

La medición de la gobernabilidad

Subdirección General de Análisis, Estrategia y Evaluación*

1. Introducción

Desde hace una decena de años, existe, por parte de diversos agentes, una creciente demanda y oferta de indicadores sobre la calidad de la gobernabilidad en sus diferentes dimensiones. Ello puede deberse al consenso existente en torno a la enorme influencia del desarrollo institucional en el crecimiento a largo plazo.

Entre esos agentes que demandan este tipo de estadísticas se hallan los acreedores públicos o privados de deuda, que buscan conocer la probabilidad de impago, muy ligada a la estabilidad del país y a su calidad institucional. Con tal fin pueden recurrir a agencias de *rating* u otro tipo de instituciones para que les faciliten datos en este área. No obstante, la oferta de indicadores e informes ha sido liderada por el Banco Mundial (en trabajos como *Governance matters 2006*). La aproximación a un fenómeno tan complejo lleva a este organismo multilateral (fundamentalmente a través de los autores Daniel Kaufman y Aart Kray) a considerar seis factores:

- *Voz y rendición de cuentas*: capacidad y participación de los ciudadanos para elegir a sus gobernantes, aparte del respeto a derechos y libertades fundamentales.

- *Estabilidad política y ausencia de violencia*: probabilidad baja de desestabilización de los poderes públicos mediante el ejercicio de acciones ilegales o violentas como el terrorismo.

- *Estado de derecho*: respeto y confianza hacia instituciones como los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado o las autoridades judiciales, así como un elevado grado de cumplimiento de los contratos y una baja presencia de delitos y violencia.

- *Efectividad en la acción de gobierno*: calidad de los servicios públicos y credibilidad de las políticas gubernamentales, con especial referencia a su independencia del ciclo político.

- *Calidad de la regulación*: autoridad del gobierno para formular políticas sólidas y regulaciones que permitan el desarrollo del sector privado.

- *Control de la corrupción*: capacidad de evitar el uso de los poderes públicos para la obtención de beneficios privados y habilidad para escapar de la captura del regulador.

La medición de todos estos aspectos es tremendamente compleja, sobre todo teniendo en cuenta la escasez de variables objetivas. Por ello el Banco Mundial recurre a una multitud de datos y encuestas procedentes de fuentes contrastadas y calcula cada indicador como una media ponderada de los atributos utilizados. Al desconocer la influencia de cada una de las variables, la ponderación viene dada por la fiabilidad de cada fuente.

En nuestro trabajo comenzaremos analizando los tres primeros ámbitos, que representan el componente más institucional del buen gobierno. En segundo lugar, examinaremos los tres últimos campos, con un sustrato económico más visible. Todo ello se aplicará a ciertos países cuyo potencial



EN PORTADA

* Este artículo ha sido elaborado por Pedro Hinojo González, Técnico Comercial y Economista del Estado.

de crecimiento se ve afectado por estos datos y que presentan un cierto atractivo para la exportación o la inversión españolas. El marco temporal de referencia será el comprendido entre 1996 y 2006, período en el que el Banco Mundial ha destinado gran cantidad de recursos a este tipo de investigaciones. De hecho, las actualizaciones de las estadísticas, que se producían cada dos años, han pasado a tener un carácter anual desde 2002.

2. Buen gobierno

Sintetizaremos todas las ideas referentes al buen gobierno en los tres indicadores ya citados. La voz y rendición de cuentas (VR) incluye variables como la transparencia y la justicia del proceso electoral, el respeto a los derechos humanos y a la diversidad, la no discriminación por razones étnicas, religiosas o políticas, las libertades básicas de expresión, reunión y asociación y la independencia de los medios de comunicación.

Mientras, la estabilidad política y ausencia de violencia (EP) considera como un activo una baja probabilidad de eventos como atentados terroristas, golpes de

Estado, revueltas y movimientos de insurgencia, tensiones étnicas o guerras civiles.

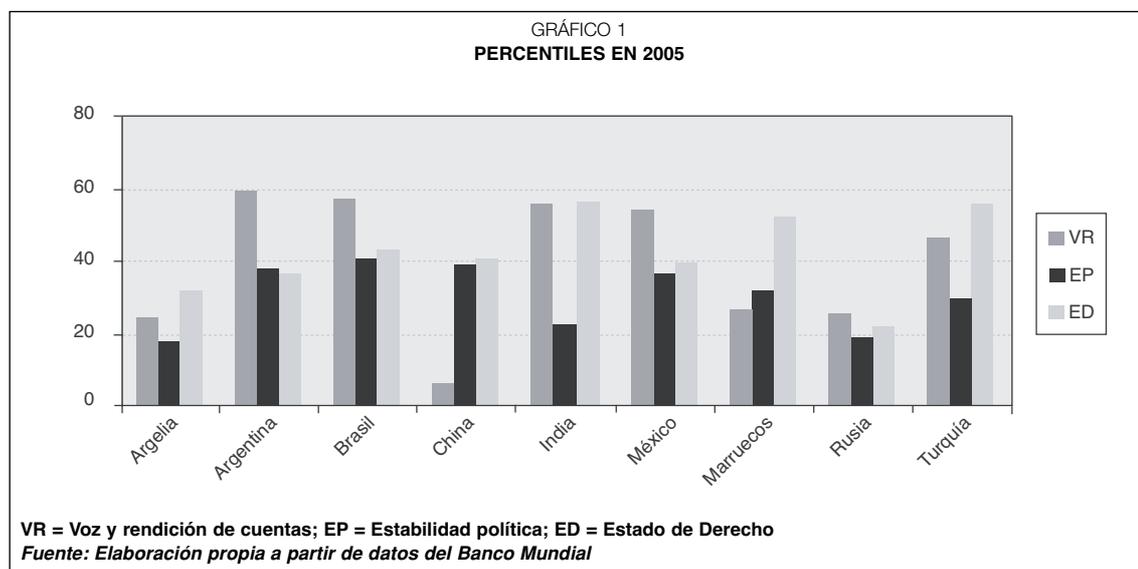
Por último, el indicador de Estado de Derecho (ED) pondera la independencia del poder judicial y su eficacia y transparencia, la calidad de los cuerpos de policía, la fuerza de los contratos establecidos entre las partes, el respeto de los derechos de propiedad, etc.

