

Replanteando Gobernabilidad

Las Lecciones Empíricas Desafían a los Convencionalismos

Daniel Kaufmann ¹

Instituto del Banco Mundial

Resumen: El tema principal que estuvo ausente en el ‘Consenso de Washington’ el decenio pasado fue la reforma institucional y gobernabilidad. Presentamos en este trabajos temas claves en gobernabilidad, definidos ampliamente, y mostramos el progreso obtenido en la medición empírica dentro de este campo. La evidencia presenta un cuadro poco alentador: como promedio no ha habido una mejora de la gobernabilidad y calidad institucional global. Los hallazgos empíricos y análisis recientes señalan que agentes en el sector privado juegan un papel clave en influenciar gobernabilidad pública, desafiando las nociones tradicionales de la gestión pública y política, y sobre los determinantes del clima de inversión. Estos, a su vez, argumentan por re-considerar enfoques tradicionales para promover la reforma institucional. Específicamente, desafiamos la noción de que los enfoque tradicionales anticorrupción, de administración del sector público y reforma legal pueden ser aplicables a mercados emergentes. En su lugar, argumentamos que se requiere mayor atención a nuevos enfoques de rendición de cuentas a la sociedad, donde los siguientes componentes son primordiales: i) transparencia; ii) herramientas de diagnostico de profundidad con base empírica al nivel de país y ciudad; iii) provisión de ‘voz’ (y empoderamiento) a la sociedad civil, y, iv) el rol critico de incentivos, jugando un papel mucho más amplio que en el pasado en la fiscalización de las instituciones públicas -- y en disminuir el impacto nocivo de la institución de “influencia” y de la captura del estado por interesa creado. Dentro de este marco, es importante entender las implicaciones de la naturaleza de las “instituciones” de influencia dentro de un país para la formulación de medidas de reforma realistas, lo cual necesita investigar más a fondo los nexos de gobernabilidad público-privados. Concluimos con recomendaciones concretas sobre estrategias y medidas para la próxima etapa de mejoras en gobernabilidad y control de corrupción, donde es importante una responsabilidad colectiva.

¹ Este artículo, traducido de la versión original mas extensa en ingles (“Rethinking Governance”), se basa en el capítulo del autor titulado “Encrucijadas de Gobernabilidad” (“Governance Crossroads”) en el Reporte Global de Competitividad 2002/03 del Foro Económico Mundial (Febrero 2003). La responsabilidad por los errores y opiniones en este artículo son exclusivamente del autor. Sin embargo el crédito por el trabajo aquí discutido recae sobre muchos colaboradores. Las opiniones, datos, y hallazgos de investigación apuntan a mayor debate y análisis, y no necesariamente reflejan las opiniones oficiales del Banco Mundial o su Junta de Directores. Los márgenes de error en los datos de gobernabilidad (y otros) implican la necesidad de cautela en la interpretación, y en particular argumentan contra la inferencia de clasificaciones de países aparentemente precisas basadas en los datos. Para más detalles sobre la investigación en gobernabilidad y los datos tratados en este capítulo, visitar <http://www.worldbank.org/wbi/governance/>.

Desafiando a la Ortodoxia

Hace menos de una década, los temas de gobernabilidad no aparecían prominentemente en la agenda de las instituciones internacionales financieras y de desarrollo. Entonces no había camino: la ausencia de reformas institucionales y de gobernabilidad era discutiblemente la más flagrante omisión del "Consenso de Washington" de la última década sobre los 10 principios de política económica y administración sólida. Los desafíos de gobernabilidad y corrupción a menudo fueron ignorados. Se argumentaba que, aunque había preocupaciones éticas, gobernabilidad y corrupción no eran centrales al desarrollo económico, y por lo tanto estaban fuera del mandato de las instituciones financieras internacionales (IFIs). Algunos analistas incluso argumentaron que la corrupción podría ocasionalmente ser beneficiosa al desarrollo -- el argumento de "engrasar las ruedas del comercio". Sin embargo en términos de que se comenzara a enfrentar el desafío de la corrupción en los foros internacionales, un momento crucial se dio durante las reuniones anuales del Fondo Monetario Internacional (FMI)/Banco Mundial a finales de 1996, cuando el Presidente del Banco Mundial puso el tema de la corrupción en el centro de la mesa como un desafío mundial para el desarrollo. Esto fue seguido por el apoyo del FMI y otras instituciones afines, las cuales complementaron el trabajo de la ONG en anticorrupción, Transparencia Internacional (TI).

Desde que esas reuniones se llevaron a cabo, apoyando las iniciativas locales de un número de países, muchas IFIs y agencias donadoras bilaterales han ostensiblemente escalado su apoyo a los programas de reformas anticorrupción y del sector público. Estos esfuerzos se han producido en el marco de un contexto relativamente subdesarrollado en el complejo y multidisciplinario campo de la gobernabilidad y la anticorrupción – especialmente al compararlo con áreas bien establecidas tales como finanzas públicas, comercio internacional, y reformas del sector financiero. Por lo tanto es oportuno intentar destilar algunas lecciones de la experiencia y la investigación reciente, y también – donde sea relevante – desafiar las convenciones. La disponibilidad en aumento de datos sobre temas de gobernabilidad en general permite que tratemos temas espinosos de gobernabilidad desde una perspectiva empírica y que cuestionemos algunas ideas ortodoxas.

En este trabajo presentamos un análisis de la evidencia sobre gobernabilidad de la Encuesta -- complementándola con el conjunto de datos agregado a nivel mundial para los indicadores de investigación en gobernabilidad que hemos construido en un proyecto de varios años. Al tomar esta ruta empírica, implícitamente cuestionamos las convenciones recibidas, a saber: (1) corrupción y mala gobernabilidad son virtualmente sinónimos; (2) tratarlos requiere un enfoque similar en diferentes países; (3) es virtualmente imposible definir y medir los conceptos claves en este campo, y por lo tanto se necesita un enfoque cualitativo "más suave"; (4) para obtener progreso concreto, la atención debe centrarse en las tradicionales medidas de administración del sector público y medidas judiciales/legales; (5) recientemente se ha logrado un progreso constante, al menos gradual, en gobernabilidad a nivel mundial; (6) la reducción del soborno administrativo dentro de la burocracia del sector público en todos los países en vías de desarrollo debe continuar siendo clave para el control de la corrupción, (7) la formación del clima de inversión está esencialmente en las manos de oficiales del sector público y políticos, y las políticas más importantes para el clima de inversión (tales como incentivos fiscales y regulaciones laborales) están fuera del alcance central del ámbito de la gobernabilidad.

Al proponer principios alternativos, desafiamos estas visiones, afirmando que pueden contener mitos – lo que implica poco apoyo de la evidencia reciente – o que les faltan elementos dentro de un marco multidisciplinario y de espectro sectorial más amplio. En este contexto, presentamos los argumentos para tratar explícitamente los nexos entre comportamiento

corporativo y gobernabilidad pública, y presentamos evidencia empírica sobre las conexiones de temática cruzada entre captura, corrupción, finanzas, financiamiento político, transparencia, y voz del ciudadano. Al hacer esto vamos más allá de los límites de nociones estrechas del gobernabilidad. Esta estrategia analítica tiene implicaciones prácticas, puesto que la evidencia emergente de hecho sugiere que actualmente podemos estar en una encrucijada mayor en el campo de la gobernabilidad a nivel mundial, con poca evidencia de progreso significativo al nivel de país, mientras que el compromiso de la comunidad internacional para enfrentar este reto de frente es variable en el mejor de los casos. En efecto, en cual camino de gobernabilidad se embarque la comunidad internacional y los países emergentes en los años venideros puede resultar crítico para el éxito o fracaso al proveer un clima apropiado para el crecimiento renovado de la inversión y del sector privado en los mercados emergentes, para el alivio de la pobreza y, de forma relacionada, con el progreso hacia las Metas de Desarrollo del Milenio (MDMs – en inglés Millennium Development Goals, MDGs).

El análisis de la evidencia nos permite ir más allá de desafiar las ideas ortodoxas antedichas, presentando por lo tanto un conjunto de proposiciones concretas de avanzada. En las siguientes secciones de este artículo tratamos los principios clave implicados en las ortodoxias antedichas, sugiriendo formas alternativas de enfocar los temas desde tanto una perspectiva empírica como práctica. Por lo tanto, en secciones posteriores del artículo discutimos áreas explícitas de enfoque operacional para estrategias futuras. Nuestro objetivo es proporcionar un marco para el análisis e informar, basados en evidencia fresca, para generar debate que ayude a avanzar a la próxima fase concreta en el tratamiento de los desafíos de gobernabilidad y anticorrupción alrededor del globo.

GOBERNABILIDAD Y CORRUPCIÓN: ANÁLISIS Y EMPIRISMO BÁSICOS

BUENA GOBERNABILIDAD: MÁS ALLÁ DEL CONTROL DE LA CORRUPCIÓN – UN MARCO DE REFERENCIA MÁS AMPLIO

A pesar de que existen conexiones cruciales entre ambas, las cuales necesitan mayor análisis de fondo, corrupción y gobernabilidad son nociones separadas.

Corrupción se define comúnmente como el abuso de la función pública para la ganancia privada. *Gobernabilidad* se define como el ejercicio de la autoridad a través de tradiciones e instituciones para el bien común, por lo tanto abarca: (1) el proceso de seleccionar, monitorear, y remplazar gobiernos; (2) la capacidad de formular e implementar políticas responsables y prestar servicios públicos, y (3) el respeto de los ciudadanos y el estado hacia las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos.

Para efectos de medición y análisis, las tres dimensiones en esta definición de gobernabilidad se pueden desagregar más para incluir dos conceptos medibles para cada una de las dimensiones anteriores, para un total de seis componentes: (1) *voz y rendición de cuentas externa* (i.e. la disponibilidad del gobierno de rendir cuentas externamente a través de la retroalimentación de los ciudadanos e instituciones democráticas, y una prensa competitiva); y también (2) *estabilidad política y ausencia de violencia, crimen y terrorismo*. Luego: (3) *efectividad del gobierno* (incluyendo calidad de la formulación de políticas, burocracia y prestación de servicios públicos); (4) *ausencia de carga regulatoria*; y finalmente, (5) *calidad del estado de derecho* (protección de derechos de la propiedad, independencia judicial, etcétera); y (6) *control de la corrupción*. *Gobernabilidad* es por lo tanto un concepto mucho más amplio que *corrupción*, este último es *uno* (muy importante si bien es cierto) entre un número de componentes estrechamente relacionados de gobernabilidad.

EL PODER DE LOS DATOS: LA GOBERNABILIDAD PUEDE SER MEDIDA, MONITOREADA, Y ANALIZADA RIGUROSAMENTE

No todo lo que puede ser contado cuenta, y no todo lo que cuenta puede ser contado.

-- *Einstein*

Hace menos de una década, de hecho, la mayoría de las dimensiones de gobernabilidad eran consideradas como no medibles, y a menudo las publicaciones eran sujetas a mucha prosa – y hasta retórica. A veces, en efecto, se llevan a cabo esfuerzos mal dirigidos para contar conceptos que esencialmente “no cuentan”. Consideremos, por ejemplo, un intento de medir la calidad del estado de derecho centrándose en las estadísticas oficiales del número de ciudadanos encarcelados como porcentaje de la población. En la cima del extremo superior de este indicador se encuentran juntos Rusia y los Estados Unidos, mientras que en el extremo inferior se encuentran Japón e Indonesia. La interpretación de este indicador numérico para contrastar un estado de derecho excelente versus uno de baja calidad es inútil. En efecto, este tipo de intentos desacertados de sobre-interpretar estadísticas oficiales – las cuales de hecho pueden estar sujetas a un margen de error aún mayor que los datos de encuestas y sondeos de opinión – son ilustraciones convincentes de la primera parte de la afirmación de Einstein (contar lo que no cuenta): el resultado de una búsqueda de medidas cuando no existe un marco conceptual.

