

Governance Matters IV: Nuevos Datos, Nuevos Desafíos

Daniel Kaufmann, Aart Kraay, y Massimo Mastruzzi ¹

Banco Mundial

Borrador, Mayo, 2005

En un nuevo estudio presentamos y analizamos un conjunto de indicadores de gobernabilidad para todo el mundo, abarcando 209 países para el periodo 1996 – 2004. En este breve documento resumimos la investigación, resaltando los rasgos clave, los resultados del análisis de datos, considerando rigurosamente algunas nociones populares, y planteando temas de políticas.

Nuevos Indicadores de Gobernabilidad: datos actualizados, cobertura sumamente amplia, y mayor precisión

Los indicadores capturan seis dimensiones claves de calidad institucional o gobernabilidad:

1. *Voz y Rendición de Cuentas* – mide derechos humanos, políticos y civiles.
2. *Estabilidad Política y Ausencia de Violencia* – mide la posibilidad de amenazas violentas a, o cambios en, el gobierno, incluyendo el terrorismo
3. *Efectividad Gubernamental* – mide la competencia de la burocracia y la calidad de la prestación de servicios públicos.
4. *Calidad Regulatoria* – mide la incidencia de políticas hostiles al mercado.
5. *Estado de Derecho* – mide la calidad del cumplimiento de contratos, la policía, y las cortes, incluyendo la independencia judicial, y la incidencia del crimen.
6. *Control de la Corrupción* – mide el abuso del poder público para el beneficio privado, incluyendo la corrupción menor y en gran escala (y la captura del estado por las élites).

Para el 2004, estos indicadores se basan en 352 variables subyacentes diferentes que miden las percepciones de un amplio rango de temas de gobernabilidad. Estas variables se extraen de 32 fuentes de datos separadas formadas por 30 organizaciones diferentes de todo el mundo, incluyendo instituciones de investigación y 'think tanks', organizaciones gubernamentales e internacionales, sondeos a expertos y agencias encuestadoras, etc. Las respuestas suministradas por los expertos y empresas y ciudadanos encuestados en estas fuentes de datos múltiples que utilizamos contienen sus percepciones sobre las varias dimensiones de gobernabilidad. Presentamos estimados de las seis dimensiones de gobernabilidad para cada país, así como márgenes de error que capturan el rango de valores probables para cada país y

¹ Esta nota resume nuestro documento de investigación "Governance Matters IV: Updated Governance Indicators 1996-2004", disponible en la siguiente página web: www.worldbank.org/wbi/governance/esp/pubs/govmatters4-e.html. Los datos son disponibles a www.worldbank.org/wbi/governance/govdata/. Los autores pueden ser contactados en la dirección 1818 H Street NW, Washington, D.C. 20433. dkaufmann@worldbank.org, akraay@worldbank.org, mmastruzzi@worldbank.org. Las opiniones expuestas en este documento son de los autores y no necesariamente reflejan las posiciones oficiales del Banco Mundial, sus Directores Ejecutivos, o los países que representan.

periodo. Estos márgenes de error no son exclusivos de las mediciones de gobernabilidad basadas en percepciones, pero son una característica importante de cualquier otra medida de gobernabilidad también, 'objetiva' o 'subjetiva'.

Hemos agregado cientos de variables individuales en indicadores agregados lo cual de hecho reduce los márgenes de error de nuestros indicadores de gobernabilidad comparados con cualquier medición individual. La precisión de los indicadores de gobernabilidad agregados en este análisis actualizado también ha aumentado desde que aumentamos substancialmente el número de fuentes y variables individuales utilizadas en los índices agregados. Aún así las comparaciones entre países y en el tiempo deben ser tratadas con cuidado, sin embargo, dado que los márgenes de error restantes no son desdeñables. Una ventaja de nuestra metodología de agregación, además de reducir los márgenes de error comparada con otras mediciones, es que ofrece una medida explícita de tal grado de precisión. Esto nos permite indicar si la diferencia en gobernabilidad entre países, o en el tiempo para el mismo país, es estadísticamente significativa.

