

San Salvador. Julio, 18-20, 2007

Ponencia.

Gobernanza y eficiencia de los gobiernos: Centroamérica y El Caribe (1996-2005)

Ponente: Pedro Trujillo Álvarez¹

Resumen:

La necesidad de incrementar los presupuestos de los gobiernos con la finalidad de generar un mejor desarrollo político, económico y social, es uno de los argumentos discursivos más recurrente de las políticas nacionales e incluso de muchos organismos internacionales.

Hay una insistente pretensión por incrementar la carga impositiva o recurrir a préstamos para que el gobierno tenga más recursos económicos, bajo el argumento de la necesidad de potenciar los denominados gastos sociales y otros proyectos, todo ello con el fin último de mejorar el nivel de vida de los ciudadanos.

En el análisis no solo se reflexiona sobre el marco conceptual de la gobernanza (gobernabilidad) entendida como el sistema o proceso que puede llegar a definir cuando hay un equilibrio, más o menos estable y positivo, entre el gobierno y la sociedad civil, incluyendo otras variables: fuerzas económicas, sector privado, etc., sino que se cuestiona la afirmación inicialmente indicada y se promueve la necesidad de generar un espacio de eficiencia en la gestión de los recursos, antes de predicar un incremento del gasto público. Sin lo primero es imposible acometer y definir cuanto dinero es necesario para alcanzar un sano equilibrio entre estado, sociedad civil y sector económico.

El estudio presenta la evolución del índice de gobernanza (gobernabilidad) en relación con los gastos de los gobiernos centroamericanos (principalmente, aunque no de forma única) en la última década y pone de manifiesto la falta de correlación entre ellos, desvirtuando el argumento inicialmente expuesto y promoviendo una reflexión sobre la importancia de poner más atención a la gestión cualitativa de los gobiernos.

Marco Teórico

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.


¹ Director del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Francisco Marroquín de Guatemala. Master en Relaciones Internacionales.

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 diccionario². 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.

La razón se llega a comprender cuando se observa que lo más grave e impactante no ha sido la utilización inadecuada del vocablo que indicamos, sino que cada cual ha entendido el concepto como mejor ha considerado y no necesariamente de una forma uniforme, razón, por la que al hablar de *gobernabilidad* es necesario inquirir en relación con la base teórica sobre la que se construye el argumento que se pueda exponer. 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 han optado, en este marco que acabamos de señalar, por generar su propia definición del término y, sobre ella, llegar a determinar que países o grupos de ellos gozan de una adecuada o insuficiente *gobernabilidad*. Por consiguiente, interlocutores que daban por sentado que entendían el concepto de la misma forma, pueden llegar ahora a descubrir que, lejos de aquella seguridad, es muy posible que no hablaran de lo mismo. De igual manera, muchas veces se pasa por alto el valor del concepto en la lectura de noticias de prensa que aluden a estos aspectos, generándose una interpretación no necesariamente coincidente con aquella otra que pudiera ser la intención del comunicador.

Estas múltiples acepciones ha terminando 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 organización. En este sentido encontramos, entre muchas otras, las siguientes:

UNDP.³

 *Governance is the system of values, policies and institutions by which a society manages its economic, political and social affairs through interactions within and among the state, civil society and private sector. It is the way a society organizes itself to make and implement decisions achieving mutual understanding, agreement and action. It comprises the*

² Diccionario de la Real Academia Española, edición XXII:

GOBERNABILIDAD. Calidad 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.

³ Strategy Note on Governance for Human development,


mechanisms and processes for citizens and groups to articulate their interests, mediate their differences and exercise their legal rights and obligations. It is the rules, institutions and practices that set limits and provide incentives for individuals, organizations and firms. Governance, including its social political, and economic dimensions, operates at every level of human enterprise, be it the household, village, municipality, nation, region or globe.

The European Commission.⁴

 Governance concerns the state's ability to serve the citizens. It refers to the rules, processes, and behaviors by which interests are articulated, resources are managed, and power is exercised in society. The way public functions are carried out public resources are managed and public regulatory powers are exercised is the major issue to be addressed in this context.

In spite of its open and broad character, governance is a meaningful and practical concept relating to the very basic aspects of the functioning of any society and political and social systems. It can be described as a basic measure of stability and performance of a society. As the concept of human rights, democratization and democracy, the rule of law, civil society, decentralized power sharing, and sound public administration, gain importance and relevance as a society develops into a more sophisticated political system, governance evolves into a more sophisticated political system, governance evolves into good governance⁵.

World Bank.⁶

 We define governance as the traditions and institutions by which authority in a country is executed for the common good. This includes (i) the process by which those in authority are selected, monitored and replaced, (ii) the capacity of the government to effectively manage its resources and implement sound policies, and (iii) the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interacting among them.

Organismos	Definición y aspectos a destacar ⁷
Diccionario RAE	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 - <i>Desarrollo económico, social e institucional duradero.</i> - <i>Sano equilibrio entre Estado, sociedad civil y mercado.</i>
Naciones Unidas: PNUD	Gobernanza es el sistema de valores, políticas e instituciones con los cuales la sociedad gestiona sus asuntos económicos políticos y sociales a través de interacciones dentro y entre el estado, la sociedad civil y el sector privado. Es la forma en que la sociedad se organiza a si misma para tomar e implementar decisiones, logrando comprensión mutua, acuerdos y acciones. Comprende los mecanismos y procesos para que los ciudadanos y grupos articulen sus intereses, medien sus

⁴ - Communications on Governance and Development, October 2003, COM (03) 615.

- Ver informe: La gobernanza europea: Un libro blanco, en:

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001_0428es01.pdf

⁵ Si bien también define el término gobernanza: *The term "governance" is a very versatile one. It is used in connection with several contemporary social sciences, especially economics and political science.*

It originates from the need of economics (as regards corporate governance) and political science (as regards State governance) for an all-embracing concept capable of conveying diverse meanings not covered by the traditional term "government".

Referring to the exercise of power overall, the term "governance", in both corporate and State contexts, embraces action by executive bodies, assemblies (e.g. national parliaments) and judicial bodies (e.g. national courts and tribunals).

The term "governance" corresponds to the so-called post-modern form of economic and political organisations.

According to the political scientist Roderick Rhodes, the concept of governance is currently used in contemporary social sciences with at least six different meanings: the minimal State, corporate governance, new public management, good governance, social-cybernetic systems and self-organised networks. (R. Rhodes, "The new governance: governing without government" (1996), in Political Studies, Vol. 44, page 652.)

Ver, entre otros: La gobernanza europea: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001_0428es01.pdf

⁶ <http://worldbank.org/wbi/governance/>

⁷ Traducción no oficial.

Organismos	Definición y aspectos a destacar ⁷
	<p>diferencias y ejerciten sus derechos legales y obligaciones. Son las reglas, instituciones y prácticas que funcionan como límites y proveen incentivos para los individuos, organizaciones y empresas. La gobernanza, incluyendo sus dimensiones sociopolíticas y económicas, funciona en toda la dimensión humana, entiéndase: caserío, villa, municipalidad, nación, región o en el globo entero.</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Sistema de valores, políticas e instituciones.</i> - <i>Organización de la sociedad para la toma e implementación de decisiones.</i> - <i>Mecanismos y procesos para articular intereses entre ciudadanos y grupos.</i> - <i>Reglas, instituciones y prácticas que funcionan como límites</i> - <i>Se extiende a cualquier nivel de gobierno.</i>
Comisión Europea	<p>La gobernanza se refiere a las habilidades de los estados para servir a los ciudadanos. Se refiere a las reglas, procesos y comportamientos por los cuales los intereses son articulados, los recursos son manejados y el poder es ejercido en la sociedad. La forma de cómo las funciones públicas y los recursos públicos son manejados y el poder regulatorio es ejercido, es el objetivo más importante de este concepto.</p> <p>A pesar de su carácter abierto y amplio, la gobernanza es un concepto significativo y práctico referente a los aspectos muy básicos del funcionamiento de cualquier sociedad y su sistema político y social. Se puede describir como una medida básica de estabilidad y funcionamiento de una sociedad.</p> <p>Conceptos como derechos humanos, democratización y democracia, Estado de Derecho, sociedad civil, descentralización del poder y administración pública, ganan importancia y relevancia en sociedades desarrolladas dentro de un sistema político sofisticado, la gobernanza se desarrolla en un sistema político más sofisticado y en el marco del concepto de Buen Gobierno.</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Habilidades de los Estados para servir a los ciudadanos.</i> - <i>Reglas procesos y comportamientos que articulan intereses.</i> - <i>Manejo de la función y recursos públicos.</i> - <i>Medida básica de estabilidad y funcionamiento de una sociedad.</i> - <i>Derechos humanos, democracia, descentralización del poder y Buen gobierno</i>
Banco Mundial	<p>Definimos gobernanza como las tradiciones y las instituciones a través de las cuales la autoridad en un país es ejecutada para el bien común.. Esto incluye (i) el proceso por el cual los que ejercen autoridad son seleccionados, supervisados y sustituidos, (ii) la capacidad del gobierno de manejar con eficacia sus recursos y de implementar políticas sanas, y (iii) el respeto de los ciudadanos y del estado por las instituciones que gobiernan y la interacción entre ellas.</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Tradiciones e instituciones destinadas a hacer el bien común. Incluye:</i> <ul style="list-style-type: none"> a. <i>Democracia: selección, elección y supervisión de autoridades</i> b. <i>Capacidad del gobierno para ser transparente y generar buenas políticas.</i> c. <i>Respeto a las instituciones.</i>

Según la definición que se acepte (de las arriba indicadas u otras que no figuran), así se podrá, evidentemente, proyectar, desarrollar e interpretar el concepto⁸.

Observemos que cada marco conceptual resalta una serie de aspectos en los que la organización tiene puesta su atención o, suponemos, considera de su interés. En este sentido, a la simple definición del diccionario se le añade, entre otras: el sistema de valores (NNUU), la habilidad de los Estados para servir al ciudadano (UE), derechos humanos y democracia (UE) o bien común (BM). Es decir, existe un complemento que es función del interés particular de la organización por destacar, promover o distinguir valores

⁸ 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.*

que le son propios a aquella o que desea “promocionar” como filosofía de su propia existencia o constitución. Esta diversidad ha propiciado que no solo se hable de *gobernabilidad* desde una perspectiva subjetiva e incluso al margen de la puridad semántica, sino que muchos autores añadan (a su antojo) al concepto otros términos aclaratorios o ampliatorios.

Aparece así la *gobernabilidad democrática*⁹, como algo que quiere abarcar la generalidad de lo contenido en todas las definiciones y, posiblemente, enfatizar el aspecto democrático como algo particular. Pensamos que esa especie de juego de palabras o de conceptos sirven 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, general o específico, que se maneje.

¿Quiere esto decir que se podría hablar de gobernanza fuera de la democracia?. No en vano y como ya se apuntó, algunos autores han generado el término *gobernabilidad democrática* con distintas finalidades, una de las cuales pudiera ser la de unir ambos conceptos y generar no solo el espacio que la definición del diccionario contempla: “... 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.”, sino también aquellas otras características propias de la democracia como sistema de gestión y que, considero, están fuera del marco teórico expuesto.

No es objetivo de esta reflexión entrar a valorar si puede haber un alto grado de gobernanza fuera de un sistema democrático (a pesar de estar a favor de esa tesis), sino que lo que se pretende es definir un marco suficiente donde se pueda analizar en que nivel de gobernanza se encuentra una región o un país.

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. La definición que nos aporta el diccionario pudiera ser más que suficiente para poder efectuar el examen de un país o región o, caso contrario, será necesario expresar la base conceptual antes de proponer el resultado analítico, con el riesgo añadido de terminar desvirtuando el análisis o la exposición.

⁹ A modo de información complementaria ver: Gobernabilidad democrática en América Latina. Ed. S.I.: PNUD, AECL, 1995

2. Medición de la gobernanza.

Tras la reflexión hecha en torno al concepto, queda aclarado que según la definición que se adopte, se pueden manejar una serie de variables para poder comprobar el grado de relación entre los poderes públicos y la sociedad civil, incluyendo al sector empresarial (como lo hace alguna de las definiciones) u otras variables.