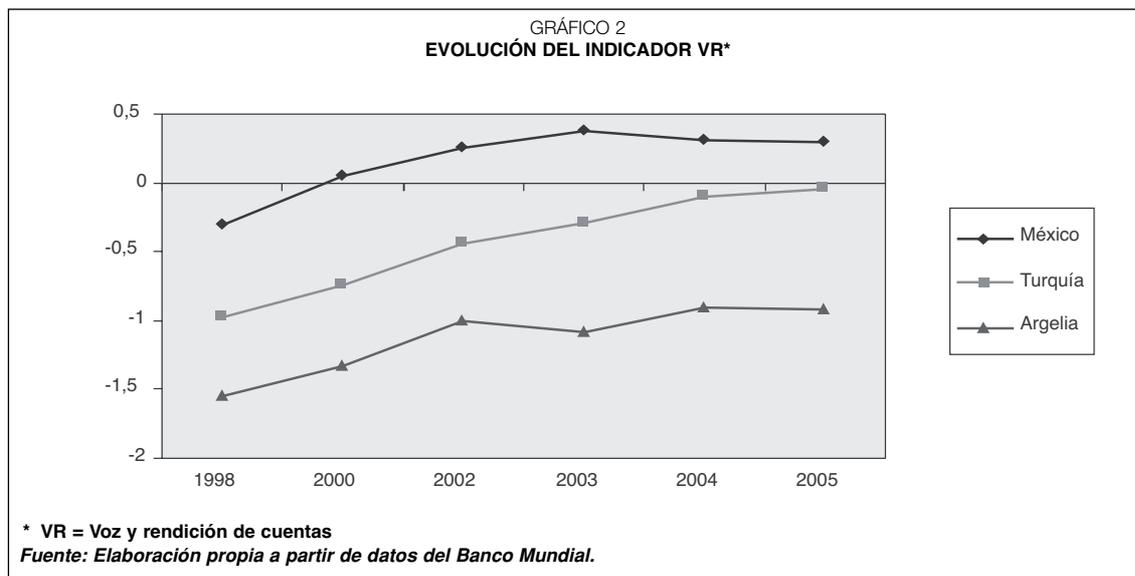
En el Gráfico 1 representamos la situación de los Estados en función del percentil que ocupan dentro de la clasificación mundial en cada ámbito. De esta manera, podemos ubicarlos en su posición relativa y efectuar comparaciones, dado que los países más avanzados estarán próximos al percentil 100.

Así, podemos observar que los países con mejor comportamiento en el indicador de voz y rendición de cuentas (VR) son Argentina, Brasil, India, México y Turquía. Se trata de democracias relativamente sólidas, si bien quedan aspectos mejorables como la libertad de prensa o la transparencia en la acción de gobierno. La diferencia con el resto de gobiernos es acusada, dado que en éstos últimos la participación de los ciudadanos en la elección de sus dirigentes es escasa o nu-



EN PORTADA





la y existen problemas de derechos humanos y libertades fundamentales o de falta de respeto a la diversidad. Llama poderosamente la atención la posición de China en este campo, dentro del 10 por 100 de naciones con peor puntuación.

En segundo lugar, los datos de estabilidad política y ausencia de violencia y terrorismo (EP) no muestran resultados tan extremos en los países que comparamos. No obstante, existen particulares problemas para Rusia y Argelia, por la amenaza terrorista, y para India, por sus disputas fronterizas con Pakistán y los enfrentamientos étnicos dentro de su territorio, fruto de ciertas tensiones étnicas pero también de las disparidades en la distribución de la renta.

Finalmente, el comportamiento del Estado de Derecho en nuestros países de referencia es más satisfactorio, si bien la posición de Rusia y Argelia es menos ventajosa. En estos dos casos, el Banco Mundial recomienda reformas encaminadas a incrementar la eficacia y la transparencia de la justicia y el refuerzo del estatuto de la propiedad privada

Aparte de ver la situación estática de los países en 2005, resulta tanto o más interesante examinar la evolución de los pa-

