

Gestión de Gobierno y la Lucha contra la Pobreza

M. Holmes, S. Knack, N. Manning, R. Messick y J. Rinne

Notas Técnicas sobre la Gestión de Gobierno

Nota técnica 1. Gestión de Gobierno y Pobreza—Investigaciones Recientes¹

LAS PRUEBAS

La “buena gestión de gobierno” bajo la forma de instituciones y políticas públicas que respetan los derechos y contratos de propiedad, aunque limita la corrupción, es actualmente ampliamente reconocida como una *condición necesaria* para el crecimiento económico a largo plazo. Douglass North² y muchos otros han creado un grupo de trabajo cada vez mayor que combina la teoría de la elección racional, la economía de la información, la teoría del juego, el derecho y la teoría de la organización para concentrarse en los incentivos que dan forma a la toma de decisiones por parte de los actores públicos y privados. El trabajo empírico reciente corrobora estos argumentos teóricos, cuantificando los costos de la reglamentación excesiva, de la corrupción y otras manifestaciones de mala gestión de gobierno en términos de inversiones y crecimiento que son de prever.³ Puesto que los aumentos de los ingresos per cápita van normalmente, aunque no siempre, acompañados de disminuciones en las tasas de pobreza,⁴ se asume que la buena gestión de los asuntos públicos—a través de su impacto sobre el crecimiento—alivia la pobreza. Knack y Anderson⁵ ofrecen una análisis más directo del vínculo que existe entre la gestión de gobierno y la pobreza. Al examinar el crecimiento de los ingresos de los quintiles más pobres de aquellos que tienen ingresos, encuentran que la buena gestión de gobierno es progresiva, en que se asocia con tasas más grandes de crecimiento en los ingresos de los pobres que en los de la población en general. Gupta,

¹El resultado de las investigaciones del Banco Mundial sobre la gestión de gobierno pueden encontrarse en: <http://wbi018.worldbank.org/research/workpapers.nsf/SearchForm?OpenForm&F0N=Governance^F0V=^Op1=^>

² Véase *Institutional Change and Economic Performance* de North (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).

³ Véase Knack y Keefer (1995) y Mauro (1995).

⁴ Véase Michael Bruno, Martin Ravallion y Lyn Squire (1998). “Equity and Growth in Developing Countries: Old and New Perspectives on the Policy Issues.” En V. Tanzi y K. Chu, eds., *Income Distribution and High-Quality Growth*. Cambridge, MA: MIT Press.

⁵ Véase Stephen Knack y Gary Anderson, “Is Good Governance Progressive? Property Rights, Contract Enforceability and Changes in Income Equality.” Documento presentado en la Reunión Anual de la Asociación Americana de Ciencias Políticas de 1999, Atlanta, GA.

Davoodi y Alonso-Terme encuentran una gran asociación, estadísticamente positiva, entre la corrupción y las tasas de pobreza.⁶

Existen muchas pruebas que vinculan el aumento de los ingresos per cápita con las mejoras de los resultados en los ámbitos de la salud y de la educación, por ejemplo, reducciones en las tasas de mortalidad infantil y de analfabetismo.⁷ Dados los efectos demostrados de la buena gestión de gobierno sobre el crecimiento de los ingresos, se reconoce que la buena gestión de gobierno mejora la salud. Kauffman, Kraay y Zoido-Lobaton⁸ ofrecen algunas pruebas de los vínculos directos entre la gestión de gobierno y los resultados en los ámbitos de la salud y de la educación. Muestran que los países que logran una puntuación más alta en sus índices en materia de normativa jurídica, tráfico de influencias, sufragio y responsabilidad tienden a tener tasas de mortalidad infantil más bajas y tasas de alfabetización más elevadas, así como ingresos per cápita más elevadas. Norton⁹ encuentra que los países con una puntuación más alta en los índices de seguridad de los derechos de propiedad también tienen tasas de pobreza humana más bajas, en base a la esperanza de vida, el alfabetismo, la nutrición infantil y el acceso a los servicios de salud y de depuración de agua.

