



INDICADORES MUNDIALES DE GOBERNABILIDAD

Documento de trabajo

Preparado para:



Por:

Sergio Berensztein /Director
Poliarquia Consultores

12 de octubre de 2007

INTRODUCCIÓN

El debate sobre la relación entre el desempeño de las instituciones y los procesos de desarrollo avanzó mucho en las últimas décadas gracias a un creciente número de estudios multidisciplinarios. También, la última ola de democratización y el paralelo avance de las experiencias exitosas de modernización económica en zonas del planeta que históricamente habían quedado relativamente rezagadas incrementaron significativamente el número de casos a considerar, así como su interés. En consecuencia, estamos hoy en mejores condiciones para entender las complejas relaciones entre los mecanismos institucionales que permiten la gobernabilidad y los procesos de desarrollo, incluyendo aspectos centrales que hacen a su sustentabilidad y perdurabilidad.

A pesar de ello, durante muchos años estuvo pendiente la elaboración de un estudio sistemático y comparable que demostrara efectivamente la importancia de la gobernabilidad, así como la aplicabilidad de mejores prácticas extrapoladas de la experiencia comparada en países en desarrollo. Tampoco conocíamos suficientemente las eventuales resistencias que pudieran tener sociedades plurales, diversas y complejas para adoptar y adaptar lecciones exitosas de países desarrollados.

En este contexto, el Grupo del Banco Mundial ha venido llevando a cabo numerosas actividades orientadas a fomentar el buen gobierno y la lucha contra la corrupción. En particular, uno de los esfuerzos más significativos ha sido el proyecto de los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad del Banco Mundial, dirigido por Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi, cuyos principales resultados se sintetizan en el presente documento. Este estudio, que ya lleva más de una década y que ha tenido un enorme impacto tanto en términos académicos como en los ámbitos dedicados al diseño e implementación de políticas públicas, es especialmente valorado por haber impulsado y agregado valor al debate sobre la gobernabilidad y el desempeño institucional al demostrar que:

1. La gobernabilidad puede ser medida con la precisión suficiente como para identificar cambios en el tiempo y para hacer recomendaciones útiles en la gestión pública.
2. Mientras los países industrializados presentan mejores resultados en cuanto a su gobernabilidad, los países subdesarrollados presentan realidades muy dinámicas y de ningún modo sufren umbrales constantes de ingobernabilidad. Asimismo, los países más desarrollados también pueden experimentar mejoras y retrocesos en materia de gobernabilidad en función de las políticas que aplican, sobre todo frente a los nuevos y cambiantes desafíos que caracteriza a la sociedad global.
3. El progreso significativo en términos de combate a la corrupción y las mejoras en la gobernabilidad puede ocurrir en un período corto de tiempo.
4. Debilidades comparativas en términos de gobernabilidad pueden convivir con períodos de crecimiento económico, pero en el largo plazo el desarrollo equitativo y sustentable (el desarrollo humano) está altamente correlacionado con sociedades democráticas, estables, con altos umbrales de gobernabilidad, respeto a las libertades y a los derechos humanos.

Asimismo, el proyecto de Indicadores Mundiales de Gobernabilidad ha demostrado que en el largo plazo la alta calidad institucional permite incrementar el ingreso per cápita y promover el crecimiento en todas partes del mundo, independientemente de tradiciones

culturales, religiosas y de otros factores demográficos y geográficos. En síntesis, los beneficios en términos de desarrollo y calidad de vida derivados del buen gobierno son muy significativos. En la actualidad, existe un consenso muy amplio entre las elites políticas, económicas, sociales y culturales tanto del mundo desarrollado como de los países en desarrollo acerca de importancia crucial que en efecto tiene el buen gobierno en el desarrollo económico, político y social.

Este trabajo sintetiza los principales aspectos metodológicos del proyecto de Indicadores Mundiales de Gobernabilidad del Banco Mundial y sus los hallazgos más significativos. Se incluye asimismo un breve análisis del caso argentino. En la sección final se resumen los principales argumentos.

CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

En el marco del proyecto de los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad, se define la *Gobernabilidad* como un *conjunto de tradiciones e instituciones mediante los cuales la autoridad es ejercida en un Estado*. En este sentido, las dimensiones política, económica e institucional de la Gobernabilidad son recogidas mediante seis indicadores agregados. Los mismos se estudian en 212 países desde 1996. Las últimas estimaciones disponibles son del año 2006.

Los indicadores agregados para medir el funcionamiento de los gobiernos son los siguientes:

- VOZ Y RENDICIÓN DE CUENTAS
- ESTABILIDAD POLÍTICA Y AUSENCIA DE VIOLENCIA
- EFECTIVIDAD DEL GOBIERNO
- CALIDAD REGULATORIA
- IMPERIO DE LA LEY
- CONTROL DE CORRUPCIÓN

La definición operativa de estos indicadores agregados se explicita a continuación:

VOZ Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Implica el espacio que tienen los ciudadanos de un país para participar en la selección de su gobierno, la libertad de expresión, de asociación y la libertad de prensa.

ESTABILIDAD POLÍTICA Y AUSENCIA DE VIOLENCIA

Abarca la percepción de la posibilidad de que el gobierno sea desestabilizado por medios violentos e inconstitucionales, incluyendo la violencia doméstica y el terrorismo.

EFECTIVIDAD DEL GOBIERNO

Comprende la calidad de los servicios públicos, del servicio civil y el grado de independencia que mantiene de las presiones políticas; la calidad de la formulación e implementación de las políticas públicas y la credibilidad sobre el compromiso del gobierno con dichas políticas.

CALIDAD REGULATORIA

Engloba la habilidad del gobierno para formular e implementar políticas y regulaciones que faciliten y promuevan el desarrollo del sector privado.

IMPERIO DE LA LEY

Indica en qué medida los agentes tienen confianza en y se comportan de acuerdo a las reglas de la sociedad, y en particular, la calidad del cumplimiento de los contratos, la policía, la justicia, así como también la posibilidad de que haya crimen y violencia.

CONTROL DE CORRUPCIÓN

Revela la utilización del poder público para beneficio privado, y hasta qué punto las diferentes instancias de gobierno son cooptadas por elites e intereses privados.

Estas seis dimensiones se conforman a partir de cientos de variables individuales específicas y desagregadas que miden la gobernabilidad en los distintos países. La información se obtiene de 33 fuentes provistas por diferentes organizaciones. Cada variable se mide en base a distintas preguntas que luego se relacionan con un indicador

agregado. A partir de las mediciones individuales, se utiliza un modelo estadístico de componentes no observables para construir los indicadores agregados.

A continuación se incluyen a modo de ejemplo algunas de las preguntas relevadas:

Entrevistas con Líderes de Opinión y Especialistas	Indicador agregado
¿Se respetan las libertades políticas y civiles?	Voz y rendición de cuentas
¿Cómo influye el riesgo de violencia política en el Gobierno?	Estabilidad política y ausencia de violencia
¿Cuán fuertes son las instituciones públicas y la calidad del servicio civil?	Efectividad del Gobierno
¿Cuánto prevalecen las prácticas injustas en la competencia?	Calidad regulatoria
¿Los procesos judiciales son justos y ágiles?	Imperio de la Ley
¿Hasta qué punto los políticos participan en hechos de corrupción y nepotismo?	Control de Corrupción
Encuesta a población general y empresas	Indicador agregado
¿Las elecciones son justas?	Voz y rendición de cuentas
¿La amenaza de terrorismo se traduce en costos para las empresas?	Estabilidad política y ausencia de violencia
¿El servicio civil es independiente de los manejos políticos?	Efectividad del Gobierno
¿Es sencillo comenzar un negocio?	Calidad regulatoria
¿Es el Poder Judicial independiente del poder político?	Imperio de la Ley
Habitualmente, ¿qué porcentaje de las ventas se destina a “pagos extra-oficiales”?	Control de Corrupción

En este sentido, la información recolectada refleja la visión sobre gobernabilidad que posee un conjunto diverso de referentes. Por un lado, se consulta a expertos del sector público y privado, como así también de las Organizaciones No Gubernamentales. Por otro lado, estudios cuantitativos permiten incorporar las opiniones de las distintas poblaciones de cada uno de los países analizados.

Dentro del análisis realizado, se especifican los márgenes de error con el objeto de reducir los sesgos propios de la complejidad que implica la medición de la gobernabilidad en sociedades tan disímiles. De esta forma, es posible efectuar comparaciones entre países y monitorear la evolución de los indicadores en el tiempo.

PRINCIPALES RESULTADOS 1996-2006

La gobernabilidad puede variar en el tiempo, tanto favorable como negativamente. No se trata de un fenómeno constante, inmune a los cambios del entorno y/o al eventual deterioro de situaciones específicas, sino del resultado de mecanismos institucionales complejos que pueden mejorar o empeorar en función de decisiones clave de política pública.

En efecto, en alrededor de una década de observaciones sistemáticas, es posible advertir cómo algunos países muestran mejoras estadísticamente significativas en al menos una dimensión de la gobernabilidad mientras que otros exhiben algunos deterioros. Estos cambios no son necesariamente homogéneos: algunas dimensiones de la gobernabilidad pueden mejorar o permanecer constantes mientras que otras pueden en efecto experimentar retrocesos.

El progreso alcanzado en materia de gobernabilidad en distintos países ha tenido un impacto muy importante en la calidad de vida de las respectivas poblaciones. De este modo, el estudio revela que si la gobernabilidad mejora en una desviación estándar, los ingresos se triplican en el largo plazo y la mortalidad infantil se reduce en dos tercios.

