

1. Introducción

Para que se puedan dar procesos sostenibles de desarrollo económico y social en un país, región o municipio, es necesario que el sistema público tenga lo que actualmente se denomina una buena “gobernanza” o “calidad institucional”. De forma general, se entiende que dicha “buena” gobernanza implica que los organismos públicos tienen capacidad para ejecutar sus políticas y hacer cumplir sus leyes de forma efectiva y legítima. No obstante, queda todavía la pregunta de cuáles pueden ser las cualidades que debe tener un sistema político para poder ejercer el poder de forma efectiva y legítima. En este sentido, se puede decir que existen algunas reglas básicas que gozan de un amplio consenso universal: por un lado, estaría la necesidad de configurar un sistema político basado en el sufragio libre universal, la separación de poderes, un aparato administrativo meritocrático y la transparencia y rendición de cuentas de su gestión. Por otro lado, el sistema político/público debe garantizar el respeto de los derechos humanos fundamentales de libertad de expresión y asociación, junto con los de igualdad de derechos y deberes para toda la población.

El principal problema que se produce en la práctica es que, si bien existe dicho consenso sobre las cualidades básicas que deben tener el sistema político y la administración pública para fomentar una buena gobernanza, siempre existen intereses particulares en contra de que se puedan llevar a cabo las reformas necesarias. El sufragio universal, la separación de poderes, la transparencia y rendición de cuentas, la libertad de expresión, etc. suponen una transferencia, que es lo mismo que pérdida, de poder por parte de los gobernantes y ciertos grupos de interés hacia otros actores y hacia el conjunto de la sociedad en general. Si bien estas acciones supondrían a largo plazo un desarrollo económico y social más sostenible, implicarían unas pérdidas económicas y de poder mucho más a corto plazo y tangibles para el grupo de personas que se están beneficiando de las instituciones imperantes, del status quo.

Ante esta frecuente falta de voluntad política a favor de reformas institucionales que mejoren la gobernanza, algunas agencias de cooperación internacional están intentando llevar a cabo tres tipos de estrategias: (1) la negociación de proyectos de cooperación que incorporen acciones de reforma de las instituciones públicas; (2) la dotación de mayores recursos de cooperación para aquellos gobiernos que dispongan de adecuadas instituciones públicas o incluyan reformas; y (3) la financiación de proyectos de demanda de buena gobernanza que realizan las organizaciones de la sociedad civil de los países receptores. Estas tres estrategias de cooperación tratan de aumentar los incentivos de los gobernantes de los países receptores de ayuda a favor de reformas institucionales. Ejemplos de organizaciones que están tratando de llevar a cabo estas estrategias son algunos organismos públicos multilaterales como la Asociación de Desarrollo Internacional (perteneciente al Banco Mundial), el Fondo Monetario Internacional y la Comisión Europea; algunos organismos públicos de países donantes como el Millennium Challenge Corporation (de Estados Unidos); y algunas fundaciones privadas internacionales como Open Society Foundations, Konrad Adenauer Foundation y National Endowment for Democracy.

Para poder llevar a cabo estas tres estrategias de cooperación internacional, las herramientas básicas necesarias son los diagnósticos y los indicadores de la calidad de las instituciones públicas o de la gobernanza. Frente a otros manuales que tratan de describir la totalidad de los instrumentos existentes (las más conocidas son las guías del PNUD: 2007, 2010a y 2010b), esta guía trata de reunir sólo aquellas herramientas existentes de medición de la calidad de las instituciones públicas que cumplan los siguientes requisitos: disponen de una metodología con rigor técnico, están actualizadas, cubren un número significativo de países, son gratuitas y fácilmente accesibles en Internet, y son útiles para la elaboración de estrategias de cooperación internacional. Estos requisitos, unidos a la discusión y clasificación de las herramientas existentes según su utilidad para la cooperación internacional, conforman la principal aportación y novedad de este documento.

2. Clasificación de las herramientas existentes

De forma general, las herramientas de medición de la calidad institucional consisten, bien en diagnósticos narrativos, o bien en indicadores cuantitativos. Los primeros tratan de describir y analizar en profundidad la situación existente, mientras que los segundos tratan de medir de forma cuantitativa (es decir, mediante la asignación de un número) el grado de calidad institucional alcanzado.

