

La gobernabilidad es fundamental

Del análisis a la acción

Técnicos y políticos tienden a medir la gobernabilidad basándose en hechos aislados y anecdóticos, pero a menudo esta información resulta ser incompleta y sesgada. ¿Cómo pueden, gobiernos y sociedad civil, crear y poner en práctica mecanismos que permitan medir sistemática y rigurosamente la gobernabilidad, sus determinantes y sus consecuencias, y que contribuyan a promover eficazmente las reformas institucionales?

Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobatón

EN UCRANIA, el nivel de vida disminuyó continuamente durante la década de los noventa. Este deterioro se atribuye, en gran medida, a una gobernabilidad ineficaz reflejada en un estado de derecho sin solidez alguna, un escaso respeto del derecho de propiedad, la corrupción generalizada y políticas económicas que están más al servicio de ciertos intereses creados que al servicio del bien común. Sin embargo Ucrania o, por ejemplo, Rusia no han representado en modo alguno casos aislados de países especialmente abrumados por problemas de gobernabilidad particularmente serios (problemas que tal vez los gobiernos recientemente elegidos en estos países puedan intentar resolver). La experiencia práctica en muchos países demuestra que una gobernabilidad ineficaz obstaculiza el desarrollo económico y social, en tanto que una gobernabilidad eficaz lo promueve. Lo mismo sucede a nivel regional y local. En Argentina se comprobó que en la provincia de Corrientes la corrupción en la contratación pública y los recursos presupuestarios era habitual. En cambio, en Buenos Aires recientemente un programa participativo destinado a aumentar la transparencia en la contratación pública permitió grandes mejoras. En Campo Elías, una municipalidad venezolana, gracias a profundas reformas institucionales, el nivel de corrupción se redujo a la mitad y se lograron grandes mejoras en la eficiencia de los servicios públicos.

Estos ejemplos llevan a pensar que, para un gran número de países, una gobernabilidad ineficaz conlleva importantes pérdidas, mientras que en otros países una gobernabilidad eficaz brinda considerables beneficios. Se plantean, además, dos desafíos:

- Ir más allá de los hechos aislados y anecdóticos y adoptar un mecanismo que permita medir sistemática y rigurosamente la gobernabilidad así como sus determinantes y consecuencias para el desarrollo económico y social.
- Utilizar datos, y un análisis riguroso de los mismos, para respaldar reformas institucionales encaminadas a mejorar la gobernabilidad y reducir la corrupción.

Análisis de la gobernabilidad

Definimos “gobernabilidad” (governance) como el conjunto de tradiciones e instituciones que determinan cómo se ejerce la autoridad en un país; ésta comprende: 1) el proceso de selección, supervisión y sustitución de los gobiernos, y sus mecanismos