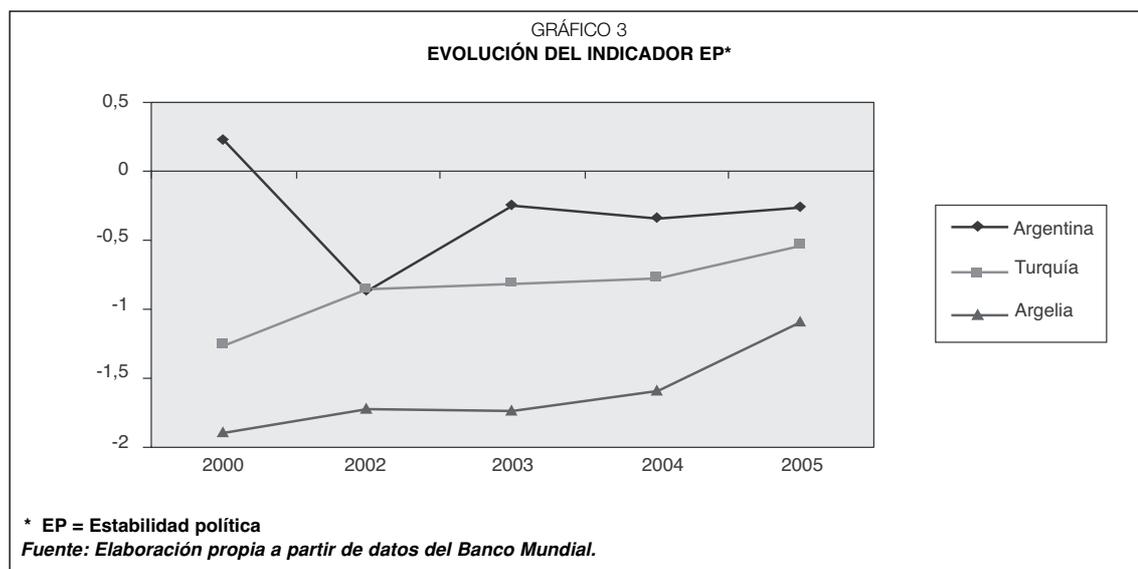
íses en una serie temporal. En este caso tomamos el valor del estimador en lugar del percentil que ocupa cada país. Ello se debe a que si observáramos una mejora (o un deterioro) del percentil de un país no podríamos distinguir si se trata de un aumento (o una disminución) del valor de su indicador o si dicha mejora (o dicho deterioro) en el percentil está asociada al peor (o mejor) comportamiento de los demás países.

En el Gráfico 2 observamos a los tres países con una mayor ganancia en el capítulo de voz y rendición de cuentas (VR). Si tenemos en cuenta que el valor del estimador está entre -2,5 y +2,5, resulta especialmente llamativo el caso de Argelia, dado que su baja puntuación le situaba en el 10 por 100 de países con peores resultados en este ámbito en 1998. Los avances de Turquía y México también son destacables, pues este último gobierno se sitúa en parámetros positivos (quizá por la mayor transparencia en las políticas públicas) y el primero se acerca a ellos (probablemente por la mayor cohesión social y la mayor integración de ciertas minorías).

En lo que se refiere a la estabilidad política (EP), el indicador de Argentina presenta una evolución muy ligada a la crisis



EN PORTADA



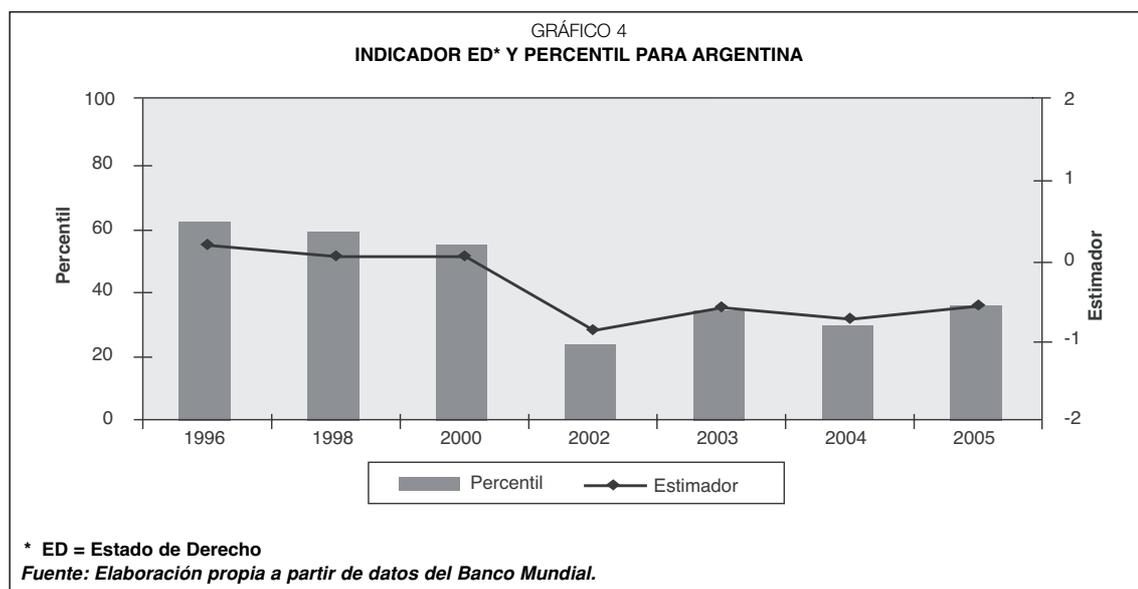
de este país, donde se apreció un alza de las tensiones internas. El estimador ya ha iniciado una recuperación pero aún no ha alcanzado sus niveles del año 2000 debido, posiblemente, a las mayores desigualdades sociales. La tendencia de Turquía y Argelia es positiva, destacando de nuevo la peor posición de partida de ésta última. Otro país que ostenta una mejoría en este indicador es México, si bien no se ha representado en el Gráfico 3 porque su avance empieza mucho antes del periodo considerado, concretamente en los años 1994 y 1995, tras superar una serie de

conflictos internos y su particular crisis financiera.

