conflictos; y anticorrupción.

### La proliferación de indicadores de gobernanza

El interés por la temática de la gobernanza ha traído consigo un interés por analizarla y medirla empíricamente. En los últimos

años, hemos asistido a una explosión internacional de indicadores de gobernanza, elaborados por numerosas entidades tanto del sector público como del privado. Se ha estimado que existen unos 140 *sets* de indicadores accesibles, abarcando, en conjunto, miles de indicadores específicos (Arndt y Oman, 2006). Por ello, cada vez hay más iniciativas de guías e inventarios que dan cuenta de dónde encontrar y cómo usar estos indicadores. A modo ilustrativo, la tabla 2 recoge algunos de los indicadores internacionales más utilizados. A ellos acude, concretamente, una de las agencias bilaterales que más ha apostado por la cooperación en gobernanza: DFID. Los más conocidos son los *Governance Indicators* del Instituto del BM, que abarcan una serie de seis indicadores agregados para algo más de 200 países: voz y rendición de cuentas; estabilidad política y ausencia de violencia; efectividad gubernamental; calidad regulatoria; Estado de Derecho; control de la corrupción (Kaufman, 2003).

**Tabla 2. Algunos indicadores internacionales de gobernanza**

| Fuente del indicador                         | Foco relevante                   | Método                                    | Elaborador                 |
|--|----------------------------------|---|----------------------------|
| Aggregate Governance Indicators Dataset      | Gobernanza en sentido amplio     | Indicadores agregados de 37 fuentes       | World Bank Institute       |
| Country Policy and Institutional Assessments | Gestión del sector público       | Panel interno y proceso de revisión       | World Bank                 |
| Corruption Perception Index                  | Corrupción                       | Indicadores agregados de 12 fuentes       | Transparency International |
| Doing Business Indicators                    | Barreras a actividad de negocios | Serie de fuentes (entrevistas, encuestas) | World Bank                 |

| Fuente del indicador             | Foco relevante                                | Método                                    | Elaborador                  |
|----------------------------------|---|---|-----------------------------|
| Investment Climate Assessment    | Barreras a actividad de empresas              | Encuestas a empresas                      | World Bank                  |
| Country Risk Services            | Valoración de riesgo político                 | Valoraciones de expertos de países        | Economist Intelligence Unit |
| International Country Risk Guide | Valoración de riesgo político                 | Panel internacional y proceso de revisión | PRS Group                   |
| World Governance Assessment      | <i>Issues</i> de gobernanza en sentido amplio | Encuesta de expertos nacionales           | ODI y socios                |
| Public Integrity Index           | <i>Issues</i> de corrupción/integridad        | Valoraciones de expertos nacionales       | Global Integrity            |

Fuente: Court (2006).

Como puede imaginarse, una cantidad tan amplia de indicadores va acompañada de una gran heterogeneidad. Esta heterogeneidad atañe sobre todo a tres cuestiones, que están relacionadas: fundamentos conceptuales, tipo de organización y diseño metodológico. En relación con lo primero, el concepto de gobernanza presenta sentidos muy diferentes de unas fuentes a otras. En líneas generales, se pueden identificar tres sentidos: i) como marco institucional conforme al cual se gestiona el poder en una comunidad (es el caso de *Governance Indicators* del Instituto del BM); ii) en un sentido cercano al anterior, pero haciendo hincapié en la participación de otros actores sociales y económicos (además del Estado) en la toma de decisiones (por ej. *World Governance Assessment* de ODI); iii) como sinónimo de gobernabilidad, esto es, la capacidad para tomar y aplicar decisiones necesarias para resolver problemas y conflictos sociales, a partir de determinadas instituciones<sup>4</sup>. Otro de los conceptos que es objeto de interpretaciones muy diversas es el de institución. Por ejemplo, mientras que en unos casos la noción de instituciones se limita al de reglas de juego en otros comprende también las organizaciones (Jüttling, 2003).

Otra de las razones de la disparidad de los indicadores de gobernanza existentes tiene que ver con las organizaciones que los elaboran. Las finalidades de cada organización y los intereses de su público objetivo determinan la selección de indicadores y sus características. Básicamente, se trata de organizaciones de tres tipos: i) del sector privado, cuyos clientes principales son

las empresas, a las que brindan información práctica sobre la gobernanza en tanto que contexto favorable o no para la inversión (por ej. Economist Intelligence Unit o Heritage Foundation); ii) las agencias de la ayuda internacional, que construyen indicadores con propósitos diversos, tales como seleccionar los países o los sectores en los que canalizar la ayuda o evaluar la eficacia de ésta; iii) las universidades y centros de investigación, que elaboran indicadores para mejorar el conocimiento académico en un determinado ámbito (por ej. la universidad de Maryland con su proyecto *POLITY* de medición de la democracia).

Pero es en el plano metodológico dónde se aprecia una mayor heterogeneidad entre los indicadores de gobernanza. De una forma general, puede destacarse dos grandes ejes de distinción de los indicadores:

- **Objetivos *versus* subjetivos.** Los primeros se construyen a partir de datos observables, siendo recolectados y sistematizados a través de ciertos procedimientos estandarizados (por ej., el número de trámites requeridos para establecer un negocio). Los segundos, en cambio, se basan en datos procedentes de percepciones individuales, ya sean del conjunto de la población (por ej., encuestas sobre confianza en las instituciones) o de grupos o personas concretas (por ej. las valoraciones de expertos sobre la garantía de los derechos políticos). La mayoría de los indicadores de gobernanza son subjetivos, sobre

<sup>4</sup> Esta definición de gobernabilidad procede de IIG (2004). El frecuente uso indistinto entre gobernanza y gobernabilidad es resultado de la traducción realizada del término *governance*, aún cuando existe el término *governability* (Prats, 2004). Por ejemplo, en los trabajos del Instituto del BM ese utiliza el término *governabilidad* en castellano, a pesar de que el sentido es estrictamente de gobernanza.

todo, por dos razones: la mayor dificultad para disponer de datos objetivos “creíbles” en los países en desarrollo, y porque los objetivos sólo permiten dar cuenta de la realidad formal (Arndt y Oman, 2006). Hay también indicadores que combinan datos objetivos y subjetivos, como son los que facilitan las agencias calificadoras de riesgo (por ej. Political Risk Services).

Vinculada a esta distinción, se habla también de indicadores de forma y de desempeño. Los primeros informan sobre el tipo de institución existente (por ej., si hay una forma de gobierno presidencial o parlamentaria). Estos indicadores se alimentan de datos objetivos. Los de desempeño dan cuenta del rendimiento institucional (nivel de corrupción, independencia judicial, etc.). Normalmente se construyen a partir de datos subjetivos, aunque no siempre (por ej., el número de dimisiones presidenciales informa del nivel de estabilidad política).

- *Simples versus* compuestos. La diferencia entre ambos radica en que los indicadores sean resultado de la agregación o no de diferentes indicadores. Como se ha indicado antes, la gran mayoría de los existentes son de carácter simple. Entre los agregados figuran los indicadores de gobernanza del Instituto del BM, el índice de percepción de corrupción de Transparencia Internacional, el índice de integridad global realizado por Global Integrity o los recogidos en los informes *The Global Competitiveness Report* del Foro Económico Mundial<sup>5</sup>.

A esta diversidad de indicadores se añaden otros criterios metodológicos referentes a cuestiones más específicas (como el tipo de encuesta y muestreo realizado, el método de agregación aplicado o los valores utilizados en la medición de las variables) que contribuyen a ampliar aún más la heterogeneidad existente. En este contexto, con frecuencia se plantean serias dificultades para poder comparar los indicadores o agregarlos. De hecho, no se dispone de ningún índice general de gobernanza que goce de una mínima aceptación. No ocurre lo mismo con otros conceptos de índole institucional, como los de democracia o Estado de Derecho, que tienen la ventaja de ser más precisos y simples y, por tanto, más fácilmente operacionales.

## Pros y contras de los indicadores de gobernanza para la ayuda al desarrollo

Como se ha mencionado, los indicadores de gobernanza han permitido abordar empíricamente un tema clave de la investigación sobre el desarrollo: la influencia de las instituciones en el crecimiento económico y en las diferencias de renta entre países. Más allá de esta contribución académica, estos indicadores aportan información útil para la toma de decisiones en el ámbito de la ayuda al desarrollo, especialmente en dos sentidos. En primer lugar, los indicadores informan sobre el Estado y la calidad de la gobernanza y sus principales instituciones en diferentes países y a lo largo del tiempo. Esta información aporta un conocimiento estratégico sobre los diferentes países a los que se destina (o se puede destinar) la ayuda al desarrollo. Así, por ejemplo, contribuyen a identificar los puntos críticos y fuertes de la institucionalidad de un país (en términos de eficacia gubernamental, estabilidad política, legitimidad, transparencia, etc.), lo que resulta útil para conocer cuáles son los sectores prioritarios de la ayuda al fortalecimiento institucional.

La información que brindan estos indicadores no sólo es útil en el sector de gobernanza, sino para toda la ayuda en general, habida cuenta de la relevancia que tiene la gobernanza para la eficacia de la ayuda. Diversos estudios académicos han puesto de manifiesto que la eficacia de la ayuda internacional para promover el desarrollo económico depende de las características de los países receptores, especialmente en lo que respecta a la calidad de su gobernanza. Una de las investigaciones más influyentes es la de Burnside y Dollar (2000), en la que se concluye que las políticas de ayuda al desarrollo sólo contribuyen de forma significativa al crecimiento de la renta media por habitante de los países receptores cuando en éstos existe un contexto macroeconómico adecuado y una calidad institucional mínima<sup>6</sup>.

Una segunda utilidad de los indicadores de gobernanza para los donantes es en tanto que condiciones o criterios para asignar la ayuda al desarrollo. Sobre la base de la tesis apuntada de que la buena gobernanza influye positivamente en la eficacia de la ayuda, diversas agencias internacionales acuden a indicadores institucionales a la hora de decidir a qué países destinar

<sup>5</sup> Para más detalle sobre los indicadores agregados y una relación de las principales fuentes internacionales (incluidos los indicadores simples) véase DESA (2007).

<sup>6</sup> A pesar de que esta tesis sobre la eficacia de la ayuda ha tenido una amplia acogida, otras investigaciones han llegado a conclusiones diferentes. Por ejemplo, el trabajo de Knack (2000) muestra cómo la dependencia de un país respecto a la ayuda contribuye a erosionar la calidad de su gobernanza, entre otras razones, porque desincentiva la rendición de cuentas del gobierno ante los ciudadanos y porque fomenta que la capacidad burocrática existente se traslade hacia el sector de la ayuda.

la ayuda. El BM ha sido el principal precursor de esta práctica, de la mano de los *Country Policy and Institutional Assessments*, que incluyen indicadores sobre la calidad de ciertas políticas e instituciones que promueven el crecimiento económico y la reducción de pobreza (por ej. Estado de derecho o derechos de propiedad). Otra iniciativa reciente en esta dirección es el *Millennium Challenge Account* de EEUU, que establece 16 criterios para delimitar los países beneficiarios y de los cuales la mitad corresponde a indicadores de gobernanza (la mayoría procedentes de la serie *Governance Indicators*).

Esta práctica de recurrir a indicadores de gobernanza para seleccionar la ayuda, por más que resulte útil para los donantes, plantea problemas. El más importante es que supone asignar los recursos de la ayuda preferentemente a aquellos países con mejor calidad institucional, países que suelen ser los que cuentan con mejores niveles de desarrollo económico. Por tanto, conforme a estos criterios se excluye de la ayuda a buena parte de los países (con bajos niveles de desarrollo institucional) que más la necesitan (Larrú, 2006). Otro problema que cabe destacar es que este tipo de prácticas pueden erosionar la apropiación de las reformas por parte de los gobiernos nacionales (González, 2007). Esto ocurriría si estos gobiernos percibiesen que, para acceder a la ayuda, deben asumir un recetario de reformas de políticas e instituciones que les viene dado.

A pesar de estas utilidades, es importante tener presente las limitaciones de estos indicadores y las dificultades que plantean para la toma de decisiones sobre las políticas de la ayuda al desarrollo. En particular, conviene destacar tres limitaciones. La primera de ellas es de índole general y se refiere a diversos problemas metodológicos que constriñen la potencialidad de estos instrumentos; concretamente los siguientes:

- Problemas para realizar comparaciones a lo largo del tiempo. Por un lado, en la mayoría de los indicadores las series temporales disponibles son reducidas. Por otro, la introducción, en algunos casos, de cambios de unos a años a otros en la metodología de elaboración de los indicadores merma la comparación diacrónica. Es el caso del índice de percepción de corrupción de Transparencia Internacional. A pesar de que esta entidad advierte que este indicador no puede ser visto como una medida de la progresión de cada país en la lucha contra la corrupción,

con frecuencia no se hace así. La insuficiencia de datos longitudinales constituye una restricción importante en el ámbito de la gobernanza, habida cuenta de que la eficacia de las intervenciones en este ámbito se sitúan a medio y, sobre todo, a largo plazo (Bossuyt, 2001).

- Problemas para establecer comparaciones entre países. Aparte de las dificultades para comparar indicadores que miden un mismo concepto pero sobre la base de criterios metodológicos diferentes, un mismo indicador puede afrontar limitaciones a la hora de comparar países. Por ejemplo, los *Governance Indicators* del Instituto del BM no pueden ser utilizados, como dice Kaufmann (2003: 4), para realizar “carreras de caballos” de gobernanza entre países, dado que, al nivel de país, los márgenes de error, en general, no son pequeños<sup>7</sup>.

Sesgos introducidos por las percepciones. Este problema afecta, sobre todo, a los indicadores procedentes de valoraciones de expertos, como los de riesgo político de Economist Intelligence Unit o los de garantía de derechos y libertades de Freedom House. Una expresión de estos sesgos es realizar la valoración sobre la base de prejuicios y que hacen ver ciertas disfunciones institucionales como algo “propio”, “natural” del país.

Con frecuencia, se hacen públicos los indicadores agregados sin dar información sobre los diferentes indicadores que los componen. De este modo, el gobierno de un país que ha obtenido una puntuación baja en estos indicadores agregados no dispone de información suficiente respecto a cuáles son los puntos más críticos, lo que sería de gran ayuda en el proceso de mejora de la gobernanza (Arndt y Oman, 2006). Una de las iniciativas que más ha sido criticada por falta de transparencia es la de los *Country Policy and Institutions Assessments* del BM. No obstante, en 2006 el BM empezó a difundir las puntuaciones de los distintos indicadores de esta serie.

Otra limitación importante de los indicadores de gobernanza es que, por lo general, no sirven para extraer recomendaciones respecto al diseño e implementación de las políticas de los donantes en materia de desarrollo institucional. Una asesoría sobre las políticas más pertinentes requiere información específica sobre las características de la gobernanza en el país y el entorno en el que opera; información referente, por ejemplo,

<sup>7</sup> En este caso, la comparación entre países debe hacerse de forma más general, sobre la base de unos intervalos de confianza estadística para la puntuación de cada país en cada uno de los indicadores.

al mapa de actores estratégicos, los principales intereses en liza y los equilibrios de poder existentes. Y este tipo de información no la facilitan los indicadores de gobernanza o, si lo hacen, es de forma bastante parcial. Asimismo, la mayoría de los indicadores disponibles son –como se ha señalado– de desempeño, que informan sobre el buen o mal rendimiento institucional en un ámbito, pero no sobre si ciertos diseños institucionales son más o menos eficaces. Esto restringe notablemente su utilidad a la hora de tomar decisiones respecto a qué políticas o reformas deben impulsarse.

Finalmente, aunque las instituciones informales constituyen un tema importante en el estudio de la gobernanza –y, por ende, en el estudio del desarrollo–, son escasos los indicadores que se ocupan expresamente de analizarlas. Basta dar un vistazo a los indicadores de índole política para darse cuenta de ello: se cuenta con numerosos indicadores de instituciones formales (tipo de sistema electoral, forma de gobierno, fragmentación y polarización del sistema de partidos, etc.) pero muy pocos sobre las instituciones informales (como el clientelismo), que desempeñan un papel crucial en la mayoría de los países en desarrollo. Además, a menudo los pocos indicadores disponibles no miden propiamente instituciones informales, sino otras cuestiones relacionadas; tales como debilidades de las instituciones formales (por ej. la fragilidad del control del legislativo al ejecutivo) o comportamientos ilegales que constituyen episodios ocasionales, sin que estén institucionalizados<sup>8</sup>.

Estas dos últimas limitaciones de los indicadores de gobernanza tienen un origen común: la generalidad que caracteriza a la gran mayoría de estos indicadores. Están elaborados con la pretensión de ofrecer una visión rápida y global de diferentes aspectos de la gobernanza en distintos países y momentos, lo que facilita la comparación. Pero no se puede pedir que den mucho más de sí. Si se necesita información precisa sobre las características y el rendimiento de la gobernanza en un país u otro ámbito geográfico se debe pensar en otras alternativas. Básicamente, hay dos opciones, que son complementarias. La primera es elaborar indicadores específicos (*ad hoc*) para el objeto de estudio. En los últimos años, han emergido diversas iniciativas en este sentido, auspiciadas por la cooperación internacional. Iniciativas como la construcción de indicadores para analizar la gobernanza local en un determinado país.

La segunda alternativa consiste en recurrir a otros instrumentos metodológicos. Los más utilizados para examinar la gobernanza son el análisis documental, las entrevistas en profundidad, los grupos focales y las encuestas. A partir de los indicadores de gobernanza y de algunos de estos instrumentos complementarios se han generados dos tipos de estudios. Por un lado, se encuentran los “diagnósticos institucionales” o “diagnósticos de gobernanza”, que examinan en profundidad las características y el desempeño de las principales instituciones de un país o de un ámbito institucional concreto (por ej. la administración pública o las agencias reguladoras). Para ello, recurren tanto a fuentes de información secundarias (entre las que están los indicadores) como primarias (encuestas, entrevistas en terreno, etc.). Este análisis detallado tiene aplicaciones prácticas para la toma de decisiones. Por ejemplo, puede ayudar a identificar “islas de excelencia” en el sector público, a partir de las cuales se puede impulsar políticas de cooperación más efectivas.

Por otro lado, figuran los “perfiles institucionales” o “perfiles de gobernanza”, que se diferencian de los “diagnósticos” fundamentalmente en dos aspectos: (1) su menor nivel de profundidad en el análisis institucional (se nutren normalmente de fuentes secundarias); (2) su menor utilidad práctica para la toma de decisiones. A este respecto, los perfiles de gobernanza se limitan, normalmente, a identificar algunas oportunidades y líneas generales de acción.

### Algunos retos de cara al futuro

Como se ha puesto de manifiesto, en los últimos años ha tenido lugar una eclosión de indicadores de gobernanza. Ello ha permitido mejorar el conocimiento de la gobernanza y su vinculación con el desarrollo, así como aportar información práctica para la toma de decisiones. No obstante, los indicadores disponibles aquejan importantes limitaciones (falta de información fiable y comparable, sesgos, problemas de transparencia, etc.). Subsanan estas deficiencias es clave para seguir progresando en la empresa de medir la gobernanza. Un paso básico en esta dirección es fomentar la revisión pública, transparente de los indicadores existentes a cargo de especialistas. Tanto la academia como la ayuda al desarrollo cumplen una función fundamental a este respecto. Así, últimamente se ha publicado

<sup>8</sup> Sobre el concepto de institución informal y su distinción de otros conceptos con los que suele ser confundido véase Helmke y Levitsky (2004). Sobre la importancia de estas instituciones y su influencia en el desarrollo (en concreto, el de América Latina) véase Barreda (2006).

un número considerable de artículos académicos en los que se discute la metodología de diferentes *sets* de indicadores de gobernanza (como los *Doing Business Indicators*) y los donantes han promovido diversas iniciativas para revisar y evaluar la eficacia de la ayuda (por ej., el grupo de trabajo del CAD en torno a esta cuestión).

Además de resolver los problemas señalados de los indicadores, es importante que éstos se vayan ajustando a las nuevas necesidades de conocimiento en materia de gobernanza e instituciones que tiene hoy la ayuda al desarrollo. Especialmente, cabe destacar tres nuevas necesidades de información, que exigen cambios de orientación a la hora de diseñar los indicadores.

En primer lugar, la ayuda internacional precisa cada vez más disponer de indicadores de gobernanza que estén desagregados territorialmente, de tal forma que no sólo cuente con información a nivel de país, sino de áreas geográficas más específicas, tales como los municipios o las ciudades-región. Este tipo de información es particularmente necesaria para orientar las acciones en pro de la descentralización y el fortalecimiento de gobiernos subnacionales, así como para las acciones dirigidas a generar desarrollo económico y tejido empresarial local, temas que están ganando terreno en la agenda de la ayuda.

Como se ha comentado, la atención a la gobernanza por parte de los donantes ha sido fundamentalmente sectorial, esto es, como un área específica de la ayuda al desarrollo. Cada vez se habla más de la necesidad de contemplar la gobernanza en un sentido transversal de todas las iniciativas de ayuda al desarrollo. En este sentido, la gobernanza o alguno de sus aspectos o dimensiones (participación, transparencia, etc.) se han introducido como principios horizontales prioritarios en los planes y estrategias de cooperación de muchos donantes. Los esfuerzos que se han realizado para discutir y elaborar indicadores transversales son, en general, limitados. Por ello, se deben potenciar iniciativas para discutir y refinar indicadores de este tipo.

Finalmente, en los últimos años, se ha extendido en los países donantes una preocupación y compromiso por mejorar la eficacia de la ayuda al desarrollo. Uno de los temas más destacados es el de la responsabilidad de la gobernanza de la ayuda. Cuestiones como los intereses particulares de cada donante, el grado de coherencia entre sus políticas de cooperación, las relaciones de competencia con otros donantes o los problemas a la hora de armonizar sus respectivos objetivos y estrategias resultan clave para el progreso o el estancamiento de las polí-

ticas de los donantes. Disponer de indicadores que informen de todas estas cuestiones de la estructura de la gobernanza de la ayuda resulta fundamental para mejorar la eficacia de la ayuda.

## Referencias

- Arndt, C. y Oman, C. (2006): "Uses and Abuses of Governance Indicators". OCDE, en: [www.oecd.org/document/25/0,3343,en\\_2649\\_33935\\_37081881\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/25/0,3343,en_2649_33935_37081881_1_1_1_1,00.html).
- Barreda, M. (2006): "Instituciones democráticas y desarrollo en América Latina: la impronta de la desigualdad y la informalidad", en: Aromando, J. (ed.): *El desafío de la globalización en América Latina: claves para una interpretación*. Buenos Aires: Jorge Baudino Editores.
- Bossuyt, J. (2001): "Mainstreaming institutional development: why is it important and how can it be done?". Base de datos ELDIS, Paper, en: [www.eldis.org/static/DOC18221.htm](http://www.eldis.org/static/DOC18221.htm).
- Burnside, C. y Dollar, D. (2000): "Aid, Policies and Growth". Banco Mundial, Policy Research Department Working Paper, nº 1777, en: [www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1700series/wps1777/wps1777.pdf](http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1700series/wps1777/wps1777.pdf)
- Comisión Europea (CE) (2004). "Handbook on promoting good governance in EC development and co-operation", en: [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/pdf/theses-gg-handbook\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/pdf/theses-gg-handbook_en.pdf).
- Court, J. (2006): "Governance and aid effectiveness: Has the White Paper got it right?". Overseas Development Institute, Artículo de opinión, en [www.odi.org.uk/publications/opinions/73\\_governance\\_aid.pdf](http://www.odi.org.uk/publications/opinions/73_governance_aid.pdf)
- Department of Economic and Social Affairs (DESA) (2007): "Public Governance Indicators: A Literature Review". DESA, Naciones Unidas, en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN027075.pdf>
- González, M. (2007): "¿Ser como Dinamarca? Una revisión de los debates sobre gobernanza y ayuda al desarrollo". Hegoa, Working Paper, nº 42.