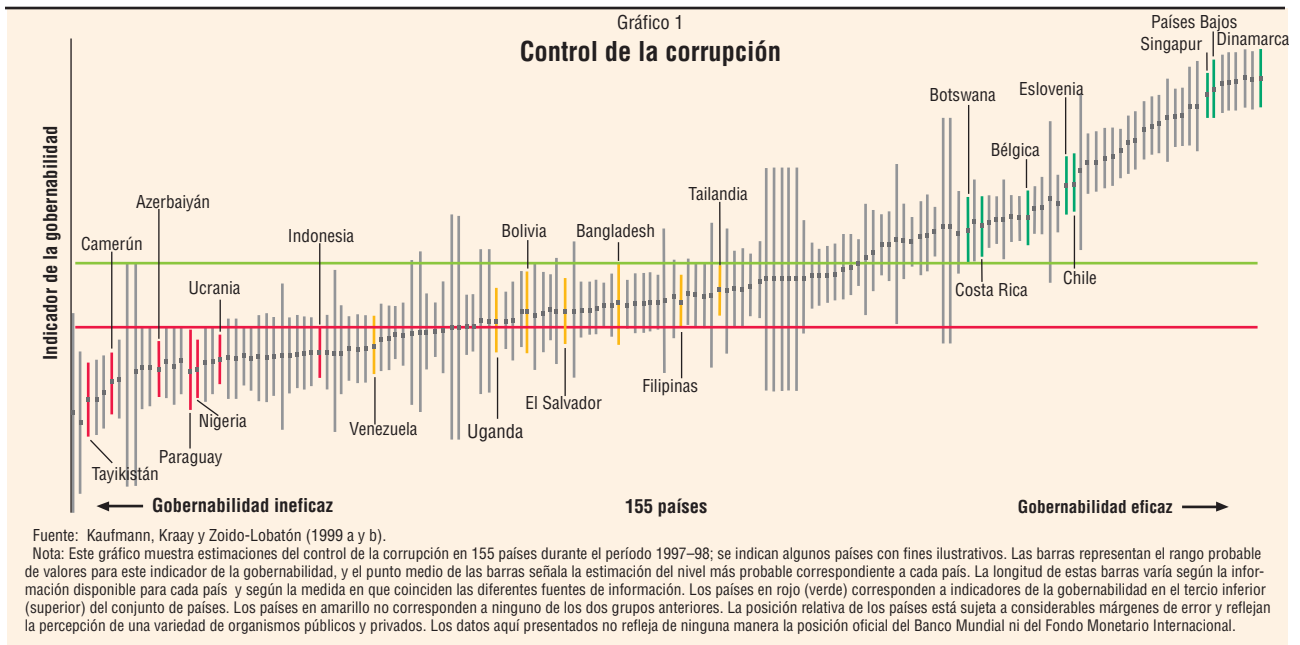
de rendición de cuentas (accountability) al público en general; 2) la capacidad del gobierno para administrar los recursos públicos de forma eficaz y elaborar, poner en marcha y ejecutar políticas y leyes adecuadas para el desarrollo del país y el bien común, y 3) el respeto, por parte de los ciudadanos y del Estado, de las instituciones que rigen sus relaciones económicas y sociales. Un amplio conjunto de indicadores internacionales informa la discusión sobre las diversas dimensiones de la gobernabilidad. En nuestro estudio identificamos varios cientos de medidas de este tipo (véase Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobatón, 1999, a y b). Estos indicadores, principalmente cualitativos, son elaborados por diversas entidades (servicios comerciales de estimación de riesgo, organismos multilaterales, fundaciones de investigación y otras organizaciones no gubernamentales). Reflejan las perspectivas de diversos observadores (expertos, empresas y ciudadanos) y abarcan una amplia gama de temas (la estabilidad política y el entorno empresarial, opiniones sobre la eficiencia de los servicios públicos, el nivel de corrupción, etc.).

Los datos cualitativos de este tipo son útiles para medir la gobernabilidad. En primer lugar, en relación con algunos aspectos de la gobernabilidad, éstos son los únicos datos disponibles. Por ejemplo, en general, para temas como el nivel de corrupción, sólo se dispone de datos cualitativos, aunque, como veremos, algunos nuevos tipos de encuestas están comenzando a suministrar mejores indicadores cuantitativos sobre la cuestión. Además, las percepciones —reflejadas en estas clasificaciones cualitativas— son al menos tan importantes como los datos más objetivos (como las estadísticas oficiales) y en algunos casos reflejan la realidad con mayor acierto. Por ejemplo, en casi todos los países el derecho de propiedad cuenta con garantías legales, y sin embargo existe una gran disparidad en cuanto a su aplicación por parte de los tribunales. Cuando las empresas perciben que los tribunales no hacen respetar estos derechos, buscan otros mecanismos, menos eficientes, para hacer cumplir sus contratos.

Seamos precisos acerca de la imprecisión

Este conjunto de datos cualitativos puede producir reacciones escépticas. ¿Es relevante la información que contienen estos datos? Por ejemplo, ¿qué pueden llegar a saber los analistas de Wall Street sobre la corrupción en Moldova o Níger? ¿Son

Gráfico 1
Control de la corrupción



coherentes? La percepción de los empresarios sobre las presiones políticas a las que están sometidos los funcionarios públicos, ¿nos informan acerca de la gobernabilidad en general, o miden algo totalmente diferente? Por último, ¿son comparables? ¿Podemos comparar una puntuación de 3 sobre 4 en un conjunto de economías en transición con una puntuación de 7 sobre 10 en un conjunto de países asiáticos? En un sentido más amplio, ¿son útiles estos datos para el análisis econométrico o el asesoramiento en materia de política económica?

