

Gobernabilidad y crecimiento en el largo plazo: *Evidencia para Latinoamérica y el Mundo*

Daniel Kaufmann y Aart Kraay

Los autores trabajan en el Banco Mundial. Los puntos de vista expresados aquí son el resultado de sus investigaciones, y no necesariamente representan las opiniones del Banco Mundial, sus directores ejecutivos, o sus países.

Los ingresos per cápita y la calidad de la Gobernabilidad están estrechamente correlacionados entre los países. Así puede verse en las figuras 1 A-C, que comparan tres medidas diferentes de gobernabilidad en el eje horizontal (control de la corrupción, protección de los derechos de propiedad o el imperio de la ley, y voz y rendición de cuentas) con el Producto Bruto Per Cápita, ajustado según las diferencias en poder adquisitivo entre países, en el eje vertical. Estas tres medidas de gobernabilidad son parte de un grupo de seis para las cuales hemos construido indicadores compuestos, basados en más de 190 medidas de percepción de gobernabilidad que han desarrollado 17 organizaciones en todo el mundo, y cubriendo hasta 170 países. Las otras tres dimensiones de gobernabilidad para las que desarrollamos indicadores compuestos son efectividad del gobierno, calidad de la regulación y estabilidad política. Primero construimos las mediciones para los períodos 1997/1998 y 2000/2001. Los indicadores están disponibles en la Internet¹. Pronto estaremos liberando indicadores actualizados para 200 países cubriendo el período hasta el final de 2002.

Una de las principales innovaciones en estas mediciones es que reportamos márgenes de error estadísticamente aceptables para las estimaciones respecto a cada país. Estas se muestran como barras horizontales alrededor de los estimados de gobernabilidad en la figura 1 A, indicando el rango probable de valores para la gobernabilidad en determinados países. Una calificación a tener en cuenta al usar estas medidas de gobernabilidad es que los márgenes de error pueden ser substanciales. Como se muestra en la figura 1 A, el rango de valores

¹ Los indicadores de gobernabilidad están disponibles en <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2001.htm>. Para una descripción del origen de los datos y la metodología véase Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (1999a, 1999b y también 2002) también disponible en el sitio de Internet con los indicadores.

estadísticamente probable para la gobernabilidad se entrecruza para varios pares de países, indicando que deberíamos ser cautelosos en dar mucha importancia a las diferencias entre países que no aparezcan situados muy lejos en el gráfico. Sin embargo, aún teniendo en cuenta esos márgenes de error los datos son informativos y revelan patrones interesantes. Por ejemplo, la figura 1B resalta todos los países en Latinoamérica y el Caribe. Es sorprendente cómo 21 de los 26 países medidos están por debajo de la línea de desempeño "bueno" en la figura. Análisis similares pueden hacerse para otras regiones.

¿Pero cómo interpretar la fuerte correlación positiva entre ingresos y gobernabilidad que muestran las primeras tres figuras (de la 1 A a la 1C) o las posiciones relativas de cada grupo de países? Hay tres posibles explicaciones lógicas para esta correlación positiva: (1) La mejor gobernabilidad tiene un efecto poderoso sobre el ingreso per cápita (2) Los ingresos más altos llevan a mejorar la gobernabilidad y (3) Hay otros factores que hacen a los países más ricos y también están asociados a la mejor gobernabilidad. Saber cuál de esas interpretaciones es la más importante tiene importancia crucial para el juicio que hagamos del desempeño de Latinoamérica en la figura 1b (y de forma más general, es importante para interpretar la relación entre gobernabilidad e ingresos en el mundo). Si la gobernabilidad genera ingresos altos, entonces se sugiere que los ingresos relativamente altos de algunos países latinoamericanos a mediados de los noventa son "frágiles" hasta el punto en que no están sólidamente sostenidos por su gobernabilidad. Si, por otra parte, los ingresos altos generan gobernabilidad, entonces debemos concluir que los países de la región tienen niveles de gobernabilidad sorprendentemente bajos para su nivel de ingresos, y que el crecimiento futuro eventualmente conducirá a mejorar los niveles de gobernabilidad.

