

**Hacia una economía política de los
indicadores de calidad institucional**

Fernando Straface y María Page

Fernando Straface

Director del Programa de Política y Gestión de Gobierno, y co-fundador del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Máster en Políticas Públicas, Harvard University. Licenciado en Ciencia Política, Universidad del Salvador (USAL). Trabaja desde hace 12 años en proyectos de modernización del sector público en Latinoamérica. Entre 2003 y 2008 se desempeñó como especialista en gobernabilidad del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Washington. Con anterioridad a su ingreso al BID, dirigió en la Argentina el Área de Reforma del Estado del Grupo Sophia, a través del cual lideró diversas iniciativas en el ámbito nacional y subnacional para el fortalecimiento y la transparencia de la gestión del Estado. Fue director ejecutivo del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), de Argentina, entre 2000 y 2001. Tiene diversas publicaciones referidas al fortalecimiento del Estado y la innovación en la gestión, y trabajó como consultor para el BID, el Banco Mundial, el Department for International Development (DFID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

María Page

Coordinadora del Programa de Política y Gestión de Gobierno del CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Trabajó en el Ministerio del Interior como analista en temas de conflictividad social. Realizó distintos trabajos de consultoría en temas de reforma política y modernización del Estado. Fue docente de la materia Ciencia Política del Ciclo Básico Común (CBC) de la UBA. Fue asesora en el Congreso de la Nación.

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:
Programa de Política y Gestión de Gobierno
Centro de Implementación de Políticas Públicas para la
Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)
Av. Callao 25, 1° B
C10221AAA Buenos Aires - Argentina
Tel.: (5411)43849009
Fax: (5411)43711221
E-mail: fstraface@cippec.org
mpage@cippec.org

En respuesta al creciente mercado para las mediciones de fenómenos institucionales, desde principios de los años 90 se produjo una impresionante proliferación de indicadores de "calidad institucional".

Hacia una economía política de los indicadores de calidad institucional *

Introducción

En los últimos 15 años, dos factores contribuyeron a aumentar considerablemente la demanda de indicadores de calidad institucional. Por un lado, la teoría del desarrollo asistió a una intensa revalorización de las explicaciones institucionales como condicionantes del crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Por su parte, la globalización financiera generó la presencia de capitales transnacionales -desde empresas privatizadas hasta fondos de pensión- en países con grados diversos de calidad institucional. Los dos procesos señalados, si bien por motivos distintos, redundaron en un "aumento del mercado" para aquellas iniciativas que permitieran "objetivar" los atributos de la calidad institucional. En cuanto a la teoría del desarrollo, el principal incentivo estaba dado por la posibilidad de identificar arreglos institucionales que explicaran condiciones favorables para el crecimiento y su apropiación con carácter distributivo. En el caso de los inversores institucionales, su preocupación provenía de la necesidad de objetivar -y en muchos casos ponerle precio¹- el riesgo asociado a llevar a cabo inversiones en contextos de incertidumbre institucional.

En respuesta al creciente mercado para las mediciones de fenómenos institucionales, desde principios de los años 90 se produjo una impresionante proliferación de indicadores de "calidad institucional". Para aportar evidencia que sostenga esta afirmación basta con señalar que buena parte de los indicadores utilizados por Kaufmann y sus colaboradores para construir los *Worldwide Governance Indicators*, que comenzaron a publicarse en 1998, no existían antes de 1995. Este fenómeno surge como respuesta a la creciente demanda de este tipo de información "sintética" por parte de los inversores internacionales y proveedores de ayuda para el desarrollo, cada vez más interesados en monitorear y pronosticar el comportamiento de

Recibido 02-08-2008. Aceptado: 27-01-2009.

(*) Documento presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 al 7 noviembre de 2008.

fenómenos tan difíciles de asir y cuantificar como la estabilidad política, el efectivo imperio de la ley, o las capacidades del aparato burocrático del Estado para proveer eficientemente bienes y servicios públicos.

Los primeros consumidores de indicadores de calidad de gobierno han sido los grandes inversores internacionales, quienes empezaron a utilizar este tipo de información para evaluar el "riesgo político" de sus operaciones². Esta tendencia se acentuó durante los años 90 debido al notable incremento de la inversión extranjera directa en los países en desarrollo y el creciente interés de los fondos de inversión por los mercados emergentes.

Del lado de la teoría del desarrollo, la discusión en torno a las reformas inspiradas en el "Consenso de Washington" contribuyó a alimentar el interés por la calidad de las instituciones y los condicionamientos que ésta puede imponer a las políticas de desarrollo. El balance de las reformas de los años 90 parece haber derivado en el reconocimiento de que el desarrollo sustentable y equitativo requiere algo más que recetas macroeconómicas magistrales, y que la calidad del marco institucional de un país afecta sustancialmente sus posibilidades de consensuar, diseñar e implementar políticas públicas orientadas a ese fin (Rodrik, 2008). En este contexto, los indicadores de calidad de gobierno se han vuelto un recurso muy valioso a la hora de diagnosticar el desempeño de las instituciones del sector público, priorizar áreas de inversión y evaluar la efectividad de los proyectos. Como consecuencia, las propias instituciones multilaterales aumentaron su apoyo a reformas institucionales en el sector público y, por ende, la promoción de iniciativas que permitieran medir fenómenos de carácter institucional.