Por ejemplo, en el período entre 1998 y 2006, países de regiones y tradiciones muy diferentes como Kenya, Rwanda, Indonesia, Argelia y Tajikistán presentaron grandes mejoras en distintas dimensiones de la gobernabilidad. La siguiente tabla muestra los casos y dimensiones más significativos que ilustran estas mejoras:

VOZ Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Indonesia, Kenya, Nigeria, Serbia, Sierra Leona.

ESTABILIDAD POLÍTICA Y AUSENCIA DE VIOLENCIA

Argelia, Angola, Libia, Rwanda, Sierra Leona.

EFFECTIVIDAD DEL GOBIERNO

Afganistán, Argelia, Hong Kong (China), Corea del Sur.

CALIDAD REGULATORIA

Armenia, República Democrática del Congo, Eslovaquia, Tajikistán.

IMPERIO DE LA LEY

Argelia, Liberia, Serbia, Tajikistán.

CONTROL DE CORRUPCIÓN

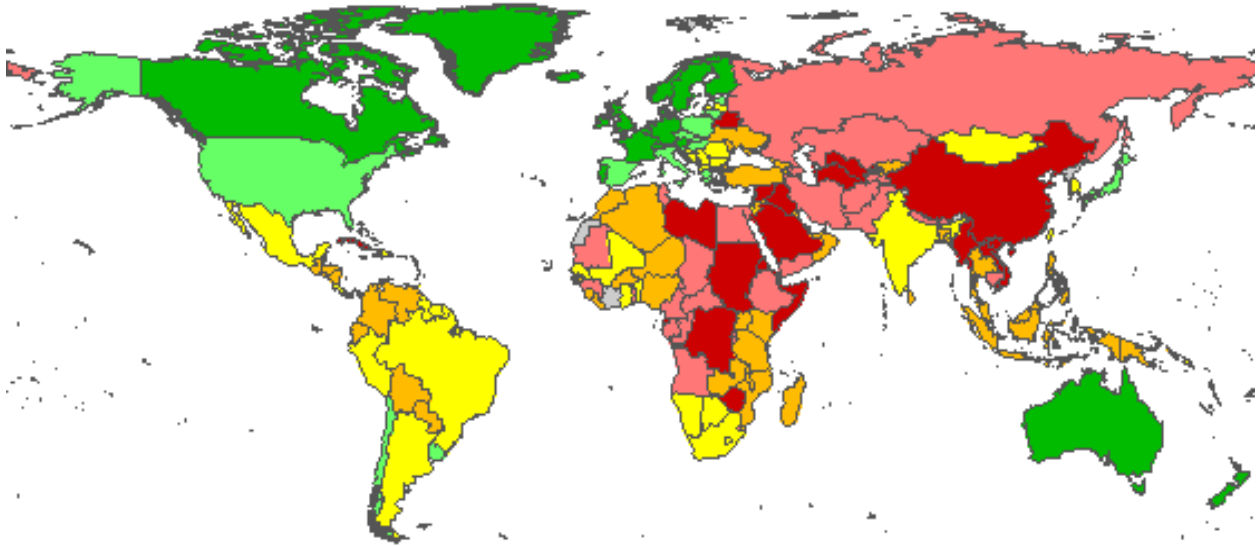
Serbia y Tanzania.

En contraste, durante el mismo período, países como Nepal, Bielorrusia, Bolivia, Costa de Marfil, Venezuela y Zimbabwe han mostrado cierto deterioro en al menos un indicador de gobernabilidad.

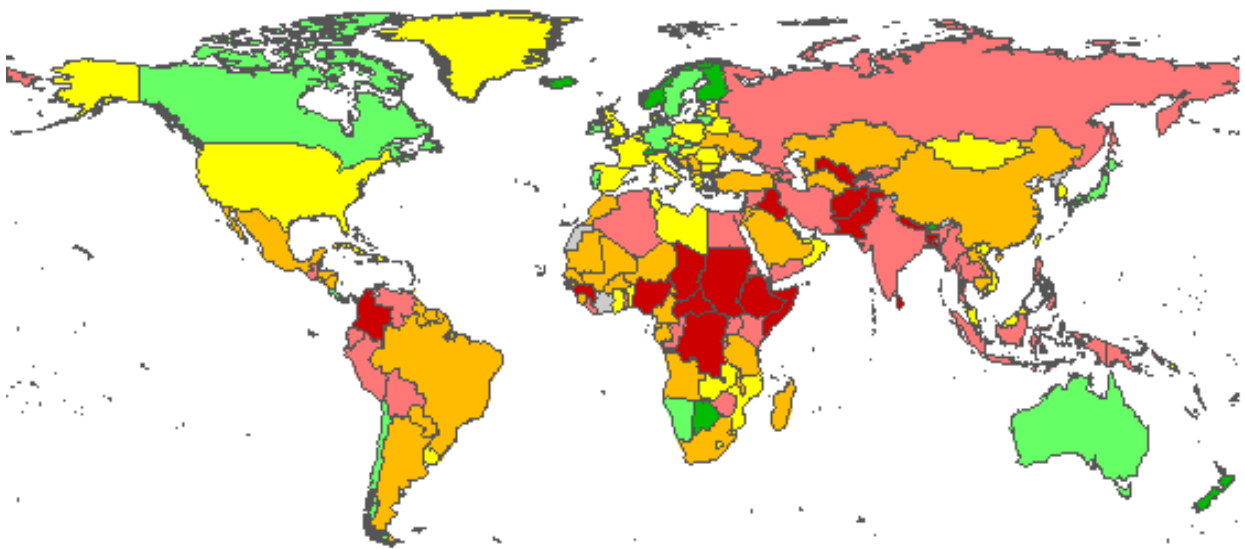
La situación actual, como puede advertirse en los gráficos que siguen, ponen de manifiesto que los países desarrollados son los que tienen mejores umbrales de gobernabilidad, aunque entre ellos se registran variaciones significativas, productos de los nuevos desafíos que constantemente enfrentamos todos los países como resultado del

proceso de globalización y las nuevas amenazas, en particular en materia de seguridad y desarrollo democrático. Sin embargo, las variaciones son aún más marcadas entre los países en desarrollo. Algunos de ellos han en efecto alcanzado progresos significativos, mientras que otros se han estancando o incluso experimentado regresiones.

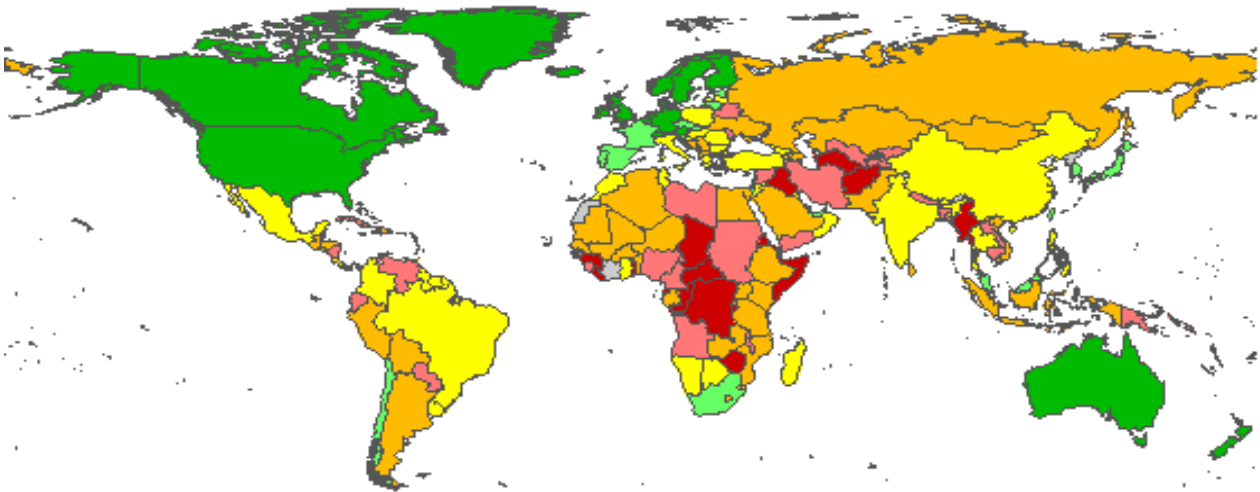
Voice and Accountability (2006)



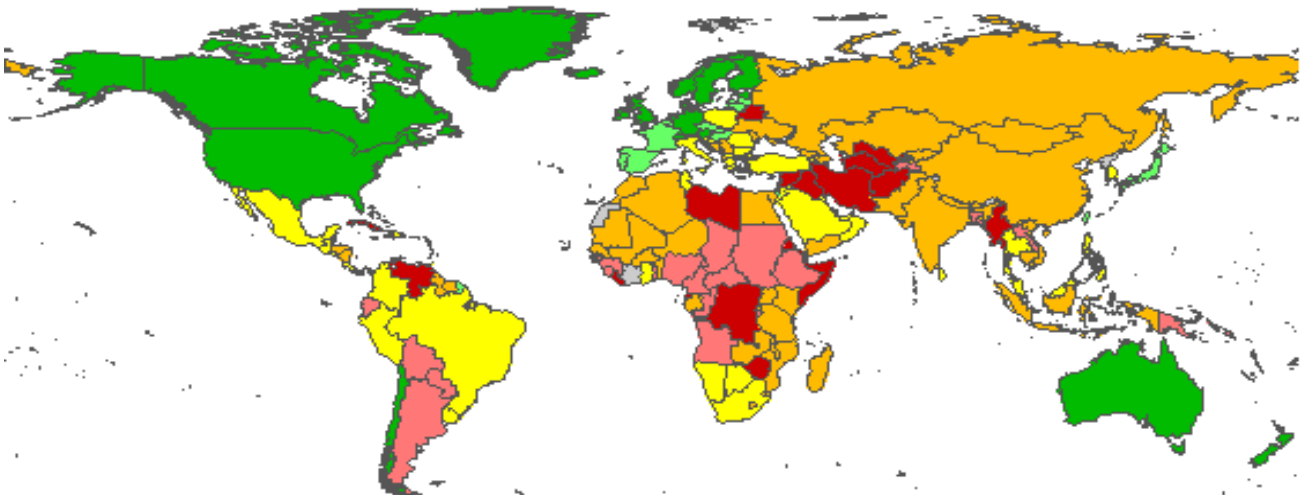
Political Stability (2006)



