



OEA Escuela de
GOBIERNO

Límites y potencialidades de los Indicadores Globales de Gobernanza del Banco Mundial: una mirada crítica desde América Latina

Silverio Zebral Filho

Julio 2014

Texto para Discusión 04

1. Introducción

El funcionamiento del Estado y de las instituciones del sector público - así como la necesidad de apoyar sus procesos de modernización - han sido motivo de análisis en el hemisferio en las últimas tres décadas. Los años 80, marcaron el retorno de la democracia electoral a una gran parte de los países de América Latina. La libertad política recién conquistada demandó del Estado el pronto y amplio rescate de la deuda social. Sin embargo, la asignación constitucional de nuevos y legítimos derechos económicos y sociales a la ciudadanía por un Estado debilitado en el campo fiscal reveló la incapacidad del aparato estatal en atender tales demandas de manera sostenible.

Las reformas del Estado iniciadas en los años 90 han impulsado cambios económicos y sociales que se sumaron a un profundo proceso de transformación político-institucional. Para ello, desde sus estructuras organizativas, los gobiernos de la región han implementado distintas iniciativas – propias de orientaciones administrativas como las de la Nueva Gestión Pública o más recientemente las del Gobierno Receptivo – con el objetivo de lograr una mejor prestación de los servicios públicos y al mismo tiempo mantener los equilibrios económicos de sus frágiles economías, aún afectadas por los choques externos que tuvieron lugar en las dos décadas anteriores.

El arranque de un amplio proceso de privatización fue la más contundente respuesta ofrecida por los gobiernos de turno en el ámbito de las llamadas reformas estructurales de 2ª generación. El proyecto era la redefinición del rol de Estado - de agente “productor” al agente “regulador” - y de la renovación de sus capacidades de inversión en temas claves como educación, salud, seguridad ciudadana y de coordinación de las estrategias nacionales orientadas al crecimiento reductor de la pobreza y de la desigualdad.

Todavía, el bloqueo político de una agenda de reformas estructurales más profunda - que asignaba costos presentes y concretos para grupos de interés específicos y minorías sociales políticamente organizadas; así como beneficios futuros y difusos para una mayoría silenciosa desorganizada - resultó en un nuevo marco institucional incompleto, fragmentado y divergente; y en el agotamiento de soporte político las iniciativas reformistas.

Como señala la encuesta hemisférica “Latinobarómetro”, después del periodo de reformas y ajuste estructurales (que tuvieron dimensión y resultados distintos en el continente), el sistema democrático sigue presentando una profunda crisis de funcionalidad - que implica en una amenaza a su legitimidad de origen.

La relativa frustración ante las elevadas expectativas iniciales acerca de las reformas de 2ª generación y la emergencia de llamadas “*iliberar democracies*”¹ en todas las partes

¹ Zakaria (1997).

del globo en aquel entonces ya generado un gradual reconocimiento entre formuladores de políticas públicas, académicos y expertos vinculados a temas de la economía política del desarrollo acerca de limitaciones de la reforma institucional en los países “periféricos”.

Según gran parte de estas interpretaciones, la fallas de la agenda de reformas que ha abarcado en hemisferio en las últimas 3 décadas encuéntrase basada en un profundo *déficit de capacidades de gestión de los gobiernos electos democráticamente en responder de manera eficaz, eficiente y efectiva a las demandas ciudadanas de acuerdo con principios de gobernabilidad democrática* en un ambiente enmarcado por (a) las sociedades abiertas y en red², (b) la competición entre grupos de interés en poliarquía³ y (c) una mayor complejidad y tecnicidad de políticas públicas⁴. En una palabra, el trazo común a los países con baja performance institucional era su “mala” gobernanza.

2. El Banco Mundial y la gobernanza: los indicadores globales

En el inicio de los años 90, el Banco Mundial – por medio de su equipo vinculado al *The World Bank Institute*, bajo el liderazgo del economista Daniel Kaufmann – ha impulsado la creación de un panel de indicadores sintéticos para medir el estado de la “gobernanza” en cada uno de los distintos países del globo, seguirles al largo del tiempo y hacer comparaciones entre países. Como apunta Diarra & Plane (2010), aún que la iniciativa abarcará la totalidad del globo, América Latina (en razón del visto anteriormente) y el Leste Europeo fueran las regiones donde la comunidad de expertos ha demostrado mayor interés en el tema.