Necesitamos un buen entendimiento de los efectos de la gobernabilidad sobre los ingresos, y cualquier mecanismo de retroalimentación de los ingresos sobre la gobernabilidad que pueda existir. Simplemente observar que existe una fuerte correlación de los ingresos y el crecimiento con la gobernabilidad no basta. Desenmarañar las direcciones de causación detrás de estas fuertes correlaciones que muestran las figuras 1 A hasta la 1C es el objetivo de nuestro estudio "Crecimiento sin Gobernabilidad", publicado recientemente en la revista académica *Economía*.

Consideremos primero el efecto de la gobernabilidad sobre el ingreso per cápita. Hace tan poco como 200 años, los ingresos per cápita no eran diferentes en diferentes países. Las grandes diferencias en ingresos per cápita nacionales que vemos ahora reflejan el simple hecho de que los países que son ricos hoy han tenido altas tasas de

crecimiento durante los últimos dos siglos, mientras que los que son pobres no lo han hecho. Una corriente de investigación actual atribuye una fracción de estas gigantescas diferencias en el crecimiento en el muy largo plazo a profundas diferencias en la calidad de las instituciones. Al aislar la parte de las diferencias actuales en la calidad de las instituciones que puede ser atribuida a los orígenes coloniales, los investigadores han encontrado un poderoso efecto de la calidad institucional original sobre el crecimiento de muy largo plazo.

¿Qué pasa con la causación en sentido opuesto, de los ingresos sobre la calidad de la gobernabilidad? La sabiduría convencional dice que los países más ricos están mejor preparados para encarar los costos asociados con proveer una burocracia gubernamental competente, un adecuado gobierno de la ley, y un ambiente en el que la corrupción no sea tolerada. Esto sugiere que hay también una retroalimentación positiva desde los ingresos hacia la gobernabilidad. Sin embargo, esta interpretación de la sabiduría convencional no ha sido sometida a estudio empírico en profundidad. En nuestro paper cuestionamos esta interpretación. Proponemos una nueva metodología que nos permite aislar el efecto de los ingresos per cápita sobre la gobernabilidad, y encontramos que de existir correlación, ella es negativa.

Este hallazgo de efectos negativos del ingreso per cápita sobre la gobernabilidad (que es la razón para el título original de nuestra publicación, *Crecimiento sin Gobernabilidad*) tiene dos efectos. En primer lugar, la conclusión de que una estrategia basada en esperar que la gobernabilidad mejore a medida que aumentan los ingresos de los países probablemente no funcionará. Segundo, que en ausencia de retroalimentación positiva de los ingresos sobre la gobernabilidad, es improbable que observemos "círculos virtuosos" de gobernabilidad generando mejorías en los ingresos que a su vez alienten nuevas mejoras en la gobernabilidad. En conjunto, estas dos implicaciones ponen de relieve la importancia de intervenciones positivas y sostenidas para mejorar la gobernabilidad en los países donde hace falta. De hecho, el no ser la gobernabilidad un "bien de lujo" al que los países acceden automáticamente al enriquecerse significa en términos prácticos que los líderes, los diseñadores de políticas y la sociedad civil necesitan trabajar duro y de forma continua en mejorar la gobernabilidad de sus países.

También argumentamos que es importante entender las razones para la ausencia de efectos positivos del crecimiento del ingreso per cápita sobre la gobernabilidad, a la hora de diseñar estrategias para mejorar esa gobernabilidad. Con base en alguna evidencia empírica adelantamos una explicación plausible para este efecto negativo: El fenómeno de "captura del Estado" definido como la influencia indebida e ilícita de la élite en "dar forma" a las leyes, políticas y

regulaciones del Estado². Cuando las instituciones del Estado son “capturadas” por intereses creados (o sujetas a la influencia indebida y desigual de unos pocos actores privados) las élites pueden beneficiarse de un creciente deterioro de la gobernabilidad y pueden resistir con éxito las demandas de cambio incluso mientras aumentan los ingresos.