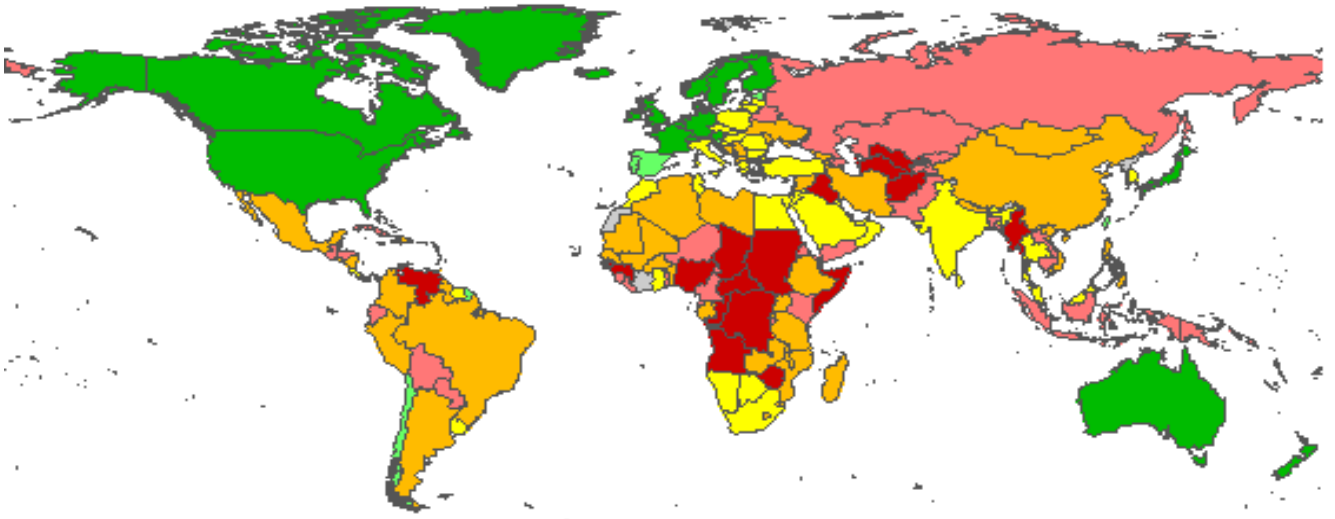
Government Effectiveness (2006)



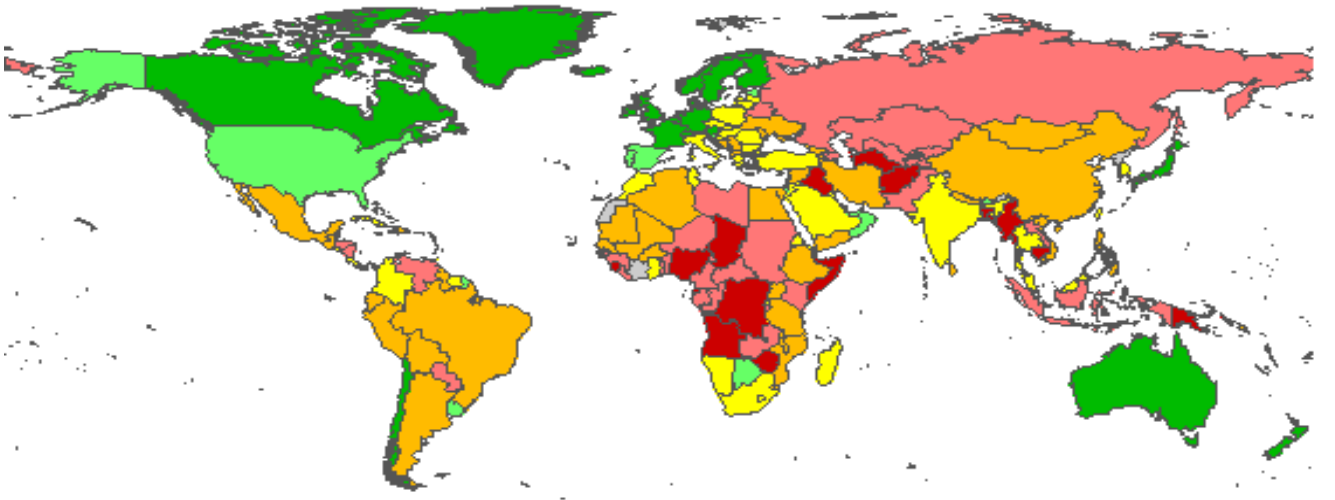
Regulatory Quality (2006)



Rule of Law (2006)

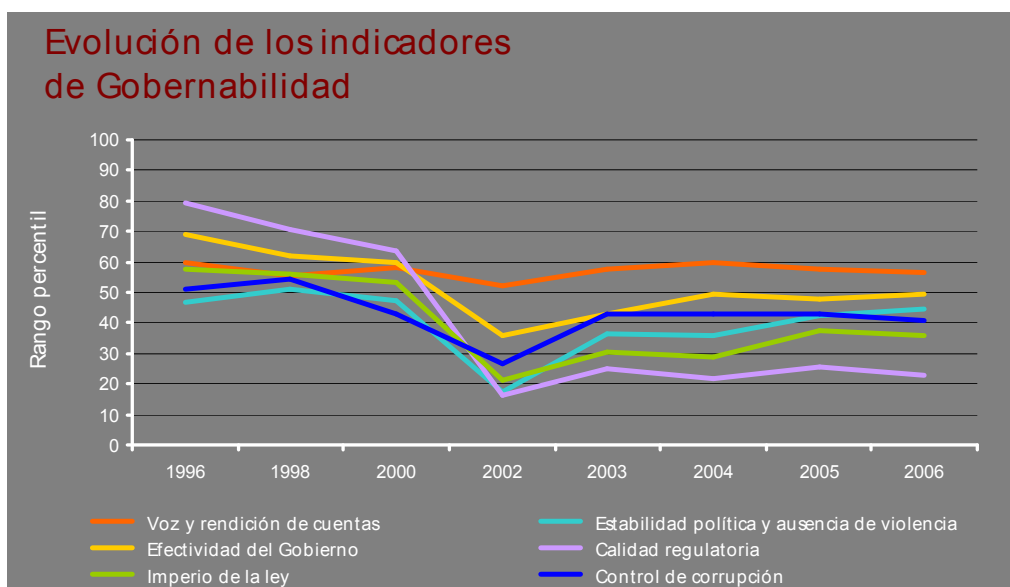


Control of Corruption (2006)



EL CASO ARGENTINO: EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DE GOBERNABILIDAD.

El gráfico siguiente sintetiza la evolución de los indicadores de Gobernabilidad en la Argentina en la última década. Como es evidente, la crisis del 2001-2002 impactó negativamente en casi todas las dimensiones, con la parcial excepción de la que refleja el grado de democratización de la sociedad (Voz y rendición de cuentas). Esto no constituye un dato menor, pues la historia contemporánea de la Argentina está precisamente caracterizada por la fragilidad de los regímenes democráticos y su incapacidad para sobrevivir situaciones de crisis económicas, políticas y sociales. Sin embargo, en el resto de las dimensiones el deterioro fue muy marcado, aunque por lo general la recuperación posterior a la crisis facilitó una mejora parcial. En este sentido, es evidente que las dos dimensiones de la gobernabilidad que están lejos de haber recuperado los niveles previos a la crisis son el Imperio de la ley y, fundamentalmente, la Calidad regulatoria.



A continuación se analiza con mayor detalle la evolución en el tiempo de las seis dimensiones de la Gobernabilidad para el caso Argentino.

VOZ Y RENDICIÓN DE CUENTAS

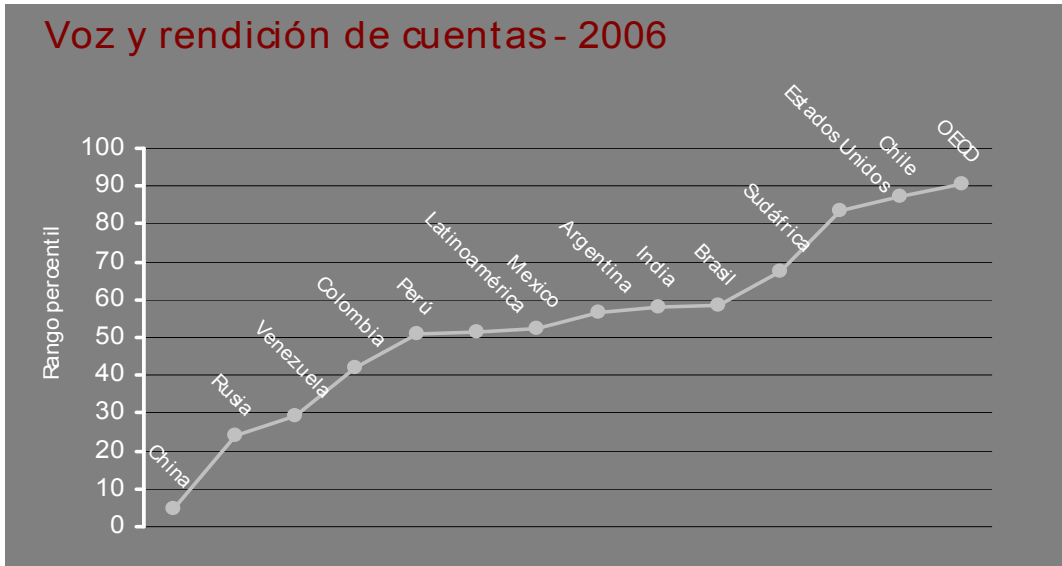
Implica el espacio que tienen los ciudadanos de un país para participar en la selección de su gobierno, la libertad de expresión, de asociación y la libertad de prensa.

