

ÍNDICE DE CALIDAD INSTITUCIONAL

2022



► **Secuelas**
de la pandemia



ÍNDICE

5 Calidad Institucional en tiempos autoritarios

Bertha Pantoja, presidenta de la Red Liberal de América Latina

6 Calidad Institucional - el ingrediente clave para la recuperación

Siegfried Herzog, director Regional. Oficina Regional para América Latina, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad

9 Índice de Calidad Institucional 2022

Martín Krause, autor del Índice de Calidad Institucional

27 Metodología

“La capacidad de reconstrucción de los países después de una catástrofe está sujeta a la calidad de sus instituciones. Ahí está la resiliencia de un sistema democrático, en tener cimientos fuertes sobre los cuales volver al camino del progreso aún después de que una crisis internacional nos lo haga perder todo.”



Calidad Institucional en tiempos autoritarios

Bertha Pantoja

Presidenta de la Red Liberal de América Latina

La reacción de los gobiernos del mundo ante la pandemia de COVID-19 ha sido un reto para la forma en la que entendemos la calidad institucional en el mundo. El pánico que generó la enfermedad fue utilizado como herramienta por muchos gobiernos ansiosos de excusas para aumentar su control sobre la población.

La desinformación, junto con los mensajes cruzados y cambiantes de las organizaciones internacionales contribuyeron a ese aire de incertidumbre y miedo; abrieron la puerta a que los países pudieran imponer medidas para el control de la pandemia a discreción, muchas de las cuales en el largo plazo resultaron no tener ninguna efectividad contra ella.

Latinoamérica, con su notable ausencia de Estado de derecho, fue una de las regiones donde las medidas parecieron ser más arbitrarias e injustas. No fue sorpresa ver que muchas dictaduras y regímenes autoritarios aprovecharon la situación de emergencia para afianzar su poder y mantener un control más fuerte sobre sus ciudadanos. Lo lamentable, sin embargo, fue ver a democracias desarrolladas y con instituciones democráticas sanas, como Australia y Nueva Zelanda, degenerar rápidamente en regímenes policiales en los que las libertades quedaron totalmente truncadas con la excusa de la salud pública. Canadá fue el país más reciente en intentar establecer un estado de emergencia para buscar obligar a los trabajadores transportistas a vacunarse; había que convencerlos con la razón, pero prefirieron probar con la fuerza.

Estas situaciones nos ponen en una posición de repensar la calidad institucional como algo que va más allá de las leyes escritas, para considerar también la forma en la que limitamos y acotamos el poder. Si bien es cierto que situaciones como la pandemia necesitaban una respuesta urgente y extraordinaria, estas no deben poder utilizarse para pasar por encima de libertades fundamentales como las económicas y la de expresión. La construcción de instituciones democráticas ha sido un trabajo de muchas décadas y puede venirse abajo si no se les defiende de forma correcta.

La capacidad de reconstrucción de los países después de una catástrofe está sujeta a la calidad de sus instituciones. Ahí está la resiliencia de un sistema democrático, en tener cimientos fuertes sobre los cuales volver al camino del progreso aún después de que una crisis internacional nos lo haga perder todo.

Calidad Institucional – el ingrediente clave para la recuperación

Siegfried Herzog

Director Regional

Oficina Regional para América Latina

Fundación Friedrich Naumann para la Libertad

El mundo está saliendo de una crisis de salud debido a la pandemia de Covid-19 y las economías están recuperando; sin embargo, al mismo tiempo, enfrentamos una nueva crisis mundial causada por la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. Los precios de la energía, entre otros muchos materiales básicos y también alimentos están subiendo, provocando efectos graves para muchos países con poca resiliencia. ¿En qué consiste resiliencia? Es la capacidad de un país de reaccionar a una crisis con experiencia y posibilidad de adaptación, priorizando los problemas más importantes, conceptualizando soluciones acertadas y efectuando respuestas de una manera rápida.

Salir de una crisis también implica calibrar la implementación de medidas restrictivas e intervenciones de emergencia, así como dar más espacio a iniciativas económicas, idealmente usando la oportunidad de facilitar nuevas inversiones. Se necesita profesionalidad en todos los niveles de administración pública y de sociedad civil, tanto como una capacidad de organizar la cooperación a través de diferentes unidades de gobierno y sociedad civil, así como integrarse con esfuerzos internacionales.

Esta cultura de profesionalidad y experiencia recién descrita, se debe realizar entre instituciones y organizaciones que trabajan con un equipo idóneo, en el marco de reglas y transparencia, en seguimiento a metas definidas para la política, pero sin intervención política en su manera de trabajo y su selección de personal. En Latinoamérica, esta cultura es bastante débil, y la investigación del Índice de Calidad Institucional lo muestra.

La crisis de Covid empeoró la situación: países con instituciones débiles fueron menos capaces de organizar una respuesta efectiva a la crisis en las áreas de salud pública, asistencia social o económica. Algunos usaron la crisis para darse poderes extraordinarios, con toque de quedas y otras restricciones que han sido poco eficaces, pero crearon la ilusión de una respuesta fuerte del parte del gobierno. Algunas de estas restricciones se quedaron más tiempo del necesario para la recuperación. El sufrimiento debido a la crisis también aumentó la polarización y la búsqueda de soluciones simples; esto fue un factor evidente en múltiples eventos electorales en América Latina, donde los candidatos más fuertes, por ejemplo, en las elecciones presidenciales, fueron dos extremistas de derecha y de izquierda, y ganaron los izquierdistas porque ellos tienen una ventaja en temas de ayuda social que es más relevante en tiempos duros para la economía. Pero esta polarización ha sido venenosa para la salud de la democracia en la región, porque las instituciones democráticas necesitan también de un consenso básico sobre las reglas del juego, y este consenso está hoy más débil en muchos países.

Para la recuperación de la región es importante trabajar para reconstituir y mejorar este consenso. Es esencial que se realice entre instituciones autónomas, que se supervisen y arreglen sus áreas de trabajo de una manera profesional; será, de esta manera, que aumentarán la confianza de la ciudadanía en su sistema político. Porque, al fin del día, la gente quiere ser gobernada con justicia y eficiencia.

“Para la recuperación de la región es importante trabajar para reconstituir y mejorar este consenso. Es esencial que se realice entre instituciones autónomas, que se supervisen y arreglen sus áreas de trabajo de una manera profesional; será, de esta manera, que aumentarán la confianza de la ciudadanía en su sistema político. Porque, al fin del día, la gente quiere ser gobernada con justicia y eficiencia.”





Introducción

El año pasado vinculamos el impacto de la pandemia con la calidad institucional de los países de América, señalando el vínculo existente entre ésta y la respuesta a la crisis generada por el Covid-19. Los países con menor calidad institucional sufrieron mayores costos en términos sanitarios, económicos y en sus libertades individuales. Como seguimos afectados por el fenómeno, este año analizamos la recuperación: en primer lugar, la recuperación de la calidad institucional, ya que la “emergencia” disparó una cantidad de medidas que afectaron el normal desempeño institucional de nuestros países, muchos de los cuales no se caracterizaban ya por tener sólidas instituciones; en segundo lugar, la recuperación económica, teniendo en cuenta el alto costo que tuvo que pagar la población americana por las restricciones impuestas, las que tampoco generaron mejores resultados en la lucha contra la pandemia.

Este año, también, se cumple el 15° aniversario del ICI, por lo que contamos ya con una base de datos que nos permite analizar la evolución de la calidad institucional, la que no se produce de un año para el otro. Mirando a todos esos años, destacamos aquellos aspectos más relevantes que nos muestra esa evolución.

Por último, como siempre, presentamos los resultados de esta última edición, teniendo en cuenta que la pandemia y otros fenómenos también han impactado en el ICI, ya que algunos de los indicadores que usábamos regularmente, dejaron de publicarse, lo que nos llevó a buscar reemplazos suficientemente correlacionados como para permitirnos continuar con nuestro análisis secuencial.

Una visión general del continente americano nos muestra una caída general del nivel de calidad institucional y llama a redoblar los esfuerzos para evitar esa caída y revertir ese rumbo. Las perspectivas en algunos países no son positivas y es de esperar que se produzca una reacción para retomar un camino de reformas que modifique el curso de nuestras sociedades.

PANDEMIA, EMERGENCIAS, PODERES EXTRAORDINARIOS E INSTITUCIONALIDAD

En el origen de la pandemia, los gobiernos de la región, y en verdad los de todo el mundo, comenzaron a tomar medidas apresuradas para hacer frente al fenómeno, y no tardaron mucho en declarar “estados de emergencia”, una figura constitucional que, de una u otra forma, está presente en todos los países, pero en referencia a amenazas a la seguridad externa, guerras o desastres naturales, no relacionadas con emergencias a la salud pública. Esas iniciativas fueron recomendadas por organizaciones internacionales como la OMS, pero tuvieron una característica nacional, es decir, cada país tomó sus propias medidas (confinamientos y cuarentenas, control de la distancia social y de los contagios e incluso cierre de fronteras o restricciones a los desplazamientos internos). En todos estos casos, fueron sugeridas y apoyadas por la comunidad científica médica y contaron con el apoyo inicial de la población la que, como sucede con muchas crisis, cuando se enfrenta a una de ellas busca una respuesta en la acción estatal, incluso hasta cuando es ésta la que la haya generado, tal como ocurre con muchas crisis económicas.