Guardando algunas diferencias metodológicas y de agregación, la iniciativa ha encontrado inspiración en otros proyectos similares de creación de indicadores sintéticos, tales como el Indicador de Desarrollo Humano – IDH (compilado por el PNUD) y/o el Índice de Libertad Económica – ILE (compilado por el Fraser Institute).

El objetivo fuera ofrecer un marco general (“*framework*”) para un concepto aún difuso en aquel entonces – incentivando a los formuladores de políticas públicas domésticas y a los expertos en temas relacionados a la reforma del Estado a tomarlo en cuenta en su nueva agenda de cooperación, asistencia técnica e investigación. Además, la reducción del concepto a un indicador cuantitativo que permitiría elaborar un “ranking” de países podría llamar la atención de los medios y penetrar eficazmente la opinión pública informada en los países asistidos por los préstamos del Banco – incentivando sus liderazgos públicos a dar sentido de urgencia a la adopción de una agenda de providencias reformistas enfocadas en la “mejora” de la gobernanza.

² Castels (2000).

³ Dahl (1971).

⁴ Dolphin, T. and Nash, D. (2012).

Con base en una definición operativa⁵ para el concepto – que pretendiera superar sus distintos encuadres y el lenguaje teórico de literatura especializada en el tema – los expertos del Banco Mundial han circunscrito la elaboración de panel de indicadores a 6 (seis) dimensiones básicas: [1] *voz y rendición de cuentas*, [2] *estabilidad y ausencia de violencia política*, [3] *cualidad regulatoria*, [4] *efectividad del gobierno*, [5] *prevalencia del Estado de Derecho* y [6] *control de la corrupción*.

Cada dimensión se construye con base en un número limitado pero muy diverso de subcomponentes: indicadores primarios de distintas fuentes que cargan distintas naturalezas: la existencia de marcos legales, la percepción del público sobre el tema, datos empíricos sobre performance, proyecciones futuras al tiempo presente, entre otros⁶.

Para la creación de una base de datos que pudiera apurarse con base anual – viabilizando comparaciones al largo del tiempo (“time-series”) – y alcanzar el mayor número posible de países – viabilizando comparaciones entre ellos (“cross-country”), se ha realizado un compilación de múltiples base de datos secundarias (cual sea, anteriormente compiladas por otras organizaciones tales como organismos internacionales, gobiernos nacionales, *think tanks*, organizaciones empresariales y otros), con el cuidado de preservar el uso de la misma fuente primaria de datos para todos los países adentro de cada componente de cada dimensión.

Para facilitar la representación de esta extensa base de datos primarios en un indicador sintético que pudiera ser de fácil comprensión, se han aplicado dos procedimientos estadísticos:

- (a) el uso de un estimador con base en un modelo de regresión lineal simple donde la dimensión de percepción del indicador aparece controlada por un factor *de jure* – asociado al estado real de la gobernanza en el país/año investigado; y
- (b) una estandarización de distintos subcomponentes de cada indicador llevando a la normalización de los indicadores sintéticos de cada dimensión (entre 0 y 1) y viabilizando su representación en un continuo de 0-100 – de comunicación más amigable al grande público.⁷

⁵ Según el Banco Mundial, la “gobernanza” consiste en las tradiciones e instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país. Esto incluye el proceso por el cual los gobiernos son elegidos, controlados y reemplazados; la capacidad del gobierno para formular y aplicar eficazmente políticas sólidas y el respeto de los ciudadanos y el estado de las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos”.

⁶ Un análisis al nivel de subcomponentes extrapola los objetivos de esta nota.

