

**Estudios de Gobernabilidad del
BID. Comparación con otras
iniciativas de organizaciones
multilaterales y no
gubernamentales**

**Fernando Straface
Ana Inés Basco**

2006

WORKING PAPER

**Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Desarrollo Sostenible
División de Estado, Gobernabilidad y
Sociedad Civil**

Este informe se publica con el único objeto de contribuir al debate sobre un tema de importancia para los países de la región. Su publicación por este medio tiene como propósito generar comentarios y sugerencias de las personas interesadas en el tema. El informe no ha sido sometido a un proceso independiente de revisión ni ha sido estudiado por el Grupo gerencial del Departamento de Desarrollo Sostenible. Tampoco representa la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo. Las opiniones expresadas en el documento son de los autores y no coinciden necesariamente con la posición oficial del BID o de su Directorio Ejecutivo.

Los comentarios deben dirigirse a Fernando Straface, fstraface@iadb.org
Ana Inés Basco, anainesba@iadb.org

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	4
<i>A. Creciente importancia de las instituciones como factor del desarrollo</i>	4
<i>B. Definición de gobernabilidad</i>	5
2. INCORPORACIÓN DEL TEMA DE LA GOBERNABILIDAD EN LA AGENDA INTERNACIONAL: INDICADORES COMO BASE DEL ANÁLISIS Y LA PROMOCIÓN DE REFORMAS.....	7
3. EL ROL DE LOS ESTUDIOS DE GOBERNABILIDAD EN LA PROGRAMACIÓN ESTRATÉGICA DEL BID ...	10
4 COMPARACIÓN CON INSTRUMENTOS DESARROLLADOS POR OTRAS ORGANIZACIONES MULTILATERALES, BILATERALES Y NO GUBERNAMENTALES	11
I. Los Estudios de Gobernabilidad e Instituciones (IGRs) del Banco Mundial	12
II. Drivers of change del DFID	12
III. Public Integrity Index de Global Integrity	12
IV. Corruption Perceptions Index (CPI) de Transparency International (TI).....	12
V. Latinobarómetro	13
5. CONCLUSIONES	15
6. BIBLIOGRAFÍA	16
DATOS BIOGRÁFICOS	19
ANEXO I. CAMPOS DE ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO DEL BID	20
ANEXO II. CUADRO COMPARATIVO DE LAS INICIATIVAS ANALIZADAS	22
RESUMEN	23

Estudios de Gobernabilidad del BID. Comparación con otras iniciativas de organizaciones multilaterales y no gubernamentales¹

Autor: Fernando Straface.

Coautor: Ana Inés Basco

1. INTRODUCCIÓN

A. Creciente importancia de las instituciones como factor del desarrollo²

Desde que Ronald Coase (1937) argumentase que las instituciones que reducen los costos de transacción --como aquellas que se ocupan de la protección de los derechos de propiedad-- son esenciales para el desarrollo económico, la literatura especializada se ha concentrado en el estudio del tema institucional. En la actualidad, pocos dudan de que el desarrollo sostenible y equitativo depende de la credibilidad del sistema jurídico y de las instituciones públicas, de la calidad del marco legal, la protección de los derechos de propiedad, y la honestidad, eficacia y eficiencia de las administraciones públicas, entre otros factores. Sin embargo, también existen quienes sostienen lo contrario, es decir, que el desarrollo institucional es endógeno a lo que sucede en la economía³ (Alonso et al: 2005). Es evidente que aunque existe un alto grado de endogeneidad entre instituciones y desarrollo económico, de todas maneras la relación que va de las primeras al segundo es positiva y significativa (Kauffman y Kraay: 2002)

La experiencia adquirida durante el proceso de reformas institucionales indica que la existencia de voluntad política y de buenos diseños institucionales y jurídicos son condiciones necesarias, aunque insuficientes, para garantizar el éxito de su implementación.

Factores de orden político-institucional tales como la democracia interna de los partidos, el equilibrio entre los poderes del Estado y las normas electorales interactúan con elementos históricos, culturales, geográficos, políticos y económicos, afectando el proceso de creación y transformación institucional de manera diferente en cada país.⁴ Mientras que en algunos la modificación de las normas formales es suficiente para obtener los cambios esperados, en otros no (Carothers, 2003)

Autores como North (1990), Heiner (1983), Stinchcombe (1968), Wittfogel (1957) y Machiavelli (1965) sostienen que los patrones de distribución de poder y los sistemas políticos, jurídicos e institucionales asociados a los mismos tienden a persistir a lo largo del tiempo. En ese sentido, y debido a que el desarrollo institucional de los países se encuentra de alguna manera determinado por todo ello, el cambio institucional tiende a ser gradual.

¹ Las opiniones expresadas son responsabilidad del autor y no representan necesariamente la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo, su Directorio Ejecutivo o sus países miembros.

² Desarrollado en base a Alonso et al 2005.

³ Esta posición es conocida en la literatura especializada como la “tesis de la prosperidad” o la “tesis de Lipset.” Siguiendo un planteamiento aristotélico, Lipset (1959; 1960), arguye que las buenas instituciones son un lujo que los países alcanzan cuando logran altos niveles de crecimiento económico y educación.

⁴ Payne *et al.* (2003) realiza un minucioso estudio sobre cómo las estructuras político-institucionales afectan el proceso de consolidación democrática.

En los últimos años, algunos investigadores han revitalizado las explicaciones institucionales sobre el desarrollo económico, siguiendo particularmente la posición de Douglas North acerca de la importancia de la calidad institucional para disminuir las diferencias económicas entre los países (Ver North, 1990; Rodrik, 2002) Rodrik, Subramanian y Trebbi (2002) han medido el efecto de tres “aspectos usuales” como determinantes del desarrollo económico: las instituciones, la geografía y el comercio (integración) Su argumento, empíricamente probado, es que las instituciones son las mas determinantes del desarrollo económico. En este sentido, ellos sostienen que “cuando las instituciones son controladas, ni la geografía ni el comercio tienen algún efecto directo en el desarrollo”. A pesar de que el debate sobre los determinantes principales que afectan el desarrollo económico continúa, las instituciones se encuentran entre los principales factores para explicarlo.

La experiencia con los temas de gobernabilidad democrática ha llevado a la reflexión acerca de que si las instituciones importan para el desarrollo, y la política importa para las instituciones, entonces la política importa para el desarrollo. La política, o mejor dicho la política democrática, importa porque es el vínculo entre las instituciones y el desarrollo.