Es en este momento donde pueden surgir, nuevamente, 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 que nos ponen de manifiesto la relación económica, social, política, de valores, etc., entre los distintos actores que concurren en cualquiera de las definiciones, puede acarrear nuevas complicaciones y dificultar el desarrollo de un estudio viable o generar una interpretación mayormente objetiva. No obstante lo anterior, hay una serie de parámetros generalmente aceptados, cuya convergencia negativa pone en evidencia, en el peor de los casos, un déficit de gobernanza que puede, según la situación, llegar a ser preocupante, aún aceptando el riesgo de esta heterogeneidad de indicadores.

Dicho de otra forma, 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 el mismo criterio y metodología¹⁰.

Lo que no se puede hacer, desde la perspectiva del analista o del académico, es huir de la voluntad y necesidad de querer conocer este estado de cosas, de forma que se pueda tener una impresión del país (o de la región) y poder efectuar un análisis que permita detectar aquellos problemas o irregularidades que retrasan, impiden, colapsan o, en caso positivo, favorecen la relación entre gobernantes y gobernados y tienen implicaciones en otras áreas de la actividad política, social o económica.

Con este propósito pueden manejarse índices tan significativos como:

1. Los publicados por el Banco Mundial: Indicadores de gobernabilidad.¹¹
2. Economic Freedom on the World: The CATO institute.¹²

¹⁰ 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.

¹¹ <http://www.worldbank.org/wbi/governance/esp/pubs/govmatters4-e.html>

3. Índice de Percepción de la Corrupción: Transparency Internacional.¹³
4. Global Corruption Barometer. Transparency Internacional.¹⁴
5. Barómetro Iberoamericano de la Gobernabilidad.¹⁵
6. Bussines Environment Risk Intelligence.¹⁶
7. Internacional Country Risk Guide.¹⁷
8. The Global Competitiveness Report. World Economic Forum.¹⁸
9. Base de Datos Políticos de las Américas (en el caso que nos ocupa).Georgetown University.¹⁹
10. Índice de Libertad Económica. The Heritage Foundation.²⁰
11. Failed Status Index. The Fund for Peace.²¹
12. Informe sobre el Desarrollo Humano. PNUD.²²
13. Human Right Watch.²³
14. Consulta Mitofsky.²⁴
15. Índice de confianza de mercados emergentes. Iberglobal.²⁵
16. Índice de Desarrollo Democrático de América Latina.²⁶

Como se puede comprobar, aún sin haberlos nombrado todos, existen indicadores suficientes para medir el grado de gobernanza. Es posible, incluso, cuestionarse la validez de los mismos, la oportunidad de mezclarlos y llevar a cabo interpretaciones que incluso nos conduzcan a resultados erróneos o, sencillamente, contar con la posibilidad de poder elegir cualquiera de las variables que se recogen en ellos y realizar una interpretación parcial o sesgada. Cualquiera que sea la dirección elegida, normalmente se podrá contar con bastantes datos para llevar a cabo cualquier explicación de la realidad de un país. El análisis adecuado permitirá conformar una visión desde diversos ángulos: político,

¹² <http://www.cato.org/pubs/efw/>

¹³ http://www.transparency.org/publications/gcr/download_gcr

¹⁴ <http://www.transparency.org/surveys/index.html#barometer>

¹⁵ <http://www.cimaiberoamerica.com/>

¹⁶ <http://www.beri.com/qlm.asp>

¹⁷ <http://www.icrgonline.com/>

¹⁸ <http://www.weforum.org/site/homepublic.nsf/Content/Global+Competitiveness+Programme%5CGlobal+Competitiveness+Report>

¹⁹ <http://pdpa.georgetown.edu/spanish.html>

²⁰ <http://www.heritage.org/research/features/index/>

²¹ <http://www.fundforpeace.org/programs/fsi/fsindex2006.php?column=rank&>

²² <http://hdr.undp.org/reports/global/2005/espanol/>

²³ <http://www.hrw.org/wr2k6/>

²⁴ <http://www.consulta.com.mx/>

²⁵ <http://www.iberglobal.com/Archivos/geo-abril-2005.pdf>

²⁶ <http://www.idd-lat.org/>

económico, social, empresarial, etc., de manera que se pueda visualizar la trayectoria seguida por el país y poder extrapolar conclusiones en relación con la situación presente y el futuro más inmediato.

En cualquier caso, 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 (que no securitización²⁷).

$$\text{Gobernanza} = f \left(\begin{array}{c} \text{Sistema} \\ \text{Político,} \end{array} \begin{array}{c} \text{Entorno} \\ \text{Social,} \end{array} \begin{array}{c} \text{Economía,} \end{array} \begin{array}{c} \text{Sistema} \\ \text{Justicia,} \end{array} \begin{array}{c} \text{Estado} \\ \text{Derecho} \end{array} \right)$$

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, generalmente subjetiva²⁸, 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 democracia se puede considerar gobernable cuando los gobernantes toman y ejecutan decisiones que son aceptadas por la ciudadanía sin que, aunque ellas los perjudiquen, éstos pretendan cambiar el régimen político. La democracia está consolidada y es gobernable cuando actores políticos que pierden en el ejercicio del juego democrático aceptan ese resultado y siguen participando y apoyándolo”*.²⁹

La concurrencia de percepciones (o de datos reales) en uno u otro sentido (positivo o negativo) hace que se conforme una opinión general que suele ser aceptada y determina el nivel de gobernanza en que se encuentra el país. A partir de esa visión se puede llegar

²⁷ “Securitización: es la acción de proyectar la política más allá de las reglas establecidas, enmarcando un tema como un correspondiente a un tipo especial de política o por encima de la política. Este concepto descansa en la concepción de que cualquier tema público puede ser ubicado en un espectro que de lo no político (aquello que no atrae la atención estatal ni se vuelve en tema de debate y decisión pública) a lo político (aquello que cae en el ámbito de las políticas públicas, requiriendo decisiones y/o asignación de recursos por parte de niveles gubernamentales) a lo securitizado (aquello que constituye una amenaza existencial o vital y por lo tanto requiere medidas de emergencia que exceden los límites del procedimiento político regular)”. Arévalo de León, Bernardo. Documento Bases para la Consolidación de la cuestión militar en Guatemala, del Proyecto Hacia una Política de Seguridad para la Democracia. FLACSO, IGEDEP y WSP Internacional. Guatemala, noviembre del 2000.

²⁸ DRAE, XXII edición. Percepción: 1. f. **percepción** de fenómenos sin mediación normal de los sentidos, comprobada al parecer estadísticamente.

²⁹ Revista Iberoamericana de Educación. Número 12: Educación y gobernabilidad democrática y gobernabilidad democrática de los sistemas educativos. Manuel de Puelles y Raúl Urzúa.

a seleccionar una serie de datos que permitan medir aspectos sustentados en cálculos y cifras, estableciendo un elemento común comparativo que posibilite el estudio que se persigue. 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 1996³⁰.

3. Gestión gubernamental eficiente

La medición del nivel de eficiencia (y eficacia) de los gobiernos es un tema analizado por años³¹. 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 con 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 ser presentada 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 en uno u otro sentido y promover, hasta el infinito, 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 ciudadano 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, siendo Centroamérica y El Caribe un espacio donde la práctica de no ofrecer datos claros al ciudadano se ha estado ejerciendo (y se ejerce) de forma más patente. El prolongado tiempo de gobiernos de corte dictatorial, la falta de costumbre de la ciudadanía del ejercicio democrático, la ausencia de información y de medios para que pueda llegar a todos, la despreocupación ciudadana por

³⁰ Nos referimos al documento **Governance Matters V: Indicadores de Gobernabilidad para 1996–2005** por D. Kaufmann, A. Kraay, y M. Mastruzzi. September 15, 2006.

³¹ 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

los temas políticos, la necesidad de solventar otros problemas vitales antes de generar espacios de discusión situados en un menor lugar de prioridad y, en fin, una serie de acontecimientos históricos, costumbristas, políticos, y otros, no han propiciado el necesario clima que genere las exigencias indicadas.

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: 1996-2005*³². Estimamos que la experiencia de los autores y el tiempo en el que llevan trabajando en el proyecto es suficiente para poder aceptar como válidos los parámetros que se indican en el estudio, razón por la que los fundamentos y el análisis que se exponen en este documento tienen su base de referencia en la fuente indicada. La idea es contar con datos uniformes que permitan establecer una comparación entre países y reducir el riesgo al emplear otros de procedencia múltiple que generen dispersión.

Estudio Práctico

4. Los indicadores del Banco Mundial sobre el nivel de gobernanza

Desde 1996, el Banco Mundial viene realizando un interesante estudio sobre gobernanza. En el mismo, los profesores Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Massimo 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: voz y rendición de cuentas (VA), estabilidad política y ausencia de violencia (PE), efectividad gubernamental (GE), calidad regulatoria (RQ), estado de derecho (RL) y control de la corrupción (CC)³³, aspectos que, en su conjunto, determinan la calidad del gobierno de un

³² Ver: *Worldwide Governance Indicators: 1996-2005*, en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/EXTWBGOVANTCOR/0,,contentMDK:20771165~menuPK:1866365~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:1740530,00.html>

³³ La definición de dichos conceptos puede verse en: *Governance Matters V: Aggregate and Individual Governance Indicators*

1. *Voice and accountability (VA)*, the extent to which a country's citizens are able to participate in selecting their government, as well as freedom of expression, freedom of association, and free media

2. *Political stability and absence of violence (PE)*, perceptions of the likelihood that the government will be destabilized or overthrown by unconstitutional or violent means, including political violence and terrorism.

país y que, en lo particular de este análisis, se consideran muy valiosos y similares a aquellos que definimos, más arriba, como los que podrían incidir en la gobernanza. Esta es la razón por la que se ha decidido tomarlos como indicadores en los que sustentar el trabajo.

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 aquellas. Del mismo modo, se pueden ordenar en función de cada uno de los índices parciales o de la media general. Es decir, hay una gran versatilidad en generar estudios comparativos entre países: media total, medias por áreas, estudio por años, periodos de tiempo, etc. El procedimiento hace posible comparar los países entre sí y analizar su evolución desde 1996 hasta la fecha, permitiendo estudiar el comportamiento de la percepción ciudadana del gobierno con el que cuentan en la actualidad o el que tuvieron en un periodo de tiempo seleccionado. En conclusión, se puede decir que la media de las variables propuestas por los investigadores, permite definir el nivel de eficacia³⁴ de un determinado gobierno. O, de otra forma, el índice de gobernanza pone de manifiesto la eficacia gubernamental.

Parece insuficiente para el propósito de este análisis, no obstante lo anterior, contar solamente con un estudio de cada país o el que se puede hacer estableciendo una comparación, ya que ello no necesariamente permite determinar parámetros de calidad en la gestión gubernamental. Es cierto que se puede comprobar si un gobierno es percibido mejor o peor que otro (eficaz), pero no se sabe, con solo esos datos, cuando cuesta alcanzar ese índice que se nos indica. Podríamos, incluso (de hecho ocurre), tener dos países con el mismo nivel de gobernanza pero con diferentes gastos de gobierno, por tanto, la calidad en la gestión de aquel que realiza un menor gasto primaría sobre la calidad de la gestión del que gasta más (en condiciones económicas similares).

3. *Government effectiveness (GE)*, the quality of public services, the quality of the civil service and the degree of its independence from political pressures, the quality of policy formulation and implementation, and the credibility of the government's commitment to such policies.

4. *Regulatory quality (RQ)*, the ability of the government to formulate and implement sound policies and regulations that permit and promote private sector development.

5. *Rule of law (RL)*, the extent to which agents have confidence in and abide by the rules of society, and in particular the quality of contract enforcement, the police, and the courts, as well as the likelihood of crime and violence

6. *Control of corruption (CC)*, the extent to which public power is exercised for private gain, including both petty and grand forms of corruption, as well as "capture" of the state by elites and private interests.

