



Pedro Trujillo

Gobernanza: eficacia y eficiencia de los gobiernos

1. En torno al concepto: el marco teórico

A pesar de utilizarse el concepto gobernabilidad para dar a entender la capacidad de las fuerzas políticas y civiles de un país de establecer una relación de equilibrio y entendimiento que genere un estado de tranquilidad mayormente aceptado por la población, es el concepto gobernanza el que realmente engloba tal percepción. Producto de una traducción no afortunada y del empleo masivo y aceptado por parte de ciertos analistas y escritores, el término gobernabilidad ha venido a sustituir a aquel otro de gobernanza propuesto por el diccionario(1). Es por tanto de gobernanza, y no de gobernabilidad, de lo que se debería hablar, en orden a clarificar el concepto y emplear la terminología más adecuada. De lo contrario es muy probable que no exista una eficaz comunicación al no poder asegurar que emisor y receptor están utilizando el mismo código, en este caso la definición de gobernabilidad.

Ciertos organismos internacionales optaron por generar su propia definición y en torno a ella, llegar a determinar qué países o grupos de ellos gozan de una adecuada o insuficiente gobernabilidad. Estas múltiples acepciones han terminado por difuminar o adaptar a cada propósito y según el interés, el contenido esencial, haciendo que cada cual genere su propia definición en función de los intereses personales o de la

Pedro Trujillo:

Director del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la UFM. Catedrático de metodología de análisis de problemas contemporáneos y de Historia y geopolítica del siglo XX. Maestría en Relaciones Internacionales. Licenciado en Ciencias Militares.



organización (2). Según la definición que se acepte, así se podrá, evidentemente, proyectar, desarrollar e interpretar el concepto (3).

Cada marco conceptual resalta una serie de aspectos en los que la organización tiene puesta su atención o, suponemos, considera de su interés. Es decir, existe un complemento que es función del interés particular de la organización por destacar, promover o distinguir valores que le son propios a aquella o que desea “promocionar” como filosofía de su propia existencia. Aparece así *la gobernabilidad democrática* (4), como algo que quiere abarcar lo contenido en todas las definiciones y, posiblemente, enfatizar el aspecto democrático como algo particular. Esa especie de juego de palabras o de conceptos sirve a propósitos específicos y se distancia un tanto de la rigurosidad técnica que debe predominar en las propuestas académicas, siendo necesario indicarlo para que se tenga presente y se pueda evaluar cada trabajo en función del marco teórico que maneje. Hablar por consiguiente de gobernanza, no solo parece lo más adecuado, sino que es necesario insistir en que debe emplearse con ausencia de cualquier otro adjetivo que la refuerce, desvirtúe, enfatice o limite.

2. Medición de la gobernanza.

Según la definición que se adopte, se puede escoger una serie de variables para poder comprobar el grado de relación entre los poderes públicos y la sociedad civil. Es en este momento donde puede surgir de nuevo ciertas diferencias, al ser los datos disponibles en los distintos

organismos: cuantitativos o cualitativos; parciales o generales; medidos con parámetros estándares o totalmente subjetivos, u otros. Es decir, la multiplicidad de datos existentes puede acarrear nuevas complicaciones, dificultar el desarrollo de un estudio viable o generar una interpretación mayormente objetiva. Es difícil definir como se debe evaluar el nivel (o calidad) de gobernanza de un país, por la dificultad de entender uniformemente el término, pero también porque el manejo de los índices no siempre se hace ni de la misma forma, ni con las mismas herramientas y mucho menos, con similar criterio y metodología (5).

No es arriesgado afirmar, sobre la base de los argumentos antes expuestos, que la gobernanza es función de ciertas variables entre las que podemos citar: el sistema político, el entorno social (cultura, nivel educativo, etc.), la economía, el sistema de justicia, la observancia o no de un Estado de Derecho y la seguridad. Por consiguiente, teniendo en cuenta la diferencia de opiniones ya indicadas, las sensibilidades distintas en relación con la terminología y la diversidad y variedad de índices, se puede concluir que la gobernanza no es otra cosa que la percepción subjetiva (6), del nivel en el que se encuentra un determinado país en relación con parámetros de índole diferente pero que se refieren al ejercicio de la democracia, seguridad, justicia, derecho de propiedad, libertad económica y otros similares.

