



Mujeres esperando para votar en Jaipur, India.

ABRIR el camino a la gobernabilidad

Shikha Jha y Juzhong Zhuang

Si se centra en los mayores obstáculos para el crecimiento y el desarrollo, es más probable que la reforma de gobierno tenga éxito en los países de Asia

SE CREE que una buena gobernabilidad, que comporta transparencia, rendición de cuentas, Estado de derecho e instituciones eficaces y legítimas, es importante para el desarrollo económico, mientras que una mala gobernabilidad puede perjudicar el crecimiento aun de sistemas dinámicos.

Pero el rápido crecimiento que redujo la brecha de ingresos entre los países en desarrollo asiáticos y las economías avanzadas y sacó a millones de la pobreza sucedió pese a una mala gobernabilidad.

¿Cómo se explica esta aparente contradicción? Para entender la función de la gestión de gobierno en la prosperidad de Asia, recurrimos a numerosas investigaciones que muestran los matices de la cuestión. Diversos elementos pueden incidir en diversas etapas de desarrollo de un país, y no todos los aspectos de la gestión inciden igual en un mismo momento. Las reformas de gobierno deben contemplar las realidades culturales e institucionales y centrarse en los principales obstáculos para el crecimiento y el desarrollo.

Los tigres asiáticos

El avance económico de Asia es notorio. Tras la Segunda Guerra Mundial y la rápida recupera-

ción y expansión de la influencia de Japón en la región, Corea, la provincia china de Taiwan, la RAE de Hong Kong y Singapur se convirtieron en lo que se denominó “economías de reciente industrialización”, es decir, en el lapso de una generación dejaron atrás la pobreza y pasaron a ser economías de alto ingreso. Posteriormente, las reformas de mercado en China facilitaron un crecimiento rápido y sostenido. En la última década, Filipinas, India, Indonesia, Malasia, Tailandia y Vietnam surgieron como los nuevos tigres asiáticos.

Estos cambios transformaron el panorama económico mundial. En las últimas tres décadas, el PIB per cápita basado en la paridad del poder adquisitivo (PPA) de los países en desarrollo asiáticos aumentó 14 veces: de US\$497 en 1980 a US\$6.844 en 2012, a una media de 8,5% anual. Excepto durante la crisis financiera asiática de 1997-98, el crecimiento fue constante, aun tras la reciente crisis financiera mundial. Los países en desarrollo asiáticos representan hoy casi un tercio del PIB mundial basado en la PPA.

El crecimiento trajo grandes avances en la reducción de la pobreza (BASD, 2013). Entre 1990 y 2010, unas 700 millones de personas

salieron de la indigencia. Entre los indicadores de pobreza no relacionados con el ingreso, la educación primaria de niñas (89%) y niños (91%) alcanzó valores casi universales, la mortalidad infantil bajó a la mitad entre 1990 y 2011, y más del 85% de los hogares tiene acceso a agua potable, frente al 75% en 1990.

Pero estos logros notables no coinciden con avances similares en la gestión de gobierno.

Indicadores de gobernabilidad

El concepto de gobernabilidad es amplio, pero en general se refiere a los aspectos de voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, eficacia gubernamental, calidad del marco regulatorio, Estado de derecho y control de la corrupción.

Los más diversos indicadores que cuantifican la gobernabilidad coinciden en señalar que en Asia existe una continua deficiencia en este sentido.

Los indicadores de *International Country Risk Guide* (ICRG), elaborados desde 1980, indican una calidad inferior de gobernabilidad en Asia, frente a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) con convergencia limitada (gráfico 1). Desde 1993, los indicadores relativos al Estado de derecho y calidad de la burocracia mejoraron ligeramente en comparación con el promedio de la OCDE. Tras la crisis financiera asiática de 1997, los países afectados se centraron en afrontar la crisis, y las instituciones y los sistemas de control de la corrupción se deterioraron sensiblemente y tardaron en restablecerse.

