

¿Para qué la Gobernabilidad?

Por FUNIDES – www.funides.org.ni

Gobernabilidad y valores asociados – como la democracia – son considerados un fin en sí mismo. Sin embargo, la gobernabilidad también contribuye al desarrollo económico por medio de cuatro funciones principalmente: la creación, regulación, estabilización y legitimación de mercados. Apoyándonos en algunos indicadores de gobernabilidad identificamos consecuencias a las debilidades en la provisión de justicia y la calidad de la regulación en Nicaragua. Ambas impactan en la competitividad del país y desafortunadamente los indicadores no muestran avances alentadores. La democracia representa una institución meta, que facilita la adopción de mejores soluciones institucionales para los desafíos del país.

Los valores de la gobernabilidad

El término gobernabilidad surge del debate entre los economistas de la corriente institucionalista y se usa cada vez más frecuentemente. Sin embargo, a la vez continúa siendo un término ambiguo. Gobernabilidad puede ser todo o nada – democracia, seguridad jurídica, una administración pública eficiente y más atributos deseables..., o su ausencia.

El Banco Mundial define gobernabilidad como “*la manera en que los gobernantes e instituciones adquieren y ejecutan su autoridad para moldear las políticas públicas y proveer de bienes y servicios a la población*”¹. Ligado al tema de la gobernabilidad, está el tema de las instituciones. En la ambiente académico, instituciones no sólo son aquellas organizaciones con nombre y apellido, sino también las reglas del juego que rigen las sociedades, sean éstas formales o informales. Las expectativas sobre lo que se considera comportamiento apropiado representan una institución, como por ejemplo las expectativas de que una “palabra de honor” valga.

La gobernabilidad e instituciones poseen valores intrínseco e instrumental. El valor inherente emana de conceptos como democracia, justicia o libertad, que por sí solos son deseables. Igualmente tienen valor instrumental, sobre todo para el desarrollo económico. En seguida nos enfocaremos en las instituciones como medios para el funcionamiento de los mercados.

Funciones de las instituciones para el desarrollo económico

Vale aclarar que los mercados no existen en el vacío – ni en su concepto abstracto. Tampoco son algo que se puede dar por garantizado, sino que requieren de instituciones

¹ Banco Mundial. “Strengthening World Bank Group on Governance and Anticorruption”. Washington, 2007.

para su funcionamiento. Rodrik² distingue cuatro funciones que cumplen las instituciones para el desarrollo de los mercados que, a su vez, fomentan el desarrollo económico.

Función	Indicadores relacionados	Ejemplos de instituciones relevantes
Creación de mercados	Derechos de Propiedad, Cumplimiento de Contratos	Sistema Judicial, “palabra de honor”
Regulación de mercados	Calidad de la Regulación	Regulaciones económicas y ambientales, programas de promoción
Estabilización de mercados	Estabilidad macroeconómica	Banco Central, Presupuesto
Legitimación de mercados	Estabilidad Política y Ausencia de Violencia	Política social, protección social, redistribución, gestión de conflictos

Fuente: Dani Rodrik, *The Primacy of Institutions*, 2003

Enfoquémonos en las primeras dos funciones: creación y regulación de mercados.