Pero los “estados de emergencia” son fácil presa de la sed de poder y sujeto de potenciales abusos. En muchos casos, los gobiernos han buscado que sean parte de la “nueva normalidad”, sobre todo tras la aparición de nuevas cepas del virus. No todos los países recurrieron al uso de esos poderes: Japón, Bangladesh, el Reino Unido o Alemania no lo han hecho, en un caso por las connotaciones históricas relacionadas con el autoritarismo, en otro por no calificar como una “emergencia” según su ordenamiento constitucional.

Pero el autoritarismo puede no necesitar poderes de emergencia. En Dinamarca se modificó la legislación sobre salud pública en doce horas, en el Reino Unido en cuatro días, cuestiones que normalmente hubieran requerido mayor tiempo de discusión y debate.

Es cierto que pueden darse situaciones que requieran respuestas rápidas y precisas, de hecho, ninguno de los autores que dieron forma al sistema republicano que hoy predomina en muchos de nuestros países negó tal cosa. Macchiavello (*The Discourses, Penguin Books, 2003.*), Rousseau (*The Social Contract, Penguin Books, 1968.*); John Locke (*Two Treatises of Government (Student Edition), Cambridge University Press, 1988.*), Montesquieu (*The Spirit of the Laws, Cambridge University Press, 1989.*) o Benjamin Constant (*Political Writings, Cambridge University Press, 1988.*) reconocieron la potencial necesidad de esto, basando su análisis en la figura de la “dictadura” desarrollada en la República romana. En ese entonces la palabra tenía una connotación muy diferente a la actual en la que se le asigna a quienes usurpan el poder. En ese caso, el poder extraordinario les era concedido para hacer frente a una emergencia bélica, pero por un tiempo limitado y bajo el control de los otros órganos de poder y no se extendía a áreas que no estuvieran directamente relacionadas con el suceso que la generara. Terminado el lapso se volvía rápidamente a la normalidad e incluso, en el caso de Inglaterra, el gobernante y todos los funcionarios que hubieran actuado haciendo uso de esos poderes quedaban sujetos a demandas judiciales por quienes se hubieran visto afectados por sus medidas (A.V. Dicey: *Introduction to the Study of the Law of the Constitution, Liberty Fund, Inc., 1982*).

No obstante, otra visión prevalece o influencia a los ámbitos del poder, una que no centra todo el uso de ese poder extraordinario en la protección de los derechos individuales de las personas, sino en la protección y supervivencia del Estado, lo que se encontraría por encima de aquellos (*Carl Schmitt: Political Theology: Four chapters on the concept of Sovereignty, The University of Chicago Press, 1985, 2005.*) Esto termina justificando todo tipo de concentración del poder y su continuidad en el tiempo, más allá de la peligrosidad de la pandemia.

Por cierto, contener y limitar al poder es la esencia de lo que aquí hemos siempre llamado “instituciones”: la división de poderes, la independencia de la justicia, la libertad de prensa, la independencia de otras agencias del Estado como los estados subnacionales, los bancos centrales o los sistemas de pensiones configuran un reparto del poder que busca evitar su concentración y potencial abuso. Por supuesto que esto no es nada fácil y mucho menos en situaciones de emergencia cuando es la misma gente, aquella cuyos derechos pueden terminar siendo violados, la que demanda acciones rápidas y está dispuesta a entregar ese poder, aunque luego se arrepienta o sufra las consecuencias, o decida desobedecerlo. Los poderes extraordinarios

tienen que estar siempre restringidos por el “imperio de la ley” (*rule of law*) y tener fundamento constitucional. Cualquier medida restrictiva que no incluya una fecha de finalización o que pueda ser extendida en forma continua sin aprobación parlamentaria contradice ese propósito. Esto ha de incluir decretos de “necesidad y urgencia” que se dictan para obtener luego una sanción parlamentaria sin debate ni consideración y tiempo después de haber sido dictados.

En definitiva, si bien una pandemia pueda requerir la toma de decisiones extraordinarias, su continuidad más allá de lo mínimo necesario genera un deterioro de la calidad institucional, de los límites al poder. Muchos países de América Latina ya tenían una pobre calidad institucional antes de la pandemia y ésta no ha hecho más que agravarla. Todos deberán hacer esfuerzos adicionales para, primero, recuperar el terreno perdido, y luego avanzar y mejorar.

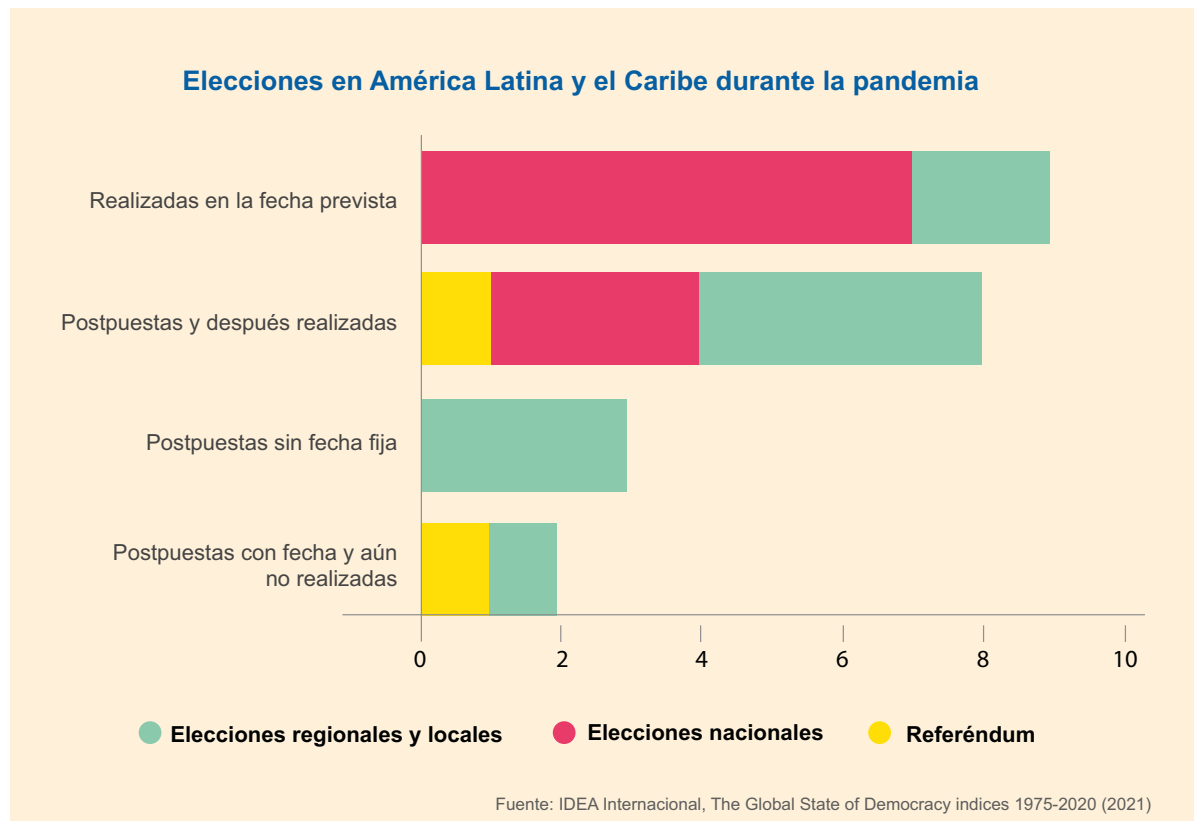
A comienzos de la pandemia, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), notificaba: “Con base en el incremento exponencial de personas contagiadas, la Comisión ha observado que diversos Estados de la región han declarado inclusive estados de emergencia, estados de excepción, estados de catástrofe por calamidad pública o emergencia sanitaria nacional, a través de decretos presidenciales y normativa de variada naturaleza jurídica con el fin de proteger la salud pública, combatir la pandemia y evitar el incremento de contagios. Según la información disponible, Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y Perú han remitido comunicaciones a la OEA notificando la suspensión de garantías en atención a lo dispuesto por el artículo 27 de la Convención Americana.” (<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/076.asp>). Durante 2021, los siguientes países comunicaron suspensiones de garantías individuales: Paraguay y Argentina (15 veces), República Dominicana (14), Ecuador y Perú (8), Guatemala (6), Chile (4), Panamá y Uruguay (1), pero no todos ellos lo comunican.

Comenta Mónica Pinto (2021): “Según la OEA, 17 Estados declararon estado de sitio o de emergencia en relación con la pandemia del COVID-19 adoptando medidas que incluyeron, por ejemplo, el toque de queda. Se trata de: Ecuador, Colombia, Guatemala, Bolivia, Panamá, Chile, Honduras, Argentina, Perú, República Dominicana, El Salvador, Surinam, Paraguay, Venezuela, Jamaica y Uruguay.” (p. 10).