Dada la importancia de las instituciones y la política en el proceso de creación y transformación institucional, así como el limitado conocimiento específico que sobre ello existe, la agenda de diversas instituciones promotoras del desarrollo, entre ella el BID, ha generado un espacio para el desarrollo de diagnósticos sistemáticos sobre las características de las instituciones y de la gobernabilidad democrática de los países.

B. Definición de gobernabilidad

Históricamente ha existido en la región una relación deficiente entre el Estado y el mercado, por una parte, y el Estado y los ciudadanos, por otra, que se ha traducido en una erosión de las posibilidades de un desarrollo sustentable y equitativo. En efecto, el diagnóstico histórico reconoce la existencia, con diferencias entre los países, de un “déficit democrático” que, en ocasiones, se ha expresado en fenómenos de autoritarismo, clientelismo, populismo, corrupción y captura de las instituciones y políticas públicas por intereses particulares, que han conducido a intervenciones estatales desincentivadoras de un funcionamiento eficiente del mercado y promotoras del rentismo y la especulación. A su vez, esos mismos fenómenos han impedido que las políticas públicas puedan procesar, agregar y responder a las demandas de todos los ciudadanos, contribuyendo a la exclusión de amplios sectores de la población de los beneficios del crecimiento (BID: 2003)

Con base en la evidencia histórica señalada, actualmente existe un creciente consenso en que una efectiva gobernabilidad democrática es esencial para acelerar el desarrollo económico sustentable y combatir la pobreza y la desigualdad (BID: 2003). En efecto, la democracia es condición para la eficiencia de la relación entre Estado y mercado. A mayor democracia es esperable menor “captura” de las políticas públicas por intereses particulares.

En un contexto de efectiva política democrática es esperable un marco de incentivos alentadores de la competencia, la productividad y el funcionamiento eficiente de los mercados (BID: 2003).

Como consecuencia de esta aceptación generalizada acerca de la importancia de la instituciones en tanto factor del desarrollo, las organizaciones multilaterales comenzaron a

incluir en su agenda de trabajo la cuestión de la gobernabilidad, lo cual ha dado lugar a diferentes definiciones del término. La mayoría de estas definiciones refiere a la forma en que el poder o la autoridad política, administrativa o social es ejercida en el manejo de los recursos o asuntos que interesan al desarrollo de un país (Banco Mundial: 1997).

Kaufmann et al. (1999) define a la gobernabilidad “como las tradiciones y las instituciones por intermedio 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) la capacidad del gobierno de formular efectivamente e implementar políticas; y c) el respeto de los ciudadanos y el Estado por las instituciones que gobiernan la interacción económica y social entre ellos”.

La definición precedente permite al Banco Mundial diferenciar entre la buena y la mala gobernabilidad: “La Buena gobernabilidad es personificada por intermedio de un proceso de toma de decisiones predecible y abierto y una democracia imbuida de un ethos profesional actuando en fomento del interés público, el estado de derecho, el proceso de transparencia, y el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en los temas públicos”. Por el contrario, la pobre gobernabilidad es caracterizada “por un proceso de toma de decisiones arbitrario, una burocracia muy grande, sistemas legales injustos, Poder Ejecutivo que ejerce un poder abusivo, una sociedad civil apática de la vida pública e importantes prácticas corruptas” (Banco Mundial: 2000)

Las Naciones Unidas también han incorporado en su agenda de trabajo el tema de la gobernabilidad en los últimos años. Según el Proyecto del Milenio denominado “What About Corruption and Governance” es posible encontrar las causas de la pobre gobernabilidad en dos factores: “a) La corrupción de los líderes y la existencia de un Estado presidido por una pequeña elite; y/o b) Debido a un Estado que carece de recursos y capacidad técnica necesaria para una administración pública eficiente. De esta forma, la clave se encuentra en invertir para promover la gobernabilidad a partir del Estado de derecho, los derechos sociales y políticos, la existencia de políticas económicas; y una administración pública eficiente apoyada por la sociedad civil”. (United Nations Millennium Project. What About Corruption and Governance? http://www.unmillenniumproject.org/press/qa12_e.htm)

Por su parte, el PNUD establece que: “Bajo los parámetros del Desarrollo Humano Sustentable, la gobernabilidad se ha conformado como un marco para el gerenciamiento público basado en el estado de derecho, un sistema judicial justo y eficiente, y un amplio involucramiento popular en los procesos de gobierno y de ser gobernados” (UNDP: 1995)

El BID, como parte de su estrategia institucional para la modernización del Estado, incorpora al concepto de gobernabilidad la demanda de una democracia efectiva que garantice un equilibrio de relación y recursos de influencia entre el Estado, el mercado y la sociedad civil (Castagnino: 2006). La 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.

A pesar de que el debate sobre la gobernabilidad se encuentra todavía abierto, algunos elementos constituyen el ethos principal de la gobernabilidad democrática que intentan promover las instituciones mencionadas:

La selección de quienes ejercen la autoridad en una sociedad mediante métodos democráticos que provean una base de legitimidad popular asociada a la soberanía del voto

- La vigencia del Estado de Derecho
- La eficiencia en la provisión de servicios públicos
- El control de la corrupción
- La capacidad del gobierno para desarrollar e implementar políticas
- El involucramiento de la participación ciudadana y control del gobierno

2. INCORPORACIÓN DEL TEMA DE LA GOBERNABILIDAD EN LA AGENDA INTERNACIONAL: INDICADORES COMO BASE DEL ANÁLISIS Y LA PROMOCIÓN DE REFORMAS

En los últimos años las organizaciones internacionales se han hecho eco de la evidencia acerca de que la buena gobernabilidad es esencial para promover el desarrollo sustentable y combatir la pobreza. Esto se ha traducido en acciones para:

- Entender el funcionamiento de la gobernabilidad teniendo en cuenta su impacto en el desarrollo, lo cual se tradujo en la inclusión de la variable de gobernabilidad como factor de diagnóstico económico y social de los países. El Banco Mundial realizó su informe en base a los desafíos de las capacidades del Estado en la región incorporando la dimensión institucional⁵.
- Incorporar las condiciones de gobernabilidad en el país como factor a tener en cuenta en la propuesta de implementación de reformas.

Lo anterior dio lugar a un incremento del peso relativo de estos temas en la agenda de los organizaciones internacionales a través de diferentes medios e instrumentos, entre los cuales cabe resaltar: a) el incremento de los préstamos vinculados con la Reforma del Estado; b) la creación de unidades específicas que traten el tema de gobernabilidad; c) la ampliación en el número de publicaciones vinculadas con estos aspectos; y d) el dimensionamiento de condicionalidades relacionadas con la buena gobernabilidad para el otorgamiento de préstamos o de ayuda concesional.