³⁴ Eficacia. (Del lat. *efficacia*). Capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera. (DRAE, XXII edición)

Eficiencia³⁵). El dato que nos permite establecer la comparación indicada, podemos encontrarlo en la base citada del Bando Mundial como: gasto final de consumo de gobierno (General government final consumption expenditure³⁶ -constant 2000 US\$-), ello hace posible contar con un único elemento homogéneo de trabajo³⁷. Junto con la población total (o la económicamente activa, más adelante se reflexionará sobre ello), se puede calcular el gasto por habitante (o por fuerza laboral) y establecer una relación, pudiendo generar una gráfica que nos posicione a los diferentes países y nos permita establecer un marco comparativo (eficacia *versus* eficiencia) entre ellos.

Con ambos datos se puede llegar a una aproximación sobre qué país logra mejores resultados en función del gasto que realiza. O, dicho de otra forma, que país con menos gastos del gobierno por habitante consigue un mayor índice de gobernanza. De igual manera, se podría analizar cual es el gasto que realizan los gobiernos por cada unidad de gobernanza y determinar la eficiencia de la administración en cuestión. Esto es, cuánto retorna al ciudadano en gobernanza (calidad de gobierno) la administración que él financia y qué país de todos lo que conforman la región es más eficiente en el uso de los recursos económicos de que dispone.

En conclusión, la idea es presentar una reflexión sobre la necesidad de abordar la calidad de los gastos de los gobiernos frente a la, hasta hora más difundida, necesidad de incrementar las cargas tributarias para generar recursos que permitan elevar el gasto. 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 destinados a salud, educación u otras áreas sociales. Posiblemente el tema no esté suficientemente bien planteado y, hasta la fecha, haya habido una mayor preocupación por las múltiples razones antes indicadas, de elevar el gasto que de cuestionar la eficiencia del mismo.

³⁵ Eficiencia. (Del lat. *efficientia*). Capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado. (DRAE. Edición XXII).

³⁶ *General government final consumption expenditure (formerly general government consumption) includes all government current expenditures for purchases of goods and services (including compensation of employees). It also includes most expenditures on national defense and security, but excludes government military expenditures that are part of government capital formation. Data are in constant 2000 U.S. dollars.*

³⁷ Los datos propuestos deben ser tenidos en cuenta en relación con otros que inciden en la gestión presupuestaria. Es decir, sería muy interesante contar con datos como: presupuesto presentado, aprobado y ejecutado, para ver la concurrencia o disparidad de cifras ya que ello incide en la calidad de la gestión. Otros aspectos podrían ser: el porcentaje del presupuesto que se ejecuta, las partidas desviadas a satisfacer otros rubros, cambios de montos, etc. En el presente estudio no se incluye la incidencia de los aspectos citados.

5. Nivel de gobernanza en Centroamérica 1996-2005

Como se indicó en el apartado anterior, desde 1996 se disponen de datos que permiten conformar una gráfica para ver realmente como se está ejecutando el gasto gubernamental en Centroamérica.

En ciertos países, al finalizar los conflictos armados internos, los Acuerdos de Paz³⁸ llegaron, incluso, a determinar 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 defensa³⁹. 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 en relación con la subida impositiva y la necesidad de destinar cantidades mayores para gastos del gobierno, es recurrentemente empleado en declaraciones de políticos y directores o gerentes de distintas organizaciones internacionales o de organizaciones no gubernamentales. La razón siempre aducida es la misma: es necesario elevar la carga fiscal, recaudar más dinero y, con él, invertir en asuntos sociales. Es decir, 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 (más políticamente correcto) un anuncio de esta clase que la petición de una auditoria que ponga al descubierto e incluso cuestione la calidad del gasto que ya se hace.

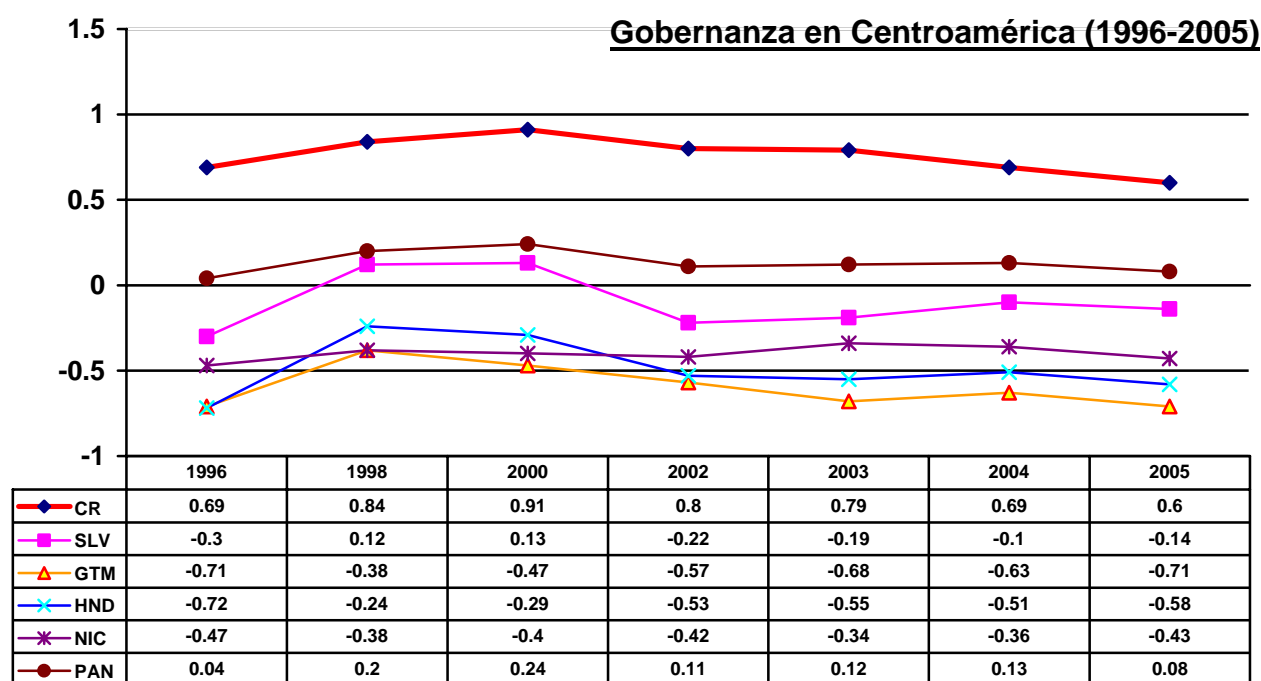
Es necesario, no obstante, reconocer que también se ha abogado, pero de forma diferente, por la necesidad de que aquellos gastos (inversiones sociales) sean transparentes y públicos. Lo malo es que no ha habido estudios suficientes que pongan en evidencia que los gobiernos no gastan de forma eficiente sus recursos⁴⁰, sino que sencillamente ha existido la sospecha de que eso es así o bien se ha entrado en un

³⁸ El caso más notable es Guatemala.

³⁹ 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.

⁴⁰ Se sugiere la lectura de trabajo ¿Gasta más o gastar mejor?. La eficiencia del gasto público en América Central y República Dominicana. Roberto Machado. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales. BID, Noviembre 2006

discurso político que justifica ciertos gastos en un marco amplio donde los resultados no siempre tienen que contrastar con las inversiones, presentándose unos independientes de las otras y con una justificación “política” que casi todo lo permite. Da la sensación de que el discurso etéreo y difuminado de la transparencia contrasta con la certeza de las cifras que se incluyen en las diferentes propuestas para que, de esa forma, se pueda gastar más por la administración en cuestión. No parecen muy parejos los argumentos.



Se estima oportuno comenzar observando como ha evolucionado el índice de gobernanza⁴¹ en los distintos países centroamericanos en el periodo 1996-2005 (del que se disponen datos) y visualizarlos todos juntos en una única gráfica. En ella se puede ver si la variación en cada país ha sido positiva o negativa, realizar una primera comparación entre las cifras y llegar a un primer diagnóstico regional: cómo estamos respecto de hace una década.

Una premisa previa a considerar es que la región se encuentra dentro de unos parámetros de condiciones similares, razón por la que, en principio, es posible realizar este tipo de comparaciones sin que se pueda contra argumentar la existencia de una sustancial diferencia política, económica o social entre los países cotejados.

⁴¹ En el gráfico se representa la media aritmética de los seis índices citados obtenidos de la página del BM.

Desde 1996, los índices no han sufrido modificación sustancial. 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 diez 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 otras publicaciones han puesto de manifiesto de forma diferente⁴². Pero, no solo estamos igual, sino que seguimos muy por debajo (excepción de Costa Rica y Panamá) del nivel cero (0)⁴³. La inversión realizada (incluidas cantidades muy sustanciales de ayuda internacional) para que la percepción de los ciudadanos y los resultados reales sean mejores, no ha tenido el efecto esperado. Este escenario deficiente contrasta con el incremento de los gastos de gobierno (cuadro 1):

Cuadro1: Gastos de Gobierno⁴⁴ en miles de millones de dólares						
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
1996	1,919.220	1,251.301	999.117	514.500	424.597	1,426.122
1998	2,050.981	1,317.973	1,163.684	588.142	424.845	1,483.880
2000	2,117.699	1,335.954	1,350.844	747.368	481.789	1,532.900
2002	2,243.619	1,398.410	1,393.283	841.909	446.290	1,807.163
2003	2,237.315	1,394.030	1,384.735	848.875	471.401	1,814.879
2004	2,266.576	1,420.746	1,245.458	877.735	494.278	1,849.715
2005	2,293.027	1,444.834	1,227.607	959.338	496.607	1,812.723
<i>Fuente: elaboración propia a partir de datos del BM</i>						

En todos los países de la región los gastos del gobierno han crecido anualmente, aunque en porcentajes distintos (cuadro 2). Un incremento significativamente mayor hasta 2002 y, a partir de entonces, una moderación al alza (excepto Guatemala). En relación con el incremento acumulado, hay tres países que destacan: Honduras (67.56%), Panamá (25.59%) y Guatemala (23.59%, seguidos del resto: Costa Rica (18.26%), Nicaragua (17.04%) y El Salvador (14.67%).

Por ello, la pregunta que se plantea es: ¿cómo habiéndose realizado un importante esfuerzo por aumentar los gastos del gobierno (lo que representa, normalmente, ampliar la carga impositiva para generar mayor recaudación o producir endeudamiento), no se han conseguido resultados proporcionales de incremento del nivel de gobernanza?.

⁴² Ver a modo de ejemplo el informe Latinobarómetro: <http://www.latinobarometro.org/index.php?id=8>

⁴³ El estudio del Banco Mundial otorga una calificación entre dos (2.5) negativo y dos (2.5) positivo.

⁴⁴ Ya definidos como *General government final consumption expenditure (US\$ constants 2000)*

Una primera respuesta apunta, necesariamente, hacia una ineficiente gestión de los recursos, posiblemente porque los que fueron asignados para los fines que políticamente se ofrecieron, no generaron los resultados esperados ni satisficieron las expectativas ciudadanas, lo que hace que se continúe sintiendo un bajo efecto de gobernanza.