Los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad (IMG) del Banco Mundial muestran resultados similares a los de ICRG (gráfico 2). En 1996 y 2011, los países de la OCDE obtuvieron los mejores puntajes en todos los indicadores. En el otro extremo, los puntajes más bajos fueron los de África subsahariana, con la excepción de la estabilidad política, la ausencia de violencia, la voz y la rendición de cuentas. Los puntajes de los países en desarrollo asiáticos en todos los indicadores fueron algo mejo-

res que los de África subsahariana y similares a los de Oriente Medio y Norte de África, las dos regiones cuyo crecimiento y reducción de la pobreza fueron muy inferiores. Los países en desarrollo asiáticos mostraron peores resultados que los de América Latina, el Caribe, los países miembros de la OCDE y los países europeos que no son miembros de la OCDE. En 2011, de los seis IMG del Banco Mundial, Asia mostró resultados particularmente malos en voz y rendición de cuentas y control de la corrupción. Esta tendencia continuó, sin grandes variaciones entre 1996 y 2011.

El desempeño de los países en desarrollo asiáticos frente a otras regiones mejora levemente si se toman en cuenta las diferencias de ingresos. Esto se observa en la desviación promedio de los puntajes reales de los países asiáticos con respecto al nivel de referencia mundial, que indica el puntaje promedio mundial en cada nivel de ingreso per cápita para el correspondiente IMG (BASD, 2013). Los países en desarrollo asiáticos tuvieron puntajes superiores al nivel de referencia mundial en estabilidad política y ausencia de violencia, pero inferiores con respecto a los otros cinco indicadores. En particular, tomando en cuenta las diferencias de ingresos, dichos países tienen el peor desempeño, detrás de Oriente Medio y Norte de África, en voz y rendición de cuentas, control de la corrupción y calidad del marco regulatorio. No es de extrañar que estos tres elementos también presenten la mayor brecha entre el promedio de los países en desarrollo asiáticos y las economías avanzadas de la OCDE.

Los países en desarrollo asiáticos presentan una paradoja. En décadas recientes tuvieron un crecimiento alto y constante pese a un nivel relativamente bajo de gestión de gobierno. Su prosperidad relativa parece contradecir el principio de que una buena gestión va de la mano del desarrollo. Según esta opinión, la buena gestión permite una división de trabajo más eficiente, mayor productividad de la inversión y una aplicación eficaz de las políticas sociales y económicas, factores determinantes de un crecimiento sostenido.

Gráfico 1

Baja gobernabilidad

El rápido crecimiento asiático ayudó a reducir la brecha con las economías avanzadas en materia de ingresos, pero no de gobernabilidad.

(porcentaje del puntaje promedio de la OCDE)



Fuente: Estimaciones del Banco Asiático de Desarrollo usando datos de Hulme, Savoia y Sen (2014).

Nota: OCDE = Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

¿Es Asia diferente?

Los datos empíricos muestran que en general existe una correlación entre buena gestión y desarrollo. Para resolver el enigma de Asia, examinamos esta relación de cuatro formas.

Primero: en general, hay un vínculo positivo entre gestión de gobierno y desarrollo económico, y Asia no es una excepción. En el cuadro 3 se presentan datos mundiales de dos IMG frente al PIB per cápita del país: eficacia gubernamental y voz y rendición de cuentas. Para ambos hay una correlación positiva entre gestión de gobierno y PIB per cápita. Los puntos rojos del cuadro 3 se refieren a las economías en desarrollo asiáticas y también muestran la correlación. El análisis de otros indicadores de gestión de gobierno, como calidad del marco regulatorio, control de la corrupción, estabilidad política y Estado de derecho y su relación con el PIB per cápita, que no se muestra aquí, confirma esta relación positiva.