Al respecto, Gargarella (2020): “En muchos países latinoamericanos, la emergencia ofreció una excelente excusa para que los líderes ejecutivos obtengan poderes adicionales y también gobiernen más allá de los límites establecidos por la constitución. Peor aún, en numerosos casos –incluyendo, en particular, los de Argentina, Colombia y México, la emergencia facilitó la imposición de un “estado de sitio” no declarado. El estado de sitio (o “estado de excepción”) es un mecanismo extremo que aparece en casi todas las constituciones latinoamericanas (Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Venezuela, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Panamá). También es un mecanismo constitucional regulado a través de estrictos procedimientos legales y sujeto a severos controles. Desafortunadamente, en la mayoría de los casos, esos procedimientos han sido ignorados debido a las dificultades prácticas y políticas de declarar un “estado de sitio”. Los presidentes han preferido declarar la emergencia mediante decretos ejecutivos. Han hecho uso de facultades de emergencia que fueron diseñados originalmente para un despliegue corto y rápido frente a circunstancias catastróficas que hagan imposible la deliberación política, como responder a un terremoto o una intrusión militar.” (p. 68)

“Es cierto que pueden darse situaciones que requieran respuestas rápidas y precisas, de hecho, ninguno de los autores que dieron forma al sistema republicano que hoy predomina en muchos de nuestros países negó tal cosa.”

Esos problemas que se han presentado con la pandemia muestran claramente la diferencia entre el concepto de “república” y el de “democracia”, más utilizado últimamente. El primero hace referencia a un gobierno limitado y hemos visto que esos límites han sido violados durante este proceso. El segundo hace referencia a la forma de elección de las autoridades políticas, y ha sufrido menos en la pandemia de lo que ha sufrido la república. Así, por ejemplo, según el International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), con sede en Estocolmo, el impacto en los procesos electorales ha sido el siguiente:



Respecto a las elecciones postpuestas según el gráfico, las elecciones complementarias en el distrito de Chipao, Perú, se realizaron en Octubre de 2021; el 28 de Noviembre se realizaron las elecciones a las Juntas de Acción Comunal en Colombia; pero las elecciones para los gobiernos locales de Jamaica fueron nuevamente postpuestas por un año, a realizarse antes de Febrero de 2023. Las postpuestas con fecha y no realizadas son en Haití, relacionadas con el asesinato del presidente Jovenel Moïse en Julio de 2021 (<https://www.idea.int/gsod/las-americas-report>).

Según el Índice de Democracia que elabora la revista The Economist (<https://www.economist.com/graphic-detail/2022/02/09/a-new-low-for-global-democracy>) alrededor del 80% de la población de la región vive bajo un gobierno democrático, pero tan sólo el 1,3% bajo una democracia completa (Uruguay y Costa Rica; [9] y [8] son sus respectivas calificaciones). Según sus autores, América Latina ha sufrido la mayor caída en la calidad de la democracia desde que comenzaron a elaborar el indicador en 2006. Los países que cayeron en todos los criterios que el indicador analiza



“Todas las restricciones impuestas a los derechos individuales no parecen haber servido para detener o reducir el impacto de la pandemia”

(pluralismo electoral y existencia de procesos democráticos; funcionamiento del gobierno; participación política de los ciudadanos; cultura política del país; y respeto a las libertades civiles) son Ecuador, México y Paraguay (todos con [6]), que perdieron su estatus como “democracias defectuosas” para ser “regímenes híbridos”. Haití [3] pasó de ser uno de estos últimos a la lista de “regímenes autoritarios” junto a Cuba [3], Venezuela [2] y Nicaragua [3].

Las “democracias defectuosas” incluyen además a (en orden de calidad): Chile [8], Trinidad & Tobago, Jamaica, Brasil, Panamá, Surinam, Argentina, (todos con [7]), Colombia, Guyana y Perú (con [6]). Los “híbridos” son también El Salvador [6], Honduras, Bolivia y Guatemala (todos con [5])

Todas las restricciones impuestas a los derechos individuales no parecen haber servido para detener o reducir el impacto de la pandemia. En un “meta-estudio” realizado por Herby Jonas, Lars Jonung, y Steve H. Hanke (2022), analizaron cientos de estudios publicados sobre el impacto de distintas medidas, entre los cuales seleccionaron finalmente treinta y cuatro. Esto concluyen para Europa y Estados Unidos:

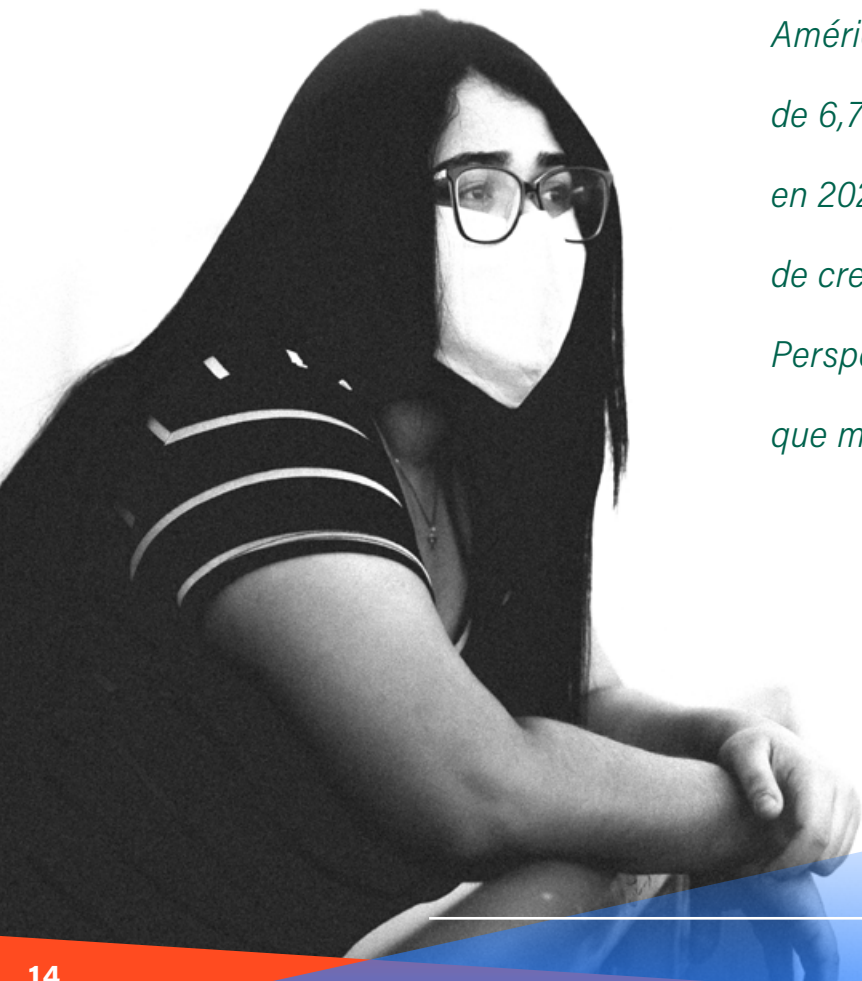
“En general, nuestro meta-análisis no logra confirmar que las cuarentenas hayan tenido un efecto grande y significativo en las tasas de mortalidad. Los estudios que examinan la relación entre el rigor del confinamiento (basado en el índice de rigor OxCGRT) encuentran que el confinamiento promedio en Europa y Estados Unidos solo redujo la mortalidad por COVID-19 en un 0,2 % en comparación con una política de COVID-19 basada únicamente en recomendaciones. Las órdenes de confinamiento en el lugar (SIPO, por sus siglas en inglés) tampoco fueron efectivas. Solo redujeron la mortalidad por COVID-19 en un 2,9%.

Los estudios que analizan medidas específicas (cuarentena versus no cuarentena, máscaras faciales, cierre de negocios no esenciales, cierre de fronteras, cierre de escuelas y limitación de reuniones) tampoco encuentran evidencia amplia de efectos notables en la mortalidad de COVID-19. Sin embargo, el cierre de negocios no esenciales parece haber tenido algún efecto (reduciendo la mortalidad por COVID-19 en un 10,6%), lo que probablemente esté relacionado con el cierre de bares. Además, las máscaras pueden reducir la mortalidad por COVID-19, pero solo hay un estudio que examina los mandatos universales de máscaras.

El efecto del cierre de fronteras, el cierre de escuelas y la limitación de reuniones en la mortalidad por COVID-19 arroja estimaciones ponderadas de precisión de -0,1 %, -4,4 % y 1,6 %, respectivamente. Las cuarentenas (en comparación con ningún bloqueo) tampoco reducen la mortalidad por COVID-19" (p.40).

No obstante, esas restricciones tuvieron un alto costo económico, en particular en América Latina, donde ha sido elevado y la recuperación se estaría produciendo más lenta que en el resto del mundo.

