

1. Introducción

Es evidente que los diferentes resultados (económicos y sociales) que distinguen a los países desarrollados de los que no lo son o están en vías de serlo, no pueden ser explicados únicamente por la dotación de factores: tierra (recursos naturales en general), capital (en sus diversas formas) o trabajo. Efectivamente, desde mediados del siglo XX, la búsqueda de explicaciones al porqué unos países han sido exitosos y otro no, ha sido una de las principales motivaciones del relanzamiento del estudio de las instituciones y la contribución de éstas en el crecimiento económico y desarrollo.¹

“... Hasta los años 80 se consideró que el desarrollo se basaba más en la acumulación de factores como la riqueza natural que en el cambio organizacional e institucional. Más tarde, el análisis desde la historia económica puso de manifiesto la importancia del cambio institucional para el crecimiento...^{2,3}” La relevancia del estudio de las instituciones ha surgido en parte, con el objetivo de dar una mejor explicación a los elementos que se encuentran detrás de los diferentes patrones de crecimiento y desarrollo experimentados entre países.

En el presente, casi ningún académico y/o responsable político (*policy maker*) refuta la afirmación de que “buenas” instituciones son fundamentales y catalizadoras de los resultados positivos en el ámbito económico, social y/o político de un país. Sin embargo, menos consenso o claridad existe en cuanto a los límites o alcance de su significado, cómo medir apropiadamente el impacto de las instituciones en el crecimiento económico y desarrollo, o lo que es más importante: cómo inducir un conjunto de “buenas instituciones” que hagan lo debido en los procesos de reducción de la pobreza y desigualdad, entre otros desacuerdos o vacíos.

Las varias oleadas de reformas institucionales de las últimas décadas promovidas principalmente por las Instituciones Financieras Internacionales (IFIS) se han basado en crear condiciones favorables para el crecimiento económico, con un énfasis en el funcionamiento eficiente de los mercados como el objetivo final y primordial de dichas reformas. Por ello, en una primera etapa se ponderó la creación o el fortalecimiento de instituciones que promueven el Estado de Derecho, protegen los derechos de propiedad, minimizan los riesgos de expropiación, reducen el nivel de corrupción e incrementan la calidad regulatoria. Todo esto, vino a conformar la agenda internacional de “buena gobernanza”.

A dicha agenda se incorporaron más tarde las reformas en la gestión pública (*New Public Management en inglés*) que promueven los principios del mercado en la gestión pública: descentralización de la gestión, contratos de desempeño⁴ y subcontratación de servicios. También se añadió la descentralización como estrategia para reducir el *rent-seeking* (*búsqueda de rentas*), incrementar la rendición de cuentas al público por parte de los proveedores del Estado, y permitir al mercado y otros actores no

1 Prats (2008) págs. 74-83.

2 Hoff y Stiglitz (2001) citados en Prats (2008).

3 Véase Acemoglu y Robinson (2012), Capítulo 3, para conocer la explicación “institucional” del por qué la diferencia de trayectoria y resultados socioeconómicos entre las dos Coreas.

4 Para más detalle al respecto, véase Cohen (2003) págs. 123-125.

estatales participar en la prestación de servicios que son provechosos para los pobres⁵ (servicios de salud, electricidad, agua y saneamiento básico, etc.).

Si bien toda esta agenda de buena *gobernanza* puede contribuir a una mayor eficiencia, rendición de cuentas y más transparencia por parte de los gobiernos, no necesariamente promueve un crecimiento económico sostenido o mejora la capacidad del Estado para producir resultados coherentes con un crecimiento económico con equidad y un buen desempeño en el ámbito social. Además, esta agenda también difiere de las estrategias de mejora del bienestar empleadas por los países de industrialización temprana o, más recientemente, de las empleadas por Estados que han promovido procesos de desarrollo exitosos.⁶

En la implementación de reformas ortodoxas se han descuidado los elementos no económicos que configuran la pobreza y el papel de la desigualdad en el combate de la misma. Lo que además, es indicativo de una excesiva confianza en la doctrina en la que el crecimiento económico trae aparejado el desarrollo y que esto ocurre sin considerar las limitaciones que pueden imponer los patrones de distribución de riqueza e ingresos existentes o resultantes.⁷ De hecho, muchas propuestas de reformas institucionales pro-pobre han sido bloqueadas precisamente por las estructuras de desigualdad existentes en muchos países en desarrollo.

“...Las élites políticas y económicas en el poder que se benefician de un determinado status quo serán reticentes a adoptar medidas que puedan poner en peligro su posición dominante en la sociedad y verán como una amenaza muchas de las iniciativas para el cambio que se propicien desde la cooperación técnica. Ello explica la dificultad para promover reformas fiscales, reformas agrarias y otras medidas de carácter progresivo cuando esas élites no encuentran algún tipo de recompensas o incentivos asociados...”⁸ La “captura del Estado” por parte de sectores poderosos limita en muchos casos la efectividad de los esfuerzos que, desde adentro y desde afuera de los países, se realizan por lograr instituciones más alineadas con las necesidades e intereses de los más pobres o marginados.