Cuadro 2: Incremento anual de los Gastos de Gobierno (referidos al año 2000), acumulado y media del periodo 1996-2005						
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
1998	6.87%	5.33%	16.47%	14.31%	0.06%	4.05%
2000	3.25%	1.36%	16.08%	27.07%	13.40%	3.30%
2002	5.95%	4.68%	3.14%	12.65%	-7.37%	17.89%
2003	-0.28%	-0.31%	-0.61%	0.83%	5.63%	0.43%
2004	1.31%	1.92%	-10.06%	3.40%	4.85%	1.92%
2005	1.17%	1.70%	-1.43%	9.30%	0.47%	-2.00%
Incremento acumulado	18.26%	14.67%	23.59%	67.56%	17.04%	25.59%
Incremento medio	2.03%	1.63%	2.61%	6.00%	1.89%	2.84%
<i>Fuente: elaboración propia a partir de datos del BM</i>						

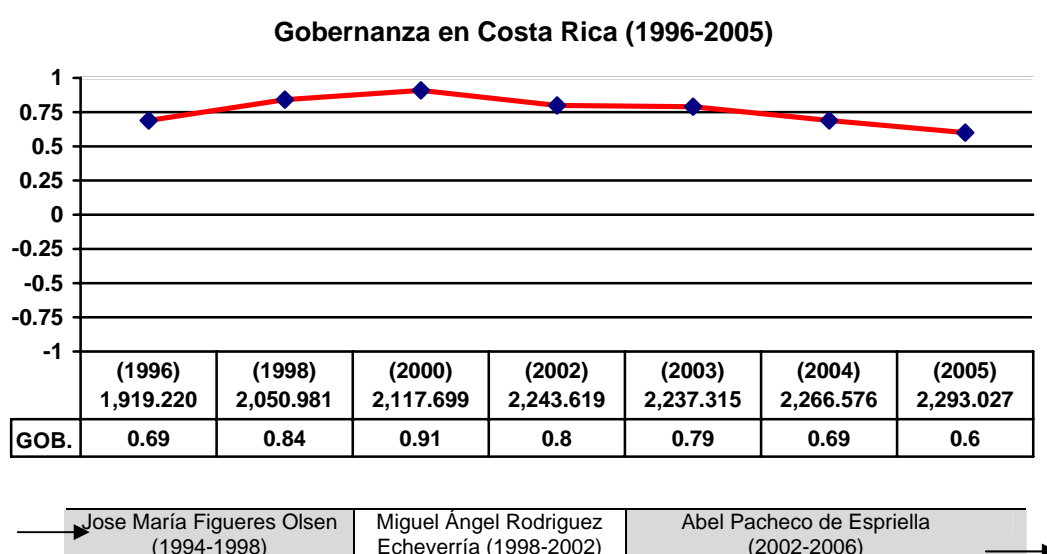
¿Qué ha ocurrido con la mayor cantidad de recursos económicos disponible de un año respecto al anterior?. Se puede decir que, parte, ha sido “consumida” por el incremento anual de los precios⁴⁵, pero el resto requiere un análisis en función de situaciones coyunturales propias de cada país. En algunos, los gobiernos han dilapidado fortunas, incluso hay actualmente procesos judiciales abiertos en relación con pérdidas de importantes sumas, desviando fondos a partidos políticos o instituciones que luego han sido acusados de fraude, o bien son partidas que no han terminado de auditarse. 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 actuaciones terminen siendo directamente percibidas por el ciudadano.

Para ese análisis concreto y de fondo, es necesario estudiar cada país en particular e incluso prestar atención al periodo de tiempo en cuestión, puesto que, muchas veces han sido gobiernos de distintos partidos políticos que actuaron de distinta forma.

⁴⁵ En el presente estudio los datos son referidos al año 2000 por lo que no es necesario aplicar la consideración que se indica.

a. Costa Rica:

A pesar de seguir una línea con picos poco importantes, y pese al incremento del gasto gubernamental indicado en el cuadro 2 (no muy acentuado entre los años 1998 y 2002 y más moderado desde entonces a la fecha), no se ha observado en el período de tiempo que se estudia una modificación sustancial de la percepción de la gobernanza. Según los datos reflejados para el 2005, el país se encontraba en idénticos niveles de gobernanza que en 1996, a pesar de haber alcanzado cotas cercanas al uno al inicio del nuevo milenio.



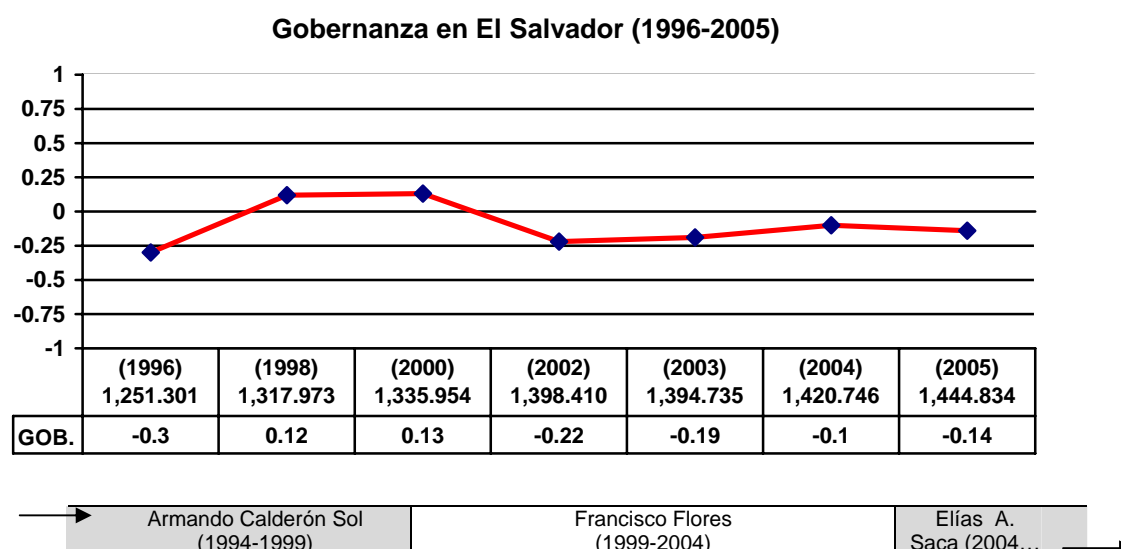
b. El Salvador:

En lo que respecta a El Salvador, la situación general es similar a la anterior. El incremento anual del porcentaje de gastos del gobierno no tiene un reflejo directo en la gobernanza. Los niveles actuales son similares a los de 1996 y si bien en aquel momento la proximidad al fin de la guerra interna podría justificar ciertas posturas y resultados, este razonamiento no es válido para el momento actual.

Incluso, se puede observar, como en los años de mayor incremento presupuestario: 1998, 2000 y 2002, se produjo, al final del periodo, un importante decremento en el índice de gobernanza que cayó hasta el valor más bajo de los observados: $-(0.22)$.

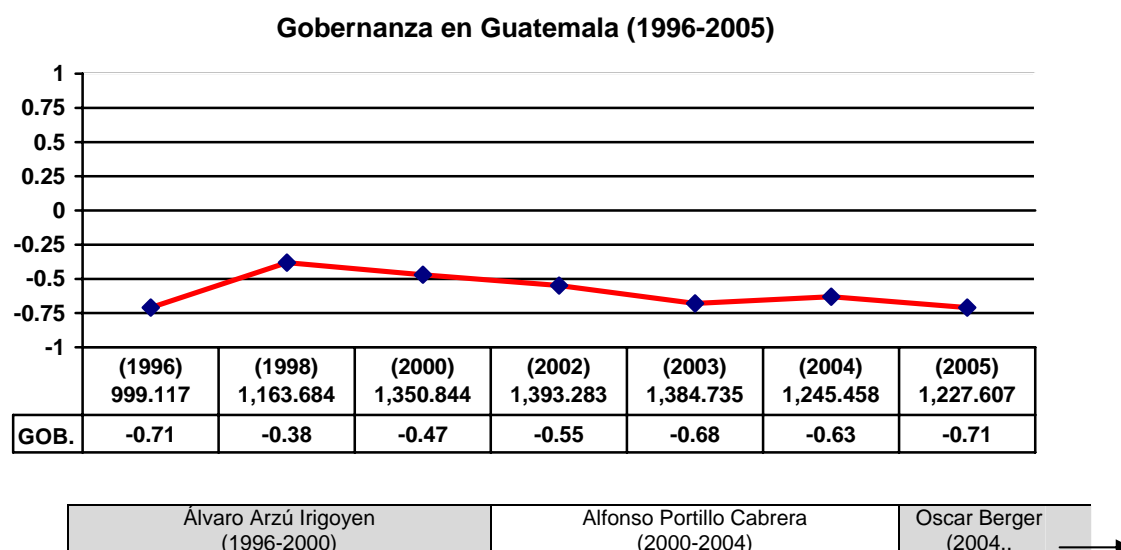
A pesar de contar, desde 1994, con un gobierno en cierta medida continuista como el que ha sustentado el partido ARENA, los ciudadanos no perciben una sensible mejora,

generándose valores para el índice de gobernanza por debajo de cero, particularmente a partir de 2002.



c. Guatemala:

Presenta los resultados mas bajos de la región centroamericana aún contando con la segunda mayor media de incremento acumulado en los gastos del gobierno.

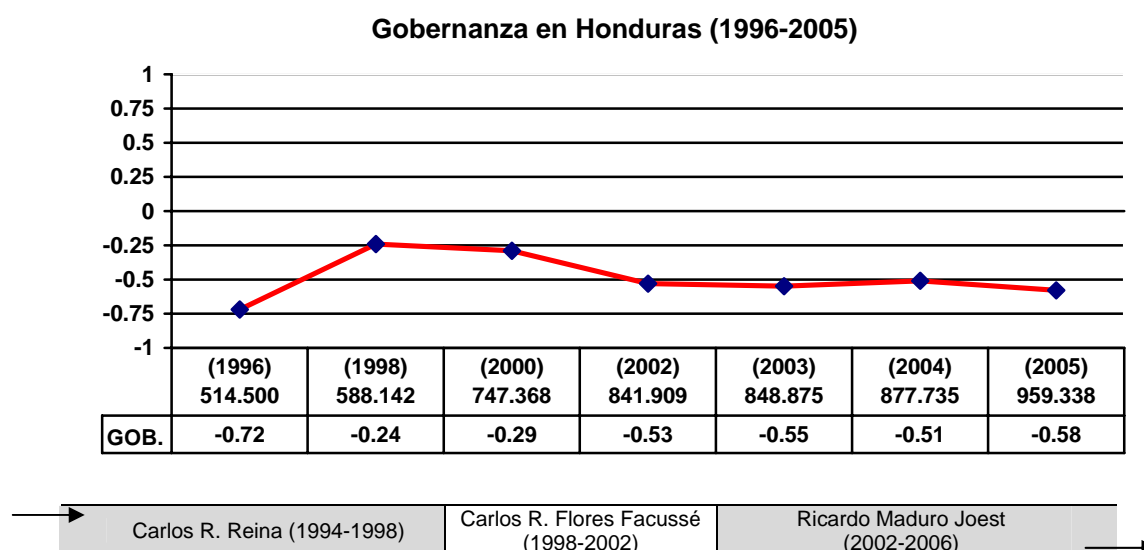


En la historia política más reciente de la historia de Guatemala, se puede afirmar, sin temor a equivocarse, que el periodo 2000-2005 ha representado uno de los puntos más bajos en una supuesta curva de valoración y evaluación democrática. La actual administración, a pesar de haber comenzado con el mayor índice de aceptación popular,

cuenta en estos momentos con uno realmente reducido en relación con el tiempo de gobierno ejercido⁴⁶ y un factor de popularidad presidencia disminuido al 20%, el más bajo del ranking de presidentes americanos⁴⁷. Los actuales valores son idénticos a los de 1996, año que entraron en vigor los Acuerdos de Paz que pusieron fin a treinta y seis años de conflicto interno.

d. Honduras:

Es el país que cuenta con la mayor media acumulada en el incremento de gastos del gobierno en el periodo indicado. Además, en 1998 se experimentó un incremento presupuestario del 14.31% y, posteriormente, en el año 2000, otro del 27.07%, este último el más alto de toda la región centroamericana.



Es a partir de 2000, justamente, cuando el índice de gobernanza comienza a decrecer hasta alcanzar, en 2005, la cota más baja desde 1998 y la segunda en todo el espacio de tiempo.