Helmke, G. y Levitsky, S. (2004): "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda", en: *Perspectives on Politics*, n° 4, pp. 725-740.

Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya (IIG) (2004): *Perfil de gobernabilidad de la República de Bolivia*. Buenos Aires: BID-IIG.

Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya (IIG) (2005): *Estrategia catalana de cooperación en gobernabilidad en la región andina*. Informe para la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo, mimeo.

Jütting, J. (2003): "Institutions and Development: A Critical Review". OCDE Development Centre, Working Paper, n° 210, en: [www.oecd.org/dataoecd/19/63/4536968.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/19/63/4536968.pdf).

Kaufmann, D. (2003): "Replanteando Gobernabilidad. Las Lecciones Empíricas desafían a los Convencionalismos", Banco Mundial, Paper, en: [www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/rethink\\_gov-e.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/rethink_gov-e.pdf).

Knack, S. (2000): "Aid Dependence and the Quality of Governance", Banco Mundial, Policy Research Working Paper, n° 2396.

Larrú, J. M. (2006): "Ayuda al desarrollo y fortalecimiento institucional en los países de renta media: sugerencias para España", en: *Instituciones y Desarrollo*, n° 17, en: [www.iigov.org/id/article.drt?edi=305110&art=305167](http://www.iigov.org/id/article.drt?edi=305110&art=305167)

Mayntz, R. (2005): "Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza", en: Cerrillo, A. (ed.): *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP-IIG, pp. 83-98.

Prats, J. (2004): "Gobernabilidad para el desarrollo. Propuesta de un marco conceptual y analítico", en: Binetti, C. y Carrillo, F. (eds.): *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*. Colombia: BID-UE, pp. 3-34.

Prats, J. (2005): *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*. Madrid: INAP-IIG.

Rodrik, D. y Subramanian, A. (2003): "La primacía de las instituciones (y lo que implica)", en: *Finanzas & Desarrollo*, junio, pp. 31-34.

Sen, A. (1999): *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Planeta.



# La agenda de la gobernanza en la cooperación de la UE

Jokin Alberdi Bidaguren\*

Miembro de HEGOA y profesor de Derecho Constitucional en la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)

## I. La gobernanza en la agenda del desarrollo y la cooperación internacional

En las últimas dos décadas el concepto de gobernanza ha irrumpido en los debates sobre la democracia y desarrollo, y es uno de los temas más destacados en la agenda de los donantes internacionales. Existe una enorme confusión en torno al término gobernanza. Además de terminológica (no hay quién se aclare entre el buen gobierno, la buena gobernanza, la gobernabilidad, el mal gobierno...), la confusión alcanza también a sus contenidos.

La gobernanza como un ámbito de acción de las iniciativas de desarrollo y cooperación internacional puede ser concebida de diferentes formas. Según sea la concepción del desarrollo y la cooperación de la que se parta, la gobernanza puede ser entendida de una u otra manera (Graña, 2005; Hyden y Court, 2004; González Martín, 2006).

En relación con el desarrollo, la gobernanza puede estar asociada con la efectividad mínima del Estado para cohesionar una sociedad que sea capaz de realizar los ajustes económicos pertinentes, pero también hace referencia a la necesidad de

una sociedad fuerte, democrática y participativa, que articule autoridades políticas eficaces y legítimas. Tradicionalmente, estos han sido los dos enfoques sobre la gobernanza en su relación con el desarrollo: el pensamiento neo-institucional que parte de la tesis de que el avance del mercado y el crecimiento económico llegará a través del perfeccionamiento institucional del Estado (North, 1990), y una visión más alternativa fundamentada en las ideas del desarrollo humano, que mantiene que la gobernanza tiene más que ver con la participación, la descentralización en la toma de decisiones y, en definitiva, con la redistribución del poder (PNUD, 2002).

En cualquiera de los casos, más allá de este debate sobre la gobernanza como instrumento para el perfeccionamiento institucional o de la gobernanza democrática, como objetivo de desarrollo, a este concepto también se le relaciona con las condiciones que los donantes imponen o “sugieren” a los países socios para continuar recibiendo ayudas y formar parte de las asociaciones estratégicas que se proponen.

En concreto, en tanto que los Estados o situaciones frágiles se perciben como una amenaza para la seguridad global, en los últimos tiempos, los actores de la cooperación están especial-

---

\* Este trabajo ha sido posible a un proyecto de investigación financiado por esta Universidad (EHU 06/43) y se integra dentro del grupo consolidado de investigación en derechos fundamentales y Unión Europea del Sistema Universitario Vasco (IT-448-07).

mente sensibilizados respecto a la gobernanza en contextos de transiciones democráticas y/o conflicto. Desde la ayuda internacional, la gobernanza se suele entender cómo aquel modelo de gestión estatal que los actores de la cooperación sugieren a los Países en Vías de Desarrollo (PVD), especialmente a los más inestables política y económicamente.

Más recientemente, la buena gobernanza, también, se ha convertido en un requisito previo para que la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) sea efectiva en su objetivo de reducir la pobreza. Los principios recogidos en la Declaración de París, en tanto que no han alterado sustancialmente el esquema en el que los donantes continúan imponiendo sus prioridades y consideraciones a los gobiernos socios, se han convertido en una nueva forma de condicionalidad que, precisamente, contradice esos principios de apropiación democrática de los procesos de desarrollo por parte de los gobiernos de los PVD y de gestión adecuada de la AOD orientada a resultados concretos que se propugnan en esa misma Declaración (Comité Internacional OSC, 2008).

Si bien algunos autores mantienen que este tipo de asistencia y condicionalidad política están contribuyendo de manera positiva a las reformas políticas en los PVD (Isham, Kaufmann y Pritchett, 1997; Goldsmith, 2001; Dunning, 2004), otros se han mostrado más cautos y han cuestionado esta relación, sugiriendo la conveniencia de nuevas modalidades y medidas de condicionalidad positiva, que favorecieran a los gobiernos comprometidos con las reformas políticas y la buena gobernanza, y a aquellos que se apropiaran de sus procesos de desarrollo (Nelson y Eglington, 1992; Santiso, 2001).

Desde posiciones próximas a las anteriores, también se ha advertido que la condicionalidad negativa (sanciones, embargos, reducción de la ayuda...) solo ha tenido efecto en las democracias de baja calidad y no en los gobiernos autoritarios, que son precisamente los que más necesitan variar su situación en términos de derechos humanos, democracia y gobernanza (Mayall, 2000). Es por esta razón por lo que, en los últimos tiempos, la agenda internacional también se está centrando en cómo se puede promover el desarrollo a través de la AOD en estos contextos de falta de democracia.

Una última corriente, más crítica, insiste en el efecto perverso (o *moral hazard*) de la ayuda internacional en los procesos de democratización y reforzamiento institucional. Entre esos efectos perversos se subrayan la promoción de la corrupción por parte de los donantes y la alta dependencia de los gobiernos asistidos (Hanlon, 2002) y la instauración de “democracias excluyentes” y Estados carentes de legitimidad que permiten cierta competencia política, pero que son incapaces de responder a las demandas económicas y sociales de una mayoría de la población que sigue excluida del proceso de toma de decisiones (Abrahamson, 2001). En definitiva, desde estas posiciones, la promoción de la gobernanza se concibe como una excusa para inmiscuirse en la soberanía de los Estados poscoloniales, y en un complemento de la liberalización económica y la expansión mundial de la economía de mercado.

Este trabajo trata de recoger la evolución del concepto y la agenda de la Unión Europea en la promoción de la gobernanza en terceros países. Además de analizar de forma muy resumida la evolución y los principales mecanismos de la gobernanza como política sectorial de la cooperación comunitaria para el desarrollo, se tratará de relacionar este concepto con la promoción de los derechos humanos y la democracia de la UE, con la estrategia de la UE ante los Estados frágiles, y con la agenda comunitaria de la lucha contra la pobreza y la eficacia de la ayuda. En la parte final, se valorará la eficacia de la promoción de la gobernanza de la Cooperación de la UE, y si esta aporta algún elemento novedoso y/o alternativo a los enfoques y discusiones teóricas sobre la gobernanza.

## 2. La gobernanza como política sectorial de la cooperación comunitaria al desarrollo

Antes de desarrollar esta cuestión, hay que señalar que mientras la UE exige la ratificación y el cumplimiento de los derechos humanos y unos mínimos estándares de democracia y buen gobierno a sus países socios, la Comunidad Europea no ha ratificado los principales instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos, ni tampoco parece capaz, a nivel interno, de hacer frente a su fuerte déficit democrático y algunos problemas serios relacionados con su gobernanza.<sup>1</sup> Sin embargo, esto no ha sido óbice para que las instituciones

<sup>1</sup> La Unión, a diferencia de los Estados miembros, al carecer de personalidad jurídica plena para firmar tratados internacionales, no ha ratificado los principales tratados del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. La falta de control popular en la toma de decisiones, el cuestionamiento del principio de igualdad política, la escasa participación electoral en las elecciones al Parlamento Europeo y su peculiar estructura institucional que se debate entre el federalismo y el intergubernamentalismo evidencian ese alto déficit democrático interno. Además, a finales de la década anterior la Unión tuvo que hacer frente a diferentes escándalos de gobernanza, que incluso afectaron a la misma gestión del presupuesto destinado a la ayuda internacional.

comunitarias hayan ido articulando una política de acción exterior que promoviera estos objetivos entre sus países socios.

La cooperación política europea con terceros países siempre estuvo presente en la agenda de los Estados miembros de la Unión, sin embargo no ha ocupado un lugar destacado en la agenda comunitaria hasta la institucionalización de la política comunitaria de cooperación al desarrollo.

Si bien, anteriormente existían numerosos instrumentos e iniciativas de cooperación al desarrollo, se puede afirmar que no es hasta el inicio del nuevo milenio cuando se comienza a articular una verdadera política comunitaria de Cooperación al Desarrollo (Consejo UE: 2000, Sesión nº 2304). Tras la reforma de la Comisión en 1999, se produjo una importante transformación del modelo institucional de la cooperación comunitaria. La toma de decisiones a través del procedimiento de codecisión y el consecuente incremento del papel del Parlamento Europeo, los cambios sobre la formación encargada de estos asuntos en el Consejo de la UE (se suprime el Consejo de Desarrollo y las funciones de cooperación son asignadas al Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores –CAGRE–), la nueva distribución de funciones entre la Dirección General de Desarrollo (DG DEV) y la DG de Relaciones Exteriores (DG RELEX) en el seno de la Comisión, y, especialmente, la creación de EuropeAid y la desconcentración y fortalecimiento de la ayuda a las Delegaciones en los países en Desarrollo, parecen estar facilitando el camino hacia la comunitarización de la AOD europea (Alberdi, 2007).

Esta incipiente política comunitaria de Desarrollo hacia terceros países se reformula a través de una nueva Declaración Conjunta que ha venido a denominarse el “Consenso Europeo” (European Consensus on Development, 2005), que fija las nuevas directrices de la política comunitaria de cooperación al desarrollo, y su adaptación a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la Lucha contra la Pobreza.

Es a partir de este contexto, donde en los últimos años, se ha ido fraguando poco a poco una estrategia comunitaria de apoyo a transiciones democráticas y de promoción de los derechos humanos en terceros países, que posteriormente ha incluido la gobernanza como parte de su política de desarrollo. De facto, en multitud de ocasiones, las acciones de promoción de los derechos humanos, de la democratización, de la prevención de conflictos, de la acción humanitaria se entrecruzan con las acciones de gobernanza, estableciendo sinergias que imposibilitan la distinción entre ellas.

A pesar de que en los últimos años se están sentando las bases de un enfoque armonizado, hay que destacar que, en los debates internos de la Unión Europea, la gobernanza ha estado sujeta a las confusiones terminológicas y a los mismos vaivenes y debates conceptuales que han tenido lugar entre los principales actores de la cooperación internacional. En las siguientes páginas se trata de arrojar algo de luz al respecto.

## 2.1. La evolución de la UE en la promoción de los derechos humanos, la democracia y la buena gobernanza

En la medida que la Comunidad Económica Europea (CEE) era un proyecto de integración económica, los objetivos de la promoción de los derechos humanos y los apoyos a la democratización y al buen gobierno de terceros países eran cuestiones puntuales y marginales dentro de la acción exterior de las instituciones comunitarias. Además, en los años anteriores al fin de la Guerra fría, la condicionalidad para recibir ayudas o facilidades financieras y comerciales de la CEE no estaba determinada por el hecho de respetar los derechos humanos o dotarse de un sistema político democrático, sino más bien por la condición de aliado estratégico y el consecuente posicionamiento favorable hacia el Bloque del oeste.

Las sucesivas oleadas democratizadoras, primero en los países del Sur de Europa a finales de los 70, después en América Latina y Filipinas en el inicio de los 80, y posteriormente en el África Subsahariana en los 90 que, junto al propio avance del proceso de integración europea, posibilitaron que, de forma paulatina, se fuera conformando una estrategia comunitaria de apoyo a los procesos de transición democrática y al respeto de los derechos humanos de sus países socios.

Si bien en el Tratado de Roma por el que se constituyen las Comunidades Europeas (1957), se señalaba que la libertad, la democracia, y el respeto por el imperio de la ley y los derechos y libertades fundamentales eran principios básicos del proyecto de integración europea, no va a ser hasta el año 1993, con la firma del Tratado de Maastricht, que la Unión incorpora la promoción de la democracia y los derechos humanos como objetivo de su política exterior y de seguridad común (PESC) y de su política de cooperación al desarrollo (Candela, 2006). Las primeras acciones conjuntas se llevarán a cabo en Sudáfrica, Rusia y Palestina, y se iniciará una línea de trabajo en torno a las misiones de observación electoral.

El convencimiento de los principales actores internacionales de que para avanzar en el desarrollo económico de los PVD

era necesario profundizar en la democracia y el buen gobierno<sup>2</sup>, llevó a que muchos de los donantes, entre ellos la Comunidad Europea, optaran por apoyar a los gobiernos democráticos frente a los autoritarios. Las instituciones comunitarias llevaron a cabo las primeras declaraciones y programas de apoyo a procesos de democratización y pacificación, pero también tomaron las primeras medidas coercitivas.<sup>3</sup>

Con la transformación de los países del Este de Europa y la explosión de las transiciones democráticas en el África al Sur del Sahara, se produce un aumento de las iniciativas de asistencia democrática, en este caso vinculadas a la promoción de la economía de mercado en los antiguos países de la órbita soviética (programa PHARE)<sup>4</sup>, y a la necesidad de actuar en el continente africano<sup>5</sup>. Sin embargo, y en comparación con otros actores de la cooperación internacional, se puede afirmar que la UE inició tardíamente su política de promoción de los derechos humanos y la democracia y, más aún, del buen gobierno.

Algunos Estados miembros de la UE (Gran Bretaña, Francia y Alemania) comenzaron a incorporar la ortodoxia de la promoción del buen gobierno y las instituciones fuertes para garantizar el libre mercado en los primeros años 90. Aunque no es hasta la revisión de los acuerdos de Lomé en 1995, cuando la Comunidad Europea incluye los objetivos del Buen Gobierno (reforma de la administración pública y la gestión responsable de los recursos principalmente) reservándose así cierto margen de discrecionalidad para imponer algunas medidas a aquellos países ACP que no cumplieran con esos objetivos. En definitiva, el buen gobierno es concebido principalmente como un instrumento de condicionalidad política, que se concreta a través de la cláusula de derechos humanos, y que se impone a todos los acuerdos de asociación y cooperación que la UE lleva a cabo con terceros países.

Estas cláusulas de promoción de la democracia y fortalecimiento del buen gobierno en los acuerdos UE-ACP, y la discrepancia en torno a los objetivos de la promoción de la gobernanza fueron causa de tensión entre las instituciones comunitarias y aquellos países miembros de la UE que habían optado por la ortodoxia neoinstitucionalista.

Fue en la Comunicación de la Comisión –COM (1998) 146– y en la posteriormente aprobada Posición Común en Política Exterior ratificada por el Consejo referida al caso de África (General Affairs Council 25/06/2001) donde se hicieron operativos estos conceptos de Derechos Humanos, Democracia y Buen Gobierno. La legitimidad, la legalidad y la efectividad<sup>6</sup> se convierten así en los principales principios democráticos que la Unión debería promover fuera de sus fronteras. La gobernanza democrática/buen gobierno se alcanza en tanto se consiguen democracias formales, gobiernos legítimos y efectivos y se controla la corrupción.

En cierta medida, las instituciones comunitarias incorporaban matices a la definición y a las prácticas de fomento del buen gobierno promovidas desde el Banco Mundial y secundadas por un buen número de los actores internacionales. Si bien, los principios señalados no difieren excesivamente de los impulsados por otros agentes donantes, la Unión deja en un segundo plano el tema de la efectividad del Estado en la gestión económica. Aquellas declaraciones iniciales de algunos Estados miembros que aludían a la promoción de las economías de mercado fueron superadas a partir de esta COM (1998) 146, y parece ser que otros enfoques más alternativos sobre la gobernanza ganan algo de terreno, aunque, también es cierto que en los últimos tiempos, se constata cierta tendencia a que estos enfoques confluyan en los objetivos de lucha contra la pobreza y eficacia de la AOD.

<sup>2</sup> Esta idea tomó cuerpo a partir de los debates propiciados por el Banco Mundial en torno al mal gobierno en los países del África Subsahariana y su efecto negativo en las reformas económicas (WB, 1989). Posteriormente, la condicionalidad de la AOD a las reformas políticas con el fin de garantizar un mayor éxito de las Políticas de Ajuste Estructural se reconoce como una práctica adecuada en el Consenso de Santiago de 1998

<sup>3</sup> La UE apoyó la transición democrática chilena, los procesos de paz en América Central y a los países del Este en su transición hacia la democracia y la economía de mercado. También se gestó la cláusula de derechos humanos en el acuerdo de Lomé III. En cuanto a las medidas punitivas destacan la retirada de la firma de protocolos financieros con Turquía e Israel, la prohibición de algunas importaciones y limitación de las inversiones en Sudáfrica y el embargo de armas y sanciones en China tras la masacre de Tiananmen.

<sup>4</sup> La Unión Europea planteó la democratización de los países del Este en tres fases. Una primera en la que se apoyarían las reformas político-económicas, una segunda donde se irían estableciendo diferentes modalidades de ayuda y asociación, y una tercera en la que se negociaría la adhesión a la UE.

<sup>5</sup> Para el caso del África Subsahariana destacar la SEC (96) 332. The EU and the issue of conflicts in Africa: peace-building, conflict prevention and beyond. y Review of the Common Position on human rights, democratic principles, the rule of law and good governance in Africa Luxembourg, 25 June 2001 - General Affairs Council: Ver: [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/human\\_rights/doc/gac\\_africa06\\_01.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/gac_africa06_01.htm)

<sup>6</sup> La legitimidad se limita a la celebración de las elecciones libres, mientras que la legalidad se refiere a la existencia de un Estado de Derecho y del imperio de la ley, y la efectividad se asocia con la promoción de los derechos fundamentales, la independencia de los poderes legislativo y judicial, la descentralización institucional, los sistemas políticos libres y la transparencia e integridad de las instituciones.

## 2.2. La UE y la promoción de la gobernanza en los Estados frágiles y fallidos

Es en este punto en el que el contenido y significado de la gobernanza parece que cambia para las instituciones comunitarias. El buen gobierno deja de concebirse exclusivamente como una pieza imprescindible para el funcionamiento mínimo de los Estados que garanticen el libre mercado y la correcta aplicación de las políticas de ajuste estructural, y pasa a asociarse más con la problemática de los Estados frágiles y fallidos y sus modelos de gestión estatal.

Con las reformas de los Tratados Constitutivos de la Unión (Ámsterdam, 1999) y Niza (2001) se destacan los derechos humanos como un objetivo transversal de la acción exterior de la UE con terceros países, y se crean y refuerzan los instrumentos de sanción para aquellos Estados miembros que no cumplan con el respeto a estos principios.

Ante la violación masiva de los derechos humanos, retrocesos democráticos, golpes de Estado, iniciación de conflictos armados, fracasos de acuerdos de paz y escasos avances en las reformas políticas en la década de los 90, las instituciones europeas deciden interrumpir diferentes programas de ayuda técnica, imponer restricciones comerciales y efectuar embargos de diferente naturaleza a una treintena aproximada de países<sup>7</sup>.

La UE pronto constata los escasos resultados de las medidas punitivas impuestas a determinados países que no cumplen esos estándares aceptables de democracia y derechos humanos, por lo que decide promover el diálogo, el refuerzo de capacidades y la gobernanza. Se va convenciendo de que no valen las soluciones uniformes y que es necesario un enfoque adaptado a las necesidades de cada país.

Este cuestionamiento sobre la efectividad de la cláusula democrática y de los derechos humanos y, por ende, de la condicionalidad política de la UE, coincide con la formalización de la política de acción exterior en materia de promoción de los derechos humanos y democratización en Terceros países –COM (2001) 252<sup>8</sup>–. Las principales líneas de trabajo de esta nueva política se concretan a través de seis directrices relacionadas con esta materia<sup>9</sup>.

La necesidad de la coherencia entre las políticas comunitarias y de los Estados miembros, y la renovación del diálogo político con los países socios son aspectos claves en la articulación de esta nueva política comunitaria. Además, se ponen en marcha instrumentos financieros específicos como la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (EIDHR)<sup>10</sup>, se institucionalizan los informes anuales sobre derechos humanos<sup>11</sup>, y se fragua un sistema específico de toma de decisiones en esta materia<sup>12</sup>.

<sup>7</sup> En esta larga lista destacan los siguientes países: Belarus, Myanmar, Burundi, Camboya, República Centro Africana, China, Comoros, Croacia, Guinea Ecuatorial, Guinea Bissau, Gambia, Guatemala, Fiji, Haití, Indonesia, Costa de Marfil, Kenia, Liberia, Malawi, Nigeria, Pakistán, Perú, Rusia, Ruanda, Serbia, Sierra Leona, Sudan, Tajikistán, Togo, Zaire y Zimbabue (Smith, 2003).