En la actualidad, los programas relativos a reformas institucionales configuran el segundo sector en importancia, en términos de número de proyectos y de montos aprobados en el Banco Mundial⁶ y, en términos de número de proyectos aprobados en el Banco Interamericano de Desarrollo⁷ (ver Castagnino: 2006).

Asimismo, es importante destacar que la acción de las organizaciones multilaterales ha respondido a una mayor demanda de los países en desarrollo para avanzar en las reformas

⁵ Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación.
<http://www.worldbank.org/html/extpb/wdr97/spanish/wdr97spa.pdf>

⁶ De acuerdo con Data Warehouse 2004, en el Banco Mundial los programas relativos a reformas institucionales representan el 19% del monto total de nuevos préstamos y el 20% del número total de nuevas operaciones. Asimismo, conforme al Informe Anual de Administración de Cartera de 2003 (GN-2317-1), el 22% de las nuevas operaciones y el 16% de nuevos montos aprobados del BID corresponden al sector de modernización del Estado.

⁷ En el año 1994 comenzaron a realizarse en el BID los primeros préstamos vinculados con temas de Reforma del Estado. Un año más tarde, el BID avanzó en la formulación de una Estrategia de Modernización del Estado del Banco (BID, 1996), la cual fue renovada en 2003 (BID, 2003). Allí se establecen los conceptos básicos que guiarán las operaciones del BID relacionadas con reforma y modernización del Estado, así como también el desarrollo de la gobernabilidad democrática.

señaladas. En parte, esta demanda se explica por el avance democrático durante los '80 y la consiguiente preocupación de la opinión pública por la calidad del gobierno (UNDP, 2004 b)

Todo esto, sumado al incremento en la disponibilidad de información y a la creciente demanda de transparencia, generó el desarrollo de instrumentos para medir este nuevo fenómeno, realizar comparaciones entre los países, medir el éxito o fracaso de las reformas y ordenar a los países en términos de menor o mayor gobernabilidad. En este sentido, varias instituciones (multilaterales, académicas, ONGs) en la actualidad generan y consumen diferentes tipos de indicadores para medir la calidad democrática, las instituciones de los países, la percepción de la corrupción y la libertad de prensa, entre otros.

Existen aproximadamente unas 150 iniciativas cuyo objetivo es medir alguna porción de la gobernabilidad ⁸ (Payne, Straface: 2004). Los indicadores que se desprenden de los mismos son utilizados, de acuerdo a su origen y quienes los auspician, con el objeto de comprender mejor el desempeño del sector público, promover reformas para la consolidación del sistema democrático y auspiciar un ambiente propicio para la inversión privada, entre otros. Es posible distinguir tres tipos de instituciones que elaboran esta clase de índices:

- ❑ **Organizaciones multilaterales y regionales** quienes, como el Banco Mundial y el PNUD, utilizan índices e indicadores de gobernabilidad como sustento de los diagnósticos institucionales que dan lugar a reformas de los países.
- ❑ **Organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas.** El índice de Transparency International⁹ o la iniciativa del Global Integrity Index¹⁰ son claros ejemplos del primer tipo. Por su parte, la Universidad de Columbia desarrolla el *State Capacity Survey* destinada a medir el contexto político, la legitimidad estatal, la calidad de los recursos humanos del Estado y su capacidad en general¹¹.
- ❑ **Instituciones privadas con fines de lucro.** El Economist Intelligence Unit desarrolla un modelo de riesgo país que incluye dimensiones tales como la estabilidad política, la efectividad de los gobiernos y los niveles de transparencia en la función pública.¹² Por su parte, Kurtzman Group desarrolla el Opacity Index para Prince Waterhouse Coopers, el cual se caracteriza por la medición de los riesgos de pequeña escala asociados con la falta de transparencia en las regulaciones económicas y legales de los países y las estructuras de gobernabilidad que pueden afectar la inversión y el comercio¹³.

Los indicadores de gobernabilidad evalúan el desempeño de las instituciones en un ámbito determinado. Sus principales funciones son: a) Destacar la importancia de la gobernabilidad, ilustrando la relación entre la calidad de la misma y el desarrollo económico y humano; b)

⁸ En el caso del BID los EG intentan contrastar las conclusiones de su análisis con la evidencia empírica disponible. Como parte de este esfuerzo, el BID ha sistematizado casi la totalidad de la información empírica sobre temas institucionales y de gobernabilidad que se encuentra disponible en su portal de Internet Governance Wit. El análisis de este portal es tratado con mayor profundidad en el paper "The Goernance Web Interactive Tool (GWIT)" (Silvana Rubino-Hallman-Leslie Harper) que será presentado en este panel.

⁹ <http://www.transparency.org/>

¹⁰ <http://www.globalintegrity.org/>

¹¹ <http://www.columbia.edu>

¹² <http://www.eiu.com/>

¹³ http://www.opacityindex.com/opacity_index.pdf

Objetivar el costo de la ingobernabilidad, fomentando la elasticidad de las políticas a las buenas instituciones; c) Mejorar el entendimiento de las características de la buena gobernabilidad; d) Clarificar las relaciones de causalidad entre problemas (síntomas y raíz) y entre éstos y las soluciones; e) Distinguir entre requerimientos básicos de la gobernabilidad y modelos institucionales alternativos; f) Evaluar la posición relativa de los países o instituciones específicas; g) Diagnosticar la situación de los países e identificar prioridades de intervención; h) Apoyar la asignación de recursos y diseño de proyectos; i) Acordar metas de desarrollo de la gobernabilidad; y j) Medir el progreso de las instituciones nacionales e internacionales en el cumplimiento de las metas (Payne, Straface: 2004).

No obstante la creciente disponibilidad de indicadores, persisten en la mayoría de los mismos desafíos de validez y precisión (Adcock y Collier: 2001). Muchos de estos índices son criticados por las siguientes razones: a) Se entiende que en algunos casos constituyen simplificaciones extremas de problemas complejos (corrupción); b) La metodología utilizada para construir estos índices no es siempre transparente; c) La metodología no está bien realizada (por la elección de indicadores, el peso asignado a cada categoría o por la calidad de los datos para la realización del índice); d) Los índices pueden ser sujeto de manipulación por políticos, con lo cual pueden perder su objetividad; e) Tienden a glorificar a algunos países descalificando a otros sin aportar nada valioso al análisis.

Tal como fue recientemente mencionado, además del propósito técnico y académico, el impacto político de estas mediciones ha crecido proporcionalmente al incremento en la importancia otorgada a los desafíos de gobernabilidad en los diferentes países. Algunos indicadores, especialmente aquellos relacionados con fenómenos de corrupción, proveen presiones para la acción, el control social e información para los actores políticos en los debates de políticas internas.