Como contrapartida de la revalorización de una "agenda positiva" en materia institucional, los organismos financieros internacionales, y los donantes de ayuda para el desarrollo en general, iniciaron también un proceso de mayor preocupación y prudencia frente a la posibilidad de invertir recursos en contextos de baja calidad institucional. En consecuencia, se intensificaron los debates y las políticas relacionadas con las implicancias de colocar préstamos/ayuda en aquellos países donde no existen medidas efectivas para controlar la corrupción o capacidad burocrática para gestionar eficientemente esos fondos³.

Paralelamente, en el ámbito académico, los economistas revitalizaron las explicaciones *institucionalistas* del desarrollo económico. Siguiendo el argumento de Douglas North respecto del modo en que las instituciones dan forma a la conducta económica, distintos

Los países en vías de desarrollo se ven periódicamente diagnosticados, evaluados, clasificados, comparados y hasta "rankeados" por parte de las múltiples iniciativas que en el mundo se encuentran dedicadas a la medición de la "calidad institucional" en sus diversas dimensiones.

académicos han recurrido al ambiente institucional para tratar de explicar las diferencias que existen entre países en términos de desempeño económico (ver North, 1990; Rodrik ...[et al], 2002; Stiglitz y Squire, 1998). Rodrik, Subramanian y Trebbi (2002), por ejemplo, han provisto evidencia empírica que sustenta su hipótesis de que las instituciones constituyen el determinante más poderoso del desempeño económico de los países, aun por encima de sus características geográficas y su inserción internacional. Estos trabajos no han puesto punto final al debate sobre los determinantes del desarrollo económico. Sin embargo, contribuyeron a difundir un amplio consenso en torno a la idea de que la calidad de las instituciones es uno de los principales factores a considerar.

Todo este trabajo de investigación ha contribuido a llamar la atención de la "comunidad del desarrollo" sobre la importancia de las instituciones y, al mismo tiempo, ha potenciado la demanda, la producción y la utilización de indicadores de calidad de gobierno en busca de correlaciones con otras variables como el crecimiento económico o la reducción de la pobreza. Hacia finales de la década del 90 existía suficiente evidencia empírica que probaba que las mediciones de calidad institucional y algunos indicadores de desarrollo están positivamente correlacionados (Burki y Perry, 1998).

Este creciente interés por la calidad de las instituciones y los variados intentos de desarrollar instrumentos que permitan medirla se sustentan en una idea que ha llegado a ser aceptada tanto por los teóricos como por los técnicos del desarrollo: la forma en la que el poder es ejercido a través de las instituciones políticas, económicas y sociales de un país condiciona sus posibilidades de desarrollarse sustentable y equitativamente. Tal como lo aseguran Kaufman y sus colaboradores, el consenso general parece ser que "la calidad de gobierno importa" (Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton, 1999).

Lo cierto es que, en función de esta premisa, los países en vías de desarrollo se ven periódicamente diagnosticados, evaluados, clasificados, comparados y hasta "rankeados" por parte de las múltiples iniciativas que en el mundo se encuentran dedicadas a la medición de la "calidad institucional" en sus diversas dimensiones.

Estos ejercicios no sólo se han multiplicado en los últimos tiempos, sino que sus resultados alcanzan cada vez mayor publicidad adquiriendo, en algunos casos, un importante impacto político. De manera que no sólo inciden en la percepción y decisiones de los inversores, las instituciones financieras internacionales y las agencias

de cooperación, y sirven de insumos para la investigación académica, sino que además son utilizados para impulsar y monitorear procesos de reforma, promover el control social y proveer información para el debate político doméstico.

Pero ¿en qué consisten exactamente estos instrumentos?; ¿qué es lo que realmente miden?; ¿quiénes los conducen?; ¿a quiénes están dirigidos?; ¿qué utilidad pueden tener y cuáles son sus limitaciones? Estas son algunas preguntas que, desde la perspectiva de los países en desarrollo, este trabajo intenta responder.

1. ¿A qué nos referimos cuando hablamos de calidad institucional?

Determinar qué es lo que intentan medir y lo que efectivamente miden estas herramientas requiere, en primer lugar, algunas consideraciones sobre cómo definir el difuso concepto de calidad institucional. En este sentido, la primera cuestión a dirimir es, esencialmente, un problema de traducción. Es que habitualmente, como en el caso que nos ocupa, nociones como calidad institucional, calidad de gobierno, buen gobierno o, incluso, gobernabilidad constituyen soluciones diversas a un mismo problema: el vacío que produce la ausencia de una traducción única al español del término inglés *governance* (Solà, 2000).

La pregunta es, entonces, qué se quiere decir con *governance*. Si bien desde principios de los años 90 el tema ha tenido una presencia cada vez más central tanto en el ámbito académico como en el discurso político, todavía no existe consenso en torno a una única definición del concepto.

En los últimos años, las organizaciones multilaterales se han transformado en una de las principales fuentes de reflexión sobre la materia, por lo que la discusión sobre los alcances del concepto de *governance* nos remite necesariamente a ese tipo de fuentes. En términos generales puede afirmarse que la mayoría de las definiciones de *governance* refieren, en un sentido amplio, a la forma en que el poder estatal es ejercido (World Bank, 1991). Esta primera definición mínima, sin embargo, no da cuenta de ciertas cuestiones centrales a la hora de definir la calidad institucional que requiere la democracia.