Este indicador representa la dimensión en la que Argentina obtiene los mejores puntajes, ubicándose en el 50% superior de todos los países seleccionados para el análisis comparado. Es importante señalar que, contrariamente a lo que ocurre con las otras dimensiones de la gobernabilidad, la crisis de 2001-2002 no afectó significativamente los resultados obtenidos en esta dimensión, que pone de manifiesto el relativamente alto grado de democratización que alcanzó la sociedad argentina.

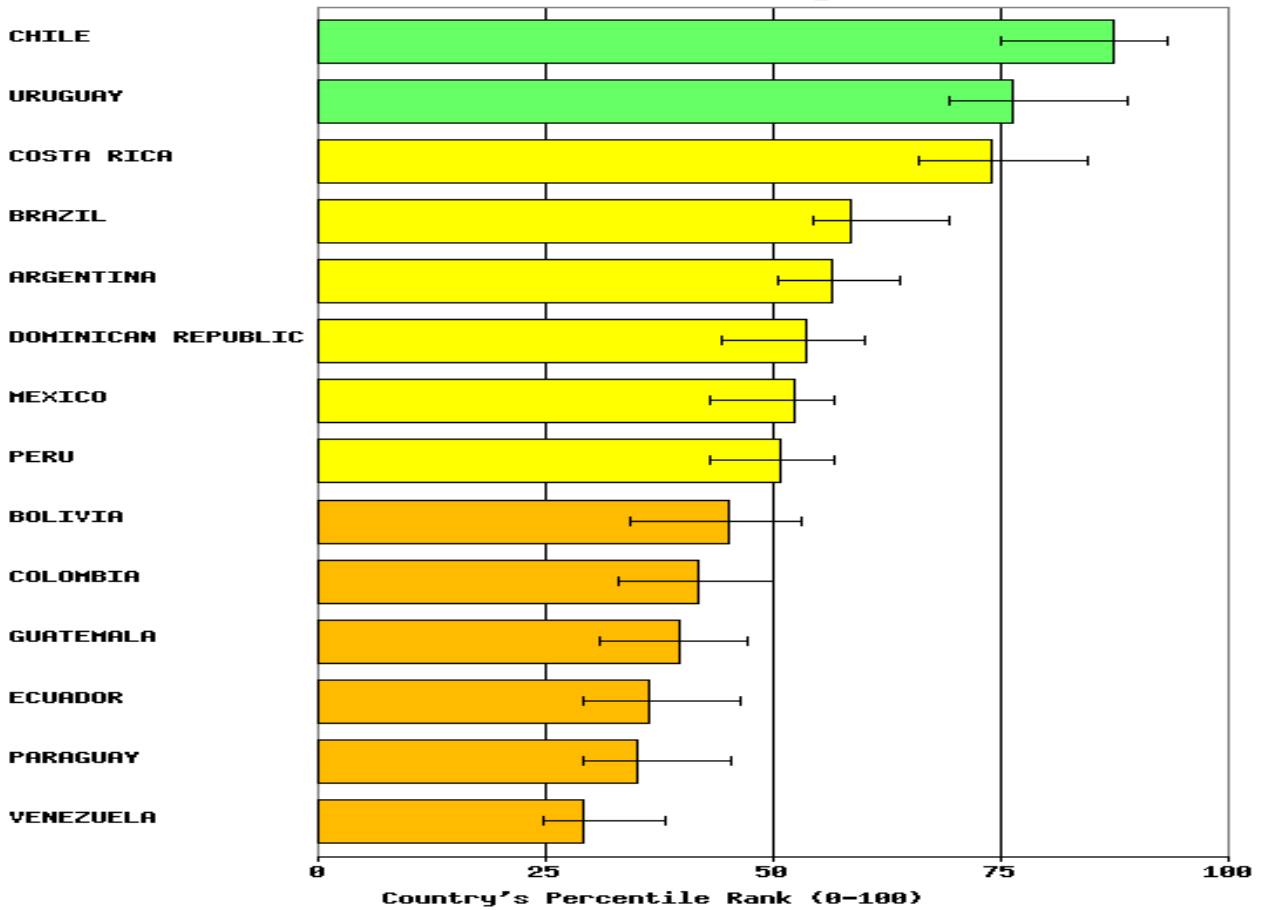
En efecto, en términos comparados, la Argentina se encuentra por encima del promedio registrado para América Latina, superando por ejemplo a países como México y Perú. De todas maneras, tanto Brasil como Sudáfrica, Chile y los Estados Unidos tienen superan a la Argentina en esta dimensión, lo que implica que queda aún mucho camino por recorrer para mejorar la calidad de las instituciones democráticas en nuestro país.



Voz y rendición de cuentas - 2006



Voice and Accountability (2006)



ESTABILIDAD POLÍTICA Y AUSENCIA DE VIOLENCIA

Abarca la percepción de la posibilidad de que el gobierno sea desestabilizado por medios violentos e inconstitucionales, incluyendo la violencia doméstica y el terrorismo.

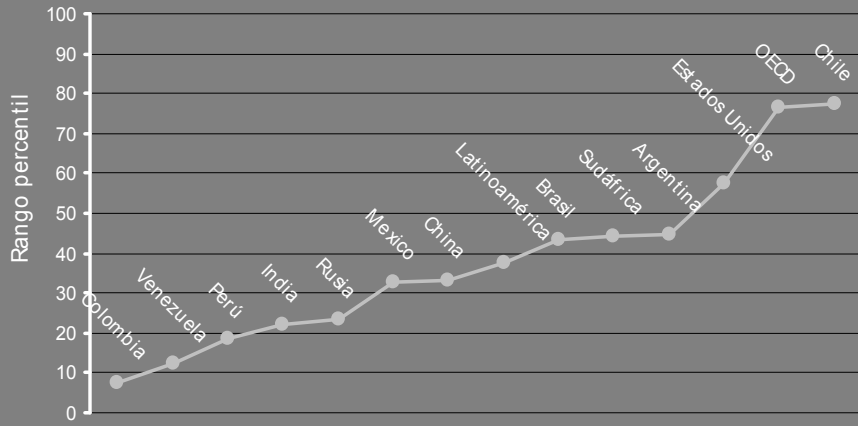
Según se desprende de los gráficos que se exhiben a continuación, resulta evidente que tras la crisis del 2001 la estabilidad política se vio fuertemente afectada, obteniendo el puntaje más bajo de todos los indicadores durante ese año, y el más bajo para toda la década. Sin embargo, desde el año 2003, los resultados de las mediciones han venido mejorando año tras año, recuperando prácticamente el terreno perdido como consecuencia de la crisis.

Esto pone de manifiesto el carácter pro-cíclico del marco institucional de la Argentina. Así, períodos de bonanza económica promueven la estabilidad política, mientras que etapas de crisis económicas (como la hiperinflación en 1989 y la hiper recesión del 2001) desestabilizan a los regímenes democráticos, generando episodios de inestabilidad política. En particular, esto afecta singularmente al liderazgo presidencial, dadas las características hiper presidencialistas de nuestra Constitución.