⁴⁶ El barómetro iberoamericano 2005 presenta los siguientes datos de aceptación:

Administración	Jun 93	May 94	Abr 96	Oct 97	Jun 98	May 99	Dic 00	Abr 01	Ene 03	May 04	May 05
Ramiro de León Carpio (1993-1996)	3.4	3.3	2.6								
Álvaro Arzú (1996-2000)				2.7	3	3					
Alfonso A. Portillo (2000-2004)							3	2.2	2.1		
Oscar Berger (2004-2008)										3.6	2.8

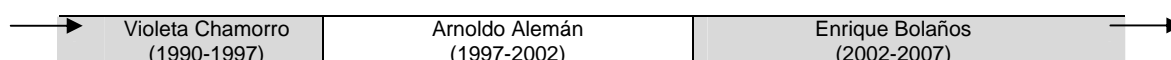
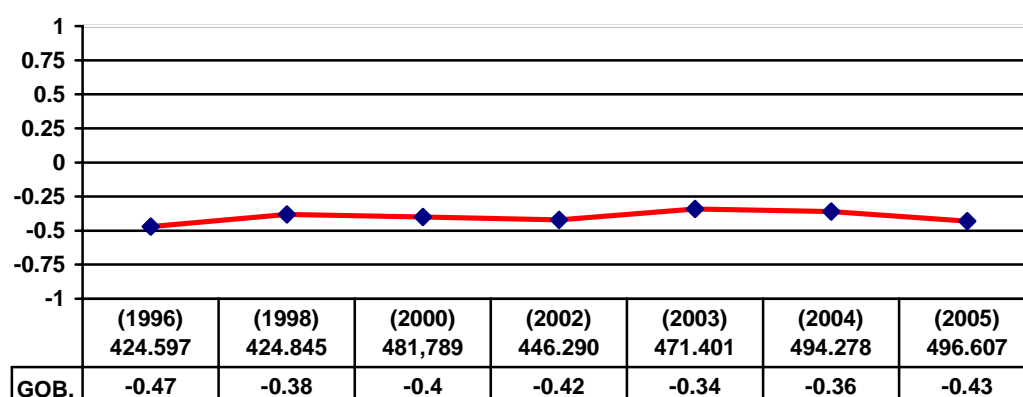
⁴⁷ Según documento: Aprobación de Mandatarios. Consulta Mitofsky, Mayo 2007, <http://www.consulta.com.mx/>. Los puestos más bajos están ocupados por el presidente de Guatemala (20%) seguido del de Panamá (24%), Estados Unidos (36%) y República Dominicana (38%). El resto de países centroamericanos alcanza: Costa Rica (55%), el Salvador (56%), Honduras (57%) y Nicaragua (61%).

A pesar del incremento indicado de los gastos de gobierno no se ha podido lograr una percepción mejor en la eficiencia administrativa y no ha habido un reflejo suficiente en la mejora de la gobernanza, encontrándose actualmente con un coeficiente similar al que tenía en 1996.

e. Nicaragua:

El porcentaje de crecimiento medio de gastos del gobierno durante 1996-2005 es uno de los menores de la región (el más bajo es El Salvador con 1.63%). A pesar de ello, en el año 2000, experimenta una importante subida del 13.40%. Durante otros años se observa un crecimiento irregular con altas y bajas muy acentuadas.

Gobernanza en Nicaragua (1996-2005)

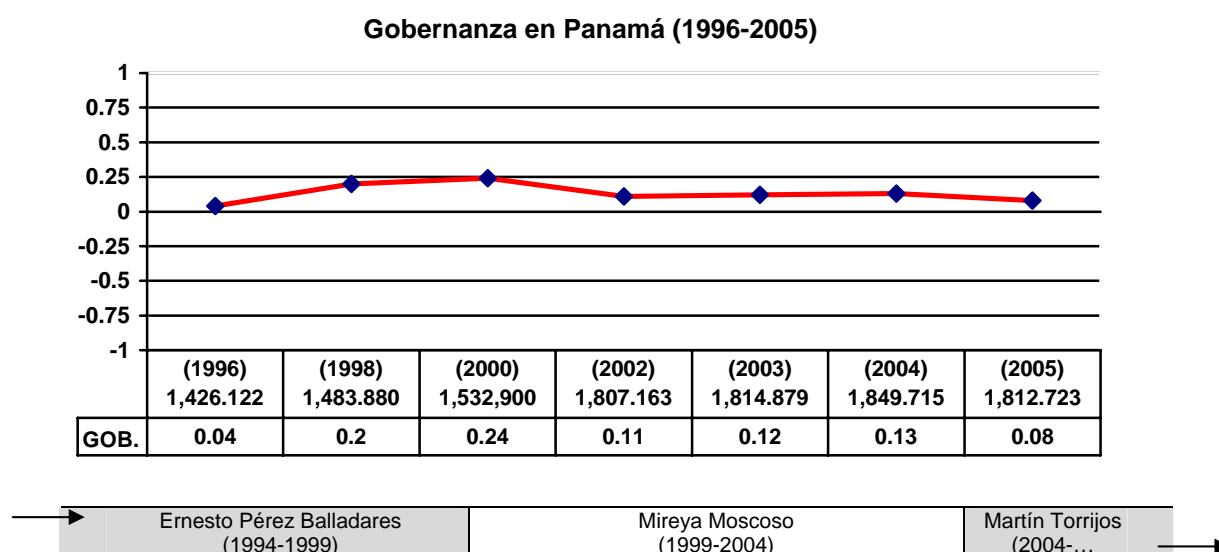


La conclusión final, al igual que hasta ahora lo hemos venido observando, es que las subidas experimentadas entre 1998 y 2000 (especialmente), no han impactado en la percepción de una mejora en la gobernanza. La situación en 2005 es idéntica a la de 1996 y el incremento del gasto no ha podido modificar índices que continuamente permanecen por debajo del cero (0). Una dinámica similar al del resto de los países anteriores.

f. Panamá:

Por su parte, Panamá, cuenta con tres incrementos dignos de ser tenidos en cuenta (1998-2002). El más importante es el que se produce en 2002, con un 17.89%. Una actitud más moderada se presenta en años posteriores, lo que hace que su media del periodo disminuya sensiblemente, si bien su incremento acumulado es el segundo (detrás de Honduras) de la región, con un 25.59%.

Al igual que en el resto de los países de la región, la situación actual es idéntica a la de 1996, por lo que no se nota un incremento de eficacia en la gestión de gobierno. No obstante, es necesario reconocer que, junto con Costa Rica, son los únicos países cuyos índices sobrepasan, por muy poco, el valor cero (0), convirtiéndolos en los gestores “relativamente mas eficientes” de la región centroamericana.



Es curioso observar como, en todos los países, al inicio de ciertos periodos gubernamentales se produce un incremento en los índices de gobernanza. Puede atribuirse este fenómeno a una buena percepción en el primer año del nuevo ejecutivo o a una sensación de esperanza o confianza de los ciudadanos. Pasado este momento “eufórico”, los índices tienen, nuevamente, a decaer hasta los niveles de partida. Esta característica se puede distinguir, especialmente, en: El Salvador en 1999 y 2004; Guatemala en 2004; Honduras en 1998; Nicaragua en 1998y 2003, Costa Rica en 1998 y Panamá en 1999. El incremento de esos valores puede interpretarse como una especie de “esperanza” o expectativa social de que las cosas pueden cambiar, pero, al final del periodo de gobierno (o incluso antes) el espejismo inicial retorna a sus valores primarios. Del análisis de los casos antes expuestos, se puede observar y concluir que no existe una correlación entre el aumento de los gastos del gobierno y una mejor gobernanza. Lo que si se ha dado en todos los países centroamericanos, ha sido un significativo incremento del dinero que el gobierno ha gastado en su gestión. Esto no se ha traducido al alza en el índice de gobernanza, como hubiese sido lo deseable en una eficiente gestión, sino que

incluso, de forma general, se ha retrocedido en esa percepción o, en el mejor de los casos, se está al mismo nivel que hace una década. Ni se ha avanzado en la eficacia ni en la eficiencia pública.

Las causas, según el país de que se trate, pueden ser varias:

1. Que una significativa parte del incremento haya engrosado rubros como pagos de personal (incremento de plantilla o contratos de asesores), mantenimiento o suministros de materiales de los diferentes ministerios y departamento gubernamentales. De ser así, la ciudadanía no ha percibido que la mejora en las condiciones del personal que labora en la administración pública o las que se pudieran haber realizado, por ejemplo, en la infraestructura de edificios, haya impactado en un mejor servicio.
2. El despilfarro e incluso la desaparición de sumas importantes han producido escándalos monumentales en muchos de los países⁴⁸. Es evidente que, en estos casos, el incremento solo sirvió para los fines, incluso delictivos, de quienes propiciaron los desvíos.
3. Los gobiernos cuentan con mayor deuda o tienen que hacer frente al pago de la misma contraída en periodos anteriores. En este caso, parte del presupuesto tiene que dedicarse a ese rubro y, si en su momento se incrementó, evidentemente cada vez será mayor la cantidad necesaria para ser destinada a hacer frente al pago. El dinero que se destina a este apartado tampoco tiene una repercusión directa en la población y, por tanto, no produce un alza del índice de gobernanza.
4. Una ineficiente gestión gubernamental, a pesar de contar con los recursos necesarios.

Cualesquiera que sean aquellas, lo cierto es que la ineficacia en la gestión pública de los gobiernos en Centroamérica es palpable y patente. Ello permite sugerir la necesidad de generar un debate en el que esté ausente la propuesta del incremento del gasto público o la subida de la carga impositiva, hasta tanto no se genera un mejor espacio de gestión. De lo contrario, la falta de transparencia solamente producirá peor control del gasto público como ya se ha venido poniendo de manifiesto con los datos antes expuestos. La exigencia de la rendición de cuentas o auditoria social, es un vector a desarrollar por la ciudadanía,

⁴⁸ Aristóteles, op. cit., pag 218. Nota 23 a pie de página: *Aristóteles tiene en su cabeza el recuerdo de la pregunta de Trasímaco a Sócrates: ¿cómo conseguir un gobernante que no gobierne en provecho propio? (véase República 338d-343d).*

partidos políticos y otras organizaciones civiles para poder alcanzar el necesario grado de eficacia en la administración pública.

En esta línea de pensamiento, es necesario reflexionar sobre la necesidad de generar institucionalidad⁴⁹, entendida esta como la consolidación de las instituciones del estado al servicio del ciudadano y no de poderes políticos del momento o de cualesquiera otros, normalmente liderados por grupos de interés. 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 y generar políticas consensuadas de largo plazo. Este solo aspecto podría ser suficiente para promover un mejor espacio de credibilidad e incidir en los pobres resultados de la gobernanza. 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 institución que ejerciese la responsabilidad asignada. Hasta ahora, el partido político vencedor en el proceso electoral es el encargado, de alguna forma, de establecer “las reglas de juego”, siendo la razón principal de la falta de éxito que se observa en las gráficas anteriores: cada cuatro años se comienza de nuevo. Es necesario, por consiguiente, promover la institucionalidad, como una buena vía para consolidar una mejor gobernanza.

La fortaleza del estado que se propone no significa, en modo alguno, una ampliación del mismo. Se trata de que las instituciones del estado 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. Otros, pueden ser discutidos y profundizar en ellos, sin embargo, los antes citados deben ser prioritarios, sin ellos no es posible establecer y consolidar unas bases mínimas que permitan construir un marco de desarrollo conjunto⁵⁰.

En general, se ha presentado un espacio regional con similitudes: bajo índice de gobernabilidad, importante crecimiento anual de los gastos de gobierno, poco impacto de los mismos, etc., todas ellas provenientes de estudios individualizados para cada país.