Avanzando en esta dirección, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, por ejemplo, sostiene que bajo los parámetros del paradigma de desarrollo humano sostenible, el concepto de *governance*

hace referencia a un marco para la gestión pública basado en el imperio de la ley, un sistema de justicia justo y eficiente, y un amplio involucramiento popular en el proceso de gobernar y ser gobernados (UNDP, 1995). Asimismo, el PNUD ha definido *governance* como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para manejar los asuntos de un país en todos los niveles, incluyendo los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y los distintos grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen con sus obligaciones y resuelven sus controversias (UNDP, 1997).

En el mismo sentido, Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (1999) han sostenido que el término refiere a las tradiciones e instituciones por medio de las cuales la autoridad de los países es establecida. Esto incluye: a) el proceso mediante el cual el gobierno es elegido, monitoreado y reemplazado; b) las capacidades del gobierno para diseñar e implementar políticas; y c) el respeto de la ciudadanía y el Estado por las reglas e instituciones que gobiernan las relaciones económicas y sociales.

Según el Banco Interamericano de Desarrollo, la noción de *governance* implica una democracia efectiva que garantice un equilibrio en la relación y los recursos de influencia entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. Su "Estrategia de Modernización del Estado" (BID, 2003) sostiene que el desarrollo sostenible y equitativo requiere de: un Estado democrático, moderno y eficiente que promueva el crecimiento económico; provea un marco regulatorio que conduzca al buen funcionamiento de los mercados; garantice un entorno macroeconómico estable y confiable, y brinde predictibilidad legal y seguridad jurídica; sea capaz de adoptar políticas económicas y sociales apropiadas para la reducción de la pobreza y la protección del medio ambiente; y que implante estas políticas en una forma eficiente, transparente y responsable.

Si bien no existe una única definición de *governance*, el análisis de los conceptos desarrollados en esta sección permite advertir que sí existe cierto consenso en torno a cuáles son sus principales elementos constitutivos. En este sentido, puede afirmarse que el concepto refiere a la medida en que:

- existe un efectivo marco democrático y pluralista que regule el acceso y el control del poder político (democracia);
- está vigente el imperio de la ley como instancia de resolución de conflictos entre privados, y entre el Estado y la sociedad (Estado de derecho); y

El concepto de *governance* es mucho más amplio que el de gobierno, en tanto abarca las interacciones entre las instituciones formales de gobierno y aquellas que existen en la sociedad civil. También es distinto del concepto de gobernabilidad, entendida ésta como la estabilidad que garantiza a los gobernantes la preservación del poder político.

- el Estado cuenta con capacidades institucionales y técnicas para transformar las decisiones del sistema político en buenas políticas, bienes y servicios públicos (efectividad del aparato burocrático del Estado).

Estas "dimensiones" en las que puede desagregarse el concepto de *governance* son todavía conceptos generales y abarcadores que, por lo tanto, siguen siendo difusos. Sin embargo, puede acordarse que todos refieren a las normas, las instituciones y las prácticas a través de las cuales una sociedad se organiza social, económica y políticamente para tomar e implementar las decisiones colectivas, articulando los distintos intereses que en ella coexisten y mediando los conflictos.

El concepto de *governance* es, entonces, mucho más amplio que el de gobierno, en tanto abarca las interacciones entre las instituciones formales de gobierno y aquellas que existen en la sociedad civil. También es distinto del concepto de gobernabilidad, entendida ésta como la estabilidad que garantiza a los gobernantes la preservación del poder político, y que refiere sobre todo a la eficacia del poder para el mantenimiento del orden establecido. Teniendo en cuenta estas consideraciones, hemos decidido aquí hablar de "calidad institucional" para referirnos a lo que habitualmente se conoce en inglés como "*governance*". En esta decisión seguimos el criterio adoptado por Kaufmann y Kraay (2008) al utilizar alternativamente los términos *governance*, *institutions* e *institutional quality* para referirse al fenómeno que nos ocupa.

2. ¿Qué son los indicadores de calidad institucional?

Todo este interés en la calidad institucional ha generado variados intentos de desarrollo de herramientas que permitan medirla. Pero el fenómeno es en sí mismo demasiado amplio y complejo como para ser mensurable, por lo que los indicadores de calidad institucional no son más que *proxies*, es decir, medidas sustitutas de aquello que nos interesa pero no podemos medir directamente. El supuesto subyacente es que el fenómeno que medimos se comporta en forma similar al que queremos medir y no podemos. La medición del fenómeno de la corrupción constituye uno de los espacios con mayor demanda de buenos *proxies*. ¿Cómo detectar corrupción allí donde no quedan pruebas? Una de las medidas más difundidas para capturar este fenómeno consiste en detectar variaciones extremas de precios entre distintas unidades de compra frente a un mismo producto. La diferencia "extrema de precio" correspondería a un

El problema consiste en la posibilidad de asegurar que los indicadores y sus puntajes asociados capturen el concepto general que se intentó operacionalizar. Esto implicaría que el conjunto de indicadores reflejan sustancialmente el concepto que se intenta sistematizar y que ningún elemento clave fue omitido. Pero esa clase de exhaustividad atenta contra la parsimonia de la herramienta, por lo que el principal desafío radica en encontrar el equilibrio entre la simplicidad y la relevancia.

fenómeno que no puede ser explicado por diferencias en calidad de producto, cantidad comprada u otros factores contextuales como localización de la compra, etc. Mucho más difícil, sin embargo, es diseñar buenos *proxies* para fenómenos aun más abarcadores o multicausales como la calidad burocrática de un gobierno.