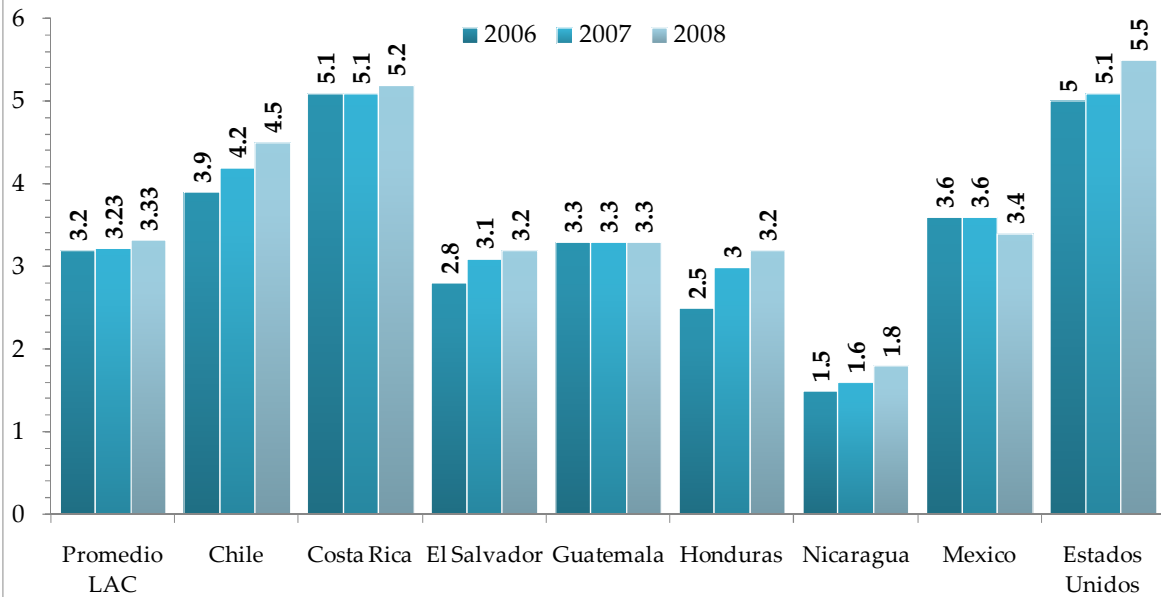
Creación de mercados – La importancia de los Derechos de Propiedad y el Cumplimiento de Contratos

Donde no existen derechos de propiedad efectivos, no tiene sentido comerciar ni tampoco producir. La seguridad de los derechos de propiedad y del cumplimiento de contratos facilita las transacciones. En su ausencia, los empresarios incurren altos costos de transacción, por ejemplo, al tener que tomar medidas mitigantes. El empresario que se ve forzado a limitarse a comerciar con gente “de confianza” o que tiene que recurrir al soborno para defender sus derechos, o gasta recursos o pierde oportunidades. El sector judicial juega un rol crucial en resguardar estos derechos. Sin embargo, la percepción de una justicia partidarizada en Nicaragua trae consigo comportamientos mitigantes asociados con altos costos, tanto individuales como sociales. Con las elecciones para los altos cargos en la Corte Suprema de Justicia en abril de 2010, el futuro liderazgo del sector judicial tendrá una gran influencia en el desempeño del sistema en su conjunto. El siguiente gráfico ilustra la baja percepción de independencia política del sistema judicial en Nicaragua en una comparación regional e internacional.

² Dani Rodrik, *The Primacy of Institutions*, www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2003/06/pdf/rodrik.pdf, 2003