Por último, en el indicador que mide la calidad del Estado de Derecho (ED) es preciso efectuar una nueva mención a Argentina. Para ello, utilizamos el Gráfico 4 que, por un lado, representa en columnas el percentil (medido en el eje izquierdo) que ocupa Argentina y, por otra parte, representa en la línea de rombos el valor concreto del estimador (medido en el eje derecho). Así, vemos cómo al empeorar el indicador lo hace también (como era presumible) el percentil que permite compa-



EN PORTADA



rarla con el resto de economías mundiales. Esto está de nuevo ligado a la crisis que sufrió este país, ya que se produjeron deficiencias en la independencia de los procesos judiciales, se deshicieron compromisos entre el gobierno y las empresas, etcétera.

En conclusión, estos indicadores que permiten el buen gobierno de una nación tienen un impacto claro en el crecimiento a largo plazo de las economías, por lo que su buena marcha supondrá, por ejemplo, una mayor atracción de Inversión Directa Extranjera (IDE) para países como México o Turquía. No obstante, nuestro estudio debe complementarse con otros indicadores de la calidad institucional con una dimensión más económica.

3. Eficiencia económica

La efectividad con la que los poderes públicos asignen los recursos de los que disponen y su habilidad para permitir y promover el desarrollo del sector privado resultarán claves para una economía. Ello trata de ser captado por los indicadores de efectividad en la acción de gobierno (EG), calidad de la regulación (CR) y control de la corrupción (CC).

El primero de estos estimadores considera aspectos como la eficiencia de la burocracia y de los empleados públicos, con especial referencia a su independencia del ciclo político y a su capacidad para seguir funcionando durante los cambios de gobierno. Además, se observa la calidad de los servicios públicos y administrativos, la composición del gasto público, la descentralización y la planificación de las políticas con una perspectiva de largo plazo.

El segundo, contempla las posibles trabas de una excesiva carga legislativa al crecimiento. Se centra, por lo tanto, en regulaciones que afectan a operaciones de

importación y exportación, en el grado de libertad en los mercados financieros y de capitales (con especial referencia a su apertura al exterior), en los controles de precios y en las distorsiones introducidas en el sistema fiscal o en el mercado de trabajo.

El último, tiene en cuenta la confianza en la honestidad de los políticos, la transparencia de las políticas públicas, el nepotismo, etc. Como medidas cuantitativas en este campo podemos citar el porcentaje de pagos extraoficiales necesarios para la obtención de ciertos beneficios como la adjudicación de contratos públicos o la concesión de licencias de importación.

A continuación, representamos en el Gráfico 5 la situación en percentil de nuestros países dentro de la economía mundial. La primera impresión que obtenemos es el mejor comportamiento de estos gobiernos respecto a las medidas estudiadas en el apartado anterior, ya que, en líneas generales, ocupan un percentil más elevado. Todo ello da una idea de un atractivo mayor en términos económicos que en el componente institucional. Los países que presentan un mayor equilibrio en estos aspectos son Turquía, Brasil, México, India y Marruecos.

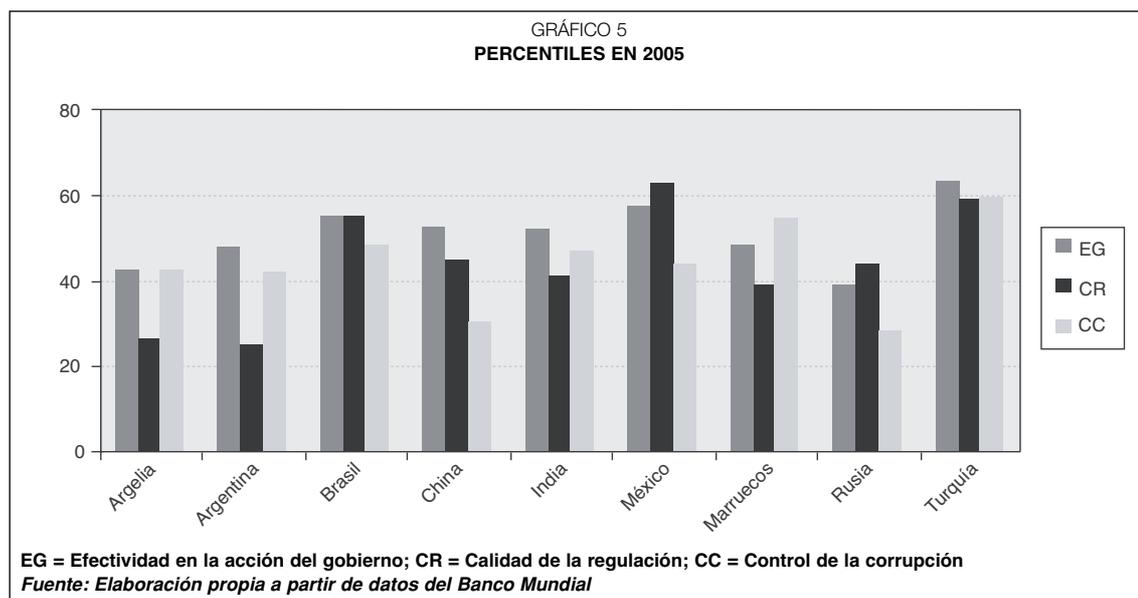
En el capítulo de la efectividad en la acción de gobierno (EG) las cifras son bastante parejas, si bien la peor parte se la lleva Rusia, probablemente por sus problemas para desarrollar una red de servicios públicos en un territorio poco vertebrado y por las dificultades para modificar la estructura del gasto público.