Basada en los detallados estudios de gobernabilidad y ambiente anti-corrupción realizadas en el año 2000, la Figura 2 provee ilustraciones de este desafío para dos países de América Latina. Desafíos similares han sido señalados en otros estudios recientes para varios países de la región, países en transición y de otro tipo. En países con ese ambiente “capturado”, el foco de la lucha contra la corrupción y por mejorar la gobernabilidad debe desplazarse desde un estrecho énfasis en las reglas, los procedimientos y las compensaciones para los funcionarios públicos hacia una agenda más amplia de mayor responsabilidad por los actos, transparencia, independencia de los medios, mediciones de opinión pública que den peso a la sociedad civil, y establecimiento de mecanismos efectivos para que las voces de los ciudadanos y funcionarios públicos sean escuchadas. La evidencia empírica aportada por los diagnósticos de países también apoya la noción de que los mecanismos para promover la transparencia y la “voz” de los ciudadanos juegan un papel importante en mejorar la gobernabilidad de las instituciones en los países, como se muestra en las figuras 3 A y 3B, sobre la base de resultados de investigación en Bolivia.

² Hellman, Jones y Kaufmann (2001). Véase también evidencia más recientes en países de América Latina a partir de diagnósticos de gobernabilidad y anticorrupción del Instituto del Banco Mundial en (<http://www.worldbank.org/wbi/governance/tools.htm>)