También se ha demostrado que las instituciones democráticas tienen un impacto positivo sobre la pobreza, medida por las tasas de mortalidad infantil, las tasas de alfabetismo y otros indicadores de resultados que pueden medirse de forma objetiva. Amartya Sen indica que la democracia puede contribuir de forma positiva al desarrollo a través de la creación de incentivos políticos para que los gobernantes respondan positivamente a las necesidades y demandas de sus ciudadanos.¹⁰ Hay razones para pensar que la arquitectura del estado, incluida la relación entre las ramas ejecutiva, legislativa y judicial y otros acuerdos sobre la transferencia de poder entre gobiernos, entre ellos los acuerdos electorales y las leyes electorales, afectan al desempeño del sector público en su respuesta a la pobreza.¹¹ Dreze y Sen afirman que la apertura y responsabilidad de las sociedades democráticas explican las

⁶ Gupta, Sanjeev, Hamid Davoodi y Rosa Alonso-Terme (1998), "Does corruption affect income inequality and poverty?", Documento de Trabajo del FMI, WP/98/76, Mayo

⁷ Véase Deon Filmer y Lant Pritchett (1998). "Child Mortality and Public Spending on Health: How Much Does Money Matter?" Banco Mundial, Policy Research Working Paper No. 1864. Véase también Lant Pritchett y Lawrence Summers (1996). "Wealthier is Healthier." *Journal of Human Resources*, 31(4), 841-68.

⁸ Véase Dani Kaufmann, Aart Kraay, y Pablo Zoido-Lobaton (1998). "Governance Matters." Banco Mundial, Policy Research Working Paper No. 2196.

⁹ Seth W. Norton (1998). "Poverty, Property Rights, and Human Well-Being: A Cross-National Study," *Cato Journal*, 18(2), 233-45.

¹⁰ Sen, Amartya (1999). *Development as Freedom*. Nueva York: Alfred Knopf

¹¹ Dr. Johann Graf Lambsdorff (investigador jefe para Transparencia Internacional y profesor adjunto en Göttingen University) indica que las pruebas empíricas que demuestran que la democracia hace disminuir la corrupción son débiles. Cita dos estudios sin publicar de M. Paldam ("The Big Pattern of Corruption: Economics, Culture and the Seesaw Dynamics", Aarhus University, Dinamarca, Junio de 1999) y D. Treisman ("The Causes of Corruption: A Cross-National Study," Universidad de California, Los Angeles, Junio de 1999) que investigan esta relación mientras que controlan el nivel de desarrollo económico especificado por el PNB per cápita. En tales regresiones de variables múltiples, la democracia no afecta de forma significativa los niveles de corrupción (medidas por el índice de Transparencia Internacional). Los dos autores, por lo tanto, argumentan que el efecto de la democracia es ambiguo. Sólo aparece una influencia pequeña pero significativa en los países que han sido democráticos de forma continua desde 1950. La única conclusión tentativa posible es que aunque el grado actual de democracia no es significativo, un largo período de democracia se asocia con un grado menor de corrupción. Lijphart ofrece más pruebas en un estudio de 36 países sobre *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*. New Haven: Yale University Press, 1998.

razones por las cuales la India, y no la China, ha logrado evitar la hambruna a gran escala.¹² Kaufmann et al. resuelven que un índice de “sufragio y responsabilidad” está asociado con una mortalidad infantil y un analfabetismo más bajos en todos los países.¹³ También hay algunas pruebas de que la participación en las decisiones locales y nacionales ayuda a mejorar la calidad de los proyectos¹⁴ y el bienestar de los grupos vulnerables, tales como las mujeres y los niños.¹⁵

MEDICIÓN DE LA GESTIÓN DE GOBIERNO

En los últimos años, el número y tipo de indicadores sobre la gestión de gobierno han aumentado de forma espectacular. No obstante, durante este período no ha habido mucho acuerdo respecto a su utilización y hay pocos ejemplos que muestren que los indicadores de la gestión de gobierno tienen un impacto significativo sobre las acciones políticas de los gobiernos o sobre reformas específicas propuestas por los donantes y las IFI.¹⁶ La mayoría de las tablas de indicadores de gestión de gobierno, en constante crecimiento, no han estado disponibles hasta los últimos años y la cobertura limitada con el transcurso del tiempo hacen que sea aún más difícil demostrar de forma convincente las relaciones de causalidad entre la gestión de gobierno y las medidas de bienestar. Los estudios que utilizan estos indicadores confirman que ha habido cierto desarrollo económico en los países con buena gestión de gobierno—pero esto no quiere decir necesariamente que indiquen de forma fiable el lugar donde habrá desarrollo económico en el futuro.¹⁷

