

Los Caminos hacia un Buen Gobierno

Merilee S. Grindle*

* Profesora de Desarrollo Internacional de la John F. Kennedy School of Government,
Universidad de Harvard.

Es un honor hablar con ustedes hoy en la Cuarta Conferencia Internacional Especializada del International Institute of Administrative Sciences (Instituto Internacional de Ciencias Administrativas). Deseo agradecer a los organizadores de esta conferencia, al IICA y al Instituto de Administración Pública de Turquía y el Medio Oriente, por la invitación y por su compromiso de mejorar la administración del sector público en todo el mundo.

La agenda de buen gobierno

Esta mañana, me gustaría referirme al tema del buen gobierno con un poco de escepticismo. Espero que ustedes y los organizadores me perdonen. Mi propósito, espero, es bueno. Creo que podemos hacer un mejor trabajo que el que hemos realizado al llevar a cabo la investigación y el proporcionar consejos prácticos a las autoridades en cuanto a mejorar la administración. Soy escéptica porque creo que la agenda de buen gobierno, como se entiende actualmente, es profundamente irreal.

Una variedad de reformas que afectan:

- o Instituciones que ponen las reglas del juego
- o Estructuras de toma de decisiones
- o Organizaciones que administran y entregan bienes y servicios
- o Recursos humanos que proporcionan personal al gobierno
- o La interacción de oficiales y ciudadanos
- o Instituciones políticas que representan intereses y se ocupan del debate público

Permítanme comenzar afirmando que un buen gobierno es una muy buena idea. Estaríamos mejor y los ciudadanos de muchos países en desarrollo estarían mucho mejor, si la vida pública estuviera dirigida por instituciones que fuesen justas, sensatas, transparentes, responsables, participativas, bien administradas y eficientes. Para los millones de personas en todo el mundo que viven en condiciones de inseguridad social e inestabilidad, corrupción, abuso de la ley, deficiencias en el servicio público, pobreza, e inequidad, el buen gobierno es un poderoso bastión de lo que debe ser. Pero “lo que debe ser” no se debería confundir con “lo que es” o lo que “puede ser”. Permítanme explicar.

El Crecimiento de la Agenda de Buen Gobierno

Debido a su percepción atractiva, el buen gobierno ha crecido rápidamente para convertirse en ingrediente importante en el análisis de lo que está faltando en los países que luchan por el desarrollo económico y político. Los investigadores han adoptado el concepto como una manera de explorar las fallas institucionales y las restricciones al crecimiento. El poner la gobernanza en primer lugar se ha convertido en el aspecto más importante de la asistencia para el desarrollo. Sus partidarios han relacionado el avance de una variedad de temas con la mejora del gobierno. En países desarrollados así como en países en desarrollo, el buen gobierno se ha convertido en un grito de guerra para aquellos que desean que su gobierno funcione mejor.

Ciertamente el buen gobierno es una idea seductora... ¿quién, después de todo, puede defender razonablemente un mal gobierno? No obstante, creo que la popularidad de la idea ha sobrepasado su propia capacidad para ser útil mientras pensemos en las tareas de administración y reforma del sector público.

Lograr un buen gobierno demanda mejoras que toquen virtualmente todos los aspectos de la vida pública: desde instituciones que regulen las reglas del juego para la interacción política y económica, hasta las estructuras de toma de decisiones que determinen las prioridades entre los problemas públicos y financien recursos para responder a ellos, a organizaciones que manejen los sistemas administrativos y entreguen bienes y servicios a los ciudadanos, a los recursos que proporcionan personal de burocracias de gobierno, a la interacción de oficiales y ciudadanos en arenas políticas y burocráticas. Lograr un buen gobierno a veces implica cambios en la organización política, en la representación de los intereses y procesos para un debate público y política en la toma de decisiones. En suma, lograr un buen gobierno requiere pensar en la naturaleza del Estado y de su relación con la sociedad civil.