Segundo, la relación entre gestión de gobierno y desarrollo económico varía en función de los distintos aspectos de dicha gestión. El gráfico 3 muestra que la eficacia gubernamental se relaciona más estrechamente con el PIB per cápita que la voz

y la rendición de cuentas. De los seis IMG, la eficacia guarda la mayor correlación con el PIB per cápita, y la voz y la rendición de cuentas, la más baja. Un estudio del Banco Asiático de Desarrollo (BASD, 2013) estimó empíricamente la relación entre el crecimiento del PIB y la calidad de la gestión usando datos mundiales. Los resultados muestran que los países asiáticos con más puntaje en 1998 (frente a la referencia mundial) en eficacia gubernamental, calidad del marco regulatorio y control de la corrupción, crecieron más rápido (casi 1,5 puntos porcentuales anuales) que los de puntaje bajo en 1998–2011. Pero no hay diferencias considerables entre países de puntaje alto y bajo en cuanto a estabilidad política y Estado de derecho y, de hecho,

en el caso de la voz, los países asiáticos con puntaje más alto crecieron más lentamente.

El mismo estudio señala los resultados del análisis del crecimiento del PIB y la calidad de la gestión de gobierno en varios países: en la muestra mundial, todos los indicadores de gobernabilidad tienen una relación positiva significativa con el crecimiento y esta relación se observa también en los países asiáticos. Pero la eficacia gubernamental y la calidad del marco regulatorio tienen una relación más fuerte con el crecimiento en Asia que en la muestra mundial, lo que indica que las economías asiáticas se beneficiarían más de mejorar ambos aspectos.

Tercero, la relación entre gestión de gobierno y desarrollo

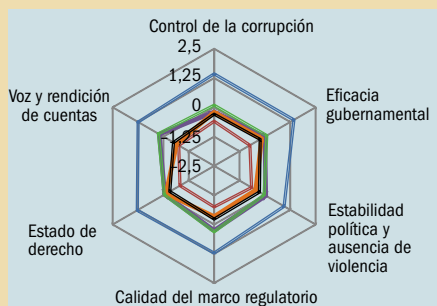
económico depende también de la etapa de desarrollo. En general, con respecto a los seis IMG, la correlación entre gestión y desarrollo es más débil en las economías de ingreso más bajo que en las de ingreso más alto, en especial en cuanto a voz y rendición de cuentas. Por ejemplo, los puntos del gráfico 3 están muy dispersos a lo largo de la referencia en los países de bajo y mediano ingreso pero más juntos en los países de alto ingreso, lo que también pasa con los países asiáticos. Los países pueden enfrentar diferentes limitaciones en diferentes etapas del desarrollo, y la reforma de la gestión tiene más probabilidad de fomentar el crecimiento y el desarrollo si

Gráfico 2

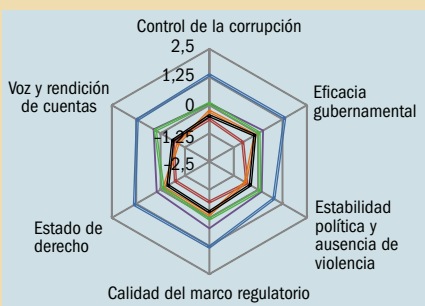
Calificación de la gobernabilidad mundial

Los puntajes de Asia en voz y rendición de cuentas y control de la corrupción fueron especialmente bajos en 2011.

Indicadores Mundiales de Gobernabilidad, 1996



Indicadores Mundiales de Gobernabilidad, 2011



— África subsahariana — Europa no OCDE — América Latina y el Caribe
— OCDE — Oriente Medio y Norte de África — Países en desarrollo de Asia

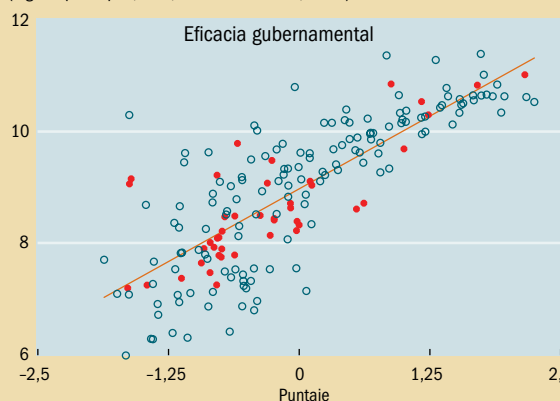
Fuente: Estimaciones del Banco Asiático de Desarrollo usando datos del Banco Mundial, base de datos de World Development Indicators en Internet. Nota: OCDE = Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Los indicadores van de -2,5 a 2,5, denotando las cifras más altas una mejor calidad de gobernabilidad. El puntaje regional es un promedio simple del puntaje de los países.