“Según la Actualización de Perspectivas de la Economía Mundial del FMI, las economías de América Latina y el Caribe sufrieron una caída de 6,7% durante 2020, que habrían recuperado en 2021 pero para volver a bajos niveles de crecimiento económico. De hecho, esas Perspectivas pronostican que la región será la que menor crecimiento tendrá en 2022”





El Banco Mundial, en conjunto con el PNUD, desarrollaron un programa de “Encuestas Telefónicas de Alta Frecuencia”, cubriendo a 24 países de América Latina, y dentro de los resultados (publicados en Noviembre de 2021 pero datos para mediados de ese año) se encuentran los siguientes:

- La tasa promedio de ocupación a nivel regional aún se encuentra por debajo del nivel pre pandémico y la calidad del empleo disponible ha empeorado. En promedio, el número de horas trabajadas por semana es 14% más bajo que antes de la pandemia. Más de una de cada cuatro personas en la región no pudo recuperar el empleo a junio de 2021.
- La pandemia derivó en menos empleo, más informalidad, y en la actualidad los empleados trabajan menos horas. Las horas promedio de trabajo cayeron de 43 antes de la pandemia a 37. La tasa de ocupación cayó de 73 a 62%, o sea que no llega a recuperar el empleo existente. El porcentaje de la población empleada antes de la pandemia que perdió su empleo (mayores de 18 años) es del 27%.
- La ocupación formal cayó 14 puntos, de 76 a 62% y fue compensada relativamente por un aumento de la ocupación informal, de 48 a 53%.
- Cerca del 50% de los hogares aún no ha logrado que sus ingresos totales regresen al nivel prepandémico, a pesar del apoyo de los gobiernos por medio de transferencias (tanto regulares como de emergencia) y de incrementos en las transferencias privadas.
- La caída en la disponibilidad de puestos de trabajo afectó a todos, aunque la recuperación ha sido más lenta para las mujeres (especialmente las madres), los trabajadores jóvenes y aquellos con menores niveles educativos o de capacitación.

- El porcentaje de hogares que se quedaron sin comida durante el último mes del estudio es 12 puntos porcentuales más alto que antes de la pandemia.
- La participación en algún tipo de actividad educativa en la región está 12 puntos porcentuales por debajo de la tasa de asistencia previa a la pandemia. Además, el nivel y tipo de participación varía significativamente entre países y al interior de cada país.
- A más de un año desde el inicio de la pandemia, apenas un cuarto de los alumnos asiste a la escuela de forma presencial. Los demás lo hacen de forma virtual o no lo hacen.

Todo esto ocurre en un entorno global en el que, según la UNCTAD, el volumen del comercio internacional se incrementó un 23% durante el año y ha sido un 11% superior a los niveles prepandemia, estableciendo un nuevo récord (<https://unctad.org/news/global-trade-goods-hits-all-time-quarterly-high-56-trillion>), del cual América Latina no parece estar participando.

Según la Actualización de Perspectivas de la Economía Mundial del FMI, las economías de América Latina y el Caribe sufrieron una caída de 6,7% durante 2020, que habrían recuperado en 2021 pero para volver a bajos niveles de crecimiento económico. De hecho, esas Perspectivas pronostican que la región será la que menor crecimiento tendrá en 2022.



Para la CEPAL (2022) el desempeño sería peor, el crecimiento durante 2021 habría sido de 6,2% y caería a 2,1% en 2022. El Caribe (excluyendo Guyana), estaría creciendo 6,1%, América Central 4,5% mientras que América del Sur lo haría en 1,4%. En 2021, 11 países de América Latina y el Caribe habrían logrado recuperar los niveles de PIB previos a la crisis, en 2022 se agregarían otros tres, alcanzando solamente un total de 14 países de los 33 que conforman la región. La inflación en la región alcanzó al 7,1% promedio a Noviembre, y excluyendo a Argentina, Haití, Surinam y Venezuela para los que un porcentaje de ese tipo sería un éxito notable.

En síntesis, América Latina ha visto caer su calidad institucional durante la pandemia, en particular respecto a la protección y el respeto a los derechos individuales, la división de poderes y las limitaciones al poder. Si bien hay diferentes niveles, ningún país la ha mejorado y los cambios que hubo han sido hacia abajo. Las restricciones, además, han afectado a las instituciones de mercado, generando una caída generalizada de la actividad económica que se recupera más lentamente que el resto del mundo, con un elevado costo para la población en términos de empleo e ingresos.

El ICI 2022: 15 años

Como se comenta en el apartado sobre la metodología del ICI, éste se ha visto también afectado por la pandemia y otros cambios, debiendo modificar su estructura ya que algunos de sus componentes dejaron de producirse. Ha sido reemplazados buscando aquellos que mejor reflejen los elementos fundamentales de la calidad institucional, tanto sea en cuanto a las instituciones políticas, como a las de mercado.

Eso nos permitirá continuar con la tarea que el ICI cumple desde hace 15 años que se publicara su primera edición, lo que permite analizar la evolución de los países que lo componen. El tiempo en este caso es particularmente importante porque los cambios institucionales son siempre lentos, no ocurren con un cambio de gobierno o la reforma de una constitución solamente, y se necesita un proceso más largo que lleva años. En algún momento reconstruimos los datos hacia atrás, llegando a 1996, por lo que ya contamos con una buena colección de datos, aunque en aquellos años los indicadores mismos que tomamos en cuenta estaban en proceso de construcción, sumando nuevos países de a poco. En 1996, el ICI contaba con 150 países, para 2006 ya eran 175, hoy son 183.

¿Cuáles son los principales hitos que se desprenden del ICI en estos últimos quince años?

He aquí algunos:

Correlaciones

- En distintos años hemos analizado la vinculación entre la calidad institucional y distintos resultados que, en general, todos estimamos como valiosos. Así, por ejemplo, la relación existente entre calidad institucional y las oportunidades (2008), a partir de que aquellos países con mejor calidad generan más y mejores oportunidades para sus habitantes. Consideramos en ese caso al Índice de Desarrollo Humano que elabora el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). También exploramos el vínculo entre la calidad institucional y la innovación (2010) mostrando que aquellos países que tienen más calidad son países más innovadores; con la calidad ambiental (2012); con el libre comercio internacional (2014 y 2017); con las inversiones (2015), con los flujos migratorios (2016). Otros negativos, donde la mayor calidad institucional reduce o elimina los problemas que ocasionan, como la corrupción (2018), o el populismo (2019). También analizamos temas como la competencia institucional (2007), las instituciones y las crisis económicas (2009), la dependencia de los recursos naturales (2011), las distintas teorías que buscan explicar las causas de la calidad institucional (2013), es decir, las razones por las que ciertos países pudieron llegar a tenerlas; las conmociones y revueltas políticas que atravesaron algunos de los países de la región (2020), y el impacto de la pandemia (2021).



“Hay ciertos países que han ocupado las primeras posiciones desde 2007, mostrando un notable desempeño y posicionándose como un modelo a seguir. Nueva Zelanda, Suiza, Dinamarca y Finlandia han ocupado los cuatro primeros puestos desde que comenzamos a producir el ICI”

Modelos a observar

- El ICI no “mide” la calidad institucional, solamente evalúa la posición relativa de todos los países que sigue. Esto significa que no se puede afirmar que aquellos que ocupan los primeros lugares tengan instituciones perfectas, solamente que son mejores. Es natural que así sea porque la perfección no existe en materia institucional. Pero hay ciertos países que han ocupado las primeras posiciones desde 2007, mostrando un notable desempeño y posicionándose como un modelo a seguir. Nueva Zelanda, Suiza, Dinamarca y Finlandia han ocupado los cuatro primeros puestos desde que comenzamos a producir el ICI, e incluso con la extensión del análisis hacia atrás, salvo 2018 y 2019 en que Finlandia estuvo en el 5° y 6° lugar. Nueva Zelanda ha ocupado el primer puesto en seis ocasiones, Dinamarca en cinco, Suiza en tres, Finlandia en dos. Ningún otro país ha ocupado el primer puesto en todos estos años.
- Si bien estos países muestran una notable estabilidad y fortaleza de sus instituciones, también se observa que el cambio positivo es posible, que se puede mejorar. Aunque el ICI no llega a cubrir ese período, Nueva Zelanda no era ningún ejemplo allá por los años 1980. Por el contrario, parecía un país atascado y enredado en una maraña de elevado gasto público, pesadas regulaciones, empresas estatales ineficientes, déficits y endeudamiento; hasta que se lanzó a hacer las reformas necesarias y perseveró en ellas hasta conseguir los resultados que hoy muestra.
- Otros ejemplos de cambios positivos desde 1996 son los países bálticos (Estonia, Lituania y Letonia), los que fueron hasta 1989 parte de la Unión Soviética y se separaron para seguir sus propios caminos de reformas. Desde entonces, Rusia ha pasado del puesto 150° al 127°, pero Letonia está en el puesto 28°, Lituania en el 22° y Estonia en el 16°. Otros países que muestran mejoras son Taiwán, de 33° a 18°; Uruguay, de 41° a 31°; Eslovenia, de 52° a 34°; Eslovaquia, de 66° a 39°; Georgia, de 125° a 42°; Armenia, de 113° a 52°; Rumania, de 103° a 54°; Croacia, de 112° a 57°; Ruanda, de 146° a 62°; Albania, de 121° a 82°.

