

**INSTITUCIONES DE DESARROLLO
EN AMÉRICA LATINA: ENFOQUE
HACIA UNA DESCRIPCIÓN
CUANTITATIVA DE LA CAPACIDAD
INSTITUCIONAL EN LA ZONA**

**de Mark Payne
Carlos Losada**

ESTUDIO TÉCNICO AUSPICIADO POR EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
(DEPARTAMENTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y DIVISIÓN DE ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL).

RESUMEN

La pregunta que motiva el estudio es qué capacidades institucionales proporcionan mejores condiciones para el desarrollo de una economía de mercado dinámica, en un momento en que converge la transformación del rol del Estado en la economía con la ola de transiciones políticas y el surgimiento de un conjunto de investigaciones empíricas que destacan la vinculación entre capacida-

des institucionales y rendimientos en el terreno de lo económico y lo social. En este sentido, el trabajo se plantea responder a la necesidad de desarrollar mejores instrumentos conceptuales para ampliar la capacidad de diagnóstico de obstáculos institucionales al desarrollo económico y social, de cara a facilitar el trabajo a las agencias de cooperación en su trabajo de asesoría a los gobiernos.

Los trabajos empíricos en este ámbito han puesto en relación factores institucionales como el respeto por el precepto legal, la calidad de la burocracia, la ausencia de la corrupción, el cumplimiento fiable de los contratos, la protección de los derechos de propiedad, el grado de predecibilidad de las políticas, el nivel de libertades democráticas, con indicadores de rendimiento social y económico tales como el índice de inversión, la tasa de crecimiento de la productividad, el crecimiento económico, índices de formación en capital humano, nivel de consolidación de los mercados financieros o la reducción de la pobreza. Se destacan los trabajos de Knack y Keefer (1995); Levine (1997); Mauro (1995); Mauro (1997); Brunetti, Kisunko y Weder (1997); Campos y Nugent (1998); Pritchett y Kaufmann (1998)...

No existe, no obstante, una teoría ampliamente aceptada, ni los conjuntos válidos y fiables de medidas institucionales necesarios para verificar de manera segura hipótesis sobre la relación entre instituciones y desarrollo. Al margen de las dificultades metodológicas, el reconocimiento de las influencias que sobre los diseños institucionales tienen las características culturales, sociales e históricas dificulta la elaboración y operacionalización de una teoría al respecto.

Ante tal estado de la cuestión, los objetivos que se plantea el estudio coinciden de manera importante con los retos actuales:

- Proponer algunos enfoques a nivel macro para medir la efectividad de las instituciones de un país.

- Comparar América Latina con otras regiones (ver cómo la presencia o no de factores institucionales ha impactado en la evolución del IDH).

- Valorar el grado en que los datos disponibles pueden captar estas características.
- Valorar hasta qué punto pueden estas medidas predecir la actuación del desarrollo.

Ya que los objetivos que se proponen los autores del estudio responden de manera acertada a parte de los retos más importantes que el enfoque del desarrollo institucional plantea en términos de desarrollo humano, lo que queremos es abordar desde estas líneas es en qué grado cada uno de los objetivos propuestos se resuelve con éxito.

1 PROPUESTA DE ENFOQUES A NIVEL MACRO PARA MEDIR LA EFECTIVIDAD DE LAS INSTITUCIONES DE UN PAÍS

Para cumplir con el primer objetivo los autores recurren a un apartado de aclaraciones conceptuales que es el que ha de permitir avanzar en las propuestas de medición.

Con este objeto, definen instituciones como el conjunto de normas formales (leyes, normativas, procedimientos, etc.), y de normas y reglas informales (costumbres, convenciones sociales, valores, etc.), así como las organizaciones que las crean, mantienen y aplican. El vínculo entre instituciones y acción social reside en que son precisamente estas reglas y normas las que crean una estructura de incentivos que influye y determina las coordenadas de la actuación y el comportamiento de los actores sociales.

El siguiente paso es avanzar hacia una definición de capacidad institucional, aplicada a la sociedad en general. Los autores la entienden en términos de: la competencia o suficiencia de la configuración de las instituciones para permitir que la sociedad resuelva sus problemas colectivos presentes y futuros de modo que pueda experimentar un crecimiento económico y social sostenido en un contexto en que las libertades básicas, las garantías constitucionales y los derechos humanos estén razonablemente asegurados.