Como ejemplo de la utilidad de estos márgenes de error al hacer comparaciones de gobernabilidad entre países, consideremos el indicador de Control de la Corrupción. El programa de ayuda de la Cuenta para los Desafíos del Milenio (Millennium Challenge Account, o MCA por sus siglas en inglés) del gobierno de Estados Unidos requiere que los países receptores califiquen por encima de la media de un grupo de 70 países potencialmente elegibles para este indicador. Podemos usar nuestros estimados de gobernabilidad y sus márgenes de error para evaluar la posibilidad de que la corrupción en un país realmente este por debajo de la media o no. Utilizando el conjunto de datos actualizados y mejorados del 2004, podemos identificar un grupo de 17 países de bajo desempeño, o alrededor de un cuarto de la muestra, cuando hay menos de un 10 por ciento de probabilidad de que la corrupción en estos países realmente esté por encima de la media. Para otros 23 países, o alrededor de un tercio de la muestra, estamos bastante seguros que la corrupción en estos países está por encima de la media, con una probabilidad de al menos 90 por ciento. Por lo tanto, para 40 países uno estaría bastante seguro del procedimiento de calificación. En contraste, con estos estándares tan altos para niveles de confiabilidad, para los 30 países restantes hay más incertidumbre, debido a que la probabilidad de que estén por encima de la media está en algún punto entre 10 por ciento y 90 por ciento. Si relajamos un tanto nuestros estándares de relevancia a 25 por ciento y 75 por ciento, respectivamente, encontramos que únicamente unos 20 países de 70, o 29 por ciento de los países potencialmente elegibles, están en esta zona de incertidumbre.²

Este ejemplo muestra que podemos utilizar este tipo de datos para identificar con bastante confianza grupos considerables de actores fuertes y débiles – y el número de países en los grupos de 'confianza' son mayores que en el pasado, debido a que el

² Realizamos estos cálculos relacionados con la MCA por primera vez a finales del 2002 poco después del anuncio inicial de los criterios de elegibilidad de la MCA. En ese entonces, utilizando la versión anterior de nuestro indicador de Control de la Corrupción 2000, encontramos que 23 de 61 países (o 38 por ciento de los países) estaban en esta zona intermedia. Esta proporción mucho mayor de países intermedios reflejaba el hecho de que la versión antigua de nuestro indicador de Control de la Corrupción 2000 se basaba en substancialmente menos fuentes de datos que las que ahora tenemos disponibles para el 2000 y 2004, y por lo tanto los márgenes de error en ese entonces eran mucho más altos.

nivel de precisión de nuestros indicadores, y por lo tanto los márgenes de error, han disminuido. Sin embargo el hecho que márgenes de error no desaparecen del todo significa que las distinciones más precisas entre países cerca del medio del grupo son más difíciles de hacer, dadas las dificultades inherentes de medir la gobernabilidad de forma precisa con cualquier tipo de datos.

¿Qué tan útiles son este tipo de datos subjetivos basados en percepciones?

Al igual que en nuestro trabajo anterior, seguimos confiando en mediciones de gobernabilidad basadas en percepciones o subjetivas para desarrollar nuestros indicadores compuestos. Mostramos que este tipo de datos, que son cuantitativos por naturaleza y cuya calidad ha mejorado considerablemente con los años, contienen información importante que a menudo no es capturada por indicadores objetivos, particularmente en economías emergentes. También hacemos énfasis en que las percepciones reportadas de las empresas, ciudadanos y expertos importan. Y mostramos en el papel que los reportes de las empresas sobre la dificultad de iniciar un nuevo negocio, o sobre la carga fiscal, no dependen únicamente de formalidades objetivas o 'de jure' tales como el marco legal relevante que gobierna el ingreso de empresas o el código fiscal formal. Más bien, las opiniones de las empresas sobre estos temas están también influenciadas de manera importante por el grado de corrupción en su país (de manera particular en países en desarrollo), sugiriendo que más allá y por encima de la formalidad de las reglas es crucial medir y tener en cuenta el ambiente institucional en el cual estas reglas se aplican y se hacen cumplir. Como un ejemplo de hasta que punto esta informalidad 'de facto' en la implementación de reglas y regulaciones importa, la Figura 1 más abajo muestra por ejemplo que la corrupción puede importar más que la formalidad de los requisitos de entrada (o tasas de impositivas) para determinar que tan difícil es iniciar un negocio (o su carga impositiva).