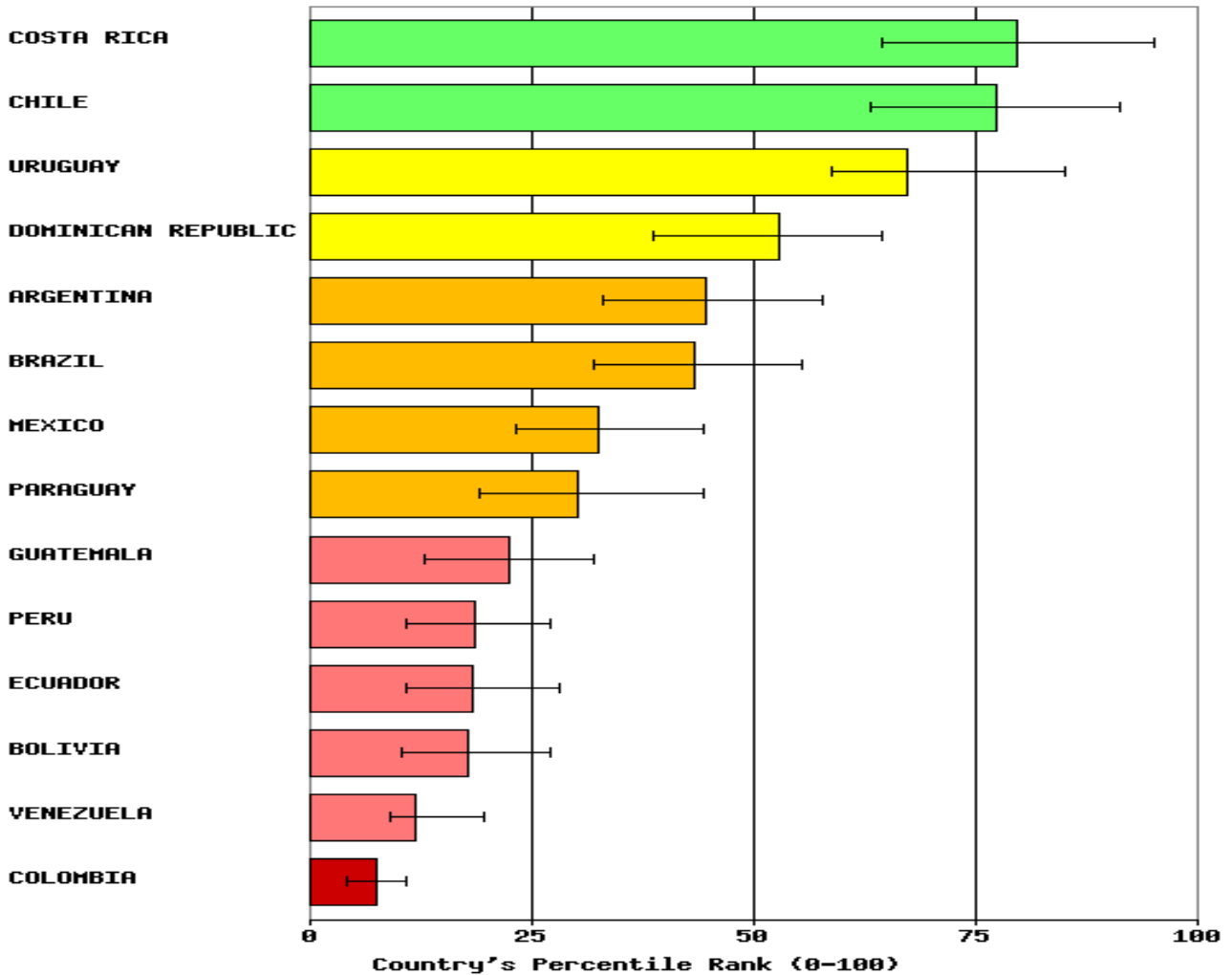
En términos comparados, Argentina obtiene un puntaje superior al promedio de América Latina, incluyendo países como Brasil, México, Perú, Venezuela y, sobre todo, Colombia. En este sentido, la ausencia de la amenaza de la violencia política, fundamentalmente por parte de grupos guerrilleros y/o terroristas, resulta un elemento central que explica la relativamente buena performance de la Argentina es esta dimensión de la gobernabilidad.



Estabilidad política y ausencia de violencia- 2006



Political Stability (2006)

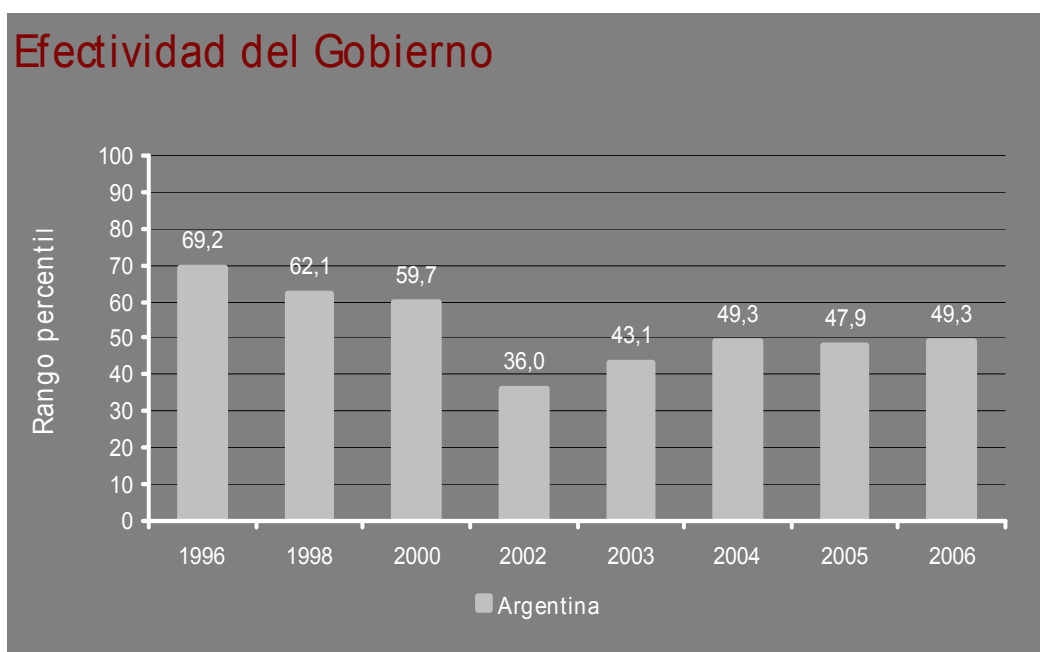


EFFECTIVIDAD DEL GOBIERNO

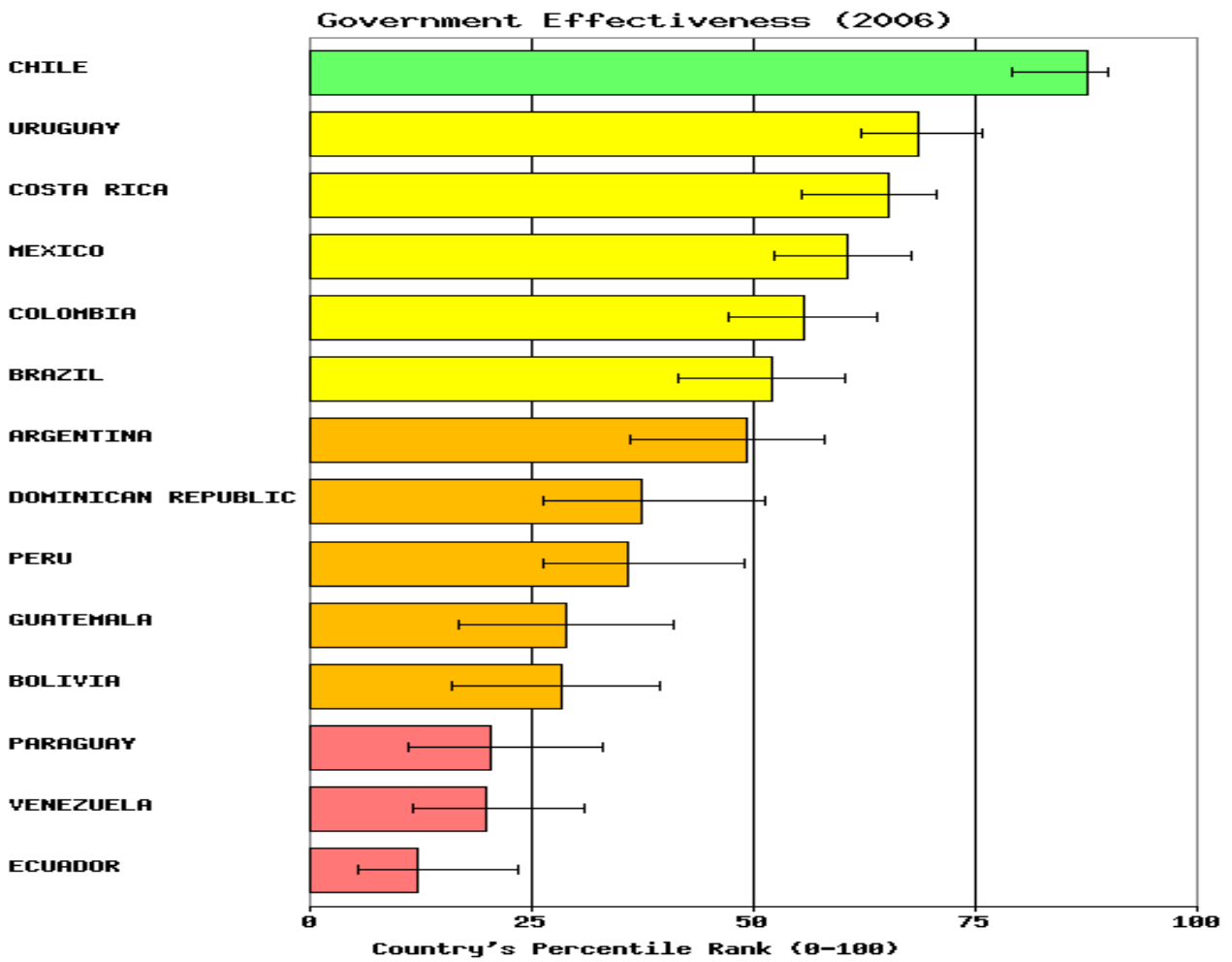
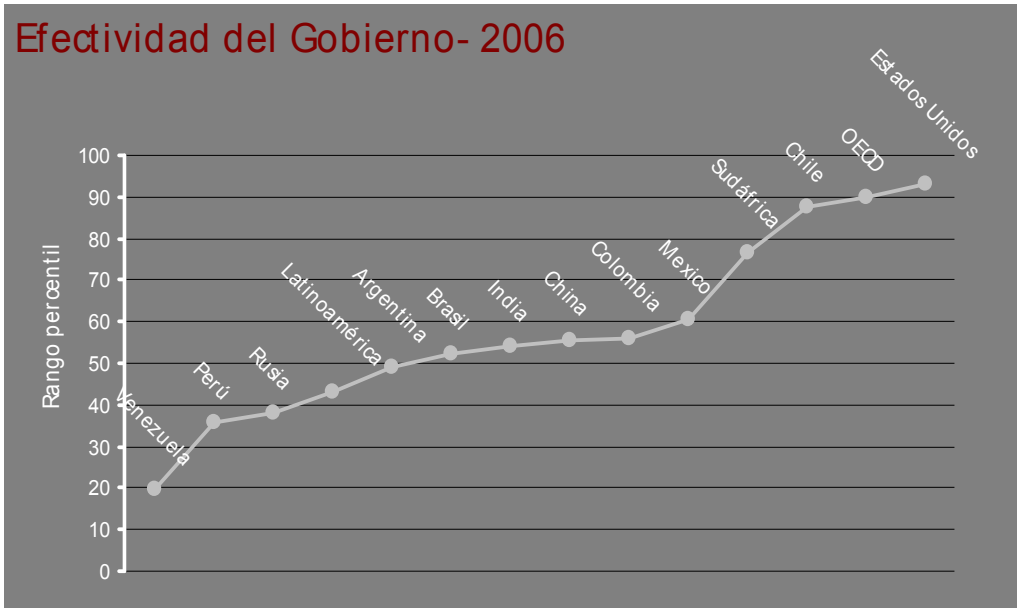
Comprende la calidad de los servicios públicos, del servicio civil y el grado de independencia que mantiene de las presiones políticas; la calidad de la formulación e implementación de las políticas públicas y la credibilidad sobre el compromiso del gobierno con dichas políticas.