La mayoría de indicadores disponibles para medir la corrupción pertenece al denominado grupo de primera generación, al caracterizarse por una alto grado de agregación y basarse en datos procedentes de encuestas. Su mayor utilidad radica en la caracterización sintomática de un gran número de países y la vinculación general entre instituciones y variables del desarrollo. Sin embargo, debido a que cubren una variedad de instituciones y políticas al mismo tiempo, tienen un valor limitado en términos de extraer conclusiones específicas sobre instituciones (Knack: 2000)

Los indicadores basados en percepciones plantean además problemas singulares. La percepción depende de la transparencia de los hechos corruptos a la opinión pública. La paradoja es que un aumento de la transparencia, que puede ser interpretado como un camino correcto para luchar contra la corrupción, puede generar un incremento en la percepción de la misma. Esta paradoja es visible en el tránsito de regímenes autoritarios a democráticos que puede llevar aparejado un incremento en la percepción de la corrupción, no en la corrupción misma, que un sistema no democrático puede conseguir eludir a los ojos de la opinión pública. (Echevarría: 2004)

Por último, los indicadores de percepción tienden a tratar la dimensión en cuestión (ejemplo la corrupción) como un problema monolítico sin considerar los diferentes tipos existentes o los procesos o variaciones adentro de los países (Johnston: 1999). Un indicador que evalúa el grado de percepción de la corrupción en un país puede indicar que existe un problema, si el país sale mal valorado en comparación a otros, pero no qué institución necesita ser

reformada o cómo debería de ser enfrentado el problema (Echevarría: 2004). Otro problema es la poca transparencia de estos indicadores y su falta de apropiación por parte de los países encuestados (Echevarría: 2004).

Considerando las limitaciones de estos indicadores, diversas instituciones están trabajando en instrumentos con mayores poderes prescriptivos, que puedan ser utilizados como herramienta para la formulación de políticas o programas de reforma. Los llamados indicadores de segunda generación han sido diseñados para ser más específicos y orientados a la acción directa. (Knack, 2000). Tales indicadores están basados en reglas institucionales más específicas e incluyen, por ejemplo, datos sobre costos y tiempos necesarios para crear un nuevo negocio y datos muy concretos sobre el funcionamiento de instituciones políticas y administrativas. Están basados en datos objetivos y en juicios de expertos que permiten identificar los arreglos institucionales más importantes, las reformas necesarias y las posibilidades de seguimiento y control. Estos indicadores buscan más aceptabilidad política y transparencia para que los gobiernos los sientan propios (Echevarría: 2004).

3. EL ROL DE LOS ESTUDIOS DE GOBERNABILIDAD EN LA PROGRAMACIÓN ESTRATÉGICA DEL BID

La Estrategia de Modernización del Estado del BID define un conjunto de líneas prioritarias de trabajo para promover la consolidación de la gobernabilidad democrática. (Ver anexo). Bajo esa guía, la cuestión de la gobernabilidad tiene un doble propósito dentro del BID:

- ❑ Constituye un eje transversal a todas las intervenciones debido a que las recomendaciones que se hacen a nivel de programa económico, inversiones públicas, desarrollo social, y otros se vinculan con el aspecto institucional del Estado. Cuanto mayor sea la capacidad institucional del Estado, mejores serán los impactos o resultados positivos de las intervenciones realizadas en infraestructura, programas sociales, medio ambiente, sector privado, etc.
- ❑ Implica un eje sectorial, ligado a las intervenciones en temas vinculados específicamente con la Reforma del Estado, como las reformas en la justicia, en la burocracia, en las instituciones de mercado, etc.

Ligado a la implementación de su Estrategia de Modernización del Estado, el BID comenzó en el año 2003 a desarrollar los Estudios de Gobernabilidad dentro del ciclo de Programación del Banco, el cual tiene su punto central en los Documentos de Diálogos de Políticas (DDP) y la Estrategia del Banco con los países (EBP). La elaboración de los EG está alineada con el comienzo de un nuevo gobierno en un país, momento en el cual el Banco desarrolla un nuevo ciclo de programación estratégica.

Los EG surgen como una iniciativa del BID a través de la cual se busca diagnosticar en los países prestatarios, de manera sistemática y comparativa, el grado de desarrollo de la estructura de gobierno de un país y de las instituciones que la componen, así como analizar los factores de carácter histórico, geográfico y político que afectan su actual conformación. El objetivo general de estos EG es coadyuvar al diálogo de política y el proceso de programación entre los países prestatarios y el Banco.

Los EG comprenden cinco atributos de la gobernabilidad democrática: el sistema democrático, el estado de derecho, la gestión pública, las instituciones de mercado, y la descentralización territorial, financiera y administrativa del Estado. Cada uno de estos atributos está ligado a una serie de dimensiones y componentes de análisis. (Ver M. M. Mateo Díaz, Documento metodológico para las Evaluaciones de Gobernabilidad Democrática (EGDs): 2006)

Los principales objetivos analíticos de los EG son: a) Analizar las instituciones básicas de las que se desprenden los incentivos de los actores; b) Incorporar en el análisis la visión de diversos actores nacionales e internacionales; c) Identificar procesos políticos que determinan la calidad de la gobernabilidad democrática en el país; d) Analizar la relación entre el Estado, la sociedad civil y el mercado y e) Ligar los diagnósticos de los diferentes sectores que impone la gobernabilidad a factores institucionales y organizativos que podrían ser objeto de intervenciones del país eventualmente apoyadas por el Banco u otros actores multilaterales y/o sub-regionales.

A la fecha los EG han apoyado los procesos de diálogo y la estrategia de programación del Banco en Argentina, Uruguay, República Dominicana, Paraguay y Guatemala. En todos estos casos, el BID mantuvo un diálogo de alto nivel con el gabinete de gobierno sobre los principales desafíos que enfrenta la gobernabilidad democrática en el país. Algunos de éstos desafíos pasan a formar parte de la Estrategia del Banco en el País (EBP) como objetivos de políticas y eventualmente posibles intervenciones auspiciadas por el Banco.

Por su parte, desde 2005 se desarrollaron los EG en tres países andinos (Perú, Ecuador y Colombia)¹⁴, mientras que actualmente se están llevando a cabo EG en Costa Rica y Nicaragua, en todos los casos en apoyo al proceso de elaboración de la Estrategia del Banco en cada País.