⁷ Estos procedimientos sirven para lidiar con las 3 dimensiones posibles de un indicador: la de “percepción” (basada en la evaluación ciudadana del estado de la gobernanza), la “legal” (*de jure*, basada en el marco jurídico-legal en vigencia) y, finalmente, la “real” (que se desea medir). Para detalles de la metodología (modelo y postulados) utilizada para apuración y agregación de los indicadores de gobernanza del Banco Mundial – también denominados Indicadores Compuestos KKZ – ver Arndt y Oman (2006). Appendix 1.

3. Indicadores globales: los límites y un (muy breve) análisis crítico

Hay que reconocer la utilidad de los indicadores sintéticos en ofrecer evidencia empírica que mejor informe el proceso de decisión de las políticas públicas y establezcan recortes en mosaico de múltiples combinaciones de estrategias y tácticas posibles para las acciones correctivas requeridas.

Sin embargo, es necesario reconocer que – como suele ser el caso de todo “modelo” o “indicador agregado” – aquí se trata de domesticar la realidad múltiple, domesticando-a a través de una síntesis. Queda evidente que toda síntesis implica *sine qua non* en una pérdida parcial de potencial explicativo en razón de la simplificación.

En este sentido, más relevante que condenar de antemano a todo el esfuerzo metodológico aplicado, es apuntar sus límites y las debilidades remanentes de dichos indicadores – con el objetivo de evitar las disfuncionalidades que pueden resultar de su uso indiscriminado como fuente de información para la toma de cursos de acción en procesos de reforma institucional y/o en la formulación de políticas.

En el caso específico de los Indicadores Globales de “Gobernanza” del Banco Mundial, a la brevedad, cabe señalar:

[1] El concepto operativo utilizado por el Banco Mundial no establece de modo claro la diferenciación necesaria entre “gobernanza”⁸ (del inglés, “governance”) – según Kooiman (2003), un “modo”, una “orden”, un “insumo” del proceso de gobierno – y la gobernabilidad (del inglés, “governability”), una condición, una “habilidad” que surge como producto del modo de gobernanza. Dicha confusión semántica gaña centralidad una vez que el panel de indicadores incorpora a una dimensión que esta “contaminada” por un producto eventual de la “gobernabilidad”: [2] la estabilidad política y la ausencia de violencia. La estabilidad política y la ausencia de violencia no son elementos estructurantes del aparato institucional estatal y no podrían verse afectados - de modo

⁸ La similitud entre los términos “gobernabilidad” y “gobernanza” en español impone la necesidad de una clarificación semántica. En esta presenta nota, el término “gobernanza” recibe el significado del original en inglés “governance”: la designación general del “modus operandi” por medio de cual el Gobierno se organiza para cumplir con la tarea de gobernar a los gobernados. La gobernanza es antes de todo un modelo (“governance framework”) donde un conjunto de principios (“governance principles”) se traducen en estructuras, reglas y practicas (“governance strucutres, rules and/or practices”) que organizan y median las interacciones entre el Gobierno y los actores involucrados y/o afectados por la tarea de gobernar. Por cuenta de su naturaleza sistémica y de la amplia diversidad de formas alternativas de organización de la tarea de gobernar se suele hablar de distintos modelos de gobernanza (por ejemplo, democrática o autoritaria) y de “buena” o “mala” gobernanza (en este caso desde una visión euro céntrica). Gobernabilidad es la designación general del estado de condición en el cual el Gobierno se encuentra para cumplir con la tarea de gobernar a los gobernados, según el marco de gobernanza existente. La gobernabilidad es antes de todo un estado del sistema de gobierno – que, por ejemplo, se encuentra en “crisis” de gobernabilidad cuando hay ausencia de “condiciones mínimas” y/o “amenazas” a la gobernabilidad. Para detalles adicionales sobre dicha distinción, ver Kooiman (2003), Parte 4.

directo y causal, recálquese – por reformas en este aparato. De manera reversa, son condiciones o estados temporarios – en cierta medida, autónomos – en la cual el gobierno realiza la tarea de gobernar.