En lo concerniente a la calidad de la regulación (CR), las estadísticas son más extremas. Lógicamente, los países más integrados en el proceso de mundialización (como México, Turquía o Brasil) presentan un mejor comportamiento a tenor de su mayor grado de apertura.

Finalmente, los datos de control de la



EN PORTADA



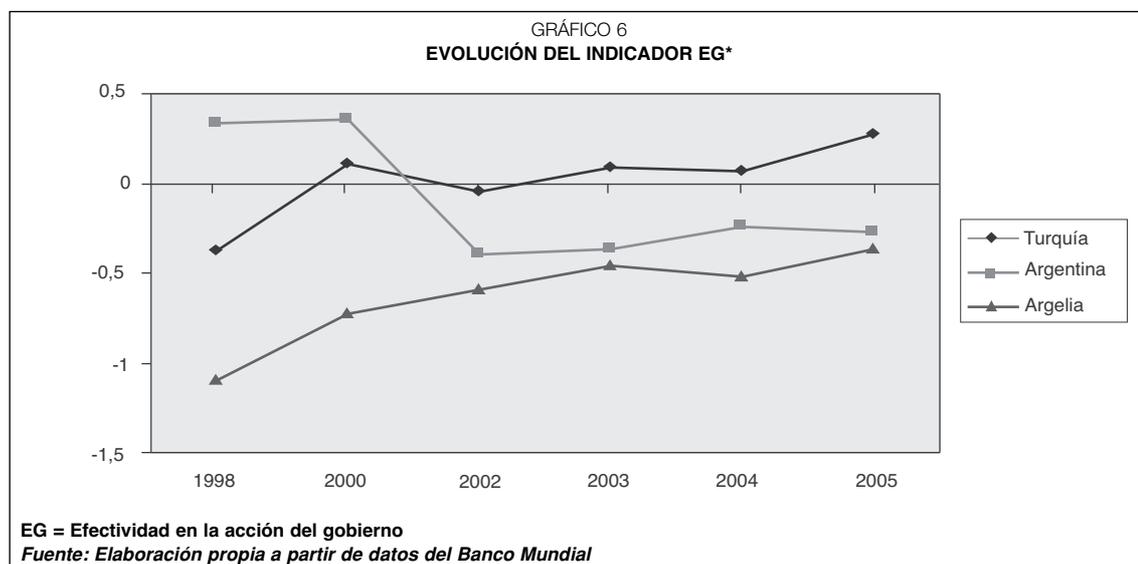
corrupción son más heterogéneos, si bien es apreciable la peor situación relativa de Rusia y China. El primer país debe, según un informe del Banco Mundial, limitar las relaciones preferenciales con ciertas empresas y las prácticas informales. El caso chino será explicado más adelante

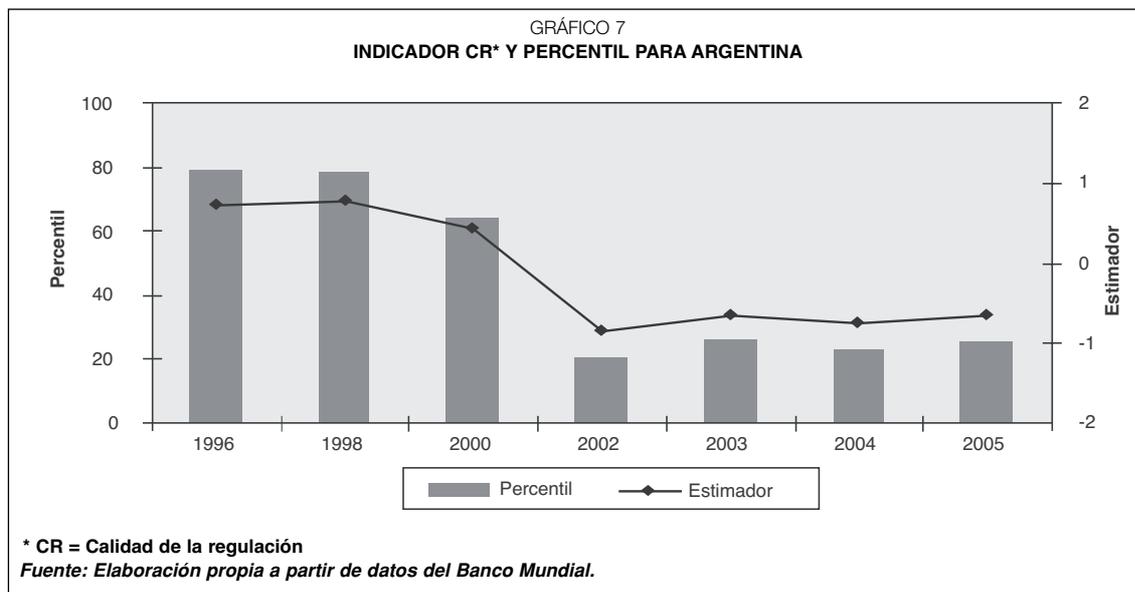
En todo caso, vamos a considerar, tal y como hicimos en el apartado anterior, la evolución reciente de los países mencionados y no sólo su estado actual. El Gráfico 6 nos permite ver la evolución de tres países en lo que se refiere a eficiencia gubernamental (EG).