4 COMPARACIÓN CON INSTRUMENTOS DESARROLLADOS POR OTRAS ORGANIZACIONES MULTILATERALES, BILATERALES Y NO GUBERNAMENTALES

A continuación se lleva a cabo un ejercicio de comparación entre los EG desarrollados por el BID y otras iniciativas destinadas a diagnosticar y en algunos casos medir el fenómeno de la gobernabilidad. La muestra seleccionada no representa en modo alguno un corte representativo del universo de iniciativas orientadas al fin señalado. No obstante, contribuye al objetivo de análisis en la medida que contiene algunos casos paradigmáticos en relación a la procedencia de las iniciativas y sus fines últimos.

El grupo de iniciativas seleccionadas para el ejercicio de comparación incluye, además de los EG desarrollados por el BID, iniciativas del BM, de una organización de cooperación bilateral (DFID) y de tres organizaciones no gubernamentales (Global Integrity, Transparency Internacional y Latino-Barómetro)¹⁵.

¹⁴ Estos EG han sido parcialmente financiados por el Fondo General de Cooperación de España. ATN/FG-8769 RS por \$149.000, sin participación local y aprobado el 14 de Julio de 2004. Dichos Estudios están en ejecución y se adjunta el informe de situación.

¹⁵ El anexo I presenta un cuadro comparativo de las experiencias analizadas en los diversos proyectos en base a cuatro dimensiones.

I. Los Estudios de Gobernabilidad e Instituciones (IGRs) del Banco Mundial

Los Estudios de Gobernabilidad e Instituciones son desarrollado a partir de un conjunto de instrumentos analíticos diseñados para proveer un mejor entendimiento sobre los resultados de las políticas de gobierno. Algunos de los países donde han sido realizados incluyen Argentina, Armenia, Bangladesh, Bolivia, Indonesia, Nigeria y Perú. Los Estudios de Gobernabilidad e Instituciones piloto se han focalizado en desafíos de gobernabilidad en una o más de las siguientes áreas:

- Proceso de elaboración de políticas públicas: ¿Cómo pueden los gobiernos reformar sus instituciones de manera tal de poder lograr un crecimiento económico equitativo?
- Prestación de servicios: ¿Cómo los problemas de gobernabilidad pueden disminuir la prestación de servicios?
- Accountability: ¿Cómo puede ser mejorada la accountability de los empleados públicos y la corrupción verse reducida?

II. Drivers of change del DFID

El DFID (Departamento de Desarrollo Internacional) forma parte del Gobierno de Reino Unido y tiene como objetivo contribuir a escala global a mitigar la pobreza y promover el desarrollo sostenible. Esta organización entiende que existen variados aspectos que contribuyen al desarrollo, en el centro de los cuales ubica la capacidad de los Estados para trabajar efectivamente en pos del bienestar de sus ciudadanos en un marco de rendición de cuentas. Como parte de esta misión, DFID ha desarrollado la iniciativa Drivers of Change, la cual procura diagnosticar las dinámicas de economía política asociadas a la reducción de la pobreza en los países. Drivers of Change dirige su atención a los factores estructurales e institucionales que determinan los incentivos de los actores nacionales y, en última instancia, los resultados de política en un país.

III. Public Integrity Index de Global Integrity

Global Integrity es una organización internacional independiente sin fines de lucro con sede en Washington, DC (USA), dedicada a la recolección y disseminación de información y datos confiables y comprensibles acerca de las tendencias en gobernabilidad y corrupción en el mundo. Cada año Global Integrity realiza estudios nacionales en más de 100 países, a partir de los cuales completa un set de indicadores orientados principalmente a objetivar los niveles de transparencia en un país.

IV. Corruption Perceptions Index (CPI) de Transparency International (TI)

Transparency International es una organización sin fines de lucro y no partidaria fundada en 1993. Su principal objetivo es promover la transparencia de los Estados a nivel mundial, para lo cual desarrolla todos los años una encuesta de percepción sobre corrupción.

V. Latinobarómetro

Latinobarómetro es una corporación de derecho privado sin fines de lucro que anualmente lleva a cabo un estudio de opinión pública que aplica anualmente alrededor de 19.000 entrevistas en 18 países de América Latina, representando a más de 400 millones de habitantes. Latinobarómetro indaga sobre el desarrollo de la democracia y las economías, así como las sociedades con indicadores de opinión, actitudes, comportamientos y valores.

Las experiencias señaladas se analizan en forma comparada, utilizando las siguientes cuatro dimensiones (ver Anexo II):

- a) **Objeto de análisis:** se refiere al alcance en términos de las dimensiones de la gobernabilidad analizada.
- b) **Sujeto de estudio:** relacionado a los factores y/o actores que tienen preeminencia en el análisis. Pueden ser las instituciones, la dinámica política, los factores estructurales, los actores políticos, la historia, etc.
- c) **Instrumentos utilizados para llevar a cabo el análisis:** incluye encuestas, entrevistas a expertos, indicadores, otros estudios, documentos, leyes, etc.
- d) **Aplicación/difusión:** explica la forma en que cada institución trabaja a partir del diagnóstico. Para este objetivo se creó la siguiente tipología que clasifica los distintos tipos de aplicación que pueden poseer las iniciativas: 1) Investigación u otros fines académicos relacionados con la generación de conocimiento; 2) Promoción, difusión y sensibilización en la opinión pública; 3) Diálogo con los gobiernos; 4) Formulación de iniciativas de reformas; 5) Establecimiento de condicionalidades.

En lo que hace al **objeto de análisis**, el BID y Latinobarómetro abarcan diversos espacios del fenómeno de la gobernabilidad, analizando dinámicas institucionales asociadas al funcionamiento tanto del Estado, como del Mercado y la Sociedad Civil. En el caso del BID, los EG explicitan una teoría detrás de las secciones que los conforman (Ver Mateo y Payne: 2006), mientras que el Latinobarómetro provee información fenomenal que puede ser interpretada en distintos sentidos.

Por su parte, experiencias como la de Transparency Internacional o Global Integrity procuran focalizar sus esfuerzos en algunos aspectos de la gobernabilidad, en mayor proporción ligado a espacios estatales. Por último, las iniciativas del BM y del DFID estudian aspectos que hacen a la agenda específica de estas organizaciones en un país durante un período terminado. Los distintos IGRs del BM difieren significativamente en su fisonomía conceptual debido a que cada uno es diseñado teniendo en cuenta las circunstancias y las necesidades específicas de cada país. Sin embargo, comparten una serie de objetivos en común: 1) Comienzan con la definición de un problema (prestación pobre de servicios, corrupción o malas políticas económicas) y luego se intenta conectarlo con las raíces de gobernabilidad; 2) Utilizan métodos empíricos y herramientas de diagnóstico (incluyendo análisis de política

económica) para comprender las realidades de gobernabilidad en los países; y 3) Estos estudios permiten ayudar a diseñar programas institucionales efectivos para los países clientes.