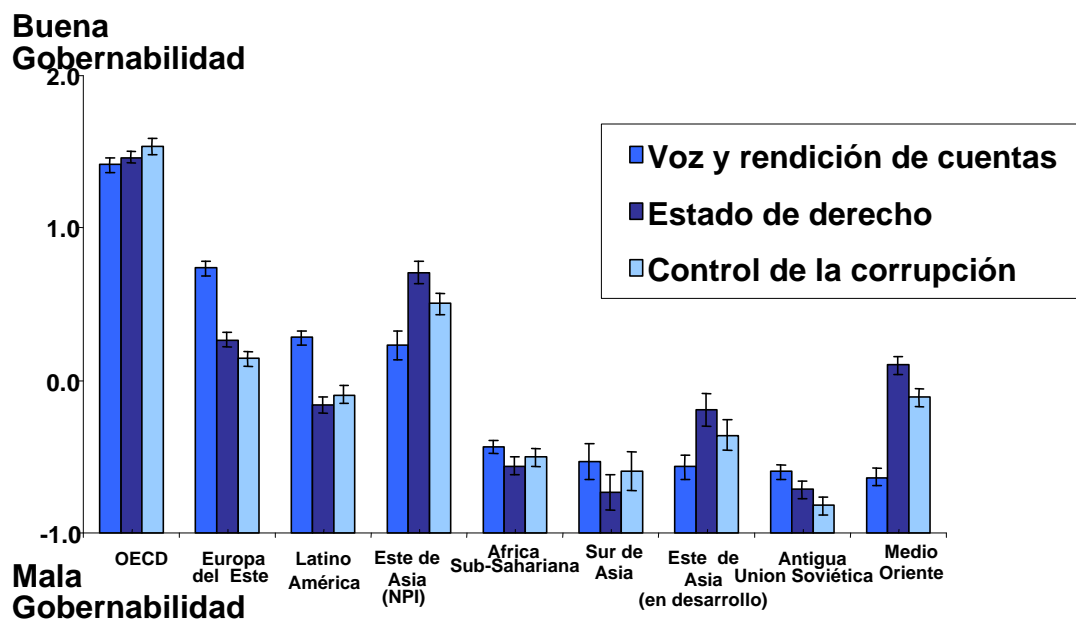
Por lo tanto, el verdadero reto ha sido contar lo que solía considerarse como no contable, pero que sin embargo si cuenta – centrándose en nociones de gobernabilidad conceptualmente rigurosas. Avances significativos en el análisis y medición de gobernabilidad permiten un análisis y monitoreo riguroso en profundidad. Aplicando la definición de gobernabilidad propuesta en la sección anterior, y recolectando datos de muchas fuentes diferentes (incluyendo los datos de la Encuesta de Opinión Ejecutiva de varios años anteriores), hemos analizado cientos de indicadores de diferentes países como representantes de varios aspectos de gobernabilidad.² Imponiendo estructura sobre estas muchas variables disponibles de fuentes diversas, los datos se organizan en los seis subcomponentes de gobernabilidad mencionados antes, se expresan en unidades comunes, sus márgenes de error (los cuales no son pequeños) son medidos, y, gracias a la metodología de agregación estadística, agregados en los seis indicadores de gobernabilidad – por lo tanto mejorando la confiabilidad del indicador compuesto que resulta y del análisis.

Con base en los resultados de las medidas compuestas mundiales actualizadas del 2000 – 2001, en la Figura 1 ilustramos tres de los seis componentes compuestos de gobernabilidad: control de corrupción, fortaleza del estado de derecho, y voz y rendición de cuentas externa. La altura de cada columna presenta el estimado promedio de gobernabilidad para una región, mientras que la línea delgada encima de la columna muestra el margen de error – o intervalo de confianza estadística – para el nivel estimado de gobernabilidad de cada componente. Dado que, al nivel de país, los márgenes de error generalmente no son pequeños, es un error hacer

² Para los detalles metodológicos de los indicadores mundiales de gobernabilidad presentados aquí brevemente ver Kaufmann y Kraay (2002). Los indicadores individuales utilizados para los compuestos provienen de una variedad de organizaciones, incluyendo agencias comerciales de calificación del riesgo, organizaciones multilaterales, tanques de ideas, y otras ONGs. Están basados en encuestas de expertos, empresas y ciudadanos y cubren una amplia variedad de tópicos: percepciones de estabilidad política y el clima de negocios, puntos de vista de la eficacia en el suministro de servicios públicos, opiniones sobre el respeto al estado de derecho, y percepciones de la incidencia de la corrupción. Para una explicación detallada sobre las fuentes y accesos al banco de datos de indicadores de gobernabilidad completo ver <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2001.htm>. Nótese que para corrupción existe otro indicador compuesto, el índice CPI de Transparencia Internacional (TI) que abarca alrededor de 90 países.

a los países “competir” en clasificaciones aparentemente precisas tipo “carreras de caballos” de gobernabilidad. En su lugar, agrupar países en un número limitado de amplias categorías (que van de “luz verde”/ejemplar, a “amarillo/naranja” vulnerable, a “luz roja”/crisis de gobernabilidad) para cada dimensión de gobernabilidad es más apropiado y consistente estadísticamente. Por lo tanto, está amplia agrupación de indicadores de gobernabilidad (y presentar transparentemente el margen de error de cada dato puntual) es la forma en la cual hemos organizado el conjunto de datos total de indicadores de gobernabilidad para 175 países, disponible interactivamente en la web en la dirección <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2001.htm>.³

Figura 1: Estado de derecho, voz y rendición de cuentas, y control de corrupción— promedios regionales, KKZ 2000/01



Fuente: Indicadores Mundiales de Investigación en Gobernabilidad basados en Kaufmann y Kraay (2002) para 175 países. Los detalles están en línea en <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/growth.gov.htm>. Las unidades en el eje vertical son expresadas en términos de desviaciones estándar alrededor de cero. Los estimados promedio por país y regionales están sujetos a márgenes de error (ilustrados por la línea delgada sobre cada columna), implicando cautela en la interpretación de estimados y que no se garantiza una clasificación precisa por país. Ver también aclaraciones regionales en la nota 4.

Aún después de considerar completamente los márgenes de error, el conjunto de datos de amplia base de indicadores mundiales de investigación en gobernabilidad que hemos desarrollado resulta ser bastante informativo y ayuda a la comprensión. Dado que nuestro objetivo en este trabajo es presentar resultados de una encuesta de empresas particular, tratamos con estos indicadores únicamente de manera breve, ya que muchos materiales, datos, y artículos están disponibles por separado en línea y se discuten en otros lugares. Como se muestra en la Figura 1, existe una variación substancial entre regiones en la clasificación de la calidad de gobernabilidad. Es más, aunque existe una correlación dentro de cada región

³ Una discusión sobre los retos metodológicos de estos indicadores (y otras medidas similares), también se encuentra en “Indicadores de Gobernabilidad, Asignación de Ayuda y la Cuenta de Desafío del Milenio (CDM)” de Kaufmann y Kraay, el cual toca puntos metodológicos tratando algunos temas relacionados con la CDM y otros enfoques de asignación de ayuda relacionados. (<http://www.worldbank.org/wbi/governance/mca.htm>)

entre los varios componentes de gobernabilidad, estas variables no se mueven totalmente juntas. Algunas regiones no califican muy mal en la dimensión de voz/libertades civiles, aunque enfrentan un inmenso reto en la fortaleza del estado de derecho y control de la corrupción; este es el caso de América Latina por ejemplo, y hasta cierto punto de Europa del Este (aunque esta última ha hecho avances durante la década pasada).⁴ Sin embargo hay evidencia de una situación de contraste en los casos del Medio Oriente y Este de Asia en desarrollo (y, en términos relativos, para Este de Asia industrializada), donde la dimensión de voz y rendición de cuentas externa permanece como un reto significativo.⁵ En la antigua Unión Soviética, Sur de Asia, y África, los retos en los tres componentes de gobernabilidad son más bien substanciales.

Sin embargo estas son generalizaciones basadas en promedios regionales, los cuales esconden variaciones significativas en la calidad de la gobernabilidad entre países de la misma región. En efecto, una revisión más profunda de los datos por país revela que hay países en América Latina, África y Asia que califican por encima de algunos países de la OECD en varias dimensiones de gobernabilidad, desafiando la noción de que estar totalmente industrializado o ser rico es un requisito previo para la buena gobernabilidad. Más aún, estos indicadores compuestos mundiales de gobernabilidad, aunque cubren a un conjunto de países mucho mayor que lo que está disponible bajo cualquier encuesta o sondeo individual, no permiten una desagregación detallada de manifestaciones particulares de mala gobernabilidad. Algunas encuestas de empresas para varios países, como en la que nos enfocamos a continuación, así como diagnósticos profundos de gobernabilidad por país a través de la encuesta de empresas, usuarios de servicios públicos, y funcionarios públicos (discutidos solo en forma breve en este trabajo, en el Recuadro 2) ayudan a complementar el enfoque comparativo de base amplia de los indicadores mundiales de gobernabilidad mostrados más arriba.

DESEMPEÑO DE GOBERNABILIDAD Y CONTROL DE LA CORRUPCIÓN ESTANCADOS: DESAGREGANDO Y EVALUANDO TENDENCIAS CON BASE EN LA ENCUESTA

LA ENCUESTA PERMITE DESAGREGAR

Se justifica profundizar el análisis con encuestas tales como la Encuesta de Opinión Ejecutiva del Foro Económico Mundial, la cual utilizó este año un módulo comprensivo y especialmente diseñado sobre gobernabilidad, complementando aún más los indicadores agregados. La Figura 2, basada en las respuestas de empresas, presenta una desagregación de tipos seleccionados de corrupción y muestra los promedios regionales del alcance del soborno en relación con los servicios públicos (como una representación de corrupción administrativa), en adjudicación pública, y en la “compra” ilícita de leyes y regulaciones (esta compra ilícita se denomina *captura*).⁶ De nuevo resulta claro que aunque los tipos de

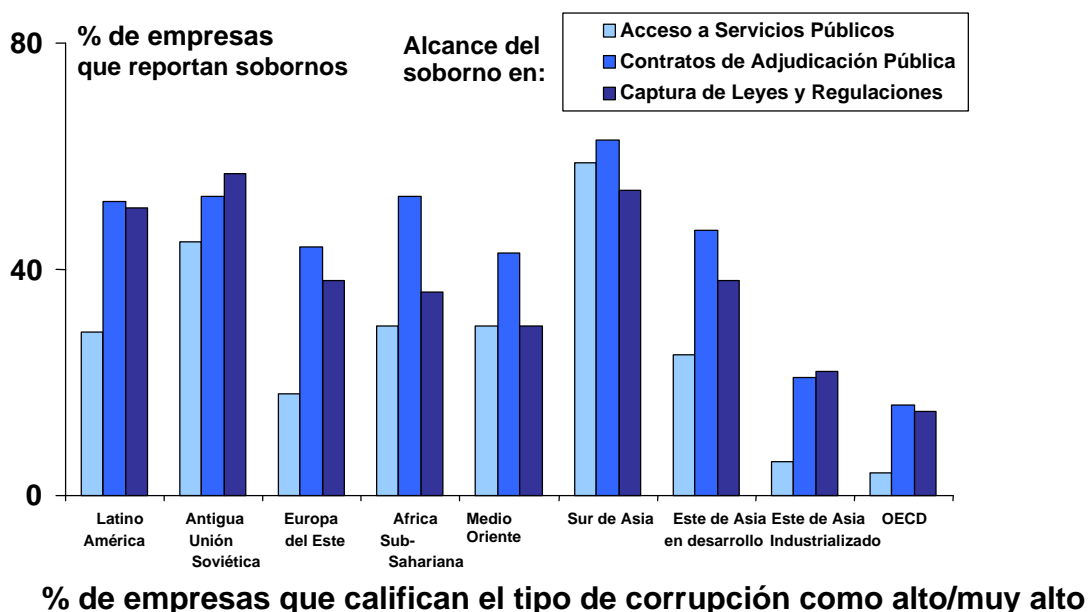
⁴ Aún al comparar los indicadores de gobernabilidad con la anterior (y reciente) medida en 1997-98, existe una mejoría en casi todas las dimensiones de gobernabilidad para Europa del este. Para generar la tabla de todos los indicadores de gobernabilidad visite http://info.worldbank.org/governance/kkz/sc_country.asp y seleccione la región de Europa del este, y luego escoja la comparación para el año 1997/98

⁵ En términos de calificación de países al trazar promedios regionales, nótese que Israel (así como Turquía) están incluidos en el grupo regional del Medio Oriente (que también incluye África del norte), mientras que Japón es parte de la OECD (y por lo tanto no está en Asia del este). Dada la calificación relativamente más alta para Israel en todos los indicadores de gobernabilidad, excepto estabilidad política/ausencia de violencia y terror, su inclusión implica que en los otros cinco indicadores de gobernabilidad las calificaciones promedio regionales para el Medio Oriente son más altas de lo que sería el caso si Israel fuera excluido de esta región.