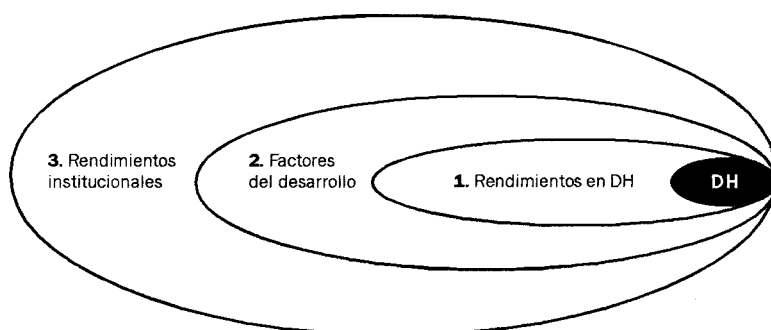
En la definición adoptada está presente una serie de elementos que la convierten en una aproximación inclusiva e integral. En primer lugar, se vincula el buen desempeño institucional con la capacidad de establecer mecanismos de resolución de problemas colectivos a corto y largo plazo; aspecto que alude a la sostenibilidad y la capacidad de renovación de las instituciones. En segundo lugar, la definición establece un criterio finalista para evaluar la capacidad institucional cuando la supedita a la generación de crecimiento económico y social sostenido. Finalmente, la definición agrega una serie de exigencias en cuanto al contexto donde puede desarrollarse tal capacidad, que pueden resumirse en la

existencia de un Estado democrático de Derecho.

Tras las aclaraciones conceptuales previas, los autores proponen tres enfoques posibles para medir la capacidad institucional.

Se trata de tres propuestas que se relacionan de manera concéntrica con los dos elementos principales de la ecuación: capacidad institucional y desarrollo humano. El primer enfoque se sitúa más cerca del desempeño en términos del desarrollo humano; el segundo representa un espacio intermedio donde se encuentran los factores que conducen al desarrollo y en el tercer enfoque se aborda el área que corresponde a las características propias de las instituciones.

Instituciones



1- Este enfoque se basa en las mediciones de desarrollo humano, entendiendo que la capacidad para conseguir y mejorar un nivel determinado de desarrollo social y económico depende de la capacidad institucional. Se parte del supuesto de que la capacidad institucional de una sociedad se refleja tanto en la capacidad para conseguir y mantener un nivel determinado de Desarrollo Humano como en la capacidad de mejorar el nivel de Desarrollo Humano a lo largo del tiempo.

2- En el segundo enfoque la medición se basa en los factores subyacentes en la evolución del desarrollo. Los fundamentos de esta segunda propuesta pueden encontrarse en la teoría del crecimiento económico (nivel de inversión en capital humano, mantenimiento de un entorno macroeconómico estable, predominio de mercados abiertos y bien regulados, grado en que los individuos confían en las leyes y las respetan).

El mismo propone la medición de factores de desarrollo en base a un repaso exhaustivo de la literatura empírica y teórica sobre el tema. Los supuestos que subyacen tras la selección de las variables que influyen en el índice de evolución

del desarrollo social y económico son que estos factores se estiman como necesarios para la evolución sostenida del Desarrollo Humano, y que el impacto sobre estos factores varía proporcionalmente dependiendo de la capacidad de las instituciones de un país.

3- En el tercer enfoque se hace referencia a los factores vinculados con el rendimiento institucional, o sea, las cualidades institucionales que representan la capacidad de una sociedad para resolver problemas colectivos relacionados con la tarea de mejorar el desarrollo humano.

En este punto, las exigencias analíticas y de operacionalización se intensifican puesto que hacen referencia obligada al tipo de instituciones y de capacidades institucionales que se relacionan con el desarrollo.

Como señalan los autores, pueden encontrarse ciertas relaciones consensuadas en la literatura que intenta establecer el vínculo entre desarrollo institucional y rendimiento económico. Los consensos giran en torno de que la impredecibilidad política y legal, derivada de la falta de contrapesos y salvaguardas institucionales, y la inestabilidad política tienden a aumentar la inestabilidad macroeconómica, impiden la inversión, reducen el crecimiento económico y ralentizan las adaptaciones frente a conmociones económicas. Otra área de consenso se refiere a que la efectividad en el cumplimiento de contratos con terceras partes y la protección de los derechos de propiedad son grandes determinantes del ritmo al que crecen los países. También parece existir más acuerdo que en el pasado sobre la idea de que debería evitarse una interferencia gubernamental excesiva en el mercado y que las regulaciones que existen deberían anunciarse detalladamente y aplicarse de manera ecuánime y eficiente.