[2] Innecesario destacar que a la selección de las dimensiones en cuestión se hace de acuerdo con una visión occidental y euro céntrica de la “buena gobernanza”. Muchos de las dimensiones y sus componentes hacen sentido en las democracias liberales constitucionales y representativas occidentales, pero no en otras naciones que organizan la tarea de gobernar y sus estructuras de gobernanza de manera peculiar según tradiciones políticas nacionales específicas. Como apunta Andrews (2008), la “buena gobernanza” gaña significados distintos en países distintos. Asimismo, marcos institucionales apuntados como de gobernanza “débil” según los indicadores del Banco Mundial pueden resultar en performance superiores en el crecimiento y en la efectividad del desarrollo.

[3] En este sentido, el panel de indicadores da lugar a paradojas ontológicas interesantes. Por ejemplo, una “mala gobernanza” (según criterios occidentales) puede explicar niveles elevados de “gobernabilidad” (de nuevo según criterios occidentales) en países del hemisferio oriental – como suele del caso de los llamados países de “autoritarismo competitivo”. Una breve mirada a los indicadores para el caso de China puede clarificar el sentido de la presente crítica: a despecho del desempeño muy débil en indicadores tan fundamentales como [1] “voz y rendición de cuentas”, el país disfruta de estabilidad política ejemplar, un nivel de violencia política muy reducido y una elevada efectividad del Gobierno en la implementación de políticas.

[4] Si las dimensiones del indicador no pueden ser sintetizadas en un indicador singular reemitiendo ejercicios de inferencia estadística y/o de análisis recursiva eventualmente útiles (como en el caso del IDH), una dimensión aislada tampoco puede ser tomada como una unidad de análisis signficante. Son diversos los ejemplos: (a) ni toda estabilidad política es deseable, (b) la calidad regulatoria depende de marco legal en lo cual opera y – más importante – de tradición legal a la cual esta referida (germánica o anglosajona; escrita u oral; de autoridad legal o carismática) y/o (c) el “Estado de Derecho” puede ser autoritario o democrático. Hay que reconocer el esfuerzo superar la relativización de estas dimensiones por medio la categorización de subcomponentes⁹, pero el éxito de este procedimiento es apenas parcial

⁹ Un análisis más detallado del éxito de esto estratagema requeriría bajar la presente discusión “al grano”. Suficiente es decir que la existencia o no de una institucionalidad (ley, marco legal) es un subcomponente presente en cada dimensión. Todavía, en ningún caso su naturaleza (permanente o transitoria; democrática o autoritaria) es discutida.

[5] La incorporación de la dimensión [4] “efectividad del Gobierno” genera una paradoja de circularidad: es exactamente el “producto” de la hipótesis implícita que orienta la investigación del Banco Mundial (el “producto” que se desea medir y afectar): “una mejor gobernanza implica en mayor efectividad del Gobierno. Fuera este un modelo estadístico, señalaríamos que hay “colinealidad” entre la variable dependiente a explicar (“gobernanza”) y la variable independiente explicativa (“efectividad del Gobierno”). Además, se percibe colinealidad potencial entre las propias dimensiones explicativas entre sí.

[6] En algunas dimensiones, indicadores primarios basados en percepción (*de idea*) son agregados a indicadores secundarios medidos de modo empírico (*de facto*) e indicadores primarios apurados desde una base normativa (*de jure*). Aún que el estimador incorpore un factor de error estadístico, dicho factor incluye toda una suerte de errores más allá del error muestral: errores de percepción, errores de medida y errores relacionados a selección de variables. Los mismos problemas de agregación ocurren con las variables que suelen tener naturaleza “positiva” (relativos a “lo que es”) o “normativa” (relativos “a lo que debería ser”). Además de esto, hay dimensiones cuyos componentes (indicadores primarios) son informados por el propio país que se pretende clasificar – un déficit de confiabilidad importante.

[7] Los indicadores pueden impulsar acciones correctivas, pero no generan *per se* recomendaciones de política pública que sean operativas; su nivel de agregación no permite un diagnóstico aplicable, indicando actores a movilizar y/o prioridades a enfocar.

[8] Por fin, el “ranking” de países según cada dimensión puede incentivar el mimetismo institucional (“*institutional mimicry*”) por los países retardatarios – en detrimento del experimentalismo adaptativo y responsable. Por otro lado, los indicadores pueden servir para que la alta dirigencia en los países con “buena gobernanza” se recuse a la discusión alrededor de mejoras institucionales incrementales útiles en períodos de bajada de la performance en la efectividad del Gobierno – como suele ser el caso de España en los últimos 3 años.