Los indicadores de la gestión de gobierno se han utilizado ampliamente en las investigaciones, comprobando los vínculos entre la buena gestión de gobierno y los resultados económicos. La gama de indicadores de gestión de gobierno actualmente disponible es impresionante (véase el Cuadro 3), y las publicaciones en esta materia que demuestran sus vínculos con los resultados del desarrollo económico son extensas.¹⁸ Sin embargo, las únicas conclusiones que pueden

¹² J. Dreze y A. Sen (1982). *Hunger and Public Action*. Oxford: Oxford University Press.

¹³ Kaufmann, Kraay, y Zoido-Lobaton, “Governance Matters.”

¹⁴ Isham, Jonathan, Daniel Kaufmann y Lant Pritchett (1997), “Civil Liberties, Democracy and the Performance of Government Projects,” *World Bank Economic Review*, vol. 11(2), p.219-42

¹⁵ Narayan, Deepa (1999). “Social Capital and the State: Complementarity and Substitution,” Banco Mundial, Policy Research Working Paper No. 2167, Washington, DC.

¹⁶ Una excepción es la utilización de indicadores para identificar países en los que deberá aplicarse una reducción gubernamental en las asignaciones de la Asociación Internacional de Desarrollo.

¹⁷ Las excepciones son los indicadores del BI, BERI, y del ICRG que empezaron a estar disponibles a principios de los años 70 (BI y BERI) y a principios de los años 80 (ICRG). Los indicadores del BI fueron utilizados por Paulo Mauro, “Corruption and Growth,” *Quarterly Journal of Economics*, v. 110, 1995. Los indicadores del BERI y del ICRG fueron utilizados por Stephen Knack y Philip Keefer, “Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures,” *Economics and Politics*, v. 7, 1995. Varios investigadores han intentado resolver el problema de la causalidad utilizando unos métodos de mínimos cuadrados en dos etapas. Véase Mauro (1995); Robert Hall y Charles Jones, “Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?” *Quarterly Journal of Economics*, 114(1): 83-116; y Daniel Kaufman, Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobaton, “Governance Matters,” Banco Mundial, Policy Research Working Paper No. 2196, 1999. Para una investigación de la causalidad que explota varias series de tiempo en los datos del BERI y del ICRG, véase Alberto Chong y Cesar Calderon, “On the Causality and Feedback Between Institutional Measures and Economic Growth,” *Economics and Politics*, de próxima publicación.

¹⁸ Una lista particularmente extensa de las recientes pruebas de investigación que demuestran que las medidas de la gestión de gobierno de hecho están correlacionadas con las medidas del desarrollo es la que se ofrece en Burki, Shahid Javed, y Guillermo Perry, 1998. *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. Banco Mundial, Washington, DC, y otras fuentes.

sacarse de la mayoría de estas investigaciones es que la “caja negra” de la gestión de gobierno afecta de alguna forma al desempeño del sector público, el cual, a su vez, afecta a la pobreza y a otros resultados del desarrollo económico. Es un logro importante que ha ayudado a transformar radicalmente nuestras perspectivas sobre el proceso de desarrollo económico, pero que no nos ofrece ninguna receta específica sobre los que deberá hacerse. No contamos con una base firme en la que podamos apoyarnos para afirmar, por ejemplo, que la descentralización o los acuerdos presupuestarios mejorarán un aspecto particular del desempeño del sector público.