Independencia del Sistema Jurídico de influencias políticas

1= no, altamente influenciable; 7= si, totalmente independiente



Fuente: Foro Económico Mundial

Regulación de mercados

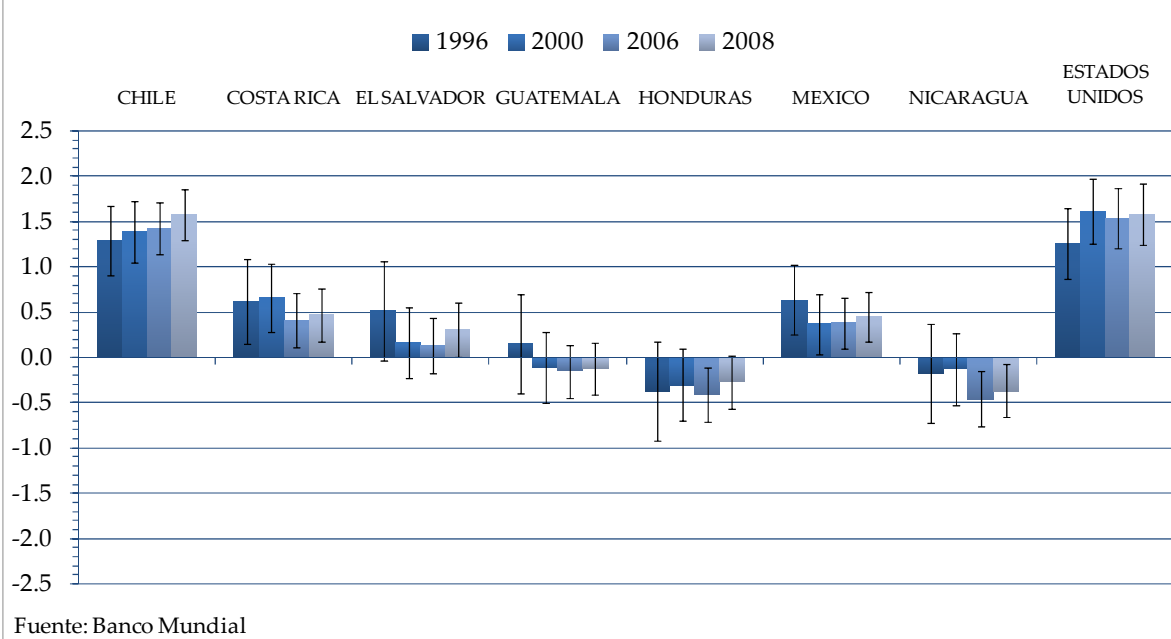
Con la presencia de externalidades, economías de escala o imperfecciones de mercados, el comportamiento individual puede resultar inadecuado de cara a la maximización del bienestar colectivo. A manera de ejemplo, pensemos en una instalación altamente contaminante, cuyos costos en términos de daños al medio ambiente son socializados, mientras que los beneficios son privados. Una regulación de calidad busca alinear el beneficio personal con el beneficio social, para así promover el desarrollo sostenible.

Desafortunadamente, el cumplimiento del estado de esta función no ha desarrollado hacia mejoras. Al contrario, el desarrollo de la calidad de la regulación entre los años 1996 y 2008 fue desventajoso, pasando de una puntuación de -0.17 en los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial a -0.36. El gráfico muestra que dicha condición es sólo comparable con la de Honduras y Guatemala, mientras que El Salvador y Costa Rica se encuentran en un mejor estado, similar al de México.