En general, estos *proxies* intentan capturar en qué medida los principios fundamentales sobre los que se basa el concepto de calidad institucional se encuentran o no presentes en un país o a través de un conjunto de países. Habitualmente se refieren a una dimensión específica de la calidad institucional como la estabilidad política, el nivel de corrupción, el respeto a los derechos humanos, la provisión de servicios públicos o el funcionamiento del sistema electoral, para dar algunos ejemplos. El desafío consiste entonces en poder operacionalizar los elementos constitutivos de la noción de calidad institucional: el buen funcionamiento de las instituciones y procesos democráticos, la vigencia del Estado de derecho y la efectividad del Estado.

Los indicadores bien diseñados requieren, en primer lugar, la definición del concepto general que se busca medir. En el caso que nos ocupa, la tarea implicaría definir con exactitud conceptos tales como democracia, Estado de derecho o efectividad del aparato burocrático del Estado. El primer problema es que estos conceptos son inherentemente complejos, multidimensionales y difíciles de delimitar. Además, los indicadores disponibles de calidad institucional capturan atributos subyacentes a esos conceptos generales y los valoran cuantitativamente o en función de una escala ordinal; pero la consolidación de esos atributos, para obtener una evaluación general de la calidad institucional, requiere una teoría que respalde las reglas de agregación y las causalidades postuladas entre los distintos componentes del fenómeno que en última instancia se busca medir. Si se encara la tarea rigurosamente, este sustento teórico que avala la vinculación de los atributos subyacentes a cada componente de la calidad institucional con una única medida agregada (típicamente un índice) requeriría, en principio, validación en cada contexto nacional específico. El problema general consiste en la posibilidad de asegurar que los indicadores y sus puntajes asociados capturen el concepto general que se intentó operacionalizar. Esto implicaría que el indicador o conjunto de indicadores reflejan sustancialmente el concepto que se intenta sistematizar y que ningún elemento clave fue omitido. Pero esa clase de exhaustividad

atenta contra la parsimonia de la herramienta, por lo que el principal desafío radica en encontrar el equilibrio entre la simplicidad y la relevancia.

Otro de los problemas de validación que afecta a los indicadores de calidad institucional está relacionado con la valoración cuantitativa de variables cualitativas en el caso de los indicadores numéricos. En general, estos desafíos están asociados al nivel de desagregación con el que se está trabajando. Cuanto más agregada sea la definición de calidad institucional que se utiliza, mayor será el desafío de vincular los puntajes asignados a cada indicador con una evaluación general de la calidad institucional del país. Una definición muy general de calidad institucional implica un mayor costo en términos de la validez de la medición de los indicadores asociados a los componentes del concepto.

Otra cuestión que afecta la validez de las mediciones es la efectiva determinación y publicación del margen de error. Todos los indicadores de calidad institucional tienen un margen de error que debe ser explícitamente considerado dado que, dependiendo de su magnitud, puede tornar irrelevantes algunas diferencias de puntaje entre países, así como algunos supuestos progresos/deterioros de un país determinado en el tiempo.

Además, la validez de las mediciones tiene especificidad contextual, es decir, no es idéntica cuando se aplica la herramienta en distintos contextos nacionales. Los puntajes que se le asignan a cada indicador tienen distintos significados en distintos contextos, sobre todo cuando se trata de indicadores basados en percepciones. Por ejemplo, el indicador de participación política, que captura el porcentaje de la población en condiciones de votar que efectivamente concurrió a votar, no tiene las mismas implicancias en los países en los que el voto es optativo que en aquellos donde es obligatorio.

3. ¿Qué hay en el mercado de indicadores de calidad institucional?

La operacionalización de un concepto tan general y abarcador como la calidad institucional es un desafío que ha sido afrontado de diversas maneras; de hecho, los distintos indicadores disponibles pueden clasificarse en función de dos criterios primarios: a) el nivel de agregación, y b) el método de generación de los datos/la fuente de información.

a. El nivel de agregación: instituciones, productos y resultados

El nivel de agregación de los indicadores refiere al grado de especificidad de los indicadores utilizados para operacionalizar el concepto que está siendo examinado (en este caso, la calidad institucional). En función de este criterio pueden identificarse tres grandes grupos de indicadores de calidad institucional (UNDP y Eurostat, 2004).

- *Los indicadores de resultados o de desempeño institucional* proveen evaluaciones generales de la calidad institucional o de alguna de sus dimensiones. Generalmente son contruidos a través de la agregación de varios indicadores conceptualmente vinculados con las distintas dimensiones de la calidad institucional, como por ejemplo la estabilidad política, la corrupción, las tasas delictuales o la efectividad del gobierno. En principio, el vínculo de este tipo de indicadores con las distintas dimensiones de calidad institucional aparece como poco problemático. Otra ventaja es que suelen correlacionarse positiva y significativamente con indicadores de desarrollo tales como la tasa de pobreza, el alfabetismo o la mortalidad infantil (Kaufmann y Kraay, 2008).