En cuanto a la efectividad del Gobierno, claramente los resultados anteriores a 2001 eran más positivos que los viene obteniendo la Argentina en el contexto de la recuperación económica. En efecto, entre 1996 y 2001 la caída en esta dimensión fue de 33,2% y desde el 2001 hasta ahora la recuperación ha sido solamente de 13,3%. Nótese que el deterioro es incluso previo a la crisis, lo que refuerza la noción de que en efecto las reglas del juego en la Argentina tienen un comportamiento pro cíclico asociado fundamentalmente a los recursos e iniciativa que retiene la institución presidencial.

Si bien la Argentina se ubica apenas por encima del promedio para Latinoamérica, países como Brasil, India, China, Colombia y México –entre otros- tienen un mejor desempeño en este sentido. Vale la pena resaltar el notable nivel de efectividad del gobierno que tiene Chile, un país que (a pesar de, o tal vez como resultado de ello) está constantemente innovando en esta materia, acercándose a los valores promedios de los países que pertenecen a la OECD.



Efectividad del Gobierno- 2006



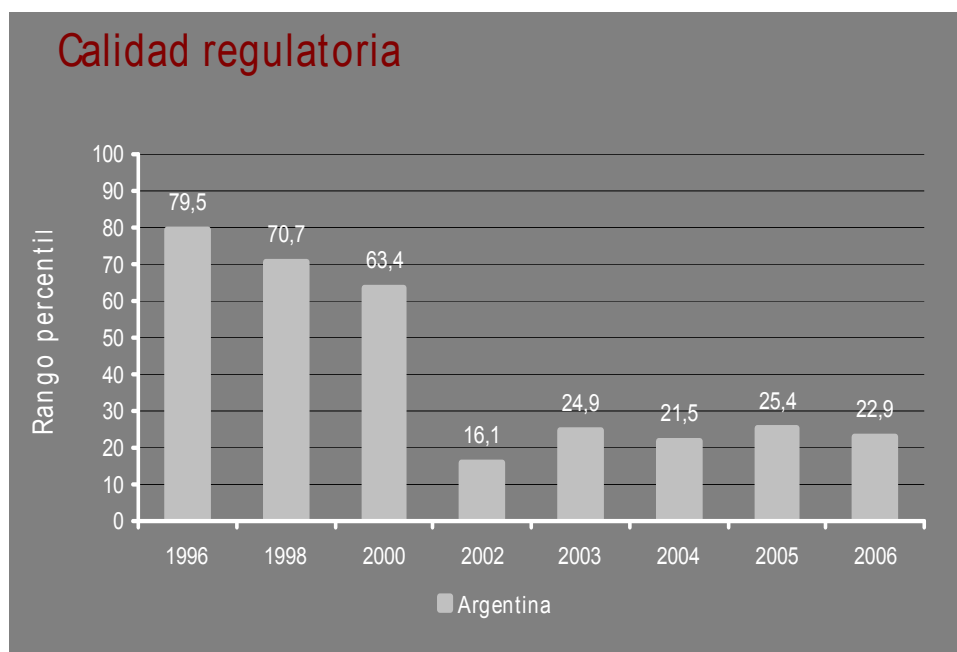
CALIDAD REGULATORIA

Engloba la habilidad del gobierno para formular e implementar políticas y regulaciones que faciliten y promuevan el desarrollo del sector privado.

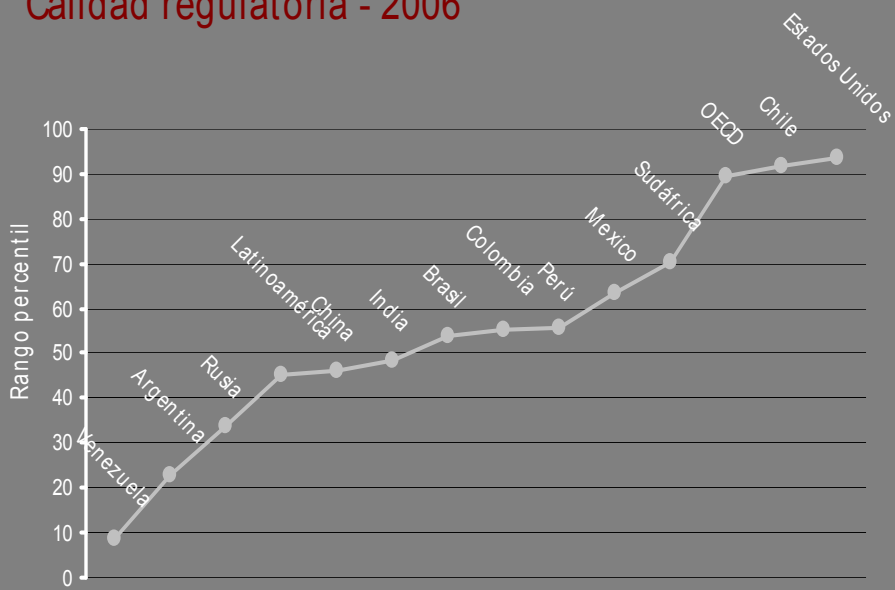
Esta es la dimensión en la cual el deterioro que sufrió la Argentina es más notorio desde 1996 a la fecha, llegando a su límite inferior en 2002 y recuperándose muy acotadamente desde entonces (13,3%). También en este caso la desmejora es previa a la crisis, pero sin dudas la caída fue muy impactante tanto en términos relativos como absolutos. Además, se trata de la dimensión en la que la Argentina tenía umbrales más robustos de calidad institucional en 1996, incluso superiores a los registrados en términos de la Efectividad del gobierno y en Voz y rendición de cuentas.

Como en el conjunto de la región y en muchos países en desarrollo la calidad de la regulación ha mejorado mucho en los últimos tiempos, sobre todo en el contexto del avance de las reformas orientadas a aumentar la competitividad y a atraer inversiones en áreas estratégicas para el desarrollo, como la infraestructura y las comunicaciones, este deterioro que registra la Argentina representa uno de los desafíos más importantes para consolidar la recuperación económica.

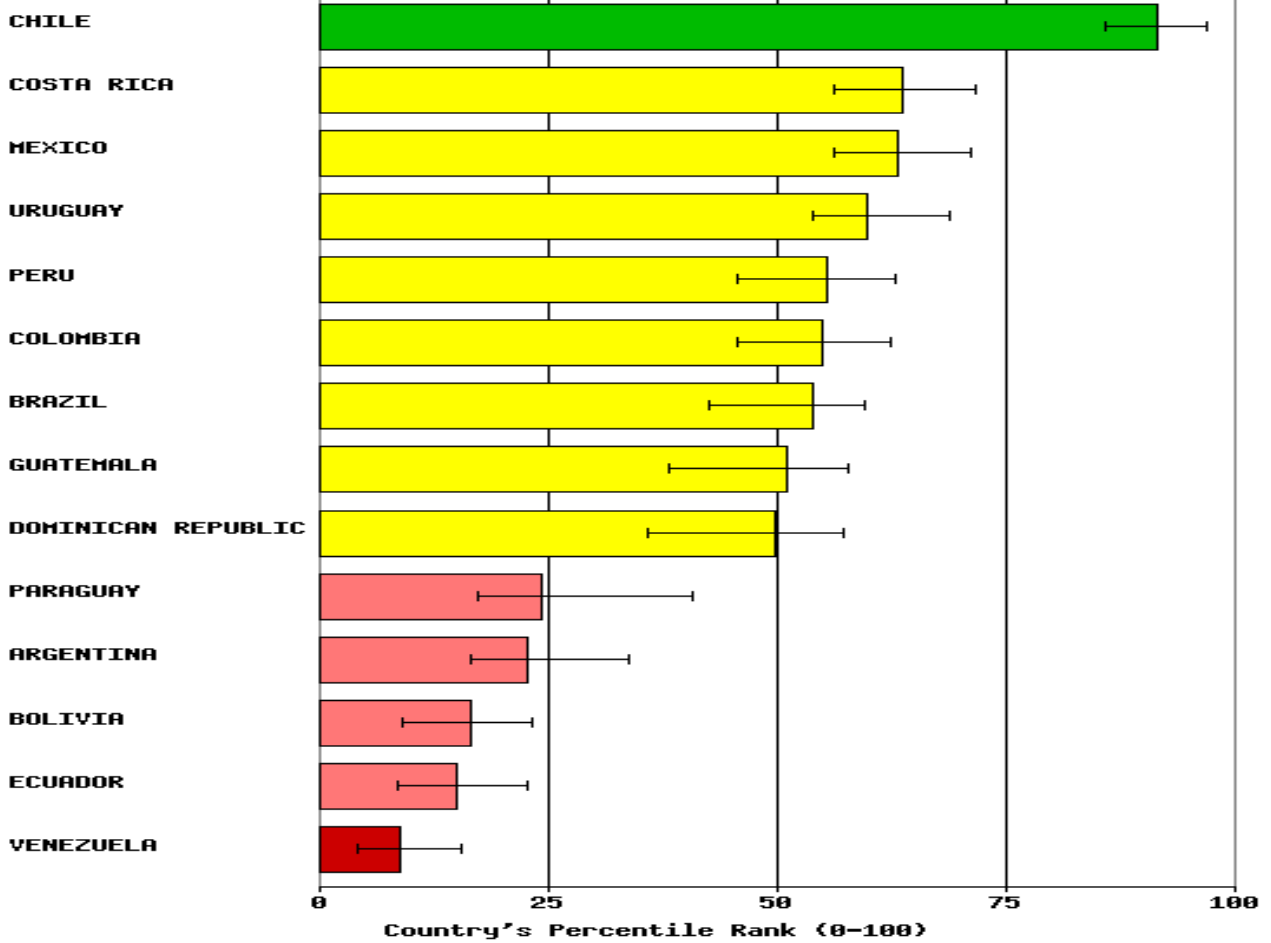
Así, en términos comparativos, la Argentina se encuentra por debajo del promedio de Latinoamérica, región en la que sólo supera a Venezuela.