⁶ Los resultados de la Encuesta de Opinión Ejecutiva regional incluyen los siguientes grupos de países: **Este de Asia Industrializado:** Hong Kong SAR, Corea del Sur, Singapur, Taiwan. **Este de Asia en Desarrollo:** China, Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia, Vietnam. **Medio Oriente y Norte de África:** Israel, Jordania, Marruecos, Túnez, Turquía. **África:** Botswana, Mauritius, Namibia, Nigeria, Sudáfrica, Zimbabwe. **Europa del Este y los Estados Bálticos:** Bulgaria, Croacia, República Checa, Estonia, Hungría, Latvia, Lituania, Polonia, Rumania, República Eslovaca, Eslovenia. **Antigua Unión Soviética:** Rusia, Ucrania. **Sur de Asia:** Bangladesh, India, Sri Lanka. **Latino América y Caribe:** Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica,

corrupción están correlacionados el uno con el otro dentro de un país o región, no necesariamente existe una relación uno a uno: en algunas regiones la corrupción en adjudicaciones públicas se califica como la forma más frecuente, mientras que en otras es el alcance de la compra ilícita (o captura) de leyes, políticas, y regulaciones.

**Figura 2: Desagregando la Corrupción—
Encuesta de Opinión Ejecutiva promedios regionales, 2002**



Los datos suministrados por las empresas encuestadas en la Encuesta de este año sugieren, por ejemplo, que en América Latina los retos de captura y corrupción en la adjudicación pública y la judicatura (no se muestra) son especialmente graves, en comparación con la corrupción administrativa relacionada con la conexión a los servicios públicos, exportaciones/importaciones o impuestos. En contraste, en África la corrupción de la adjudicación pública se distingue relativamente sobre todas las demás formas, mientras que en el Sur de Asia el alcance de la corrupción en todos sus tipos, con excepción del soborno judicial, se reporta como muy alto. Aún en países de la OECD existen diferencias relativas: la virtual ausencia de formas administrativas de soborno comparada con el reporte de la existencia de corrupción en la adjudicación y captura.

Igualmente significativa, sin embargo, es la extensión de la varianza *entre* países dentro de cada región. Por ejemplo, en la pregunta que mide el alcance del suministro de información transparente y clara al sector empresarial por parte del gobierno, la evidencia sugiere que

República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela. **OECD:** Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza, Reino Unido, Estados Unidos. Nótese por lo tanto que en algunas regiones como África y la Antigua Unión Soviética, la mayoría de los países no son cubiertos por la Encuesta de Opinión Ejecutiva (aunque los países cubiertos son particularmente grandes).

algunos países en África – tales como Sudáfrica, Namibia, Mauritius, y Botswana – se desempeñan bastante bien: Botswana, de hecho, se encuentra claramente dentro del cuartil superior de la muestra, y califica por encima de 11 países de la OECD. Luego, más específicamente en corrupción, estos cuatro países de África califican en la mitad superior en casi todas las dimensiones medidas para corrupción, y a menudo en el tercio superior y por encima de algunos países de la OECD. Por ejemplo, en términos del control de malversación de fondos públicos, Botswana de hecho está en el cuartil superior, por encima de muchos países de la OECD, mientras que en términos de la independencia de la judicatura y control de sobornos en lo judicial y para evasión de impuestos, Botswana, Mauritius, y Sudáfrica se desempeñan relativamente bien, por encima de algunos países de Europa de acuerdo con los informes de las empresas.

TENDENCIAS EN GOBERNABILIDAD A LO LARGO DEL TIEMPO: ANÁLISIS DE SERIES DE TIEMPO DE LAS ENCUESTAS DE OPINIÓN EJECUTIVAS DEL REPORTE DE COMPETITIVIDAD GLOBAL (RCG)

Es posible revisar las tendencias recientes gracias a las preguntas comunes que se han hecho en las Encuestas por varios años. Un hallazgo preocupante que surge de la comparación de los últimos cinco a seis años es que en general ha habido estancamiento – o, en algunos casos, hasta deterioro – en dimensiones claves de gobernabilidad, en contraste aparente con otras áreas importantes, donde en general se detecta una mejoría con el tiempo. Con base en las varias Encuestas del periodo 1997 – 2002, se vislumbra este estancamiento (y en muchos casos un deterioro) en gobernabilidad – ya sean sobre las tendencias de corrupción, la independencia y corrupción de la judicatura, la efectividad de las políticas antimonopolio, y el costo a los negocios que representa el crimen organizado. Algunas diferencias importantes en tendencias regionales de región a región también son evidentes: en el sur de Asia, América Latina, África y la ex-Unión Soviética, se percibe una tendencia de deterioro en la corrupción en promedio, contrastando con las otras regiones. Estas tendencias decepcionantes en gobernabilidad contrastan con las mejoras en otras dimensiones fuera del núcleo de gobernabilidad, como en la calidad general de la infraestructura, en la asimilación efectiva de nuevas tecnologías, y en la reducción de la inflación.

En términos del desempeño de la tendencia en la corrupción *dentro de* regiones, de nuevo hay diferencias sobresalientes. Por ejemplo, en África, Mauritius y Botswana presentan una tendencia de clara mejoría en el control de la corrupción, en alto contraste con países como Zimbabwe y Nigeria, y también con países como Venezuela, Guatemala, Paraguay, Rumania, Indonesia, Bangladesh y Alemania en otras regiones. En cada región existen casos de mejoría así como dimensiones de gobernabilidad en franco deterioro, señalando los límites de las inferencias que pueden hacerse con base en los promedios regionales únicamente.

Estudiar aún más la varianza intra-regional al centrarse en una región que actualmente enfrenta enormes retos socioeconómicos y financieros – América Latina – ofrece puntos para la comprensión. En promedio en la región se reporta un deterioro en el control de la corrupción. Este deterioro se inició hace un par de años, luego de unos cuantos años durante los cuales, en promedio, parecía haber una mejora incipiente en la tendencia. Pero sin embargo, estos promedios regionales ocultan una variación importante. Por ejemplo, Chile en muchas dimensiones de gobernabilidad califica en el cuartil superior de la muestra de países de la Encuesta, aún por encima de algunos países de la OECD. Hasta el año 2000, los empresarios chilenos habían estado reportando una mejora en el control de la corrupción durante varios años. Sin embargo durante los últimos dos años esta tendencia parece haberse revertido, con la mayoría de los encuestados reportando un deterioro, aunque el *nivel* de probidad en general es bastante alto todavía. Brasil, por otro lado, desde un punto de inicio más bajo en control de

la corrupción ha seguido mostrando una tendencia de mejoría durante los últimos dos años. Países como Venezuela y Paraguay muestran ambas tendencias de deterioro significativo en corrupción así como niveles actuales de probidad muy bajos, mientras Costa Rica y Uruguay muestra niveles de probidad relativamente altos, así como tendencias relativamente neutrales durante los últimos años.

¿ES REALMENTE IMPORTANTE LA CALIDAD DE GOBERNABILIDAD?

A través de los datos que emergen de los indicadores mundiales de gobernabilidad, y de las encuestas a empresas, se han llevado a cabo evaluaciones sistemáticas de los beneficios de la buena gobernabilidad a nivel mundial por varios investigadores. Estudios empíricos recientes confirman la importancia de las instituciones y de la gobernabilidad para resultados del desarrollo. Un estudio (Knack y Keefer 1997) hizo análisis de instituciones entre países utilizando varios indicadores de calidad institucional; encontraron que el ambiente institucional de la actividad económica determina, en buena parte, la capacidad de las economías emergentes para alcanzar los estándares de las economías industrializadas. Trabajo adicional ha sido desarrollado por La Porta et al. (1999); Acemoglu, Johnson, y Robinson (2001); Engelman y Sokoloff (2002); Mauro (1995) Easterly y Levine (2002); y Rodrik et al. (2002); entre otros, el cual muestra la importancia de la gobernabilidad para el crecimiento y desarrollo.

El conjunto de seis indicadores de investigación de gobernabilidad mundiales que hemos desarrollado durante los últimos años permite la evaluación sistemática de los beneficios de la buena gobernabilidad para una amplia muestra de países. Al nivel más básico, los datos inicialmente revelan una correlación muy alta entre buena gobernabilidad y resultados claves de desarrollo para varios países. Sin embargo, este es un hallazgo “débil” en términos de su aplicaciones de política, dado que tales correlaciones no dan ninguna luz sobre la dirección de la causalidad o sobre si otra (“tercera”) variable correlacionada omitida es la causa fundamental responsable de los efectos sobre los resultados de desarrollo.

En investigaciones recientes encontramos, de hecho, poca evidencia de un efecto positivo significativo resultante de ingresos más altos hacia mejor gobernabilidad, desafiando la idea de que la gobernabilidad es simplemente un bien de lujo (Kaufmann y Kraay 2002). En contraste, el análisis sugiere un *efecto causal directo grande* de mejor gobernabilidad a mejores resultados de desarrollo. En efecto, *una mejoría en el estado de derecho (o, control de la corrupción) de un desempeño relativamente pobre a uno simplemente promedio resultaría en largo plazo en un aumento estimado de cuatro veces en los ingresos per capita, una disminución en la mortalidad infantil de magnitud similar, y logros significativos en alfabetización*. Y dado que al mismo tiempo no encontramos apoyo para decir que el crecimiento en ingresos garantice mejor gobernabilidad, entonces desafiamos la idea de que la gobernabilidad es un “bien de lujo” que se adquiere automáticamente con la acumulación de riqueza –una afirmación utilizada a menudo como justificación para la complacencia o para explicar la mala gobernabilidad en un país. Por el contrario, esfuerzos concertados para mejorar la gobernabilidad y tratar la corrupción son requeridos aún durante los periodos de crecimiento robusto.

Un número de estudios al nivel de la empresa también señalan la gran importancia de variables de gobernabilidad para el crecimiento en el desarrollo del sector privado. Investigaciones profundas de este tipo utilizando el nuevo conjunto de datos de la Encuesta se encuentran en la agenda para el futuro, pero una exploración inicial de la evidencia sugiere apoyo para esta relación también. Al nivel más básico, es ilustrativo hacer un análisis simple de la última

pregunta del instrumento de la Encuesta de Opinión Ejecutiva, la cual – en lugar de preguntar por una calificación de gravedad en la respuesta de la empresa – pidió a las empresas una lista de las principales restricciones al desarrollo empresarial que enfrentaban. A las empresas se les pidió nombrar un máximo de cinco restricciones clave en orden descendiente de importancia, de una lista de catorce opciones, obligando de ese modo a las empresas a escoger entre los obstáculos más importantes para su desarrollo. En las economías emergentes después de la preocupación común (en cualquier tipo de encuesta empresarial) sobre las finanzas, el sector empresarial enfrenta en promedio su restricción más severa en la corrupción y la burocracia gubernamental no efectiva. De nuevo, existen importantes diferencias regionales, sin embargo: en el Sur de Asia, por ejemplo, las restricciones de infraestructura se nombran con una prioridad más alta que el control de la corrupción, mientras que la infraestructura constituye una restricción menor en otras regiones. Dentro de los países de la OECD hay menos variación, y hay una selección menos dicotoma de lo que constituye un obstáculo (relativo a los otros obstáculos): tasas tributarias, regulaciones laborales y tributarias, y la burocracia gubernamental.

