

1. Introducción

La cooperación para el desarrollo institucional se enmarca dentro de dos cuestiones que son probablemente las más destacadas en la actualidad de la cooperación internacional: por un lado, el reconocimiento de la importancia de las instituciones para el desarrollo económico y social de los países, y por otro, la necesidad acuciante de aumentar la eficacia de la ayuda. Pero, ¿qué es el desarrollo institucional?, ¿hasta qué punto es necesario?, ¿qué instituciones promueven el desarrollo?, ¿cómo fomentarlas a través de la cooperación internacional? Estas son las preguntas que trataré de responder en este artículo, basándome en los estudios que se han publicado recientemente a nivel internacional.

Empiezo por la primera pregunta, por definir el concepto de desarrollo institucional. Como en muchos ámbitos contemporáneos de dimensión internacional, los orígenes del concepto los tenemos que buscar en la literatura de habla inglesa. En este sentido, encontramos muchos términos, más o menos sinónimos, que han surgido en los últimos años. Enumero los más conocidos: buena gobernanza o gobernabilidad (*good governance*), desarrollo institucional (*institutional development*), reforma institucional (*institutional reform*), construcción estatal (*state building*), reforma del sector público (*public sector reform*), estados desarrollistas (*developmental states*), desarrollo político (*political development*) y buenas instituciones políticas (*good political institutions*). Los cuatro primeros se usan mucho en la literatura sobre cooperación internacional, mientras que los tres últimos son más utilizados en la literatura académica sobre desarrollo. El término “governance” es sin duda el más utilizado en la literatura inglesa sobre cooperación internacional. En español, los términos más conocidos son “fortalecimiento institucional”, “desarrollo institucional”, “gobernabilidad democrática” y “buen gobierno”.

Volvamos entonces a nuestra pregunta inicial: ¿a qué se refieren todos estos términos? En lo relativo a los conceptos de instituciones y gobernanza existe un consenso internacional bastante generalizado. Según la definición clásica de North (1990) las instituciones son las reglas de juego que determinan las restricciones y los incentivos en las interacciones que se producen en la sociedad. Estas reglas o instituciones pueden ser informales (tradiciones, códigos de conducta, cultura) o formales (leyes y normas privadas con validez jurídica, como los estatutos de una empresa o de una asociación). Unas instituciones regulan el funcionamiento del Estado (instituciones políticas) y otras regulan el funcionamiento de los mercados (instituciones económicas). Ejemplos de instituciones formales políticas son las constituciones, las leyes electorales y las leyes que regulan el funcionamiento del parlamento, el sistema judicial y el funcionariado público. Ejemplos de instituciones formales económicas son el derecho mercantil y laboral, las leyes de competencia, las de defensa del consumidor, etc.

Es importante notar aquí que la acepción común de denominar instituciones a las organizaciones no se corresponde con el concepto tal y como se configura en el debate internacional. Una cosa son las instituciones (reglas de juego) y otra las organizaciones (agrupaciones de personas con un objetivo común, que se regulan

por una serie de instituciones o normas). A lo largo de este artículo me centraré en esta concepción de la literatura internacional sobre las “instituciones”, por lo que descarto acciones de cooperación que, en el ámbito español, se han denominado también de “fortalecimiento institucional”, pero que se refieren a organizaciones. Ejemplos típicos son proyectos de formación de personal o de dotación de equipos informáticos para organismos públicos o privados. Este tipo de acciones sería mejor denominarlas si se quiere de “fortalecimiento organizativo”.

En cuanto al término “gobernanza”, se refiere comúnmente al conjunto de normas (instituciones) que regulan el funcionamiento del Estado. Por lo tanto, se puede decir que es prácticamente sinónimo de instituciones políticas, del sector público o del Estado. No obstante, a veces se utiliza también para designar al conjunto de normas que regulan el funcionamiento de organizaciones privadas como empresas, asociaciones y fundaciones. Por lo tanto, vemos que el término “gobernanza” se refiere a las instituciones que gobiernan las relaciones dentro de una organización pública o privada, aunque en el ámbito de la cooperación y el desarrollo internacional normalmente se refiere sólo a las instituciones públicas¹.

El consenso ya es mucho menor a la hora de definir qué entendemos por “fortalecimiento” o “desarrollo” institucional, por “buena” gobernanza, o por “construcción” estatal. La raíz de esta falta de consenso se sitúa en la falta de una respuesta universalmente aceptada a la pregunta de ¿qué instituciones son las “buenas”? En principio, casi todos estamos de acuerdo en que las “buenas” son aquellas que promueven el desarrollo económico y social de un país, medido mediante indicadores como el PIB per cápita y los niveles de pobreza. Pero, ¿existen instituciones universalmente buenas? ¿O al menos podemos clasificarlas en mejores y peores? Por ejemplo, algunos organismos internacionales como USAID y la Comisión Europea no dudan en explicitar que una característica necesaria para que sea posible una buena gobernanza es la democracia. Sin embargo, otros organismos como el Banco Mundial, el PNUD, la AECID o el DFID utilizan expresiones más genéricas como la necesidad de dar “voz” a los ciudadanos (BM, 2000; USAID, 2008; DFID, 2006; UE, 2006; PNUD, 1997; AECID, 2007). Pero, ¿la democracia o la “voz ciudadana” son simplemente valores más o menos universales o realmente promueven el desarrollo económico y social de los países? En el próximo apartado paso a analizar qué es lo que sabemos y cuál es el debate sobre el tipo de instituciones que promueven el desarrollo económico y social. ¿Cuáles son las instituciones “buenas”?