De acuerdo con Prats (2008)⁹, la cooperación internacional tiene una concepción poco precisa de las instituciones¹⁰ y ha desconsiderado otras cuestiones fundamentales como el papel clave de las instituciones informales. Además, el excesivo énfasis en la “forma” ha impedido cambiar el funcionamiento de “facto” de las instituciones.¹¹

Coherente con lo anterior, otros autores señalan que las reformas institucionales promovidas “desde afuera” por las IFIS y la cooperación internacional han tenido un impacto limitado en los países en

5 United Nations, Research Institute for Social Development (2010), Capítulo 10, págs. 273-278.

6 *Ibíd.*

7 Véase Alonso y Garcimartín (2011).

8 Cámara (2008) pág. 27; <<http://www.solucionesong.org/ficheros/4cc6e535d9f1b/4d6cdec77ade83f4ceeed1f63c389ec2.pdf>>

9 Prats (2008).

10 “Como las instituciones y las organizaciones operan a múltiples niveles y sectores, a veces el alcance del concepto institución reduce su precisión. Como señala Portes (2005), las concepciones más económicas tienden a adoptar una visión excesivamente simplificada de las instituciones, poco precisa, que a menudo omite la teoría sociológica de la cultura y la estructura social. La tradición sociológica ha enfatizado la importancia de los procesos de legitimidad social en el cambio de institución, mientras que el enfoque más económico se ha centrado en el cálculo estratégico de actores con diferentes recursos.” Véase, Prats (2008) pág. 108.

11 Prats (2008) pág. 19.

desarrollo por tratar de importar “recetas de reformas institucionales”; experimentos relativamente exitosos en países desarrollados pero poco ajustados a los contextos de países en desarrollo.

Al mismo tiempo, permea el debate actual, la cuestión de la envergadura de los proyectos que se diseñan e implementan. Es decir, es posible que no se hayan explorado suficientemente bien aquellas pequeñas transformaciones institucionales o “cambios en el margen” que se pueden hacer sin el requisito de grandes transformaciones estructurales.¹² Cambios que son significativos para los pobres y que muy posiblemente no los sean para otros segmentos de la población. Particularmente relevante es la idea que plantea al respecto un estudio reciente: la introducción del voto electrónico –una regla de juego o institución más sencilla– facilitó el acceso de los más pobres en el proceso político en Brasil, lo que a su vez derivó en un mayor nivel de gasto en salud y una reducción del número niños con bajo peso al nacer entre las madres con menor nivel educativo.¹³ Es decir, un cambio institucional simple pero relevante mejoró los indicadores asociados a la pobreza.

Dicho todo lo anterior, para el CECOD (Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo) avanzar en la construcción de un marco de referencia consensuado sobre cómo pueden fortalecerse aún más las instituciones en los países en desarrollo desde el ámbito de la cooperación española es un asunto fundamental y necesario. Si el propósito es apoyar eficiente y efectivamente los procesos de construcción y refuerzo de instituciones favorables a los pobres en los países del Sur, la falta de una mayor precisión conceptual o de alcance en el diseño de estrategias de intervención coherentes con dicho propósito es un gran inconveniente.

Especialmente relevante es saber cómo pueden aportar valor las organizaciones no gubernamentales (ONGD) en dicha tarea. Claramente, estamos frente a un escenario de cambios fundamentales en las dinámicas de desarrollo. Un cambio que significa también alterar el papel que en el mismo cabe atribuir al sector público, al sector privado, a la ciudadanía, y también a la cooperación para el desarrollo.

La intención de este informe es plantear unas primeras reflexiones sobre un marco referencia para las ONGD madrileñas en su afán por apoyar los procesos de fortalecimiento institucional para el desarrollo de los países del Sur. Este aporte podría tomarse en cuenta en los procesos de reflexión y cambio gradual sobre el papel que deben jugar las ONGD españolas de aquí al futuro.

Este informe constituye uno de los dos productos que el CECOD publicará como parte de la línea de investigación “La aplicación práctica del fortalecimiento institucional de la sociedad civil organizada en los proyectos de desarrollo de las ONGD madrileñas”. Además de la introducción, el informe está conformado por cuatro secciones principales. En la segunda sección se plantean algunas precisiones y matices sobre el concepto de instituciones. En la tercera sección se exponen ideas sobre el papel que pueden desempeñar las ONGD en el fortalecimiento institucional para el desarrollo y en la cuarta sección se describen algunos ejemplos concretos. En la quinta sección se presentan las conclusiones.

¹² Vinayak Banerjee y Duflo (2012).

¹³ Vinayak Banerjee y Duflo (2012) citando a Fujiwara T. (2011).