El constante crecimiento de la Agenda

Permítanme enfatizar este punto importante: la agenda de buen gobierno es contundente. Ha evolucionado en parte gracias a la investigación, cuando expertos han encontrado una asociación entre las clases particulares de políticas y arreglos institucionales con un crecimiento o reducción de la pobreza, o cuando un análisis indica que factores tales como la corrupción o la inestabilidad limita el desarrollo.

La agenda también ha evolucionado a través de la práctica, cuando las iniciativas para mejorar el gobierno han revelado debilidad institucional adicional que necesita ser dirigida. La agenda del buen gobierno también se ha expandido como resultado del buen apoyo de partidarios responsables del gobierno democrático, derechos humanos universales, desarrollo sustentable, otorgamiento de poder a los pobres, libre comercio, desarrollo participativo, entre otras deseables condiciones. De hecho, gran parte de la agenda ha emergido de investigaciones, experiencia y apoyo de las instituciones financieras internacionales, donantes multilaterales y bilaterales, ONG's internacionales, donantes reformadores y países en desarrollo. Aun así, esta agenda tiene un gran potencial en países en desarrollo y transición y en reformadores de gobiernos, en las ONG's y organizaciones sociales civiles, intelectuales y ciudadanos preocupados. Individualmente y colectivamente, muchos han abrazado la idea de la importancia de un buen gobierno como una precondition para un desarrollo efectivo, y le han agregado a la lista los factores que son esenciales para ello.

¿Cómo es que la agenda de buen gobierno ha crecido tanto?

- o A través de la investigación
- o A través de la práctica
- o A través del apoyo

Como un simple e incompleto ejemplo de esta tendencia, veamos como evolucionó el concepto durante algunos años en el *Informe sobre el de Desarrollo Mundial* del Banco Mundial. La tabla indica que la lista de lo que se necesita para un buen

gobierno ha crecido significativamente a lo largo de los años. Resume las declaraciones acerca de “lo que se debe hacer” para lograr una aplicación de un buen gobierno que aparezca en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial* desde 1997 a 2002/2003. Esto incluye las características de un buen gobierno y de instituciones, leyes políticas,

Inflación: la agenda del buen gobierno crece

Informes de desarrollo Mundial	Reformas de Gobierno Recomendadas
1997	45
1998	75
1999/2000	66
2000/2001	106
2001/2002	100
2002/2003	116

servicio y estrategias que se necesitan para lograrlo. En el reporte de 1997, se exhortó a los países en desarrollo a poner mucha atención en los 45 aspectos de un buen gobierno; para 2002, la lista había crecido a 116 elementos. Aun per-

mitiendo una coincidencia considerable entre las categorías en la tabla, parece que los países que necesitan un buen gobierno deben asumir una gran responsabilidad para obtenerlo- y entre mas esperen, ¡más cosas habrá que hacer para conseguirlo!

¿Por qué es extenso y creciente, el problema de la agenda? En gran parte, la agenda es problemática porque coloca una carga irreal a muchos de los países más pobres del mundo y a aquellos que buscan mejorar su calidad de gobierno. Casi por definición, las instituciones en tales países son débiles, vulnerables e imperfectas; sus espacios en la toma de decisiones son estrechos por la presencia de actores internacionales con múltiples prioridades, sus organizaciones públicas están privadas de recursos, aquellos quienes trabajan para el gobierno pueden estar pobremente instruidos y motivados. A veces, la legitimidad de los gobiernos en países pobres se puede cuestionar y su capacidad de gobernar es diezmada por desacuerdos políticos; sus sociedades civiles pueden estar divididas y mal equipadas para participar efectivamente en política. La demanda social por un buen gobierno puede ser débil y pobremente informada. En tales contextos, obtener un buen gobierno puede abrumar la responsabilidad de hasta los más enérgicos reformadores.