Con respecto al **sujeto de estudio**, la mayoría de las iniciativas combina diversos vectores de análisis, incluyendo: instituciones, actores, procesos políticos, factores estructurales, u opiniones/percepciones. En todos los casos, no obstante, el diagnóstico procura determinar un factor o combinación dominante que tiende a explicar al resto. El Public Integrity Index trabaja con instituciones y actores, mientras que el Drivers of Change se centra en el funcionamiento de las instituciones y los factores estructurales que las explican (estructura de la propiedad, historia de colonización, entre otros)¹⁶. En el caso del Corruption Perceptions Index y Latinobarómetro, el análisis se lleva a cabo sobre la base de un solo sujeto: opiniones/percepciones de diversos agentes. En cuanto a los EG del BID, las instituciones y los procesos políticos adquieren una importancia primaria como base del diagnóstico.

En relación a **los instrumentos utilizados** para llevar a cabo el análisis, la división se da en torno a la utilización de metodologías cualitativas, cuantitativas o una combinación de ambas. Los EG, IGRs, Drivers of Change y el Public Integrity Index¹⁷ procuran combinar los diferentes instrumentos, mientras que el Corruption Perceptions Index y Latinobarómetro presentan exclusivamente información proveniente de encuestas.

Para la **aplicación/difusión** de cada una de las iniciativas, la mayoría se ubica en la categoría 2 y 4 dentro de la tipología creada con éste propósito, aspecto que se encuentra claramente vinculado con el tipo de organización. El BID, el BM y DFID orientan sus diagnósticos hacia la formulación de iniciativas de reformas. Los IGR del BM fueron diseñados para proveer un mejor entendimiento sobre las políticas de gobierno, diseñando programas efectivos para los países. En el caso de los EG del BID, al estar vinculados directamente con la Programación Estratégica del Banco, tienen como propósito discutir con el Gobierno de turno los resultados del estudio y, eventualmente, desarrollar operaciones de apoyo a la administración en los desafíos detectados. Por su parte, las iniciativas de las organizaciones no gubernamentales se orientan principalmente hacia la sensibilización pública sobre el estado de la gobernabilidad en alguna dimensión específica.

¹⁶ Drivers of Change analiza tres componentes y sus interacciones: a) los factores estructurales (la historia de la formación del estado, los recursos naturales y humanos; las estructuras económicas y sociales; los cambios demográficos, las influencias regionales y de integración; la globalización, el comercio y la inversión; y la urbanización); b) las instituciones (procesos políticos y de la administración pública que pueden cambiar en el mediano plazo, a diferencia de los factores estructurales) y; c) los agentes/actores (individuos y organizaciones que persiguen intereses particulares: el servicio civil, los partidos políticos, los gobiernos locales, la justicia, los militares, los grupos religiosos, las organizaciones de comercio, los grupos de la sociedad civil, los medios de comunicación, el sector privado, la academia y los donantes)

¹⁷ El Public Integrity Index intenta medir la existencia de la ley y la efectividad en las prácticas de las instituciones que ayudan a controlar o reducir la corrupción, prevenir futuros abusos de poder y promover una efectiva gobernabilidad.

5. CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo se intentó realizar un análisis sobre la evolución de los temas de gobernabilidad en la agenda internacional. El crecimiento en importancia del tema de la gobernabilidad en la comunidad internacional durante los últimos años, especialmente en aquellas organizaciones que financian iniciativas vinculadas con la reforma del Estado y promueven la calidad de la gobernabilidad democrática, se ha visto explicitado en el incremento en la cantidad de investigaciones con relación a estos temas, en el número de préstamos y proyectos y, consecuentemente, en el auspicio de condicionalidades vinculadas con la gobernabilidad para el otorgamiento de éstos.

Como resultado, se hizo cada vez más necesario medir la gobernabilidad de manera tal de poder establecer comparaciones entre los países, tener una medida de las evaluaciones de un país y utilizar éstas mediciones en procesos de sensibilización. Sin embargo, la medición del fenómeno de la gobernabilidad enfrenta diversos desafíos metodológicos y políticos. En general, se observa la existencia de un trade-off entre aquellos instrumentos de difusión que poseen más llegada a la opinión pública vis a vis aquellos con mayor utilidad operativa. Es decir, las iniciativas basadas en indicadores tanto cualitativos como cuantitativos, como por ejemplo las llevadas a cabo por las organizaciones multilaterales y bilaterales, brindan orientaciones específicas sobre organizaciones y procesos sobre los cuales actuar. Sin embargo, las investigaciones cuantitativas que monitorean percepciones sociales agregadas poseen mayor impacto en la sociedad en términos relativos. Esto es consistente, por otra parte, con el objetivo de este grupo de iniciativas, ligado a la promoción de diversas agendas de gobernabilidad más que a la implementación de reformas específicas. Por eso, el análisis comparado muestra cierta correspondencia entre el tipo de organización que realiza la iniciativa, la clase de indicadores utilizados en ella, la utilidad operativa y los modos de trabajo a los que da lugar.

Un desafío compartido por la mayoría de los índices de gobernabilidad, independientemente del tipo de indicadores detrás de ellos, es que en general tienden a mostrar baches generales de gobernabilidad en forma agregada. Sin embargo, y paradójicamente, las soluciones en este campo maduran en forma gradual y parcial, lo cual genera cierto sentido de frustración para con estos instrumentos, promoviendo en algunos casos la sensación de inutilidad y menor aceptación por parte de actores locales.

6. BIBLIOGRAFÍA

Adcock, R. y D. Collier, (2001), "Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research", American Political Science Review.

Alonso Pablo (2005) "Evaluaciones de Gobernabilidad Democrática: Marco conceptual y metodológico". BID. Washington, USA.

Banco Interamericano de Desarrollo, (1996), "Estrategia de Modernización del Estado", (BID, GN-2235-1), Washington, USA.

_____ (1996), "Estrategia de Modernización del Estado", (BID, GN-2235-1). Washington, USA.

_____ (2003), "Estrategia de Modernización del Estado", (BID, GN-2235-1). Washington, USA.

_____ (2005), "Anexo I. Evaluaciones de Gobernabilidad Democrática: Marco conceptual y metodológico", Washington, USA.

Banco Mundial, (1997), "El Estado en un Mundo en Transformación", Washington D.C.: Oxford University Press.