La concurrencia de percepciones (o de datos reales) en uno u otro sentido hace que se conforme una opinión general que suele ser aceptada y determina el nivel de gobernanza en



que se encuentra el país. En este sentido, parece oportuno aceptar la posibilidad de conformar un índice de medición de la gobernanza, tal y como el Banco Mundial viene promoviendo desde 1996 (7).

3. Gestión gubernamental eficiente

La medición del nivel de eficiencia (y eficacia) de los gobiernos es un tema analizado por años (8). La calidad en la gestión gubernamental versus la empresarial es algo que no ha terminado por equipararse. La inexistencia de suficientes resultados cuantificables al final de una legislatura termina por generar interpretaciones distintas y hasta opuestas según el prisma bajo el que se visualicen los datos. Aspectos como la construcción de una carretera pueden ser presentados positivamente para el desarrollo local, sin tener en cuenta los costos de la misma, ante la justificación de la necesidad de acometer el proyecto con miras a un supuesto desarrollo económico de futuro.

Una gestión económicamente negativa, por ejemplo, en el sector salud, puede presentarse como una acción positiva y eficiente al haberse alcanzado cotas de prestación de medicina preventiva a todo un colectivo de la zona, por pequeño que este sea. Y, así, podríamos seguir proponiendo ejemplos de un debate que no terminaría por presentar resultados con el necesario grado de objetividad.

De otro lado, tampoco existe una cultura política de exigencia y transparencia por parte,

respectivamente, del ciudadano y del gestor político. El primero ha terminado creyendo o no terminando de cuestionarse suficientemente los datos y resultados que el político le presenta. La responsabilidad de una gestión transparente y eficaz no ha sido, lamentablemente, la tónica de los políticos en muchos países.

En todo caso, es necesario contar con medidores de gobernanza que nos digan cómo es la percepción de los ciudadanos de su gobierno, qué calidad tiene la misma y dónde se sitúa comparativamente en relación con otros países de la región o del mundo y, además, a qué precio (gastos del gobierno) se alcanza el índice en cuestión. Este dato lleva algún tiempo aportándose por el Banco Mundial, concretamente con los Worldwide Governance Indicators: 1996-2007.

4. Nivel de gobernanza en Centroamérica 1996-2007

Desde 1996, el Banco Mundial viene realizando un interesante estudio sobre gobernanza. En el mismo, los profesores Kaufmann, Kraay y Mastruzzi mismo, los profesores Kaufmann, Kraay y Mastruzzi a través del estudio de una serie de variables, han llegado a definir el valor de seis áreas en las que se puede agrupar la percepción ciudadana del actuar de sus gobiernos (9), aspectos que determinan la calidad del gobierno de un país. A través de ellos, se puede establecer una secuencia analítica o comparativa, visualizando la evolución por cualquiera de las seis áreas indicadas o de la media aritmética de aquella que podría entenderse como



el nivel de eficacia de un determinado gobierno (10).

En ciertos países, al finalizar los conflictos armados internos, los Acuerdos de Paz (11) determinaron la necesidad de ir elevando porcentualmente los gastos gubernamentales dedicados a salud, educación y otros, a la vez que se reducía, por ejemplo, el destinado a defensa (12). La única razón al respecto que se puede encontrar en el contenido programático, es la necesidad de incrementar estos servicios por considerarse deficitarios en el territorio, pero sin que existan estudios suficientemente contrastados que determinen porcentajes, cantidades o hagan una comparación con otras áreas de gobierno. El argumento empleado siempre es el mismo: es necesario elevar la carga fiscal, recaudar más dinero y poder invertir en asuntos sociales. El discurso se centra en la necesidad de que los gastos del gobierno, al menos en estas áreas, crezcan, a pesar de no acompañarse de razonamientos ni estudios de calidad que indiquen la necesidad de forjar una mejor distribución del presupuesto que ya existe. Se obvia la eficiencia y se entra directamente en el incremento presupuestario, quizás por ser menos comprometido un anuncio de esta clase que la petición de una auditoría que ponga al descubierto e incluso cuestione la calidad del gasto que ya se hace. Es necesario entrar a debatir si se gasta con la máxima eficiencia posible antes de concluir, premeditadamente, que la carga impositiva es baja o que es necesario elevar los gastos.