4. Conclusiones

En que pese las limitaciones del conjunto de indicadores globales de Banco Mundial, hay que reconocer su potencial para cambiar actitudes guiar acciones de todos los segmentos involucrados y afectados por el estado general de la gobernanza pública.

Primeramente, aún que expreso de manera agregada, el advenimiento de los indicadores y la posición de relativo retraso de los países latinoamericanos en relación a los países europeos ha impulsado la introducción del tema de la gobernanza en la agenda pública

interamericana – hecho de grande importancia para alimentar el proceso de consolidación de las jóvenes democracias de la región en la outonada de la tercera ola de democratización.

Además, el análisis desagregado de sus subcomponentes e indicadores primarios puede servir de brújula para la definición de focos prioritarios para el perfeccionamiento de la gestión pública al interno de las administraciones nacionales. Esto es particularmente útil cuando las iniciativas reformistas de grande escopo y ambición que enmarcaran las reformas estructurales de segunda generación de los años 90 van dando lugar a abordajes más cautelosas y de menor monta – basadas en la innovación, en el gradualismo y en la experimentación responsable.

Aún que su validez externa y comparabilidad entre contextos institucionales sea débil (perjudicada por un ontología y una semántica peculiar al occidente) su utilización como termómetro del estado de la gobernanza a nivel doméstico ha incentivado países de la región a tomar medidas correctivas informadas (y no copiadas) por experiencias de éxito en países con organización político-institucional asemejada – una oportunidad para agencias de desarrollo, organismos, donantes y cooperantes internacionales con actuación en temas de gobernanza pública y gobernabilidad democrática .

Por fin, aún que su validez interna padezca de inevitables divergencias entre la percepción ciudadana, la performance institucional real y el marco normativo disponible en cada uno de los países investigados, su apuración y divulgación hecha con máxima transparencia y regularidad anual ha ofrecido a grupos de interés y de identidad, organizaciones empresariales, sindicatos y colectivos sociales diversas una herramienta adicional de presión por mayor rendición de cuentas desde el gobierno hacia la ciudadanía organizada en las áreas temáticas cubiertas por los indicadores.

5. Referencias

Andrews, M. (2008). *Good Government Means Different Things in Different Countries*. KSG Faculty Working Paper # RWP08-068. Cambridge: Harvard Kennedy School of Government. November 2008

Arndt, Christiane & Oman, Charles (2006). *Uses and Abuses of Governance Indicators*. OECD Development Center Studies. Paris: OECD Publishing. 1st.editon.

Castells, Manuel (2000). *The Rise of the Network Society. The Information Age: Economy, Society and Culture* Vol. I. Oxford: Blackwell.

Dahl, R. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. Cambridge: Harvard University Press. 1st. Ed.

Diarra, G; Plane, P (2010). *Assessing the World Bank's influence on the good governance paradigm*. Etudes et Documents # E 2010.40. Auvergne: Centre D'Estudes ET de Recherches sur le Development International. January 2011.

Dolphin, T. and Nash, D. (2012). *Complex new world: translating new economic thinking into public policy*. London: The Institute for Public Policy Research. 1st. ed.

Kaufmann, D; Kraay, Aart and Mastruzzi, Massimo (2010). *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*. Washington-DC: Brookings Policy Research Working Paper. September 2010.

Kooiman, Jan (2003). *Governing as Governance*. London: Sage Publications. 1st. ed. Part

Odugbemi, S; Jacobson, T. (2008). *Governance Reform under real-world conditions: citizens, stakeholders and voice*. Washington-DC: World Bank. 1st. Ed. Chapter 1.

WBI (1996). *The Worldwide Governance Indicators*. Base de datos y documentos de referencia disponibles a la fecha en <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp> [19/11/2012]

Zakaria, F (1997). *The Rise of Illiberal Democracy*. Foreign Affairs, Vol. 76, Number 6. November/December 1997. New York: Council of Foreign Relations.