Cuadro 1 Una lista incompleta de las fuentes de indicadores de gestión de gobierno

(“Simple” significa que la serie de datos contiene solamente un indicador, “múltiple” significa que la serie de datos incluye diversas variables individuales)

I. Indicadores de acuerdos institucionales		
Fuentes	Series de datos	Concepto medido
<i>Política y gestión de los gastos públicos</i>		
Banco Mundial (como se calcula en las estadísticas financieras del gobierno)	Volatilidad política (simple)	Calculado como la diferencia de porcentaje media de un año a otro en los gastos del gobierno, por clasificación funcional, durante los últimos cuatro años
Departamento de Estado de los Estados Unidos	Cumplimiento de las normas de auditoría para los gastos militares	Cumplimiento de la nueva legislación de los Estados Unidos sobre la transparencia presupuestaria
<i>Empleo público</i>		
Banco Mundial (1997 Schiavo-Campo, de Tommaso y Mukherjee)	Totales globales de los costos salariales y totales del empleo de los funcionarios civiles y públicos (múltiple)	Clasificación de los funcionarios públicos a fin de permitir comparaciones en todo el país
"	Salarios del servicio público en relación con los salarios del sector privado	Salario medio del servicio público dividido por el ingreso medio de un trabajador
II. Indicadores del desempeño del gobierno.		
Fuentes	Series de datos	Concepto medido
Organismo sobre el riesgo en el clima empresarial	Índice de riesgo político (múltiple)	Condiciones sociopolíticas
"	Índice de riesgo operacional (múltiple)	Cuellos de botella para el desarrollo empresarial
Wall Street Journal	Encuesta anual de analistas empresariales (múltiple)	Atractivo del clima empresarial

Standard and Poor	Revisión de riesgos por país (múltiple)	Riesgos a la rentabilidad de las inversiones
Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento	Indicadores de transición (múltiple)	Progreso hacia una economía de mercado
"	Encuesta sobre las reformas jurídicas (múltiple)	Eficacia del marco jurídico
Unidad de Inteligencia del Economista	Servicio de riesgos por países (múltiple)	Clasificación del nivel de riesgo para los inversores
"	Previsión por países (múltiple)	Atractivo del clima empresarial
Freedom House	Libertad en el mundo (múltiple)	Derechos políticos y libertades civiles
"	Naciones en transición (múltiple)	Progreso hacia la democracia y una economía de mercado
Foro Económico Mundial	Encuesta de competitividad global (múltiple)	Clima empresarial
Heritage Foundation	Índice de libertad económica	Perspectivas de crecimiento
Servicios de Riesgo Político	Guía Internacional de riesgos por países (múltiple)	Riesgos financieros, económicos y políticos para los inversores
Servicios de Consultoría sobre Riesgos Políticos y Económicos	Corrupción en Asia (múltiple)	Calidad del sistema jurídico
"	Transparencia en Asia (múltiple)	Clima empresarial
"	Calidad de los medios de comunicación (múltiple)	Censura y acceso a los medios de comunicación extranjeros
Institute for Management Development	Anuario de la competitividad mundial (múltiple)	Clima empresarial
Banco Mundial	Estudio sobre el Informe del Desarrollo Mundial de 1997 (múltiple)	Clima empresarial
Transparencia Internacional	Índice de percepción de la corrupción, un agregado de diversos indicadores (simple)	Percepciones sobre la corrupción
Banco Mundial	Indicadores globales de	Eficacia del gobierno, imperio de ley,

(Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton 1999)	gestión de gobierno (múltiple)	sufragio y responsabilidad, y tráfico de influencias
Unión Internacional de Telecomunicaciones	Tiempo de espera para una línea telefónica (simple)	Espera para servicios clave que normalmente proporciona el gobierno
Dinero bajo contratos (calculado a partir de las Estadísticas Financieras Internacionales)	Dinero bajo contratos: porción del dinero en especies, de las Estadísticas Financieras Internacionales	Indicador aproximado respecto al cumplimiento de contratos y la confianza con el gobierno
Crédito del sector privado (a partir de datos de las EFI)	Crédito/PNB del sector privado, de las Estadísticas Financieras Internacionales	Desarrollo del sector financiero

Nota: Esta lista proviene, entre otros, de Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton 1999.

Esta lista ilustrativa podría, por supuesto, haber sido considerablemente más larga. No se sabe dónde trazar la línea entre los indicadores de gestión de gobierno y el número cada vez mayor de indicadores de política económica que aclaran aspectos de los frenos y equilibrios del gobierno. Los trabajos recientes de Lijphart relativos al desarrollo de medidas para determinar el grado de poder de la rama ejecutiva y la medida en que el poder esté distribuido entre los diferentes niveles y organizaciones del gobierno es un ejemplo al respecto.⁴²