En la región los índices no han sufrido

modificación sustancial desde 1996. El incremento o reducción del nivel de gobernanza no es porcentualmente significativo por lo que, se puede afirmar, que estamos en idénticas condiciones que hace doce años. Esta primera aproximación es importante porque evidencia la falta de consolidación de los gobiernos democráticos centroamericanos y la reducida eficacia de los mismos, algo que otros estudios han puesto de manifiesto de forma diferente (13).

Por ello, la pregunta que se plantea es: ¿cómo habiéndose realizado un importante esfuerzo por aumentar los gastos del gobierno no se han conseguido resultados proporcionales de incremento del nivel de gobernanza?. ¿Qué ha ocurrido con la mayor cantidad de recursos económicos de que han dispuesto los gobiernos de un año respecto al anterior? (14).



En ocasiones, se han dilapidado fortunas -incluso hay actualmente procesos judiciales abiertos en relación con pérdidas de importantes sumas-, desviado fondos a partidos políticos o instituciones que luego han sido acusados de fraude o bien son partidas que no han terminado de auditarse por los órganos competentes. Otros montos, han pasado a formar parte del pago de la deuda externa contraída por gobiernos anteriores lo que puede llegar a hipotecar al país por décadas o a engrosar presupuestos de ministerios o secretarías sin que los efectos de estas terminen siendo directamente percibidos por el ciudadano.

Muchos de los errores percibidos y continuos de los distintos gobiernos no solo tienen una directa incidencia en los bajos índices expuestos sino que se sustentan en la insuficiente (cuando no escasísima) institucionalidad. Los partidos políticos se han preocupado más de “ellos mismos” y su subsistencia que de sentar principios, bases de comportamiento ético y generar políticas consensuadas de largo plazo. La resultante de esta forma de actuar no dependería tanto del partido que ocupase el poder, como de las reglas claras que existirían, el Estado de Derecho y la consecuente institucionalidad.

La fortaleza del estado que se propone no significa, en modo alguno, una ampliación del mismo. Se trata de que las instituciones realmente desempeñen eficaz y eficientemente los cometidos que se les asignen, especialmente en los aspectos relacionados con la seguridad y

la justicia, razón principal de aquel. Se puede concluir afirmando que, a pesar del incremento de gasto público, no existe una correlación entre este y una mejor gobernanza. No se ha avanzado en la mejora de la eficacia ni en la eficiencia de la gestión pública.

6. Conclusiones finales

-Cualquiera que sea finalmente el significado del término gobernanza que aceptemos, siempre nos llevará a dibujar un vector imaginario entre el gobernante y el gobernado, el Estado y la sociedad civil, la autoridad elegida (o impuesta) y el resto. Este vector podrá contener más o menos información, pero abarcará el nivel de libertad del individuo, la capacidad de poder elegir a sus gobernantes, la libertad de intercambiar bienes y servicios en un espacio sin coacción, el funcionamiento de la justicia, como elemento que garantiza sus derechos y los de los demás y recoge sus obligaciones y la necesaria coacción legítima para que el Estado pueda imponerse sobre quienes coartan a los demás o violan las leyes.

-Los desafíos de la gobernanza provienen de la necesidad de corregir y perfeccionar las instituciones. Los partidos políticos, la división de poderes y las elecciones transparentes, son una parte del problema, pero no son los únicos cuyo cambio o evolución garantizaría una satisfactoria solución.

-La ausencia de partidos políticos sólidos, organizados, representativos y con



liderazgo, conforman el primer cinturón de quiebra de esta “sociedad defectuosa”. Es necesario promover una campaña en orden a fomentar una clase política, digna, respetuosa y sobre todo responsablemente trabajadora.

-La descentralización se visualiza como elemento básico para el diseño y ejecución de políticas públicas eficaces. La cercanía al ciudadano y sus problemas son elementos importantes en cualquier nación, especialmente en aquellas que presentan diversidad lingüística, étnica, cultura, educativa y de desarrollo.

-El Estado de Derecho debe ser el horizonte a construir. No se puede proyectar un país a lo externo si antes no se ha constituido a lo interno.

