

Herramientas Empíricas para Análisis de Gobernabilidad – Una Nueva Actividad de Aprendizaje

El Reto

Profesionales e investigadores se han enfocado cada vez más en la relación entre gobernabilidad y desarrollo. Novedosa evidencia empírica entre países indica que la mala gobernabilidad y la corrupción pueden ser dañinas para el estándar de vida y la distribución del ingreso entre ciudadanos, reduciendo el ingreso per cápita, el nivel de alfabetización, y aumentando la mortalidad infantil. Aún más, la corrupción y la mala gobernabilidad distorsionan el gasto público y aumentan la pobreza reduciendo la eficiencia de la inversión.

Estas conclusiones sobre la relación entre pobreza y mala gobernabilidad han llevado a la proliferación de herramientas empíricas diseñadas para evaluar gobernabilidad – desde sondeos de opinión a seguimiento del gasto del sector público y encuestas de diagnóstico a profundidad. Diferencias en el propósito final de la evaluación se han traducido en diferencias en las herramientas y enfoque utilizados. Esto ha planteado dos retos principales para los responsables de formular políticas e investigadores de desarrollo:

- (i) identificar las herramientas más apropiadas y utilizar análisis riguroso para apoyar las reformas institucionales de los países para mejorar la gobernabilidad; y
- (ii) ir más allá de la evidencia anecdótica hacia un enfoque sistemático para medir la gobernabilidad y sus determinantes para el desarrollo económico y social.

El Programa

Para ayudar a enfrentar estos retos, el Instituto del Banco Mundial ha desarrollado un innovador programa de aprendizaje integrado. Este programa provee un marco de referencia general para evaluar gobernabilidad construido sobre las lecciones aprendidas acerca del “que” y el “como”. En el proceso ofrece una visión general sistemática de las muchas herramientas existentes utilizadas por el Banco Mundial y otras instituciones de políticas. Esta actividad de aprendizaje se dirige a profesionales y responsables de formular políticas quienes están, o planean estar, involucrados en temas de gobernabilidad a través de evaluaciones y actividades relacionadas al monitoreo, pero a quienes no se les ha dado la oportunidad de familiarizarse con el rango de herramientas que ya han sido desarrolladas ni con las técnicas para utilizar los datos recolectados con tales herramientas. El programa de dos días incluye actividades de aprendizaje más tradicionales así como sesiones interactivas basadas en Internet.

Objetivos de Aprendizaje

El objetivo principal de este curso es promover creación de capacidad dentro del país en las áreas de monitoreo y evaluación y formulación de políticas. En particular, esta actividad de aprendizaje aspira a:

- promover un mejor entendimiento entre los oficiales de agencias estadísticas y profesionales locales sobre como la buena gobernabilidad puede ser medida y monitoreada;
- familiarizar a los profesionales y encargados de formular políticas con las herramientas de diagnóstico, sistemas de monitoreo, y enfoques estadísticos existentes;

- proveer a los participantes con un marco de referencia para la selección de la herramienta de diagnóstico apropiada para utilizar;
- introducir enfoques alternativos a la recolección de datos y diseño de políticas, enfocándose particularmente sobre el análisis de datos de encuestas y las herramientas de diagnóstico en profundidad.

Nuestro Enfoque

Para asistir a los participantes en la escogencia entre herramientas empíricas alternativas y su utilización, introduciremos un marco de referencia general para pensar sobre la evaluación de la gobernabilidad. Este marco de referencia comprende cuatro componentes básicos claves:

- las *herramientas empíricas* utilizadas
- el *proceso* por el cual se implementa la evaluación
- la *muestra* definida para la evaluación
- el *tipo de análisis y uso* de los datos recolectados.

Para entender las relaciones e interacción entre estos componentes básicos, nos enfocaremos en sus características y elementos principales. Se dará especial énfasis a la revisión de herramientas de diagnóstico en profundidad mientras se tratan algunos temas metodológicos generales que pueden influenciar la calidad de los datos de gobernabilidad recolectados a través de las diferentes herramientas empíricas. Esto permite a los participantes familiarizarse con los instrumentos existentes y métodos estadísticos utilizados para evaluar y monitorear la gobernabilidad.

Evaluación de gobernabilidad y creación de capacidad

Las herramientas de evaluación de la gobernabilidad no pueden ser enseñadas de forma separada de su propósito final, especialmente en el caso del planeamiento de acciones. Estas herramientas no sólo pueden aumentar el entendimiento de los mecanismos detrás de la mala gobernabilidad, pero también pueden promover la creación de consenso para reformas y actuar como catalizador para el cambio al otorgar poder a los encargados de formular políticas con información rigurosa y objetiva.