Estos interrogantes motivan nuestra labor empírica. Partimos del supuesto de que estos indicadores son relevantes para medir un número reducido de conceptos generales de gobernabilidad, incluyendo estos seis: “voz y rendición de cuentas”, “inestabilidad y violencia política”, “eficiencia gubernamental”, “marco regulatorio”, “firmeza del estado de derecho” y “control de la corrupción”.

Sobre esta base, afirmamos lo siguiente: Primero, dentro de cada una de estas seis categorías, los datos son coherentes, en el sentido de que cada indicador suministra cierta información útil (una señal imperfecta) sobre el amplio concepto de gobernabilidad al que se asigna.

Segundo, los datos son informativos. Si no lo fueran, no veríamos la asombrosa coincidencia que existe entre las distintas fuentes de información. Es especialmente notable el consenso que surge al comparar los datos producidos por los analistas de las entidades de estimación de riesgos con las percepciones de las empresas y los ciudadanos de un país. Los analistas internacionales aportan una concepción global, en tanto que las empresas y los ciudadanos aportan información local, y en general sus percepciones coinciden. La metodología estadística que utilizamos demuestra —y no es sorprendente— que algunas fuentes ofrecen señales más fuertes que otras, pero al mismo tiempo ninguna fuente carece totalmente de valor informativo.

Tercero, aunque las distintas fuentes miden la gobernabilidad en unidades muy diferentes, existen técnicas estadísticas que nos permiten expresar cada fuente en unidades comunes, de modo que todas ellas sean comparables. Utilizamos un “modelo de componentes no observados”, que permite extraer un consenso estadístico a partir de los numerosos indicadores correspondientes a cada uno de los seis conceptos generales de gobernabi-

lidad anteriormente mencionados. Los indicadores agregados de gobernabilidad que resultan sintetizan de modo eficiente la información disponible y cubren prácticamente todos los países.

Dado que se basan en numerosas fuentes, los indicadores agregados de la gobernabilidad son más precisos que cualquier indicador individual. Es más, con esta técnica estadística, podemos medir la precisión con la que estimamos estos conceptos de gobernabilidad para cada país. Por ejemplo, en el gráfico 1 se presentan datos con respecto al indicador agregado de “control de la corrupción”. Los países han sido ordenados a lo largo del eje horizontal conforme a la puntuación que les corresponde en este índice. En el eje vertical se presenta el rango de valores estadísticamente probables del índice como una línea vertical para cada país; el punto medio indica la estimación media sobre el nivel de “control de la corrupción” en ese país, que varía ampliamente de un país a otro. Lo que es más importante, para cada país, el rango de valores estadísticamente probable es también muy amplio, lo que lleva a pensar que inclusive estos indicadores agregados eficientes son relativamente imprecisos, ya que muchos de los rangos se superponen. Naturalmente, los indicadores individuales son aun más imprecisos.

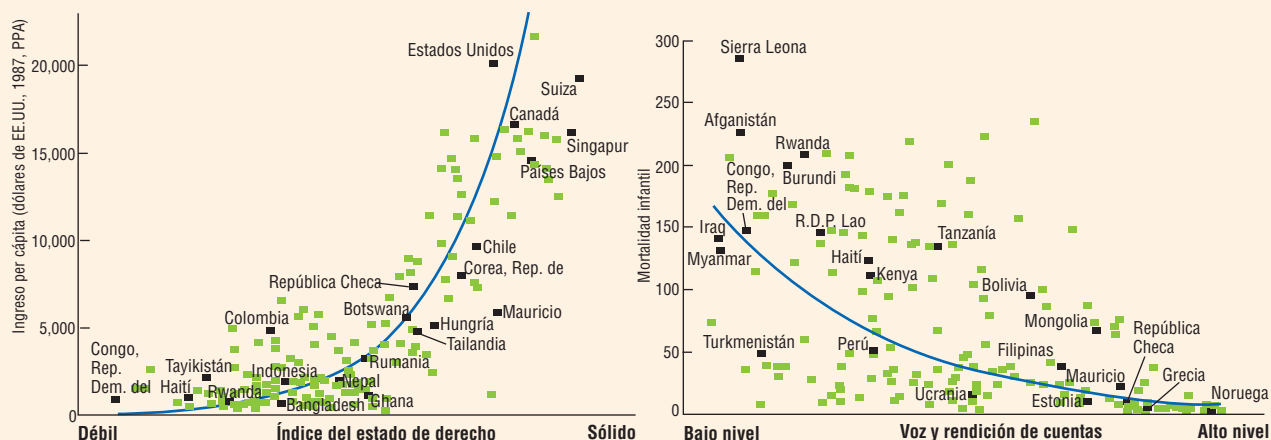
Por lo tanto, no es útil llevar a cabo “carreras de caballos” o competencias entre los distintos países para establecer con precisión el puesto que corresponde a un país en cada indicador de gobernabilidad. Un enfoque más acertado consiste en agrupar los países en amplias categorías, según su gobernabilidad estimada. También ilustramos este método en el gráfico 1, en el que una selección de países ha sido clasificada en tres amplias categorías: países “en crisis” (rojo); países “en situación de riesgo” (amarillo), y países “sin riesgo” (verde). Este enfoque de amplias categorías permite detectar elementos de vulnerabilidad y recalca la urgente necesidad de promover reformas en algunos países sin caer en una estéril discusión sobre la puntuación precisa o el puesto exacto de cada país.