-Existe un importante costo producto de la mala gobernanza. Hay que optimizar parámetros que no solo inciden en lo político-social sino también en lo económico-comercial (15).

-Es necesario conformar una democracia efectiva (16), posiblemente a través de la aceptación de los postulados hayekianos de la demarquía como sistema de gobierno limitado y no el de democracia tradicional, donde “el poder bruto de las mayorías”, o incluso de la minorías (17). Anotamos, en esta misma línea de reflexión, el comentario de Rougier: “*La democracia puede definirse como gobierno de leyes, a diferencia del concepto de un gobierno de hombres*” (18).

Bibliografía:

1. Diccionario de la Real Academia Española, edición XXII: GOVERNABILIDAD. Cualidad de gobernante. GOBERNANZA. Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. También, acción y efecto de gobernar o gobernarse.
2. Véanse las definiciones para el UNDP, The European Commission y el World Bank respectivamente en: página PNUD, Strategy Note on Governance for Human development. La gobernanza europea: Un libro blanco, en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001_0428es01.pdf
3. De la tesis doctoral: The cost of governance, a cross-country study, defendida en la Universidad Francisco Marroquín en Noviembre 2005, Facultad de Ciencias Económicas, por el doctor Fritz M. Thomas: For the present study we shall be mostly interested in measures of institutional quality that reflect public sector governance. As a point of departure and not a destination, a relevant definition of governance includes the exercise of authority, and the system of governing.
4. A modo de información complementaria ver: Gobernabilidad democrática en América Latina. Ed. S.I.: PNUD, AECL, 1995
5. Algunos autores han definido determinados criterios generales que permiten contar con una visión amplia sin necesidad de caer en la precisión de ciertos parámetros. Se sugiere, entre otros: John D. Martz, The Dynamics of Change in Latin American Politics. Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs, New Jersey. Segunda Edición. Capítulo Measuring Social and Political Requirements for System Stability in Latin America.
6. DRAE, XXII edición. Percepción: 1. f. percepción de fenómenos sin mediación normal de los sentidos, comprobada al parecer estadísticamente.
7. Nos referimos al documento Governance Matters V: Indicadores de Gobernabilidad para 1996–2005. Por D. Kaufmann, A. Kraay, y M. Mastruzzi. September 15, 2006.
8. Aristóteles. Política. “...Por otra parte, están educados de tal modo que incluso el mismo legislador llega a desconfiar de que sean gente de bien, y no es seguro; se les ha visto dejarse sobornar y ceder a favoritismos en muchos asuntos del común a los que comparten esta magistratura. Por lo que sería mejor que no estuvieran exentos de la rendición de cuentas”, Pág. 189. Editorial Tecnos. Madrid, 2004
9. La definición de dichos conceptos puede verse en: Governance Matters V: Aggregate and Individual Governance Indicators y la actualización de las investigaciones hasta el año 2007 en Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2007: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1148386
10. Eficacia. (Del lat. *efficacia*). Capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera. (DRAE, XXII edición).
11. El caso más notable es Guatemala.
12. En el proceso de paz guatemalteco, el Acuerdo sobre el cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los acuerdos de paz, en su Anexo I: Programación de metas mínimas indicativas 1997-2000 recoge los datos a los que se ha aludido.
13. Ver a modo de ejemplo el informe Latinobarómetro: <http://www.latinobarometro.org/index.php?id=8>
14. El incremento acumulado (US\$ constant 2000) de gastos de gobierno entre 1996 y 2005, para cada país, según cifras del BM, es el siguiente: Costa Rica: 18,26%. El Salvador: 14,67%. Guatemala: 23,59%. Honduras: 67,56%. Nicaragua: 17,04% y Panamá 25,59%.
15. Al respecto se aconseja la tesis indicada de Fritz Thomas y el informe STRENGTHENING EUROPE'S CONTRIBUTION TO WORLD GOVERNANCE” e n
http://ec.europa.eu/governance/areas/group11/report_en.pdf
16. Aristóteles. op. cit., pag. 265. Se sugiere la lectura.
17. F.A. Hayek, El orden de la libertad (Ver capítulo sobre la confusión del lenguaje en el pensamiento político). Guatemala: Editorial Francisco Marroquín, 1997.
18. Louis Rougier, El Genio de Occidente. Unión Editorial. Madrid