Referencias

Acemoglu, Daron, Simon Johnson, y James A. Robinson (2001). "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation". *American Economic Review*.

Hall, Robert E. y Charles Jones (1999). "Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others?" *Quarterly Journal of Economics* 114(1): 83-116.

Hellman, Joel, Geraint Jones and Daniel Kaufmann (2001). "Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition". Papel de trabajo de investigación de política del Banco Mundial 2444, Washington, D.C. , y próximamente en el *Journal of Comparative Economics* (2002)
<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/seizestate.htm>.

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobatón (1999). "Aggregating Governance Indicators". Papel de trabajo del Departamento de Investigación de Políticas del Banco Mundial No. 2195, Washington, D.C.
<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/aggindicators.htm>

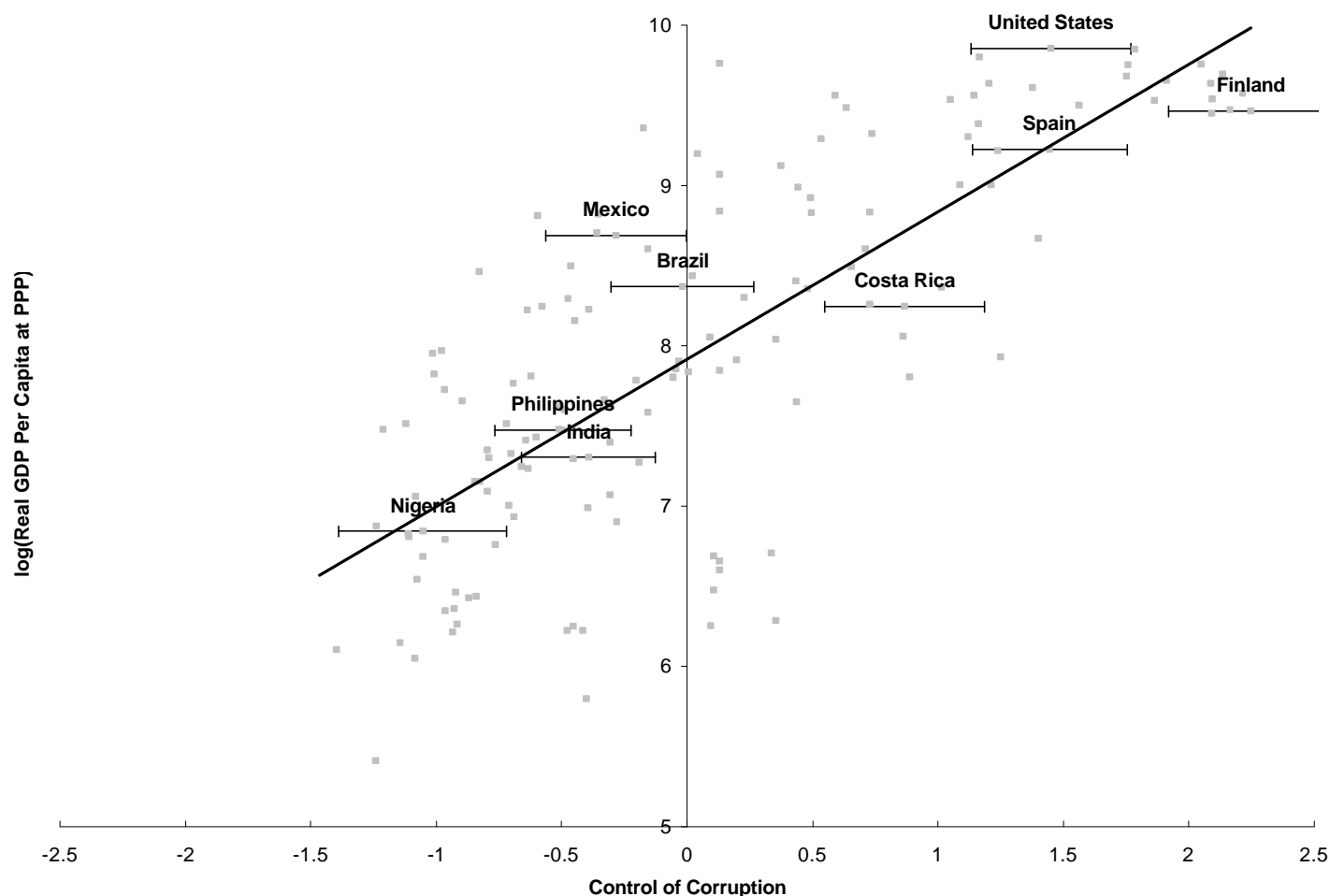
Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobatón (1999). "Governance Matters". Papel de trabajo del Departamento de Investigación de Políticas del Banco Mundial No. 2196, Washington, D.C.
<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters.htm>