La limitación principal de este tipo de herramientas es que son de escaso valor operacional debido a que los puntajes que generan no están asociados a ningún dispositivo institucional específico. Por ejemplo, el índice de percepciones de la corrupción de *Transparency International* refleja el nivel de corrupción percibido por la comunidad de negocios en un país determinado, pero no discrimina entre las distintas ramas de gobierno, ni apunta a instituciones específicas o procesos que pudieran darse dentro de éstas (ver http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi).

Dentro de este tipo de indicadores pueden distinguirse dos grupos: los indicadores compuestos y los indicadores agregados. Los indicadores compuestos son aquellos que combinan datos correspondientes a distintos aspectos de la calidad institucional, como por ejemplo el Índice de Desarrollo Humano del PNUD (UNDP y Eurostat, 2004). Este indicador mide el desempeño del país en tres dimensiones básicas del concepto de desarrollo humano: una vida sana y saludable, educación, y un nivel de vida digno. Pero el indicador no dice nada sobre el vínculo de este tipo de resultados con las cualidades de una institución específica (ver <http://hdr.undp.org/en/statistics/data/>). Otro ejemplo de este tipo de herramienta es el sistema de *rating* de la empresa *International Country Risk Guide*, que ocupó

La combinación de varias fuentes permite aumentar la cobertura de casos y la confiabilidad de los datos. Pero, al mismo tiempo, si el nivel de agregación es alto, la forma en la que se obtiene el puntaje final y la relación de éste con lo que se midió en primer término resulta opaca.

tantas veces las primeras planas de los diarios argentinos durante el año 2001. El *rating* se construye con un solo indicador compuesto que integra tres elementos: el riesgo financiero, el riesgo económico y el riesgo político. El riesgo político se genera a través de una encuesta de percepciones que apunta a evaluar la estabilidad política, pero, nuevamente, el puntaje no está conceptualmente asociado a ninguna institución o proceso específico (ver http://www.prsgroup.com/ICRG_Methodology.aspx).

Los indicadores agregados son aquellos que combinan diferentes medidas del mismo fenómeno o de fenómenos del mismo tipo para generar una única medida. El ejemplo clásico son los *Worldwide Governance Indicators* del Banco Mundial, que combinan indicadores provenientes de alrededor de 25 fuentes distintas en seis indicadores agregados: de "voz y rendición de cuentas", "estabilidad política y ausencia de violencia", "efectividad del gobierno", "calidad regulatoria", "imperio de la ley" y "control de la corrupción" (ver <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>). La ventaja de este tipo de herramientas es que la combinación de varias fuentes permite aumentar la cobertura de casos y la confiabilidad de los datos. Pero, al mismo tiempo, si el nivel de agregación es alto, la forma en la que se obtiene el puntaje final y la relación de éste con lo que se midió en primer término resulta opaca.

- *Los indicadores de producto* típicamente miden la producción efectiva de determinadas instituciones (por ejemplo, tasa de demora para la resolución de casos judiciales) (UNDP y Eurostat, 2004). Este tipo de indicadores puede vincularse conceptualmente con medidas más agregadas de calidad institucional, pero los resultados específicos de una institución determinada sólo representan una fracción mínima del desempeño de un país en alguna de las dimensiones de la calidad institucional. Para seguir con el mismo ejemplo, la tasa de demora de la justicia es sólo uno entre múltiples aspectos involucrados en el amplio concepto de vigencia del Estado de derecho.

- Algunos indicadores apuntan a *evaluar los dispositivos institucionales* específicos que, se supone, condicionan (a través de la generación de una estructura determinada de incentivos para los actores involucrados) el desempeño macro. Estos indicadores capturan información que describe arreglos institucionales específicos como, por ejemplo, si el reclutamiento del servicio civil se realiza con base en el mérito, si la agencia auditora independiente cuenta con financiamiento regular y suficiente para ejercer su función, o si existe

Cuando se trata de evaluar los dispositivos institucionales entran en juego dos tipos de herramientas: indicadores que apuntan a evaluar la calidad del marco legal, e indicadores que intentan determinar la vigencia efectiva de esas normas y arreglos institucionales en la práctica.

en el parlamento una comisión específica para controlar la ejecución del presupuesto. Como son más específicos, en el sentido de que se refieren a instituciones determinadas, estos indicadores pueden ser útiles para diagnosticar problemas concretos, identificar espacios de reforma y diseñar e implementar procesos de cambio.

Por otro lado, debido a su especificidad, estas herramientas no resultan tan útiles para realizar comparaciones entre países (Malik, 2002). Asimismo, la vinculación de este tipo de indicadores con productos institucionales o medidas de desempeño no es demasiado clara debido a que cualquier institución específica sólo puede ser responsable de una mínima porción del desempeño general del sistema. Además, los desarrollos teóricos que intentan vincular dispositivos institucionales específicos con medidas de desempeño están todavía en ciernes y no pueden exhibir aún respaldo empírico.