¿Existe un Dividendo de Desarrollo Económico de una mejor Gobernabilidad, o las mejoras de gobernabilidad son solo el resultado de ingresos más altos?

Ahora ya hay un consenso fuerte entre los académicos y los gestores de políticas en que la buena gobernabilidad ofrece la base fundamental para el desarrollo económico. La investigación económica se ha enfocado por mucho tiempo en los efectos de la calidad institucional sobre el crecimiento en el plazo muy largo, haciendo notar que hay un fuerte efecto causal de la calidad institucional en los ingresos per cápita en todo el mundo. La figura 2 muestra un conjunto representativo de estimados de este "dividendo del desarrollo" de la buena gobernabilidad. Estos estimados sugieren que una mejora realista de una desviación estándar en gobernabilidad aumentaría los ingresos en el largo plazo casi por triplicado.³

Tal mejora en gobernabilidad de una desviación estándar es factible y realista, ya que es sólo una fracción de la diferencia entre el mejor y peor actor, y por ejemplo a una mejora en las calificaciones actuales de Voz y Rendición de Cuentas entre el nivel de Myanmar al de Kazajstán, o del nivel de Kazajstán al de Georgia, o del nivel de Georgia al de Botswana. Para mejoras en el estado de derecho, una diferencia de una desviación estándar por ejemplo constituiría la mejora desde los niveles de Somalia a los de Laos, o de Laos a Líbano, o del de Líbano a Italia, o de Italia a Canadá, mientras

³ Los estimados vienen de Alcalá y Ciccone (2004), Acemoglu, Johnson y Robinson (2001), Kaufmann y Kraay (2002), y Rodrik, Subramanian y Trebbi (2004).

que para el Control de la Corrupción es la mejora desde los niveles de Guinea Ecuatorial a los de Cuba, Honduras o Uganda, o desde los de Uganda a los de Lituania o Mauricio a los de Portugal, o desde los de Portugal a los estándares estelares de Finlandia, Islandia o Nueva Zelanda.

Aún en periodos mucho más cortos de tiempo tales como en los últimos 10 años, los países con mejor gobernabilidad han crecido más rápido. Por supuesto, hay variaciones alrededor de estas relaciones, debido a que la gobernabilidad no es la *única* cosa que importa para el desarrollo – pero ciertamente es un factor muy importante que amerita la atención de los gestores de políticas.

¿Debería descartarse un débil desempeño en gobernabilidad en los países pobres a causa de los bajos niveles de ingreso? Desafíos para África y otros

En años recientes la comunidad internacional ha vuelto justamente su atención a los problemas de subdesarrollo en África. No solamente es África más pobre que otras regiones en el mundo en desarrollo, también está severamente rezagada detrás de otras regiones para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Si las tendencias pasadas continúan, muchos países en África tendrán que duplicar sus ingresos per cápita en la próxima década para alcanzar la meta de reducir la pobreza a la mitad para el 2005. Hay un amplio consenso en que una combinación de flujos substanciales de ayuda, junto con una reforma de políticas domésticas concertada, es necesaria para enfrentar este desafío.