Modelos a dejar

- Lamentablemente, también hay casos de retrocesos. Siempre desde 1996: Tailandia, de 46° a 85°; Belice, de 42° a 99°; El Salvador, de 57° a 100°; Argentina, de 44° a 116°; Ecuador, de 70° a 121°; Honduras, de 76° a 129°; Líbano, de 69° a 141°; Gabón, de 91° a 146°; Nicaragua, de 85° a 148°; Bolivia, de 40° a 149°; Mali, de 74° a 151°; Venezuela, de 109° a 180°. La caída es, en realidad, menor, hemos comentado antes que en esos años se incorporó un buen número de países. De todas formas, el dato importante que de aquí surge es la presencia de un buen número de países latinoamericanos, dando muestra de que la calidad institucional ha caído en la región en las últimas décadas, y no parece, por el momento, que esa tendencia se esté revirtiendo.

Estabilidad e inestabilidad

- Otra conclusión que puede sacarse de estos quince años es que no hay un cierto nivel de calidad garantizado. Entre los países de mejor calidad institucional se encuentran algunos cuya estabilidad institucional parece inalterable. No esperamos un deterioro o declive importante de los cuatro primeros mencionados y tampoco de los 15 o 20 que los siguen. No obstante, Estados Unidos ha caído desde el puesto 6° en 2006 al 17° en la actualidad, y ninguna de esas posiciones perdidas puede adjudicarse a la incorporación de nuevos países porque la caída se ha producido en los últimos años y no se ha sumado ningún nuevo país en ese lote de las primeras posiciones. Dada su importancia global, la caída es preocupante e impacta más allá de ese país.

Coherencia

- En general, aunque no en todos los casos, encontramos un desempeño similar para cada país respecto a las instituciones políticas y las instituciones de mercado. Esto no siempre es considerado así. Por ejemplo, muchos creen que los países nórdicos tienen alta calidad de las instituciones políticas, pero con economías signadas por una fuerte presencia del Estado, altos impuestos, regulaciones, etc. Sin embargo, eso no es así. Si bien alcanzan mejores posiciones en las políticas, en las de mercado están muy cerca. Así, por ejemplo, Dinamarca es el cuarto lugar en instituciones políticas y quinto en instituciones de mercado; Finlandia 1° y 10°; Islandia 10° y 17°; Suecia 5° y 19°; Noruega 2° y 21°.
- No obstante, existen claros casos en los que el posicionamiento es bien diferente: Singapur es el número 1 en instituciones de mercado, pero solamente 61° en las instituciones políticas; Hong Kong es 4° en las primeras y 42° en las segundas, con alto riesgo de caer más a medida que China impone su poder allí; Estados Unidos se mantiene 6° en instituciones de mercado, pero ha caído al puesto 28° en las políticas. En América Latina, Argentina está 76° en las políticas y 142° en las de mercado; México 106° en las primeras y 68° en las segundas.



Calidad Institucional en 2021

Respecto a los resultados de ICI para el año 2021, las primeras 20 posiciones son las siguientes:

Pos.	País	Política	Pos.	País	Mercado.	Pos.	País	ICI 2022
1	Finlandia	0,9974	1	Singapur	0,995	1	Nueva Zelanda	0,9789
2	Noruega	0,9946	2	Suiza	0,9853	2	Suiza	0,9774
3	Nueva Zelanda	0,9855	3	Nueva Zelanda	0,9722	3	Dinamarca	0,9694
4	Dinamarca	0,985	4	Hong Kong SAR, China	0,9612	4	Finlandia	0,9634
5	Suecia	0,9775	5	Dinamarca	0,9537	5	Países Bajos	0,9512
6	Suiza	0,9696	6	Estados Unidos	0,9471	6	Noruega	0,9368
7	Países Bajos	0,9654	7	Países Bajos	0,937	7	Suecia	0,9313
8	Luxemburgo	0,9433	8	Australia	0,9343	8	Luxemburgo	0,9286
9	Austria	0,9431	9	Reino Unido	0,9313	9	Irlanda	0,9283
10	Islandia	0,9397	10	Finlandia	0,9294	10	Canadá	0,9228
11	Canadá	0,9377	11	Irlanda	0,9245	11	Australia	0,9207
12	Alemania	0,9349	12	Luxemburgo	0,914	12	Islandia	0,9155
13	Irlanda	0,9321	13	Taiwan, China	0,909	13	Austria	0,9143
14	Bélgica	0,9122	14	Canadá	0,9079	14	Reino Unido	0,9107
15	Estonia	0,9087	15	Japón	0,9041	15	Alemania	0,9096
16	Australia	0,9071	16	Estonia	0,902	16	Estonia	0,9053
17	Reino Unido	0,8901	17	Islandia	0,8912	17	Estados Unidos	0,8776
18	Portugal	0,8835	18	Austria	0,8855	18	Taiwan, China	0,8727
19	Uruguay	0,8726	19	Suecia	0,8851	19	Bélgica	0,8636
20	Francia	0,8518	20	Alemania	0,8844	20	Japón	0,8578

Países Bajos y Noruega mejoran posiciones dentro de los diez primeros, y luego también Luxemburgo e Irlanda. Entre los que descienden algunos puestos tenemos a Canadá y Australia. Habrá que ver qué sucede con Canadá en años próximos, teniendo en cuenta el conflicto institucional que enfrenta actualmente.

En cuanto a los veinte últimos:

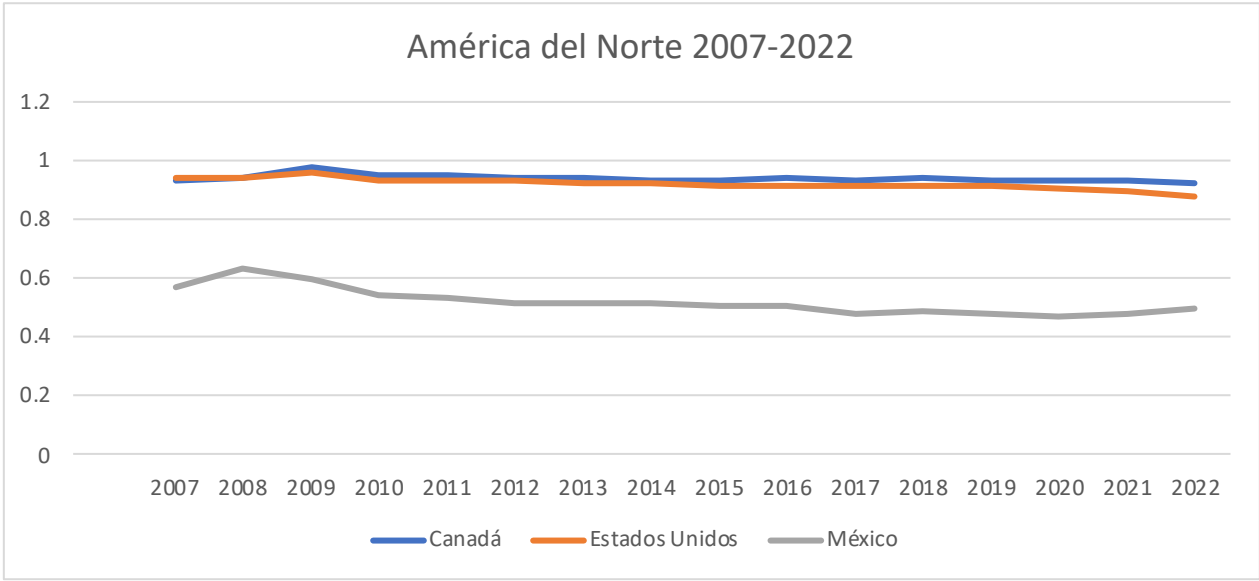
Pos.	País	Política	Pos.	País	Mercado.	Pos.	País	ICI 2022
163	Chad	0,1509	163	Argelia	0,1465	163	Camerún	0,1722
164	Laos	0,1484	164	Etiopía	0,1422	164	Afganistán	0,1429
165	Afganistán	0,1481	165	Afganistán	0,1376	165	Iraq	0,1422
166	Djibouti	0,1477	166	Timor-Leste	0,1344	166	Rep. Congo	0,1289
167	Uzbekistan	0,143	167	Burundi	0,1221	167	Turkmenistan	0,1252
168	Irán	0,1258	168	Haití	0,1204	168	Somalia	0,1183
169	Iraq	0,122	169	Irán	0,1079	169	Irán	0,1169
170	Sudán	0,1129	170	Angola	0,0912	170	Rep. Centro Africana	0,1164
171	Rep. Dem. Congo	0,1067	171	Siria	0,0871	171	Zimbabwe	0,1157
172	Tajikistan	0,1054	172	Rep. Congo	0,0792	172	Guinea Ecuatorial	0,1118
173	Burundi	0,0987	173	Chad	0,0697	173	Burundi	0,1104
174	Sudán del sur	0,0729	174	Rep. Centro Africana	0,0685	174	Chad	0,1103
175	Venezuela, RB	0,0718	175	Zimbabwe	0,0624	175	Sudán	0,0782
176	Libia	0,0696	176	Libia	0,06	176	Rep. Dem. Congo	0,0773
177	Guinea Ecuatorial	0,0648	177	Rep. Dem. Congo	0,0479	177	Libia	0,0648
178	Yemen, Rep.	0,048	178	Sudan	0,0435	178	Sudán del sur	0,0574
179	Eritrea	0,0459	179	Sudán del sur	0,0419	179	Siria	0,0554
180	Somalia	0,0428	180	Yemen, Rep.	0,036	180	Venezuela, RB	0,0475
181	Turkmenistán	0,04	181	Eritrea	0,0288	181	Yemen, Rep.	0,042
182	Corea del Norte	0,0269	182	Venezuela, RB	0,0232	182	Eritrea	0,0374
183	Siria	0,0237	183	Corea del Norte	0,0056	183	Corea del Norte	0,0162

