

Sobre la integridad de los indicadores de *Facilidad para hacer negocios* del informe *Doing Business*

Informe final (18 de junio de 2018)

Randall Morck¹ y James Chenxing Shou²

Resumen Ejecutivo

En una entrevista a principios de 2018 realizada por el *Wall Street Journal*, Paul Romer planteó inquietudes específicas y generales en torno a los indicadores de *Facilidad para hacer negocios* del informe *Doing Business* del Banco Mundial. La preocupación específica era que el personal del Banco Mundial podría haber manipulado los indicadores para Chile (u otros países). La inquietud general era que los frecuentes cambios metodológicos desvirtuaran el valor social de los indicadores para investigadores, responsables de políticas y los medios.

Abordamos esta preocupación específica a través de una auditoría exhaustiva de los datos y cálculos en bruto en torno a los indicadores de *Doing Business* de 2015, 2016 y 2017 (DB2015, DB2016 y DB2017) para Chile y un conjunto de otros 12 países.³ En todos los casos que analizamos, los indicadores se basan en datos de encuestas inalterados, que se ingresan de buena fe a un sistema de gestión de datos automático y se arman de manera mecánica y libres de manipulación por parte del personal del Banco Mundial. **Los indicadores de Facilidad para hacer negocios para Chile y las demás economías que analizamos no estuvieron sujetos a manipulación por parte del personal del Banco Mundial.**

Este ejercicio revela que tanto el cuestionario de las encuestas como la manera en que se calculan los indicadores han sido modificados frecuentemente. Cada uno de los cambios metodológicos tiene una sólida justificación económica. **Sin embargo, los cambios frecuentes en la metodología disminuyen el valor de los indicadores para los investigadores, diseñadores de políticas y los medios de comunicación.**

El equipo del Banco Mundial a cargo de supervisar la base de datos *Facilidad para hacer negocios* debe lidiar con difíciles soluciones intermedias entre exhaustividad, relevancia actual y comparabilidad a lo largo del tiempo. Los cambios en la metodología reflejan inquietudes en torno a la relevancia de los indicadores de *Facilidad para hacer negocios* respecto a temas de la actualidad y a poder ampliar su alcance para atender las recomendaciones de su panel de expertos independientes, del personal del Grupo Banco Mundial, gobiernos y sector privado. **Cualquier inquietud relativa a que el personal del Banco Mundial realiza cambios metodológicos para manipular los indicadores de *Facilidad para hacer negocios* de determinadas economías o para influir en la política interna de las economías en cuestión carece completamente de evidencia.**

De todas maneras, los cambios metodológicos frecuentes llevan a que los indicadores de *Facilidad para hacer negocios* de muchas economías cambien automáticamente, esto, por razones que no tienen relación con los cambios reales en la facilidad para hacer negocios de estas economías—. Esto reduce el valor que tienen para los investigadores, dado que las tendencias más recientes en econometría contrastan el impacto de los cambios en las variables de política frente a datos que son afectados de manera diferenciada por esos mismos cambios. Cualquier

¹ Autor: Profesor de Finanzas de la cátedra Jarislowsky, Alberta School of Business, Universidad de Alberta, Edmonton, AB Canadá T6E 2T9. Investigador asociado del National Bureau of Economic Research, 1050 Massachusetts Avenue, Cambridge MA 02138 EE. UU. Tel. +1 (780) 492-5683. Correo electrónico: rmorck@ualberta.ca.

² Doctorando en Finanzas, Alberta School of Business, Universidad de Alberta, Edmonton Canadá T6E 2T9

³ Éstos reflejan las condiciones al 1 de junio de 2014, 2015 y 2016, respectivamente.

cambio automático en los datos corre el riesgo de desvirtuar dichos estudios. La práctica del Banco Mundial de proporcionar datos calculados con base tanto en la metodología nueva como la antigua para el año inmediatamente anterior a los cambios metodológicos es útil, aunque insuficiente, dado que los datos con más de un año de antigüedad siguen siendo no comparables. Los cambios automáticos además reducen el valor de estos indicadores tanto para aquellos reformadores que quieren mostrar sus éxitos como para los que necesitan argumentos para combatir el deterioro institucional, así como para generar datos fácilmente comprensibles por los medios de comunicación.