De esta manera, podemos constatar la tendencia positiva para Argelia y Turquía. En el caso de ésta última, destaca el ambicioso programa de privatizaciones que está llevando a cabo entre 2005 y 2009, recibiendo el asesoramiento del Banco Mundial y otras agencias. Este proyecto está destinado a redimensionar el sector público, con un cambio de prioridades hacia campos donde es más efectivo y con efectos positivos sobre las cuentas presupuestarias y la productividad. Por otra parte, también observamos en el gráfico los problemas derivados de la crisis ar-



EN PORTADA





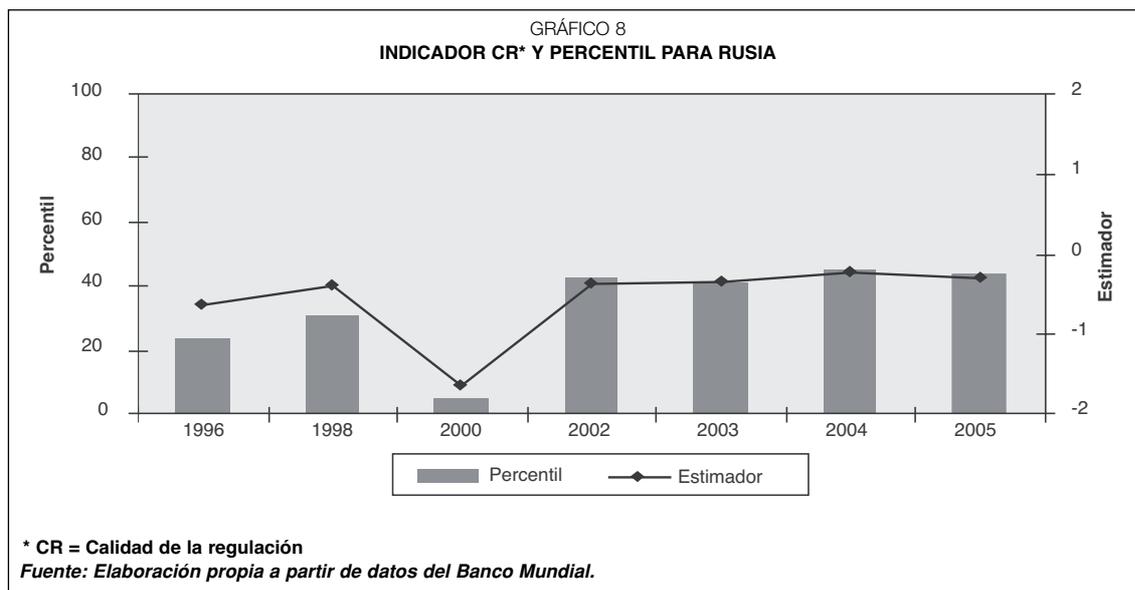
gentina, que provocaron un súbito deterioro en la prestación de servicios públicos y administrativos.

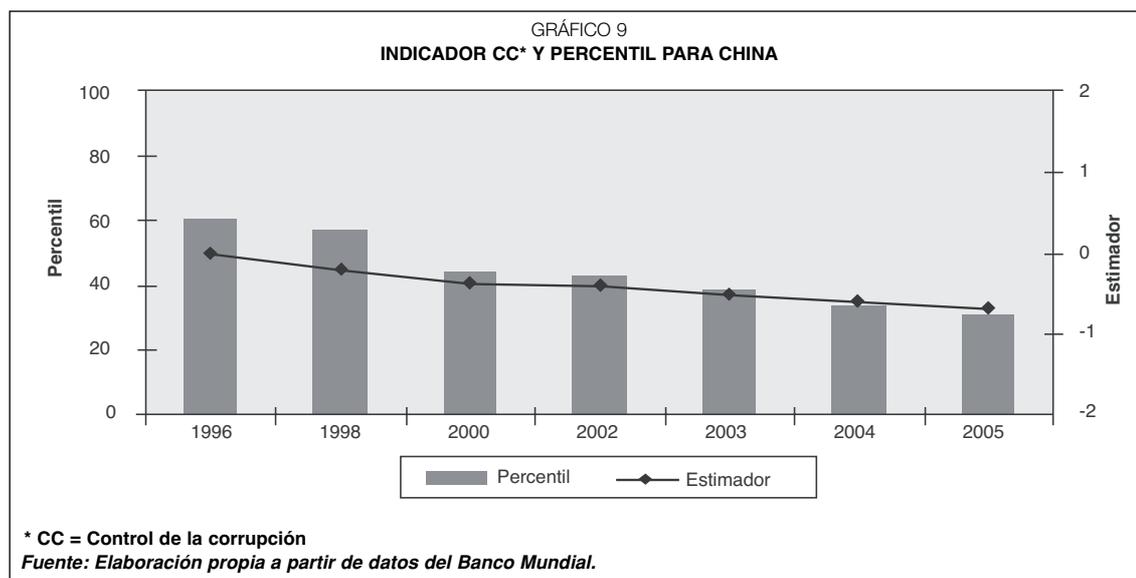
La calidad de la regulación (CR) tiene dos ejemplos muy significativos para los casos de Argentina y Rusia (representados en los Gráficos 7 y 8). Vamos a emplear de nuevo los diagramas que utilizamos en el segundo apartado y que nos permiten observar al mismo tiempo el percentil que ocupa un país dentro de la economía mundial y el valor puntual del indicador.

En el caso argentino, su posición al principio de la serie está cerca del percentil 80, esto es, a punto de entrar en el 20 por 100 de países con una regulación más eficiente. De hecho, en la década de los noventa el Fondo Monetario Internacional (FMI) tributó numerosas alabanzas a la economía argentina por sus medidas de corte liberalizador destinadas a dotar de más protagonismo al sector privado. Sin embargo, los problemas ya mencionados y las decisiones tomadas a raíz de los mismos implicaron una rebaja ostensible



EN PORTADA





del indicador (que se sitúa en valores negativos) y un descenso del percentil de Argentina dentro de la calidad de la regulación en comparación con el resto de las economías mundiales. Es deseable, por tanto, una pronta recuperación de esos niveles iniciales para mantener a Argentina como foco de atracción de operaciones de comercio e inversión.