En vista del fuerte efecto positivo de la gobernabilidad sobre el desarrollo, es entonces un asunto de considerable preocupación que el desempeño en gobernabilidad en el África Sub-Sahariana es en promedio bastante débil. Los países en África son pobres, y a menudo no muestran buena gobernabilidad. Por ejemplo, 38 de 46 países en la región son más pobres que el promedio mundial y también muestran pero Estado de Derecho (una dimensión de gobernabilidad) que el promedio mundial. Es destacable, sin embargo, que un número de países, tales como África del Sur, Mauricio, y Botswana, entre otros, muestran niveles de estado de derecho por encima del promedio mundial. Sin embargo la mayoría de los países en el continente no se destacan en desempeño en gobernabilidad, y tienen bajos ingresos, y por lo tanto algunos observadores han sugerido que los relativamente bajos niveles de desempeño en gobernabilidad de la región deben desestimarse debido al hecho que estos países tienen niveles de ingreso muy bajos – argumentando que la buena gobernabilidad cuesta dinero. Sin embargo, la investigación reciente ofrece poca evidencia que apoye la idea de que la mala gobernabilidad en África es atribuible en gran parte a su pobreza. Más bien, como se destaca anteriormente, la mayoría de la causalidad es en la dirección opuesta, de mejor gobernabilidad a mejores resultados de desarrollo.

¿Está mejorando la gobernabilidad en algunos países – y como sabemos que un cambio significativo ha ocurrido?

Los reformistas en muchos gobiernos así como la sociedad civil y los inversionistas cada vez más ven a la gobernabilidad como clave para el desarrollo y el clima de inversión, lo cual a su vez ha aumentado la necesidad para monitorear la calidad de la gobernabilidad en un país a lo largo del tiempo. Aún más, los donantes de ayuda también han llegado a la opinión de que los flujos de ayuda tienen un impacto

más fuerte en el desarrollo en países con buena calidad institucional. La Asociación Internacional de Desarrollo (la ventana de préstamo altamente concesional del Banco Mundial), así como la Cuenta para los Desafíos del Milenio del gobierno de los Estados Unidos, ambos, condicionan las transferencias de ayuda explícitamente los resultados de gobernabilidad, basándose en una variedad de indicadores diferentes.⁴

En vista de esto, es importante medir las tendencias a lo largo del tiempo, así como los niveles de gobernabilidad. Nuestros nuevos indicadores ahora abarcan un periodo de ocho años de 1996 a 2004, el cual es suficientemente largo para empezar a buscar tendencias significativas en gobernabilidad. Como hemos enfatizado en nuestro trabajo, la presencia de un error de medición en todos los tipos de indicadores de gobernabilidad, incluyendo los nuestros, hace del evaluar tendencias en gobernabilidad una tarea desafiante.

En este documento desarrollamos una metodología estadística formal, así como algunas simples reglas generales, para identificar los cambios en gobernabilidad que posiblemente son estadística y prácticamente significativos. Durante el periodo de ocho años cubierto por nuestros indicadores de gobernabilidad, encontramos que para aproximadamente el 10 por ciento de los países podemos estar bastante seguros (al nivel de significancia del 90%) que la gobernabilidad ha cambiado substancialmente, mientras que a un nivel de significancia del 75 por ciento aproximadamente el 20 por ciento de todos los cambios observados se destacan como significativos. De manera importante, mostramos que hay un alto grado de acuerdo entre nuestras muchas fuentes de datos sobre la dirección del cambio en gobernabilidad en estos países.

Esto nos recuerda que, mientras que en general la calidad institucional cambia sólo gradualmente, también hay países donde se pueden señalar mejoras o deterioros muy marcados durante un periodo de ocho años. Este hallazgo es de particular interés dada la percepción común de que, mientras que el deterioro en un país puede algunas veces suceder rápidamente, las mejoras siempre son extremadamente lentas y como mucho incrementales. Nuestros hallazgos desafían tal noción de cambio demasiado incremental.