<sup>8</sup> Ver: [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/human\\_rights/doc/com01\\_252\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/com01_252_es.pdf)

<sup>9</sup> Las directrices hacen referencia a los siguientes temas: 1. abolición de la pena de muerte; 2. diálogo con terceros países; 3. prevención de la tortura y la rehabilitación de las víctimas; 4. derechos de la infancia y conflictos armados; 5. defensores de los derechos humanos; 6. y promoción del derecho internacional humanitario.

<sup>10</sup> La creación de la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (o *European Initiative for Democracy and Human Rights EIDHR*) que venía a sumar los esfuerzos de diferentes líneas presupuestarias (agrupadas todas ellas en el capítulo B-7-7 del presupuesto de la Unión Europea) supone la oficialización de una política comunitaria en esta materia. Este programa se articuló en torno a las directrices temáticas anteriormente citadas, y se dirigió a las diferentes zonas geográficas con las que se venía cooperando (ACP, MEDA, Asia, Europa, Latinoamérica y a nivel mundial). Otra particularidad es que, aproximadamente, un 80% de los fondos para la democratización y los derechos humanos van destinados a proyectos de ONGs. Ver: [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/index_en.htm)

Este programa temático se ha renovado e incluido en el marco de las futuras perspectivas financieras previstas para los años 2007-2013 y cuenta con un instrumento específico –Reglamento (CE) N° 1889/ 2006– dotado de 1.104 millones de euros para este periodo que tiene que ser complementado con el resto de programas temáticos y geográficos de la cooperación comunitaria. Ver [http://ec.europa.eu/external\\_relations/human\\_rights/doc/2006com\\_23\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/doc/2006com_23_es.pdf)

<sup>11</sup> Desde 1999 se emite un informe anual de la Secretaría General del Consejo de la Unión Europea sobre la situación de los derechos humanos en el mundo, que se pueden consultar en la Web de la DG RELEX: [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/human\\_rights/doc/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/index.htm) y que recoge, temáticamente y geográficamente, las acciones en materia de derechos humanos y democratización llevadas a cabo por la Unión Europea en los últimos años.

<sup>12</sup> Si bien es el Consejo de la UE quién, en última instancia, toma las decisiones, estas están orientadas por los informes periódicos sobre la situación de los derechos humanos que elaboran los jefes de las Delegaciones de la UE en terceros países que, a su vez, se envían al Grupo de Derechos Humanos del Consejo (COHOM) que es quien se encarga de velar por las distintas directrices aprobadas y de informar al Comité Permanente de los representantes del Consejo de la UE (COREPER) y al Comité de Política y Seguridad (PSC).

A esta primera concreción de la toma de decisiones, instrumentos de promoción democrática y de derechos humanos en terceros países, le sigue la puesta en marcha de una política comunitaria de gobernanza y desarrollo para terceros países, que no va alcanzar un enfoque armonizado hasta fechas recientes.

En la COM (2003) 615 final<sup>13</sup> sobre Gobernanza y Desarrollo se insiste en la necesidad de definir respuestas adaptadas a los distintos contextos, priorizando el apoyo a los gobiernos comprometidos con el avance de la democratización y el respeto a los derechos humanos y que se encuentran inmersos en situaciones de posconflicto, aunque sin olvidarse de aquellos en contextos difíciles (situaciones y Estados frágiles) donde se opta por priorizar la cooperación con los sectores sociales críticos con los gobiernos no comprometidos y el apoyo a las autoridades locales<sup>14</sup>.

Este ligero cambio de rumbo sobre las políticas de promoción de la gobernanza de la UE, hay que situarlo en el contexto de los atentados del 11-S y la creciente relación entre las agendas de seguridad y desarrollo, y la centralidad de los asuntos relacionados con la lucha contra el terrorismo internacional y el control de los flujos migratorios. La gobernanza en los Estados frágiles y fallidos preocupa a la Unión, ya no solo por su situación interna, sino también por la amenaza que pueden llegar a suponer para la seguridad de los Estados miembros.

### 2.3. La UE y la promoción de la gobernanza en su objetivo de reducir la pobreza

A esa primera comunicación sobre gobernanza y desarrollo, le sigue la Comunicación de la Comisión –COM (2006) 421<sup>15</sup>– que trata de adecuar la promoción de la gobernanza en terceros países a la revisión quinquenal de los Objetivos del Desarrollo del Milenio y a la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda. En otras palabras, a la prioridad comunitaria de diálogo político y gobernanza para los Estados frágiles y fallidos, se le suma por tanto un enfoque pro-pobre de

la gobernanza. La gobernanza se convierte en un requisito previo para que la AOD sea efectiva en su objetivo de reducir la pobreza (González Martín, 2006).

En este segundo documento de la Comisión Europea, se apuesta por el diálogo político y la cooperación al desarrollo para promover la gobernanza democrática, y se considera la buena gobernanza como una de las principales garantías para que la AOD de la UE sea más efectiva. La gobernanza es concebida de una manera amplia<sup>16</sup>, distinguiéndose entre el nivel local, nacional e internacional, y subrayándose el papel que pueden jugar las autoridades locales en la consecución de los ODM.

A los habituales instrumentos comunitarios que incluyen directa o indirectamente fórmulas para promover la gobernanza en terceros países (ayuda humanitaria, desarrollo institucional en diversos ámbitos, reformas administrativas, lucha contra corrupción, mantenimiento de la paz y la seguridad, promoción de los derechos humanos, la promoción de la sociedad civil, la promoción del comercio y el apoyo presupuestario) se le añade un nuevo instrumento específico que supone un apoyo adicional de 2.700 millones de euros para incentivar la gobernanza democrática en los países ACP para el periodo 2008-2013.

Estos fondos se distribuirán a través del denominado “perfil de gobernanza”, que no es más que un instrumento basado en un sencillo cuestionario sobre la situación del país socio orientado a facilitar el diálogo, evaluar los progresos en las reformas planificadas e identificar nuevas áreas de cooperación.

Con esta nueva iniciativa de la promoción de la gobernanza, se pretende dar un paso más en la sustitución de la condicionalidad negativa, de las sanciones y de las imposiciones, a favor de la apuesta comunitaria por un mayor diálogo político y una mayor apropiación, y por fortalecer enfoques graduales adaptados a las situaciones de cada país. Se intenta priorizar la aplicación progresiva de enfoques participativos gubernamen-

<sup>13</sup> Ver: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0615:FIN:ES:PDF>

<sup>14</sup> Recientemente se ha iniciado un debate para ir concretando la respuesta de la UE ante las situaciones de fragilidad –COM (2007) 643– que pretende una mejor utilización de los distintos instrumentos de la UE en estos contextos. El apoyo a la buena gobernanza ante estas situaciones de fragilidad es un elemento central que se deberá tener en cuenta en las futuras respuestas de la UE. Ver: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0643:FIN:ES:PDF>

<sup>15</sup> Ver: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2006/com2006\\_0421es01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2006/com2006_0421es01.pdf)

<sup>16</sup> La gobernanza, según esta Comunicación de la Comisión, tiene que ver con temas tan variados como: democratización formal, participación ciudadana, Estado de derecho y justicia independiente, transparencia y responsabilidad, seguridad humana, gestión de flujos migratorios, efectividad institucional, acceso a servicios sociales básicos, gestión sostenible de recursos naturales y genéticos y promoción de un desarrollo económico sostenible y de cohesión social.

tales que promuevan la implicación activa de la sociedad civil y los movimientos políticos, y la armonización de los enfoques de la UE con los de otros agentes internacionales, aplicando principios de complementariedad y división del trabajo.

Sin embargo, la pretendida apropiación democrática y la buena gobernanza de los PVD entran en contradicción con una condicionalidad política que persiste. Los Documentos Estratégicos País, los perfiles de gobernanza, las estrategias sectoriales, etc. siguen siendo formas de condicionalidad blanda, que rara vez son fruto de procesos participativos democráticos. A pesar del diálogo político, el refuerzo de capacidades y la promoción de la gobernanza, la Comunidad Europea y los Estados miembros de la Unión siguen imponiendo sus prioridades y consideraciones a sus países socios.

### 3. ¿Aporta algo novedoso el enfoque de gobernanza de la cooperación de la Unión Europea?

Analizada la evolución de la gobernanza como política sectorial de la cooperación de la Unión Europea resulta oportuna realizar una somera valoración sobre sus resultados y tratar de situarla en los debates generales sobre la promoción de la gobernanza en los países en vías de desarrollo. Como advertencia inicial, hay que reconocer que es muy pronto para realizar una evaluación de los resultados del instrumento específico de la Comunidad Europea para fomentar la gobernanza en los países en vías de desarrollo, ya que éste acaba de comenzar su andadura.

Sin embargo, un conjunto de ONGD y centros de investigación han realizado una primera evaluación sobre el apoyo prestado por la Comunidad Europea a la buena gobernanza de terceros países (PARTICIP 2006). A pesar de valorar positivamente los pasos dados para una definición efectiva, y el apoyo y respeto por parte de las instituciones comunitarias a las iniciativas regionales sobre gobernanza (en concreto al Mecanismo de Evaluación Inter Pares Africano –MARP<sup>17</sup>),

esta evaluación, además de señalar el creciente peso de la ayuda presupuestaria directa a los gobiernos del Sur como principal instrumento de fomento de la gobernanza, advierte sobre el alto desconocimiento de los contextos en los que la Comisión Europea trabaja, y la descoordinación y la diversidad de enfoques y aproximaciones que manejan las Delegaciones de la UE en los distintos países<sup>18</sup>.

La UE en su conjunto, parece insistir en la conveniencia de articular una cooperación más eficaz y más adecuada a cada situación específica, una cooperación que se fundamenta en el diálogo y en el refuerzo de las capacidades de los países socios, para que estos puedan dar respuestas concretas a la protección de los derechos humanos, la promoción de la democracia, el buen gobierno y el Estado de derecho. En un aparente intento de destacarse sobre los otros donantes, la Unión se presenta como una de las máximas valedoras del enfoque de la condicionalidad positiva frente a la negativa, del enfoque asociativo basado en el diálogo con las autoridades de los PVD y de los principios de la Declaración de París, de la buena gobernanza como principal garantía de la efectividad de la ayuda para avanzar hacia el logro de los ODM, insistiendo en que no valen enfoques uniformes y son necesarias las soluciones específicas para cada país.

Aunque en realidad, este enfoque comunitario sobre la gobernanza de los PVD se inspira, principalmente, en las iniciativas e instrumentos de las principales agencias de cooperación de los Estados miembros (Agencia Sueca de Desarrollo –SIDA–, el Departamento de Desarrollo Británico –DFID–, y la GTZ alemana)<sup>19</sup> y en los trabajos de la GOVNET del CAD/OCDE. Cada vez se tiene más en cuenta la dimensión política de los procesos de desarrollo y la relación entre la efectividad y la apropiación democrática, tratando de combinar los enfoques de la gobernanza entendida como desarrollo participativo, con aquellos otros que se centran en la responsabilidad de las instituciones estatales frente a la ciudadanía. En esta línea se está planteando la necesidad de estudios mucho más detallados sobre los procesos de construcción democrática de los Estados

<sup>17</sup> En concreto, la Comunidad Europea y los Estados miembros se han comprometido a apoyar este mecanismo de evaluación entre los países africanos que trata de apoyar los esfuerzos por el cambio y la aplicación de las reformas de gobernanza a nivel local, nacional y regional en los países africanos.

<sup>18</sup> En concreto esta evaluación señala las siguientes barreras para la implementación práctica de las medidas de gobernanza en el terreno: existencia de aproximaciones diferentes sobre el tema, desconocimiento de las guías y las políticas de los distintos actores, falta de visión de las estrategias a largo plazo, inexistencia de una apropiación real de los procesos de gobernanza por los socios, falta de coordinación, complementariedad y coherencia sobre la gobernanza que se promueve desde la Comisión, confusión sobre el rol de la Comisión como actor político, agencia de desarrollo y administración donante (PARTICIP, 2006).

<sup>19</sup> Estas agencias se han destacado por destinar importantes montos de su AOD para proyectos de gobernanza, y en cierta medida están siendo guía para el resto de cooperaciones de los Estados miembros y de las instituciones comunitarias.

(Tommasoli, 2005), estudios, en definitiva, de economía política, que tengan en cuenta la evolución histórica y los elementos culturales, para poder llevar a cabo análisis más ajustados sobre las necesidades de democratización.

A pesar de estas buenas intenciones, todavía es patente la falta de coordinación y armonización entre la cooperación comunitaria y la de los Estados miembros de la UE en materia de promoción de la gobernanza. Se detecta cierta coincidencia en el rechazo a la condicionalidad negativa y en otras cuestiones como la preferencia por la financiación de operaciones de paz y por el apoyo a los proyectos de fomento de la cultura de los derechos humanos frente a la reconstrucción de las instituciones democráticas. Sin embargo, no hay homogeneidad ni programática ni geográfica, ni una organización institucional, ni una planificación similar entre las agencias de cooperación de los Estados miembros en temas de gobernanza y, lo que es más preocupante, ni posiciones compartidas sólidas entre los socios europeos ante los contextos de vulneraciones graves de los derechos humanos y déficit democráticos. (Youngs, 2006)<sup>20</sup>.

En conclusión, la promoción de la gobernanza en terceros países para la Unión se ha convertido principalmente en un objetivo para mejorar la eficacia de la AOD y por tanto continúa sin ser concebida como un objetivo de desarrollo para las personas y colectividades que viven en los países del Sur. La visión instrumental de la gobernanza, entendida como la capacidad institucional para mejorar el sector público y el marco legal necesario para la estabilidad del mercado sigue imponiéndose a una visión finalista, que pone el énfasis de la gobernanza en el respeto a los derechos humanos, la participación y el empoderamiento (Alcalde y Alberdi, 2005). En definitiva, la gobernanza no puede ser un elemento más de la condicionalidad de un asociacionismo interesado entre la UE y sus los diferentes PVD, que prioriza los intereses securitarios, comerciales e inversores europeos sobre el desarrollo de sus países socios.

## Bibliografía

- Abrahamsen, R. (2000) *Disciplining Democracy: Development Discourse and Good Governance in Africa*. London, Zed Books Ltd.
- Alberdi, J. (2007) El nuevo entramado jurídico-institucional de la política comunitaria de cooperación al desarrollo. *Revista Vasca de Administración Pública* (79), 15-39.
- Alcalde, A.R. y Alberdi, J. (2005) Gobernabilidad y cooperación internacional al sur del Sáhara. En A. Campos (eds.) *Ayuda, mercado y buen gobierno. Los lenguajes del desarrollo en África en el cambio de milenio*. Barcelona, Icaria, 39-69.
- Candela, M. (2006) *Los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho en la Acción Exterior de la Unión Europea. Evolución, Actores, Instrumentos y Ejecución*. Madrid. Dykinson.
- Comité Internacional OSC (2008) *De Paris 2005 a Accra 2008 ¿Podrá ser la Ayuda al Desarrollo eficaz y responsable? Una aproximación crítica a la agenda de la eficacia de la Ayuda al Desarrollo*. Ver: [www.scribd.com/doc/2072441/DE-PARIS-2005-A-ACCRA-2008](http://www.scribd.com/doc/2072441/DE-PARIS-2005-A-ACCRA-2008)
- Dunning, T. (2004). Conditioning the Effects of Aid: Cold War Politics, Donor Credibility and Democracy in Africa, *International Organization*, 58.
- Goldsmith, A.A. (2001). Foreign Aid and Statehood in Africa. *International Organization* 55 (1), 123-148.
- González, Martín, M. (2007). ¿Ser como Dinamarca? Una revisión de los debates sobre gobernanza y ayuda al Desarrollo. *HEGOA. Cuadernos de Trabajo*. 42. Bilbao, Hegoa.

<sup>20</sup> A pesar de estas críticas, en este trabajo de FRIDE se destaca cierta especialización geográfica y temática de los distintos donantes: Alemania en descentralización y especialmente volcada con Afganistán; Suecia en la independencia de los medios de comunicación y trabajando en Mozambique; Dinamarca en el combate a la corrupción preferentemente en Asia; Francia y España en la formación de elites estatales en el área francófona de África y en América Latina; Reino Unido en las estructuras financieras para la gobernanza, con especial incidencia en Sierra Leona, Nigeria, Pakistán e Irak.

- Graña, F. (2005). Diálogo social y gobernanza en la era del "Estado mínimo". *Cinterfor/OIT, Papeles de la oficina técnica*, 16 Montevideo: Cinterfor/OIT.
- Hanlon, J. (2002). Are donors to Mozambique promoting corruption? Paper submitted to the conference "Towards a New Political Economy of Development" Sheffield 3-4, July 2002.
- Hyden, G.; Court, J. (2002). Governance and Development. World Governance Survey Discussion Paper. New York, United Nations University.
- Isham, J.; Kaufmann, D.; Pritchett, L. (1997). Civil Liberties, Democracy and performance of Government Projects, *The World Bank Economic Review*, 11, 2.
- Mayall, J. (2000). Democracy and International Society. *Royal Institute for International Affairs* (76) 1, 61-75.
- Nelson, J.; Egington, S. (1992). Encoring Democracy. What Role for Conditioned Aid?. Washington D.C.: *Overseas Development Council, Policy Essay 4*.
- North, D.C. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Particip, Cideal, Channel Research, South Research (2006). Thematic Evaluation of the EC support to Good Governance.
- Santiso, C. (2001). International Co-operation for democracy and Good Governance: Moving towards a second generation. *European Journal for Development Research*, (13) 1, 154-181.
- Smith, K. E. (2003). *European Union foreign policy in a changing world*. Cambridge, Polity.
- Tommasoli, M. (2005). Democracy building and the political dimensions. En: *IDEA. Ten years of supporting Democracy Worldwide*. Stockholm: IDEA.
- Youngs, R. (2006). *Survey of European Democracy Promotion*. Madrid: FRIDE.



# Gobernabilidad e igualdad de género en la ayuda al desarrollo: ¿cómo dejar de ser universos paralelos?

Ana R. Alcalde  
Responsable del Programa de Calidad de la Ayuda  
Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional  
Fundación Carolina

Los incipientes cambios en la agenda de gobernabilidad de los principales donantes y los recientes debates sobre la Nueva Arquitectura de la Ayuda abren una oportunidad para romper la tradicional brecha que ha existido entre las agendas de la igualdad de género y de gobernabilidad y los actores y actoras que las diseñan e implementan. Este artículo ofrece una mirada rápida sobre las pautas básicas que han mantenido estas brechas durante los últimos quince años y trata de identificar nuevas líneas y estilos de trabajo, que permitan una mayor integración de las prioridades de género en la agenda de gobernabilidad, en el marco de las políticas de ayuda. Es una oportunidad cuyo impulso debe darse con agilidad y rapidez y desde cuatro niveles distintos: la reflexión académica, la decisión y el estímulo político, la reivindicación y aplicación por parte de los actores sociales y la implementación en los programas e intervenciones de cooperación.

## I. Dos Universos Paralelos

No resulta muy original pero desafortunadamente sí muy evidente, que la agenda de gobernabilidad de los principales donantes ha tenido escasas referencias a la igualdad de género y que es muy difícil encontrar algunas experiencias prácticas

en las que ambas agendas hayan podido ir de la mano. Este desencuentro resulta difícil de comprender, no sólo por la evidente interrelación entre la igualdad de género, los derechos humanos y la democracia, sino también porque las dimensiones políticas han estado siempre muy presentes en la agenda de la igualdad y en los análisis feministas.

En el área del desarrollo la conexión entre ambas agendas se construyó de manera definitiva en la Conferencia de Pekín. Allí, mujeres de todo el mundo dejaron patente que la participación política de las mujeres es esencial para el desarrollo y que el camino a la igualdad pasa por un proceso de empoderamiento en un sentido amplio, que comprende lo político, lo personal, lo económico y lo social. La Plataforma de Acción de Pekín (United Nations, 1995) estableció objetivos estratégicos y acciones específicas en diversas áreas directamente relacionadas con la agenda de gobernabilidad del momento: poder y toma de decisiones, derechos humanos, mecanismos de igualdad, violencia contra las mujeres y conflictos armados, por mencionar los más sobresalientes.

Es también interesante constatar como este desencuentro entre las agendas de género y de gobernabilidad en las políti-

cas de ayuda ha tenido una serie de reglas de convivencia que permitió que las dimensiones políticas de la agenda de género se tradujeran a lo largo de los noventa y en los inicios del milenio, en algunos asuntos clave en las políticas de cooperación para el desarrollo. Esta traducción tuvo básicamente cuatro epicentros: el fortalecimiento de los mecanismos de igualdad y las oficinas de la mujer, la adopción de leyes de cuotas, la financiación y el apoyo a los movimientos de mujeres y el trabajo en el área de la violencia de género, sobre todo desde la perspectiva paliativa. Es difícil hacer una valoración del impacto de estas medidas ya que no existen muchos análisis en profundidad de carácter global y comparado que permitan sacar conclusiones definitivas. Aún así, son numerosas y significativas las denuncias sobre el incumplimiento de los compromisos de Pekín a escala global (WEDO, 2005) y es relevante reconocer una serie de problemas que desde el primer momento han limitado el impacto de esta agenda “limitada” en la práctica.

Por una parte, las estrategias de apoyo a los mecanismos públicos de igualdad se llevaron a cabo en contextos poco favorables que dificultaron sus posibilidades de éxito. Frente a la apuesta por los servicios públicos y por un Estado proactivo que interviene en la sociedad y en el mercado para promover la igualdad real entre mujeres y hombres, el modelo político económico dominante promovía un modelo de Estado mínimo y eficiente. Esto se tradujo en toda una serie de políticas de ajuste estructural y de privatizaciones que debilitaron las capacidades del Estado, incluidas las propias oficinas de la mujer, para ejercer su liderazgo político y para diseñar y ejecutar políticas públicas.

Asimismo, los proyectos de apoyo a los mecanismos de igualdad adolecieron muy a menudo de muchas de las deficiencias de los proyectos de refuerzo institucional de los noventa (Cámara, 2003): intervenciones fragmentadas sin una visión global de la reforma de los institutos y oficinas de la mujer y desligadas de los procesos de reforma más generales; proyectos *donor driven*, diseñados desde la oferta de los donantes más que desde las necesidades reales de cada país; excesiva utilización de asistencias técnicas con las consiguientes disfuncionalidades que esto produce; y limitada coordinación entre los donantes a pesar de la existencia de mesas de donantes en temas de género. Todo ello a medio plazo dificultó el fortalecimiento de los mecanismos de igualdad.

Las leyes de cuotas, que se aprobaron en diversos países tanto en América Latina como en África Subsahariana<sup>1</sup> (Ríos Tobar, 2005; IDEA, 2005) y otras zonas del mundo, formaron parte de las relaciones entre algunos donantes y países en desarrollo y fueron objeto de proyectos y asistencia técnica. A pesar de la aprobación de las leyes, su mayor dificultad fue su incumplimiento que se refleja en los bajos porcentajes de mujeres en la mayor parte de los sistemas políticos del mundo y en el lento progreso hacia la meta de Pekín, que estipula que, al menos, el 30% de los asientos en los parlamentos estén detentados por mujeres. La media de parlamentarias, por ejemplo, en América Latina oscila en torno al 18% y en África Subsahariana en el 14%, más allá de algunos casos exitosos como Argentina, Costa Rica o Ruanda. Los datos de participación en las altas esferas del Estado y del sector privado son todavía más limitados (INSTRAW, 2005).