Calidad en la Regulación

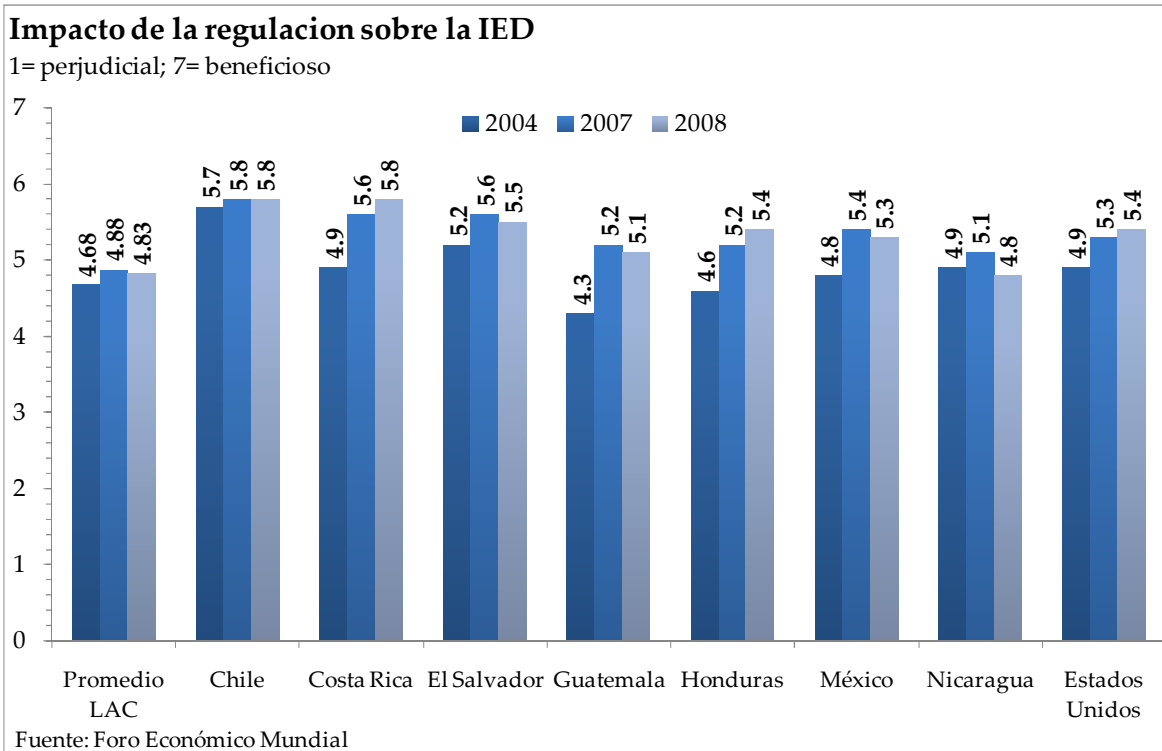
Puntaje y márgenes de error entre barras

-2.5= baja gobernabilidad; 2.5= alta gobernabilidad



Las consecuencias de regulaciones mal diseñadas son que no logran su objetivo económico y más bien imponen costos adicionales, tanto al empresario como al ente regulador. Transparentar estos costos no siempre es fácil, ya que los shoe-leather costs³ que incurre el empresario y la labor redundante del funcionario público muchas veces no se contabilizan. Esto a su vez tiene un impacto en la inversión, sobre todo en la inversión extranjera directa que es altamente móvil, como ilustra el siguiente gráfico. Mientras que los vecinos mejoran, la tendencia evolutiva en Nicaragua es negativa.

³ "Shoe-leather costs" = costos de movilización y de oportunidad, por ejemplo tiempo y esfuerzo invertido por parte de empresarios en visitas a entes gubernamentales para realización de trámites.