Por ejemplo, desde 1996 ha habido una mejora significativa en Voz y Rendición de Cuentas en un número de países, tales como en Bosnia, Croacia, Serbia, Ghana, Indonesia, Sierra Leona, República Eslovaca y Perú, mientras que se ha dado un deterioro significativo en países tales como Costa de Marfil, Zimbabwe, República de Kirguiz, Nepal, Haití e Israel. Con estos indicadores agregados también es posible determinar que algunos países han experimentado cambios significativos en periodos de tiempo más breves, tales como el caso de la importante mejora en la variable de 'Voz' para Senegal, Turquía, Chile, México y Nigeria durante el periodo de 1998 a 2004, o su deterioro en Pakistán, Bielorrusia, Rusia y Venezuela; o el deterioro del Estado de Derecho durante ese periodo en Etiopía, Namibia, Ribera Occidental/Gaza y Argentina, o las mejoras en Efectividad Gubernamental en África del Sur, Letonia, Madagascar, Corea del Sur, Estonia y Bulgaria.

⁴ IDA se basa mucho en la Evaluación Institucional y de Políticas por País del Banco Mundial, uno de los ingredientes en nuestros indicadores de gobernabilidad agregados. El componente de gobernabilidad del criterio de elegibilidad de MCA se basa mucho en nuestros indicadores agregados.

Mientras que la evidencia de algunos países sugiere que pueden darse mejoras en un plazo de tiempo relativamente corto, el hecho es que también se han dado deterioros., mientras que muchos países no han experimentado muchos cambios del todo. Como resultado general, es por lo tanto preocupante que hay poca evidencia de mejoras sistemáticas en promedios para gobernabilidad en muchas regiones, incluyendo África. Como ejemplo, el Cuadro 1 resume la evidencia con base en nuestros nuevos indicadores de gobernabilidad para tendencias en tres dimensiones de gobernabilidad de 1996 a 2004 en el continente. En general, hallamos que aproximadamente tantos países en África muestran descensos en gobernabilidad como muestran mejoras. Y enfocándose sólo en aquellos cambios que son lo suficientemente grandes como para sugerir que hay tendencias significativas en la calidad institucional, también vemos en el Cuadro 1 un número similar de países mejorando así como deteriorándose significativamente. Este patrón no es exclusivo de África, por ejemplo en el caso de la región latinoamericana, se ha dado un número similar de mejoras y deterioros.

También hemos tratado la pregunta de si la gobernabilidad ha estado mejorando en todo el mundo en promedio. Esto importa porque nuestros indicadores agregados miden únicamente el desempeño relativo del país en cada año. Por lo tanto se necesita considerar la posibilidad de que la falta de una mejora relativa en gobernabilidad medida en un país o región pueda reflejar el hecho de que el mundo en general podría realmente estar mejorando en términos absolutos. Para tratar con este asunto analizamos las fuentes individuales que son aportes para nuestros indicadores agregados, y encontramos que de hecho no hay evidencia de que la gobernabilidad mejore desde 1996 (o ningún periodo después). De la revisión de estos indicadores es aleccionador observar que en promedio la calidad de la gobernabilidad en todo el mundo ha permanecido estancada, aunque – como se menciona anteriormente – un número de países han mejorado significativamente. En consecuencia, no hay una diferencia significativa entre evaluar cambios relativos o absolutos en los niveles de gobernabilidad desde mediados de los noventas.