A nivel práctico, la amplia y creciente agenda a menudo significa que para cada país una multitud de reformas administrativas se asuman al mismo tiempo, diferencialmente apoyados por una plétora de donantes, muchas veces con poco conocimiento de su secuencia, su interdependencia o sus contribuciones relativas a la meta principal de crear gobiernos que sean más eficientes, efectivos y responsables. La agenda no concede prioridades ni define secuencias de acciones. No separa actividades que son más fáciles de emprender de aquellas que son más difíciles, aquellas que se pueden lograr en el corto plazo, de aquellas que pueden tomar años o décadas en cumplirse. No proporciona información de las dinámicas que rodean los esfuerzos por cambiar las condiciones actuales. No toma seriamente la naturaleza discutible del cambio que recomienda. Y no separa un estado ideal de buena administración de uno que es posible en el mundo real. Creo que se necesita dar más atención a esta clase de temas para que el buen gobierno sea una meta realista para los países en todo el mundo.

¿Qué hay de malo con la agenda de buen gobierno?

o Para cualquier país, existe la posibilidad de que haya

- Una multitud de reformas de gobierno
- Apoyado por una plétora de donadores

o Sin atención a

- Secuencias
- Interdependencia
- Importancia relativa
- Factibilidad

La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda para el Desarrollo (2005) reconoció la importancia de dirigirse a alguno de esos asuntos. Al mismo tiempo, se ha dado más y más énfasis a la idea de un buen gobierno como una precondición de crecimiento, para la democracia y el alivio de la pobreza. Esto simplemente ha reiterado la importancia de arreglar todo antes de que se pueda hacer cualquier progreso real en el desarrollo. Esto no es lo que sucedió históricamente y no es necesariamente lo que esté sucediendo en los países en vías de desarrollo hoy. Sólo unos ejemplos: hay países en crecimiento rápido que son desatinados en muchos asuntos gubernamentales; hay gobiernos democráticos que tienen un gobierno pobre, un mal gobierno; y hay otros países con un buen gobierno que no

se pueden considerar con éxito en el desarrollo. Hay países generalmente considerados por tener un buen gobierno que sufren de fallas de gobierno profundas, tal es el caso de Estados Unidos con el Huracán Katrina. ¿Sugiere esto que la relación entre el buen gobierno y otros aspectos del desarrollo no es tan fuerte como hemos sido persuadidos a creer?

Respuestas al Escepticismo

Dados estos problemas con la agenda de gobierno, ¿Hay algo que pueda efectuarse para hacer que sea menos contundente? Creo que si nos movemos hacia una agenda más realista para un buen gobierno, significa aceptar un entendimiento más matizado de la evolución de las instituciones y las capacidades gubernamentales y, siendo explícito, acerca del intercambio y prioridades en un mundo en el cual las cosas buenas no se pueden perseguir en conjunto; aprender a cambiar desde donde está funcionando en vez de enfocarse únicamente en huecos administrativos y triturar la acción en las realidades contextuales de cada país. No hay arreglos técnicos fáciles por lo que es inevitable, un largo, reversible y frustrante camino hacia gobiernos con mejor desarrollo, reduciendo la carga en aquellos que intentan emprender el viaje.

Primero, es importante ser muy explícito en cuanto a que el buen gobierno es un objetivo de largo plazo y los esfuerzos actuales contra el problema suelen ser vacilantes y reversibles. Los países que enfrentan actualmente el reto de instituir un buen gobierno no son los primeros en aceptar este reto. Por lo tanto, creo que el análisis histórico y el estudio de casos de países pueden proporcionar conocimiento para reducir la lista de cosas que “se deben hacer” así como también sugerir secuencias para colocar en su lugar las reformas. Más atención a la experiencia histórica y a las lecciones que se pueden extraer de países específicos o grupos de países cuando enfrentaron los déficit de gobierno ayudaría a aclarar el buen gobierno como obra en fase de creación.

Segundo, podemos tomar diferentes acercamientos a la búsqueda que se realiza actualmente, mediante algunas preguntas. El buen gobierno se ha desarrollado en gran parte mediante la evaluación de lo que no está funcionando y de lo que está funcionando perfectamente. Dado el gran número de asuntos que funcionan particularmente bien o no funcionan en lo absoluto, no sorprende que la lista de pendientes sea tan grande y que siga creciendo. Aun así, en casi todos los países, la mayoría de las actividades del gobierno funcionan mejor. Consultando esta experiencia podemos extraer lecciones valiosas de por qué se da este caso, qué factores pueden hacer que haya un mejor (si no totalmente bueno) desempeño y qué se necesita cambiar para que ocurra un progreso. Tales lecciones pueden sugerir los tipos o reformas que tienen más oportunidades promedio de hacer la diferencia, el tipo de condiciones que envuelven las actividades de éxito y los importantes ingredientes específicos de los esfuerzos para mejorar el desempeño.