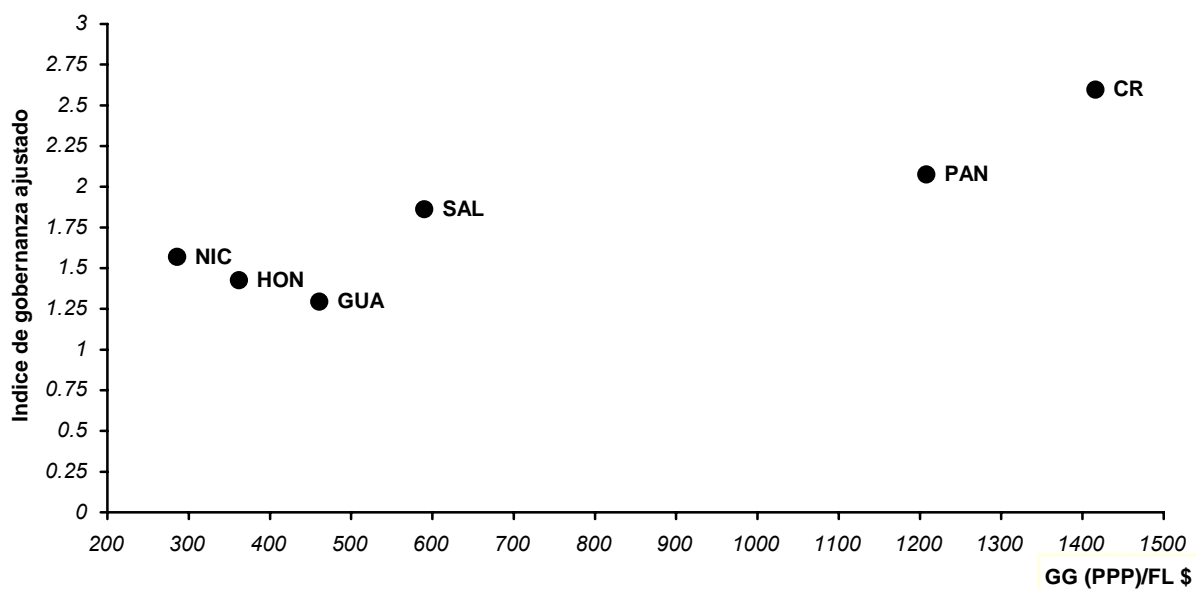
⁴⁹ DRAE, XXII edición. Institucionalidad: Calidad de institucional. Institucional: Perteneciente o relativo a una institución o a instituciones políticas, religiosas, sociales, etc.

⁵⁰ En relación con esta afirmación véase, en apartados posteriores, el análisis independiente de cada una de las seis variables que conforman el índice de gobernanza del BM y el impacto que tiene, particularmente, la incidencia de un valor negativo o insuficiente en los apartados: control de corrupción (CC) y estado de derecho (RL).

Parece oportuno, ahora, realizar una comparación entre ellos empleando otros parámetros, de forma que nos resulte una gráfica que los posiciones y permita una interpretación regional.

Thomas, en su tesis, enlaza en una gráfica el índice de gobernanza con el gasto del gobierno por habitante. Asumiendo aquella idea de buscar una paridad entre los países, para que la comparación que se haga se sustente sobre una cifra similar, se emplea el gasto del gobierno (GG) (PPP)⁵¹ dividido, no por el número de habitantes del país (per capita o por habitante), sino por la fuerza laboral del mismo. Se estima que este último dato es mas preciso puesto que realmente son quienes trabajan los que soportan la carga y no todos los ciudadanos, generándose una diferencia, no siempre sustancial, pero si importante para algunos países, especialmente cuando las cifras que se manejan están próximas unas de otras, existe una diferencia importante en los índices de natalidad, en el porcentaje de población menor de edad o en la tasa de desempleo⁵².

Gobernanza y eficiencia del gasto en Centroamérica (2005)



La relación entre ambos nos determina el esfuerzo que cada habitante empleado (laboral) hace en su país para proveer al gobierno de esos recursos. Las cantidades similares denotan un esfuerzo semejante, las diferentes indican en qué medida la comparación que se haga entre los países debe ser modificada en uno u otro sentido. Por último, y para

⁵¹ La paridad del poder adquisitivo (PPA, PPP en inglés) es un término que permite comparar de una manera realista el nivel de vida entre distintos países, atendiendo al producto interno bruto (PIB) *per capita* en términos del Costo de Vida en cada país.

⁵² Otros aspectos que también inciden ya fueron apuntados con anterioridad: porcentaje de la economía informal, etc.

una mejor claridad, se ha ajustado el índice de la gráfica de forma que todas las cantidades son positivas⁵³.

Se puede observar, para el año 2005, como el gobierno “más eficaz” (mejor gobernanza) es el Costa Rica, seguido de Panamá, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Guatemala. Ello no significa, en modo alguno, que sean los gobiernos más eficientes, puesto que eso estaría determinado por la cantidad expresada en el eje horizontal” (gastos del gobierno (PPP) por fuerza laboral), en relación con el índice anterior. Un ejemplo de lo que pretendemos evidenciar es como El Salvador y Panamá cuentan con índices de gobernanza similar y, por el contrario el gasto es muy superior en este último país que en el primero. Es decir, se consiguen los mismos resultados en El Salvador con una menor inversión por fuerza laboral, lo que denota mayor eficacia en la gestión pública.

6. Contumacia gubernamental o falta de atención

Hasta ahora se han presentado datos que ponen de manifiesto, entre otras muchas cosas, una falta de efectividad en la gestión que han realizado los distintos gobiernos centroamericanos, quedando patente que un incremento en el gasto no ha tenido un reflejo directo en la percepción de mejora en la gestión pública.

Como se dijo al inicio, el índice que maneja el BM está sustentado, a su vez, en seis subíndices: voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad gubernamental, calidad regulatoria, estado de derecho, y control de la corrupción, por lo que se puede hacer un estudio individual de la evolución de los mismos en cada país y así verificar cuales han sido los que han presentado una mayor variación independientemente del resultado general ya comentado.

La pregunta que puede hacerse ahora es: ¿qué áreas de gobierno han presentado, si así ha sido, un cambio más significativo?, o, ¿hay alguna de las áreas que se incluyen en el índice que haya sufrido alza o baja significativa en este periodo de tiempo?.

Si realizamos el ejercicio propuesto sobre los datos disponibles de los últimos diez años, observamos que existen sectores donde los diferentes gobiernos se manejan de forma más efectiva y, otros, en los que no ocurre así. Lo interesante es ver como se dan estos fenómenos en relación con el tiempo. Es decir, si el gobierno poco eficaz en algún aspecto

⁵³ Para el cálculo del gasto de gobierno: GG (PPP), se ha partido del GDP (PPP) y multiplicado por la relación GG/GDP de cada país. Los datos son del BM. El ajuste en el índice es el resultado de sumar dos enteros a la media del índice de gobernanza, de forma que se generan números positivos.

lo viene siendo desde hace tiempo, “de siempre” y no termina por corregir ese déficit, o es coyuntural a algún gobierno en particular. O, si por el contrario, en aquellos otros sectores en los que presenta buenos resultados, se mantiene durante periodos estables de tiempo o, también, obedece a cuestiones de coyuntura.

Aparentemente, daría la sensación de que no hay un auténtico estudio y preocupación por los gobiernos de querer modificar esos parámetros en los que no consiguen tener el éxito deseado y continúan aplicando las mismas políticas, sin que se observe la inquietud por ir mejorando y cambiando la mala percepción en algunas de las áreas indicadas. Los gráficos que sustentan esta apreciación en el caso centroamericano son los siguientes:

1. Para Costa Rica, la efectividad del gobierno ha sido el área peor evaluada de forma continuada. Desde la visión de ciertas organizaciones internacionales y otras naciones, se tiene la percepción del “mejor gobierno de la zona”, a pesar de que el concepto mal evaluado incluye aspectos como: calidad de los servicios públicos, ausencia de presiones políticas y formulación de políticas públicas, entre otros. No obstante la opinión de los encuestados indica una importante deficiencia continuada en ese sector.

Costa Rica						
	VA	PE	GE	RQ	RL	CC
1996	1.32	0.66	0.11	0.59	0.60	0.84
1998	1.21	0.97	0.49	0.90	0.81	0.63
2000	1.26	1.04	0.63	0.84	0.72	0.98
2002	1.13	0.93	0.49	0.76	0.61	0.86
2003	1.08	0.87	0.51	0.72	0.70	0.84
2004	1.13	0.84	0.52	0.56	0.57	0.55
2005	0.99	0.76	0.30	0.61	0.54	0.38

El Salvador						
	VA	PE	GE	RQ	RL	CC
1996	-0.30	-0.33	-0.53	0.69	-0.53	-0.80
1998	0.08	0.13	-0.01	1.31	-0.43	-0.34
2000	0.41	0.27	-0.11	1.07	-0.59	-0.24
2002	0.01	0.14	-0.48	0.05	-0.50	-0.53
2003	0.24	-0.24	-0.41	0.06	-0.43	-0.34
2004	0.27	-0.17	-0.25	0.24	-0.40	-0.32
2005	0.26	-0.14	-0.30	0.12	-0.37	-0.39

Sin embargo, en voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, se han mantenido altas cotas de efectividad, esto es, se han consolidado esos espacios. Se puede ver, con preocupación, como en los últimos años el control de la corrupción ocupa un lamentable segundo lugar en la clasificación, algo que no había ocurrido en periodos anteriores. Otra área preocupante que no termina por consolidar buenos resultados es el estado de derecho, cuyos índices a partir de 2000 comienzan a inquietar. Finalmente, indicar el descenso, en 2006, de la totalidad de los valores.

Por su parte, los sucesivos gobiernos de El Salvador han sido ineficaces, de forma permanente, en alcanzar el necesario nivel en relación con el estado de derecho y en el control de la corrupción, tónica permanentemente observada y contrastada a lo largo del periodo. Sin embargo, hay significativos buenos resultados, también continuados, en voz y rendición de cuentas y calidad regulatoria, preocupando la evolución negativa del concepto efectividad de gobierno que no termina de alcanzar índices positivos.

2. La ausencia de un adecuado estado de derecho (especialmente el contraste con los valores de 1996), junto con la falta de control en la corrupción y la estabilidad política y ausencia de violencia, son variables igualmente negativas en la gestión de la administración pública guatemalteca. La efectividad gubernamental es otro de los aspectos en descenso a partir de 2003.

Guatemala							Honduras						
	VA	PE	GE	RQ	RL	CC		VA	PE	GE	RQ	RL	CC
1996	-0.71	-1.40	-0.53	0.11	-0.70	-1.02	1996	-0.43	-0.59	-1.07	-0.31	-0.90	-0.43
1998	-0.39	-0.83	-0.25	0.75	-0.87	-0.71	1998	0.23	-0.14	-0.40	0.50	-0.79	-0.82
2000	-0.21	-1.03	-0.50	0.46	-0.87	-0.70	2000	0.12	0.04	-0.44	0.25	-0.98	-0.71
2002	-0.51	-0.57	-0.57	-0.11	-0.92	-0.76	2002	-0.23	-0.24	-0.67	-0.37	-0.88	-0.80
2003	-0.50	-0.77	-0.91	-0.16	-0.96	-0.78	2003	-0.07	-0.45	-0.71	-0.50	-0.81	-0.74
2004	-0.38	-0.78	-0.84	-0.11	-0.98	-0.70	2004	-0.05	-0.51	-0.65	-0.36	-0.70	-0.76
2005	-0.37	-0.89	-0.70	-0.26	-1.04	-0.98	2005	-0.14	-0.78	-0.64	-0.44	-0.78	-0.67

Sin embargo, la voz y rendición de cuentas y la calidad regulatoria, al igual que lo era en El Salvador, son áreas en las que se observan valores menos dramáticos y cercanos al cero, por lo que podrían constituir pilares que sustentasen y promoviese el impulso económico al implementar políticas y reglas que construyesen una plataforma de confianza para las inversiones.

Honduras, además de presentar una deficiencia en el estado de derecho, también lo hace en el control de la corrupción, siendo los dos temas que afectan a la gestión de gobierno de forma negativa más contundentemente en el periodo de tiempo que se está analizando. Destaca, por su parte, una aceptable, aunque no suficiente, gestión en voz y rendición de cuentas y calidad regulatoria.

3. La ausencia de un necesario estado de derecho y la falta de un adecuado control de la corrupción, son las variables negativas más acentuadas en Nicaragua. Igualmente, se observa en los últimos años, una importante tendencia a la baja en

la efectividad gubernamental, coincidiendo con el resto de los países centroamericanos. Por el contrario, los resultados de la calidad regulatoria, voz y rendición de cuentas y en estabilidad política y ausencia de violencia, son aspectos a destacar de forma mas positiva.