Implicaciones

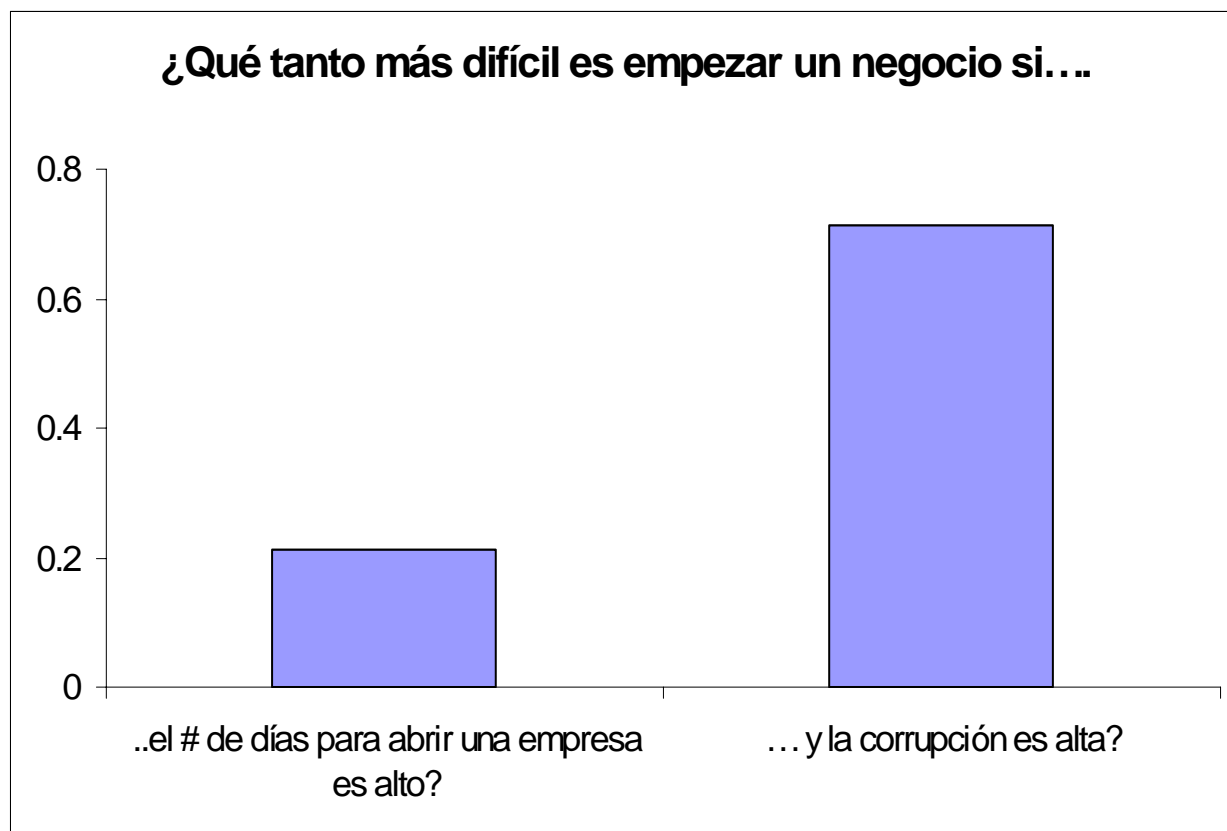
Primero, hay implicaciones para los esfuerzos para medir gobernabilidad. Argumentamos que la gobernabilidad *puede* ser medida, utilizando una variedad de tipos de datos, tanto la información subjetiva en la cual nosotros nos basamos – la cual provee información substancial y relevante – así como indicadores de gobernabilidad más objetivos para aquellos aspectos de gobernabilidad cuando puedan estar disponibles. Aún cuando hay indicadores objetivos o ‘de jure’ disponibles, no deben ser utilizados aisladamente de otros indicadores. Aún más, es esencial que cualquier recolección de datos, y construcción e interpretación de indicadores de gobernabilidad y clima de inversión, deban considerar los márgenes de error y reconocer, como lo hacemos nosotros, que las diferencias en gobernabilidad entre países, y en el tiempo, no pueden ser medidas con precisión absoluta. La ventaja de los indicadores agregados es que son más precisos que cualquier indicador individual. Sin embargo, aún en nuestros indicadores agregados de gobernabilidad los márgenes de error no son insignificantes. Una ventaja adicional de nuestros indicadores agregados es que vienen con márgenes de error explícitos, a diferencia de la mayoría de otros esfuerzos para medir gobernabilidad donde estos se dejan implícitos. Esto es particularmente relevante

al momento de clasificar países por sus calificaciones de gobernabilidad para propósitos de políticas.