Metodología y Productos de Aprendizaje

El programa usa la última tecnología y múltiples métodos de entrenamiento para interesar y enriquecer a los participantes. Las presentaciones en el aula y el trabajo de grupo se enfocan en el examen crítico de herramientas recientemente desarrolladas y procedimientos utilizados a la fecha. Programas de aprendizaje de texto, gráficos e interactivos se guardan y distribuyen en CD-ROMs y se utilizan como materiales de referencia. La página web del Programa se localiza en www.worldbank.org/wbi/governance. El sitio web multipropósito sirve como enlace al material, herramientas e ilustraciones presentadas durante el curso. También provee acceso a todas las bases de datos y materiales sobre gobernabilidad y reforma del sector público del Banco Mundial y a enlaces a otros sitios y programas de aprendizaje relevantes.

Ofrecimiento del Curso y Ubicación

Ubicación: Costa Rica, 17 y 18 de noviembre, 2004

Para mayor información, por favor contacte a:

Francesca Recanatini
Instituto del Banco Mundial
freccatini@worldbank.org

Juanita Riano
Instituto del Banco Mundial
jriano@worldbank.org

Esquema del Curso

Agenda Noviembre 17-18, 2004.

Enfoque: Herramientas Empíricas para Análisis de Gobernabilidad

Objetivos de Aprendizaje: Explorar el alcance, análisis y uso de diferentes herramientas de diagnóstico de Gobernabilidad.

Primer Día

9:00-9:30 am. Sesión I. Introducción y Motivación. Evaluación de la Gobernabilidad: Definición y Papel –Francesca Recanatini. Instituto del Banco Mundial

El objetivo de esta sesión es explicar a los participantes que es gobernabilidad, la importancia de medirla, así como también el alcance y utilización de los resultados obtenidos.

9:30-10:45 am. Sesión II. Replanteando la Gobernabilidad –Dani Kaufmann. Instituto del Banco Mundial

En esta sesión se discuten los retos de medir la gobernabilidad. Esta sesión incluye un ejercicio interactivo en computador usando los indicadores de investigación globales de gobernabilidad 1996-2002.

10:45-11:00 am. Receso

11:00-11:45am. Sesión III. El Punto de Partida

Usando una definición común de gobernabilidad, los participantes reunidos en pequeños grupos discuten y escogen una dimensión de gobernabilidad que hayan analizado previamente o que les gustaría analizar y se la presentan a los demás participantes.

11:45-12:30 pm. Sesión IV. Evaluación de Gobernabilidad: Un Enfoque Comprensivo –Francesca Recanatini. Instituto del Banco Mundial

En esta sesión se introduce el marco analítico para evaluar la gobernabilidad y se presentan a los participantes diferentes instrumentos disponibles, discutiendo su validez y aplicabilidad.

12:30-1:30pm. Almuerzo

1:30-2:30pm. Sesión V. Presentación del estudio de caso: “Implementando reformas de gobernabilidad en La Paz” –Ronald MacLean Abaroa. Instituto del Banco Mundial

2:30-3:30pm. Sesión VI. Lecciones Metodológicas de las mediciones de gobernabilidad – Nora Garita. Centro Internacional para el Desarrollo Humano, Costa Rica.

3:30-3:45pm. Receso

3:45-4:30pm. Sesión VII. Métodos Cualitativos, Cuantitativos y Mixtos para Recolectar Datos – Francesca Recanatini. Instituto del Banco Mundial

Esta sesión discute las ventajas y desventajas de los diferentes métodos de recolección de datos cuando son utilizados para medir la gobernabilidad y la corrupción.

4:30-5:00pm Sesión VIII. Utilizando datos de diagnóstico: Una Introducción –Francesca Recanatini/Juanita Riano. Instituto del Banco Mundial

En esta sesión se describen diferentes dimensiones de gobernabilidad y corrupción medidas por las encuestas de diagnóstico así como también las herramientas estadísticas que pueden ser utilizadas para el análisis de la información recolectada.

5:00-5:30pm. Sesión IX. Encuestas de Diagnóstico a Empresas Juanita Riano. Instituto del Banco Mundial

En esta sesión se cubren los siguientes puntos:

- Descripción del instrumento
- Frecuencias básicas y tabulaciones cruzadas utilizando respuestas simples para medir las siguientes dimensiones de gobernabilidad y corrupción:
 - Costos de la corrupción- Qué son? Cómo medirlos? Es la corrupción regresiva?
 - Contextualización de las pérdidas ocasionadas por la corrupción.
 - Cuáles son los costos de la burocracia? Dependen estos costos del tipo de empresa?
 - Contribuciones políticas: Cómo son vistas por las empresas?
 - Corrupción
 - Sistema judicial: Percepción de los empresarios sobre sobornos al sistema, acceso y calidad.
 - Qué es la disponibilidad a pagar para eliminar la corrupción?
 - Licitaciones: Burocracia y corrupción
 - Captura del Estado
 - Qué tan honestas son percibidas las instituciones públicas por los empresarios?