No obstante, el debate se torna más complejo y más inabordable empíricamente cuando las características institucionales pasan a referirse a las características vinculadas a tipos de régimen político. En parte puede deberse a que las categorías analíticas definidas por el tipo de régimen –autoritarismo y democracia– son poco explicativas a la hora de captar las diferencias políticas relevantes; de ahí que deba indagarse en otro tipo de características institucionales.

Existe, ciertamente, un gran debate acerca del impacto que el régimen político tiene sobre el crecimiento económico. Ahora bien, la definición de capacidad institucional defendida en este estudio condiciona tal capacidad a la generación de desarrollo humano. Esto implica, según los autores, la expansión de las opciones, conocimiento, salud y libertad de expresión de los ciudadanos y la protección de sus derechos básicos como seres humanos. En este sentido, el tipo de régimen adquiere un papel relevante y se entiende que la democracia es una condición necesaria para un amplio desarrollo. Aunque lo argumentan en términos economicistas, en un mercado cada vez más globalizado, una economía

competitiva conlleva la total libertad de transmitir y compartir conocimiento e información, y una amplia libertad para que los individuos puedan aprovechar sus capacidades naturales y buscar oportunidades económicas.

2 SITUACIÓN DE AL (AMÉRICA LATINA) COMPARADA CON OTRAS REGIONES

El ejercicio de comparar los valores medios de la región latinoamericana con los valores medios de otras regiones del mundo es tan útil como arriesgado analíticamente. La utilidad puede derivar de la posibilidad de comprobar cómo desempeños en IDH distintos se corresponden con características institucionales distintas. En este sentido, mucha literatura empírica se ha concentrado en identificar el conjunto de características institucionales que pueden explicar el nivel distinto de desempeño entre la región del sudeste asiático y América Latina, en términos de Desarrollo Humano. El riesgo reside en basar el ejercicio de comparación en medias regionales, incapaces de recoger la heterogeneidad y los muchos matices que operan entre las distintas realidades que conforman la región. Existe, además, un peligro añadido, que consiste en asumir que la bondad de determinados desempeños institucionales en una región puede traducirse en un patrón exportable a una realidad distinta en aras de mejorar los niveles de desarrollo económico, social y humano de la misma.

Dejando al margen las consideraciones en cuanto a su utilidad analítica, los resultados del análisis comparativo demuestran que en niveles de desarrollo humano la región se sitúa en el segundo lugar entre las sociedades en desarrollo, por detrás del sudeste asiático. No obstante, un dato no tan esperanzador señala que respecto de la evolución del IDH, en el período que transcurrió entre 1980 y 1995, América Latina queda por detrás de todas las regiones en desarrollo.

Respecto de los factores intermedios del Desarrollo Humano, la región está relativamente bien en términos de inversión en capital humano y regulación del mercado, y peor en preceptos legales –donde está incluso por detrás de Europa Central y del Este, por detrás de Oriente Medio y del Norte de África.

Los resultados de la tercera aproximación, mediciones de rendimiento institucional, demuestran que América Latina se sitúa en posiciones aventajadas en el grado de libertades democráticas y garantías constitucionales, la fuerza del sistema de contrapesos y salvaguardas y la efectividad del gobierno para regular el mercado. Puntúa mucho peor, no obstante, en el nivel de respeto hacia el precepto legal, la predecibilidad de las políticas y el entorno legal, y la efectividad del gobierno en la prestación de bienes y servicios.

3 GRADO EN QUE LOS DATOS DISPONIBLES PUEDEN CAPTAR ESTAS CARACTERÍSTICAS

La primera limitación general que afecta a la selección de indicadores de cada uno de los enfoques está relacionada con el grado de cobertura temporal y geográfica necesario para poder realizar análisis de tipo comparativo. Al margen de este tipo de condicionantes, nos gustaría abordar algunos sesgos que se relacionan específicamente con algunas de las mediciones propuestas.

Los sesgos que pueden derivarse del primer indicador propuesto, rendimientos- resultados y evolución de esos resultados en Desarrollo Humano, proceden del impacto que sobre el IDH pueden tener conmociones y conflictos externos, las limitaciones y oportunidades que se derivan de los recursos naturales y el conjunto de características estructurales que puede condicionar los niveles de Desarrollo a corto plazo, de forma independiente a la capacidad institucional. Por ello, se establece más conveniente la utilización del índice de resultados de desarrollo como un indicador representativo de la capacidad institucional a medio/largo plazo.