Importancia de la gobernabilidad

¿Indica esta imprecisión que los datos cualitativos de la gobernabilidad tienen un valor mínimo? No. Aunque imprecisos, estos indicadores nos permiten identificar el grupo de países que padece mayores problemas de gobernabilidad. Además, pueden

Gráfico 2

El dividendo de desarrollo



Fuente: Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (1999 a y b).

Nota: Este gráfico presenta la relación entre un indicador de la firmeza del estado de derecho y el ingreso per cápita en 166 países durante el período 1997-98 (panel de la izquierda) y un indicador de la "voz y rendición de cuentas" y la mortalidad infantil en 173 países durante el período 1997-98 (panel de la derecha). Las líneas indican el efecto causal estimado de una mejor gobernabilidad en el PIB per cápita y la mortalidad infantil. Se indican algunos países con fines ilustrativos. La posición relativa de los países en los índices del estado de derecho y de la voz y responsabilidad está sujeta a considerables márgenes de error (gráfico 1) y refleja la percepción de una variedad de organismos públicos y privados. Los datos aquí presentados no refleja de ninguna manera la posición oficial del Banco Mundial ni del Fondo Monetario Internacional.

usarse para medir sistemáticamente los beneficios de una gobernabilidad eficaz en una amplia muestra de países. No tenemos por qué limitarnos a señalar la evidente correlación de los datos, que al fin y al cabo podría reflejar simplemente el hecho de que los países más ricos pueden permitirse el lujo de una mejor gobernabilidad, como sostienen algunos de los responsables de las gobernabilidades más ineficaces del mundo.

En nuestro estudio determinamos que existe una importante relación causal entre una mejor gobernabilidad y un mayor desarrollo económico y social. Un incremento del nivel de "firmeza del estado de derecho", de una desviación estándar, que representa, por ejemplo, pasar del bajo nivel de un país como Rusia a un nivel intermedio como el de la República Checa, o bien, un aumento del "control de la corrupción", del bajo nivel que se observa en Indonesia al nivel más alto de Corea, duplicaría o cuadruplicaría la renta per cápita de un país; disminuiría la mortalidad infantil en similares proporciones, y daría lugar a un aumento de 15 a 25 puntos porcentuales en el nivel de alfabetización. Dos ejemplos de este "dividendo de desarrollo" aparecen en el gráfico 2, que indica los efectos beneficiosos para la mortalidad infantil que supone dar más "voz" a los ciudadanos, en una muestra de 173 países, y los beneficios para el ingreso per cápita que tiene el fortalecimiento del estado de derecho, en una muestra de 166 países, utilizando datos correspondientes a fines de los años noventa. Estos efectos causales tan significativos indican que el logro de una mejor gobernabilidad debe constituir un objetivo prioritario en los programas de desarrollo y de lucha contra la pobreza.

Un diagnóstico exhaustivo

Los indicadores agregados de gobernabilidad constituyen un instrumento muy eficaz para atraer la atención sobre estos temas tan pertinentes. Además son indispensables para realizar estudios comparativos internacionales con respecto a las causas y consecuencias de una gobernabilidad eficaz. Constituyen, en cambio, un instrumento inadecuado en la elaboración de recomendaciones para el diseño de políticas económicas en un país determinado.