5:30-6:00pm Discusión plenaria

Segundo Día

9:00 - 9:30am. Sesión X. Encuestas de Diagnóstico a Hogares y Sociedad Civil –Juanita Riano. Instituto del Banco Mundial

En esta sesión se desarrollan los siguientes puntos:

- Descripción de los instrumentos
- Frecuencias básicas y tabulaciones cruzadas utilizando respuestas simples para medir las siguientes dimensiones de gobernabilidad y corrupción:
 - Calidad de los servicios públicos
 - Mejoran los sobornos la calidad de los servicios públicos suministrados?
 - Análisis de servicios públicos considerados como claves para el desarrollo de un país: educación y salud.
 - Efectividad de los mecanismos de queja de la calidad de los servicios públicos
 - Frecuencia de sobornos a proveedores de servicios públicos
 - Costos ocasionados a los usuarios por la corrupción: Qué son? Cómo medirlos? Es la corrupción regresiva?

- Sistema judicial: Percepción de los hogares y sociedad civil sobre sobornos al sistema, acceso y calidad
- Qué es la disponibilidad a pagar para eliminar la corrupción?
- Qué tan honestas son percibidas las instituciones públicas por los hogares y la sociedad civil?
- Eficacia de los mecanismos de reporte de corrupción, en qué fallan?

9:30-10:00am. Sesión XI. Encuestas de Diagnóstico a Funcionarios Públicos –Francesca Recanatini. Instituto del Banco Mundial

Se desarrollan los siguientes puntos:

- Descripción de los instrumentos
- Frecuencias básicas y tabulaciones cruzadas utilizando respuestas simples como herramientas para explorar los siguientes tópicos:
 - Dimensiones de gobernabilidad.
 - Los sobornos no son la única forma de corrupción.
 - Instituciones públicas vistas como proveedores de servicios: Cómo se auto-evalúan?
 - Apoyo de los funcionarios públicos a las reformas al sector público

10:00-10:45am. Sesión XII. Escogiendo una herramienta.

Los participantes reunidos en pequeños grupos discuten el tipo de datos y enfoque que escogerían para analizar la dimensión de gobernabilidad en que están interesados.

10:45-11:00am. Receso

11:00-12:00pm. Sesión XIII. Muestreo –Juan Muñoz. Sistemas Integrales

En esta sesión se discuten las ventajas y desventajas de diferentes métodos de muestreo, así como los pasos necesarios para llevar a cabo un trabajo de campo exitoso.

12:00-1:00pm. Sesión XIV. Trabajo de Campo –Juan Muñoz. Sistemas Integrales

Esta sesión responde los siguientes interrogantes: Cómo organizar el trabajo de campo? Cómo facilitar el trabajo de campo al equipo de entrevistadores/encuestadores? Cómo reclutar los encuestadores apropiados? Cómo entrenarlos? Cómo se debe llevar a cabo la supervisión de los entrevistadores?

1:00-2:15pm Almuerzo –Presentaciones de delegaciones asistentes al curso sobre avances realizados por sus países en el tema de Gobernabilidad.

2:15-3:30pm. Sesión XV. Poniendo las Piezas del Rompecabezas Juntas –Francesca Recanatini/Juanita Riano. Instituto del Banco Mundial

Esta sesión resalta la importancia de analizar las respuestas de los tres grupos de entrevistados de una manera conjunta para entender los retos que un país afronta en términos de gobernabilidad y corrupción. Se discuten además diferentes niveles de análisis de los datos y se presentan algunos desafíos que el analista enfrenta en el proceso.

- Triangulación de respuestas. Algunos ejemplos.
 - Diferentes manifestaciones de corrupción
 - Suministro de servicios públicos

- Niveles de integridad de las instituciones
 - Está el país de acuerdo en las áreas del sector público que deben ser reformadas?
- Como abordar el reto de los entrevistados que responden “No sé”. Existe un patrón? Se puede extraer información o identificar vulnerabilidad con estas respuestas?
- Construcción de indicadores de gobernabilidad y corrupción. (Técnica de “*Factor Analysis*”)
- Indicadores del Instituto del Banco Mundial: Cómo medir la gobernabilidad y la corrupción?
 - Definición, cuando son comparados con otros indicadores (ej Transparencia Internacional) cuáles son sus ventajas y diferencias?
 - Interpretación y ejemplos
 - Metodología
 - Explorando diferencias entre instituciones, regiones, instituciones por región, y niveles de gobierno.
 - Cuál es la diferencia entre estos indicadores y la percepción que tienen los funcionarios públicos sobre la corrupción?
- Correlaciones utilizando respuestas simples y/o índices contruídos a partir de los datos recolectados
- Regresiones empleando respuestas simples y/o índices contruídos a partir de los datos recolectados
- Correlación vs. Causalidad

3:30-3:45pm. Receso

3:45-4:30 pm. Sesión XVI. Discusión plenaria

4:30-5:15pm. Sesión XVII. El Uso de los resultados en el establecimiento de Políticas. Francesca Recanatini. Instituto del Banco Mundial

En esta sesión se examina el reto que significa presentar los resultados obtenidos a la ciudadanía en general, una vez finalizado su análisis.

5:15-5:30pm. Sesión XVIII. Comentarios Finales y Evaluación del curso