VOZ, SUPERVISIÓN Y TRANSPARENCIA SON CLAVES – Y NO SÓLO EN EL SECTOR PÚBLICO

LA TRANSPARENCIA IMPORTA, Y FUERA DEL SECTOR PÚBLICO TAMBIÉN

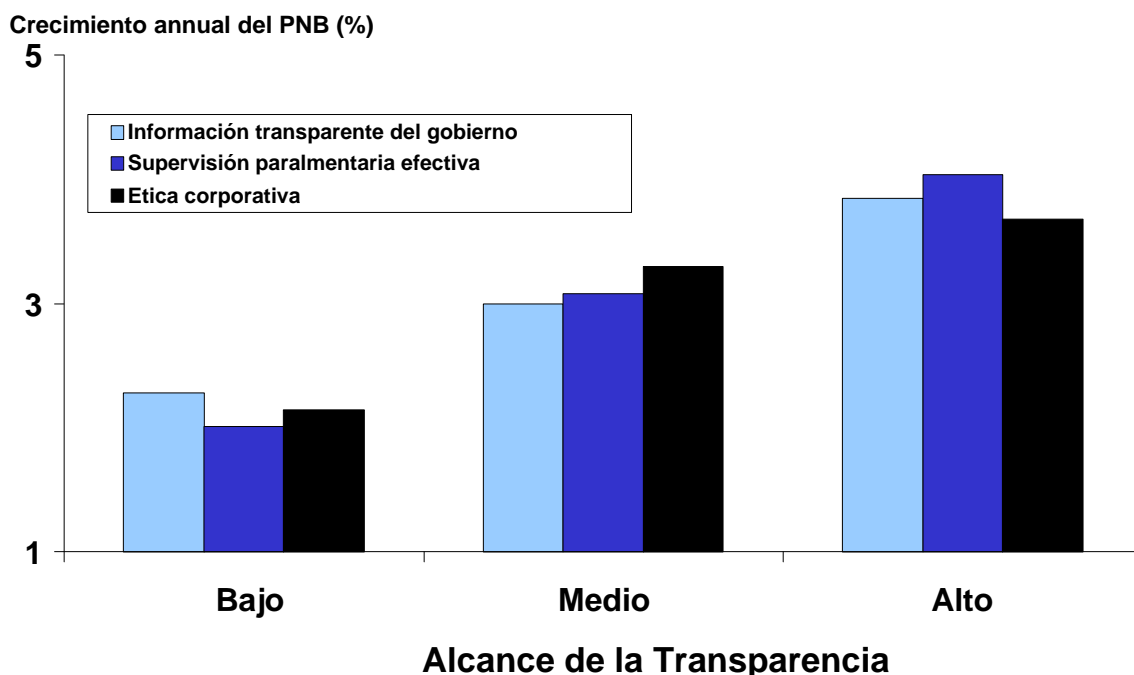
La gobernabilidad dentro del sector público tiene una importancia significativa y en muchas formas compleja, dentro del mismo, y no simplemente considerada desde el punto de vista del alcance de la corrupción, pero también desde el punto de vista de dimensiones más amplias de gobernabilidad tales como transparencia. Sin embargo, los desafíos de la transparencia afligen tanto al sector público como al privado. A menudo la inclinación ha sido hacia poner toda la carga del desafío de gobernabilidad en el sector público, y los enfoques para recolección de datos y análisis tendían a aumentar este sesgo a veces. Por lo tanto, es importante reconocer explícitamente que muchas medidas de mala gobernabilidad, como sobornos, tienden a involucrar a agentes tanto en el sector público como en el privado (en algunos casos, como soborno por prestamos bancarios, puede de hecho ser una transacción entre dos agentes del sector privado). Es más, es necesario sondear la exclusividad de cada escenario y forma de mala gobernabilidad para determinar si es el funcionario del sector público (o político) el que tiene la mayor parte del poder en una transacción (por lo tanto la transacción es similar a extorsión) o si es el agente del sector privado (en este caso, la transacción es más cercana a “captura”, como se describe en detalle más adelante). Y finalmente, es oportuno ir más allá de medidas tradicionales de soborno en el sector público, midiendo también la evaluación de la propia empresa sobre la ética corporativa dentro de su industria. De hecho, esto se hizo en la encuesta mundial de este año, con una pregunta dedicada a la ética corporativa.

No es de sorprender el que las calificaciones promedio por país basadas en las respuestas de las empresas a la Encuesta varían significativamente de país a país, y están altamente correlacionadas con medidas de gobernabilidad y corrupción del sector público. Claramente, el desafío de la ética corporativa no puede divorciarse de la gobernabilidad del sector público. La conexión se da ya sea a través de formas perversas, y a menudo ilícitas, de influencia en la formulación de políticas públicas o leyes por parte de intereses privados (como captura) o, a la inversa, a través de formas legales y competitivas de influencia (como lobbys).

La importancia de las instituciones fuera del gobierno para una buena gobernabilidad nacional también se ejemplifica en la institución legal clave, el parlamento, no solo por su papel en la formulación de leyes pero también por sus deberes de supervisión sobre el ejecutivo. En la

Encuesta de este año, las empresas también suministraron una evaluación del parlamento en sus países. Es más, también dieron una evaluación del alcance de un flujo de información transparente y efectivo del gobierno relacionado a las políticas que les afectan, otro importante mecanismo de rendición de cuentas. Como se describe en la Figura 3, en aquellos escenarios con altos niveles de transparencia, supervisión efectiva por el parlamento, y altos estándares de ética corporativa, hay una tasa más alta de crecimiento del PNB durante los últimos tres años que en países con estándares más bajos de transparencia, supervisión parlamentaria, y ética corporativa.

Figura 3: Transparencia y crecimiento del PNB



Fuentes: Crecimiento Anual del PNB para 1999–2001 fue tomado de WDI 2002; el PNB se calcula en términos PPP. Las diferentes variables de transparencia y gobernabilidad se tomaron de la Encuesta de Opinión Ejecutiva 2002.

La transparencia es sin embargo un área donde la política pública tiene una responsabilidad clave también – codo con codo al papel del sector privado. De hecho transparencia y gobernabilidad, aunque son conceptos separados, están ligados. Es apropiado en este contexto definir el a menudo vago concepto de transparencia, el cual se refiere a las características clave de un flujo efectivo de información – a saber acceso; oportunidad; relevancia; y calidad de la información económica, social y política – accesible a todas las partes interesadas relevantes. Por lo tanto se trata del uso de prestamos de inversionistas privados y solvencia de los prestatarios; cuentas auditadas apropiadamente para instituciones clave gubernamentales, privadas y multinacionales; el proceso presupuestario y datos del gobierno; estadísticas monetarias y de la economía real del banco central y aprovisionamiento de servicios gubernamentales; revelación de finanzas políticas y de campaña y récord de votación de los parlamentarios; y la supervisión efectiva del papel del parlamento, los medios, y

la ciudadanía en las cuentas presupuestales públicas – así como las actividades de instituciones internacionales e inversionistas externos. Por el contrario, una falta de transparencia ocurre cuando un agente – ya sea un ministro de gobierno, una institución pública, una corporación, o un banco – deliberadamente impide el acceso a o falsea información o no logra asegurar que la información suministrada es oportuna, relevante, o de calidad adecuada.

Por lo tanto, *acceso* (incluir lo oportuno y ausencia de discriminación), *exhaustividad* (asegurar la inclusión de elementos claves, elementos presupuestarios y financieros autónomos), *relevancia* (evitar recargo de información superflua), *calidad*, y *confiabilidad* son atributos clave, los cuales juntos ayudan en la formulación de políticas y proveen confianza en el mercado a los inversionistas. Sin embargo los mercados por sí mismos rara vez inducen niveles socialmente deseados de transparencia, en parte porque pueden existir beneficios de la no revelación. Más aún, alguna información clave relacionada con la transparencia – como estadísticas económicas y financieras para toda la economía – puede surgir únicamente de instituciones gubernamentales. Por lo tanto, el gobierno tiene un rol en la promoción de un flujo transparente de información relevante desde sus instituciones, y, como se sugiere por los resultados ilustrados en la Figura 5, la transparencia y efectividad de tales flujos de información es importante.

De modo similar – y fuertemente ilustrado por los recientes escándalos corporativos que afectan a unos cuantos enormes conglomerados en los Estados Unidos – en el contexto de medidas para mejorar la ética corporativa y transparencia, es importante tratar en profundidad los desafíos de gobernabilidad corporativa y responsabilidad corporativa en general, y los problemas de auditoría efectiva y contabilidad en particular. Una nueva variable que mide la efectividad de los estándares de auditoría y contabilidad fue por lo tanto incluida en la encuesta de este año, junto a preguntas sobre gobernabilidad corporativa, lo que permite mayor investigación sobre estos temas (ver discusión más adelante). Los datos sugieren una correlación relativamente alta entre la efectividad de los estándares de auditoría del país y el desarrollo económico también (no se muestra en la Figura 5). En un contexto más amplio de transparencia, la evidencia también sugiere que en muchos países de la OECD (incluyendo los Estados Unidos) y en otros lugares se enfrenta un reto en la forma en que el financiamiento político por parte de las empresas afecta directamente los resultados de políticas, un tema que amerita análisis profundo por separado en el futuro cercano.

MÁS ALLÁ DE LA CORRUPCIÓN BUROCRÁTICA: ENFRENTANDO EL RETO DE CAPTURA DEL ESTADO

En la arena de la anticorrupción, el centrarse en formas “menores” de sobornos administrativos está dando su lugar a la necesidad de tratar explícitamente los retos altamente costosos de “mayores” formas de corrupción, tales como la tendencia de algunas empresas y conglomerados élite a afectar ilícitamente la formación de leyes estatales, políticas, y regulaciones, a los que nos referimos como *captura del estado*.⁷ Hasta hace poco, sin embargo, estas formas más políticas y “mayores” de corrupción no se consideraban sujetas a medición. Hemos desafiado este principio en encuestas recientes, las cuales condujeron a investigaciones empíricas que señalan el alcance de la captura del estado por algunas empresas de élite (incluyendo algunas con intereses foráneos) en países en transición seleccionados y en América Latina, y sus substanciales costos y consecuencias socioeconómicas. Por primera vez, la Encuesta de este año también incluyó medidas de captura del estado, la cual fue ilustrada al desagregar varios tipos de corrupción en la Figura 2.

⁷ Véase Hellman, Jones, y Kaufmann, <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/seizestate.htm>.

De la evidencia de esta Encuesta que cubre todas las regiones, resulta claro que hay muchos países en casi todo el mundo donde está presente el reto de la captura del estado – mientras hay otros países donde no es tanto. Tal varianza sugiere la necesidad de sondear más sobre los determinantes y consecuencias de la captura del estado en la próxima fase de investigación, con base en este conjunto de datos para 80 países.

La preponderancia de la captura del estado por parte de poderosos conglomerados (incluyendo algunas transnacionales) saca a relucir cuatro corolarios que desafían los puntos de vista ortodoxos acerca de como hemos tendido a considerar la gobernabilidad y el clima de inversión. Primero, el alcance de la captura por agentes privados pone de relevancia la importancia de replantear el enfoque tradicional para evaluar el ambiente de negocios y el clima de inversión. Este enfoque ha sido predicado con base en la noción de que el gobierno provee este “clima” al sector empresarial pasivo. El sector público se ha considerado como el “creador” del ambiente empresarial, mientras que al sector privado se le considera como el “tomador”. La realidad resulta ser más compleja, con conglomerados y élites poderosas (incluyendo algunas multinacionales) jugando un papel importante en la formación de las reglas del juego para el ambiente de negocios. Segundo, la existencia de captura del estado constituye una manifestación extrema (aunque realista en muchos escenarios) de la importancia de entender el nexo entre la gobernabilidad de los sectores público y privado, y como consecuencia requiere replantear la recomendación tradicional de controlar la corrupción como si fuera únicamente un problema dentro de la burocracia.

Tercero, en términos de enfocarse en las causas de mala gobernabilidad, la captura del estado implica que la corrupción no siempre es simplemente un síntoma de factores más fundamentales; en cambio, las mismas fuerzas políticas y económicas asociadas con la captura juegan un papel capital en la formación de políticas y resultados de economía política. Cuarto, la preponderancia de la captura del estado en muchos escenarios implica que se necesitará un mayor énfasis para entender y evaluar empíricamente la institución clave de “influencia” que existe en todas partes y desafía la interpretación simplista de la mano invisible de Adam Smith (de hecho, mientras que no es ampliamente reconocida, él entendió bastante bien el papel clave que la influencia y tendencias monopolísticas de algunas empresas juegan en la economía de mercado).

IMPLICACIONES DEL NEXO DE GOBERNABILIDAD ENTRE LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO

En efecto, donde la captura del estado es preponderante, necesitamos replantear las estrategias para tratar la mala gobernabilidad. En lugar de enfocarnos en cambios en las estructuras burocráticas internas y en reglas y regulaciones organizacionales, la implicación de este trabajo señala de nuevo la necesidad de enfocarse en medidas de rendición de cuentas externa más amplias, donde los mecanismos de voz y transparencia figuren prominentemente – incluyendo revelación de votos parlamentarios, declaración de activos, encuestas transparentes, y estándares más altos para los medios (incluyendo periodismo investigativo e independencia de los medios). Más aún, es importante tener una comprensión mejorada de la institución de “influencia”: los incentivos económicos y políticos que afectan el proceso legal, regulatorio y de formulación de políticas. Las burocracias, funcionarios públicos superiores, y el liderazgo político no operan en un vacío pero más bien se ven influenciados por fuerzas diversas de fuera del sector público. Y se requiere centrarse más en el trabajo con segmentos competitivos del sector privado (asociaciones de negocios para comerciantes/exportadores o empresas medianas, por ejemplo).

La necesidad de enfocarse cada vez más en estos temas se debe en parte a la creciente evidencia de que el trasplante directo de “plantillas” de la OECD para rendición de cuentas *internas* del gobierno a las economías emergentes no ha dado los mejores resultados. De manera similar, crear nuevas agencias públicas para tratar desafíos de gobernabilidad (tales como nuevas agencias o comisiones anticorrupción) ha fallado a menudo. Por lo tanto, el reto es animar al péndulo a moverse hacia mecanismos de rendición de cuentas *externos*, con nuevos enfoques participativos, que provean mecanismos de voz y retroalimentación a las partes interesadas fuera del ejecutivo – complementando las áreas prioritarias clave de fortalecimiento institucional dentro del gobierno (véase también el Recuadro 2 más adelante).