Para avanzar necesitamos mejores instrumentos y mejores datos. En cuanto a los datos es perfectamente posible mejorar

calitativamente los indicadores de gobernabilidad internacionales. Uno de los programas dedicados a esos efectos es el estudio mundial de ambiente empresarial, que abarcará más de 10.000 empresas en unos 90 países. Esta encuesta estudia detalladamente diversas dimensiones de la gobernabilidad, procurando obtener información cuantitativa sobre cuestiones que normalmente se consideran cualitativas. Por ejemplo, se recoge información sobre el porcentaje de la "coima" o "mordida" en la contratación pública, en lugar de opiniones generalmente vagas sobre el nivel de corrupción. Con la participación del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, este estudio está casi terminado en lo que respecta a las economías en transición. Al investigar las principales modalidades de corrupción, como la "captura del Estado" a través de la "compra" de decretos y leyes y el pago de comisiones por contratos públicos, el estudio aporta nueva información sobre el predominio y la influencia de las empresas implicadas en la corrupción de gran escala, incluyendo también inversionistas extranjeros. Esto recalca la necesidad de encarar el problema de los incentivos empresariales perversos al formular las estrategias para la lucha contra la corrupción.

Sin embargo, el mejoramiento de los datos comparativos internacionales tiene sus límites. Los países interesados en promover sus propios programas de mejora de la gobernabilidad y lucha contra la corrupción deben analizar en profundidad sus problemas institucionales específicos. Los instrumentos de diagnóstico como los elaborados en el Instituto del Banco Mundial, en colaboración con otros profesionales dentro y fuera del Banco, pueden contribuir a generar información, fortalecer la capacidad local para analizar estos problemas, respaldar coaliciones pro reforma y promover la elaboración de estrategias y políticas para la mejora de la gobernabilidad. Un ingrediente clave de estos diagnósticos es la realización de encuestas en profundidad —a cargo de organizaciones no gubernamentales locales— a miles de hogares, empresas y funcionarios públicos que compilan información específica sobre la vulnerabilidad institucional, gobernabilidad y corrupción en un determinado país. Las respuestas basadas en "autoevaluaciones" realizadas por esos grupos se comparan, para establecer su coherencia, y se agrupan para facilitar su análisis e identificar objetivos primordiales en la adopción de medidas. (En el informe del Instituto del Banco

Mundial y la Región de Europa figuran detalles sobre este proceso respaldado por donantes bilaterales y organizaciones no gubernamentales tales como Transparency International y el Centro Carter.) Por ejemplo, los diagnósticos realizados en Albania, Bolivia, Ecuador, Georgia, Letonia y Paraguay identificaron como ámbitos prioritarios para la reforma institucional el sistema judicial, las aduanas, la policía y los gobiernos municipales y locales.

Las encuestas a los funcionarios públicos revisten especial importancia. Las francas respuestas de éstos —bajo la protección del anonimato— a cuestiones muy específicas sobre la gestión de las entidades públicas son decisivas para persuadir al sistema político de que deben adoptarse decisiones difíciles. Estas encuestas promueven y enriquecen el debate sobre las fuentes de una gobernabilidad eficaz a nivel institucional y contribuyen a identificar reformas específicas dentro de cada sector. Por ejemplo, en recientes encuestas llevadas a cabo en Camboya, Ecuador y Paraguay se identificaron las siguientes variables como aquellas cuyos efectos resultan —significativa y sistemáticamente— más positivos en la lucha contra la corrupción en los organismos públicos: la meritocracia como criterio de contratación, ascenso y despido; la eficaz diseminación de información; la inexistencia de discrecionalidad arbitraria en la adopción de decisiones, y la transparencia en la gestión presupuestaria. Los claros resultados empíricos de estas variables contrastaron con los resultados más ambiguos correspondientes, por ejemplo, a los niveles salariales o la vigencia de severas sanciones.