2. Las instituciones (y políticas) que promueven el desarrollo económico y social

Como he señalado arriba, las instituciones formales pueden referirse a la regulación del funcionamiento del Estado –instituciones políticas– o a la regulación del funcionamiento de los mercados –instituciones económicas. A la hora de determinar cuáles son “buenas”, existe un mayor consenso respecto a las primeras que a las segundas. Empecemos analizando el debate existente en torno a las últimas.

En el campo de las instituciones económicas, el debate más importante se produce en torno a la cuestión de cuál es el papel que deben jugar los mercados y el Estado en la asignación de recursos. En general existe un consenso prácticamente universal respecto a que el mercado es el mecanismo más eficiente de asignación,

¹ El diccionario de la Real Academia Española define “gobernanza” como el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero”. Este mismo diccionario otorga dos significados a la palabra “governabilidad”: como “cualidad de gobernable” o como sinónimo de gobernanza.

existiendo no obstante ciertos fallos –monopolios y oligopolios naturales, externalidades e información asimétrica– que justifican la intervención del Estado. Partiendo de la existencia de estos fallos de mercado, una corriente que podemos denominar “keynesiana” o “pro-Estado” justifica la necesidad de un Estado con amplias competencias para resolverlos, incluyendo intervenciones como la creación de empresas públicas y agencias reguladoras de los mercados, y una activa redistribución de recursos para subvencionar la creación de empresas y lograr el acceso universal a la educación y el sistema sanitario. La réplica por parte de la corriente que podemos denominar “liberal” o “pro-mercado” consiste en que, aunque es verdad que existen todos estos fallos de mercado que justifican teóricamente la intervención pública, no es menos verdad que también existen los “fallos de gobierno”. El problema, dicen, es que estos últimos fallos pueden ser más perjudiciales para la economía, sobre todo en los países más pobres. Dicho de manera sencilla, algo así como que hay que tener mucho cuidado con la justificación de las intervenciones públicas porque el remedio puede ser peor que la enfermedad, y que la probabilidad de que sea efectivamente peor aumenta en aquellos países con Estados subdesarrollados². Esta última corriente fue la inspiradora de los famosos (y enormemente criticados) planes de ajuste estructural de los años 80 y primeros de los 90 que, a través del Banco Mundial y el FMI, impusieron a los países pobres privatizar empresas públicas, liberalizar el comercio y la inversión extranjera, y reducir su déficit fiscal si querían recibir financiación externa.

La cuestión es controvertida y no dispongo de espacio para desarrollarla de forma adecuada en este artículo. En Bandeira (2008) analizo la evidencia y las teorías existentes sobre este tema, concluyendo que no es posible estimar qué tipo de fallos, los del gobierno o los del mercado, son peores, por lo que la solución consiste en disminuir los dos de forma simultánea. El Estado debe pues: (1) definir y proteger imparcialmente los derechos de la propiedad privada para permitir que los mercados funcionen; (2) legislar y redistribuir ingresos (políticas) para corregir los fallos del mercado; y (3) “modernizarse” para corregir los fallos del gobierno. Todo esto, requiere a su vez de una mayor recaudación de impuestos, tal y como evidencia la comparación de la presión fiscal entre los países pobres y ricos, pero siempre de forma gradual, a medida que se va demostrando la capacidad del Estado de corregir ambos tipos de fallos³.

De forma más concreta, se puede decir que existe un consenso bastante amplio respecto a la importancia que tienen para el desarrollo económico instituciones (leyes) y políticas que: definan y protejan imparcialmente los derechos de propiedad, privados y públicos de todos los ciudadanos; fomenten la recaudación fiscal vía impuestos progresivos sobre las personas físicas⁴; garanticen la educación y la salud a toda la población; disminuyan los gastos y el tiempo que suponen los procedimientos administrativos y judiciales; inviertan en infraestructuras públicas; y aumenten la transparencia y rendición de cuentas de las empresas. Los temas más controvertidos siguen girando en torno a la conveniencia y la forma de llevar a cabo privatizaciones y la liberalización del comercio y de la inversión extranjera directa, y al alcance que deben tener las regulaciones⁵.

Existen cientos de leyes que regulan la actividad de los mercados. La clave de cómo diseñar “buenas” instituciones (y políticas) económicas, y de cómo determinar el grado adecuado de intervención estatal, reside a su vez en el correcto diseño de las instituciones políticas, de tal forma que se asegure lo máximo posible que

² Para tener una visión sobre este debate entre cuáles son peores, los fallos del mercado o los fallos del gobierno, en el contexto de países “subdesarrollados”, ver los trabajos, con visiones opuestas, de Colclough y Manor (1991) y Krueger (1993).

³ A modo de ejemplo, los impuestos representan una media de un 30% del PIB en los países de la OCDE y de un 18% en los países pobres (Tanzi y Zee, 2001).

⁴ La mayor parte de la recaudación fiscal en los países de la OCDE proviene del impuesto sobre la renta de las personas físicas y la cuota de Seguridad Social, mientras que en los países pobres, su escasa recaudación proviene del IVA y del impuesto de sociedades, que son menos progresivos y desincentivan la actividad empresarial.

⁵ Para una visión de las instituciones económicas consideradas como “buenas” para el desarrollo por parte de los organismos internacionales, ver los primeros seis criterios de la valoración de políticas e instituciones del Banco Mundial (BM, 2007). Para una visión sobre las instituciones económicas controvertidas, ver el informe sobre la condicionalidad del BM y el FMI elaborado por la Red Europea de ONGs sobre Deuda y Desarrollo (Eurodad, 2006).