Calidad regulatoria - 2006



Regulatory Quality (2006)

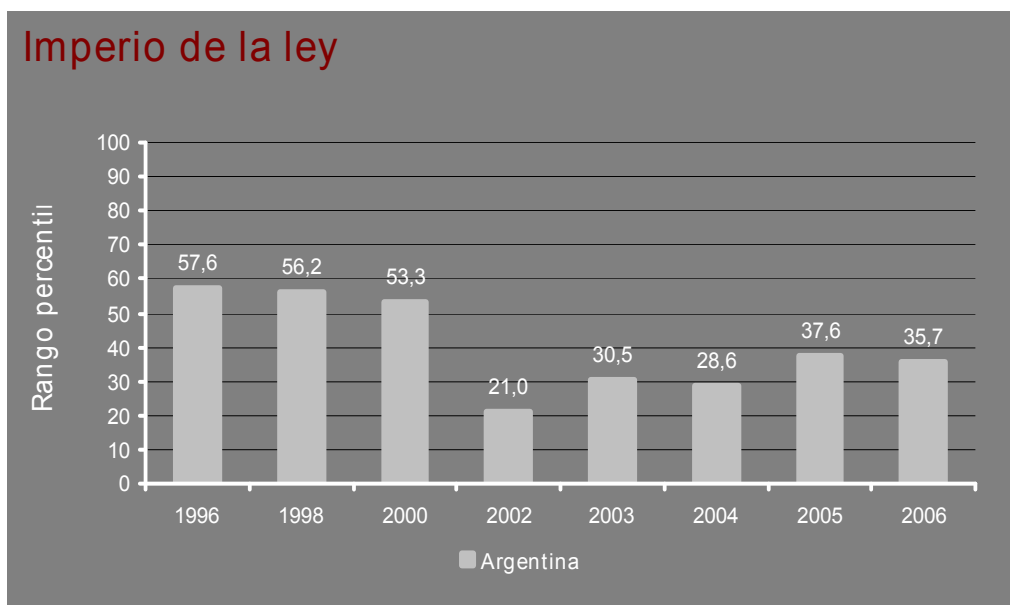


IMPERIO DE LA LEY

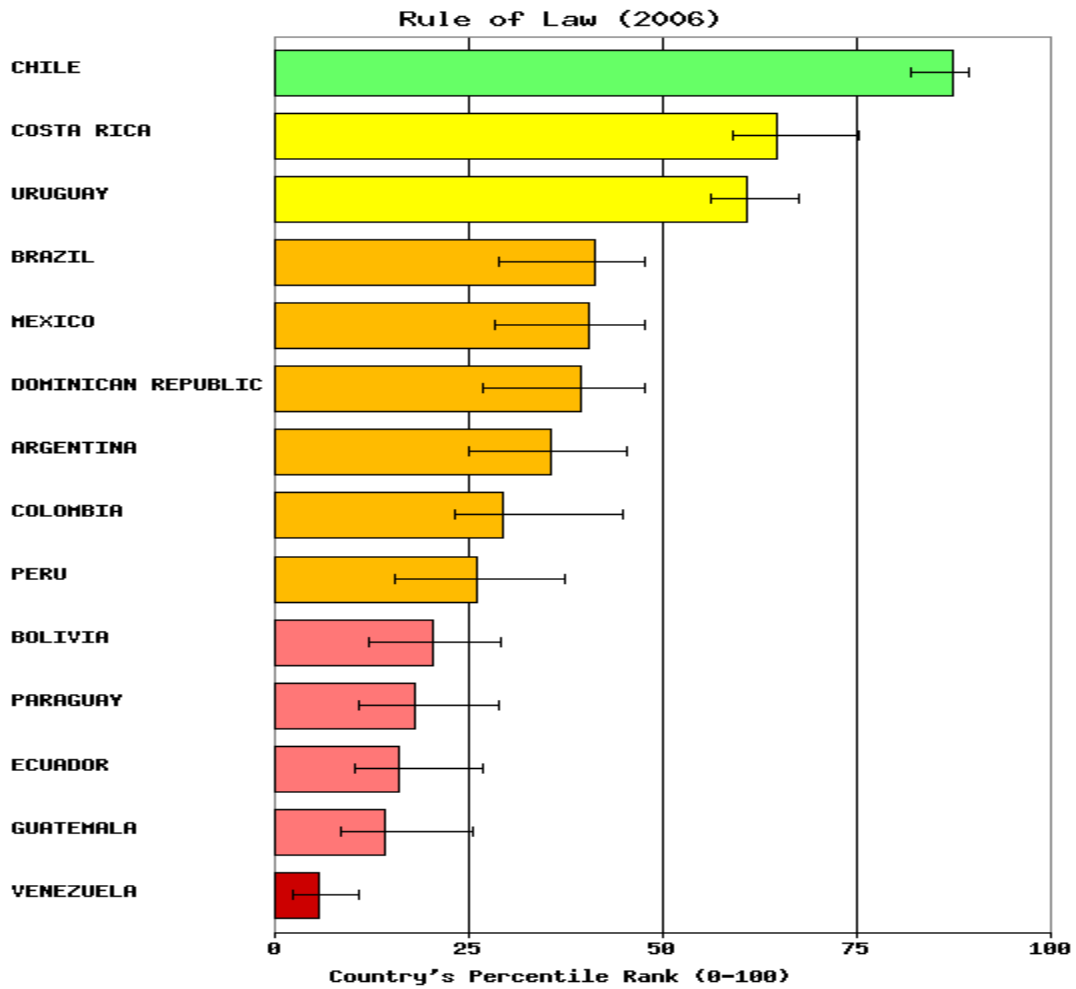
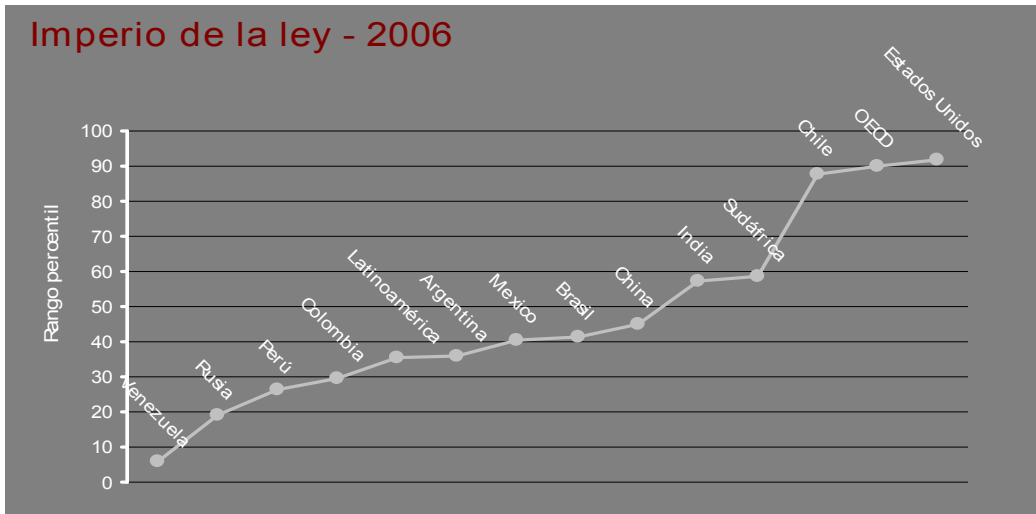
Indica en qué medida los agentes tienen confianza en y se comportan de acuerdo a las reglas de la sociedad, y en particular, la calidad del cumplimiento de los contratos, la policía, la justicia, así como también la posibilidad de que haya crimen y violencia.