Tercero, necesitamos dirigirnos a las prioridades desde una perspectiva contextual. A un nivel práctico, ajustar las prioridades para una buena y satisfactoria administración es extremadamente importante y aun extremadamente difícil, ya que significa adecuar las actividades en torno a una serie de criterios, de cómo países específicos o grupos de países han enfrentado los déficit de gobierno. Implica distinguir el corto plazo del largo plazo, las secuencias y jerarquías de las actividades de reforma, la viabilidad y la capacidad, e impactos políticos así como la eficiencia. Prioridades que ciertamente serán diferentes en cada país y aun en administraciones políticas dentro de países. Los esfuerzos por definir prioridades también generaran indudablemente conflictos. A pesar de estas dificultades, es esencial determinar las

Logrando que la agenda de buen gobierno sea más realista:
cinco sugerencias

- o Aprender más la historia de las secuencias, interdependencias, y factibilidad
- o Aprender de lo que funciona en lugar de catalogar todas las cosas que se necesitan “arreglar”
- o Comenzar con el contexto y considerar prioridades
- o Considerar las capacidades existentes
- o Considerar las fuentes internacionales del mal gobierno

prioridades dentro de contextos de países específicos para hacer progresos. Es necesario que las reformas sean incrementales y construir unas sobre otras.

Cuarto, necesitamos pensar en lo que lograremos, dadas las capacidades existentes en muchos países. Actualmente, muchos gobiernos están bajo intensa presión para introducir un rango de cambios que pueden fácilmente estar por encima de la capacidad de manejar las reformas y los conflictos que producen. Ciertamente hay mucho por hacer en la mayoría de los países y entre más pobres son, más necesitan cambios extensivos antes de que sus gobiernos trabajen bien. Pero es inverosímil que se pueda alcanzar mucho cuando dichos países están sobrecargados con responsabilidades de cambiar un gran número de condiciones al mismo tiempo. Esto es particularmente cierto con reformas que son de implementación intensiva, como lo son muchas de buen gobierno. Desde esta perspectiva, es mejor evaluar las capacidades y la viabilidad con más cuidado, fijar objetivos con cambios menores y trabajar hacia condiciones razonables en vez de condiciones ideales del gobierno.

Y quinto, necesitamos poner mucha atención a las fuentes internacionales de un mal gobierno. Las condiciones tales como el comercio internacional de armas, lavado de dinero y el contrabando, junto con los productos ilegales, contribuyen a las fallas del gobierno en los países en desarrollo pero no la originan. Más benigno, pero en ocasiones muy destructivo, son las políticas de los donantes, que colocan bajo estrés a los países receptores en términos de tiempo y energía que necesitan y los costos de oportunidad que se les impone.

En conclusión, apoyo completamente la importancia de un buen gobierno. Y creo, también, que la agenda actual agenda de buen gobierno es irrealmente extensa y que puede ser incluso destructiva de los esfuerzos que hacen los países que desean cambiar a un buen gobierno. Entre las reformas administrativas que se defienden para estimular al desarrollo hay una pequeña guía de lo que es esencial y de lo que no lo es, qué debe venir primero y qué lo debe seguir, qué se puede alcanzar en un corto plazo y qué en un largo plazo, qué es factible y que no. Creo que se necesita dar más atención a esta clase de problemas si el buen gobierno se debe considerar una meta real para los países en todo el mundo. Creo, que esto es un reto para aquellos de nosotros quienes estamos aquí en esta conferencia.

Buen gobierno: Un reto para nosotros

- o El buen gobierno es una meta loable sin embargo, para muchos países, puede ser una meta distante
- o ¿Podemos ayudar a hacerlo más viable para que estos países progresen?