La evidencia de los diagnósticos de gobernabilidad por país señala cuán importantes son los mecanismos de retroalimentación de los usuarios de servicios públicos, junto con herramientas de transparencia, en contraste con las tradicionales medidas de formulación de reglas internas (ver Recuadro 2). En este contexto, centrarse más en supervisión parlamentaria, de ONGs y ciudadana es crucial, como lo es el uso transparente de nuevas herramientas como tarjetas de reporte de ciudadanos: diagnósticos basados en reportes de encuestas a funcionarios públicos, usuarios de servicios públicos, y empresas; y herramientas para rastrear los gastos públicos en detalle. En varios escenarios, tal como América Latina, estas son apoyadas por aplicaciones innovadoras basadas en la web – como en adjudicación, recolección de impuestos, y el presupuesto, así como en la difusión de datos comparativos sobre indicadores de gobernabilidad. Una adopción total del papel de la juventud (y líderes del futuro) en estos enfoques de acción colectiva es también necesaria. Finalmente, en aquellos lugares donde no hayan sido capturados por los intereses creados del estado monopolístico o de la élite, los medios pueden jugar un papel clave en las reformas pro-transparencia del gobierno.

Recuadro 1: Diagnósticos de gobernabilidad por país para programas de acción y transparencia

La recolección, análisis, y diseminación de datos de gobernabilidad y corrupción para varios países– así como los diagnósticos profundos por país de Gobernabilidad y Anticorrupción (GAC) apoyados en muchos países por el Banco Mundial (en asociación con agencias bilaterales y ONGs) – están alterando el diálogo sobre políticas de gobernabilidad y corrupción y otorgando poder a los reformistas en el gobierno y la sociedad civil así como los segmentos competitivos del sector privado a través de la acción colectiva. Estas herramientas de autodiagnóstico profundo son adaptadas a las necesidades de cada país que opta por someterse a tal evaluación transparente de gobernabilidad, e implementadas por instituciones locales. El primer conjunto de encuestas de diagnóstico profundo de gobernabilidad y corrupción para funcionarios públicos, empresas y ciudadanos a nivel de país fueron llevadas a cabo en Europa del este. Más recientemente estas encuestas se han hecho en países en las otras regiones emergentes. El análisis de las conexiones entre varias variables institucionales ha ampliado significativamente la comprensión de la corrupción y sus causas, particularmente en sus raíces políticas y de gobernabilidad.

Estas encuestas por país le preguntan a los *ciudadanos* (usuarios de suministro de servicios), *empresas* y *funcionarios públicos* preguntas detalladas sobre tipos, manifestaciones, extensión, costos y beneficios privados de la mala gobernabilidad y corrupción. Los encuestados reportan sobre transparencia presupuestaria y malversación de fondos públicos; robo de propiedad estatal; sobornos para acortar el tiempo de proceso; sobornos en adjudicación, banca, y captura del estado, así como muchas más dimensiones de gobernabilidad tales como el funcionamiento de sistemas basados en el mérito dentro del sector público y la calidad y el acceso a servicios públicos por parte del sector empresarial y la ciudadanía. Estadísticas detalladas recolectadas sobre la calidad y el acceso a servicios públicos y sobre las diferentes dimensiones de gobernabilidad y corrupción, pueden utilizarse para dar prioridad a las reformas en el país.* Las prioridades de reforma que se identifican al utilizar tales resultados de diagnóstico tienden a variar significativamente de país a país, reforzando la importancia del conocimiento localizado. Aumentar el énfasis en los factores de rendición de cuentas externos en estas encuestas de diagnóstico profundas que cubren varias instituciones dentro de un país permite la exploración de la importancia relativa de muchos factores diferentes para mejorar la gobernabilidad dentro de un país – tales como transparencia, mecanismos de retroalimentación, y reformas de incentivos para mejorar la prevención. . (ver Kaufmann, Mehrez, y Gurgur 2002).

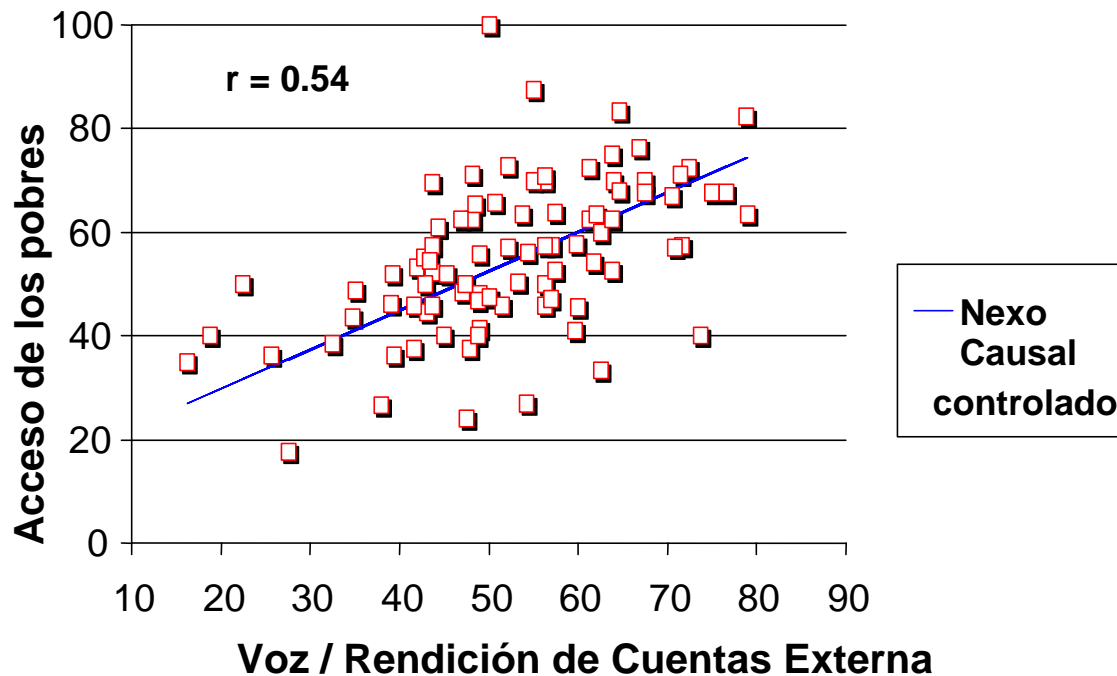
De hecho, varios de tales diagnósticos por país muestran la importancia de voz, rendición de cuentas externa, y mecanismos de retroalimentación dados a la ciudadanía para proveer supervisión de las instituciones públicas, tal como se ilustra en la Figura A del Recuadro 2, la cual está basada en una entrevista profunda a funcionarios públicos de Bolivia. Se encontraron resultados similares, de hecho, en términos de la importancia de mecanismos de transparencia y la despolitización de agencias como determinantes de buen desempeño en gobernabilidad para sus instituciones públicas, en contraste con la promulgación de leyes, autonomía por decreto, o, a menudo, simplemente centrarse en los niveles de salario por sí solos. **

* Cuando los resultados empíricos de encuestas tales como la Encuesta o diagnósticos GAC se presentan en talleres para formuladores de políticas, miembros de la comunidad de negocios, y la sociedad civil, el debate cambia de acusaciones vagas o personalizadas a uno centrado en evidencia empírica y debilidades sistémicas.

** Para detalles sobre estos instrumentos de diagnóstico de Gobernabilidad visite <http://www.worldbank.org/wbi/governance/tools.htm>

(continúa)

Recuadro 1 Figura A: Rendición de cuentas externa/retroalimentación mejoran el acceso de los pobres a servicios públicos (Bolivia diagnóstico GAC)



Fuente: Basado en Kaufmann, Mehrez y Gurgur (2002). La muestra de instituciones incluye 44 agencias nacionales, departamentales, y municipales que proveen servicios a los pobres. Cada punto representa una institución.

EL RETO A LAS REFORMAS LEGALES Y JUDICIALES TRADICIONALES

En el contexto de ir más allá del enfoque tradicional de la corrupción burocrática y del sector público, también será importante replantear la ortodoxia sobre reformas legales y judiciales. Aunque programas de donación que apoyan los tradicionales, y en su mayoría poco exitosos proyectos de asistencia técnica del pasado aún no han sido totalmente abandonados, un movimiento saludable alejado del apoyo limitado para equipo (hardware), tours de estudio, entrenamiento tradicional, enfoque a mejoras marginales en reducidos asuntos organizacionales tales como manejo de carga de casos, y por el estilo está empezando a suceder – aunque sea lentamente. En la siguiente fase será importante enfrentar la enorme diferencia en la naturaleza, desempeño, y vulnerabilidad de las instituciones legales y judiciales en los países emergentes. Estas amplias diferencias tienen importantes implicaciones estratégicas y prácticas.

Considere dos países en fases similares de desarrollo, que califiquen similarmente en gobernabilidad en lo agregado: en un país el parlamento puede ser relativamente efectivo comparado con otras instituciones, y la judicatura puede ser corrupta; en el segundo país puede ser a la inversa. La principal razón para la disfunción puede variar también: en un país puede ser el resultado de captura por parte de fuerzas económicas de élite; en el otro, el

culpable puede ser la ausencia de independencia política del ejecutivo. Dependiendo del diagnóstico de las particularidades del país, programas tradicionales de reforma legal o judicial podrían no funcionar. Financiar proyectos judiciales tradicionales que proveen entrenamiento, equipo, consejo organizacional, convocan una conferencia internacional, y proveen asistencia técnica para asuntos superficiales como manejo de carga de casos dentro de la estructura existente, probablemente fracasarán al afianzar el régimen con mala gobernabilidad existente e intereses creados (o redes relacionadas de corrupción) en casos donde los jueces son nombrados sobre bases apartadas de consideraciones basadas en el mérito y/o sujetos a captura económica.

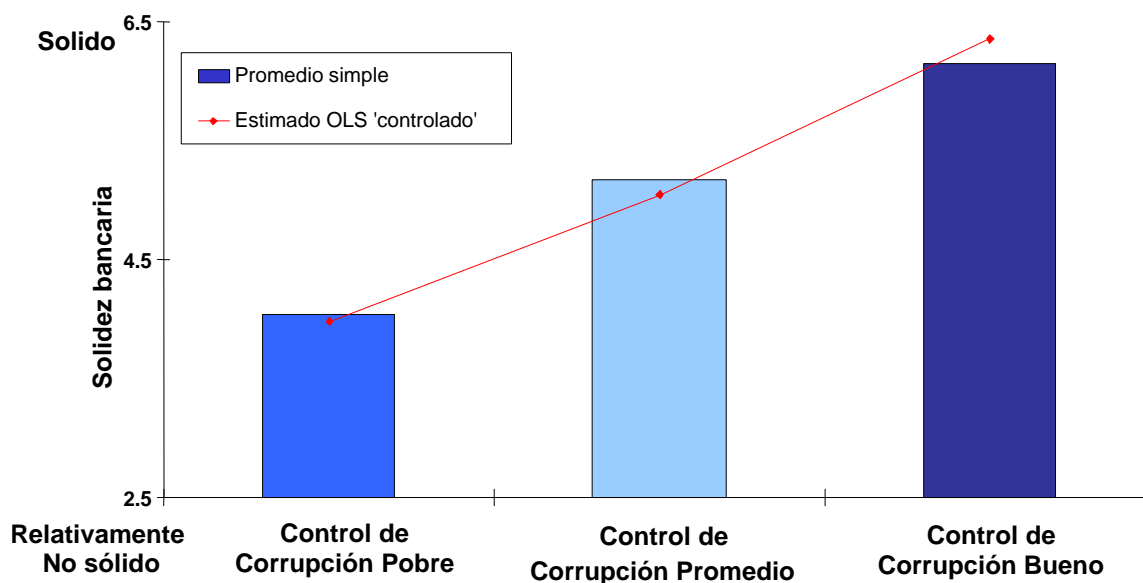
Crudamente, en varios países, una judicatura y/o institución legal de pobre desempeño es probablemente mal gobernada en formas que a menudo incluyen la compra de las posiciones de nombramiento (ya sea en la legislatura o judicatura). Estos beneficios pueden subsecuentemente verse reflejados en la “privatización” de la formulación de leyes y decisiones judiciales. Donde esto prevalece, las instituciones legales y judiciales se convierten en una parte importante del problema más amplio de gobernabilidad en lugar de un posible punto de entrada para su solución, por lo menos en el corto plazo. Por lo tanto, se requieren enfoques más audaces para encontrar áreas para progreso concreto – incluyendo la selección de puntos de entrada para las reformas en instituciones fuera de la judicatura o arena legal. Esto podría incluir instituciones presupuestarias, regulación dentro de la administración (en algunos escenarios), desarrollo de los sectores financiero y empresarial competitivo (incluyendo mercado de capitales), cortes internacionales, y ONGs especializadas. Se podría esperar que estas apliquen presión para una remodelación de instituciones legales o judiciales disfuncionales. De manera similar, la adaptación a la realidad de los países emergentes de mecanismos de Resolución Alternativa de Disputas (RAD) amerita mucha mayor consideración. De forma importante en este contexto, así como más ampliamente como un incentivo clave para mejor gobernabilidad y marco institucional del estado de derecho, figura también el uso efectivo pro-gobernabilidad del marco de admisión a la UE para candidatos potenciales de expansión, así como otros criterios de membresía en otros grupos de cooperación regional o entre países (OMC, TLC/ALCA, etc.).