_____ (2000) "World Bank in Governance: The World Bank's Experience". Washington D.C.

_____ Public Sector.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE>, 09/08/06.

_____ Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación, <http://www.worldbank.org/html/extpb/wdr97/spanish/wdr97con.htm> 10/08/06.

Berg, Erlend, (2001), "How Should Corruption be Measured?" London School of Economics and Political Science. <http://members.lycos.co.uk/eberg/>, 04/08/06.

Camerer, Marianne, (2006), "Measuring public integrity", Global Integrity.

Castagnino, Ernesto (2006), Instituciones, Gobernabilidad y Desarrollo. Algunas experiencias recientes del BID. A ser presentado al XI congreso del clad.

Coase, Ronald, (1937), "The Nature of the Firm", Económica, 4 Nueva Serie, Reproducido en Readings in Price Theory, (1952).

Corporación Latinobarómetro. Encuesta Latinobarómetro. <http://www.latinobarometro.org/index.php?id=9#11>, 03/08/06.

Department for International Development. Drivers of change. <http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/organisation/driversofchange.asp>, 01/08/06.

Echevarría, Koldo, (2004), Corrupción e indicadores de gobernabilidad, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, mimeo.

Economist Intelligence Unit. <http://www.eiu.com/>, 01/08/06.

Global Integrity. Global Integrity Index. <http://www.globalintegrity.org/>, 02/08/06.

Gwartney, James, (2005), "Economic Freedom of the World. Annual Report", Florida State University.

Heiner, R. (1983). The Origin of Predictable Behavior, American Economic Review 73, 560-595, mimeo.

Johnston, Michael, (1999), "Corruption and Democracy: Threats to Development, Opportunities for Reform." Colgate University, Hamilton, NY.

Kaufmann, D., A. Kraay y P. Zoido-Lobaton, (1999), Aggregating Governance Indicators. Banco Mundial, Departamento de Investigación, Documento de Trabajo No. 2195, mimeo Washington, D.C.

Kaufmann, D. y A. Kraay, (2002), "Growth without Governance", World Bank Institute. Working Papers on Governance, Washington, USA.

Knack, S. and N. Manning, (2000), "Towards Consensus on Governance Indicators: Selecting Public Management and Broader Governance Indicators." World Bank. Washington DC: <http://www1.worldbank.org/publicsector/dac13.doc>

Knack, Steve and M. Kugler, (2002), "Constructing an Index of Objective Indicators of Good Governance", The World Bank. Manuscript. Washington, D.C.

Kurtsman Group. The global cost of opacity. www.opacityindex.com/opacity_index.pdf.

Mateo, María Mercedes y John Mark Payne (2006), Documento metodológico para las Evaluaciones de Gobernabilidad Democrática. A ser presentado al XI Congreso del CLAD.

Machiavelli, N., (1965): "The Prince". New York: Airmont.

Millennium Project. What about corruption and governance?
http://www.unmillenniumproject.org/press/qa12_e.htm.

North, D. (1990). "Institutions, Institutional Change and Economic Performance" Cambridge University Press, Cambridge.

Payne, Mark y Straface, Fernando. Governance Indicators Outline. (2004) Hitchhiker's Guide to the Use of Governance Indicators, BID, Washington, USA, mimeo.

Stinchcombe, A. L., (1968), "Constructing Social Theories". New York: Harcourt, Brace & World.

Rodrik, D., A. Subramanian y F. Trebbi, (2002), Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration en Economic Development, Center for Economic Development Working Paper, 97, mimeo. Harvard University.

Transparency International. Corruption Perception Index.

http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi, 03/08/06.

United Nations Development Programme, (1995), Public Sector Management, Governance and Sustainable Human Development.

_____ (2004 a), "Sources for Democratic Governance Indicators", New York, USA.

_____ (2004 b), "Democracy in Latin America. Towards a citizens' Democracy", New York, USA.

Wittfogel, K.A. (1957), "Oriental Despotism: A Comparative Study of Total Power", Connecticut: Yale University Press.

DATOS BIOGRÁFICOS

FERNANDO STRAFACE

Fernando Straface es especialista en temas de Gobernabilidad y Reforma del Estado en América Latina. Actualmente se desempeña como Coordinador de País en el Banco Inter-Americano de Desarrollo en Washington, DC. Fue Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en Argentina, Gerente del Programa Cono Sur del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Harvard y Responsable del Área de Modernización del Estado de la Fundación Grupo Sophia. Tiene en su haber diversas publicaciones referidas al fortalecimiento del estado y la innovación en la gestión. Participó en la creación y la dirección del sitio web www.resultadosdelestado.org. Es Licenciado en Ciencia Política de la Universidad del Salvador en Argentina y Master en Políticas Públicas de la Universidad de Harvard.

Contacto:

Dirección postal: 1300 New York Avenue NW, Stop W 0505, Washington DC 20577

Teléfono: 202 623 2819

Correo electrónico fstraface@iadb.org

ANA INÉS BASCO

Ana Inés Basco es licenciada en Ciencia Política y en Economía de la Universidad de Buenos Aires. Actualmente se desempeña como asistente de investigación en la división de Estado, Sociedad Civil y Gobernabilidad del Banco Inter-Americano de Desarrollo en Washington, DC. Trabajó tanto en el sector público en Argentina como en organizaciones no gubernamentales en temas vinculados con políticas públicas.

Contacto:

Dirección postal: 1300 New York Avenue NW, Stop E 0505, Washington DC 20577

Teléfono: 202 623 1283

Correo electrónico: anainesba@iadb.org

ANEXO I. CAMPOS DE ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO DEL BID

Sistema Democrático: El logro de un crecimiento sustentable y equitativo en la región pasa por lograr simultáneamente dos objetivos interdependientes: por un lado, una mayor estabilidad política democrática y, por otro, una mayor inclusión política que permita una representación efectiva de los grandes sectores de la población actualmente excluidos o desigualmente representados. El fortalecimiento del sistema democrático, por tanto, resulta crucial para los esfuerzos del desarrollo. En este campo se identifican los siguientes ámbitos de acción: a) reforzar la capacidad institucional del poder legislativo y su apoyo a políticas para reducción de la pobreza; b) modernizar el sistema electoral y de partidos políticos y promover la mayor inclusividad del sistema político; c) incrementar la neutralidad y objetividad de la administración pública; d) fortalecer los órganos de fiscalización, control y supervisión; e) apoyar los procesos de descentralización política-administrativa y de democratización de los gobiernos subnacionales; f) promover la participación de los ciudadanos a través de las instituciones de la democracia representativa en el diseño e implementación de políticas públicas; y, g) fomentar la cultura democrática de los ciudadanos.