La financiación y apoyo a los movimientos de mujeres inicialmente tuvo un cierto *boom* a principios de los noventa, que se explica tanto por el impulso de la Conferencia de Pekín como por el nuevo papel que está llamada a jugar la sociedad civil como ejecutora de políticas públicas. Sin embargo, estos fondos han ido disminuyendo de manera progresiva, especialmente en el caso de organizaciones de mujeres que trabajan con una agenda feminista en el campo de los derechos sexuales y reproductivos, tanto en América Latina como en África Subsahariana (Shepard, 2003). Asimismo, algunas posiciones más críticas consideran que el proceso de los últimos quince años ha tenido un impacto perjudicial para los movimientos de mujeres, en cuanto que les ha encerrado en un dilema. Para conseguir mayores niveles de interlocución tanto nacional como global han tenido que elegir entre formalizar y hacer más rígida su organización, con lo que pierden parte de la radicalidad de sus discursos y propuestas, o abstenerse de participar, con lo que pierden parte de su capacidad de influir en la agenda (Steans, 2002; García y Valdivieso, 2005). Asimismo la propia cooperación contribuyó a marginar a estos movimientos a cuestiones que se consideraban “propias” de las mujeres y no existen muchos casos en los que se las incorporara a los debates más amplios sobre el modelo de Estado, la gestión de las finanzas públicas, el acceso a la justicia o la reforma fiscal.

Finalmente el trabajo en violencia de género ha sido de los más importantes y relevantes, dadas las brutales cifras a nivel mundial que estiman que entre el 10% y el 50% de las mujeres han

<sup>1</sup> Algunos países de América Latina con cuotas de género han sido Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela. Algunos países en África Subsahariana son Djibuti, Eritrea, Kenya, Ruanda, Sudan, Tanzania y Uganda.

sufrido actos de violencia por parte de sus parejas y entre el 12% y el 25% de las mujeres se han visto forzadas a tener relaciones sexuales no deseadas con sus parejas o ex parejas (WHO, 2000). A pesar de ello, existen muchos problemas para contar con datos y estadísticas exactas, aunque se está trabajando de forma decidida en ello sobre todo por parte del sistema de Naciones Unidas (CCJSM, 2006). Este enfoque, además, ha marcado una parte importante del trabajo de UNIFEM y de las organizaciones de mujeres, aunque inicialmente con un enfoque excesivamente paliativo más que preventivo y con limitada efectividad. A pesar de ello y de los esfuerzos para conseguir mayor visibilidad y compromiso político (como el impulso al Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas de apoyo a las actividades para eliminar la violencia contra la mujer o la adopción de convenios internacionales de carácter regional como la Convención de Belem do Pará a nivel latinoamericano), nunca consiguió ser un tema clave en las agendas de gobernabilidad de los principales donantes ni de los países ni del diálogo político entre ellos.

## 2. ¿Qué factores han contribuido a mantener esta separación?

Los factores que han contribuido a mantener y a potenciar esta separación entre las agendas de gobernabilidad y las agendas de género en las políticas de ayuda son de diversa naturaleza pero podrían agruparse en tres factores relacionados con los actores, con los contenidos e implementación de las agendas y con el contexto político global.

### a. Factores vinculados con los actores y actoras que definen y marcan sendas agendas

Existe una brecha bastante amplia entre las actoras que elaboran y defienden las agendas de las mujeres y los decisores de las políticas de gobernabilidad de las agencias donantes. Esta brecha es multidimensional. Por una parte es una brecha ideológica y de lenguaje. Mientras que las primeras fundan sus reivindicaciones y marcos de análisis en el pensamiento feminista, los segundos han respondido tradicionalmente a la ideología neoliberal dominante y predominante en la OCDE y en las principales instituciones financieras internacionales. Esto hace que se muevan en universos conceptuales, teóricos y de lenguaje muy diferentes, lo que dificulta el diálogo y la comprensión de las posturas y agendas de cada uno de ellos.

Por otra parte, ha existido una especie de “división sexual del trabajo” en las políticas de cooperación para el desarrollo.

Mientras las profesionales en las áreas y puestos de género en agencias y ONG han sido en su mayoría mujeres, la mayor parte de los decisores y expertos de las agencias donantes en los considerados asuntos “duros”, relacionados con la economía y la política han sido tradicionalmente hombres. Si bien esta tendencia parece estar cambiando, ha sido bastante dominante y evidente durante los últimos quince años con la consiguiente marginalización de las estrategias de *mainstreaming*.

La brecha entre actores tiene su correlación en la separación clara que existe entre los espacios en los que ambas agendas se construyen, analizan y debaten. En un plano las agendas de igualdad a nivel global se definen en las conferencias de Naciones Unidas, muchas de ellas especializadas, y a nivel nacional en los ministerios de la mujer o de la familia, con mayor o menor diálogo con el movimiento de mujeres. En otro plano, las agendas de gobernabilidad a nivel global se construyen en foros financieros internacionales, en las IFI y a nivel nacional en las presidencias de gobierno, ministerios de administraciones públicas y ministerios de finanzas, donde la presencia de mujeres ha sido más limitada y mucho más la de mujeres feministas. A estas brechas hay que añadir el aislamiento organizativo de las expertas en género tanto en las agencias donantes como en los gobiernos del Sur, que en muchas ocasiones quedan “encerradas” en oficinas de segundo nivel, no vinculadas con las principales decisiones políticas y gerenciales de sus instituciones (Alcalde, 2006).

Las divisiones entre los movimientos feministas y especialmente los desencuentros entre los movimientos y los mecanismos de igualdad, también han debilitado la capacidad de incidencia y presencia de las agendas de la igualdad, más allá de sus propios foros específicos. En el contexto latinoamericano, el tema de los derechos sexuales y reproductivos, especialmente el aborto, ha provocado divisiones en algunos movimientos de mujeres debilitándolos y dificultando la construcción de agendas comunes en otros asuntos. Las difíciles relaciones con los mecanismos de igualdad han impedido que los movimientos tuvieran aliados institucionales que pudieran liderar las diversas dimensiones de la igualdad. Las acusaciones de “servilismo” político respecto al partido en el poder inferidas a las ministras o representantes de las oficinas de la mujer, en ocasiones su debilidad técnica o su total desvinculación con los movimientos feministas han hecho muy difícil la construcción de alianzas estratégicas (Cruz, C, Barrig, M. y Rodriguez, A., 2008).

Finalmente, también ha de reconocerse que la agenda de género ha creado espacios de poder para algunas actoras, que pue-

den verse “amenazados” si se abre el debate y el diálogo con otros actores procedentes de otros espacios políticos. Dichas resistencias también están presentes entre los actores que “controlan” las agendas y los recursos vinculados al debate sobre la gobernabilidad.

#### b. Factores vinculados con el contenido y la implementación de las agendas

Uno de los principales factores que han contribuido a la separación entre las agendas de gobernabilidad y de igualdad de género ha sido el limitado compromiso político real con la agenda de la igualdad, por parte de los principales actores en el Norte y el Sur. A pesar de la retórica pública, los datos hablan por sí solos y demuestran la fragilidad de la voluntad política. Se estima que el 70% de las personas consideradas pobres en el mundo son mujeres, la brecha salarial entre mujeres y hombres sólo se reduce a un 10% en cinco países del mundo, la mayoría de los empleos que desempeñan las mujeres tiene lugar en el sector informal y en las profesiones peor pagadas y la tasa media de mortalidad materna en el mundo se encuentra en los 956 por cada 100.000 recién nacidos, sólo por mencionar algunos de los indicadores más conocidos (Social Watch, 2005; UNIFEM, 2005).

Otro factor fundamental ha sido que la visión dominante en la agenda de gobernabilidad ha tenido un enfoque muy tecnocrático y vinculado a las políticas neoliberales de reducción del Estado y de privatización. Este enfoque dificulta enormemente la inclusión de la agenda de la igualdad y el trabajo desde un análisis de género queda minimizado. A pesar de la retórica sobre la democracia y los derechos humanos, la realidad es que en la práctica los programas de gobernabilidad contribuyeron sobre todo al diseño y financiación de procesos de reforma del Estado, con un enfoque formalista centrado en remodelaciones institucionales, basado en modelos originados en el Norte, dependientes de enormes cantidades de costosa asistencia técnica proveniente de los países desarrollados y desligados de los procesos políticos más amplios que tenían lugar en el Sur (Alberdi y Alcalde, 2005; Harrison, 2004; Cámara, 2003). Asimismo, la agenda de apoyo a la democratización se centró sobre todo en las conocidas misiones de observación electoral y apoyos a la celebración de elecciones multipartidistas, sin profundizar en otros aspectos clave de las transiciones hacia la democracia. (Alberdi y Bidaurrezaga, 2002).

El efecto de estas políticas no sólo puede considerarse muy limitado a la hora de apoyar e incentivar los esfuerzos y procesos de democratización (Abrahamsen, 2000), sino que difícil-

mente puede tener como efecto una mayor participación política de las mujeres, pues no se analizan las causas y los mecanismos sociopolíticos que las excluyen sistemáticamente del acceso al poder político oficial. La lucha por el acceso de las mujeres a los espacios políticos formales y el diseño de agendas de igualdad de género tienen lugar después de difíciles procesos de cambio social, que no son ni lineales ni uniformes en todos los países y culturas políticas. Por ello, resulta naif presuponer que los intereses de los actores en el poder vayan a ser siempre compatibles con los intereses de los movimientos feministas y de mujeres y se den relaciones *win-win* entre ellos o sean siempre posibles los consensos, sin que unos actores pierdan espacios de poder en favor de otros.

El debilitamiento de los mecanismos de igualdad, en el marco amplio de reducción del Estado en los países en desarrollo ha sido otro elemento que ha limitado las posibilidades de interrelación entre la agenda de la igualdad y los programas de gobernabilidad. Es conocido como las políticas de ajuste estructural y la rigidez de las políticas macroeconómicas han producido un efecto debilitador del Estado en gran parte de los países en desarrollo, como ya se mencionó. Este proceso también afectó ineludiblemente a los mecanismos públicos de igualdad, que fueron de las primeras oficinas gubernamentales en verse afectada por los recortes financieros y de personal. En este contexto sus capacidades para poder jugar un papel fundamental en una parte de los debates políticos se vio muy mermada y la pérdida de capacidades se tradujo en una consiguiente invisibilidad de las políticas de igualdad más allá de los sectores especializados, así como en una imposibilidad para participar de manera sustancial en los debates generales sobre reformas del Estado al mismo nivel de sus homólogos de otros ministerios.

#### c. Factores vinculados con el contexto político global

A la brecha entre actores y los desencuentros entre ambas agendas, también ha contribuido el reciente contexto político global de carácter neoconservador y regresivo respecto a los derechos de las mujeres, especialmente después del 11S. Esta agenda ha afectado en particular a las conferencias de Naciones Unidas y a la financiación disponible para los movimientos de mujeres (WEDO, 2005; Shepard, 2003).

A todo esto hay que añadir otro elemento vinculado con las duras realidades en las que la agenda de género tiene que producir sus impactos. Estas duras realidades son las de un contexto global en el que todavía hay enormes brechas entre la igualdad formal y la material, entre el discurso y la realidad,

como algunos de los datos ya mencionados indican. Sólo podremos hablar de igualdad cuando estos datos y realidades cambien drásticamente.

Por último, es importante mencionar que a pesar de este contexto, hay que tener en cuenta que los procesos políticos en el Sur son ricos y complejos con la consiguiente dificultad y margen de error en las generalizaciones. En ocasiones, han tenido lugar procesos interesantes de mayor participación política de las mujeres y de empoderamiento. Como casos más emblemáticos quizás puedan mencionarse países tan dispares como Rwanda, Liberia o Chile. Sin embargo, también se dan desafortunadamente casos emblemáticos de regresión en derechos como las recientes tendencias en Nicaragua y Sudáfrica, por mencionar dos casos de bastante cobertura mediática.

### 3. ¿Cómo cambiar tendencias, aprovechando las oportunidades?

Es cierto que este panorama resulta muy complejo. Sin embargo, existen una serie de oportunidades para revertir esta tendencia de fragmentación y separación entre las agendas de gobernabilidad y de género, que podrían aprovecharse. A continuación se mencionan algunas de estas oportunidades con la idea de trabajar hacia una agenda de gobernabilidad que incluya entre sus prioridades la igualdad entre mujeres y hombres y los Derechos Humanos de las mujeres. Básicamente habría tres espacios de oportunidad:

- a. La renovación de la agenda de gobernabilidad. Existen algunos indicios que indican que la agenda tradicional de la gobernabilidad está en crisis y que es posible que ciertos cambios tengan lugar en los próximos años (Alcalde, 2007); tanto por la reflexión precedente de la academia como de la presión de la sociedad civil (CIDSE, 2006). Estas nuevas propuestas sobre todo van en la línea de incluir los estudios de economía política en los análisis de gobernabilidad para diseñar estrategias de manejo de los cambios culturales y de poder que los procesos de democratización implican. Aprovechar las nuevas propuestas para repolitizar la agenda de gobernabilidad conlleva necesariamente dar mayor espacio político a la agenda de la igualdad de género y reconocer tanto en el análisis político como en la acción política que promover la igualdad de género requiere (i) entrar en pugna y competición con determinados intereses creados por el patriarcado y por los valores machistas dominantes en las políticas públicas y en el Estado, (ii) reconocer el valor y el peso específico

de la historia y la acción política de los movimientos feministas en cada país, evitando propuestas “modelo”, diseñadas desde el Norte y aplicables a todas las realidades y (iii) avanzar en el reconocimiento formal y material de que los derechos de las mujeres son derechos humanos. Esto es, que la repolitización de la agenda de gobernabilidad debe hacerse desde una mirada de la igualdad de género.

Asimismo, reforzar la agenda de gobernabilidad desde una perspectiva de género requiere incluir nuevos conceptos y enfatizar otros. Por una parte implica considerar como parte integrante del modelo de Estado la paridad de género, la laicidad, el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos y la ciudadanía integral, para lo que es necesario reconocer el valor de las acciones afirmativas como parte esencial de la agenda de gobernabilidad. Por otra parte, requiere también reforzar y renovar el concepto de participación, que a pesar de los esfuerzos recientes (por ejemplo en el marco de los PRSP y de la agenda de París) continúa limitado y en ocasiones trivializado. En este sentido, los movimientos de mujeres son interlocutoras clave del poder público, no sólo en asuntos “tradicionales” sino en los temas fundamentales de la agenda de gobernabilidad tanto a nivel nacional como local.

Algunas de las estrategias de gobernabilidad recientemente aprobadas incluyen de manera explícita la igualdad de género como parte integrante de sus agendas. Este sería el caso del Libro Blanco británico *Making Governance Work for the Poor* (DFID, 2006) y de la reciente *Estrategia de Gobernabilidad Democrática, Participación Ciudadana y Desarrollo Institucional de la Cooperación Española* (MAEC, 2007), aportando un nuevo marco en que iniciar o fortalecer el trabajo conjunto de ambas agendas.

- b. Si bien todavía es pronto para hablar de cambios en la práctica, si pueden encontrarse unas áreas, donde hay que incidir para apoyar estos cambios y permitir que germinen con mayor rapidez. En este sentido sería necesario promover más espacios de intercambio de ideas y trabajo conjunto entre las personas expertas en gobernabilidad y las personas expertas en género. Para ello, no sólo deben crearse los incentivos adecuados desde las agencias donantes y los gobiernos socios, sino que los propios actores del sector deben tomar iniciativas al respecto.

Asimismo es posible dar mayor énfasis al trabajo en materia de género en determinadas áreas porque su impacto en

promover y aplicar la agenda de la igualdad en los programas de gobernabilidad puede ser multiplicador. Algunas de estas áreas son:

- Los nuevos debates sobre cohesión social y ciudadanía, que están incorporándose con fuerza a la agenda de gobernabilidad, especialmente durante los últimos dos años (López, 2007; Meer y Sever, 2003), produciendo a la vez la ampliación de los debates tradicionales de gobernabilidad y de género.
- El refuerzo del trabajo incipiente con los parlamentos y con los partidos políticos y en concreto en sus capacidades para aplicar y proponer políticas relevantes en la agenda de la igualdad.
- El acceso de las mujeres a la justicia, más allá del trabajo en el área penal, ampliando los programas a las reformas en las áreas de justicia civil (matrimonio-divorcio, alimentos, paternidad), constitucional (agenda de igualdad y la acciones afirmativas), y justicia gratuita (defensorías públicas, reducción de tasas).
- La mejora de la calidad de las estrategias de fortalecimiento institucional incluyendo como elementos fundamentales los análisis de género de las instituciones; las políticas de igualdad en la gestión de recursos humanos, incorporando la igualdad salarial y el acoso sexual en el ámbito laboral.
- El tratamiento integral de los temas de violencia de género, desde la prevención hasta la atención y asistencia, desde la violencia intrafamiliar hasta la surgida a raíz de los conflictos violentos, puede permitir que este tema se integre como parte importante de amplios programas de gobernabilidad.
- El impulso a una nueva generación de programas de apoyo a la descentralización que incorporen debates sobre: la descentralización de las políticas de igualdad, la participación de las organizaciones de mujeres a nivel local, el acceso y control sobre servicios públicos locales por organizaciones de mujeres, el reconocimiento del papel político y económico de las organizaciones comunitarias y de las mujeres en dichas organizaciones, la mejora de la rendición de cuentas a nivel local, entre otros aspectos.
- El impulso a los presupuestos con enfoque de género que permiten un amplio debate sobre la financiación pública de la igualdad de género, sobre todo a nivel regional y local.

c. Finalmente una tercera vía de oportunidad consiste en aprovechar los nuevos espacios y debates que abren las nuevas modalidades de ayuda (Cruz, 2008; UNIFEM, 2006), de los que merecen especial énfasis cuatro aspectos:

- El nuevo papel que los mecanismos de igualdad y los movimientos de mujeres están llamados a jugar en las mesas sectoriales. Los principales retos/oportunidades se centran en el acceso a dichos espacios y el refuerzo de capacidades para participar de manera informada y decisiva.
- Los nuevos procesos de diálogo de políticas entre países socios y donantes están permitiendo nuevos espacios de negociación sobre temas vinculados a la agenda de igualdad: leyes y planes de igualdad, reducción y prohibición del aborto selectivo y la mutilación genital femenina, medidas de salud sexual y reproductiva, diseño e implementación de acciones afirmativas, etc. Asimismo el diálogo de políticas se basa en una serie de indicadores y metas que pueden implicar la reducción de importantes brechas de género, por ejemplo, en educación, en salud, etc.
- El impulso a enfoques sectoriales de género, que permitan alinear los recursos de la ayuda con las políticas de igualdad, poniendo en marcha mesas de género con presencia de diversos actores públicos, como los ministerios de administraciones públicas y presidencia de gobierno, y actores sociales diversos, bajo el liderazgo de los mecanismos de igualdad.
- El desarrollo por parte de algunos donantes, de mecanismos de financiación directa a las organizaciones de la sociedad civil del Sur, incluyendo a los movimientos feministas y a las organizaciones de mujeres, para llevar a cabo incidencia política en el marco de los procesos de apoyo presupuestario general y enfoques sectoriales.

En conclusión, nos encontramos ante un contexto que ofrece importantes oportunidades para acercar las agendas de igualdad y las agendas de gobernabilidad en el marco de las políticas de ayuda y su implementación. En la mano de todos y todas está contribuir a este proyecto, que no debe retrasarse más.

## Bibliografía y Documentación

- Alberdi, J. y Alcalde, A. (2005) "Gobernabilidad y cooperación internacional al sur del Sahara" En Campos, A. *Ayuda, mercado y buen gobierno*. Icaria, Madrid.
- Alberdi, J. y Bidaurrezaga, E. (2002) *Cooperación internacional, construcción de paz y democratización en el África Austral*. Cuadernos de Trabajo Hegoa, nº 34, Bilbao.
- Alcalde, A. R. (2006) "Herramientas para la integración del enfoque de género en los proyectos de cooperación" En: Carballo, M (ed) *Género y Desarrollo. El camino hacia la equidad*. La Catarata e Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid.
- Cámara, L (2003) "La cooperación técnica española para el refuerzo institucional: elementos para la definición de una estrategia". *DHIAL*. IIGC. En: [www.iigov.org/index.drt](http://www.iigov.org/index.drt)
- CIDSE (2006) *Governance and Development Cooperation: Civil Society perspectives on the EU Approach*. En: [www.cidse.org/](http://www.cidse.org/)
- Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (2006) *Informe del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*. Consejo Económico y Social, NN.UU. En: [www.unifem.org.mx/site/documentacion/violencia/VIOLENCIA06.pdf](http://www.unifem.org.mx/site/documentacion/violencia/VIOLENCIA06.pdf)
- Cruz, C, Barrig, M y Rodriguez, A. (2008) *El financiamiento para la igualdad de género y la nueva arquitectura de la ayuda*. Fundación Carolina, Madrid.
- Cruz, C. (2007) *¿Quién se apropia del desarrollo? Contribuciones al debate sobre género y la Nueva Arquitectura de la Ayuda*. En: [www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/komu/4\\_Mujeres/1\\_C-de-la-Cruz.pdf](http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/komu/4_Mujeres/1_C-de-la-Cruz.pdf)
- DFID (2006) *Making Governance Work for the Poor*. En: [www.dfid.gov.uk/wp2006/default.asp](http://www.dfid.gov.uk/wp2006/default.asp)
- European Commission (2006) *Governance in the European Consensus on Development. Towards a harmonised approach within the European Union*. COM (2006) 421 final.
- García C.T. y Valdivieso, M. (2005) "Una aproximación al movimiento de mujeres en América Latina" *Observatorio Social de América Latina* Año VI nº 18 sept-oct. CLACSO, Buenos Aires.
- IDEA (2005) *Women in Parliaments: Beyond Numbers*. IDEA, Stockholm.
- INSTRAW (2005) *Género, Gobernabilidad y Participación Política de las Mujeres*. En <http://www.un-instraw.org/>
- López, I. (Coord) (2007) *Género y Políticas de Cohesión Social: conceptos y experiencias de transversalización*. FIIAPP, Madrid.
- MAEC (2007) *Estrategia de Gobernabilidad Democrática, Participación Ciudadana y Desarrollo Institucional de la Cooperación Española*. En: [www.maec.es/es/MenuPpal/Cooperacion%20Internacional/Publicaciones%20y%20documentacin/Documents/Gobernabilidad\\_Baetica.pdf](http://www.maec.es/es/MenuPpal/Cooperacion%20Internacional/Publicaciones%20y%20documentacin/Documents/Gobernabilidad_Baetica.pdf)
- Meer, S y Sever, C. (2003) *GÉNERO Y CIUDADANÍA*. Bridge. En: [www.bridge.ids.ac.uk/](http://www.bridge.ids.ac.uk/)
- Ríos Tobar, M (2005) *Cuotas de género, democracia y representación*. FLACSO-Chile, IDEA.
- Shepard, B.L. (2003) *NGO Advocacy Networks in Latin America: Lessons from Experience in Promoting Women's and Reproductive Rights*. The North-South Agenda, Papers Sixty One, North-South Center, University of Miami, Florida.
- Social Watch (2005) *Ruidos y murmullos. Género y Pobreza: más promesas que acciones*. Social Watch, Uruguay.
- Steans, J. (2002) "Global Governance: Feminist Perspective" En Held, D. y McGrew, A. (ed) *Governing globalization*. Polity Press, Cambridge.
- United Nations (1995) *Beijing Declaration and Platform for Action*, UN
- UNIFEM  
(2006) *La Promoción de la Igualdad de Género en las Nuevas Modalidades y Alianzas para la Ayuda al Desarrollo*. En: [www.unifem.org/](http://www.unifem.org/)
- (2005) *El Progreso de las Mujeres en el Mundo*. En: [www.unifem.org/resources/item\\_detail.php?ProductID=48](http://www.unifem.org/resources/item_detail.php?ProductID=48)
- Women's Environment and Development Organization (2005) *Beijing Betrayed*, WEDO. En: [www.wedo.org/](http://www.wedo.org/)
- WHO (2000) *Violence Against Women. Fact Sheets 239*. En: [www.who.int/mediacentre/factsheets/fs239/en/](http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs239/en/)



# Corrupción y ayuda al desarrollo. Evidencias, teoría y aplicaciones para España

José María Larrú.  
Universidad CEU-San Pablo. Madrid

## I. Introducción

La literatura sobre los efectos de la corrupción en la economía es relativamente amplia, centrándose sobre todo en los efectos negativos que ésta tiene tanto sobre el crecimiento económico (Mauro 1995, 2002) como sobre el desarrollo (Bardham 1997, Quizilbash 2001). La revisión de la literatura (véase por ejemplo Akçay 2006), muestra que la corrupción está asociada a menor crecimiento de la renta per capita, menor inversión, menor gasto público en educación y salud, mayor desigualdad de ingresos, menor crecimiento de la renta de los pobres, menor recaudación fiscal, mayor gasto militar, mayor mortalidad infantil, mayor abandono escolar, mayor inversión pública sobre el PIB, menor porcentaje de carreteras asfaltadas y en buenas condiciones y menor inversión directa extranjera.