Otro problema vinculado con este índice, reconocido por el propio PNUD, es que no da cuenta de cómo se distribuyen los recursos entre la sociedad. De este modo, si la capacidad institucional se mide en términos del impacto en la ampliación de oportunidades en una sociedad, parte de esta definición implica que las oportunidades deben estar bien distribuidas y no concentradas entre unos pocos. El IDH y las mediciones de su evolución no pueden dar cuenta del nivel de variación en la distribución de los recursos medidos por el índice.

Desde el tercer enfoque, los autores proponen seis factores de medición:

1) Respeto hacia preceptos legales, cumplimiento y corrupción, 2) Predecibilidad de las políticas y marco legal, 3) Fuerza del sistema de contrapesos y salvaguardas, 4) Grado de protección de las libertades políticas y de las garantías constitucionales democráticas, 5) Efectividad de las regulaciones del mercado y de las políticas económicas sectoriales y 6) Efectividad en garantizar la prestación eficiente y equánime de bienes y servicios públicos.

Las limitaciones metodológicas se alían con la complejidad conceptual de la realidad institucional, resultando dificultades serias de operacionalización. Por un lado, la multidimensionalidad de cada uno de los factores seleccionados no se corresponde con la realidad recogida por el indicador, que sólo capta parcialmente la esencia del concepto. Por otro lado, la mayoría de indicadores se basa en percepciones ciudadanas o de hombres de negocios que operan con números de casos distintos. También, debe mencionarse que el resto de indicadores resulta de las valoraciones de los expertos, quienes no tratan de hacer una ponderación relativa teniendo en cuenta cómo sus compañeros valoran otras realidades, aunque sí sean utilizadas posteriormente con fines comparativos.

No obstante, las percepciones son importantes porque dan información sobre el marco de preferencias de los actores y por tanto guían sus estrategias de actuación (inversores, ciudadanos...).

Teniendo en cuenta los sesgos a los que está sometida la selección de indicadores, los autores establecen cuatro criterios de evaluación de los mismos:

- Grado en que parecía medir el concepto descrito para cada factor (la selección se realiza en función de cuán parecida es la descripción que proporciona la entidad a la definición del factor de medición).
- Número de países cubiertos.
- Representatividad geográfica (grado en que las zonas geográficas están proporcional y extensivamente representadas en la muestra de países cubiertos por el indicador).
- Importancia de la correlación entre el indicador y otros indicadores en el mismo grupo institucional.

Siguiendo los criterios de selección y contrastándolos con los indicadores finalmente seleccionados, puede observarse que algunos indicadores, más que mediciones de la realidad expresada por los factores seleccionados, son variables que se presume que influyen sobre la realidad a la que hace alusión el concepto; la relación, no obstante, no puede establecerse como directa. Para citar un ejemplo, la relación entre el indicador de responsabilidad democrática y el factor de predecibilidad de las políticas y el marco legal puede tener un signo tanto negativo como positivo. De hecho, el coeficiente de correlación entre el indicador de responsabilidad democrática y el de predecibilidad de las políticas es de -0.403, cuando el mismo indicador de responsabilidad democrática se correlaciona más fuertemente con indicadores de otros grupos, como con el grupo de salvaguardas y contrapesos, y con el grupo de libertades democráticas.

4 ¿PUEDEN ESTAS MEDIDAS PREDECIR LA EVOLUCIÓN DEL DESARROLLO?

El último ejercicio que se proponen los autores del estudio es la elaboración de un índice de rendimiento institucional –en el que ponderan cuatro de los factores de entre los seis seleccionados– para correlacionarlo posteriormente con los indicadores de Desarrollo Humano.

Como no pueden correlacionar valores a lo largo de un período porque las series temporales son incompatibles, la relación acaba realizándose con el índice de precepto legal, con el que se establecen relaciones bastante significativas de los

distintos componentes del Desarrollo Humano. No obstante, los resultados de estos ejercicios en primer lugar no pueden indicar cuál es la dirección de la relación y, por tanto, pueden conducir a afirmar que la mejora en los niveles de desarrollo humano es fruto de la mejora en la capacidad institucional de una sociedad, pero la relación puede ser también la inversa. En segundo lugar, el ejercicio puede dar sólo cuenta de la correlación que se establece entre el nivel de respeto por los preceptos legales y los componentes del IDH, pero no hace referencia a otras dimensiones del desempeño institucional que en términos de incremento de oportunidades vitales son muy relevantes.

Andrea Costafreda
(Instituto Internacional
de Gobernabilidad)