Segundo, es importante mantener nuestros indicadores agregados de gobernabilidad en perspectiva cuando se ofrece asesoría detallada de políticas. Aunque durante los últimos 8 años estos indicadores han sido útiles para proveer una instantánea general de los países del mundo en varios componentes amplios de gobernabilidad, aún son instrumentos más bien deficientes para la asesoría en políticas a nivel del país, como lo son muchos otros indicadores de gobernabilidad y clima de inversión comparativos para múltiples países. Por lo tanto, necesitan ser complementados con diagnósticos profundos de gobernabilidad por país, basados en micro-encuestas de hogares, empresas, y funcionarios públicos dentro del país.

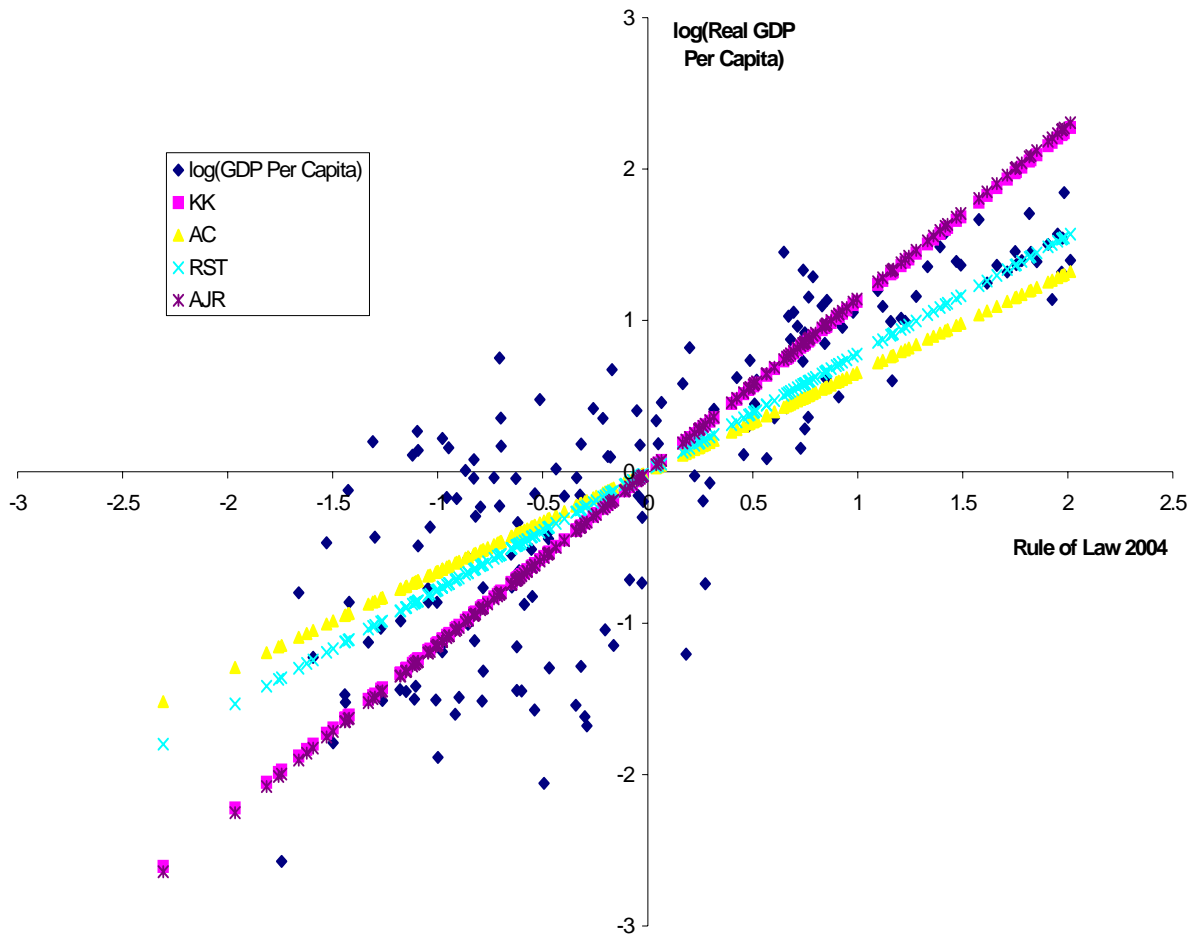
Efectivamente, dada la falta de progreso en gobernabilidad en todo el mundo en promedio en tiempos recientes (a pesar de las mejoras en algunos países), unido a la importancia de la buena gobernabilidad para el desarrollo, se puede montar un caso para redoblar los esfuerzos de la comunidad internacional para ayudar a mejorar la gobernabilidad en la próxima etapa. En parte, esto puede involucrar el desafiar a las convenciones, dado que algunas de las intervenciones que se han intentado no han sido exitosas. En particular, puede estar justificado el cuestionar la efectividad de algunos enfoques tradicionales legales y de manejo del sector público para mejorar la gobernabilidad, y por lo tanto atravesar en cambio a una comprensión más profunda de los factores políticos (incluyendo 'captura del estado') y un énfasis en reformas institucionales de 'segunda generación' que apoyen mecanismos de voz mejorados y reformas de transparencia en las esferas política, económica y financiera. Ejemplos incluyen mecanismos de transparencia de ingresos de recursos naturales, declaración de activos de los políticos, registros de votos de los parlamentarios, contribuciones a campañas políticas, y cuentas fiscales. Esto contrastaría con los a menudo anquilosados esfuerzos para luchar contra la corrupción y mejorar la gobernabilidad a través de, por ejemplo, crear otra comisión anticorrupción, adoptar todavía otra ley o decreto anticorrupción, o iniciar otra 'campaña'.