Cuando se trata de evaluar los dispositivos institucionales entran en juego dos tipos de herramientas: indicadores que apuntan a evaluar la calidad del marco legal, e indicadores que intentan determinar la vigencia efectiva de esas normas y arreglos institucionales en la práctica. Los *indicadores de jure* están diseñados para capturar la presencia o ausencia de un marco normativo e institucional que provea las bases legales para la existencia de un gobierno dotado de legitimidad democrática, responsable frente a la ciudadanía, que sea efectivo y que opere bajo el imperio de la ley. Estos indicadores tienen la ventaja de dejar poco espacio para la arbitrariedad y la gran limitación de no decirnos nada sobre lo que ocurre en la práctica, es decir, sobre la efectiva vigencia de ese marco legal.

Los *indicadores diseñados para capturar lo que ocurre en la práctica* tienen, en cambio, la limitación de estar basados en gran medida en el criterio personal de un experto o de un grupo de expertos. Lo interesante es que la combinación de ambos tipos de indicadores puede proveer una potente herramienta para realizar diagnósticos, identificar puntos de entrada para emprender procesos de reforma y diseñar soluciones específicas para un caso determinado (un ejemplo de este tipo de evaluación es el ejercicio que realiza la ONG *Global Integrity*; ver <http://report.globalintegrity.org/>).

b. El método de generación o la fuente de información: percepciones o hechos

La cuestión de la "rigurosidad" de los indicadores de calidad institucional también puede vincularse con el tipo de información sobre la que se basan. En este sentido, suele trazarse una distinción

La gran debilidad de los indicadores basados en percepciones es que no pueden replicarse, una cuestión que desde el punto de vista científico no es menor y afecta significativamente su confiabilidad.

entre indicadores "subjetivos" e indicadores "objetivos" en función del método de generación de datos que utilizan.

Los indicadores llamados "subjetivos" son aquellos que se basan en percepciones capturadas a través de encuestas a grupos de expertos, informantes clave, o al público en general. Los primeros y más difundidos indicadores de calidad institucional están basados en percepciones porque este tipo de herramientas permite sortear los problemas generados por la falta de información y por la brecha que suele separar a las instituciones formales de las prácticas reales (Arndt y Oman, 2006). Además, los indicadores utilizados en consultas a expertos tienen potencialmente mayor validez conceptual, en el sentido de que las preguntas dirigidas a un especialista pueden ajustarse más estrictamente al concepto de calidad institucional y a los atributos que se busca evaluar. La gran debilidad de los indicadores basados en percepciones es que no pueden replicarse, una cuestión que desde el punto de vista científico no es menor y afecta significativamente su confiabilidad.

En el caso de las consultas a expertos, la transparencia es fundamental para la confiabilidad de los datos. Esto implica no sólo la publicación de los nombres (o en casos donde la seguridad personal está en juego, al menos los perfiles) de los expertos, sino también de la metodología, el cuestionario, los criterios utilizados para asignar el puntaje y las fuentes de información que se utilizaron. Esta es una buena forma de no crear falsas expectativas en cuanto a los alcances y profundidad del ejercicio que se lleva a cabo: lo que se mide, el criterio con el que se mide, y quién lo mide, así como los controles de calidad de la información, todo está disponible para ser consultado por los eventuales usuarios de los datos.

Las encuestas de opinión pública, por su parte, deben estar basadas en muestras rigurosamente construidas y respetadas y, aun cuando se cumpla con ese requisito, debe considerarse que la opinión pública es un fenómeno muy dinámico que suele variar en el tiempo y en función de los temas que instalan los medios de comunicación masiva. Como forma de describir la realidad de la calidad institucional, las encuestas de opinión pública no tienen demasiado valor, a menos que los encuestados tengan experiencia directa concerniendo el resultado que se busca evaluar (por ejemplo, un empresario que haya comenzado su negocio recientemente puede brindar información valiosa sobre las facilidades/dificultades para la radicación de empresas). Generalmente esto no ocurre, y quienes responden

Los especialistas parecen acordar en torno a la idea de que los indicadores basados en percepciones y los indicadores basados en hechos, lejos de ser opciones mutuamente excluyentes, ofrecen distintos tipos de información que pueden adaptarse mejor o peor a distintos usos y que en muchos casos pueden combinarse provechosamente.

las encuestas suelen basar sus juicios en impresiones muy superficiales.

Los indicadores habitualmente considerados "objetivos" están basados en hechos o datos cuantificables. En este grupo se encuentran los indicadores *de jure*, los que se generan a partir del registro de eventos (por ejemplo, casos denunciados de violaciones a los derechos humanos o asesinatos de periodistas) y los que miden el producto de una institución o conjunto de instituciones. Estos suelen ser más transparentes, replicables y políticamente aceptables que los indicadores "subjetivos". Sin embargo, no están exentos de cierta cuota de subjetividad en tanto todo indicador de calidad institucional implica un supuesto valorativo subyacente que se expresa en su codificación y que determina que más/menos, o la presencia/ausencia de algo es bueno/malo para la calidad institucional (Kaufmann y Kraay, 2008; UNDP y Eurostat, 2004).

Estos instrumentos no están, además, libres de debilidades: las normas nos dicen poco o nada sobre lo que ocurre en la práctica, y los eventos registrados (delitos, por poner un ejemplo) suelen ser muchos menos que los ocurridos. Otro problema que enfrenta este tipo de indicadores es su cuestionable capacidad de expresar de manera representativa el amplio concepto de calidad institucional en alguna de sus dimensiones. Habitualmente un indicador "objetivo" es la medida de una variable que se supone está vinculada al concepto de calidad institucional por una teoría que postula alguna relación de causalidad. Pero, generalmente, este vínculo es difícil de validar dado que los indicadores basados en hechos/datos cuantificables son demasiado específicos como para explicar el desempeño general de un conjunto de instituciones o incluso de una institución.