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobatón (2002). "Governance Matters II – Updated Indicators for 2000/01". Papel de trabajo del Departamento de Investigación de Políticas del Banco Mundial No. 2772, Washington, D.C.
<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters2001.htm>

Kaufmann, Daniel and Aart Kraay (2002). "Growth Without Governance". *Economia*. Edición de otoño 2002
<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/growthgov.pdf>.

World Bank Institute 'Governance and Anticorruption (GAC) Diagnostics', varios países y años.
<http://www.worldbank.org/wbi/governance/tools.htm>.

Figura 1A -- Control de la Corrupción e Ingresos Per Cápita

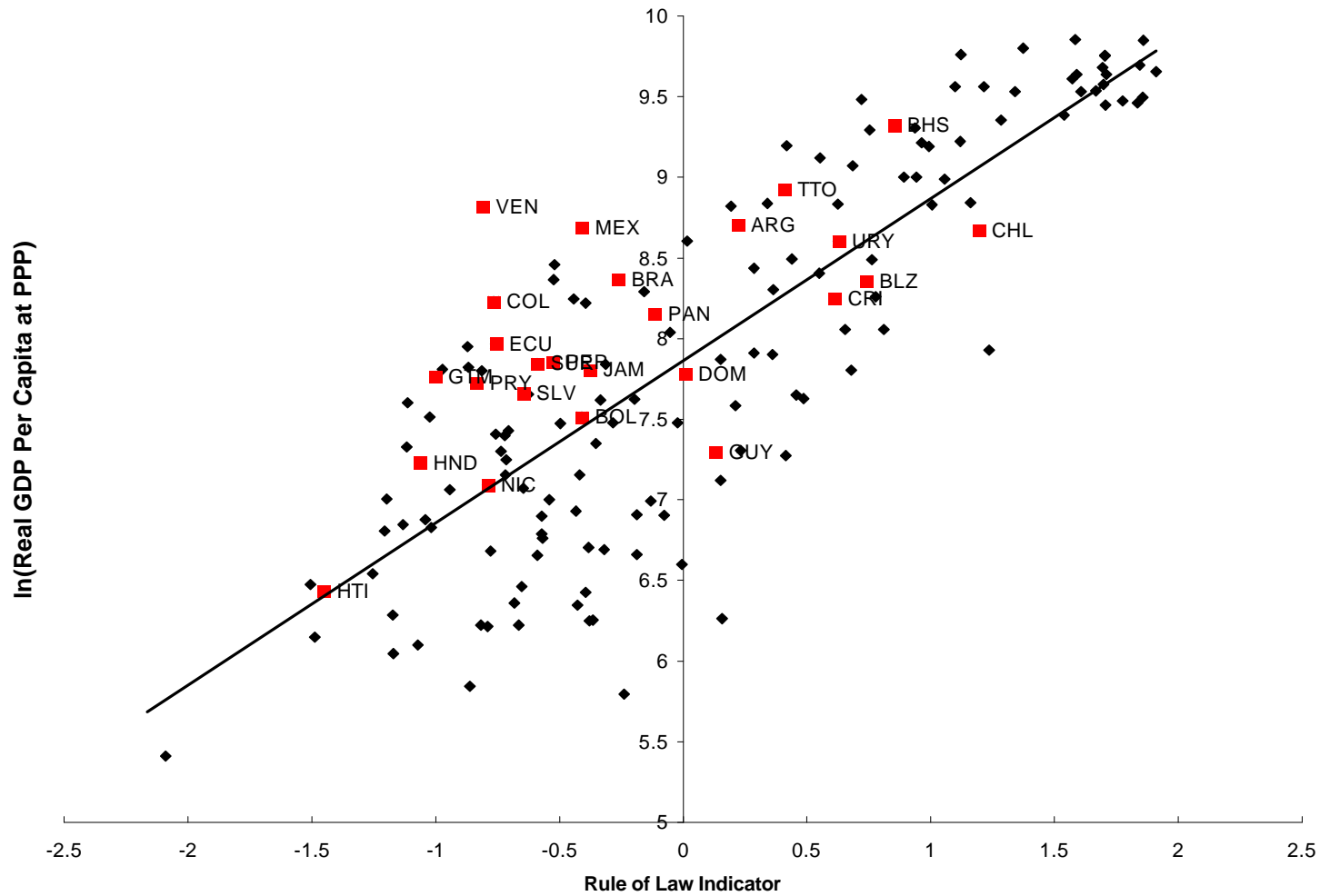


Notas: La figura muestra una medición del control de la corrupción en 2000/01 (en el eje horizontal) comparada con el PIB per cápita en 1995 (en el eje vertical). Las barras horizontales para países seleccionados indican los valores estadísticamente posibles y el rango de valores para el índice de "imperio de la ley" en esos países. Los niveles de gobernabilidad en el eje vertical corresponden a valoraciones subjetivas de una variedad de fuentes, están sujetas a márgenes substanciales de error, y no reflejan en forma alguna la opinión del Banco Mundial, sus directores ejecutivos, o los países que representan.

Texto en negrillas eje vertical: PIB real per cápita considerando paridad del poder adquisitivo