Gráfico 3

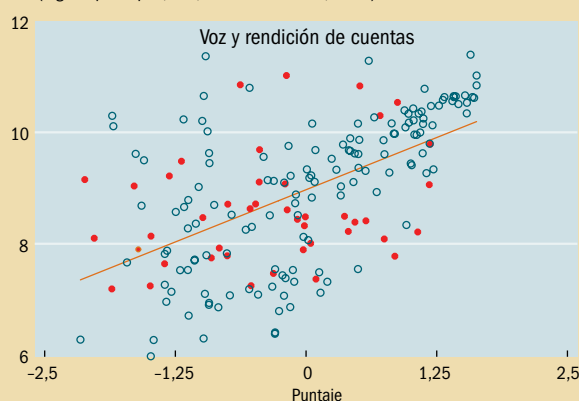
La eficacia del gobierno es primordial

Las economías asiáticas con gobiernos más eficaces tienen un PIB per cápita más alto; el indicador de la voz y rendición de cuentas tiene menor correlación con el desarrollo económico.

(log PIB per cápita, PPA, dólares corrientes, 2011)



(log PIB per cápita, PPA, dólares corrientes, 2011)



Fuentes: FMI, base de datos del informe WEO; Banco Mundial, base de datos de World Development Indicators y base de datos de Indicadores Mundiales de Gobernabilidad. Nota: PPA = Paridad del poder adquisitivo. Los puntos rojos se refieren a los países en desarrollo de Asia. Los indicadores van de -2,5 a 2,5, denotando las cifras más altas una mejor calidad de gobernabilidad.



Una gestión deficiente frena mucho más el desarrollo de la infraestructura en Asia que en otras regiones.

alivia estas limitaciones (Rodrik, 2008). Así, en los países de bajo y mediano ingreso, además de mejorar la eficacia gubernamental y la calidad del marco regulatorio, se debe priorizar la mejora del Estado de derecho y el control de la corrupción. Las reformas conexas pueden fomentar el crecimiento y el desarrollo mucho más que otros aspectos de la gestión. Aunque la mejora de otros aspectos de la gestión, como la voz y la rendición de cuentas, tiene un valor intrínseco, su incidencia parece ser menor en el desarrollo de los países de bajo ingreso.

Cuarto: la relación entre gestión de gobierno y desarrollo económico varía también para cada indicador de desarrollo. En BAsD (2013) se analizó si los puntajes más altos en calidad de gestión se relacionan con mejores resultados de desarrollo y si la relación se mantiene también para los países en desarrollo asiáticos. Se contemplaron tres mecanismos que transmiten al desarrollo los beneficios de una buena gestión: mayor ingreso per cápita, especialmente para los pobres; mejor recaudación para aumentar el gasto en desarrollo social, y mayor eficacia en el gasto social y la prestación de servicios públicos. El análisis arrojó dos resultados principales.

El primero es que, a nivel mundial, un mejor desempeño en la mayoría de los IMG tiende a relacionarse con mejores resultados de desarrollo: menor nivel de indigencia, mayor índice de desarrollo humano, menor desigualdad de género, menor mortalidad materna y de niños menores de 5 años, mejor acceso a saneamiento, mejor nivel educativo, mejor infraestructura y suministro de electricidad más confiable.