Figura 1: Las reglas del juego formales importan, pero aun mas la informalidad, como ser la corrupción.



Fuente: Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2005). El eje vertical mide el efecto estimado sobre las respuestas de las empresas a una pregunta de encuesta sobre la dificultad de iniciar un negocio (Encuesta de Competitividad Global 2004) que corresponde al moverse del percentil 50 al 75 (primera barra) de un indicador de jure – que captura el número de días requeridos para iniciar un negocio - y el efecto total de moverse también la corrupción generalizada del percentil 50 al 75 (segunda barra).

Figura 2: El dividendo de desarrollo de la buena gobernabilidad – Varios estudios



Nota: EL PNB per cápita ha sido estandarizado para tener una media de cero y una desviación estándar de uno. Las cuatro líneas ajustadas corresponden a cuatro diferentes conjuntos de estimados del impacto causal de la gobernabilidad sobre los ingresos en el largo plazo: AJR – Acemoglu, Johnson y Robinson (2000), KK – Kaufmann y Kraay (2002), AC – Alcala y Ciccone (2004), RR – Rodrik y Rigobon (2004). Cada escenario basado en los datos *Estado de Derecho* del 2004.

Cuadro 1: Cambios en Gobernabilidad en África, 1996-2004

	<u>Número de Países</u>	<u>Nombres de Países</u>
<i>Voz y Rendición de Cuentas</i>		
Mejóro significativamente	5	Ghana, Gambia, Nigeria, Sierra Leona, Tanzania
Mejóro	16	
Empeoró	22	
Empeoró significativamente	4	República Centro Africana, Costa de Marfil, Eritrea, Zimbabwe
<i>Efectividad Gubernamental</i>		
Mejóro significativamente	4	Botswana, África del Sur, Tanzania, Congo D.R.
Mejóro	16	
Empeoró	21	
Empeoró significativamente	6	República Centro Africana, Costa de Marfil, Comoros, Sierra Leona, Chad, Zimbabwe
<i>Control de la Corrupción</i>		
Mejóro significativamente	3	Gabón, Tanzania, Congo D.R.
Mejóro	13	
Empeoró	12	
Empeoró significativamente	5	Costa de Marfil, Guinea, Gambia, Namibia, Zimbabwe

Fuente: Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2005) – <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata/>