Calidad Institucional en América

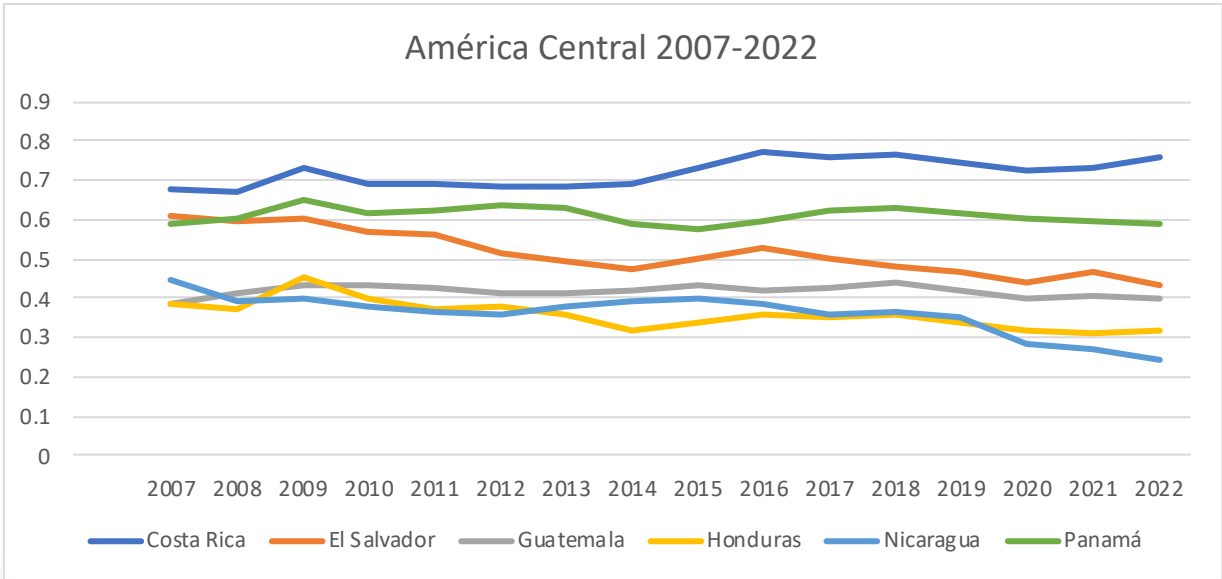
En cuanto a la calidad institucional en América, éstas son las posiciones:

Pos.	País	Política	Pos.	País	Mercado.	Pos.	País	ICI 2022
11	Canadá	0,9377	6	Estados Unidos	0,9471	10	Canadá	0,9228
19	Uruguay	0,8726	14	Canadá	0,9079	17	Estados Unidos	0,8776
23	Costa Rica	0,8363	25	Chile	0,8217	24	Chile	0,8128
28	Estados Unidos	0,8082	44	St. Lucia	0,7079	31	Uruguay	0,7822
29	Chile	0,8039	47	Uruguay	0,6918	36	Costa Rica	0,7594
33	Barbados	0,7837	50	Costa Rica	0,6826	37	St. Lucia	0,7278
36	St. Vincent y las Granadinas	0,7548	52	St. Vincent y las Granadinas	0,6742	41	St. Vincent y las Granadinas	0,7145
37	Dominica	0,7543	53	Jamaica	0,6622	44	Bahamas, The	0,6879
39	St. Lucia	0,7477	55	Bahamas, The	0,6516	48	Jamaica	0,6712
43	Bahamas, The	0,7242	56	Panamá	0,6498	49	Barbados	0,6688
51	Jamaica	0,6801	63	Perú	0,6172	63	Panamá	0,5884
56	Trinidad y Tobago	0,6397	68	México	0,5836	65	Trinidad y Tobago	0,574
59	Surinam	0,6302	73	Barbados	0,554	71	Perú	0,5444
69	Guyana	0,5378	76	Guatemala	0,5412	80	Rep. Dominicana	0,5191
75	Panamá	0,5271	81	Colombia	0,5315	84	México	0,4988
76	Argentina	0,5256	82	Rep. Dominicana	0,5309	87	Colombia	0,4722
78	Belize	0,5235	88	Trinidad y Tobago	0,5083	88	Dominica	0,467
82	Rep. Dominicana	0,5074	95	El Salvador	0,4583	96	Guyana	0,4463
88	Brasil	0,4779	97	Honduras	0,4411	99	Belize	0,4322
89	Perú	0,4716	98	Paraguay	0,44	100	El Salvador	0,432
104	Ecuador	0,4215	111	Brasil	0,3667	101	Paraguay	0,4234
106	México	0,4141	114	Guyana	0,3547	103	Brasil	0,4223
107	Colombia	0,413	115	Belize	0,3409	108	Surinam	0,4087
108	Paraguay	0,4068	123	Nicaragua	0,3051	110	Guatemala	0,3997
109	El Salvador	0,4056	124	Ecuador	0,3031	116	Argentina	0,372
130	Cuba	0,3153	142	Argentina	0,2185	121	Ecuador	0,3623
131	Bolivia	0,3127	149	Surinam	0,1872	129	Honduras	0,3192
141	Guatemala	0,2582	152	Dominica	0,1798	148	Nicaragua	0,242
145	Haití	0,2525	159	Bolivia	0,1563	149	Bolivia	0,2345
154	Honduras	0,1974	161	Cuba	0,1521	150	Cuba	0,2337
157	Nicaragua	0,1789	168	Haití	0,1204	161	Haití	0,1865
175	Venezuela, RB	0,0718	182	Venezuela, RB	0,0232	180	Venezuela, RB	0,0475

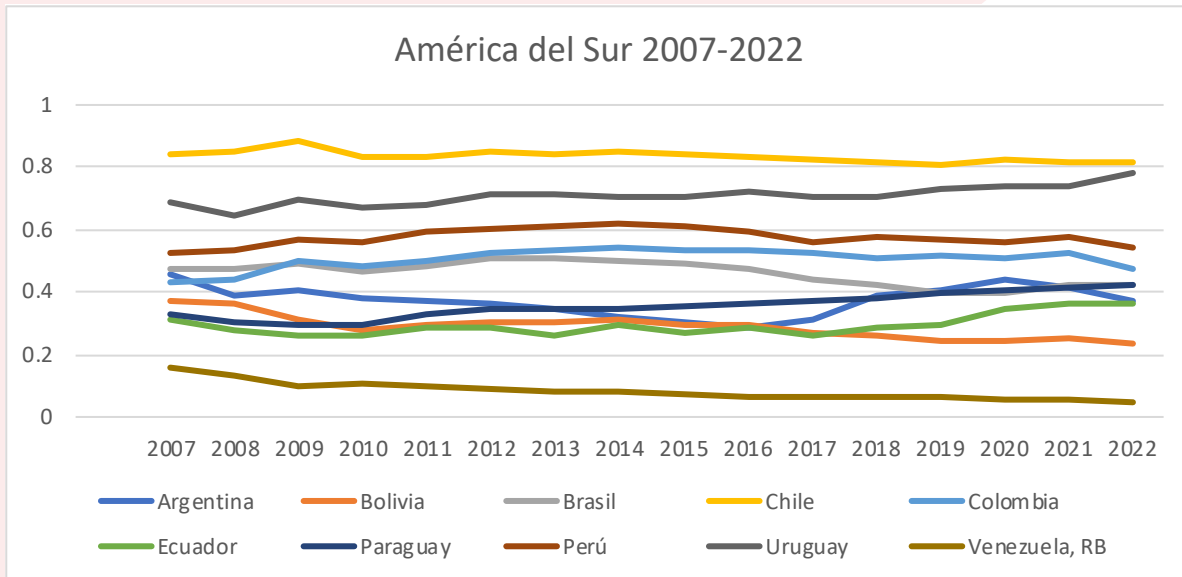
Como hemos explicado antes, y también en el apartado sobre metodología, hemos cambiado algunos de los indicadores que conforman al ICI. Eso hace que algunos países hayan visto modificadas sus posiciones por esta razón, aunque hemos señalado también que existe una alta correlación con los indicadores reemplazados. De todas formas, puede haber algún cambio de posición debido a esta circunstancia y será mejor considerar la evolución a un plazo mayor. En este caso, presentamos la evolución porcentual de los países, no sus posiciones cardinales, para tener una idea más correcta de su desempeño. Presentaremos entonces algunos gráficos que muestran su evolución en los 15 años que llevamos produciendo el ICI, desde 2007. Para hacer más efectiva la información presentaremos gráficos por regiones. Así, por ejemplo, la evolución en América del Norte ha sido la siguiente:



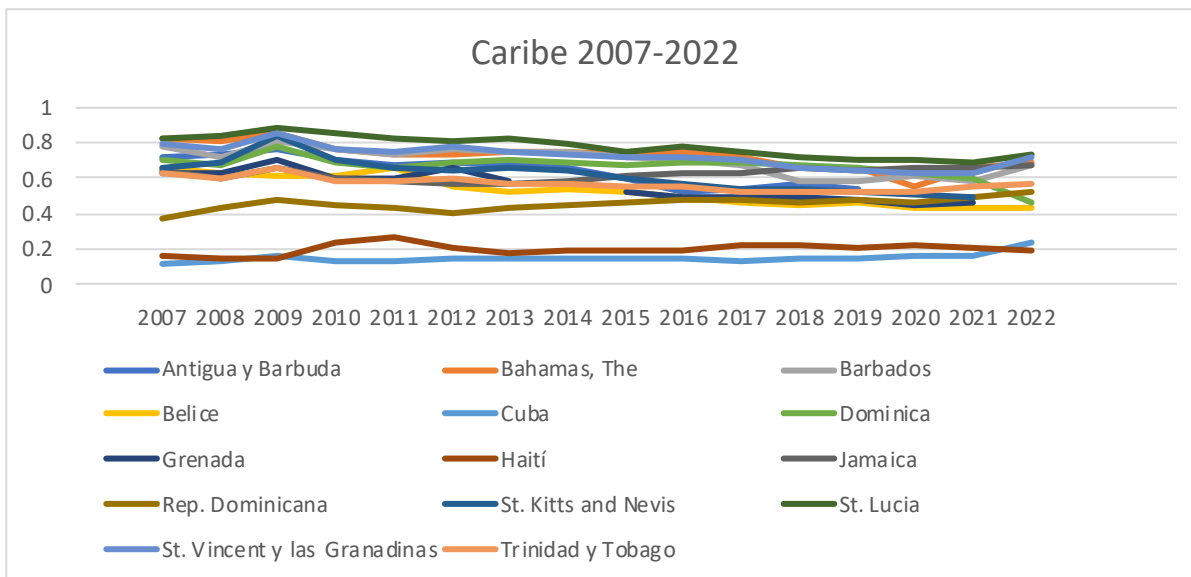
Canadá y Estados Unidos siempre han estado muy arriba de México, pero ya hemos señalado que ambos países del norte han caído levemente. México interrumpió un camino ascendente en 2008, cayendo desde allí para comenzar una leve tendencia positiva en los últimos años.



En el caso de América Central vemos que se han ampliado las diferencias, no hubo un camino convergente. Costa Rica encabeza a la región y ha mejorado su posición relativa. El Salvador, Nicaragua y Honduras la han empeorado. Panamá y Guatemala se mantienen, el primero en una mejor posición.



América del Sur muestra el permanente liderazgo de Chile, ahora desafiado por los cambios institucionales que se están llevando adelante en ese país, y por el sostenido avance de Uruguay. Venezuela estuvo siempre en la peor posición durante estos años y mucho más abajo ya no puede llegar. El resto han sido relativamente constantes en un nivel mediocre. Perú y Colombia muestran una evolución similar. Paraguay viene mejorando lentamente, Bolivia al revés, también Brasil. Argentina muestra sus vaivenes e insinúa una caída futura. Ecuador muestra una tendencia a mejorar.



En cuanto al Caribe, aunque la cantidad de pequeños estados dificulta la visión del gráfico, Cuba y Haití han compartido el final de la tabla en todos estos años sin mayores señales de mejora, que sí ha mostrado República Dominicana. El resto se mantiene en un grupo compacto con una leve tendencia descendente.

ICI hacia adelante

Mirando hacia adelante el panorama no parece ser muy alentador. Las economías se van a recuperar, aunque luego mantendrán un bajo nivel de crecimiento; los procesos electorales serán restablecidos pero los antecedentes generados en el uso de poderes extraordinarios no van a contribuir a la mayor protección de los derechos individuales; por el contrario, ya se ha abierto una puerta que es necesario cerrar, de otra forma serán utilizados para cualquier problema que enfrente el poder de turno. Canadá es una muestra, y es el segundo mejor país en calidad institucional en la región.

Chile es, tal vez, la situación más preocupante. Es el país que ha ocupado el primer lugar entre los latinoamericanos desde que tenemos datos. Sin embargo, parece que los chilenos están dispuestos a arriesgar todo eso en una apuesta que los puede llevar en poco tiempo a unirse al resto de sus vecinos en la decadencia del populismo.

Como los gráficos muestran, no parece haber procesos positivos de mejora institucional en toda América, salvo los casos de Uruguay y Costa Rica, y en alguna medida Ecuador. Y son bastante notorios aquellos de deterioro. Es de fundamental importancia que se modifique esta tendencia, que se sumen casos de mejora institucional, siguiendo el ejemplo de Uruguay. En este caso, aún tiene que realizar su propio recorrido para mejorar sus instituciones de mercado, tiene aún un camino por seguir, pero, así y todo, parece acercarse a ser el ejemplo de la región, reemplazando a Chile, que ocupara ese lugar durante todos estos años.

“Mirando hacia adelante el panorama no parece ser muy alentador. Las economías se van a recuperar, aunque luego mantendrán un bajo nivel de crecimiento; los procesos electorales serán restablecidos pero los antecedentes generados en el uso de poderes extraordinarios no van a contribuir a la mayor protección de los derechos individuales; por el contrario, ya se ha abierto una puerta que es necesario cerrar, de otra forma serán utilizados para cualquier problema que enfrente el poder de turno.”



Referencias

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, (2022); "Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2021"; (Santiago de Chile: CEPAL): <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47669-balance-preliminar-economias-america-latina-caribe-2021>

Fondo Monetario Internacional (2022); "Actualización de Perspectivas de la Economía Mundial", Enero 2022, Washington, D.C. <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2022/01/25/world-economic-outlook-update-january-2022>

Gargarella, Roberto (2020) ; "Democracy and Emergency in Latin America", en Miguel Polares Maduro & Paul W. Kahn (eds) Democracy in Times of Pandemic (Cambridge: Cambridge University Press).

Gargarella, Roberto and Roa Roa, Jorge (2020); "Diálogo democrático y emergencia en América Latina (Democratic Dialogue and Emergency in Latin America)" (June 10, 2020). Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper No. 2020-21, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3623812> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3623812>

Grupo Banco Mundial/PNUD (2021); "Una recuperación dispar: tomándole el pulso a la región de ALC luego de la pandemia" (Noviembre 2021): <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/crisis/preventionandrecovery/an-uneven-recovery--taking-the-pulse-of-the-latin-america-and-ca.html>

Herby Jonas, Lars Jonung, y Steve H. Hanke (2022); "A literature review and meta-analysis of the effects of lockdowns on covid-19 mortality"; Studies in Applied Economics; The Johns Hopkins Institute for Applied Economics, Global Health, and the Study of Business Enterprise; SAE./No.200/January 2022

Pinto, Mónica (2021): "Pensando los poderes del gobierno en pandemia"; Revista Pensar en Derecho Nr. 19 (Buenos Aires: Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires).

Links a los datos: <https://relial.org/ici-indicedecalidadinstitucional-2022/>

1. ICI 2022: Indicadores del índice, subíndices y el ICI 2022 por país
2. Posic.: Posiciones generales en subíndice de instituciones políticas, subíndice de instituciones económicas y posición ICI para todos los países
3. Evol.: Evolución de las posiciones, todos los países, desde 1996
4. Ev. %: Evolución porcentual, todos los países, desde 2007

Metodología del Índice de Calidad Institucional

Muchos recordarán aquella famosa frase de Groucho Marx: “Tengo mis principios, pero si no le gustan, tengo otros”. Algo similar sucede con la metodología del ICI; esta es una invitación a quien quiera desarrollar una metodología mejor.

Desde el comienzo, se ha seguido aquel principio conocido como la “Navaja de Ockham”, usualmente aplicado a las teorías científicas, el que plantea que, en igualdad de condiciones, la explicación más simple es más probable que la más compleja. Esto no quiere decir que la más simple sea la correcta, ya que si las evidencias apoyan a la más compleja ésta debería ser elegida.

Aunque no estamos tratando de teorías sino simplemente de un método de evaluación de la calidad institucional, algo similar ocurre en este caso: se ha elegido un método simple, tal vez el más simple, pero la invitación está abierta a quien quiera proponer uno más complejo.