Negrillas eje horizontal: Control de la corrupción

Figura 1B – Imperio de la Ley e Ingreso Per Cápita

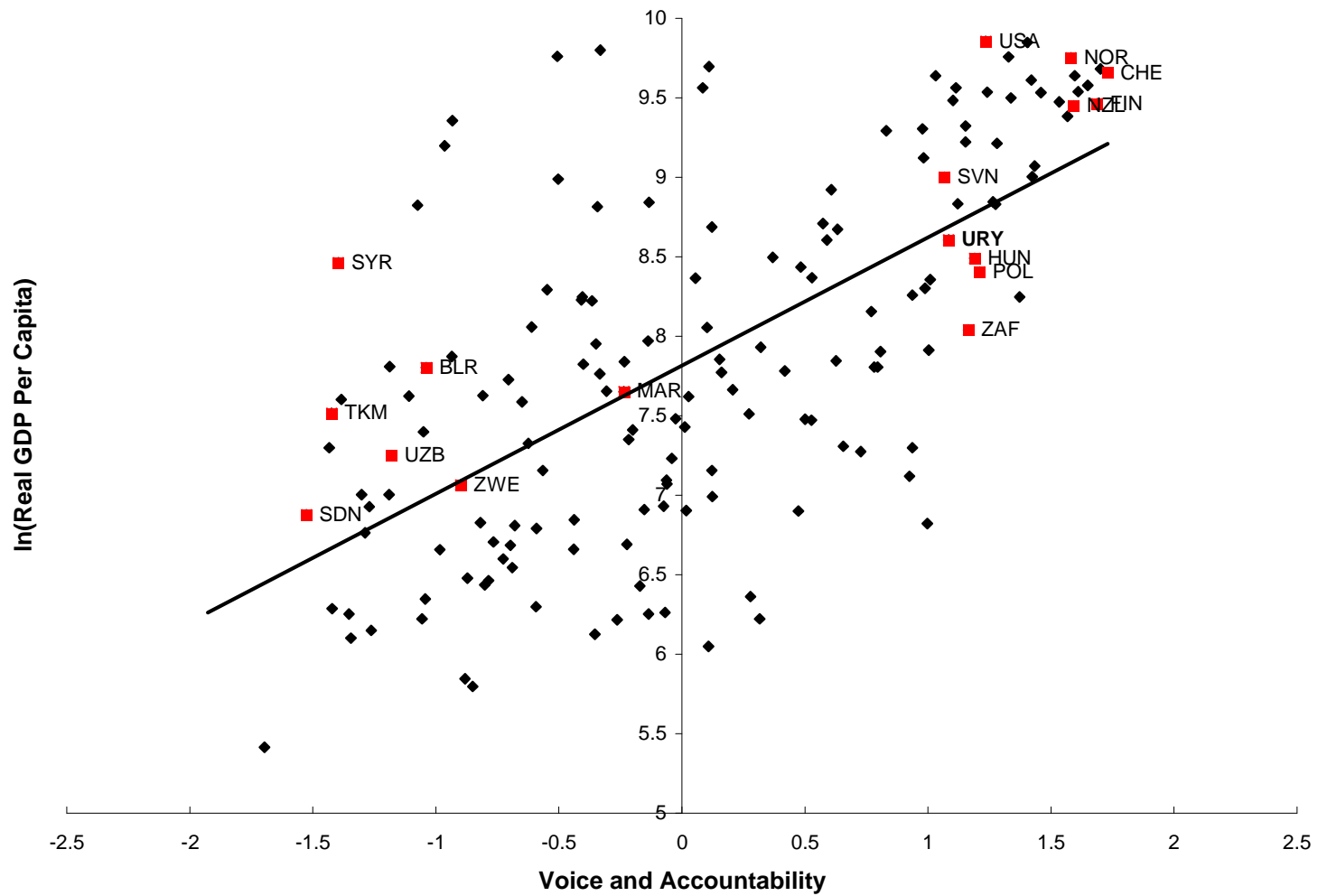


Notas: La figura compara una medida de "imperio de la ley" en 2000/01 (en el eje horizontal) con el PIB per cápita en 1995 (en el eje vertical). Los niveles de gobernabilidad en el eje vertical se basan en interpretaciones subjetivas de una variedad de fuentes, están sujetos a márgenes substanciales de error, y de ninguna forma reflejan la opinión del Banco Mdia Mundial, sus directores ejecutivos, o los países que representan.

Eje vertical: PIB real per cápita (incorporando paridad del poder adquisitivo)