Nicaragua							Panamá						
	VA	PE	GE	RQ	RL	CC		VA	PE	GE	RQ	RL	CC
1996	-0.28	-0.86	-0.64	-0.19	-0.73	-0.14	1996	0.27	0.13	-0.38	0.55	0.21	-0.53
1998	-0.03	-0.40	-0.49	0.37	-0.92	-0.83	1998	0.52	0.09	-0.04	1.12	-0.15	-0.34
2000	0.02	0.03	-0.73	0.25	-1.01	-0.96	2000	0.72	0.40	-0.03	0.92	-0.14	-0.40
2002	0.02	-0.06	-0.81	-0.44	-0.72	-0.49	2002	0.42	0.23	-0.10	0.45	-0.10	-0.27
2003	0.08	-0.11	-0.69	-0.27	-0.56	-0.49	2003	0.58	0.25	-0.13	0.32	-0.09	-0.22
2004	0.04	-0.20	-0.67	-0.22	-0.72	-0.37	2004	0.56	0.18	-0.03	0.32	-0.08	-0.15
2005	-0.01	-0.16	-0.78	-0.31	-0.70	-0.62	2005	0.52	-0.05	0.11	0.25	-0.11	-0.27

Panamá, finalmente, es el país (excepción de Costa Rica) que cuenta con menor número de áreas en las que la percepción negativa está más marcada. El estado de derecho y el control de la corrupción, han permanecido en todo el periodo de tiempo indicado en los primeros puestos de mala percepción, lo que indica una especie de “estancamiento” en la gestión de gobierno que no genera, ni siquiera, modificaciones pequeñas en cualquiera de las áreas. De otro lado, la voz y rendición de cuentas y la calidad regulatoria, ocupan lugares de percepción más positiva.

En un último esfuerzo por presentar un panorama regional, en cada una de las áreas en que se basa la gobernanza, podríamos construir e interpretar una tabla con los datos de toda Centroamérica de la siguiente forma:

TOTAL 1996-2005						
	VA	PE	GE	RQ	RL	CC
1996	-0.021	-0.399	-0.506	0.240	-0.342	-0.446
1998	0.270	-0.031	-0.118	0.823	-0.390	-0.401
2000	0.385	0.124	-0.196	0.629	-0.478	-0.339
2002	0.139	0.072	-0.358	0.056	-0.416	-0.331
2003	0.235	-0.077	-0.389	0.029	-0.357	-0.287
2004	0.261	-0.104	-0.321	0.070	-0.385	-0.292
2005	0.207	-0.209	-0.333	-0.008	-0.409	-0.426
Media	0.211	-0.089	-0.317	0.263	-0.397	-0.360

- Se observa la presencia de aspectos comunes que, de una u otra forma, son destacados positiva o negativamente en toda la región y otros que, por el contrario, son específicos de algunos países. Esta apreciación permite conformar un espacio

de actuación política conjunta que explorase las ventajas indicadas y corrigiese las deficiencias apuntadas. Una especie de consenso político regional que analice la razón de la existencia de percepciones similares en las mismas áreas e interpretase que aspectos comunes conducen a esos resultados.

- b. La obtención de los mismos resultados (positivo o negativos), por años, obedece a un cierto autismo gubernamental ante situaciones que se ponen en evidencia con este análisis y que, sistemáticamente, están indicando aquellos extremos que deben corregirse. Aspectos como la falta de institucionalidad, la fragilidad de los partidos políticos, la falta de un estado de derecho consolidado o siquiera incipiente en algunos países, la permeación de las instituciones del estado por la corrupción y la no consolidación de las democracias, serían algunos de los aspectos a destacar como conclusiones del análisis anterior.
- c. Se acentúa la sistemática falta de un estado de derecho, puesta de manifiesto al ser área destacada negativamente cada año en primer o segundo lugar. Otro aspecto es la necesidad de acometer, conjuntamente, el control de la corrupción, algo que queda patente al figurar en primer o segundo lugar en muchos de los años. Por último, es necesario subrayar la poca efectividad del gobierno, aspecto este que viene decayendo en los últimos años.
- d. Hay que enfatizar sobre los buenos resultados que se dan para la inversión, tal y como se pone de manifiesto con los altos valores sucesivos en voz rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia (con altibajos) y calidad regulatoria, así como la posibilidad del ejercicio democrático, la libertad de expresión, de asociación y de prensa. Ello respalda y justifica el crecimiento económico y la sostenibilidad de las sociedades a pesar de los índices negativos en el nivel de corrupción y la falta de garantías jurídicas. No obstante, se generan situaciones que limitan o imposibilitan la atracción de inversiones productivas, especialmente las extranjeras, que pudieran incidir en la mejora de los niveles económicos,
- e. La calidad regulatoria y la voz y rendición de cuentas, son bien percibidas en la región, observándose, igualmente, actuaciones distintas con diversos resultados en estabilidad política y ausencia de violencia. Pareciera que la interpretación de los

datos nos podría generar dos tipos de agendas políticas: una específica para cada país y, otra, conjunta y compartida para toda la región.

- f. Debe ser criticable, y requiere de un serio análisis, la inamovilidad de los resultados sobre gobernanza desde 1996. O bien no existe una voluntad de acometer los desafíos que ya están suficientemente constatados deben abordarse o, por el contrario, los gobiernos no terminan (y esto es lo más probable) de generar políticas de estado (consensuadas con otros partidos políticos) que permitan enfrentar estos retos, al menos en el medio plazo. La ausencia de una política de consenso en muchos campos permite que cada gobierno reinicie procesos que, el gobierno anterior, encaminó de una u otra forma. Esto representa comenzar cada cuatro años prácticamente de nuevo y, lo peor, repetir los errores. Es posible que esta forma de proceder, “muy centroamericana”, se refleje en los indicadores anteriores e impida mejorarlos tal y como se está sugiriendo. Se considera que ciertas políticas continuadas pudieran incidir en corregir los resultados negativos indicados, consiguiendo un incremento del índice en su conjunto y mejorando la eficiencia gubernamental.
- g. La consolidación de los partidos políticos, y por extensión del régimen democrático, es otro de los pilares en los que es necesario realizar un importante esfuerzo. La fortificación de las instituciones y el cumplimiento de los cometidos que les corresponde, dentro de un estado de derecho, son factores que, de no desarrollarse convenientemente, no permiten alcanzar mejores cotas en los índices mostrados.
- h. Posiblemente sea un buen momento para reflexionar sobre la necesidad de emprender reformas constitucionales y de fondo. Muchos marcos legales son producto de épocas en las que la violencia era norma o bien de procesos y negociaciones pos conflicto que requieren una revisión. Los modelos vigentes están agotados e incluso, en muchos países, a punto de colapsar, por lo que un cambio podría significar el punto de inflexión necesario que permita mejorar los niveles expuestos.

7. Breve reflexión sobre los países caribeños

Los países caribeños, por su parte, observan un cierto grado de similitud con los centroamericanos de los que, hasta el momento, hemos venido hablando.

La primera reflexión que se puede hacer es que de muchos de ellos ni siquiera se dispone de datos en los informes que se han estado manejando, lo que ya permite generar algunas conclusiones al respecto sobre la ausencia de transparencia. No obstante, a medida que las fechas analizadas son más recientes comienzan a aparecer índices de gobernanza y gastos de gobierno, así como otros datos necesarios para poder realizar estudios. En el cuadro que se incluye, únicamente se han relacionado aquellos países de los que se han obtenido cifras, de modo que se pueda establecer alguna comparación y extrapolar las necesarias conclusiones.

Pais	Media de cada variable y total entre 1996 y 2005							De...1996	A.....2005	Diferencia 1996-2005
	VA	PE	GE	RQ	RL	CC	TOTAL			
COLOMBIA	-0.39	-1.87	-0.13	0.11	-0.73	-0.45	-0.576	-0.330	-0.515	-0.185
COSTA RICA	1.16	0.87	0.44	0.71	0.65	0.73	0.758	0.687	0.596	-0.091
CUBA	-1.80	-0.06	-0.50	-1.32	-0.95	-0.25	-0.815	-0.591	-0.988	-0.397
EL SALVADOR	0.14	-0.05	-0.30	0.50	-0.46	-0.42	-0.099	-0.300	-0.139	0.161
GUATEMALA	-0.44	-0.90	-0.61	0.10	-0.91	-0.81	-0.594	-0.709	-0.706	0.003
GUYANA	0.71	-0.31	-0.24	-0.13	-0.39	-0.43	-0.131	0.085	-0.362	-0.447
HAITI	-1.06	-1.29	-1.46	-1.15	-1.53	-1.32	-1.302	-0.972	-1.492	-0.520
HONDURAS	-0.08	-0.38	-0.65	-0.18	-0.83	-0.79	-0.487	-0.721	-0.575	0.146
JAMAICA	0.56	-0.11	-0.18	0.33	-0.42	-0.43	-0.042	0.081	-0.113	-0.194
MEXICO	0.03	-0.27	0.10	0.48	-0.38	-0.01	-0.009	-0.199	-0.181	0.018
NICARAGUA	-0.02	-0.25	-0.69	-0.12	-0.77	-0.56	-0.401	-0.474	-0.431	0.043
PANAMA	0.51	0.18	-0.09	0.56	-0.06	-0.31	0.131	0.041	0.076	0.035
PARAGUAY	-0.41	-0.76	-1.06	-0.43	-0.96	-1.08	-0.783	-0.328	-0.764	-0.436
REPUBLICA DOMINICANA	0.18	-0.05	-0.45	-0.03	-0.46	-0.48	-0.213	-0.270	-0.293	-0.023
VENEZUELA	-0.27	-1.00	-0.91	-0.68	-1.01	-0.91	-0.797	-0.555	-0.987	-0.432

Si en Centroamérica la media general de todas las variables que integran el índice de gobernabilidad, entre 1996 y 2005, era de -0.115, la de de los países caribeños que cuentan con datos (excluidos los centroamericanos), era de -0.52, lo que los hace, todavía, menos eficaces que aquellos. La mayoría presenta un balance negativo en esta última década. Únicamente México cuenta con una ligera mejora de 0.018, así como todos los países centroamericanos, con excepción de Costa Rica.

La evolución positiva, desde 1996 a la fecha, al igual que ocurría con Centroamérica, no se ha hecho notar significativamente. Haití, Venezuela, Paraguay, Guyana y Cuba han empeorado sustancialmente; Colombia y Jamaica, experimentado un cierto deterioro y, el resto o se han mantenido más o menos dentro de unos parámetros de poco cambio o han sufrido ligeras mejorías como son los casos de El Salvador y Honduras. La región, como vemos, presenta grandes similitudes y, por tanto son extrapolables las conclusiones parciales que se indicaron en su momento para Centroamérica.

Por su parte, los gastos del gobierno tuvieron incrementos significativos. Mas acentuados, incluso, en países cuyos resultados con los índices de gobernabilidad son inversamente proporcionales. Tal es el caso de Venezuela que decae 0.432, a pesar de incrementar sus gastos en 99.71% acumulado y, más moderadamente, el de Colombia con incremento presupuestario de 33.07% y reducción de la gobernanza en 0.185.

Paraguay presenta el resultado más negativo en la década pasada. Su índice de gobernanza se redujo en 0.436. En este caso particular hay que hacer notar que los gastos de gobierno bajaron sensiblemente (4.92%), razón por la que es posible que no se pudieran alcanzar las metas previstas.