Nuevamente, el punto de inflexión en la evolución de este indicador se observa en el año 2002 cuando llega a un piso de 21%. La recuperación desde ese momento ha sido de tan sólo 14%, estableciéndose entonces una brecha de 20% respecto del promedio que tuvo el país antes de la crisis de comienzos de siglo.

De este modo, a pesar de que la Argentina tiene un desempeño superior al promedio de América Latina, los umbrales actuales son inferiores a los que obtienen países con los que nos comparamos habitualmente, como México y Brasil. Más aún, el nivel de la Argentina es similar al de un país como China, que está lejos de experimentar una transición a la democracia.



Imperio de la ley - 2006



CONTROL DE CORRUPCIÓN

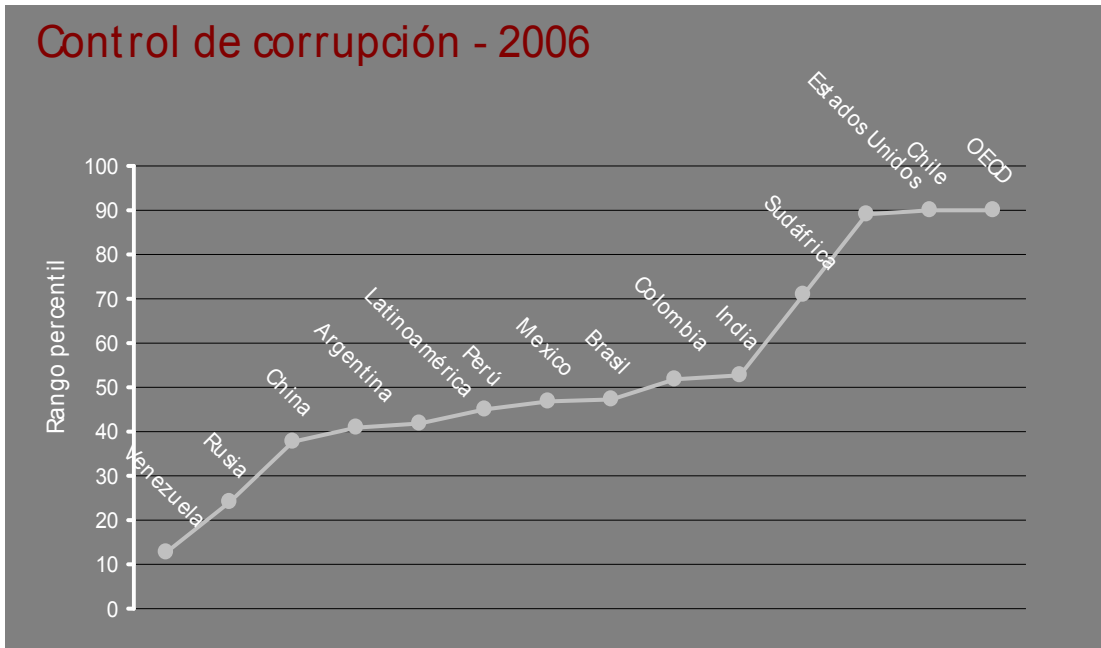
Revela la utilización del poder público para beneficio privado, y en qué medida las diferentes instancias de gobierno son cooptadas por elites e intereses privados.

En cuanto al control de la corrupción, las puntuaciones para la Argentina tienden a oscilar entre los 40 y los 50%, con excepción del año 2002 en el que la caída fue significativa (26,7%).

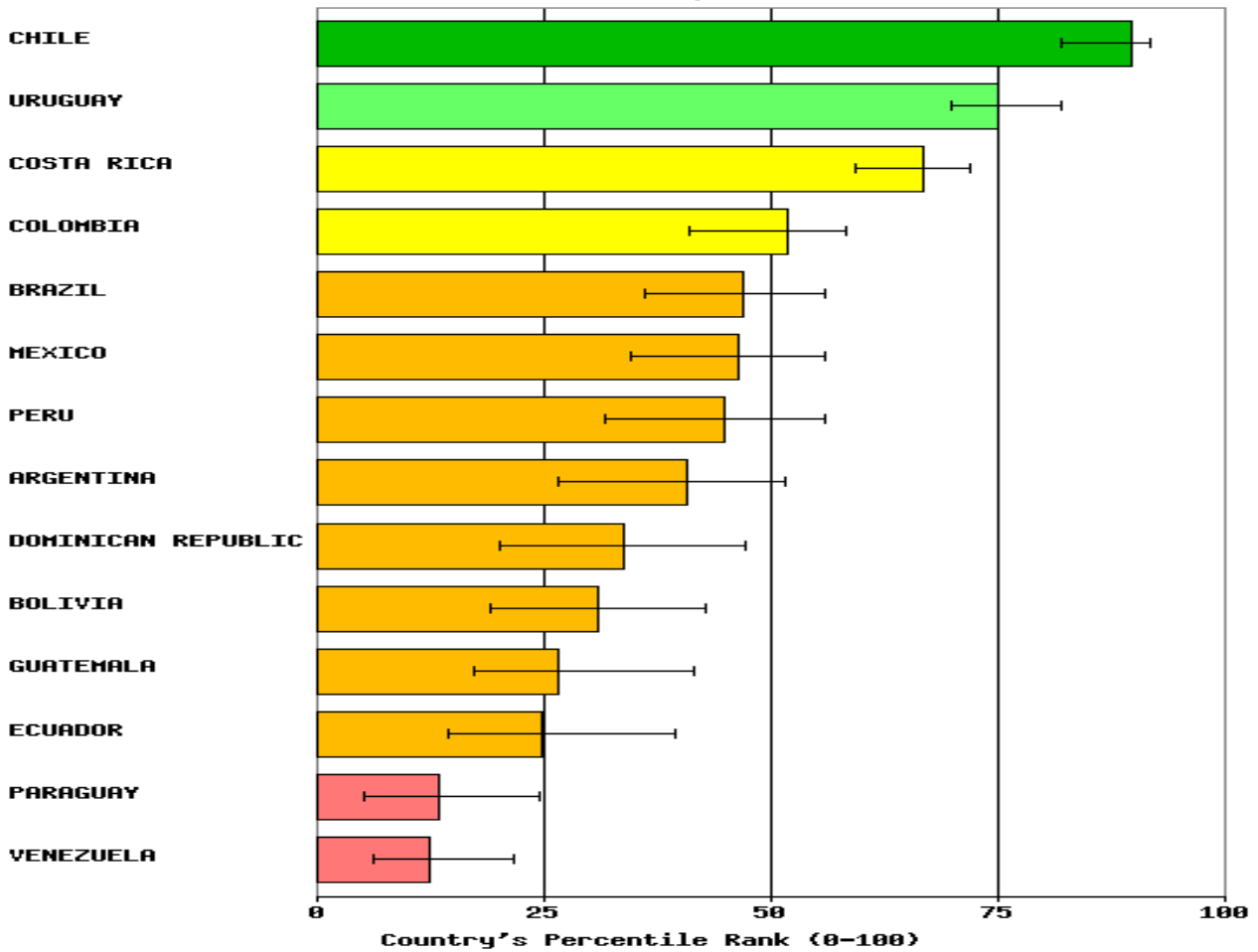
Comparativamente, nótese que Argentina se encuentra por debajo del promedio de Latinoamérica, incluyendo a Brasil, Colombia, México y Perú. La distancia respecto de países de recientes transiciones a la democracia, como Chile o Sudáfrica, es muy significativa. Con todo, Argentina supera en esta dimensión a países como China, Rusia y Venezuela.



Control de corrupción - 2006



Control of Corruption (2006)



COMENTARIOS FINALES

El objetivo central de este breve trabajo consistió en sintetizar las principales contribuciones realizadas al conocimiento sobre la relación entre gobernabilidad y desarrollo del proyecto de Indicadores Mundiales de Gobernabilidad del Banco Mundial.

Se trata de un estudio que tuvo un enorme impacto tanto en los ámbitos académicos como en los que se debate el diseño e implementación de políticas públicas pues por primera vez hizo posible comparar el desempeño de países muy diversos, así como extraer lecciones útiles y potencialmente aplicables en otros casos.

En particular, esta investigación demuestra que existe una correlación muy evidente entre gobernabilidad y desarrollo humano. A medida que mejoran las instituciones del gobierno, se incrementa la calidad de vida de la población. El buen gobierno hace la diferencia y resulta imperioso mejorar el marco institucional para potenciar otras condiciones o atributos importantes para el desarrollo, como los recursos humanos y naturales que un país pueda tener.

Asimismo, esta investigación pone de manifiesto que la gobernabilidad no es una constante ni puede interpretarse como un logro inmanente, sino que los países pueden experimentar progresos y regresiones en función de los esfuerzos que realizan para superar los desafíos del mundo contemporáneo y el eventual desgaste de algunos mecanismos institucionales particulares. Es decir, es necesario mantener un compromiso permanente por mantener e incluso incrementar la calidad de las instituciones, adaptándolas de acuerdo a la evolución de los respectivos desafíos estratégicos que enfrentan los países. Estos son en algunos casos propios a su desarrollo histórico, en otros comunes al resto de las naciones.

Finalmente, este trabajo permite constatar que la Argentina tiene pendiente profundas reformas orientadas a mejorar la calidad de las instituciones. Si bien el país avanzó mucho en materia de democratización, en términos comparativos ha quedado rezagada incluso en esta dimensión. El impacto negativo de la crisis del 2001-2002 ha sido por lo general muy marcado y la recuperación en relación a la gobernabilidad ha sido bastante acotada. En particular, la calidad de la regulación (un aspecto medular para mejorar la competitividad y consolidar el crecimiento) muestra un deterioro muy marcado tanto en términos relativos como absolutos.