Estado de Derecho: Para avanzar en un crecimiento sustentable y equitativo es necesaria la seguridad jurídica de bienes, contratos y obligaciones, el acceso a la justicia de toda la población y la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos. No hay economía de mercado eficiente sin un sólido Estado de Derecho. A su vez, la inseguridad jurídica afecta a toda la población pero de manera relativamente mayor a los pobres. La actuación del Banco en este campo debe dirigirse a desarrollar un sistema de justicia independiente, eficaz, confiable, ágil y accesible, para lo cual se impulsarán programas y acciones orientadas a: a) apoyar la independencia del poder judicial; b) ampliar el acceso a la justicia como un mecanismo esencial para reducir los factores de exclusión social y reducir los costos de transacción; c) fortalecer la capacidad del sistema judicial en la lucha contra la corrupción; d) desarrollar sistemas modernos de gestión y administración de órganos y procesos judiciales; e) establecer medios alternativos de resolución de conflictos; f) actualizar el marco normativo sustantivo y procesal; y, g) proteger la seguridad ciudadana y asegurar el control legal del uso de la fuerza.

Instituciones de mercado: El desarrollo de mercados más amplios y dinámicos, que favorezcan la inclusión de los sectores de la población ahora excluidos, pero también más eficientes, capaces de competir en la economía global, requiere de una acción del Estado que propicie una buena interacción entre los agentes económicos y sociales. Los ámbitos identificados en este campo son: a) apoyar la profesionalidad de las instituciones de gestión económica; b) fortalecer las instituciones de regulación económica y social y los procesos de protección de los consumidores; c) apoyar instituciones de diseño y promoción de políticas activas e inclusivas de desarrollo; d) promover el establecimiento de instrumentos de concertación socioeconómica; y, e) mejorar instituciones de gobernabilidad ambiental.

Gestión Pública: Un desarrollo sostenible y equitativo depende también de la calidad y eficiencia de las políticas y la gestión pública. En ocasiones estrategias y políticas bien concebidas fallan en alcanzar sus objetivos por deficiencias en el aparato administrativo del Estado y en la gestión de las mismas. En este campo se han identificado los siguientes

ámbitos para la acción del Banco: a) desarrollar y fortalecer sistemas de servicio civil bajo criterios de mérito y flexibilidad; b) fortalecer la capacidad fiscal del Estado y mejorar la eficiencia y transparencia en la gestión del gasto; c) mejorar la capacidad de coordinación de estrategias y políticas públicas, especialmente aquellas de lucha contra la pobreza; d) modernizar la gestión de los servicios públicos; y, e) aprovechar en la gestión pública el potencial de la sociedad del conocimiento y de las tecnologías de la información.

ANEXO II. CUADRO COMPARATIVO DE LAS INICIATIVAS ANALIZADAS

Iniciativa	Objeto de análisis	Sujeto de análisis	Instrumentos	Aplicación/difusión
Estudios de Gobernabilidad-BID	Sistema democrático, estado de derecho, gestión pública, instituciones de mercado y descentralización	Instituciones	Indicadores, entrevistas a expertos, análisis de encuestas, otros documentos y estudios sobre el tema, leyes, normas en general.	Discutir con el Gobierno de turno los resultados del estudio y transformarlo en operaciones (4)
IGRs-BM	Difiere de cada país	Difiere de cada país	Indicadores, entrevistas a expertos, análisis de encuestas, otros documentos y estudios sobre el tema, leyes, normas en general.	Ayudar a diseñar programas institucionales efectivos para los países (4)
Drivers of change-DFID	Varía según los estudios, abarcando diferentes temas dependiendo del país, por ej. en el caso de Bolivia se analizó el tema de la pobreza, los indígenas, los derechos humanos y temas de género.	Las instituciones, factores estructurales y actores	Indicadores, entrevistas, otros documentos y estudios vinculados con el tema	Difiere según el país. En algunos casos se utiliza para su difusión en diferentes presentaciones (2) y en otros casos se utilizan para contribuir con los programas que realiza el DFID en los países (4)
Public Integrity Index-Global Integrity	1) Sociedad civil, información pública y medios; 2) Procesos políticos y electorales; 3) Poderes de Gobierno; 4) Administración y Servicio Civil; 5) Mecanismos de regulación; 6) Mecanismos de anticorrupción y Estado de derecho.	Instituciones políticas, actores políticos y civiles y procesos políticos (leyes, regulaciones)	Diferente tipo de indicadores transparentes y objetivos	Su misión es proveer a los ciudadanos – incluyendo la opinión pública, el sector privado, el gobierno y las ONGs- de un conjunto de herramientas de información innovativo para comprender y analizar la gobernabilidad a lo largo de todo el planeta (2).
Corruption Perceptions Index-Transparency International	Corrupción	Percepciones	Encuestas de percepción	Estimular a los gobiernos en la implementación de medidas efectivas para prevenir y luchar contra la corrupción legal y en las políticas públicas, e incrementar la preocupación por los asuntos públicos (2)
Latinobarómetro-Corporación Latinobarómetro	El desarrollo de la democracia, las economías y las sociedades	Opiniones	Encuestas de opinión	Difundir a toda la comunidad en diferentes foros, seminarios y medios de comunicación las opiniones, actitudes, comportamientos y valores que poseen los ciudadanos de América Latina sobre aspectos vinculados con la democracia, las economías y las sociedades de sus países (2)

RESUMEN

El presente paper describe un instrumento desarrollado por el BID, los Estudios de Gobernabilidad (EG), para el diagnóstico de la infraestructura institucional y las dinámicas de economía política asociadas en un país. Se adopta una perspectiva comparada que permite contraponer los EG con otras iniciativas llevadas a cabo por instituciones multilaterales, bilaterales y organizaciones no gubernamentales.

El paper está organizado de la siguiente manera: la próxima sección introduce el tema de la gobernabilidad a través de sus distintas definiciones; la segunda sección analiza el tema de la gobernabilidad en la agenda de las organizaciones internacionales y el surgimiento de indicadores como instrumentos de análisis; la tercera sección se desarrolla el rol de los Estudios de Gobernabilidad (EG) dentro de la Programación Estratégica del BID; la cuarta sección realiza una comparación de los EG con instrumentos desarrollados por otras organizaciones multilaterales, como bilaterales y no gubernamentales, señalando los principales aspectos desarrollados en este trabajo y considerando la evolución del tema de la gobernabilidad en la agenda internacional, el rol de los Estudios de Gobernabilidad y su comparación con otras iniciativas internacionales.

Banco Interamericano de Desarrollo

**Departamento de Desarrollo Sostenible
1300 New York Ave., NY
Washington, D.C. 20577, USA**