País	Gastos de Gobierno ⁵⁴ en miles de millones de dólares						
	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005
COLOMBIA	1,488.493	1,757.808	1,819.911	1,835.377	1,830.335	1,890.001	1,980.809
COSTA RICA	1,919.220	2,050.981	2,117.699	2,243.619	2,237.315	2,266.576	2,293.027
CUBA	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
EL SALVADOR	1,251.301	1,317.973	1,335.954	1,398.410	1,394.030	1,420.746	1,444.834
GUATEMALA	999.117	1,163.684	1,350.844	1,393.283	1,384.735	1,245.458	1,227.607
GUYANA	108.934	129.340	175.763	188.477	-----	-----	-----
HAITI	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
HONDURAS	514.500	588.142	747.368	841.909	848.875	877.735	959.338
JAMAICA	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
MEXICO	5,743.080	6,043.809	6,478.920	6,329.638	6,380.587	6,354.409	6,383.359
NICARAGUA	424.597	424.845	481.789	446.290	471.401	494.278	496.607
PANAMA	1,426.122	1,483.880	1,532.900	1,807.163	1,814.879	1,849.715	1,812.723
PARAGUAY	935.536	930.981	898.936	795.643	779.730	826.759	889.476
REPUBLICA DOMINICANA	1,496.273	1,797.389	1,653.395	2,038.432	2,164.815	2,229.759	2,171.786
VENEZUELA	9,863.243	15,133.270	14,584.620	15,208.139	16,082.54 2	18,319.606	19,697.527

Los dos primeros ejemplos nos ponen nuevamente en evidencia que no por incrementar los gastos se ofrece una mejor gestión. El caso de Colombia puede ser atribuible al conflicto interno y, el de Venezuela, a la revolución implementada por el partido en poder y otro tipo de actuaciones del gobierno en relación con ciertos gastos desproporcionados: ayudas a determinados países, compras de armamento, etc. En cualquier caso, la percepción ciudadana es que esos gobiernos no dejan de ser ineficaces y no cumplen con los objetivos que debieran.

Tal y como se indicó en su momento, la buena gobernabilidad y la gestión eficiente son parámetros que permiten no solo un equilibrio en la convivencia sino que generan un espacio que posibilita e incluso atrae la inversión. Este aspecto debe ser tenido en cuenta

⁵⁴ Ya definidos como *General government final consumption expenditure (US\$ constants 2000)*

por los gobiernos ya que hay una correlación entre los factores indicados, tal y como se puede observar en la siguiente tabla:

Pais	Indice Gobernanza 2005		Diferencia 1996-2005		% Gastos gobierno 1996-2005	Inversión extranjera directa 2005
COLOMBIA	-0.515	(2)	-0.185	(9)	33%	
COSTA RICA	0.596	(1)	-0.091	(8)	19.5%	653.2
CUBA	-0.988	(14)	-0.397	(11)	-----	
EL SALVADOR	-0.139	(5)	0.161	(1)	15.5%	477.0
GUATEMALA	-0.706	(11)	0.003	(6)	22.9%	167.8
GUYANA	-0.362	(8)	-0.447	(14)	-----	
HAITI	-1.492	(15)	-0.520	(15)	-----	
HONDURAS	-0.575	(10)	0.146	(2)	86.5%	190.0
JAMAICA	-0.113	(4)	-0.194	(10)	-----	601.6
MEXICO	-0.181	(6)	0.018	(5)	11.1%	17,804.6
NICARAGUA	-0.431	(9)	0.043	(3)	17.0%	230.0
PANAMA	0.076	(3)	0.035	(4)	27.1%	1027.0
PARAGUAY	-0.764	(12)	-0.436	(13)	-4.9%	
REPUBLICA DOMINICANA	-0.293	(7)	-0.023	(7)	45.1%	898.8
VENEZUELA	-0.987	(13)	-0.432	(12)	99.7%	

Los datos de la inversión directa son de CEPAL

Los países que obtuvieron una sensible mejora en los índices de gobernabilidad entre 1996 y 2005 contaron con importantes inversiones en 2005, tal y como se aprecia en los datos ofrecidos por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)⁵⁵. Países como El Salvador (1), Honduras (2), Nicaragua (3), Panamá (4), México (5), Guatemala (6), República Dominicana (7) y Costa Rica (8), acaparan el 93.75% de las entradas netas de inversión extranjera directa, lo que nos indica la importancia para la atracción de capitales de la buena gestión de gobierno.

8. Una rápida comparación con el resto de Iberoamérica

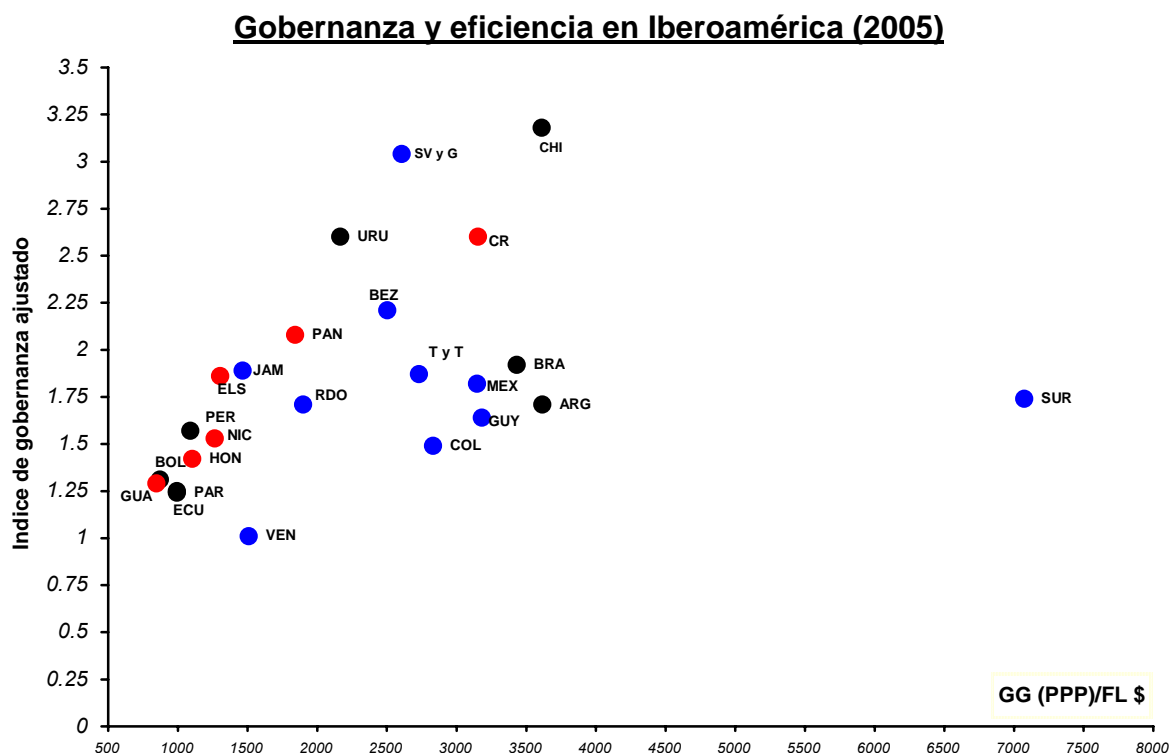
No parece oportuno finalizar esta propuesta sin presentar una visión muy general de la situación en Iberoamérica, hemisferio donde se incrusta la región Centroamericana-Caribeña. Para ello, la idea es conformar una gráfica en la que se incluyan todos los países, permitiendo, así, una visualización del conjunto al posicionar a cada uno de ellos en función de las variables ya indicadas.

La gráfica está conformada de la misma forma que en su momento se explicó para la de los países centroamericanos. En el eje vertical se puede ver el índice de gobernanza modificado, es decir, el que nos proporciona el BM incrementado en dos unidades para

⁵⁵ Ver documento: la inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2005. Capítulo I: Panorama regional de la inversión directa en América Latina y el Caribe, pág. 28

que todos los resultados sean positivos y, en el eje horizontal, los gastos del gobierno (PPP) en relación con la fuerza laboral del país. Las razones para ello ya fueron presentadas en su momento.

El cuadro únicamente se ha confeccionado para el año 2005 puesto que la evolución individual ya ha sido comentada en otros apartados y, además, no se dispone de datos anteriores de todos los países, motivo por el que ha quedado circunscrita a ese año.



En una primera reflexión (lectura horizontal) debemos incluir grupos de países como Chile, Costa Rica y Uruguay, Argentina y República Dominicana y Venezuela. El primero de los citados, Chile, presenta el mayor índice de eficacia gubernamental. En el segundo, es necesario comparar Costa Rica con Uruguay. Ambos países muestran un índice de eficacia similar si bien el costo por habitante es menor en Uruguay, razón por la que es necesario reconocer una mayor eficiencia a este país. En el tercer grupo están incluidos Argentina y República Dominicana. Los dos con índices de gobernanza similares, pero con gastos de gobierno dispares. La contribución de cada dominicano es sensiblemente inferior a la de los ciudadanos argentinos, otorgándole una mejor eficacia al país caribeño que al sudamericano. Por último, el caso de Venezuela es significativo. Cuenta con el peor índice de todo el continente, a pesar de que ya pusimos de manifiesto el importantísimo

incremento en los gastos de gobierno que se generó entre 1996 y 2005. Estos resultados cuestionan la propia acción del gobierno de turno y permiten extraer conclusiones interesantes sobre la realidad política y social del país.

Analizando la gráfica desde otra perspectiva (lectura vertical), se pueden realizar otras agrupaciones para el estudio: Chile y Argentina, Costa Rica y Guyana y Jamaica y Venezuela. En estos casos la interpretación que se debe hacer es la inversa a la efectuada en el párrafo anterior. Se puede observar como Chile y Argentina gastan, por habitante, similar cantidad en sus gobiernos, sin embargo el nivel de eficacia chileno es muy superior al argentino. Algo similar ocurre con la comparación entre Costa Rica y Guyana y entre Jamaica y Venezuela. En este último grupo se comprueba como con el mismo gasto del gobierno se pueden alcanzar niveles más elevados (cerca de un punto) cuando la gestión es más eficiente.

Este tipo de ejercicios y análisis pueden llevarse a cabo eligiendo distintos países y estableciendo el necesario grado de comparación entre ellos. En un estudio de futuro, será necesario determinar que circunstancias políticas, económicas, sociales o de otro tipo concurren en los más eficaces y eficientes. La idea final es llegar a establecer un listado de factores en los que sería necesario prestar atención para ver como pueden interpretarse o incluso implementarse en aquellos lugares con bajos índices de éxito en la calidad de la gestión pública o promuevan un espacio de reflexión que posibilite encontrar áreas por desarrollar en el tema de la eficacia en la gestión de los gobiernos.

9. Conclusiones finales

- Cualquiera que sea finalmente el significado del término gobernanza (gobernabilidad) que aceptemos, lo cierto es que 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 (democracia), 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, coherentes, 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 en cualquiera de los lugares que el reparto de poder democrático los sitúe.
- Se requiere incidir especialmente en el tema educativo, como principal y hasta único elemento capaz de conformar una nueva clase de ciudadanos cualquiera que sea el espacio que ocupen. Ello repercutirá, también, en la seguridad.
- El diálogo multisectorial se visualiza necesario para alcanzar acuerdos de largo plazo y poder generar una estrategia de nación e incluso regional que recoja los principales elementos a desarrollar cualquiera que sea el partido en el gobierno.
- 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.
- Aterrizar en comprender la realidad es un reto para todos los ciudadanos. Ciertos nacionalismos terminan por oscurecer la situación existente y generan una burbuja de autocomplacencia que no permite tomar medidas enérgicas que modifiquen los índices negativos que se padecen.
- 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. La velocidad de proyección de lo primero esta muy unida a lo segundo.
- Hay que promover una discusión sobre el modelo de Estado y su efectividad. El futuro pasa por reestructurar el Estado, rediseñar las instituciones que debe conservar y eliminar aquellas otras que han supuesto más una rémora que un beneficio para alcanzar un adecuado grado de eficacia.

- Construir una región proyectable en el contexto globalizado internacional, pasa por configurar, primeramente, el necesario orden político interno. Es decir, en generar un óptimo grado de gobernanza.
- 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-comercial⁵⁶.
- Es necesario conformar una democracia efectiva⁵⁷, 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 minorías⁵⁸. 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”*⁵⁹.

Guatemala, junio de 2007

⁵⁶ Al respecto se aconseja la tesis indicada de Fritz Thomas y el informe STRENGTHENING EUROPE'S CONTRIBUTION TO WORLD GOVERNANCE” en http://ec.europa.eu/governance/areas/group11/report_en.pdf

⁵⁷ Aristóteles. op. cit., pag. 265. Se sugiere la lectura.

⁵⁸ F.A. Hayek, El orden de la libertad (Ver capítulo sobre la confusión del lenguaje en el pensamiento político). Guatemala: Editorial Francisco Marroquín, 1997.

⁵⁹ Louis Rougier, El Genio de Occidente. Unión Editorial. Madrid