Los especialistas parecen acordar en torno a la idea de que los indicadores basados en percepciones y los indicadores basados en hechos, lejos de ser opciones mutuamente excluyentes, ofrecen distintos tipos de información que pueden adaptarse mejor o peor a distintos usos y que en muchos casos pueden combinarse provechosamente (Arndt y Oman, 2006; UNDP y Eurostat, 2004). Lo importante es conocer el indicador antes de utilizarlo y saber exactamente qué mide y para qué puede ser usado. En este sentido, es importante respetar las advertencias de los productores de los datos en cuanto a las posibilidades y límites para la utilización de estas herramientas.

4. Hacia una agenda de economía política de los indicadores de calidad institucional

La noción de calidad institucional tiene un aspecto prescriptivo que se deriva de los valores que la inspiran: la legitimidad democrática de los gobernantes, la participación de los gobernados, la responsabilidad de los órganos de gobierno frente a la ciudadanía, la transparencia en la gestión de los asuntos públicos, la articulación entre los intereses públicos y privados, la resolución de los conflictos de acuerdo al derecho, y la efectividad del Estado para proveer bienes y servicios públicos y promover el crecimiento con inclusión. Estos valores constituyen en sí mismos la base de una agenda de reforma para cuya promoción los indicadores de calidad institucional tienen un gran potencial que hasta ahora ha sido poco explotado.

Los indicadores altamente agregados han sido extremadamente útiles a la hora de demostrar las correlaciones positivas de la calidad institucional con indicadores de crecimiento económico y reducción de la pobreza. Toda la investigación académica en torno a este tema ha ayudado a llamar la atención de los técnicos y los decisores sobre la importancia de la calidad de las instituciones para el desarrollo, lo que constituye en sí mismo un importante aporte práctico (Knack y Manning, 2000).

Pero ahora que sabemos que las instituciones importan, queda por averiguar qué instituciones importan en mayor medida y para qué resultados. Todo lo que sabemos es que la calidad de las instituciones afecta de alguna manera el desempeño del sector público y que éste a su vez afecta las posibilidades de desarrollo del país en cuestión, pero no conocemos los detalles de cómo funcionan las relaciones causales. Avanzar en la determinación de estos vínculos requerirá probablemente recurrir a indicadores más desagregados y específicos en términos de identificar instituciones y procesos cuyo funcionamiento pueda estar afectando los resultados generales del marco institucional.

Los indicadores de calidad institucional altamente agregados se ajustan muy eficazmente a las necesidades de los inversores internacionales, los donantes de ayuda para el desarrollo y las instituciones financieras internacionales que necesitan información simplificada para la evaluación del riesgo asociado a sus eventuales operaciones y para decidir cómo colocar sus fondos. Además, ciertamente seguirán teniendo gran poder de fuego a la hora de destacar los avances de algunos países, denunciar los rezagos e instalar temas en la

La mayoría de los indicadores más difundidos miden resultados generales, es decir, identifican síntomas de baja calidad institucional, pero no dicen nada específico sobre lo que está funcionando mal y, por lo tanto, no dan ninguna información sobre qué es lo que hay que mejorar ni cómo hacerlo.

agenda, como lo demuestra cada año la publicación del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional (TI). Sin embargo, a la hora de generar información que permita identificar espacios de reforma y diseñar soluciones, su utilidad es poca.

En general, los gobiernos de los países en desarrollo encuentran que periódicamente se los evalúa, compara y "rankea" en función de estos datos cuya construcción es muchas veces poco transparente y siempre algo arbitraria (como toda valoración cuantitativa de datos cualitativos), y que en función de estas calificaciones se toman decisiones de negocios y políticas que los afectan muy directamente. Asimismo, se enfrentan con el hecho de que muchas organizaciones de la sociedad civil utilizan este tipo de información para incidir en la promoción de la agenda de calidad institucional, tratando de generar incentivos para la reforma a través del "poder de la vergüenza" y la "carrera hacia la cima". Lo cierto es que la mayoría de los indicadores más difundidos miden resultados generales, es decir, identifican síntomas de baja calidad institucional, pero no dicen nada específico sobre lo que está funcionando mal y, por lo tanto, no dan ninguna información sobre qué es lo que hay que mejorar ni cómo hacerlo. No es de extrañar entonces que las publicaciones de índices, *rankings* y demás iniciativas de este tipo no sean habitualmente bien recibidas por los gobiernos, y que pocas veces sirvan de excusa para que otros actores interesados puedan entablar un diálogo constructivo con las autoridades para avanzar en la agenda de la calidad institucional.

Los indicadores más específicos en términos de identificar arreglos institucionales determinados, como los de *Open Budget Project*, *Global Integrity* o *Doing Business*, son más prometedores para los técnicos y los decisores domésticos interesados en promover la agenda de calidad institucional. Estas herramientas tienen la ventaja de aportar información que contribuye a identificar debilidades concretas en el diseño institucional de un país y su implementación, y tienen un gran potencial para ser utilizadas tanto por los hacedores de política como por aquellas organizaciones de la sociedad civil interesadas en promover la agenda de la calidad institucional identificando problemas específicos y aportando soluciones concretas.