El segundo es que el vínculo entre gestión de gobierno y calidad y fiabilidad de la infraestructura es más sólido en Asia que en otras partes: la gestión deficiente frena mucho más el desarrollo de infraestructura en Asia que en otras partes, limitación clave para el desarrollo futuro. En Asia, la relación entre gestión, por un lado, y algunos indicadores de desarrollo humano, como la indigencia, la mortalidad de niños menores de 5 años y los años de escolaridad por otro, es similar a la del resto del mundo. Pero el vínculo entre gestión de gobierno (especialmente voz y rendición de cuentas y eficacia) y otros indicadores de desarrollo humano, como desigualdad de género, mortalidad materna y acceso al saneamiento, es menor en Asia. Esto podría deberse a valores culturales y normas sociales muy enraizados. Entonces, otra explicación del enigma de los notables logros agregados de desarrollo que no coinciden con una mejor gestión se puede encontrar en los indicadores de desarrollo por separado.

Las autoridades deben considerar tres cuestiones

Primero, la gestión de gobierno es importante para el crecimiento y el desarrollo. Los datos mundiales muestran que un rápido crecimiento y un buen desarrollo se vinculan a una buena gestión,

en particular, a la eficacia gubernamental, la calidad del marco regulatorio, el Estado de derecho y el control de la corrupción. El vínculo entre el crecimiento y dos indicadores—eficacia gubernamental y calidad del marco regulatorio—es más fuerte en Asia que en otras partes. Pero es más difícil establecer una relación causal entre ambos. Una interpretación plausible es una doble causalidad entre la calidad de la gestión y el desarrollo: ambos se refuerzan mutuamente. Por lo que vale la pena mejorar ambos.

Segundo, la importancia de los diferentes aspectos de la gestión de gobierno varía según la etapa de desarrollo. Los países de bajo ingreso deben mejorar la eficacia gubernamental, la calidad del marco regulatorio y el Estado de derecho y el control de la corrupción (prevención de conflictos, defensa de los derechos humanos y prestación de servicios públicos esenciales). Aumentar el ingreso supone mejorar la calidad de gestión en materia de participación ciudadana y rendición de cuentas. Los países de mediano y alto ingreso pueden beneficiarse mucho de una voz más fuerte de la ciudadanía, estabilidad política e instituciones de primer nivel (sistemas jurídicos eficaces, servicios de salud y educativos de calidad y sistemas financieros bien desarrollados).

Tercero, los beneficios de las reformas de gobierno varían según los diferentes indicadores de desarrollo. La corrupción impide que los servicios públicos lleguen a los pobres, y los regímenes normativos deficientes y la ineficacia gubernamental perjudican el crecimiento de las empresas y la inversión en infraestructura mucho más en Asia que en otras partes. Además, las normas sociales inciden en la igualdad de género y las prácticas sanitarias en Asia. En los países que enfrentan una falla generalizada del mercado, los gobiernos deben centrarse en eliminar los obstáculos más apremiantes al desarrollo. Dependiendo de su condición inicial, los países enfrentan obstáculos diferentes y requieren políticas específicas de reforma de la gestión.

La mejora de todos los aspectos de la gestión de gobierno debe ser una meta de desarrollo en sí misma. Las autoridades deben centrarse no solo en lo que es fácil de aplicar sino en aquello que incide de forma más visible en el desarrollo. La calidad de las instituciones ayudará a las economías de rápido crecimiento a evitar la trampa del ingreso medio y permitirá a las economías de crecimiento más lento establecer las condiciones necesarias para un crecimiento económico sostenido. ■

Shikha Jha es Economista Principal y Juzhong Zhuang es Economista Subjefe del Departamento de Economía e Investigación del Banco Asiático de Desarrollo. Este artículo se basa mayormente en la parte 2 del estudio BAsD (2013).

Referencias:

Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), 2013, Asian Development Outlook 2013 Update: Governance and Public Service Delivery (Manila).

Hulme, David, Antonio Savoia y Kunal Sen, 2014, Governance as a Global Development Goal? Setting, Measuring and Monitoring the Post-2015 Development Agenda, Effective States and Inclusive Development Research Centre Working Paper No. 32 (Manchester, Reino Unido: Universidad de Manchester).

Rodrik, Dani, 2008, "Thinking about Governance", en Governance, Growth, and Development Decision-Making (Washington: Banco Mundial).