LA GOBERNABILIDAD FINANCIERA IMPORTA PARA LA GOBERNABILIDAD PÚBLICA Y VICEVERSA

El reconocimiento de que la mala gobernabilidad y la corrupción eran retos mayores para el sector financiero llegó tardíamente, en el periodo subsiguiente a la crisis financiera, en Asia, Rusia y América Latina. De la investigación en escenarios de transición discutida anteriormente, aprendemos que el sector financiero ha estado de hecho significativamente involucrado en la captura del estado, con consecuencias nefastas para la gobernabilidad nacional en general. Por el contrario, donde existe gobernabilidad pública pobre, la solidez del sector financiero se ve afectada. Con base en la evidencia de la Encuesta de este año así como los indicadores mundiales de gobernabilidad, exploramos la relación entre formas diferentes de mala gobernabilidad pública, por un lado, y la salud del sector financiero, por el otro. La Figura 6 muestra la clara conexión entre el alcance de la corrupción nacional y la solidez del sistema bancario. Una conexión muy significativa aparece aún después de controlar para otros factores. Es más, la evidencia sugiere que ciertas formas de corrupción de alto nivel, tales como captura del estado, pueden tener un efecto adicional adverso en la salud del sector financiero. Por lo tanto, la participación de las instituciones financieras clave de un país (con el liderazgo del banco central del país y los bancos comerciales más grandes) en la mejora general de la gobernabilidad es imperativa en los países que son vulnerables en este contexto.

La importancia de sondear la mala gobernabilidad en finanzas dentro de un marco de referencia más amplio (del que sería apropiado si se enfocase de forma limitada dentro del sector financiero) se ilustra en el desafío del lavado de dinero, el cual ha tendido a ser visto en términos más bien limitados. En efecto, durante el año pasado ha habido un enfoque creciente sobre el problema de lavado de dinero, pero el enfoque ha sido en el lavado a través del sector bancario y en pautas y regulaciones específicas dentro de ese sector.

Figura 4 : Solidez bancaria versus control de la corrupción



Fuentes: Encuesta de Opinión Ejecutiva (2002); Indicadores Mundiales de Investigación en Gobernabilidad, <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2001.htm>. La muestra de 80 países ha sido dividida en tres tercios de acuerdo a su calificación en Control de la Corrupción. Las tres columnas por lo tanto representan las calificaciones promedio para Solidez Bancaria dentro de cada tercio. La línea ajustada representa en cambio el valor previsto de Solidez Bancaria al controlar para los efectos de PNB per capita y Calidad Regulatoria a través de un procedimiento de estimación de regresión de cuadrados menores ordinarios (CMO). Cada valor ajustado se calcula como la suma de la constante estimada más el valor de Control de la Corrupción dentro de cada tercio.

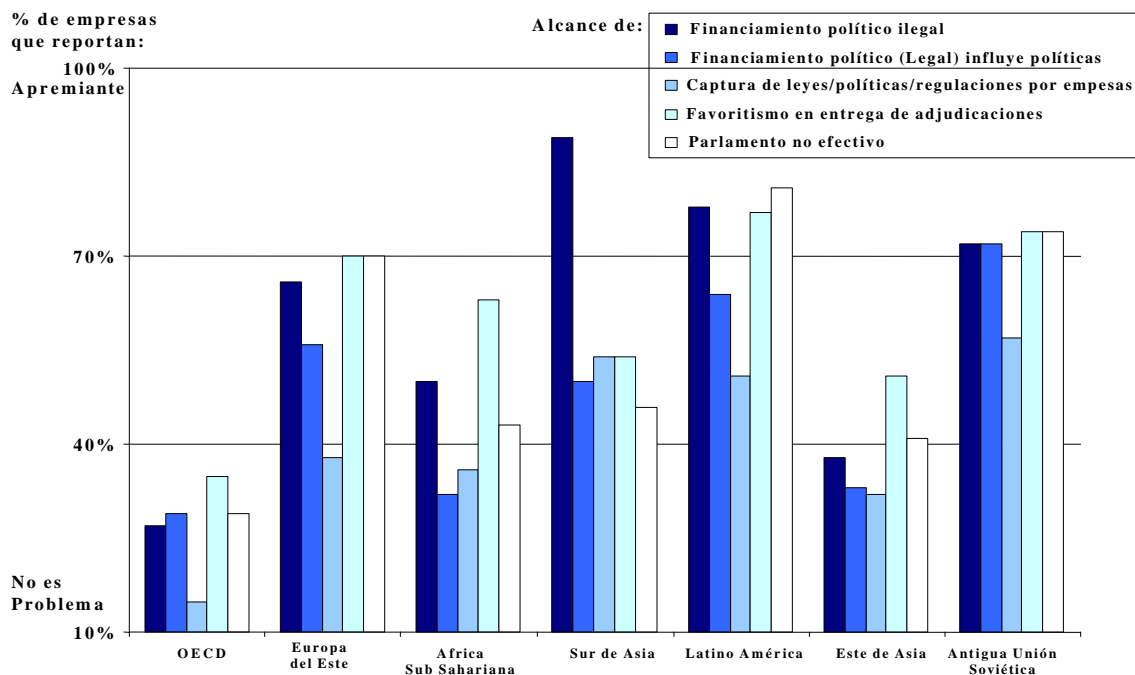
LA POLÍTICA ES DE SUMA IMPORTANCIA

Uno de los temas más difíciles en el campo de gobernabilidad es la comprensión imperfecta de como la política afecta la gobernabilidad y resultados de desarrollo. En parte esto proviene de una multitud de posibles factores y alta varianza entre países en términos de cuales factores pueden ser más importantes. Otra razón son los enfoques aislados tomados por diferentes campos académicos (p.ej. economía vs. ciencias políticas), así como la reticencia general (con excepciones notables, sin embargo) a recolectar evidencia empírica y proveer análisis cuantificable sobre estas áreas espinosas. Una exploración empírica inicial de las conexiones entre algunas variables políticas, de gobernabilidad y corrupción ha sido posible a través de los indicadores mundiales de investigación en gobernabilidad discutidos en secciones anteriores de este documento.

Es más, mientras que en esta amplia obra no intentamos hacerle justicia completa a la importancia de este tema, la necesidad de fomentar una exploración empírica profunda que tome una perspectiva más multi (e inter) disciplinaria también es sugerido por la evidencia de la Encuesta a empresas, como lo muestra la Figura 5 a continuación. Observamos que de acuerdo a los reportes de las empresas encuestadas, mientras que existen diferencias entre regiones en términos de la preponderancia de retos importantes en financiamiento político (y hasta que punto esto influye las políticas), hay un importante asunto general de gobernabilidad; de manera similar en lo que se refiere a la efectividad reportada para los parlamentos, la compra ilícita (captura) por parte de empresas élite de regulaciones, políticas o leyes, y el favoritismo con el cual se conceden contratos de adjudicación pública a intereses influyentes (vs. un campo de juego nivelado) en muchos escenarios.

Esto, a su vez, sugiere que la mala gobernabilidad y corrupción no pueden ser siempre consideradas como un *síntoma* de fuerzas políticas más fundamentales, pero en cambio puede que no sea extraño en algunos escenarios descubrir que algunas formas de corrupción y mala gobernabilidad a su vez influyen a las fuerzas políticas y resultados – como en el caso de captura y financiamiento político ilícito. Bajo estas circunstancias, cualquier análisis sobre la noción estática de “voluntad política” en un país necesita investigar mucho más sobre las fuerzas complejas que forman y pueden afectar esa voluntad política – en lugar de ser una evaluación mecanicista de si el liderazgo político está comprometido con el cambio. El liderazgo político en muchas circunstancias se ve fuertemente influido (o más) por intereses externos muy poderosos. Mayor investigación operacional en el futuro sobre los temas de instituciones de influencia, captura, y la naturaleza del financiamiento político, y sus nexos con la gobernabilidad, puede ser justificada.

Figura 5: Importancia política para Gobernabilidad (Fuente: EOS 2002)



UN MARCO DE RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL PARA LA ACCIÓN COLECTIVA

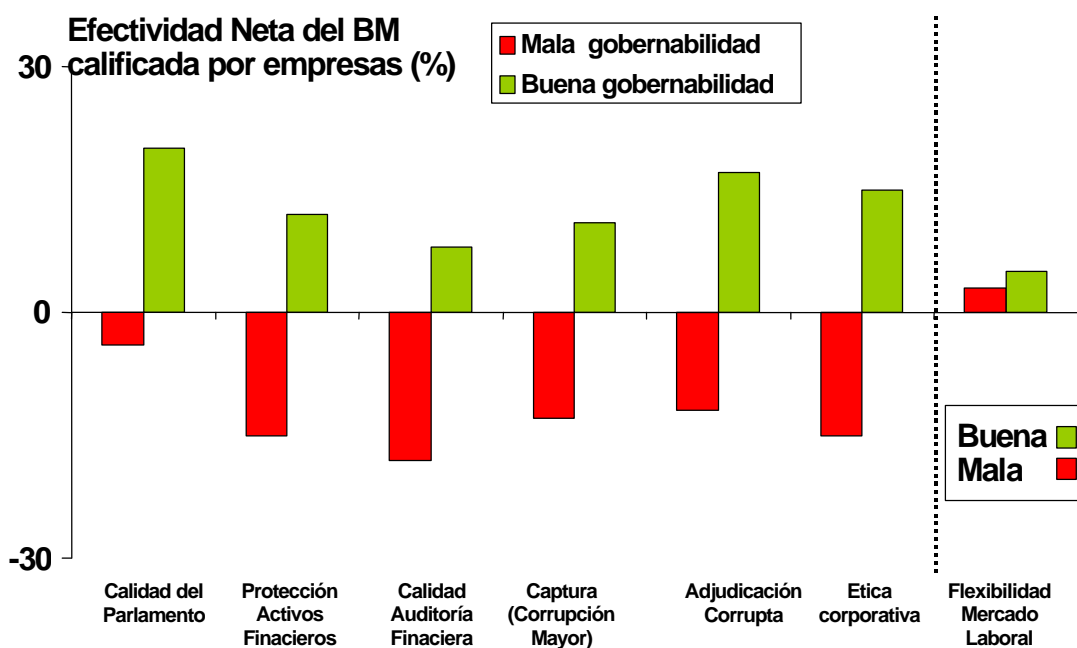
Los resultados de la investigación sobre captura del estado y formas relacionadas de influencia excesiva subrayan el hecho de que enfocarse limitadamente en mala gobernabilidad dentro del sector público doméstico no es suficiente. En cambio, comprender la compleja interrelación entre gobernabilidad del sector público y privado y dentro de ella, la “institución” de influencia y captura por intereses de élite, es cada vez más importante. Y resulta claro que escudriñar solo las estrategias de poderosos conglomerados *domésticos* tampoco es suficiente. La evidencia sugiere que muchos inversionistas directos extranjeros (IDE) y corporaciones multinacionales (CMNs) todavía se dedican al soborno transnacional hoy en día, a pesar de la reciente adopción de la convención anti-soborno de la OECD, y a pesar de que Estados Unidos promulgó legislación durante los años setenta (en el Acto de Prácticas Foráneas Corruptas [FCPA por sus siglas en inglés]). Se necesitan incentivos adicionales para mejorar el desempeño de las CMNs en sus estrategias corporativas de forma que promuevan la buena gobernabilidad en economías emergentes, así como trabajar con aquellas CMNs que actualmente están estableciendo códigos ejemplares de ética corporativa.