De todas formas, se trata de una cuestión de “economía” del conocimiento y el esfuerzo. Habrá que ver si los resultados de un método más complejo realmente lo justifican. Porque la evaluación de la calidad institucional no es ninguna ciencia exacta, ni se presume que los resultados estén presentando conclusiones irrefutables. Desde el comienzo hemos señalado que no es posible “medir” la calidad institucional ya que esto requeriría un estándar contra el que se pueda contrastar a cada país y ese estándar no existe, aunque sí conocemos cuáles son las instituciones más apropiadas para promover la cooperación humana y el progreso de las sociedades. Éste es un tema que han desarrollado filósofos políticos, economistas e historiadores por siglos, pero con particular acierto desde, digamos, el Iluminismo escocés (Hume, Ferguson, Smith), algunos clásicos franceses (Montesquieu, Voltaire, Turgot, Cantillon), y los “Padres Fundadores” de la Revolución Americana.

No podemos decir que cierto país obtiene un diez y otro dos, pero sí podemos decir que unos son mejores que otros. Es decir, el ICI es un índice “relativo”. Incluso, con aquél que ocupa el primer puesto no podemos decir cuán cerca o lejos está de la perfección porque no pretendemos poder medir tal óptimo. Pero entendemos que es mucho lo que nos puede decir que ciertos países ocupen los primeros puestos por décadas, u otros los últimos, o que algunos avancen o retrocedan muchas posiciones, pese a que el cambio institucional es inevitablemente lento.

El ICI se basa en la selección de ocho indicadores que, entendemos, reflejan ciertos aspectos de la calidad institucional. ¿Por qué ocho? Por cierto, el número es arbitrario. Simplemente seleccionamos aquellos que entendíamos mejor y reflejaban las instituciones que permitían a los individuos reflejar sus preferencias y alcanzar los fines que quieran tener.



“No podemos decir que cierto país obtiene un diez y otro dos, pero sí podemos decir que unos son mejores que otros. Es decir, el ICI es un índice “relativo”. Incluso, con aquél que ocupa el primer puesto no podemos decir cuán cerca o lejos está de la perfección porque no pretendemos poder medir tal óptimo. Pero entendemos que es mucho lo que nos puede decir que ciertos países ocupen los primeros puestos por décadas, u otros los últimos, o que algunos avancen o retrocedan muchas posiciones, pese a que el cambio institucional es inevitablemente lento.”

“En general, el análisis institucional y otros intentos de evaluar instituciones centran su análisis en las políticas (por eso en muchos casos hablan de “gobernanza), pero en nuestro caso entendemos que son tan importantes tanto unas como otras.”

Tenemos básicamente dos caminos para alcanzar esos fines: los intercambios voluntarios en el mercado y el camino de la política y el Estado. En toda sociedad actual nos encontramos con estos dos caminos, en distintas proporciones por supuesto, y éstas han ido cambiando con el tiempo. Por esa razón, el ICI se basa en dos subíndices, uno para las instituciones políticas y otro para las instituciones de mercado y se le asigna a cada uno un peso (weighting) de 50%, entendiendo que son tan importantes las decisiones que tomamos en un ámbito como en el otro.

En general, el análisis institucional y otros intentos de evaluar instituciones centran su análisis en las políticas (por eso en muchos casos hablan de “gobernanza), pero en nuestro caso entendemos que son tan importantes tanto unas como otras. Es más, es probable que tomemos más decisiones, y más importantes, en forma voluntaria en el mercado que las que tomamos en la política (desde el matrimonio hasta el supermercado), pero hemos asignado el mismo peso a cada una, de la misma forma que hemos asignado cuatro indicadores a cada subíndice.

Para ello, hemos buscado indicadores que reflejen lo mejor posible ciertos aspectos de la institucionalidad, que sean realizados por organizaciones reconocidas (tanto públicas como privadas), que generen nuevos datos anualmente, que cubran una importante cantidad de países y que tengan continuidad. Lamentablemente, de la misma forma que la pandemia ha afectado nuestras vidas, también ha afectado a ciertos indicadores.

El subíndice de calidad de las instituciones políticas se formó hasta aquí con el índice *Rule of Law* (Respeto al Derecho) del Banco Mundial, parte de sus indicadores de gobernanza llamados *Governance Matters*; *Voz y Rendición de Cuentas*, de la misma agencia; *Libertad de Prensa*, elaborado por *Freedom House* y *Percepción de la Corrupción*, de *Transparencia Internacional*.

Estos indicadores están formados por datos cuantitativos y otros cualitativos. Por ejemplo, se denomina “Percepción de la Corrupción”, porque, dada la materia, no se puede “medir” el monto en dinero de la corrupción, no hay estadísticas precisas al respecto, pero pueden evaluarse las percepciones que tienen expertos en la materia en cada uno de los países. Lo mismo ocurre con la libertad de prensa. Por otro lado, ciertos datos pueden ser cuantificados, tales como los índices de precios (si son confiables las estadísticas de cada estado), o el nivel de aranceles a las importaciones.

Pero el índice de Libertad de Prensa de *Freedom House* no es publicado desde 2017. Ante esa circunstancia, decidimos reemplazar ese índice por el *Índice de Libertad de Prensa* que elabora *Reporters sans Frontières*. Éste es reconocido también y cubre 180 países, pero el último de *Freedom House* tenía 199. Además, las posiciones no son, obviamente, las mismas, por lo que se perjudica la posibilidad de hacer comparaciones con años anteriores.

Los indicadores que formaron originalmente el subíndice de instituciones de mercado son: Competitividad Global, del Foro Económico Mundial; Libertad Económica de Heritage Foundation, Libertad Económica de Fraser Institute y Haciendo Negocios del Banco Mundial. El Foro Económico Mundial ha decidido, primero debido a la pandemia, no publicar el *Índice de Competitividad Global* en 2020 y luego discontinuarlo. Consideramos en su reemplazo el *Índice de Competitividad Global* elaborado por el International Institute for Management Development (IMD), pero solamente evalúa 64 países, por lo que decidimos incorporar al Índice Internacional de Derechos de Propiedad (IPRI) que evalúa 129 países y tiene una correlación de .924 con el Índice de Competitividad Global (<https://www.internationalpropertyrightsindex.org/>)\



Por otro lado, es conocido el revuelo generado con la manipulación de ciertos datos del índice Haciendo Negocios, del Banco Mundial, que llevaron a que esta organización discontinuara el indicador. [Link](#)

Es lamentable que eso haya ocurrido porque el índice era muy útil para evaluar las facilidades o restricciones para desarrollar emprendimientos en el mundo. Para suplir esa falta hemos decidido incorporar algunos elementos del *Prosperity Index* que elabora el Legatum Institute de Londres (<https://li.com/>). Este índice tiene 15 ediciones, y cubre 167 países. Pero no hemos tomado todo el indicador sino solamente los siguientes componentes, que son los que más se acercan al contenido de Haciendo Negocios, que queríamos reemplazar: entorno para la inversión, condiciones empresariales, infraestructura y acceso al mercado y calidad económica (<https://li.com/reports/2021-legatum-prosperity-index/>).

Cada uno de los indicadores tiene el mismo peso, lo cual puede parecer tan arbitrario como darles pesos diferentes. De nuevo, es la solución más simple. Pero esos indicadores tienen distinto número de países evaluados (van desde 209 en el de *Rule of Law* hasta 129 en el IPRI, el de Competitividad Global tenía 140). Esto significa que no podemos tomar las posiciones directas de cada país en cada indicador (ya que no es lo mismo ser 50 de 209 que 50 de 129, por ejemplo) sino sus posiciones relativas, es decir, porcentuales. Por ello, el indicador que presenta cada país en el ICI muestra cuál es su posición porcentual en relación a los demás países.

También se ha establecido como criterio que, para que un país aparezca en el ICI tiene que también aparecer en al menos cuatro de los ocho indicadores, y también al menos uno en cada subíndice. Esto hace que algunos países, en general pequeños (Vaticano, Mónaco) o vinculados a otro (Puerto Rico), no aparezcan en forma regular. También sucede que ciertos países pueden empeorar, aunque en general mejorar, su posición por no aparecer en todos los índices. Éste es el típico caso, que ya hemos señalado en ediciones anteriores, de Cuba, que, al no estar en tres de los indicadores económicos, es probable obtenga una mejor posición que si efectivamente saliera en ellos. En fin, pero cumple con la norma establecida, aunque esto haga necesario prestar atención a esas imperfecciones.

Por último, estamos siempre en la búsqueda de algún indicador que sea mejor o más actualizado, y si lo encontramos veremos si mejora nuestros resultados.

Vamos a finalizar esta revisión con la misma invitación que al comienzo. Toda persona que crea que la metodología es deficiente está invitada a proponer una mejor, y la reconoceremos con agradecimiento.





El Índice de Calidad Institucional es un informe realizado por Libertad y Progreso (Argentina) desde 2007.



FRIEDRICH NAUMANN STIFTUNG Für die Freiheit.

Miembros plenos



Miembros adherentes



Organizaciones observadoras