En el Gráfico 8 representamos la curiosa evolución para la economía rusa, que sufre un deterioro serio en 1998 ligado a la moratoria en el pago de deuda pública y a los problemas para la repatriación de capitales. Posteriormente, y a diferencia del caso argentino, se recuperan los estándares iniciales, por lo que la posición de Rusia al final de la serie es más ventajosa que la del país latinoamericano. A dicha recuperación pueden contribuir las medidas de reforma en el sistema fiscal destinadas a su simplificación y a desincentivar el fraude, así como la simplificación de los trámites administrativos para la formación y el registro de nuevas empresas.

En última instancia, analizamos la tendencia en el control de la corrupción (CC), donde la evolución más negativa la ofrece China (representada en el Gráfico 9). Comienza la serie con valores del estima-

dor cercanos a cero, si bien el deterioro es lento y progresivo. Así, comienza estando dentro del 40 por 100 de economías con mejor puntuación (percentil 60) para terminar situándose en el 30 por 100 de países con peor comportamiento en este ámbito. Esta tendencia resulta sorprendente pues la mayor apertura del país oriental debería, en principio, reducir el alcance de este problema.

No obstante, el Banco Mundial plantea dos posibles explicaciones a este fenómeno. En primer lugar, China, al igual que otras economías en transición desde un sistema de planificación hacia un modelo de mercado, ha iniciado un proceso de transformaciones con especial énfasis en la estabilización macroeconómica y en la liberalización interna y externa, mientras que las reformas de segunda generación en aras de una mayor transparencia pueden llevar más tiempo. De hecho, encontramos particulares problemas para vigilar la contabilidad de las empresas públicas.

Ello explicaría la ausencia de mejoras, aunque necesitamos un segundo factor que nos aclare el deterioro observado en el gráfico. En este sentido, es preciso recordar que este tipo de indicadores se elaboran a partir de encuestas, por lo que



EN PORTADA

pueden existir errores. Por ello, esta evolución puede esconder una medición más fidedigna del control de la corrupción al final de la serie en vez de indicar un deterioro propiamente dicho. En los últimos años, la mayor apertura y liberalización en términos generales incrementa la presencia de agentes extranjeros y de pequeñas y medianas empresas nacionales, más interesados (al verse más perjudicados) en denunciar estos comportamientos, por lo que la estimación será más exacta. Mientras, al principio de la serie, las encuestas se efectuaban a agentes que no encontraban tantos incentivos a revelar esta información, por lo que la puntuación inicial de China podría estar sesgada al alza. Pensemos, por ejemplo, en propietarios de grandes empresas públicas que se ven afectados por las condiciones actuales (pues deben pagar cantidades extraoficiales por acceder a ciertos beneficios) pero no desean una mayor liberalización o transparencia para mantener su posición de privilegio.

En resumen, hemos examinado en este apartado la medición de la gobernabilidad desde un enfoque más económico. La heterogeneidad de los resultados obliga a considerar nuestro estudio desde una perspectiva global, como vamos a hacer en las conclusiones.

4. Conclusiones

El comportamiento de estos Estados en materia de gobernabilidad influye en sus posibilidades de desarrollo a largo plazo y, por ende, afecta a la economía mundial en virtud del peso económico de estos países. De hecho, Brasil y China se encuentran dentro de las diez primeras economías del mundo en términos de su producto interior bruto (PIB) y el resto se hallan dentro de las cincuenta primeras, a

excepción de Marruecos (que está cerca de entrar).

Todas las economías estudiadas tienen, además, un particular interés para la economía española, como demuestra el hecho de que siete países hayan sido incluidos en los Planes Integrales de Desarrollo de Mercados (PIDM) elaborados por la Secretaría de Estado de Turismo y Comercio. Se trata de Argelia, Brasil, China, India, Marruecos México y Rusia (que se unirían a Japón y Estados Unidos). En cuanto a la consideración en nuestro estudio de Argentina y Turquía, debemos señalar otras razones aparte de su peso económico. En el primer caso, se trata de un país latinoamericano que mantiene especiales lazos con España en términos de Inversión Directa Extranjera (como le ocurre a México y, especialmente, a Brasil) y con un comportamiento ilustrativo en los últimos años en estos indicadores. Por otra parte, Turquía es un país que presenta un atractivo especial por su posible adhesión a la Unión Europea (UE), lo que le convertiría en el Estado miembro con mayor población. En ese caso, sería interesante observar cómo afectaría la libre circulación de mercancías y capitales a los flujos de exportación y de IDE españoles.

A lo largo de todo el artículo hemos comprobado cómo, en líneas generales, el atractivo de estos países es quizá mayor en términos de gobernabilidad económica (estudiada en el tercer punto del artículo) que en lo referido al componente institucional. Ello es debido a los factores ya aludidos sobre el tamaño de su PIB o su grado de integración en la globalización medido de manera aproximada por el protagonismo en los intercambios comerciales o por la recepción de IDE.

No obstante, conviene recordar que la heterogeneidad de los resultados lleva a expresar las conclusiones con cautela.