Menos estudiado ha sido el efecto de la ayuda al desarrollo sobre la corrupción. Teóricamente esta relación es biunívoca. Por una parte la ayuda, al ser fungible (Pack & Pack 1993, Feyzioglu et al. 1998; Devarajan & Swaroop 1998; McGillivray & Morrissey 2000; Heller 2005) puede financiar inversiones productivas que generen empleo, crecimiento económico y elevación del ingreso de los pobres, reduciéndose así

una dimensión de la pobreza (la económica) y puede financiar programas y estrategias contra la corrupción. Por otra parte, la ayuda es un flujo corrompible. Puede ser utilizada como mecanismo para financiar gobiernos que, aunque no promuevan ni respeten las libertades necesarias para el desarrollo humano, convengan al donante por varios motivos (afinidad ideológica, intereses comerciales...) aunque la corrupción en ese país sea muy alta. También la ayuda puede ser usada por el gobierno receptor (o las élites locales) para reforzar su poder, mantenerse en él, financiar campañas electorales populistas que no supongan cambios reales para los pobres, aumentar la desigualdad interna del país, renunciar a una rendición de cuentas propia (a sus ciudadanos) por satisfacer la del donante, realizar las políticas que desea el donante aunque no sean las prioritarias del receptor (condicionalidad sin apropiación). Como mencionaba un representante de una ONG africana, mientras los donantes no se den cuenta que financian a los gobiernos dictatoriales con su ayuda, el discurso sobre la ayuda al desarrollo carecerá de toda credibilidad para los pobres<sup>1</sup>.

¿Cuál es el efecto real de la ayuda sobre la corrupción?  
¿Alimenta el mal gobierno y perpetúa el subdesarrollo y la asi-

<sup>1</sup> "We [Africans] are troubled to think that [donors] are so misguided about what Africa's real problem is, and dismayed by their willingness to propose solutions on our behalf... *Don't they understand that fighting poverty is fruitless if dictatorships remain in place?* Neither debt relief nor huge amounts of food aid nor an invasion of experts will change anything. Those will merely prop up the continent's dictators" (Rocha-Menocal & Rogerson 2006:18).

metría de poder y desigualdad de ingresos que suponen fractura social, mala gobernabilidad y ausencia de movilidad social vertical?. El mal gobierno es un factor que impide crear una clase media que genere desarrollo y perpetúe los sistemas dualistas de subdesarrollo en el que conviven una minoría capitalista y elite del poder –a menudo gestora de la riqueza natural del país– junto a un sistema pre-capitalista de empobrecidos que no se benefician ni de esa riqueza natural, ni de la incipiente industrialización del país, excluidos realmente de cualquier rasgo de globalización multi-media.

Pero la ayuda también puede ser financiadora de ONG que conciencien en los derechos al desarrollo de los pobres, permitir que se organicen y aumenten su voz, poder de negociación y exigencia de rendición de cuentas públicas, elecciones transparentes, etc.

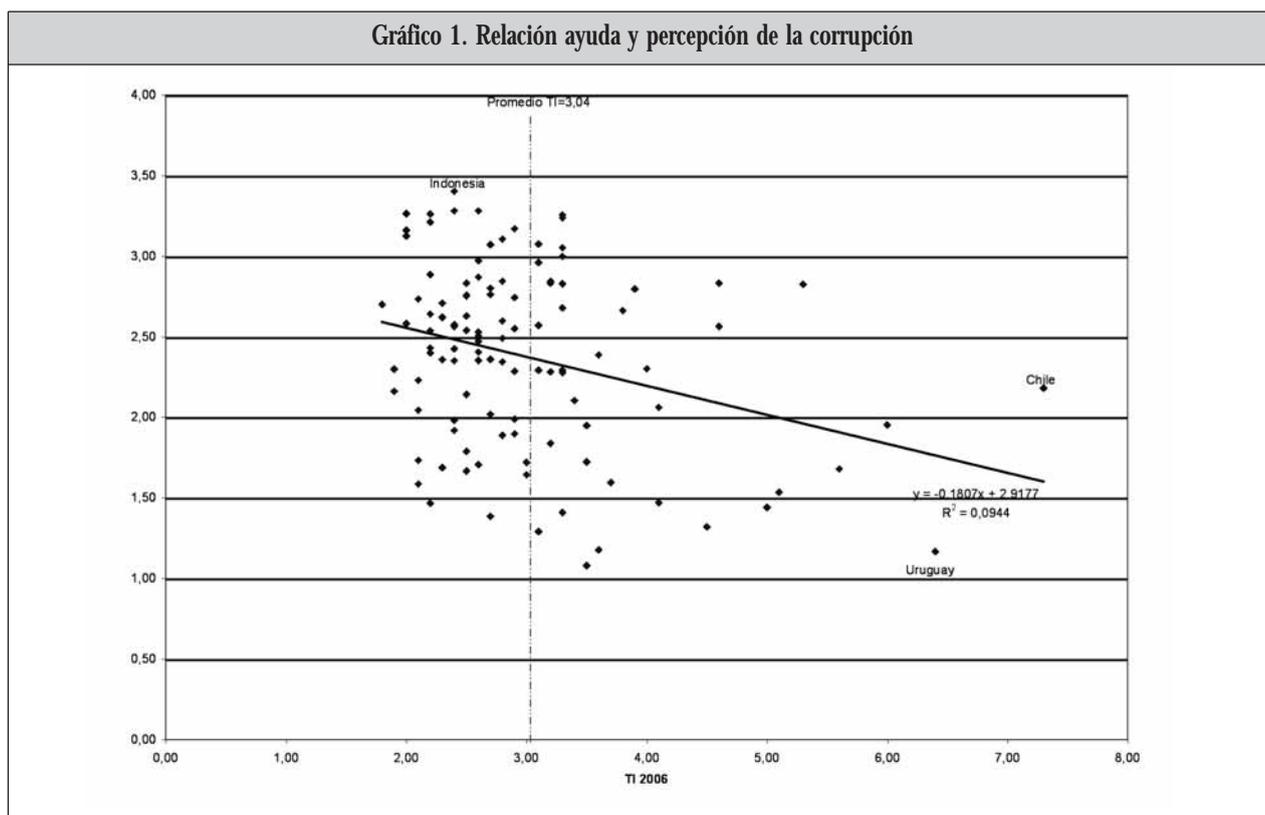
Para determinar el efecto neto necesitamos un modelo teórico y una base de datos lo suficientemente potente como para poder capturar dicho efecto.

Las investigaciones empíricas hasta la fecha han mostrado que los países más corruptos no son penalizados recibiendo menos

ayuda, al menos hasta inicios de siglo XXI. Quizá la situación pueda estar cambiando gracias a los modelos de asignación óptima de ayuda que proponen selectividad asignativa para los países y penalizan a los corruptos. El ejemplo más claro es el de la “Millenium Challenge Account” norteamericana que incluye entre sus 16 indicadores de evaluación ex-ante la lucha contra la corrupción como condición para ser país receptor de ayuda de ese fondo (Alcaide y Larrú 2007).

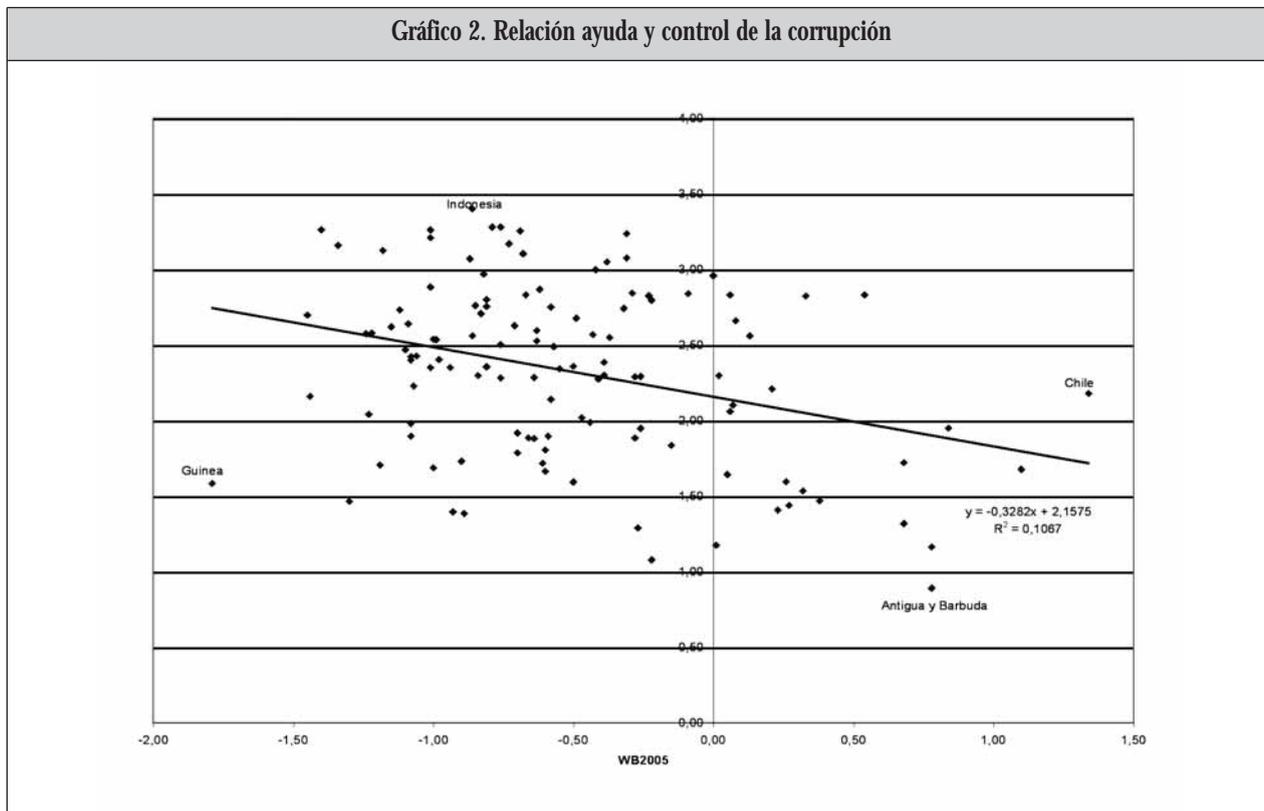
En la siguiente sección de este trabajo veremos cuál es la relación predominante entre ayuda y corrupción que ofrecen los datos disponibles –sin poder atribuir causalidad o direccionalidad predominante–. En la sección 3 exponemos un modelo teórico que permite conciliar los dos enfoques de que la ayuda sea utilizada para aumentar o reducir la corrupción. En la sección 4 haremos un sencillo análisis de la situación española proponiendo algunas medidas que puedan fortalecer el que la ayuda española no sea promotora de corrupción.

## 2. Corrupción y ayuda. Alguna evidencia empírica



Fuente: Elaboración propia con datos del DAC CRS On line y de Transparencia Internacional.

Gráfico 2. Relación ayuda y control de la corrupción



Fuente: Elaboración propia con datos del DAC CRS On line y de Kaufmann, Kraay & Mastruzzi (2007).

Como muestran los gráficos 1 y 2, el análisis simple de los datos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) neta y dos índices de corrupción<sup>2</sup>, muestran una relación inversa entre la ayuda y la corrupción, aunque poco significativa desde el punto de vista estadístico ( $R^2$  muy pequeños).

El gráfico 1 muestra como el país percibido como menos corrupto (Chile) recibió ayuda por 151 millones de dólares corrientes en 2005 –muy por debajo de los 430 millones del promedio muestral<sup>3</sup>-. El mayor receptor, Indonesia, fue calificado con un 2,4 sobre 10 en la agregación de encuestas que lleva a cabo Transparencia Internacional.

El gráfico 2 confirma la tendencia negativa empleando el indicador del Banco Mundial. El país con peor calificación (-1,79), Guinea Ecuatorial, recibió 38,5 millones de dólares en 2005.

La tabla 1 muestra la relación de los 20 países con peor calificación promedio y con peor evolución (cambio) para el periodo 1998-2006, del indicador de control de la corrupción del Banco Mundial<sup>4</sup> (Kaufmann et al. 2007).

<sup>2</sup> Utilizamos aquí el de percepción de la corrupción (CPI) elaborado por Transparencia Internacional –escala 1 a 10 siendo la escala de menor a mayor transparencia– y el de “control de la corrupción” elaborado por el equipo del Banco Mundial –cuya escala original de [-2,5;+2,5] ha sido reescalada a un intervalo [0-5] siendo 5 el mayor nivel de control.

<sup>3</sup> 2,18 de Chile frente 2,33 de promedio, una vez tomados los logaritmos decimales correspondientes, que emplea la escala del gráfico.

<sup>4</sup> Para facilitar la valoración del cambio en el desempeño del indicador, se ha reescalado mediante la suma del máximo posible (2,5) a todos los valores originales, quedando una escala entre [0;5].

| Tabla 1. Ranking de los 20 peores desempeños en control de la corrupción. 1998-2006 |       |  |        |
|---|-------|--|--------|
| 20 países más corruptos. Promedio 1998-06   |       | 20 países con peor <i>cambio</i> en el indicador. Diferencia 2006-1998 |        |
| País  | Valor | País   | Valor  |
| AZERBAIJAN  | 1,433 | MAURITANIA*  | -0,375 |
| CHAD  | 1,424 | BURKINA FASO   | -0,383 |
| BANGLADESH  | 1,403 | KYRGUIZISTAN   | -0,385 |
| ZIMBABWE  | 1,401 | NEPAL  | -0,389 |
| TAJKISTAN   | 1,397 | ESTADOS UNIDOS   | -0,403 |
| SUDAN   | 1,361 | TOGO   | -0,408 |
| TURKMENISTAN  | 1,305 | ITALIA   | -0,412 |
| PARAGUAY*   | 1,304 | POLONIA  | -0,423 |
| REP. CENTRO AFRICANA  | 1,300 | TRINIDAD TOBAGO  | -0,438 |
| NIGERIA   | 1,256 | KUWAIT   | -0,439 |
| ANGOLA*   | 1,244 | PAPUA NEW GUINEA   | -0,461 |
| LIBERIA   | 1,209 | SWAZILANDIA  | -0,481 |
| IRAK  | 1,113 | NAMIBIA*   | -0,530 |
| MYANMAR   | 1,030 | BANGLADESH   | -0,582 |
| REP. DEMO. DEL CONGO  | 1,010 | FIJI   | -0,596 |
| HAITI*  | 0,995 | MALDIVAS   | -0,611 |
| GUINEA ECUATORIAL   | 0,975 | COSTA DE MARFIL  | -0,780 |
| AFGANISTAN  | 0,869 | ERITREA  | -0,901 |
| SOMALIA   | 0,868 | ZIMBABWE   | -0,941 |
| COREA DEL NORTE   | 0,854 | TONGA  | -1,042 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Kaufmann et al (2007). Nota: los países con \* son prioritarios para la cooperación española según el Plan Director 2005-08.

Respecto al *nivel* de corrupción, llama la atención que cinco de los 20 países con mayor promedio de corrupción han sido grandes receptores de ayuda (tabla 2): Irak, Nigeria, República Democrática del Congo, Bangladesh y Afganistán. Los datos parecen confirmar la hipótesis de cuanto más corrupto es un

país, más ayuda parece recibir. Desde luego esto no expresa causalidad, pues en la localización de la ayuda es función de muchas otras variables explicativas y puede que precisamente se otorgue ayuda para combatir la corrupción.

| Tabla 2. Los 20 mayores receptores de AOD neta. 1998-2005 |                                |                        |                                |
|---|--------------------------------|------------------------|--------------------------------|
| País  | Millones de dólares corrientes | País                   | Millones de dólares corrientes |
| IRAK  | 29.072                         | BANGLADESH             | 9.602                          |
| CHINA   | 14.296                         | RUSIA                  | 9.563                          |
| VIETNAM   | 12.522                         | MOZAMBIQUE             | 9.421                          |
| INDONESIA   | 12.180                         | SERBIA Y MONTENEGRO    | 8.772                          |
| INDIA   | 11.013                         | AFGANISTAN             | 8.692                          |
| REP. DEMOC. CONGO   | 10.921                         | NIGERIA                | 8.314                          |
| EGIPTO  | 10.723                         | POLONIA                | 8.020                          |
| PAKISTAN  | 10.700                         | TERRITORIOS PALESTINOS | 7.456                          |
| TANZANIA  | 10.478                         | UGANDA                 | 6.926                          |
| ETIOPIA   | 9.741                          | GHANA                  | 6.641                          |

Fuente: Elaboración propia con datos del CAD CRS On line.

Nota: no se han incluido los datos de 2006 por no encontrarse aún disponibles a la hora de la elaboración de este trabajo.

Respecto al ranking de los 20 países con peor *cambio* en el control de la corrupción, merece la pena resaltar dos observaciones. La primera es que de los 194 países muestrales con datos, empeoraron 111 (57,2%) frente a los 83 que mejoraron. La segunda es que la corrupción no es un fenómeno exclusivo de los países en desarrollo, pues países como Estados Unidos, Italia o Polonia están incluidos dentro de este listado de empeoramiento en un periodo de 8 años<sup>5</sup>. El país con peor desempeño, Tonga, recibió 185,6 millones de dólares durante el periodo 1998-2005, ocupando el puesto 143 sobre un total de 171. El segundo peor, Zimbabwe, 1.782,7 millones de dólares siendo el país 78 de 171.

El análisis empírico presentado aquí reclama una mayor profundidad tanto en la revisión de la literatura empírica como teórica. Es lo que sintetizamos en la siguiente sección.

### 3. Modelos de relación entre corrupción y ayuda al desarrollo

Uno de los trabajos sobre el tema que tratamos más conocidos es el de Alesina y Weder (2002), que identificaron una falta de asociación directa entre recibir ayuda y grado de corrupción del país receptor. Utilizando seis indicadores diferentes de corrupción, los autores mostraban que los donantes tienen más en cuenta otras variables (intereses) y que la corrupción o no era tenida en cuenta o no era lo suficientemente significativa para dejar de recibir ayuda. Tampoco encontraron evidencia de que los países más corruptos recibieran un peor trato en su condonación de deuda externa. Había excepciones, como los países escandinavos y Austria, cuya correlación entre ayuda y corrupción era negativa y significativa. Los EE.UU. primaban a los países democráticos aunque fueran corruptos. Tampoco discriminaban la corrupción entre sus receptores los organismos multilaterales. Los ejemplos de países con gobernantes muy tiranos y grandes receptores de ayuda es conocida<sup>6</sup> y fue muy relevante durante la Guerra Fría en la que la ayuda se usaba como moneda de cambio para la alineación de los países del Tercer Mundo a los respectivos bloques económico-ideológicos. El intento de los no alineados fue loable y quizá da que pensar la frase de J. Nyerere aconsejando a los donantes

gastarse más dinero de ayuda en sus propios países explicando las causas de la pobreza que interviniendo de forma tan descarada en la búsqueda de sus propios intereses económicos o de las empresas transnacionales de los países donantes.

Otro modelo es el de Tavares (2003). Utilizando el indicador de corrupción que facilita el ICRG, no encuentra evidencia empírica de que la ayuda aumente la corrupción de los países receptores. Al contrario, un incremento promedio del 1% de ayuda sobre el PIB del receptor, disminuye la corrupción en 0,2 puntos en una escala de 0 a 10. La estimación de Tavares tiene como fortaleza que utiliza variables instrumentales para tratar la causalidad reversible entre ayuda y corrupción, pero no presenta análisis de sensibilidad para varias muestras o periodos. Las razones que argumenta para fundamentar su hallazgo empírico son dos. Una es la condicionalidad del donante que limitaría la discrecionalidad de los fondos de ayuda. La otra es que la ayuda amplía las posibilidades de gasto público y facilita que los funcionarios puedan obtener mejores salarios disminuyendo sus incentivos para cometer actos de corrupción.

Ante esta divergencia de resultados empíricos, resulta especialmente iluminadora la aportación teórica del modelo de Majirt y Mukherjee (2007). Los autores suponen un país receptor de ayuda, democrático, que utiliza la ayuda como complemento a la financiación de sus políticas públicas, neutral al riesgo en sus decisiones de inversión. El gobierno de este país recibe un flujo determinado de ayuda (A). El propio gobierno o la élite que le rodee, captura una porción determinada (c) de esa ayuda y se la queda para su consumo personal detrayéndola del sistema público de transparencia. Suponen que el gobierno, gracias al carácter fungible de la ayuda, puede destinarla bien a inversión en infraestructuras (I) para promover el crecimiento económico, o bien para pagar sueldos y salarios de personal de una cantidad de nuevo empleo público (M). A esta opción los autores la denominan aplicar una política redistributiva de la ayuda. La gran diferencia, desde el punto de vista político, es que la "redistribución" a través del nuevo empleo público puede retornar a la élite una mayor probabilidad de ser reelegido, mientras que el retorno de destinar la ayuda a la inversión en infraestructuras puede ser

<sup>5</sup> La interpretación rigurosa de los datos exige tener en cuenta las debilidades y errores de medición inherentes a este tipo de indicadores sintéticos. Véase el trabajo de M. Barreda en este mismo volumen o el propio documento de trabajo de Kaufmann et al. (2007).