En este contexto, también es de suma importancia enfrentar los retos dentro de la OECD y UE con respecto a prácticas mejoradas de gobernabilidad y anticorrupción (véase por ejemplo el reciente reporte de la corte de Auditores de la UE sobre los subsidios de ley fraudulentos entre otras cosas), y también tratar la relativamente baja prioridad dada por la mayoría en el G-7 al tratamiento global de temas de gobernabilidad. Y no debemos esquivar nuestras propias responsabilidades dentro de la comunidad de IFIs, las cuales incluyen implementación continua de una política de cero tolerancia a la corrupción dentro de organizaciones internacionales, implementación adicional de estrategias y prácticas para reducir al mínimo la corrupción en proyectos financiados por donantes (p.ej. el Banco Mundial ahora prohíbe públicamente hacer ofertas a empresas encontradas culpables de corrupción), apoyar a las economías emergentes para mejorar la gobernabilidad y tratar la corrupción, y aprender de las lecciones de la experiencia y estar bien informados sobre las diferentes vulnerabilidades que enfrentan diferentes países. Esto significa que el extraer lecciones de los errores, fracasos y logros – así como desafiar la ortodoxia cuando la evidencia así lo amerita – debe ser alentado. Hemos aprendido, por ejemplo, que los enfoques de creación de capacidad del pasado apoyados por la comunidad internacional bilateral y multilateral no han funcionado bien, en gran parte debido al limitado énfasis en enfoques organizacionales, de “equipo”, y basados en reglas internas, sin el enfoque apropiado en dimensiones claves de gobernabilidad.

También se necesita hacer énfasis adicional en la conexión entre gobernabilidad y desarrollo del sector de negocios. El sector privado entrevistado en la Encuesta de este año ofrece un mensaje claro sobre la importancia de la gobernabilidad en general: tal y como hemos visto en la evidencia presentada hasta ahora, pues la gobernabilidad empresarial es un componente integral del clima de inversión. Más específicamente, el sector empresarial parece atribuir la responsabilidad a las IFIs por la calidad del ambiente de gobernabilidad. La Encuesta pidió a las empresas que evaluaran la efectividad de las IFIs en la promoción del desarrollo del sector privado (y alivio de la pobreza), a través de preguntas específicas. En promedio, las empresas en economías emergentes no evaluaron muy bien el desempeño de las IFIs en sus países en el apoyo al desarrollo del sector privado (o alivio de la pobreza). El sector empresarial en los mercados emergentes en promedio no evalúa la efectividad de las IFIs más alta de lo que evalúan a sus instituciones domésticas – y en algunos casos por debajo.

De manera importante, las empresas parecen sugerir que la gobernabilidad importa significativamente en este contexto. Un análisis de la varianza substancial en los resultados de la evaluación por parte de las empresas del desempeño de las IFIs sugiere que la calidad de la gobernabilidad doméstica juega un papel determinante en que tan efectivo sea el desempeño de IFIs reportado por la empresa. En economías emergentes, donde la calidad de la gobernabilidad de los sectores públicos y privados obtiene bajas calificaciones, la IFI no se percibe como que esté cumpliendo su papel en la promoción de un ambiente que conduzca al desarrollo del sector privado: lo contrario es el caso donde hay mejor gobernabilidad. Esto se ilustra en las Figura 7 (para el Banco Mundial; los resultados son similares para el FMI y para los Bancos de Desarrollo Regionales) en promover el desarrollo del sector privado (y tratar con la pobreza). Observamos en la Figura 7 que, dependiendo de la calidad de varias variables de gobernabilidad – tales como captura, corrupción, protección de activos, ética corporativa, auditoría y calidad del parlamento – existe una gran diferencia en la clasificación neta de efectividad de las empresas (calculada como la diferencia porcentual entre empresas en un país calificando a las IFIs como efectivas menos aquellas calificándolas como no efectivas). Esto se contrasta con una variable ilustrativa de “no gobernabilidad”, a saber flexibilidad del mercado laboral: ya sea que las políticas en tales dimensiones se califiquen altas o no están asociadas con que tan bien califican la efectividad de las IFIs. Más aún, la evidencia también sugiere que ya sea que las IFIs estén prestando al país o no y el volumen de tales prestamos es mucho menos importante en la evaluación por parte de las empresas de la IFI que la calidad del ambiente de gobernabilidad en sus países.

Figura 7: La empresas evalúan la efectividad del Banco Mundial en DSP: Gobernabilidad importa (Encuesta, Muestra Economías emergentes)



Fuente: Encuesta de Opinión Ejecutiva 2002.

CONCLUSIONES E IMPLICACIONES

Implícitamente, en este documento hemos desafiado nueve principios presentados como convencionalismos en la sección introductoria. Hemos sugerido en cambio que: (1) corrupción y mala gobernabilidad son conceptos más bien separados, aunque estén relacionados, y que el enfoque de gobernabilidad requerido es mucho más amplio; (2) tratar la mala gobernabilidad requiere enfoques diferentes en escenarios diferentes; (3) los conceptos claves en este campo están hoy en día sujetos a definiciones y mediciones mejoradas, lo que permite un análisis más riguroso; (4) para obtener progreso concreto, puede ser importante alejarse de un enfoque excesivo en la administración tradicional del sector público y medidas legales-judiciales ortodoxas (5) en general, la evidencia no sugiere progreso constante en gobernabilidad recientemente; (6) para tratar con la corrupción, se necesita centrarse mucho más en el desafío de la captura del estado y formas relacionadas de influencia ilícita y financiamiento político; (7) corrupción y mala gobernabilidad, más que simplemente un síntoma de fuerzas políticas más fundamentales, juegan un papel importante en la formación de las fuerzas políticas; (8) la formación del clima de inversión no está solamente en las manos del sector público, y las políticas que importan más para el clima de inversión están dentro del ámbito de la gobernabilidad, y, (9) es fundamental integrar corrupción y gobernabilidad dentro de un amplio enfoque multisectorial, entendiendo los nexos complejos entre gobernabilidad y resultados en los varios sectores (en lugar de considerarlo como un tema “silo”)

Mientras nos disponemos a desafiar alguna sabiduría recibida como se sugiere anteriormente, este trabajo también intenta ir más allá. La riqueza de encuestas tales como la Encuesta de Opinión Ejecutiva, unida con la naturaleza preliminar del análisis de un amplio número de dimensiones presentadas en este capítulo tomadas de recientes encuestas similares, presenta un argumento para la investigación profunda adicional en los temas presentados en este capítulo. De hecho, algo de lo que hemos presentado aquí debe ser visto como investigación en progreso, y estos resultados no deben ser sobre interpretados. Sin embargo, al extraer del análisis del conjunto de datos de la Encuesta, complementado con otros indicadores empíricos mundiales, desafiamos a la ortodoxia en gobernabilidad. Esto específicamente en el caso de la sabiduría recibida con respecto a la administración convencional del sector público y enfoques legales-judiciales, los cuales han ampliamente ignorado la importancia de la interconexión clave entre los sectores público y privado en la formación del ambiente de negocios, gobernabilidad y economía política.

La consecuencia de este nuevo enfoque es que se necesita centrarse mucho más en estrategias que incluyan mecanismos efectivos de rendición de cuentas externa, transparencia, incentivos, y prevención para mejorar la gobernabilidad. En particular, en la próxima fase se requiere énfasis especial en las siguientes áreas:

- Se necesita *conocimiento e información transparente* – incluyendo datos rigurosos, diagnóstico y evaluación y análisis empírico, y mejores estándares de revelación y acceso para datos financieros, presupuéstales y relacionados – así como aumentar la adopción de herramientas de e*gobernabilidad (aplicaciones basadas en la web para mejorar la gobernabilidad y aumentar la transparencia tales como e*adjudicación y e*datos), revelación transparente de votos parlamentarios y activos de funcionarios públicos, etc.

- Una comprensión apropiada de las fuerzas *políticas* que afectan la formulación de políticas y, de forma relacionada, el conjunto de *incentivos* institucionales requeridos para progresar. Esto debe incluir meritocracia dentro de las instituciones, mecanismos de evaluación y revelación transparentes, reformas comprensivas del servicio civil (o una remodelación completa en algunos casos), y mecanismos de rendición de cuentas externa muy mejorados – enfocados a mejor prevención.
- Se debe emprender *acción colectiva*, a través de un enfoque sistemático participativo y creador de consenso, que involucre a todas las partes interesadas clave de la sociedad – el poder ejecutivo, el poder legislativo, la sociedad civil, y el sector privado competitivo.
- *El liderazgo político* debe fortalecerse a través de mecanismos diseñados para inculcar y premiar la integridad, *entre otras cosas* a través de voz y controles y balances externos, incentivos pro transparencia, y medidas adoptadas para tratar con los nexos perversos y redes entre algunos conglomerados y algunos políticos corruptos.
- *Influencia y captura* deben ser tratadas – integrando al análisis y recomendaciones la economía política de la mala gobernabilidad y corrupción, con un entendimiento más profundo de la influencia de las fuerzas de élite, mecanismos de financiamiento político no debidos, el papel de las multinacionales y de la élite doméstica, y los principales agentes de captura, y diseñar enfoques concretos para moverse a un campo de juego de “trafico de influencias” más nivelado.
- *La mala gobernabilidad en finanzas* debe ser tratada, con enfoque adicional en los retos de gobernabilidad, captura regulatoria, y corrupción en sectores donde hasta hace poco estos temas no se reconocían, tales como el sector financiero. En este contexto, un contexto más amplio de gobernabilidad para analizar y actuar sobre el lavado de dinero puede ser también necesario, alejándose de las recetas del tipo “talla única”, y considerando más la diversas fuentes, determinantes y manifestaciones de estas actividades en diferentes escenarios.
- *El desafío de la localización* recae en reconocer la naturaleza compleja, multidisciplinaria e inter sectorial del campo de la gobernabilidad, la cual *entre otras cosas* implica la necesidad de “localización” del conocimiento y la institucionalización de diagnósticos profundos por país llevados a cabo por instituciones locales – en lugar de basarse en una plantilla uniforme que ignora lo específico de los retos en cada escenario.
- Reconocimiento explícito e integración a las estrategias del hecho de que un *clima de inversión* efectivo así como la responsabilidad corporativa *tratan acerca de mejorar ampliamente la gobernabilidad* – las nociones limitadas del clima de negocios y gobernabilidad corporativa del pasado han sido desafiadas por el peso de la evidencia reciente. La integración explícita de incentivos y medidas para una implementación más amplia de estrategias corporativas que busquen mejores estándares éticos (en la interconexión pública-privada) y por lo tanto mejor gobernabilidad nacional en general, son también importantes en la próxima fase.
- La responsabilidad de la comunidad internacional de apoyar esfuerzos nacionales en el área de *acuerdo internacional* es más urgente que nunca. Las respuestas del sector empresarial en la encuesta de este año, de hecho, sugieren que un enfoque más

sostenido de las IFI en el apoyo a mejor gobernabilidad en sus países es necesario. De manera similar, deben implementarse incentivos adicionales y mecanismos para asegurar mejor ética corporativa para muchos inversionistas extranjeros que operan en países que ya son afectados por la corrupción, a través de iniciativas que el sector corporativo puede asumir por sí mismo, apoyado por medidas adicionales de países de la OECD, otras iniciativas regionales, una posición pro activa sobre gobernabilidad global en foros internacionales importantes como el Foro Económico Mundial, mecanismos de revisión entre iguales (país a país), y auto evaluación y monitoreo continuos a través de encuestas de diagnóstico de partes interesadas reveladas públicamente (y con acciones consecuentes). La comunidad de ayuda internacional también necesitará considerar una distribución más rigurosa de la ayuda, que siga un criterio más estricto relacionado con el clima de gobernabilidad (tendencia y nivel) dentro del país receptor. Como se ilustra en este capítulo, de hecho la capacidad de generar indicadores mundiales de gobernabilidad anuales ya existe (la principal restricción para su utilización más amplia, además del cuidado de interpretación a causa del margen de error, se asocia con las políticas para enfrentarse a la evidencia sugerida por tales indicadores). Finalmente, darle mayor prominencia a la revisión efectiva de la conformidad con parámetros de gobernabilidad en las reglas de acceso a grupos legales, políticos, financieros y comerciales internacionales (OMC, UE, TLC, etc.) puede resultar benéfico para el país candidato y para el grupo de países en general.