EN PORTADA

Por ejemplo, Argelia es uno de los países con peor posición en la mayoría de las variables, si bien cabe elogiar su progresiva mejora. Ello puede haberle permitido sostener, desde 1995, unas tasas de crecimiento próximas al 5 por 100 salvo episodios puntuales.

Los otros Estados con una tendencia más estable y positiva son los de Turquía e India, situados además en una mejor posición de partida que Argelia. Turquía ha presentado unas buenas cifras macroeconómicas en los últimos años tras superar la crisis acaecida entre 1999 y 2001. Su mejora ostensible en estos indicadores está sin duda vinculada a su posible entrada en la Unión Europea en un futuro. Esta misma circunstancia ha actuado como acicate para otros países que no hemos analizado en detalle como pueden ser los centroeuropeos y los bálticos, cuya adhesión tuvo lugar en mayo de 2004.

India, aunque con unos progresos recientes más lentos, goza de una mejor posición actual que Turquía. No obstante, el Banco Mundial sugiere una vigilancia especial al control de la corrupción y a la eficiencia del gasto público en un país cuyas regiones presentan tremendas disparidades.

A continuación encontraríamos otro grupo de países formado por Brasil, México y Marruecos, que se ubican en una posición aceptable en relación al resto de economías de nuestro trabajo. En todo caso, la evolución de algunas de sus variables no es tan positiva como la de India o Turquía y ello ha coincidido con problemas en su crecimiento en determinados años.

Brasil, por ejemplo, tiene ciertas dificultades para la lucha contra la corrupción, si bien trata de revertir la situación con medidas como la creación de una oficina para que los particulares denuncien esta clase de abusos o una persecución más intensa

del fraude fiscal. México ha mejorado sus indicadores de voz y rendición de cuentas y de estabilidad política, algo que impulsará, a su vez, avances en el resto de ámbitos, aunque hasta ahora hay pequeñas resistencias. Marruecos, por su parte, tiene el principal capítulo pendiente en voz y rendición de cuentas, si bien en el resto de estimadores su puntuación está en torno a cero y su percentil alrededor de cincuenta, esto es, dentro de una posición intermedia a escala mundial.

Finalmente, mencionamos la evolución tremendamente particular de Rusia, Argentina y China. Este último país tiene unas cifras débiles en voz y rendición de cuentas y problemas para el control de la corrupción. Sin embargo, ello no parece haber menguado sus impresionantes tasas de crecimiento aunque sí pudiera afectar a su sostenibilidad o a la posibilidad de que dicho crecimiento se traslade a un nivel efectivo de desarrollo para la sociedad.

Rusia y Argentina son dos países que presentan carencias muy vinculadas a sus respectivas crisis. En este sentido, la causalidad parece haber ido en el sentido contrario al que se plantea habitualmente. Es decir, los problemas en estos indicadores no han provocado la crisis económica, sino que dicha crisis ha implicado un deterioro de variables como la calidad de la regulación, la eficiencia en la acción de gobierno e, incluso, la estabilidad política. A su vez, estos problemas pueden ralentizar la recuperación si afectan negativamente a las expectativas de inversores nacionales y extranjeros. En este sentido, cabe afirmar que Rusia ha recuperado sus niveles iniciales con mayor celeridad que Argentina.

En conclusión, la complejidad de la interacción entre cada uno de estos indicadores y el resto de variables económicas invita a un análisis sosegado y detallado de los mismos. Además, es necesario re-



EN PORTADA

cordar la dificultad de obtener medidas cuantitativas a partir de atributos cualitativos, aunque la metodología del Banco Mundial goza de enorme reputación y fiabilidad.

Por otro lado, existe un consenso amplio en que estas variables deben ser tenidas en cuenta para el estudio de un país desde una perspectiva económica ya sea por su influencia directa en el crecimiento o por su impacto indirecto en el mismo a través de la inversión nacional o extranjera, las operaciones de comercio exterior, etcétera.

Normalmente, este análisis se aplica a países emergentes como se ha hecho en este trabajo. Sin embargo, su importancia no es tan banal para países ya desarrollados, debido a la distancia que separa, por ejemplo, a Suecia de Italia en este tipo de indicadores. De hecho, el Banco Mundial elogia en su último informe el gran avance de España en variables como el control de la corrupción, circunstancia que influye, entre otros factores, en la capacidad de nuestra economía para seguir progresando en su grado de desarrollo.



EN PORTADA

EL SECTOR EXTERIOR

- *Capítulo 1*
ANÁLISIS MACROECONÓMICO DEL SECTOR EXTERIOR ESPAÑOL
- *Capítulo 2*
EL COMERCIO MUNDIAL DE MERCANCIAS Y SERVICIOS EN 2005
- *Capítulo 3*
EL COMERCIO EXTERIOR DE ESPAÑA EN 2005
- *Capítulo 4*
EL COMERCIO DE SERVICIOS
- *Capítulo 5*
INVERSIONES EXTRANJERAS
- *Capítulo 6*
LA POLÍTICA COMERCIAL ESPAÑOLA

- APÉNDICE ESTADÍSTICO
Evolución histórica
Comercio exterior por sectores
Comercio exterior por secciones arancelarias
Comercio exterior por capítulos arancelarios
Comercio exterior por áreas geográficas
Comercio exterior por áreas y países
Comercio exterior por Comunidades Autónomas
Turismo
Inversiones extranjeras
Balanza de pagos
Comercio internacional
Competitividad



Información:
Ministerio de Industria, Turismo y Comercio
Paseo de la Castellana, 162-Vestíbulo
28071 Madrid
Teléf. 91 349 36 47