<sup>6</sup> Las ayudas al antiguo Zaire de Mobutu se han cuantificado en 20 millones de dólares la ayuda recibida por un presidente que durante su mandato, extrajo de las arcas públicas 5000 millones de dólares para sus cuentas personales, una cifra equivalente a la deuda externa zaireña en 1997, año en el que fue depuesto. A Angola, Ruanda, la Filipinas de Marcos, la Indonesia de Suharto, el Haití de Duvalier o Camerún (país en el que el gobierno del dictador Paul Biya obtiene el 41% de sus ingresos públicos de la ayuda internacional) Las estimaciones elevan a 10.000 millones de dólares lo extraído por Marcos y 35.000 millones lo capturado por Suharto (Svensson, 2005).

mucho menor en términos de votos en las próximas elecciones.

En términos matemáticos, la función objetivo del gobierno receptor es maximizar una función compuesta de tres elementos. La función es:

$$\text{Max } \Omega = \theta (1-a)\alpha I + (1-\theta)[\alpha X + \pi((1-\alpha)I, \alpha C, n) v] \quad [1]$$

sujeta a la restricción:  $(1-\alpha)(C-I)/n \geq R$  [2]

siendo R las remuneraciones pagadas a los nuevos empleados públicos.

En la función [1] podemos identificar tres componentes. El primero,  $\theta (1-a)\alpha I$  expresa la dimensión benevolente del gobierno receptor de ayuda al destinarla a la inversión en infraestructuras de la que se beneficiarán sus ciudadanos. El segundo componente es el resto de la función que expresa la dimensión egoísta de la élite gobernante ya que contiene la porción de corrupción,  $\alpha C$ , y el beneficio derivado de ser reelegida,  $n$ .

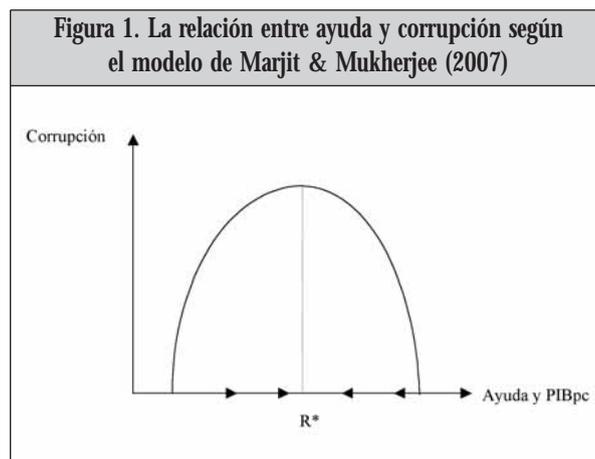
Despejando  $n$  de la ecuación [2], obtenemos la cuantía mínima que hay que asignar a los nuevos empleos públicos para maximizar el número de puestos de trabajo creados y por tanto, el número de votos “capturados” para la reelección.

Las primeras y segundas derivadas de cada componente presentan los siguientes signos:

- La primera derivada de  $(1-a)I$  mayor que cero y la segunda menor que cero; es decir, más inversión puede suponer menos probabilidad de ser reelegido.
- La primera derivada de  $\alpha C$ , es menor que cero y la segunda menor que cero; esto es, a mayor corrupción, mayor probabilidad de reelección.
- La primera derivada de  $n$  es mayor que cero y la segunda menor que cero; o cuantos más empleos públicos se generen, mayor probabilidad de reelección.

Ahorrrando el álgebra de la solución del problema de la maximización que puede consultarse en la fuente, se llega a la proposición de que la clave de la solución reside en la elasticidad de  $n$ , es decir de la probabilidad de que la élite salga reelegida por el apoyo de los empleados públicos financiados con la ayuda. Si esta elasticidad es menor que la unidad, entonces los donantes querrán que la ayuda se destine a inversión productiva generadora de crecimiento, pero las autoridades locales querrán destinarla a la creación de empleo público. Por el contrario, si la elasticidad de  $n$  es mayor que la unidad, las élites pueden destinar una parte de la ayuda a inversión, pues los retornos electorales quedan más garantizados.

Llegamos así a un resultado interesante. Cuando la elasticidad de crear empleos públicos (las políticas redistributivas en la terminología de los autores) es menor que uno, el grado de corrupción,  $\alpha$  del país receptor de ayuda será mayor si es un país relativamente pobre. Es decir, en los países más pobres, hasta que no se alcanza un umbral de remuneración ( $R^*$ ) por parte de los nuevos empleados públicos, la ayuda está generando mayor corrupción, mientras que tras pasado ese umbral, la ayuda reduce la corrupción. La figura 1 expresa esta conclusión de manera gráfica.



Fuente: Elaboración propia.

El modelo teórico permite armonizar tanto las evidencias empíricas de Alesina y Weder (2002) como la de Tavares (2003) y los trabajos empíricos de eficacia de la ayuda que detectan rendimientos decrecientes entre la ayuda y el crecimiento de la renta per capita (Hudson & Mosley 2001; Lensink & White 2001; Dalggaard et al. 2004; Nkusu 2004 entre otros). Los países pobres a la izquierda de  $R^*$ , a medida que reciben más ayuda, aumentan la corrupción, mientras que los países relativamente menos pobres –a la derecha de  $R^*$ – son más capaces de convertir la ayuda en honestidad o en utilizarla de forma más transparente.

El modelo plantea varios dilemas interesantes para la política de desarrollo. En primer lugar, confirma que la condición fungible de la ayuda puede ser más negativa en los países más pobres y necesitados. Los donantes tienen que optar entre ayudar a los países más transparentes y con mayor calidad institucional o ayudar a los más pobres y necesitados. El *trade-off* puede afrontarse por varias vías.

La primera es ayudar a través de los agentes no estatales, tanto las ONG locales como las ONGD de los donantes que prestan apoyo institucional y financiero a sus contrapartes del Sur.

La segunda es insistir en la condicionalidad ex-post y aumentar los controles y vigilancia del destino de los flujos de ayuda. El problema de esta vía “dura” es que se enfrenta a la apropiación del receptor, siendo éste uno de los principios de ayuda eficaz de la Declaración de París, que en el pasado no ha dado fruto ya que la condicionalidad no ha logrado cambiar políticas ni reducir la corrupción como han mostrado los comentarios iniciales de este trabajo. Además las evaluaciones presentan la apropiación como uno de los elementos clave de la sostenibilidad de las intervenciones de desarrollo.

La tercera es ayudar a los países relativamente menos pobres y menos corruptos con instrumentos de mayor componente “estatal”, como el apoyo presupuestario<sup>7</sup>, mientras que a los más pobres el envío de ayuda eluda la intervención del gobierno receptor, sea a través de ONG o de proyectos y programas basados en las comunidades locales (Community-based or-driven projects)<sup>8</sup>.

#### 4. Aplicaciones para la cooperación española

Como se pudo ver en la Tabla 1, tres países de entre los 20 más corruptos en promedio son receptores prioritarios de la cooperación española según su Plan Director 2005-2008: Haití, Angola y Paraguay. Además, otros dos prioritarios se encuentran en la

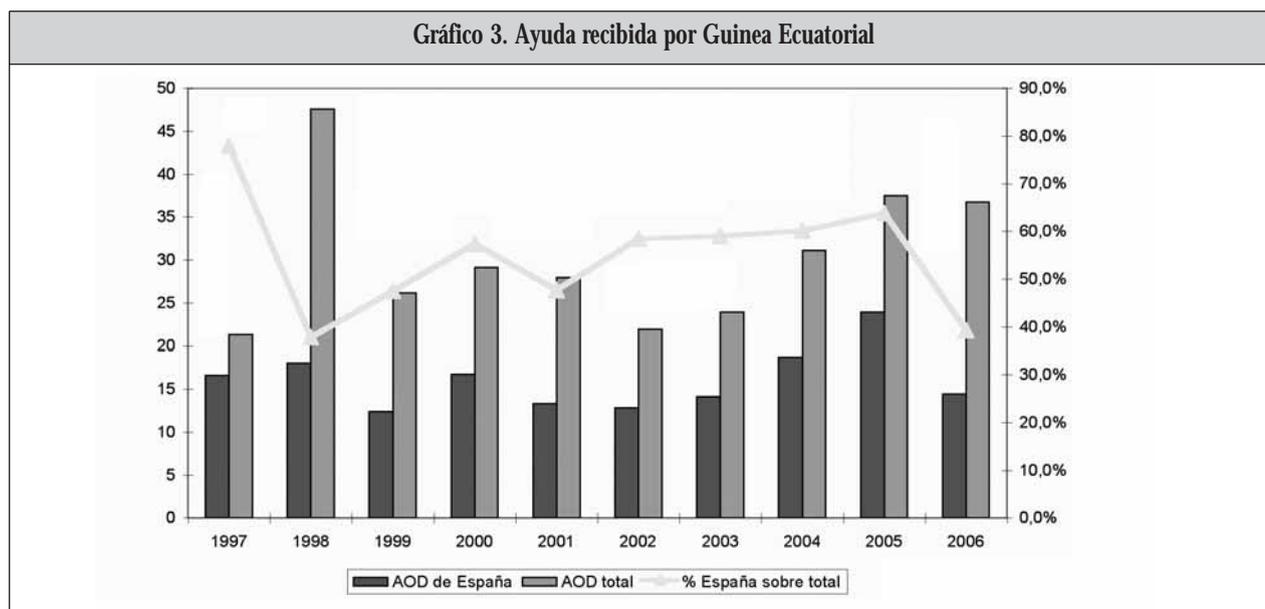
lista de los 20 países con peor desempeño en los ocho años del periodo 1998-2006: Mauritania y Namibia. A estos pueden añadirse los casos de Irak, R.D. Congo, Nigeria, Afganistán y Guinea Ecuatorial que han sido grandes receptores de ayuda española en el periodo 2005-2006, sobre todo gracias a operaciones de anulación de deuda externa en las que España se ha unido a una iniciativa internacional mucho más amplia (Tabla 3).

El caso de Guinea Ecuatorial es relevante porque España es su principal donante. Las aportaciones españolas representaron en promedio el 55% (unos 18,5 millones de dólares anuales) de la ayuda total recibida por Guinea en el periodo 1997-2006 (gráfico 3).

| País              | Millones de euros |
|-------------------|-------------------|
| IRAK              | 295,9             |
| R. DEMOC. CONGO   | 111,0             |
| NIGERIA           | 106,8             |
| GUINEA ECUATORIAL | 1,6               |
| <i>TOTAL</i>      | <i>515,3</i>      |

Fuente: MAEC (2007). Seguimiento PACI-2006.

Nota: El monto a R. D. Congo no es una anulación sino una reestructuración de deuda dentro del Club de París.



Fuente: Elaboración propia con datos del DAC CRS On line.

<sup>7</sup> La evaluación conjunta publicada por la University of Birmingham (2006) reporta que el apoyo presupuestario directo no parece presentar mayor corrupción en los países evaluados que otros instrumentos de la ayuda.

<sup>8</sup> Véase World Bank-OED (2005).

De los 187,32 millones de dólares destinados por España a Guinea Ecuatorial en el decenio 1996-2006, todos en forma de donaciones, únicamente 3,8 millones fueron para el sector de buen gobierno y sociedad civil.

El 55% de la AOD bilateral recibida por Guinea Ecuatorial en 2005-06 fue condonación de deuda externa, generada por anteriores préstamos de ayuda<sup>9</sup>. Cabe la pregunta de si los donantes internacionales son consistentes al ayudar primero generando deuda externa a países tan poco democráticos

como Guinea Ecuatorial para, años más tarde, volver a “ayudarles” condonando las deudas que no pueden pagar a sus propios donantes-acreedores.

La tabla 4 ofrece los datos de corrupción de los 10 países que fueron los principales receptores de ayuda española durante el bienio 2005-06. Los datos parecen reforzar que ser un país con mala calificación en la corrupción no es un obstáculo para recibir ayuda española.

| <b>País</b> | <b>USD millones \$ corrientes</b> | <b>Ranking corrupción sobre 194 países</b> | <b>Indicador de corrupción</b> |
|-------------|-----------------------------------|--|--------------------------------|
| IRAK        | 192                               | 187  | 1,113                          |
| HONDURAS    | 136                               | 140  | 1,774                          |
| GUATEMALA   | 132                               | 128  | 1,857                          |
| MADAGASCAR  | 88                                | 84   | 2,410                          |
| PERU        | 83                                | 102  | 2,168                          |
| MARRUECOS   | 71                                | 81   | 2,474                          |
| CONGO       | 69                                | 189  | 1,010                          |
| NIGERIA     | 69                                | 184  | 1,256                          |
| ECUADOR     | 68                                | 151  | 1,661                          |
| NICARAGUA   | 67                                | 127  | 1,874                          |

Fuente: Elaboración propia con datos del CAD y de Kaufmann et al. (2007).

Nota: El indicador de corrupción se ha reescalado entre [0:5]. La media de este indicador corresponde a Croacia con un valor de 2,512. Por tanto los 10 mayores receptores estuvieron por debajo de la media mundial en cuanto a control de corrupción.

Una limitación que presenta el sistema estadístico del CAD y por tanto también el español, es que no tiene una partida sectorial específica en la que pudieran recogerse los flujos de AOD que los donantes destinan para combatir la corrupción en los países receptores. Dentro del sistema actualmente disponible, un dato muy aproximado para hacerse una vaga idea podría ser la suma de las partidas que componen el sector 151 del CAD denominado “Gobierno y sociedad civil, no especificado”<sup>10</sup>. España destinó en 2006 a este sector 131,1 millones de euros, lo que representa el 7% de la AOD bilateral bruta. Las partidas con mayor presupuesto fueron las

de fortalecimiento de la sociedad civil (32,4 millones), la administración pública (22,6 millones) y la política y planificación económica y de desarrollo (16,2 millones)<sup>11</sup>. Los principales receptores fueron países latinoamericanos, destacando lo aportado a R.D Congo (3,5 millones de euros) que ocupó el décimo lugar y fue el primero africano<sup>12</sup>.

En definitiva, la falta de información desagregada no nos permite saber cuánta ayuda realmente es destinada a la lucha contra la corrupción en los países receptores. Tampoco disponemos de evaluaciones que permitan conocer resultados sobre la

<sup>9</sup> Este no es el caso de España que, por ejemplo, no ha concedido préstamos a Guinea Ecuatorial y sólo otorgó tres créditos FAD reembolsables (en 1979, 1980 y 1988) por un monto de 18.270 euros.

<sup>10</sup> Este incluye los destinos de ayuda a política y planificación económica y de desarrollo; gestión financiera del sector público; desarrollo legal y judicial; administración pública; procesos electorales; fortalecimiento de la sociedad civil; derechos humanos, desarrollo de libertad de información y apoyo a organizaciones e instituciones de la igualdad de las mujeres.

<sup>11</sup> Dentro de la serie temporal de las partidas de gobierno y sociedad civil desde 2002, ha predominado el apoyo a la administración pública que siempre supera los 20 millones de euros.

<sup>12</sup> El incremento de esta partida sectorial a la R.D. Congo ha supuesto un salto cuantitativo de casi el 1.200% respecto a 2005, aunque apenas representa el 2,3% de la AOD bilateral española al sector 151.

eficacia de los programas de apoyo al buen gobierno, tanto los financiados directamente a los gobiernos receptores como a las ONG locales. La pregunta de si la ayuda española está contribuyendo al aumento o disminución de la corrupción en los países en desarrollo debe convertirse en una hipótesis de investigación más profunda y ser contestada por investigadores o evaluadores independientes, pues a día de hoy no lo sabemos.

La investigación será compleja pues, por definición, la corrupción es una variable no observable<sup>13</sup>. Además, estudios de campo como el de Olken (2006, 2007) muestran que las percepciones sobre corrupción pueden diferir mucho de los niveles reales, pero su estudio sobre la corrupción en la construcción de carreteras en Indonesia financiados por el Banco Mundial, es una contribución pionera de cómo evaluaciones experimentales sobre proyectos concretos pueden arrojar mucha luz sobre el tema que tratamos<sup>14</sup>. Una primera recomendación es, pues, financiar evaluaciones e investigaciones sobre intervenciones concretas en las que la cooperación española detecte que las oportunidades para prácticas corruptas pueda ser mayor.

Otra acción es dar seguimiento a las estrategias internacionales de lucha contra la corrupción y aprender de sus resultados, si es que se generan. Muchos organismos internacionales tienen documentos de este tipo (Banco Mundial, PNUD, BID). Uno de los más relevantes para el campo de la ayuda es el del CAD (2006). Sin negar el potencial efecto que estas iniciativas pueden tener, creo que sólo la llamada a la coordinación entre donantes como hace el CAD (2006) no parece que sea la forma más concreta y eficiente para hacer frente al problema, aunque sin duda el trabajo coordinado sea un elemento necesario.

Un tercer campo de acción se presenta en el propio sistema burocrático de la ayuda. Es sabido que cuanto más compleja y grande es la carga burocrática contenida en un sistema regulatorio, mayores son los costes de transacción y por tanto mayores los incentivos y las oportunidades para las actividades irregulares y corruptas. El control financiero de las intervenciones de la ayuda española es muy estrecho, pero podrían tomarse

medidas para hacerlo más eficiente, como la homogeneización de los formatos de presentación de los proyectos y programas entre las distintas administraciones públicas del país. Otra iniciativa es no centrar el seguimiento financiero en la presentación exhaustiva de las facturas pro forma. Muchas administraciones (sobre todo las descentralizadas) se ven desbordadas a la hora de tener que efectuar este control. El volumen de pequeñas facturas es tal que el mismo cuerpo de intervención no puede hacer la verificación de todos los proyectos y programas. Algunas administraciones ya no obligan a presentar copia de todas las facturas, sino que obligan a las ONGD a mantenerlas durante cinco años por si un sistema de auditorías aleatorias exige su presentación. No defiendo la falta de control financiero, pero el actual sistema está impidiendo el aprendizaje de la mayoría de las ONGD y administraciones, porque no disponen de tiempo ni personal que pueda realizar otras tareas de mayor valor que las de dedicarse a la gestión burocrática de los proyectos<sup>15</sup>. El defecto se agrava si no todos los agentes son tratados de forma simétrica y, por ejemplo, las contribuciones a los organismos internacionales no exigen ese mismo seguimiento obsesivo.

En lo referente a la ayuda multilateral, la reciente entrada de España en la red de evaluación MOPAN<sup>16</sup> dedicada al análisis de las acciones de los organismos internacionales puede ofrecer lecciones interesantes sobre la cuestión que aquí tratamos.

Podrían realizarse otras recomendaciones (como obligar a publicitar los desembolsos aprobados y darlos a conocer a los beneficiarios-destinatarios finales de los proyectos y programas, incluir los indicadores de corrupción en todos los documentos de estrategia-país elaborados por la DGPOLDE, apoyar acciones de transparencia y lucha contra la corrupción ejecutadas por ONG de probada transparencia –tipo las delegaciones de Transparencia Internacional–) pero no disponemos de más espacio<sup>17</sup>. Baste este acercamiento a la realidad para dejar abierta la cuestión de que la ambigüedad de la ayuda en relación con la corrupción no es un tema menor y que exige mucha más atención e investigación que la que se ha realizado hasta ahora.

<sup>13</sup> La definición más común de corrupción es utilizar la condición de ser funcionario o cargo público para la obtención de un beneficio privado. El CAD (2006) incluye en su estrategia contra la corrupción no sólo la corrupción administrativa (sobornos), sino también el patronazgo y nepotismo, así como –en el extremo– la captura del Estado por parte de élites u oligarquías.

<sup>14</sup> El principal resultado de Olken (2007) fue que las auditorías aleatorias sobre las aldeas receptoras de fondos para la construcción de las carreteras disminuyó un 8,5%, mientras que el aumento de la información sobre los fondos a recibir realizado a los beneficiarios sólo redujo los desfalcos en un 2,2%.

<sup>15</sup> Estoy pensando en promoción de evaluaciones y seguimiento de las recomendaciones y plan de mejora, en planes estratégicos basados en la calidad, en formación y estudios, por poner sólo algunos ejemplos.

<sup>16</sup> Véase su sitio web [www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/En/JUD-5292536-HRK](http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/En/JUD-5292536-HRK)

<sup>17</sup> En Alcalde y Larrú (2007b) y Schulz (2007) pueden consultarse algunas más.