Finalmente, los resultados empíricos ponen claramente de manifiesto el costo social de la corrupción. Por ejemplo, los resultados de encuestas realizadas en Bolivia y Ecuador muestran que suele discriminarse a los pobres en relación con la prestación de servicios públicos, y que el costo del soborno recae desproporcionalmente sobre los hogares más pobres y las empresas más pequeñas. En Georgia, el 77% de las empresas se declaran dispuestas a pagar, en promedio, 11 puntos porcentuales adicionales de su ingreso bruto en forma de impuestos si se elimina la corrupción. No cabe duda de que la corrupción es muy costosa, tanto para las tesorerías nacionales como para los hogares y las empresas.

El uso de datos de autodiagnóstico por parte de diversos grupos de interés, y su divulgación a través de seminarios, ha contribuido a formar coaliciones más amplias en apoyo de la acción colectiva y a impulsar las reformas institucionales. El seminario nacional sobre gobernabilidad realizado en Albania coincidió con las semifinales de la copa mundial de fútbol en Francia en 1998. Este seminario fue presidido por el Primer Ministro, y en él participaron el Gabinete y cientos de representantes de la sociedad civil interesados en el tema. Se presentaron las principales conclusiones extraídas de los resultados del diagnóstico exhaustivo realizado, se llevó a cabo un debate sobre los principales objetivos para la acción y, por último, las autoridades se comprometieron a llevar a cabo un programa de reformas para la mejora de la gobernabilidad. Al día siguiente las primeras páginas de todos los diarios en Tirana presentaban gráficos con los resultados de los diagnósticos y en páginas interiores aparecieron notas detalladas. Los resultados de la copa mundial de fútbol fueron relegados a las últimas páginas. Actualmente Albania, con el respaldo de un préstamo del Banco Mundial, está ejecutando un serio programa de lucha contra la corrupción que comprende medidas de reforma judicial y aduanera.



Daniel Kaufmann (der.) Director del Grupo de Gobernabilidad, Regulación y Finanzas del Instituto del Banco Mundial.

Aart Kraay (izq.) economista principal en el Grupo de Estudios sobre el Desarrollo, de la Vicepresidencia para Economía del Desarrollo del Banco Mundial.

Pablo Zoido-Lobatón (centro) economista en el Instituto del Banco Mundial.

Bolivia, Georgia y Letonia, entre otros países, han pasado del análisis a la acción. En Georgia, las encuestas mostraron la presencia de considerable corrupción en el sistema judicial, y el Presidente, Eduard Shevardnadze, decidió someter a nuevos exámenes a todos los jueces el verano pasado, los cuales fueron transmitidos por televisión. Dos tercios de los jueces no aprobaron el examen y han sido sustituidos. En municipalidades como las de Campo Elías, en Venezuela, y Ternopyl, en Ucrania, la combinación de pruebas emanadas de una reciente encuesta sobre gobernabilidad y la acción colectiva adoptada por la sociedad civil está dando lugar a una gobernabilidad local más eficiente, una mayor influencia de los ciudadanos en las decisiones gubernamentales, una mayor responsabilidad del Gobierno frente a los ciudadanos, así como a una mejor prestación de los servicios públicos.

El análisis promueve la acción

Existe un conjunto de indicadores comparados para un buen número de países con respecto a diversos aspectos de gobernabilidad, que señalan inequívocamente que una mejor gobernabilidad influye significativamente en el desarrollo económico y social de un país. No obstante, hasta los mejores indicadores internacionales de gobernabilidad resultan imprecisos y es poco lo que revelan sobre la vulnerabilidad institucional en un contexto determinado. El verdadero desafío consiste en colaborar con los países para diagnosticar empíricamente, identificar la vulnerabilidad institucional a nivel nacional, local y empresarial a fin de comprender los vínculos clave que existen entre estos niveles y elaborar reformas. Empezamos a entender el enorme potencial que ofrece esta información para identificar objetivos prioritarios de política económica, dar poder a los grupos de interés de ciudadanos y empresas y crear consenso político para la adopción de medidas concertadas y fundadas en pro de una mejor gobernabilidad. Hoy un número reducido pero creciente de decididos líderes nacionales, municipales y empresariales reúnen el apoyo necesario para poner en marcha estas innovaciones orientadas a mejorar la gobernabilidad. **F&D**

Pueden consultarse diversos documentos de referencia sobre este tema en: www.worldbank.org/wbi/governance