Eje horizontal: Indicador del Imperio de la Ley

Figura 1C – Voz, Rendición de Cuentas e Ingresos Per Cápita

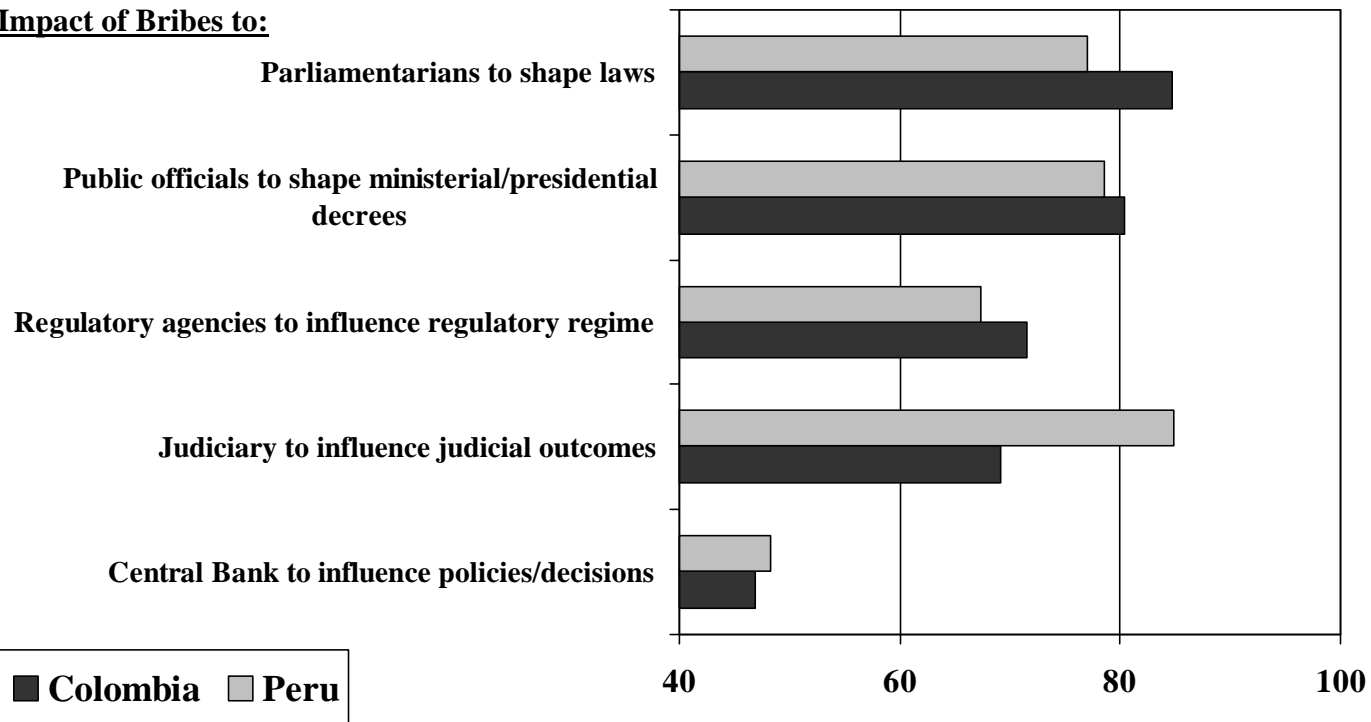


Notas: La figura compara niveles de “Voz de los Ciudadanos” y rendición de cuentas in 2000/01 (en el eje horizontal) con el ingreso real per cápita en 1995 (en el eje vertical). Los niveles de gobernabilidad en el eje vertical se basan en interpretaciones subjetivas de una variedad de fuentes, están sujetos a márgenes substanciales de error, y de ninguna forma reflejan la opinión del Banco Mundial, sus directores ejecutivos, o los países que representan.

Negrillas eje vertical: PIB real per cápita
Negrillas eje horizontal: Voz y rendición de cuentas

Figura 2 – Extensión de la Captura del Estado en Perú y Colombia (TRAD. ABAJO)

Impact of Bribes to:



% of firms report high impact of type of corruption/capture on business environment

Nota: La figura muestra el porcentaje de firmas que reportan un "alto impacto" de la forma señalada de soborno en su nicho de negocios, basada e encuestas entre empresarios realizados en los años 2000/01.

Fuente: Diagnósticos de Gobernabilidad en Perú y Colombia. Instituto del Banco Mundial, en colaboración con instituciones gubernamentales de Perú y Colombia, respectivamente.