UN LLAMADO A LA ACCIÓN MÁS AUDAZ

En efecto, más allá del papel de liderazgo natural que los gobiernos nacionales tienen forzosamente que desempeñar para mejorar substancialmente la gobernabilidad, el rol y responsabilidad de los sectores financiero y corporativo también son importantes, tanto en su dimensión doméstica como internacional. En nuestra investigación hemos documentado que dependiendo de las estrategias particulares de ética y responsabilidad corporativas que las empresas poderosas (incluyendo inversionistas extranjeros) escojan seguir pueden mejorar o debilitar más la gobernabilidad nacional dentro del país. El sector corporativo, tanto internacional como domésticamente, juega un papel en la mejoría de la gobernabilidad general y en la formación del mismo clima de inversión para el resto del sector de negocios y financiero – la gobernabilidad nacional no es el dominio exclusivo del sector público. El rol y responsabilidad de las corporaciones multinacionales es muy importante en varios escenarios, con su poder muchas veces superior al de varios estados.

Participación y voz ciudadana y empresarial son vitales en el aumento de la transparencia, dando lugar a los mecanismos de rendición de cuentas externa necesarios y por lo tanto a las revisiones y balances que aún las mejores reglas de rendición de cuentas interna y sistemas dentro del gobierno no pueden cumplir totalmente. Mecanismos de mejora de la transparencia que involucren a varias partes interesadas a lo largo de la sociedad pueden considerarse como creadores de millones de “auditores”. En efecto, tales mecanismos de rendición de cuentas externa, los cuales a menudo también incluyen participación de medios muy activistas así como el nuevo conjunto de diagnósticos guiados por los datos y herramientas basadas en Internet, pueden ser factores poderosos para apoyar un cambio en la estructura de incentivos de las instituciones que son monitoreadas.

Hoy en día en el sector empresarial de los Estados Unidos, el público esta aplicando cada vez más presión a favor de la transparencia a empresas cotizadas públicamente y exigiendo mejor

información sobre el verdadero estado de las cuentas financieras de las empresas tras los costosos escándalos financieros recientes. Los accionistas están rápidamente desinvirtiendo de instituciones con cuentas inciertas o no transparentes, aplicando cada vez más presiones de mercado. Los medios, accionistas, y el público también están cuestionando los nexos (de financiamiento político) entre ciertos sectores influyentes del sector corporativo y la arena política-legislativa. Estos episodios recientes ofrecen lecciones que pueden aplicarse constructivamente en muchos países. Institucionalizar la recolección y diseminación de información que podría suministrar escrutinio adicional y monitorear continuamente los nexos entre el sector privado y las políticas públicas constituiría un paso significativo hacia proveer mayor transparencia.⁸

Dada la relación entre gobernabilidad y desarrollo a nivel mundial, la responsabilidad de la comunidad internacional no puede ser sobrestimada en esta coyuntura. En este sentido, la gobernabilidad se encuentra ante una encrucijada. Todavía existe un leve y tambaleante compromiso para mejorar la gobernabilidad en muchos cuarteles, incluyendo miembros dentro de la OECD y los G-8, y como se dijo, existen retos dentro de la UE misma. Hay que reconocer que el requisito crucial de voluntad política en esta área, donde fuertes intereses creados conspiran contra el progreso concreto que es esencial para el desarrollo, no puede ser ignorado. Sin embargo es claro que sin un enfoque mucho más audaz para obtener progresos concretos globalmente en esta área en general, y la integración más enérgica y concreta de objetivos de gobernabilidad en iniciativas específicas tales como principios de responsabilidad corporativa, así como en la implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el progreso hacia un mejor clima de inversión y negocios, alivio de la pobreza, desarrollo socioeconómico, y crecimiento probablemente no se dará en los países que más lo necesitan.

La evidencia de los datos aquí analizados también señala claramente un progreso promedio en gobernabilidad decepcionante, si es que lo hay, para años recientes – contrastando con algunas otras dimensiones (aunque obviamente hay países en los cuales ha habido progreso en gobernabilidad). La lógica, así como la simple observación de las consecuencias de estados fracasados así como las crisis financieras inducidas por mala gobernabilidad en algunos países, argumentan que aún dificultades políticas substanciales para continuar una iniciativa mundial para mejorar gobernabilidad y controlar la corrupción se verían disminuidas por el costo de la falta de acción. Esto requeriría trascender intereses creados limitados, y enfocarse en acciones concretas, alejándose del énfasis en un sin número de conferencias sin foco y adopción de convenciones y declaraciones internacionales que no se monitorean ni se hacen cumplir. En su lugar, un renovado compromiso global para hacer de la mejor gobernabilidad un objetivo primordial – un acuerdo basado en el compromiso político concreto por parte del liderazgo doméstico y acciones por parte de las partes interesadas internacionales y nacionales, apoyado por estrategias apropiadas y toma de decisiones informadas por la recolección, análisis y diseminación continua de evidencia detallada y el monitoreo del progreso (a través de encuestas transparentes e indicadores de gobernabilidad) – es probable que logre producir un dividendo de desarrollo abundante.

⁸ Artículos recientes sobre las reformas necesarias para Wall Street y el mundo de los ejecutivos son elocuentes en este contexto sobre la necesidad de reformas de gobernabilidad en el sector corporativo y financiero de EE.UU., y van más allá. Véase el nuevo libro (co-escrito con Paula Dwyer) de Arthur Levitt (presidente anterior de la Comisión de valores e Intercambio de Estados Unidos), así como el nuevo libro que contiene una ambiciosa lista de recomendaciones y amonestaciones detalladas a ejecutivos americanos por el decano de la Escuela de Administración de Yale, Jeffrey Garten.

REFERENCIAS

- Acemoglu, D., S. Johnson, and J. A. Robinson. 2001. "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation," *American Economic Review* 91(5): 1369–1401.
- Ades, A. and R. Di Tella. 1999. "Rents, Competition and Corruption," *American Economic Review*, 89(4): 982–993.
- Andrews, M., G. Joscelyne and J. Turkewitz. 2002. "Prioritizing challenges in the use of public spending," Washington, DC: World Bank. Draft, Mimeo.
- Batra, G., D. Kaufmann, and A. H. W. Stone. 2002. "Voices of the Firms 2000: Investment Climate and Governance Findings of the World Business Environment Survey (WBES)." Rev. May, 2002. Online. <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/voicesfirms.htm>.
- Easterly, W. and R. Levine. 2002. "Tropics, Germs and Crops: How Endowments Influence Economic Development," NBER Working Paper No. 9106. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Engel, E. and A. Velasco. 2002. "Para crecer rápido se necesita competencia, productividad y otra cosita," CEP Presentation. Chile. Online: <http://www.cepchile.cl/>.
- Engelman, S. and K. Sokoloff. 2002. "Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development among New World Economies," *Economía*, 3(1): 41–109.
- Garten, J. 2002. *The Politics of Fortune: A New Agenda for Business Leaders*. Harvard Business School.
- Glyn, P., S. Kobrin, and M. Naim. 1997. "The Globalization of Corruption." In K. Elliot, ed., *Corruption and the Global Economy*. Washington, DC: Institute for International Economics.
- Gray, C. and D. Kaufmann. 1998. "Corruption in Development," in the International Monetary Fund's *Finance and Development*, March 7–10. Online. <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/corranddev.htm>.
- Hellman, J., G. Jones, and D. Kaufmann. 2001. "Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition," WB Policy Research Working Paper No. 2444. Washington, DC: World Bank. Forthcoming in *Journal of Comparative Economics*, 2003. Online. <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/seizestate.htm>.
- . 2002. "Far from Home: Do Foreign Investors Import Higher Standards of Governance in Transition Economies?" World Bank Policy Research Working Paper Series. Washington, DC: World Bank. Online. <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/farfromhome.htm>.
- Hellman, J., and D. Kaufmann. 2002. "Unequal Influence", paper to be presented at the American Economic Association Meetings, January 3rd-5th 2003, Wash. D.C. forthcoming draft
- Kaufmann, D., A. Kraay, and P. Zoido-Lobaton. 1999a. "Aggregating Governance Indicators," World Bank Policy Research Working Paper No. 2195. Washington, DC: World Bank. Online. <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/aggindicators.htm>.
- . 1999b. "Governance Matters," World Bank Policy Research Working Paper No. 2196. Washington, DC: World Bank. Online. <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters.htm>.

- . 2002. "Governance Matters II—Updated Indicators for 2000/01," World Bank Policy Research Working Paper No. 2772. Washington, DC: World Bank. Online. <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters2001.htm>.
- Kaufmann, D. and A. Kraay. 2002. "Growth without Governance," *Economia*, 3(1): 169–229. Online. <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/growthgov.htm>.
- . 2002. "Governance Indicators, Aid Allocation and the Millenium Challege Account (MCA)", draft, The World Bank, <http://www.worldbank.org/wbi/governance/mca.htm>
- Kaufmann, D., G. Mehrez, and T. Gurgur. 2002. "Voice or Public Sector Management?: An Empirical Investigation of Determinants of Public Sector Performance Based on a Survey of Public Officials," Washington, DC: World Bank. Draft, Mimeo.
- Knack, S. and P. Keefer. 1997. "Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation," *Quarterly Journal of Economics*, 112(4): 1251–1288.
- Krueger A. 1974. "The Political Economy of Rent-Seeking Society," *American Economic Review*, 64(3): 291–303.
- La Porta, R. et al. 1999. "The Quality of Government," *Journal of Law, Economics and Organization*, 15(1): 222–279. Online. <http://post.economics.harvard.edu/faculty/shleifer/papers/qualgov.pdf>.
- Levitt, A., and P. Dwyer. 2002. *Take On the Street: What Corporate America Doesn't Want You to Know and What You Can Do to Fight Back*. Pantheon Books
- Mauro, P. 1995. "Corruption and Growth," *Quarterly Journal of Economics*, 110(3): 681–713.
- Parker, G. 2002. "Europe: Auditors hit at UE fraud and complacency over budget," *Financial Times*, November 6.
- Payne, J. M. et al. 2002. *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Relea, Francesca 2002. "Conmoción por la muerte de niños por desnutrición en Argentina -- La fiscalía investiga el desvío de los fondos asistenciales en Tucumán", *El Pais Internacional*, Madrid and Buenos Aires, 11/16/2002
- Rose-Ackerman, S. 1975. "The Economics of Corruption," *Journal of Public Economics*, 4(2): 187–203.
- Rodrik, D., A. Subramanian, and F. Trebbi. 2002. "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development", CID Working Paper No. 97. Cambridge, MA: Center for International Development at Harvard University. Online. <http://www.cid.harvard.edu/cidwp/097.htm>.
- Sen, Amartya, 1983. "Development: Which Way Now?" *Economic Journal* 93; December
- Shleifer, A. and R. Vishny. 1993. "Corruption," *Quarterly Journal of Economics*, 108(3): 599–617.
- Tanzi, V. 1993. "Corruption: Arm's-Length Relationships and Markets." In G. Fiorentini and S. Peltzman, eds., *The Economics of Organized Crime*. New York: Cambridge University Press.
- Tirole, J. 1996. "A Theory of Collective Reputations (with Applications to the Persistence of Corruption and to Firm Quality)," *Review of Economic Studies*, 63(1): 1–22.

- Transparency International. 2001. *Global Corruption Report*. Berlin: Transparency International.
- Vishwanath, T. and D. Kaufmann. 2001. "Toward Transparency: New Approaches and Their Application to Financial Markets," *World Bank Research Observer*, 16(1): 41–57.
- Wei, S. J. 2000. "How Taxing Is Corruption on International Investors?" *Review of Economics and Statistics*, 82(1): 1–11.
- Williamson, J. 2000. "What Should the Bank Think about the Washington Consensus?" *World Bank Research Observer International*, 15(2): 251–264.
- Wolfensohn, J. D. 1996. "People and Development." World Bank–IMF Annual Meetings Address. October 1, 1996. Washington, DC. Online. <http://www.worldbank.org/html/extdr/extme/jdwams96.htm>.
- World Bank. 1997. *World Development Report: The State in the Changing World*. New York: Oxford University Press.
- _____. 1997. *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*. Washington, DC: World Bank. Online. <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/coridx.htm>.
- _____. 2000. *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance, A World Bank Strategy*. Washington, DC: World Bank. Online. <http://www1.worldbank.org/publicsector/strategy.htm>.
- _____. 2000. *The Quality of Growth*. New York: Oxford University Press. Online. <http://www.worldbank.org/wbi/qualityofgrowth/>.
- _____. Various years. "Governance and Anti-Corruption Diagnostic (GAC) Reports." Various countries. Online. <http://www.worldbank.org/wbi/governance/tools.htm>.
- World Economic Forum and Harvard University. Various years. "Executive Opinion Survey," prepared for *The Global Competitiveness Report*.
- _____. Various years. *The Global Competitiveness Report*. New York: Oxford University Press.
- World Economic Forum. 2002. *Arab World Competitiveness Report 2002-2003*. New York: Oxford University Press.