Tanto los diagnósticos como los indicadores pueden diseñarse para analizar el sistema político y administrativo público nacional, o para analizar las diferentes entidades públicas subnacionales (regionales o municipales). Además, también se pueden diseñar para analizar el sistema político y administrativo público global o para analizar un sector político o público específico.

Por lo tanto, las herramientas existentes se pueden clasificar de tres formas:

1) Según el método de análisis:

- a. Diagnósticos narrativos
- b. Indicadores cuantitativos

2) Según el ámbito administrativo territorial al que se dirigen:

- a. Nacionales
- b. Subnacionales (regionales o locales)

3) Según el sector público o político que analizan:

- a. Globales: analizan el sistema político o la administración pública en general
- b. Sectoriales: analizan un sector específico del sistema político o de la administración pública.

3. Los usos de las herramientas de medición de la calidad institucional para la cooperación internacional

Tal y como se señalaba en la introducción, son tres los principales usos que tienen las herramientas de medición de la calidad de las instituciones públicas de los países receptores de ayuda:

1) **Para la negociación de estrategias y proyectos de cooperación con gobiernos receptores que incorporen reformas de las instituciones públicas.** Junto con los Planes de Desarrollo o Estrategias de Reducción de la Pobreza que suelen redactar los gobiernos receptores, suponen la base con la que los donantes pueden dialogar y negociar estrategias, proyectos, estudios y asistencias técnicas. Las herramientas de medición sirven fundamentalmente para identificar posibles áreas que requieren reformas institucionales.

2) **Para condicionar la ayuda a la calidad institucional.** Es decir, como mecanismo para que los donantes determinen la cuantía de su ayuda y los instrumentos de financiación y control en función de la calidad de las instituciones públicas receptoras. Los objetivos son, por un lado, garantizar lo máximo posible que la ayuda que va a ser canalizada o ejecutada por un organismo público del país receptor se utiliza de manera adecuada; y por otro lado, otorgar incentivos a los gobernantes a favor de reformas que mejoren la calidad de sus instituciones públicas.

3) **Para apoyar la demanda civil doméstica de reformas institucionales.** Es decir, como herramienta con rigor técnico que sirva a las organizaciones civiles y a los ciudadanos de los países receptores para legitimar y diseñar sus estrategias de incidencia política para demandar una mejor calidad de las instituciones públicas de su país, región o municipio.

La información aportada por varios indicadores cuantitativos sectoriales se suele combinar con la información de los diagnósticos narrativos globales, de cara a detectar las principales áreas que requieren mejorar su calidad institucional. Por lo tanto, ambos tipos de herramientas se utilizan normalmente en una primera etapa de negociación de estrategias tanto de cooperación con gobiernos receptores como de apoyo a actividades de demanda de reformas institucionales con organizaciones civiles (usos 1 y 3). En una fase posterior, se pueden utilizar los diagnósticos narrativos sectoriales para el diseño detallado de proyectos concretos de cooperación.

Por otro lado, los indicadores cuantitativos globales se utilizan principalmente para condicionar la ayuda a la calidad institucional (uso 2). Estos indicadores compuestos o globales se pueden a su vez subdividir en: indicadores del respeto de los derechos humanos, como medida del grado de legitimidad del sistema político; y en indicadores de la capacidad de gestión pública, como medida de la eficacia y transparencia del sector público. El primer tipo de indicador se puede utilizar para determinar la cantidad de ayuda que se otorga a un gobierno receptor y el segundo para determinar el tipo de instrumento financiero más adecuado a cada tipo de gobierno receptor¹.

4. Las herramientas nacionales

En los últimos años han proliferado enormemente las herramientas que tratan de medir la calidad de las instituciones públicas a nivel nacional. Los principales promotores de estas herramientas son organizaciones públicas y privadas internacionales relacionadas con la cooperación para el desarrollo. Dentro de los organismos públicos destaca el Banco Mundial y dentro de las organizaciones privadas destacan fundaciones como Bertelsmann Foundation, Freedom House, Global Integrity, IDEA, The Heritage Foundation y World Economic Forum. Por último también hay algunas instituciones académicas que elaboran indicadores y diag-

¹ A los gobiernos que disponen de sistemas de gestión pública más ineficaces y opacos se les otorgaría financiación mediante proyectos a más corto plazo, con actividades más detalladas (o menor discrecionalidad) y con mayores controles. Y viceversa.