Esta potencialidad no ha sido aún explotada por los actores domésticos de los países en desarrollo interesados en promover la agenda de calidad institucional. Si bien existe conciencia sobre la importancia

Afortunadamente, en los últimos años, las iniciativas basadas en indicadores más específicos se han multiplicado y crecido en calidad y prestigio. También se ha incrementado la tendencia a confiar en expertos locales para hacer las evaluaciones, lo cual mejora las condiciones para la apropiación local.

de la calidad institucional tanto para atraer inversiones y ayuda para el desarrollo como para alcanzar un crecimiento sostenible, no se ha avanzado en la apropiación de este tipo de herramientas para hacer diagnósticos y diseñar soluciones. Afortunadamente, en los últimos años, las iniciativas basadas en indicadores más específicos se han multiplicado y crecido en calidad y prestigio. También se ha incrementado la tendencia a confiar en expertos locales para hacer las evaluaciones, lo cual mejora las condiciones para la apropiación local. El desafío ahora consiste en poder utilizar estas herramientas de manera que contribuyan a enriquecer el debate doméstico sobre la calidad institucional y sirvan de insumo para el diseño y la implementación de medidas concretas para mejorar aspectos específicos de nuestras instituciones y su efectivo funcionamiento.

Una agenda de investigación que ponga el acento en la economía política que hay tras la definición y la divulgación de indicadores de calidad institucional, deberá tomar en consideración: i) el modelo de calidad institucional subyacente a la construcción de indicadores, ii) los objetivos primarios del agente productor de indicadores, iii) las implicancias de política para el agente receptor de indicadores, iv) el *trade off* existente entre, por un lado, la capacidad de agregación/ impacto del mensaje sobre déficit de calidad institucional y, por el otro, la posibilidad real de identificar aspectos puntuales de procesos y espacios de microrreforma que están relacionados -pero sólo parcialmente- con diversos estadios de calidad de gobierno.

Notas

(1) Durante el período de privatizaciones en la Argentina era común escuchar explicaciones sobre las condiciones excepcionales -muy favorables a los compradores- de venta de las empresas públicas, debido a que las "condiciones históricas institucionales" del país requerían otorgar a los inversores factores adicionales de certeza y/o de mitigación del riesgo asumido.

(2) El índice de Business Environment Risk Intelligence (BERI), por ejemplo, comenzó a producirse hacia fines de los años 60, y el *ranking* de "riesgo país" producido por International Country Risk Guide (ICRG) data de principios de los años 80.

(3) El ejemplo más extremo de esta visión está dado por el Millennium Challenge Account (MCA), de los EE. UU., fondo que utiliza como *trigger* de sus donaciones los indicadores de *governance* elaborados por Kaufmann y otros.

Bibliografía

- Arndt, Christiane y Oman, Charles (2006), "Uses and Abuses of Governance Indicators", Paris, OECD Publications.
- BID (2003), "Modernización del Estado: documento de estrategia", Washington, BID (GN-2235-1).
- Burki, Shahid Javed y Perry, Guillermo (1998), *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, Washington, World Bank (World Bank Latin American and Caribbean Studies. Viewpoints).
- Kaufmann, Daniel y Kraay, Aart (2008), "Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going", en *The World Bank Research Observer*, Vol. 23 N° 1, Washington.
- Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart; y Zoido-Lobaton, Pablo (1999), "Governance Matters", Washington, World Bank (World Bank Policy Research Working Paper; N° 2196).
- Knack, Steve y Manning, Nick (2000), "Towards Consensus on Governance Indicators: Selecting Public Management and Broader Governance Indicators", Washington, World Bank.
- Malik, Adeel (2002), "State of the Art in Governance Indicators", New York, UNDP (Background Paper for HDR 2002).
- North, Douglass (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press (Political Economy of Institutions and Decisions).
- Rodrik, Dani (2008), "Thinking about Governance", en *Governance, Growth, and Development Decision-Making*, Douglass North ...[et al], Washington, World Bank. International Bank for Reconstruction and Development.
- Rodrik, Dani; Subramanian, Arvind; y Trebbi, Francesco (2002), *Institutions Rule: the Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development*, <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/institutionsrule,%205.0.pdf>, 30-07-2008.
- Solà, Amadeu (2000), "La traducción de governance", en *Punto y Coma: Boletín de los Traductores Españoles de las Instituciones de la Unión Europea*, N° 65, Bruselas.
- Stiglitz, Joseph y Squire, Lyn (1998), "International Development: Is It Possible?", en *Foreign Policy*, N° 110, Washington, pp. 138-151.
- UNDP (1995), *Public Sector Management, Governance, and*

- | | |
|--|--|
| <i>Sustainable Human Development; a Discussion Paper</i> , New York, UNDP. | UNDP y Eurostat (2004), <i>Governance Indicators: a User's Guide</i> , New York, UNDP. |
| UNDP (1997), "Governance for Sustainable Human Development: a UNDP Policy Document", New York, UNDP. | World Bank (1991), "Managing Development: the Governance Dimension; a Discussion Paper", Washington, World Bank. |