

GOVERNANCE MATTERS 2008

INDICADORES MUNDIALES DE BUEN GOBIERNO 1996-2007

Las autoridades responsables de las políticas, los grupos de la sociedad civil, los donantes y los académicos de todo el mundo están cada vez más de acuerdo en que el buen gobierno es importante para el desarrollo. Este creciente consenso tiene origen en la proliferación de mediciones empíricas de la calidad de las institucionales, el buen gobierno y el clima para las inversiones, además de las investigaciones conexas que demuestran el fuerte impacto del buen gobierno en el desarrollo. Durante más de una década, los *Indicadores mundiales de buen gobierno* han sido fundamentales para permitir esa investigación, promover el debate y la discusión, y sensibilizar al público sobre este tema dentro y fuera de la comunidad del desarrollo. Ésta es la séptima edición de la serie de documentos de investigación “Governance Matters”.

En los *Indicadores mundiales de buen gobierno* se analizan seis dimensiones de la gestión de gobierno de más de 200 países y territorios entre 1996 y 2007. Allí se organizan y resumen datos que reflejan la opinión de miles de partes interesadas de todo el mundo, entre las que se cuentan los entrevistados de las encuestas de hogares y empresas, expertos de organizaciones no gubernamentales, organismos del sector público y proveedores de información sobre empresas comerciales. La última actualización de los *Indicadores* se basa en 35 fuentes de datos correspondientes a 32 organizaciones de todo el mundo (véase el recuadro del reverso).

Las seis mediciones agregadas y los datos de referencia correspondientes están disponibles en www.govindicators.org. Esto convierte a los *Indicadores* en una de las mayores compilaciones de datos sobre buen gobierno de múltiples países dada a conocer públicamente.

Los *Indicadores* son una herramienta valiosa para determinar las diferencias entre países y las variaciones del desempeño de cada país a lo largo del tiempo respecto de dimensiones claves del buen gobierno. No obstante, a menudo no es suficiente considerar simplemente las diferencias en las calificaciones relativas al buen gobierno, ya que algunas pueden ser demasiado pequeñas para ser significativas. Para que estas comparaciones sean más informativas, y evitar una falsa sensación de precisión acerca de las pequeñas diferencias entre países, en los *Indicadores* se establece un margen de error para cada calificación de los países. Estos márgenes indican el *rango* probable de las calificaciones para cada país. Si bien este tipo de imprecisión está presente en todo intento de medir el buen gobierno, rara vez se lo reconoce explícitamente como en los *Indicadores*. Gracias a las mejoras que se han ido incorporando en los *Indicadores*, dichos márgenes de error se han reducido y, si bien no han dejado de ser insignificantes, son considerablemente inferiores al grado de imprecisión de cualquier indicador individual de buen gobierno.

Las seis dimensiones fundamentales del buen gobierno

Los autores de *Indicadores mundiales de buen gobierno* definen “buen gobierno” como el conjunto de tradiciones e instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país. Este concepto incluye el proceso por el cual se elige, supervisa y reemplaza a las autoridades; la capacidad del gobierno de formular y aplicar adecuadamente políticas acertadas, y el respeto que los ciudadanos y el Estado muestran por las instituciones que rigen las interacciones económicas y sociales que se establecen entre ellos. Los *Indicadores* sirven para medir seis dimensiones amplias del buen gobierno en las que se condensan los elementos fundamentales de esta definición:

- 1. Voz y rendición de cuentas:** la medida en que los ciudadanos de un país pueden participar en la selección de su gobierno, así como la libertad de expresión, la libertad de asociación y una prensa libre.
- 2. Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo:** la probabilidad de que el gobierno sea desestabilizado por medios inconstitucionales o violentos, incluidos actos de terrorismo.
- 3. Eficacia del gobierno:** la calidad de los servicios públicos, la capacidad de la administración pública y su independencia de las presiones políticas, y la calidad de la formulación de políticas.
- 4. Calidad normativa:** la capacidad del gobierno para establecer políticas y reglamentaciones adecuadas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.
- 5. Imperio de la ley:** el grado de confianza de los agentes en las reglas de la sociedad y su nivel de acatamiento—incluidos la calidad del cumplimiento de los contratos y los derechos de propiedad, la policía y los tribunales—, así como la probabilidad de que se cometan delitos y actos de violencia.
- 6. Control de la corrupción:** la medida en que se ejerce el poder público en beneficio privado, incluidas las formas de corrupción en pequeña y gran escala, y el control del Estado por minorías selectas e intereses privados.