## Referencias bibliográficas

- AKÇAY, S. (2006)** "Corruption and Human Development", *Cato Journal* 26 (1).
- ALCAIDE, L. y J.M. LARRÚ (2007)** "Corrupción, ayuda al desarrollo, pobreza y desarrollo humano", *Boletín de Información Comercial Española* 2917, 37-58.
- ALCAIDE, L. y LARRÚ, J.L. (2007b)** "Transparencia como elemento clave de la eficacia en la cooperación al desarrollo española", *Memorando OPEX 44*, Fundación Alternativas.
- ALESINA, A. & WEDER, B. (2002)** "Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?" *American Economic Review* 92 (4) 1126-1137
- BARDHAM, P. (1997)** "Corruption And Development", *Journal of Economic Literature* 35 (3), 1320-46.
- DAC (2006)** Policy Paper on Anti-Corruption. Setting an Agenda for Collective Action", DCD/DAC/GOVNET (2006)3/REV2.
- DAC (2007)** International Development Statistics (IDS) online Databases on aid and other resource flows. [www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm](http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm)
- DALGAARD, C.; HANSEN, H. & TARP, F. (2004)** "On the Empirics of Foreign Aid and Growth", *Economic Journal* 114(496) F191-F216.
- DEVARAJAN, S. y SWAROOP, V. (1998)** "The Implications of Foreign Aid Fungibility for Development Assistance", *World Bank Policy Research Working Paper* 2022.
- FEYZIOGLU, T. et al. (1998)** "A Panel Data Analysis of the Fungibility of Foreign Aid", *World Bank Economic Review* 12, 29-58.
- HELLER, P. (2005)** "Pity the Finance Minister: Issues in Managing a Substantial Scaling Up of Aid Flows", *IMF Working Paper* 05/180.
- HUDSON, J. & MOSLEY, P. (2001)** "Aid, policies and growth: in search of the Holy Grail", *Journal of International Development* 1, 1023-1038.
- KAUFMANN, D.; KRAAY, A. and MASTRUZZI, M. (2007)** "Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006". *World Bank Policy Research Department Working Paper* 4280.
- LENSINK, R. & WHITE, H. (2001)** "Are There Negative Returns to Aid?", *Journal of Development Studies* 37 (6), 42-65.
- MARJIT, S. & MUKHERJEE, V. (2007)** "Poverty, Utilization of Foreign Aid and Corruption", in S. LAHIRI (ed.) *Theory and Practice of Foreign Aid*, Elsevier, Amsterdam, Chapter 2, 17-29
- MAURO, P. (1995)** "Corruption and Growth", *Quarterly Journal of Economics* 110 (3), 681-712.
- MAURO, P. (2002)** "The Persistence of Corruption and Slow Economic Growth", *IMF Working Paper* 02/213.
- McGILLIVRAY, M. & MORRISSEY, O. (2000)** "Aid Fungibility in *Assessing Aid*: Red Herring or True Concern?", *Journal of International Development* 12, 413-428.
- NKUSU, M. (2004)** "Are There Negative Returns to Aid? A Comment", *IMF Working Paper* 04/212
- OLKEN, B. (2006)** "Corruption Perceptions vs. Corruption Reality", *NBER Working Paper* 12428.
- OLKEN, B. (2007)** "Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia", *Journal of Political Economy* 115, 200-249.
- PACK, H Y J. PACK (1993)** "Foreign Aid and the Question of Fungibility", *Review of Economics and Statistics*, 75, 258-266.
- QIZILBASH, M. (2001)** "Corruption and Human Development: A Conceptual Discussion", *Oxford Development Studies* 29 (3), 265-278.
- ROCHA, A. & ROGERSON, A. (2006)** "Which Way the Future of Aid? Southern Civil Society Perspectives on Current Debates on Reform to the International Aid System", *ODI Working Paper* 259.
- SCHULZ, N. (2007)** "La transparencia como remedio a la "maldición de los recursos": un consenso global y las asignaturas pendientes de España", *FRIDE, comentario de mayo*.
- SVENSSON, J. (2005)** "Eight Questions about Corruption", *Journal of Economic Perspectives* 19 (3), 19-42.
- TAVARES, J. (2003)** "Does Foreign Aid Corrupt?", *Economic Letters* 79, 99-106.
- UNIVERSITY of BIRMINGHAM (2006)** *An Evaluation of General Budget Support (1994-2004)*. The Joint Evaluation of Budget Support. IDD and Associates. Birmingham.
- WORLD BANK-OED (2005)** "The Effectiveness of World Bank Support for Community-Based and -Driven Development", World Bank. Washington.

# Bonanza minera y conflictos sociales en Perú: límites de la nueva agenda política para la gestión de los recursos naturales

Javier Arellano Yanguas

MA en Governance and Development por el Institute  
of Development Studies (IDS) de la Universidad de Sussex

## Introducción

En los últimos años, se ha incrementado la importancia estratégica que la minería y los productos energéticos tienen para la economía mundial. La creciente demanda por parte de las economías emergentes de Asia, con su correspondiente alza de precios, ha potenciado la inversión en el sector extractivo (UNCTAD 2007: 89-90). Esta nueva situación refuerza el papel que este sector tiene para los países productores del Sur y renueva el interés académico y político por la denominada “maldición de los recursos”.

La “maldición de los recursos” es una etiqueta que agrupa una serie de efectos negativos que países dependientes de la explotación de recursos naturales suelen experimentar: a) menor crecimiento económico (Auty 1993; Sachs y Warner 1997); b) aumento de los niveles de pobreza e inequidad (Ross 2004, 2007); c) erosión de la democracia y reforzamiento de tendencias autoritarias (Ross 2001; Collier y Hoeffler 2006); y d) aumento de los conflictos sociales e incluso mayor propensión a la existencia de guerras civiles (Collier y Hoeffler 2004, 2005).

Para solventar los problemas económicos, tradicionalmente se han prescrito políticas fiscales conservadoras a la vez que se ha fomentado la diversificación productiva. Por su parte, las difi-

cultades políticas son normalmente más complejas de abordar y están asociadas con la incapacidad del Estado de controlar su territorio, de legitimar sus actuaciones y de responder a las expectativas de la población. En ambos tipos de factores, económicos y políticos, el Estado ha sido considerado el actor fundamental.

Sin embargo, durante los últimos 15 años ha habido una profunda transformación de los sistemas políticos en todo el mundo. Hay tres tendencias especialmente sobresalientes: a) la descentralización del gobierno; b) el fomento de la participación ciudadana, especialmente en la toma de decisiones sobre el gasto de los recursos públicos, como ideal político; y c) la cooperación entre actores públicos y privados. Estas medidas han redefinido el equilibrio de poderes entre las instituciones centrales del Estado y otros espacios de poder, especialmente los gobiernos subnacionales. Forman parte de una serie de tendencias políticas de moda que en conjunto han sido definidas como “policentrismo radical”, entendido como tendencia a la dispersión del poder y recelo frente de las grandes instituciones políticas, especialmente del Estado centralizado (Houtzager 2003: 4-7). El apoyo de diferentes corrientes ideológicas, desde los liberales defensores del libre mercado y la iniciativa privada hasta los entusiastas de la descentralización y la participación popular, proporciona a esta agenda política una legitimidad extraordinaria.

Instituciones internacionales, donantes, las organizaciones representantes de la industria minera y un creciente número de gobiernos de países ricos en minerales y petróleo han adoptado este programa como una forma de luchar contra los problemas políticos tradicionalmente asociados a la explotación de recursos naturales.

Hay tres razones detrás de esta convergencia de intereses. Primero, estos actores necesitan responder a la emergencia de un nuevo *ethos* político que demanda mayor control de las poblaciones locales sobre los recursos naturales (Larson 2004; Ribot 2004). Segundo, las medidas presentadas en teoría deben ayudar a prevenir los efectos negativos asociados al rentismo, la falta de control de los ciudadanos sobre el uso que los gobernantes hacen de los recursos, la insuficiente información para la determinación de las inversiones a nivel local y la limitada capacidad de los aparatos públicos para gestionar la inversión pública en áreas geográficamente lejanas (IIED 2002). Por último, las compañías mineras y petroleras están preocupadas con la creciente oposición a sus operaciones por parte de las poblaciones locales (Ballard y Banks 2003; Sillitoe y Wilson 2003).

La descentralización, la participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones y la colaboración entre iniciativa privada e instituciones públicas para la provisión de bienes y servicios constituyen, conjuntamente con la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (ITIE), el eje articulador de la nueva Agenda Política para la Gestión de los Recursos Naturales (APGRN). Mi investigación pone de manifiesto que esta propuesta política, en lugar de solucionar los problemas, traslada la “maldición de los recursos” al espacio local involucrando a nuevos actores (gobiernos subnacionales, compañías privadas y grupos de la sociedad civil). El caso peruano es un ejemplo paradigmático de esta nueva forma de maldición. En el contexto de un débil gobierno central y de unos gobiernos locales incluso

con menos capacidades, la implementación de la APGRN ha encerrado a gobiernos locales, compañías mineras y grupos sociales en una serie de relaciones conflictivas que provocan inestabilidad y refuerzan las condiciones para una inadecuada política de inversión pública<sup>1</sup>.

Esta contribución está estructurada en tres partes. En la primera explico los elementos básicos del contexto peruano que son necesarios para entender la situación. En la segunda parte analizo los problemas existentes a nivel local, especialmente la incidencia de los conflictos. Finalmente extraigo algunas conclusiones. Este trabajo es un resumen revisado de una investigación publicada con anterioridad (Arellano 2008). En el trabajo original se pueden encontrar explicaciones más detalladas.

## 1. Perú: riqueza mineral y debilidades del Estado

Esta sección analiza brevemente dos debilidades del Estado peruano que ayudan a entender cómo el actual auge minero afecta a su sistema político: a) una tradición de centralismo que obvia la pobreza de la periferia y sus demandas de mayor autonomía política; y b) la falta de consistencia de las políticas públicas.

### a. Un Estado geográficamente desarticulado

La diversidad geográfica y cultural de Perú contrasta con su tradicional centralización política y económica. Fujimori reforzó esta centralización. Tras su caída en el 2000, el proyecto de descentralización se incluyó como parte fundamental de la democratización del país (PNUD 2006:85-94). El gobierno de Alejandro Toledo reinició el proceso de descentralización estructurando el Estado en tres niveles: i) instituciones nacionales; ii) 25 regiones; y iii) gobiernos locales que comprenden 195 provincias y 1832 distritos<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Entiendo por inadecuada política de inversión pública aquella que está centrada fundamentalmente en el corto plazo, con falta de coordinación entre diferentes niveles de gobierno, desintegrada de la planificación nacional y no encaminada a la diversificación de la economía.

<sup>2</sup> Algunas características relevantes de este proceso:

- a. El nivel regional (coincidente con los antiguos departamentos) es la única nueva división político/administrativa que se ha creado. A este nivel se ha transferido la gestión de los servicios públicos (educación, salud, etc.). Sin embargo, el gobierno central sigue definiendo las principales políticas y transfiere los recursos para su implementación.
- b. Los niveles regional y local (provincias y distritos) tienen una escasa capacidad impositiva y reciben la mayoría de sus fondos de transferencias realizadas desde el gobierno central.
- c. Los distintos niveles son completamente independientes entre ellos y reciben las transferencias directamente desde el gobierno central. Eso ha llevado también a que no existan en la práctica diferencias significativas en cuanto a competencias políticas entre provincias y distritos.

El actual proceso de descentralización tiene cuatro características que influyen en las dinámicas locales de las regiones mineras:

- i. Políticos locales escasamente conectados con los partidos nacionales lideran las instituciones locales. Estos políticos canalizan las demandas populares para construir su propia agenda, a menudo en confrontación con las políticas del gobierno central, utilizando los conflictos alrededor de la minería para conseguir el apoyo popular (Revesz y Diez 2006).
- ii. La transferencia de recursos a los gobiernos subnacionales ha promovido la competencia electoral. La multiplicación de candidatos fragmenta la representación, haciendo que los alcaldes y presidentes regionales lleguen al poder con un apoyo que difícilmente supera el 25-30% del electorado. Esa debilidad les lleva a recurrir a políticas de contentamiento en el corto plazo para mantenerse en el poder (Grompone 2005: 82-85).
- iii. La descentralización ha ido acompañada de la puesta en marcha de mecanismos políticos para promover la participación popular: cabildos abiertos para el control de las autoridades, mesas de concertación y presupuestos participativos.
- iv. La transferencia de poder político al nivel subnacional es muy limitada. En el caso de la minería la mayoría de los procesos clave se mantienen en el gobierno nacional. El resultado es que las instituciones locales, que tienen que enfrentar cada día el descontento de la ciudadanía afectada, no tienen poder de decisión en esa área.

#### b. Un Estado que genera políticas poco consistentes

El diseño de las políticas públicas en Perú peca de inconsistencia y cortoplacismo. Las políticas públicas cambian de acuerdo al impulso político del gobierno de turno o por presiones de grupos interesados (Morón y Sanborn 2006). Las normas fiscales que se aplican a la minería y los mecanismos para la distribución del *canon minero* a los gobiernos locales y regionales son dos ejemplos de esa inconsistencia.

La actual fiscalidad de las industrias extractivas fue diseñada en los primeros años 90 para atraer la inversión extranjera. Aunque las empresas mineras y petroleras tributan según el tipo imposi-

tivo general del 30% sobre sus beneficios, consiguieron una serie de incentivos fiscales: i) las empresas que comenzaron sus operaciones en los años 90 no estaban obligadas a pagar *regalías* para compensar al país por la extracción de sus recursos; ii) no necesitaban pagar el impuesto sobre beneficios hasta que hubieran recuperado la totalidad de sus inversiones iniciales; y iii) Fujimori firmó un acuerdo de estabilidad fiscal con las empresas por el que el gobierno renunciaba a modificar la normativa fiscal sin la aprobación previa de las empresas.

Tras la caída de Fujimori, estas ventajas obtenidas por las empresas mineras fueron duramente criticadas y diferentes grupos sociales y políticos propusieron la introducción de un impuesto a las sobreganancias. El candidato presidencial Alan García asumió estas reivindicaciones y recogió en su programa la revisión de los contratos con las empresas mineras. Una vez en el poder, el nuevo presidente se olvidó de sus promesas y apoyó un acuerdo con las empresas para mantener el actual régimen impositivo, a cambio de una aportación voluntaria gestionada por las propias empresas. En diciembre de 2006, el Gobierno publicó el denominado Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP). Este acuerdo ha motivado el descontento popular y ha proyectado la imagen de un Gobierno fuertemente comprometido con los intereses mineros.

Las modificaciones de los mecanismos de distribución del *canon minero* es otro ejemplo de la inconsistencia en la elaboración de las políticas. En 1976, tras el descubrimiento de importantes yacimientos petrolíferos y la presión de movimientos regionales, el gobierno peruano decidió transferir el 10% del valor de la producción petrolera a Loreto. Este tipo de transferencia de recursos, desde el gobierno central que recauda a la región productora, fue bautizado como *canon petrolero*. En 1992 el gobierno creó el *canon minero* y decidió que el 20% del impuesto sobre los beneficios pagado por las empresas mineras fuera destinado al territorio donde se extrae el mineral. En 2001 el parlamento aprobó una ley que regula este tipo de transferencias. La nueva ley incrementó el valor del *canon minero* desde el 20% al 50% del impuesto pagado por las empresas. Los criterios para la distribución de ese 50% entre los distintos niveles de Gobierno han sido modificados en los últimos años. La siguiente tabla resume la evolución de esos criterios.

| Tabla 1. Distribución del canon minero                      |    |   |    |   |    |
|---|----|---|----|---|----|
| Junio 2002 - mayo 2004                                      |    | Julio 2004 - diciembre 2004   |    | Desde diciembre 2004  |    |
| Receptor  | %  | Receptor  | %  | Receptor  | %  |
| Gobierno Regional   | 20 | Gobierno Regional + 5% para las universidades públicas de la región                             | 25 | Gobierno Regional + 5% para las universidades públicas de la región | 25 |
| Municipalidades de la provincia donde se extrae el mineral  | 20 | Municipalidad distrital donde se extrae el mineral  | 10 | Municipalidad distrital donde se extrae el mineral                  | 10 |
|   |    | Municipalidades de la provincia donde se extrae el mineral, excluyendo el distrito productor    | 25 | Municipalidades de la provincia donde se extrae el mineral          | 25 |
| Municipalidades del departamento donde se extrae el mineral | 60 | Municipalidades del departamento donde se extrae el mineral, excluyendo la provincia productora | 40 | Municipalidades del departamento donde se extrae el mineral         | 40 |

Fuente: (Grupo Propuesta Ciudadana 2007).

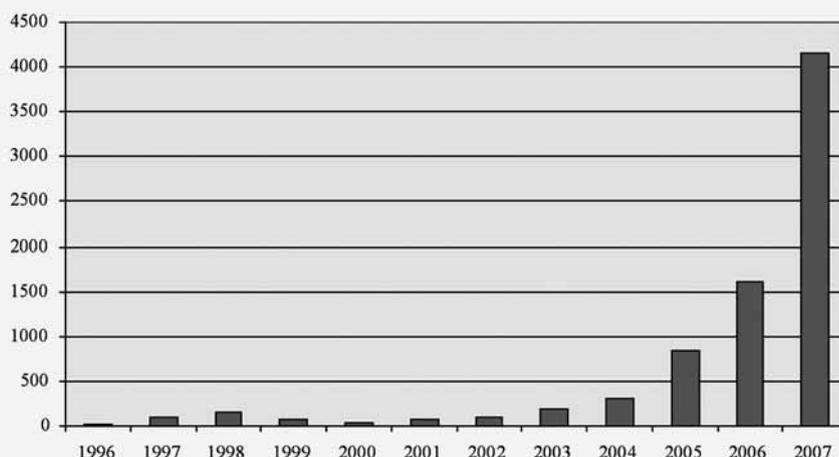
Los cambios han tendido a concentrar las transferencias en las localidades donde se extraen los recursos. Las empresas mineras, en un contexto de creciente conflictividad, defendieron las modificaciones introducidas en el año 2004 (ver tabla 1) como un intento de mostrar los beneficios que la minería puede traer a las comunidades afectadas por sus operaciones.

Cuando la nueva normativa entró en vigor, las transferencias a los gobiernos subnacionales eran de 125 millones de USD. Sin embargo, el rápido aumento de los precios internacionales de las materias primas ha multiplicado por doce las transferencias en sólo tres años (precios constantes) (gráfico 1), dificultando el uso eficiente de estos recursos. Además, la aplicación de los

criterios de distribución genera un problema de inequidad entre las distintas regiones.

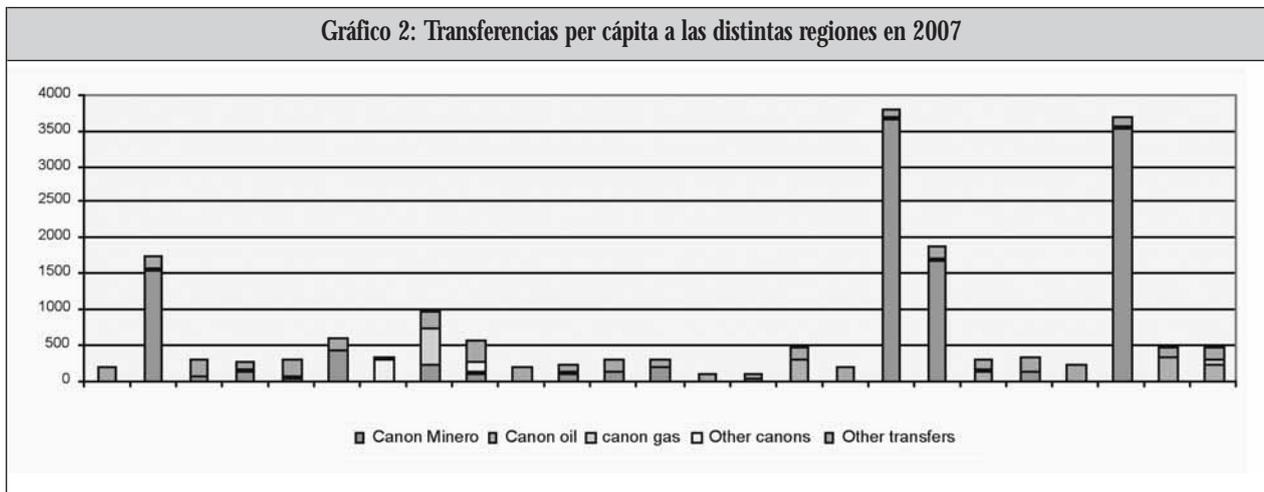
En 2007, más del 67% del total de recursos del *canón* se concentraron en 6 regiones que suponen el 16% de la población (Ancash, Cajamarca, Cusco, Moquegua, Pasco y Tacna). Esta concentración se hace todavía más patente al conocer que esas 6 regiones, con el 16% de la población del país, concentran más del 50% del total de las transferencias realizadas a todas las regiones y sus entes locales (Ministerio de Economía y Finanzas - Perú 2008). Las diferencias en transferencias per cápita muestran el desequilibrio existente (gráfico 2) y ponen de manifiesto un problema de inequidad que en el futuro Perú tendrá que afrontar.

Gráfico 1: Transferencias por canon minero y regalías (precios constantes de 1996)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas - Perú 2008.

**Gráfico 2: Transferencias per cápita a las distintas regiones en 2007**



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas - Perú 2008.

## 2. Transferencias y conflictos en las regiones mineras

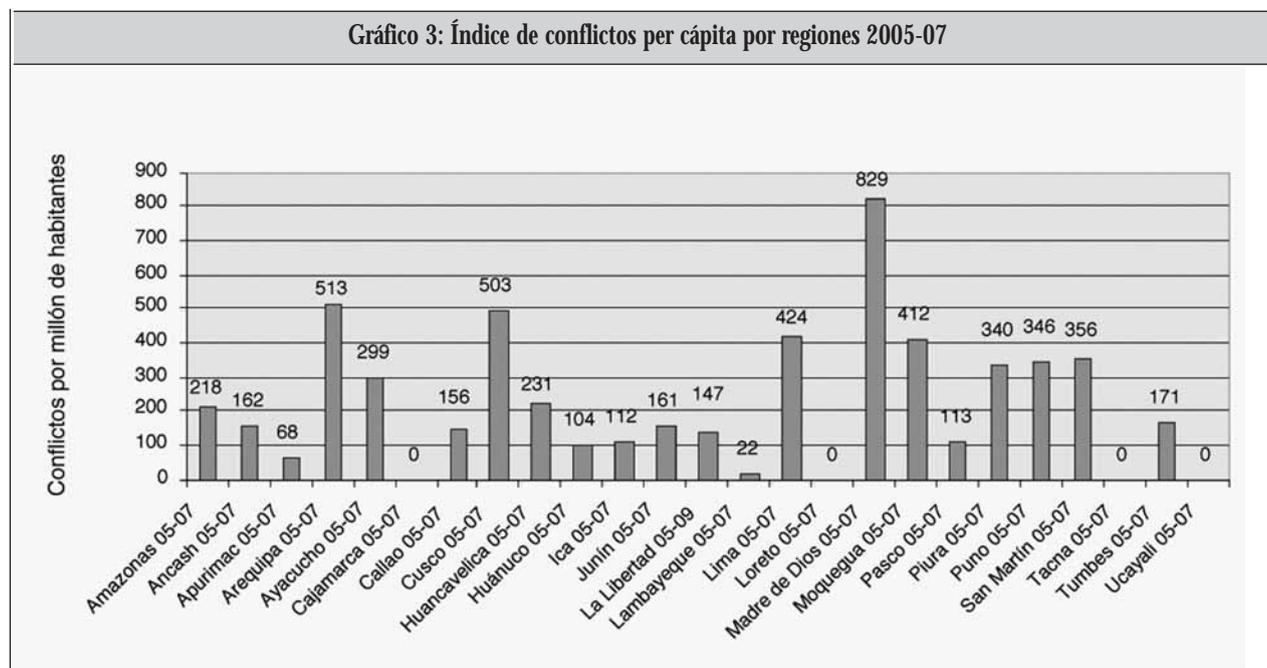
A pesar de la aparentemente ventajosa situación financiera de las regiones mineras, hay muestras de que éstas afrontan dos problemas importantes: a) un importante incremento de conflictos sociales, y b) la existencia de dinámicas políticas que llevan a un uso ineficiente de los recursos para inversión pública. Este trabajo se centra en el primero de los problemas. Un análisis más detallado del proceso de inversión pública en las zonas mineras se puede encontrar en Arellano (2008).