Instituciones para una economía competitiva

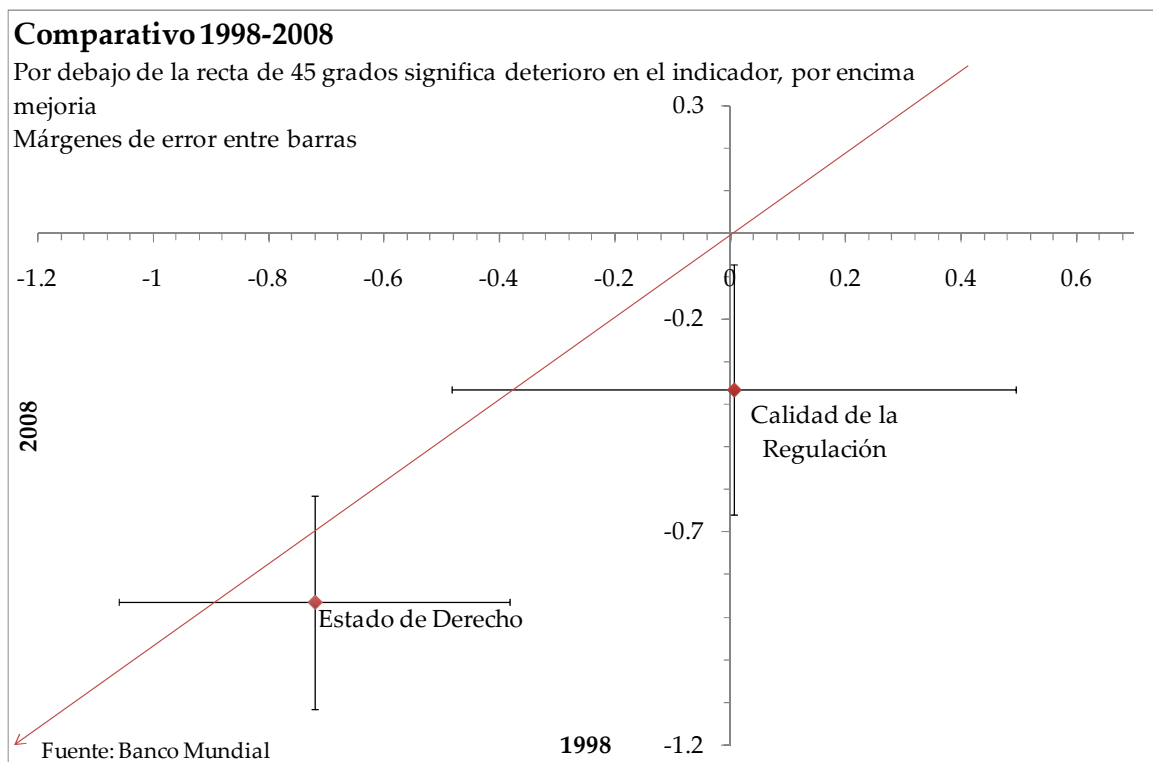
Dada la importancia de las instituciones para el desarrollo económico, el Foro Económico Global las analiza como uno de los pilares básicos de la competitividad, en adición a la infraestructura, la estabilidad macroeconómica y la salud & educación primarias (hay otros pilares más sofisticados pero sin la alta relevancia comparativa en la actual etapa de desarrollo de Nicaragua). Desafortunadamente, Nicaragua, que tiene una calificación de competitividad general en el puesto 115 de 133 países, en el aspecto específico de las instituciones puntea más bajo aún, obteniendo el puesto 119. Cabe mencionar que mejoras en otros pilares de la competitividad difícilmente se lograrán si no mejora la institucionalidad.

Ranking de la contribución de instituciones a la competitividad en 133 países	
Costa Rica	47
Panamá	69
El Salvador	91
Honduras	99
Guatemala	108
Nicaragua	119

Fuente: World Economic Forum, The Global Competitiveness

¿Cuál es el rumbo de Nicaragua?

Hagamos un análisis de los indicadores de Estado de Derecho y Calidad de la Regulación en Nicaragua en los últimos 10 años. El siguiente gráfico muestra en el eje horizontal los puntajes obtenidos en 2008. En el eje vertical muestra puntajes obtenidos en 1998. Mientras que los puntos cercanos a la recta representan que hubo poco o ningún cambio, los puntos significativamente debajo de la recta de 45 grados implican un deterioro en el respectivo indicador. Tanto la Calidad de la Regulación como Estado de Derecho desafortunadamente, muestran que después de 10 años, estos aspectos de gobernabilidad continúan siendo frágiles, con tendencia negativa.



El valor de la democracia

Identificamos anteriormente el valor instrumental de instituciones que aseguran el funcionamiento de los mercados. La democracia se presentó como un aspecto de la gobernabilidad con valor intrínseco. Sin embargo, también tiene valor instrumental para el bienestar material de Nicaragua, sus ciudadanos y empresarios. La democracia sirve como “institución meta”, ya que es en la política donde se fijan gran parte de las reglas del juego. La democracia es importante ya que permite un diálogo que identifique las soluciones institucionales más apropiadas para cumplir con las funciones que necesita el desarrollo en el contexto específico de cada país; además, permite incorporar y equilibrar los

intereses de todos. Si realizamos mejoras a nuestra democracia, se habilitarán mejores condiciones para el desarrollo económico y social. Entonces también los indicadores mejorarán.