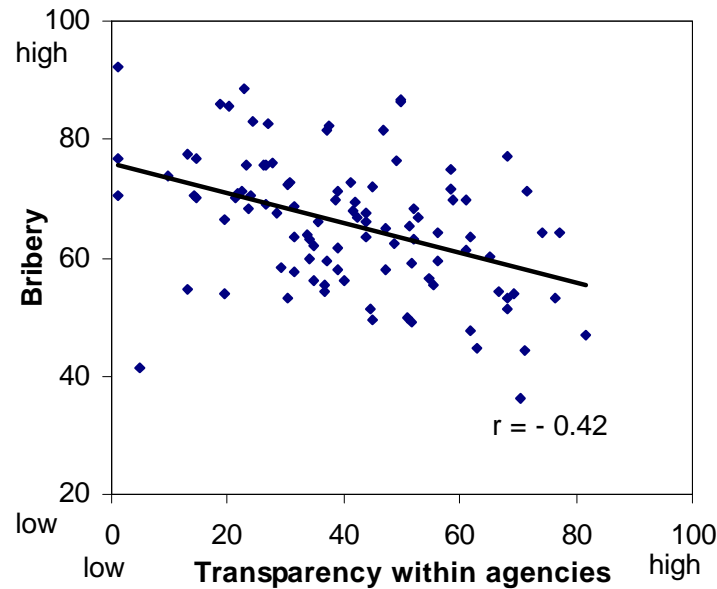
Impacto de los sobornos en:

- Redacción de las leyes por los parlamentarios
- Redacción de decretos presidenciales y ministeriales por funcionarios
- Agencias regulatorias, en la definición del régimen de regulación
- Toma de decisiones por funcionarios judiciales
- Políticas y decisiones del Banco Central

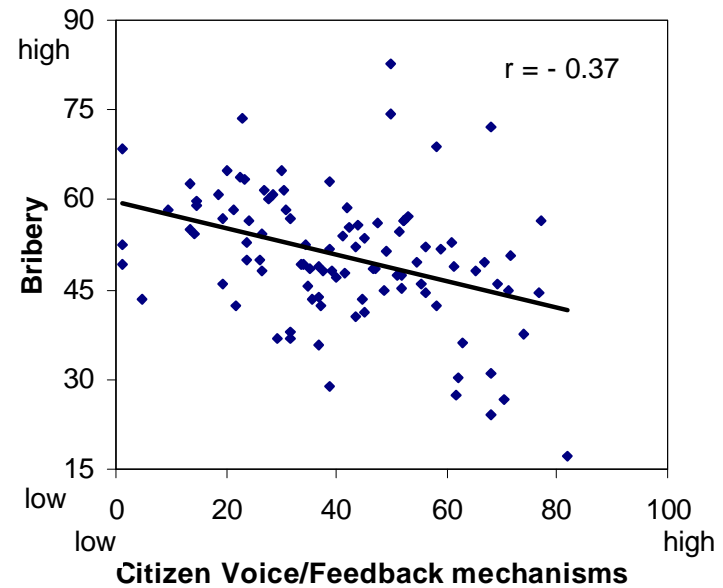
% de firmas que reportan alto impacto de este tipo de corrupción/captura del Estado en su ambiente de negocios

Figura 3 – Correlación entre corrupción y atributos de la agencia en Bolivia

3a – Soborno y Transparencia



3b – Soborno y Voz de los Ciudadanos



Nota: Este gráfico reporta la correlación entre la corrupción en dependencias públicas (en el eje vertical) y el atributo de agencia indicado (en el eje horizontal). "Transparencia" se refiere al promedio de seis preguntas sobre la apertura de los procesos de decisión en cada agencia. "Voz de los ciudadanos/retroalimentación" se refiere a un promedio de cuatro interrogantes sobre la presencia de mecanismos formales de retroalimentación disponibles para los usuarios de las instituciones.
Fuente: "¿Voz o Gerencia del Sector Público? Investigación Empírica de los determinantes del desempeño del sector público basada en una encuesta en Bolivia. D. Kaufmann, G. Mehrez y T. Gurgur, 2002. Instituto del Banco Mundial.
(http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=316865)

Negrillas bajo la figura 3 A: Transparencia al interior de las agencias

Negrillas bajo la figura 3B: "Voz" de los ciudadanos y mecanismos de retroalimentación

High: alto Low: bajo