Los conflictos entre compañías mineras y comunidades locales en Perú han sido ampliamente analizados. Sin embargo, la mayoría de los análisis se restringen en algunos casos anteriores, al incremento de las transferencias por

canon minero (Pascó-Font, Diez Hurtado et al. 2001; Cooperación 2006; Revesz y Diez 2006). Para estudiar la influencia del aumento de transferencias sobre la incidencia de conflictos en las regiones, he calculado un “índice de conflictos” usando los informes de la Defensoría del Pueblo<sup>3</sup> (2008) que distinguen dos tipos de conflictos: activos y latentes. He ponderado los conflictos activos con un coeficiente de 3 y los latentes con 1. He realizado el cálculo para cada mes y he agrupado los resultados anualmente. De esta manera el índice recoge tanto intensidad como duración de los conflictos. En un segundo paso he puesto el índice de conflictos en relación con la población de cada región para calcular un índice per cápita. El gráfico n° 3 recoge los valores de ese índice agregados para el periodo 2005-2007.

<sup>3</sup> La Defensoría del Pueblo define el conflicto como un evento con al menos una de las siguientes características: a) amenaza a la integridad de la salud o la vida de las personas; b) daño a la propiedad pública o privada; c) obstrucción de la libertad de movimiento; d) impedimento del ejercicio de la autoridad pública; y e) obstrucción de los servicios públicos.

Gráfico 3: Índice de conflictos per cápita por regiones 2005-07



Fuente: (Defensoría del Pueblo 2008). Elaboración: el autor.

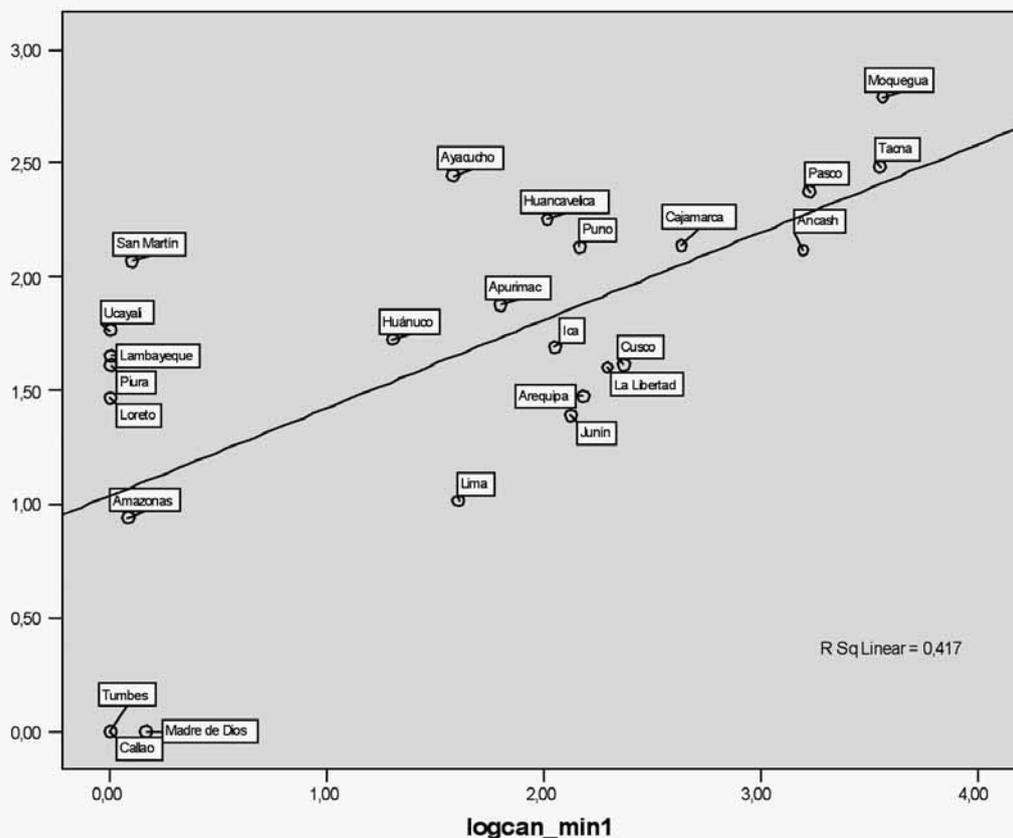
He asumido este “índice de conflictos *per cápita*” como variable dependiente y he analizado la influencia de dos variables independientes: a) el porcentaje de población rural que actúa como indicador del nivel de pobreza<sup>4</sup>, y b) las transferencias *per cápita* de “canon minero”. Para evitar que los valores extremos influyan demasiado en el resultado del análisis, he aplicado una función  $\log_{10}(1+x)$  tanto a la variable de conflictos como a la de transferencias de “canon minero”. Calculando una simple regresión lineal para los datos del periodo 2005-2007, se muestra que estas variables independientes explican más del 57% del índice de conflictos *per cápita* para el mismo periodo.

Para tener en cuenta el importante incremento de transferencias durante los tres últimos años, he realizado un análisis complementario para cada año por separado. Este análisis pone de manifiesto algunos puntos interesantes:

- a. La correlación entre los conflictos *per cápita* y las transferencias de “canon minero” pasa de ser de insignificante en 2005 (correlación de Pearson = -0,162) a ser significativa en 2006 (correlación de Pearson = 0,441, significativa al 0,05), y altamente significativa en 2007 (correlación de Pearson = 0,646, significativa al 0,01) (ver gráfico 4).

<sup>4</sup> La correlación entre ambas variables para los años en los que existen datos disponibles es del 0,846 siendo significativa al 0,01.

Gráfico 4: Correlación entre “conflictos per cápita” y transferencias por canon minero en 2007



b. La explicación de los conflictos *per cápita* (variable dependiente) por medio de las transferencias de “canon minero” y población rural también evoluciona a lo largo del periodo 2005-2008.

- i. En 2005, la población rural es el factor determinante.
- ii. En 2006, ambos factores tienen un peso similar
- iii. En 2007, las transferencias de “canon minero” *per cápita* se convierte en el factor principal para explicar la relación.

Estos resultados ratifican estudios previos sobre la situación peruana que relacionan la actividad minera con los conflictos (Revez y Diez 2006; Aste 2007; Tanaka, Huber et al. 2007). Sin embargo, este análisis establece la existencia de un creciente alineamiento de los conflictos con las transferencias de canon minero y, en paralelo, una reducción del peso relativo de la pobreza como explicación de los mismos. Además, un análisis preliminar de las regiones mineras muestra que las

transferencias no están directamente relacionadas con otras posibles variables que suelen explicar los conflictos:

- a. Las transferencias pueden representar la intensidad de la actividad minera. Sin embargo, en regiones como Cajamarca, Tacna, Moquegua y Cusco no ha habido incremento de la actividad y ha sido el incremento de precios el que ha llevado a un incremento significativo de las transferencias.
- b. Tradicionalmente la minería ha estado ligada a intensos conflictos laborales. Sin embargo, los informes de la Defensoría del pueblo no reportan una alta incidencia de este tipo de conflictos.

Por lo tanto, los conflictos sociales en Perú parece que están crecientemente relacionados con las transferencias de canon minero. Sin embargo, se requiere una investigación más profunda para clarificar los mecanismos intermedios generadores de esa alta conflictividad.

Este trabajo aborda solamente un análisis preliminar de los conflictos alrededor de las operaciones mineras. Para ello me baso en una investigación de campo realizada en dos: Cajamarca y Cusco (Espinar), dos de las principales zonas mineras de Perú. El objetivo es mostrar la complejidad de las dinámicas sociales en estas regiones.

Demandas medioambientales motivan la mayoría de los conflictos alrededor de las operaciones mineras. Sin embargo, causas medioambientales y sociales están estrechamente interrelacionadas. No es extraño que los directivos de algunas empresas traten de desacreditar a las ONG y movimientos sociales más activos en la defensa de las demandas de los pobladores, describiéndolos como *sandías* verdes por fuera y rojos por dentro. Es notorio que las reclamaciones medioambientales van acompañadas de demandas sociales tradicionalmente promovidas por la izquierda política. En ese sentido, los empresarios mineros no se equivocan cuando identifican esa conexión. Sin embargo, su diagnóstico ni puede ocultar la existencia real de problemas medioambientales ligados a sus operaciones, ni disminuye la gravedad de los problemas sociales (World Bank 2005). De hecho, la existencia de demandas no expresadas hace más difícil alcanzar soluciones estables.

Dos factores explican el uso que los movimientos sociales hacen del discurso medioambiental. Primero, el régimen autoritario de Fujimori, la violencia de Sendero Luminoso y el descrédito de los partidos políticos hicieron impopular y peligroso el uso del discurso tradicional de la izquierda. Por lo tanto, el ecologismo se convirtió en un marco aceptable para expresar las demandas populares, en un contexto en el que otras expresiones políticas eran reprimidas o deslegitimadas. Segundo, las instituciones internacionales y las ONG de cooperación internacional apoyaron de manera decidida las luchas ecológicas de la población, que consideraban menos *contaminadas* ideológicamente.

La flexibilidad de ese marco medioambiental y la falta de un núcleo ideológico *duro* han hecho posible que diferentes grupos puedan unirse en torno a una serie de demandas, sin sentir que ningún grupo en particular controla el movimiento. En ese proceso, la interacción de los intereses y perspectivas de los diferentes grupos transforma el significado original de los conceptos que usan. Así, la preocupación medioambiental no se refiere sólo al peligro de contaminación, la gestión de los recursos naturales o la defensa de la biodiversidad. El medio ambiente amplía su significado para incluir como elementos esenciales la dignidad de la población, la defensa de la calidad

de vida, el control popular del territorio, la defensa de los derechos humanos y el desarrollo sostenible.

Este dúctil marco de referencia facilita formas de organización flexible construidas sobre estructuras sociales preexistentes (grupos eclesiales, rondas campesinas, ONG y comités de campesinos) que interactúan de acuerdo a la especificidad de cada lugar y generan formas autóctonas de movilización popular. Estas formas de organización tienen ventajas para generar movilización, pero tienen su contrapartida en la dificultad de coordinar las demandas cuando se pretende llegar a negociaciones constructivas (Revesz y Díez 2006: 69).

En los últimos tres años se ha incrementado notablemente el número de conflictos (Defensoría del Pueblo 2007). La respuesta del gobierno central ha sido intentar apaciguarlos uno a uno, como si se tratará de casos aislados e independientes unos de otros. A pesar de esa pretensión gubernamental, hay algunos elementos comunes que subyacen al conjunto de conflictos en torno a la minería: a) la falta de capacidad del Estado para regular eficazmente el sector minero y hacer cumplir la regulación, deja el control en manos de las propias compañías; b) las políticas fiscales, especialmente la oposición de las empresas a pagar regalías y a la introducción de un impuesto a las sobreganancias, ha reforzado un emergente nacionalismo que demanda mayor control público de los recursos naturales del país; y c) aunque existen algunos mecanismos para facilitar la participación popular en el monitoreo de las actividades mineras, la complejidad de los procesos y el escaso tiempo en el que las comunidades tienen que responder impiden que las comunidades participen efectivamente.

El resultado es una extendida sospecha de colusión entre el gobierno y las empresas, que erosiona la autoridad y la legitimidad del Estado. Esto tiene dos consecuencias negativas: a) la población siente que el conflicto es la única manera para reclamar lo que considera sus derechos; y b) una vez que el conflicto se manifiesta, el Estado es incapaz de actuar como árbitro entre las demandas populares y las empresas (Revesz y Díez 2006).

Una vez que los conflictos estallan, su existencia incentiva la actuación descoordinada y disfuncional de los distintos actores en el ámbito local, lo cual tiende a generar todavía más problemas (Arellano 2008: 27-36).

### 3. Conclusiones

A pesar del corto recorrido del mecanismo de asignación del canon minero, empiezan a aflorar algunos efectos negativos:

- a. La inversión pública está altamente concentrada en un número muy limitado de regiones y, dentro de ellas, en las localidades más próximas a las minas. Esta concentración limita el impacto de la bonanza minera y genera desigualdades entre las regiones.
- b. Hay un creciente alineamiento entre aumento de transferencias y mayor incidencia de conflictos sociales.
- c. Los conflictos sociales alrededor de la minería adquieren un rostro medioambiental, pero esconden complejas dinámicas locales.

Este análisis revela una nueva forma de *maldición de los recursos* con dos características novedosas: a) la participación de nuevos actores (compañías mineras, gobiernos subnacionales y sociedad civil); y b) la emergencia de lo local como espacio político crucial para analizar el uso de los recursos. Nuevas investigaciones deberán abordar el análisis de los mecanismos que explican la alta incidencia de conflictos y el deficiente uso de los recursos públicos generados por la minería.

### Bibliografía

Arellano, J. (2008) *A thoroughly modern resource curse? The new natural resource policy agenda and the mining revival in Peru*. IDS Working Paper n° 300. Brighton, Institute of Development Studies.

Aste, J. (2007) Perú: expansión minera y desarrollo sostenible. *Economía y Sociedad*(65), 24-30.

Auty, R. (1993) *Sustaining development in mineral economies: the resource curse thesis*. London, Routledge.

Ballard, C. y G. Banks (2003) Resource wars: the anthropology of mining. *Annual Review Anthropology*(32), 287-313.

Collier, P. y A. Hoeffler (2004) Greed and grievance in civil war. *Oxf. Econ. Pap.* 56(4), 563-595.

Collier, P. y A. Hoeffler (2005) Resource Rents, Governance, and Conflict. *Journal of Conflict Resolution* 49(4), 625-633.

Collier, P. y A. Hoeffler (2006) *Testing the neocon agenda: democracy in resource-rich societies*. [Unpublished].

Cooperación (2006) *Informe de conflictos mineros: los casos de Majaz, Las Bambas, Tintaya y La Oroya*. Lima, Cooperación.

Defensoría del Pueblo (2008) *Reporte de conflictos sociales* [online]. Lima, Defensoría del Pueblo. Available at [www.defensoria.gob.pe/conflictos.php](http://www.defensoria.gob.pe/conflictos.php) [accessed 15 January, 2008].

Grompone, R. (2005) *La escisión inevitable: partidos y movimientos en el Perú actual*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

Grupo Propuesta Ciudadana (2007) *Vigilancia de las industrias extractivas 2004-2006. Reporte nacional n° 5*. Lima, Grupo Propuesta Ciudadana, Área de Vigilancia Ciudadana.

Houtzager, P. (2003) From polycentrism to the polity. In P. Houtzager and M. Moore (eds.) *Changing paths: International development and the new politics of inclusion*. Ann Arbor, University of Michigan Press.

IIED (2002) *Breaking new ground: mining, minerals, and sustainable development*. London, Earthscan.

Larson, A. M. (2004) Formal decentralisation and the imperative of decentralisation "from below": a case study of natural resource management in Nicaragua. *The European Journal of Development Research* 16(1), 55-70.

Ministerio de Economía y Finanzas - Perú (2008) *Estadísticas económicas* [online]. Lima, MEF. Available at [www.mef.gob.pe/OFINE/estadistica\\_economica.php](http://www.mef.gob.pe/OFINE/estadistica_economica.php) [accessed 15 January, 2008].

Morón, E. y C. Sanborn (2006) *The pitfalls of policymaking in Peru: actors, institutions and rules of the game*. Research Network Working Paper R-511. Washington, Inter-American Development Bank.

Pascó-Font, A., A. Diez Hurtado, et al. (2001) Peru: learning by doing. In G. McMahon and F. Remy (eds.) *Large Mines and the community: socioeconomic and environmental effects in Latin America, Canada and Spain*. Washington, The World Bank.

Revesz, B. y A. Diez (2006) El triángulo sin cúpula (o los actores desregulados en los conflictos mineros). In E. Toche (ed.) *Perú hoy, nuevos rostros en la escena nacional*. Lima, Desco.

Ribot, J. C. (2004) *Waiting for democracy: The politics of choice in natural resource decentralization*. Washington, World Resources Institute.

Ross, M. (2001) Does oil hinder democracy? *World Politics* 53(3), 325-361.

Ross, M. (2004) *Mineral wealth and equitable development (Background report for the World Development Report 2006)*. [Unpublished].

Ross, M. (2007) How can mineral rich states reduce inequality? In J. Sachs, J. E. Stiglitz and M. Humphreys (eds.) *Escaping the resource curse*. New York, Columbia University Press.

Sachs, J. y A. Warner (1997) *Natural resource abundance and economic growth*. HIID Discussion Paper N° 517. Cambridge, Harvard Institute for International Development.

Sillitoe, P. y R. A. Wilson (2003) Playing on the Pacific ring of fire: negotiation and knowledge in mining in Papua New Guinea. In J. Pottier, A. Bicker and P. Sillitoe (eds.) *Negotiating local knowledge: power and identity in development*. London, Pluto Press.

Tanaka, M., L. Huber, et al. (2007) Minería y conflicto social. *Economía y Sociedad*(65), 7-17.

UNCTAD (2007) *World investment report 2007: transnational corporations, extractive industries and development*. Geneva, UNCTAD.

World Bank (2005) *Wealth and sustainability: the environmental and social dimensions of the mining sector in Peru*. Lima, The World Bank.

# LAN-KOADERNOAK

## CUADERNOS DE TRABAJO

### WORKING PAPERS

0. Otra configuración de las relaciones Oeste-Este-Sur. Samir Amin
  1. Movimiento de Mujeres. Nuevo sujeto social emergente en América Latina y El Caribe. Clara Murguialday
  2. El patrimonio internacional y los retos del Sandinismo 1979-89. Xabier Gorostiaga
  3. Desarrollo, Subdesarrollo y Medio Ambiente. Bob Sutcliffe
  4. La Deuda Externa y los trabajadores. Central Única de Trabajadores de Brasil
  5. La estructura familiar afrocolombiana. Berta Inés Perea
  6. América Latina y la CEE: ¿De la separación al divorcio? Joaquín Arriola y Koldo Unceta
  7. Los nuevos internacionalismos. Peter Waterman
  8. Las transformaciones del sistema transnacional en el periodo de crisis. Xoaquin Fernández
  9. La carga de la Deuda Externa. Bob Sutcliffe
  10. Los EE.UU. en Centroamérica, 1980-1990. ¿Ayuda económica o seguridad nacional? José Antonio Sanahuja
  11. Desarrollo Humano: una valoración crítica del concepto y del índice. Bob Sutcliffe
  12. El imposible pasado y posible futuro del internacionalismo. Peter Waterman
  13. 50 años de Bretton Woods: problemas e interrogantes de la economía mundial. Koldo Unceta y Francisco Zabala
  14. El empleo femenino en las manufacturas para exportación de los países de reciente industrialización. Idoye Zabala
  15. Guerra y hambruna en África. Consideraciones sobre la Ayuda Humanitaria. Karlos Pérez de Armiño
  16. Cultura, Comunicación y Desarrollo. Algunos elementos para su análisis. Juan Carlos Miguel de Bustos
  17. Igualdad, Desarrollo y Paz. Luces y sombras de la acción internacional por los derechos de las mujeres. Itziar Hernández y Arantxa Rodríguez
  18. Crisis económica y droga en la región andina. Luis Guridi
  19. Educación para el Desarrollo. El Espacio olvidado de la Cooperación. Miguel Argibay, Gema Celorio y Juanjo Celorio
  20. Un análisis de la desigualdad entre los hombres y las mujeres en Salud, Educación, Renta y Desarrollo. Maria Casilda Laso de la Vega y Ana Marta Urrutia
  21. Liberalización, Globalización y Sostenibilidad. Roberto Bermejo Gómez de Segura
- Bibliografía Especializada en Medio Ambiente y Desarrollo.** Centro de documentación Hegoa
22. El futuro del hambre. Población, alimentación y pobreza en las primeras décadas del siglo XXI. Karlos Pérez de Armiño
  23. Integración económica regional en África Subsahariana. Eduardo Bidaurrezaga Aurre
  24. Vulnerabilidad y Desastres. Causas estructurales y procesos de la crisis de África. Karlos Pérez de Armiño
  25. Políticas sociales aplicadas en América Latina Análisis de la evolución de los paradigmas en las políticas sociales de América Latina en la década de los 90. Iñaki Valencia
  26. Equidad, bienestar y participación: bases para construir un desarrollo alternativo. El debate sobre la cooperación al desarrollo del futuro. Alfonso Dubois
  27. Justicia y reconciliación. El papel de la verdad y la justicia en la reconstrucción de sociedades fracturadas por la violencia. Carlos Martín Beristain
  28. La Organización Mundial de Comercio, paradigma de la globalización neoliberal. Patxi Zabala
  29. La evaluación ex-post o de impacto. Un reto para la gestión de proyectos de cooperación internacional al desarrollo. Lara González

30. Desarrollo y promoción de capacidades: luces y sombras de la cooperación técnica. José Antonio Alonso
31. A more or less unequal world? World income distribution in the 20<sup>th</sup> century.  
¿Un mundo más o menos desigual? Distribución de la renta mundial en el siglo XX. Bob Sutcliffe
32. ¿Un mundo más o menos desigual? Distribución de la renta mundial en el siglo XX.  
Munduko desbertasunak, gora ala behera? Munduko errentaren banaketa XX mendean. Bob Sutcliffe
33. La vinculación ayuda humanitaria - cooperación al desarrollo. Objetivos, puesta en práctica y críticas.  
Karlos Pérez de Armiño
34. Cooperación internacional, construcción de la paz y democratización en el África Austral. Eduardo Bidaurrezaga y Jokin Alberdi
35. Nuevas tecnologías y participación política en tiempos de globalización. Sara López, Gustavo Roig e Igor Sábada
36. Nuevas tecnologías, educación y sociedad. Perspectivas críticas. Ángeles Díez Rodríguez, Roberto Aparici y Alfonso Gutiérrez Martín
37. Nuevas tecnologías de la comunicación para el Desarrollo Humano. Alfonso Dubois y Juan José Cortés
38. Apropiarse de Internet para el cambio social. Hacia un uso estratégico de las nuevas tecnologías por las organizaciones transnacionales de la sociedad civil.  
Social Science Research Council
39. La participación: estado de la cuestión. Asier Blas, Pedro Ibarra
40. Crisis y gestión del sistema global. Paradojas y alternativas en la globalización. Mariano Aguirre  
¿Hacia una política post-representativa? La participación en el siglo XXI. Jenny Pearce
41. El Banco Mundial y su influencia en las mujeres y en las relaciones de género. Idoye Zabala
42. ¿Ser como Dinamarca? Una revisión de los debates sobre gobernanza y ayuda al desarrollo. Miguel González Martín
43. Los presupuestos con enfoque de género: una apuesta feminista a favor de la equidad en las políticas públicas. Yolanda Jubeto  
Los retos de la globalización y los intentos locales de crear presupuestos gubernamentales equitativos.  
Diane Elson
44. Políticas Económicas y Sociales y Desarrollo Humano Local en América Latina. El caso de Venezuela. Mikel de la Fuente Lavín, Roberto Viciano Pastor, Rubén Martínez Dalmau, Alberto Montero Soler, Josep Manel Busqueta Franco, Roberto Magallanes
45. La salud como derecho y el rol social de los estados y de la comunidad donante ante el VIH/ SIDA: Un análisis crítico de la respuesta global a la pandemia. Juan Garay  
El virus de la Inmunodeficiencia Humana y sus Colaboradores. Bob Sutcliffe
46. Capital social: ¿despolitización del desarrollo o posibilidad de una política más inclusiva desde lo local? Javier Arellano Yanguas