Muchos responsables de las políticas y grupos de la sociedad civil utilizan los *Indicadores* para supervisar el desempeño y promover reformas de la gestión pública. También los usan los donantes que reconocen que la calidad de la gestión de gobierno es un factor determinante del éxito de los programas de desarrollo. Los académicos, a su vez, aplican los *Indicadores* en sus investigaciones empíricas sobre las causas y consecuencias del buen gobierno.

Los *Indicadores* demuestran que, de hecho, el buen gobierno puede medirse sistemáticamente entre países. Y este planteamiento basado en la evidencia disponible permite extraer importantes conclusiones.

- El buen gobierno no es exclusividad de los países ricos. De hecho, más de una docena de países en desarrollo y economías emergentes —incluidos Eslovenia, Chile, Botswana, Estonia, Uruguay, República Checa, Hungría, Letonia, Lituania, Mauricio y Costa Rica— han obtenido mejores calificaciones que países industrializados como Italia o Grecia.
- Pueden ocurrir —y efectivamente ocurren— mejoras significativas en materia de buen gobierno incluso en plazos relativamente cortos (una década). Aproximadamente un tercio de los países contemplados en los *Indicadores* muestran una variación significativa en al menos uno de los seis indicadores agregados entre 1998 y 2007, dividida prácticamente en partes iguales entre mejoras y descensos.
- Es desacertada la noción de “afropesimismo” respecto del buen gobierno, puesto que muchos países de África lograron avances notables en esta esfera durante el decenio pasado. Algunos ejemplos son Ghana, Liberia, Rwanda, Angola, Etiopía y la República Democrática del Congo, aunque en muchos casos han evolucionado desde un punto de partida muy bajo.

Ya lo dijo Lord Kelvin con su famosa frase: “Lo que no se puede medir no se puede mejorar”. Por ser una herramienta para medir el buen gobierno y observar la variación de su calidad, los *Indicadores* han contribuido a modificar el marco de diseño, aplicación y evaluación de las reformas de la gestión de gobierno.

“Hasta mediados del decenio de 1990, me parecía que el buen gobierno no podía medirse. Los Indicadores mundiales de buen gobierno me han demostrado que estaba equivocado” afirma **Shlomo Yitzhaki**, director de la Oficina Central de Estadística de Israel y profesor de Economía en la Hebrew University. *“Constituyen la manera más avanzada de elaborar indicadores periódicos de buen gobierno que pueden servir a los analistas de políticas y las autoridades decisorias como instrumento de vital importancia para realizar comparaciones con otros países. Son los únicos que dan a conocer públicamente los datos agregados y desagregados así como los márgenes de error estimados para cada país, y establecen claramente una norma respecto de la transparencia de los datos”*.

Los *Indicadores mundiales de buen gobierno* son un proyecto de investigación llevado a cabo por Daniel Kaufmann y Massimo Mastruzzi, del Instituto del Banco Mundial, y Aart Kraay, del Grupo de investigaciones sobre el desarrollo del Banco Mundial. Los *Indicadores mundiales de buen gobierno* no reflejan las opiniones oficiales del Banco Mundial, los miembros de su Directorio Ejecutivo o los países que ellos representan. El Banco Mundial tampoco utiliza los *Indicadores mundiales de buen gobierno* para asignar recursos.

Fuentes de datos de los *Indicadores mundiales de buen gobierno*

Encuestas de hogares y empresas: Afrobarómetro; Barómetro de las Américas; encuesta sobre condiciones para la inversión y el rendimiento de las empresas; Gallup World Poll (sondeo internacional de Gallup); Global Competitiveness Report (informe sobre la competitividad mundial); Barómetro global de la corrupción; Latinobarómetro; Political Economic Risk Consultancy; World Competitiveness Yearbook (ranking mundial de competitividad).

Proveedores de información sobre empresas comerciales: Business Environment Risk Intelligence; The Economist Intelligence Unit; Global Insight; iJET Country Security Ratings (índice de seguridad de los países); Merchant International Group; Political Risk Services.

Organizaciones no gubernamentales: Índice de transformación de Bertelsmann; Freedom House; Global E-Governance Index (índice mundial de buen gobierno electrónico); Global Integrity Index (índice de integridad global); Fundación Heritage; International Research and Exchanges Board; Reporteros sin Fronteras; Open Budget Index (índice de presupuesto abierto).

Organizaciones del sector público: Evaluaciones de las políticas e instituciones nacionales del Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Mundial; base de datos sobre derechos humanos Cingranelli-Richards; informe de transición (“Transition Report”) del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo; base de datos de perfiles institucionales del Ministerio de Finanzas de Francia; evaluaciones del desempeño del sector rural del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola; perspectivas económicas de África (“African Economic Outlook”) del Centro de Desarrollo de la OCDE; informe del Departamento de Estado de los Estados Unidos sobre el tráfico de personas (“Trafficking in Persons Report”).