El Banco Mundial podría minimizar los cambios metodológicos, a excepción de aquellos destinados a corregir problemas comprobados con la metodología existente. Esta comprobación podría demandar la identificación de un problema en un artículo de investigación revisado por colegas y su verificación por parte de una evaluación independiente. Cuando los cambios en la metodología de los indicadores existentes son ineludibles, el Banco Mundial podría privilegiar aquellos cambios que resguarden la comparabilidad, permitiendo ajustes en los datos de años anteriores. Por ejemplo, cuando el Banco Mundial modificó el indicador de Iniciar un negocio para que reflejara la paridad de género, los datos de años anteriores fueron recalculados mediante una metodología revisada. Esto puede hacer que estudios con datos antiguos sean irreproducibles, pero al menos conserva la comparabilidad a través de los años. En cambio, cuando los indicadores de Registro de propiedades y Cumplimiento de contratos fueron modificados para reflejar la paridad de género, los valores anteriores de estos indicadores no fueron recalculados. Esto imposibilita que estos indicadores sean comparables en el tiempo.

El Banco Mundial podría considerar ampliar la base de datos *Facilidad para hacer negocios* con nuevos indicadores que abarquen aspectos adicionales del entorno de negocios, en lugar de cambios metodológicos a indicadores existentes. Cualquier factor nuevo lo suficientemente importante como para afectar la manera en que se construyen los indicadores también debería ser suficientemente importante como para merecer su propio indicador. Por ejemplo, para incluir el tema —sin duda importante— de la paridad de género en *Facilidad para hacer negocios*, el Banco Mundial cambió las metodologías para calcular los indicadores de Iniciar un negocio, Registro de propiedades y Cumplimiento de contratos para que incluyeran la paridad de género. Si el Banco Mundial hubiese introducido una paridad de género completamente nueva en el indicador de *Facilidad para hacer negocios* basada en la paridad de género para iniciar un negocio, registrar propiedades y hacer cumplir contratos, la paridad de género podría haber sido abordada de manera más visible, permitiendo la comparabilidad de los demás indicadores a lo largo de todos los años.

El Banco Mundial sin duda hace un balance de estos factores al momento de decidir cómo actualizar sus indicadores, pero este equilibrio al momento de introducir cambios metodológicos puede en *sí mismo* requerir un cambio de metodología. Los avances en la manera en que investigadores, diseñadores de políticas y los medios hacen uso de los indicadores *Facilidad para hacer negocios* apuntan a que, **a futuro, el Banco Mundial podría considerar darle mucho más peso a mantener la comparabilidad de los indicadores a través de los años.**

Los medios y los formuladores de políticas, sobre todo, siguen los cambios en los indicadores a través de los años y entre distintas economías. **El Banco Mundial podría aprovechar esto proporcionando un conjunto alternativo de indicadores y clasificaciones estables**, basados únicamente en aquellos subcomponentes de los indicadores que estén libres de todo cambio metodológico sustancial, como costos y retrasos por cumplimiento, que serían comparables en el tiempo. Estos indicadores podrían tener un nombre diferente —tal vez **Indicador de Desarrollo Doing Business**— **para subrayar la recomendación de su uso para dar un seguimiento al desarrollo institucional en el tiempo** y distinguirlos de los indicadores DB.

El Banco Mundial normaliza sus indicadores con el parámetro de Distancia a la Frontera (DTF, por sus siglas en inglés). Este parámetro mide la proximidad (no la distancia) de cada economía respecto a la frontera global en mejores prácticas. Cada indicador varía de cero (un parámetro para las peores prácticas globales) a 100% (una “frontera” para las mejores prácticas globales). Un término menos confuso podría ser el de un parámetro Doing Business. El Banco Mundial hace uso de un buen criterio al establecer estos extremos, dado que la distancia de una economía respecto a la frontera se desplazaría toda vez que las mejores y peores mejoran o se deterioran.

El personal del Banco Mundial indicó que se contempla actualizar estos extremos cada cinco años.⁴ Esto haría que las medidas de distancia a la frontera fuesen comparables únicamente entre períodos de cinco años. Los subcomponentes no normalizados de todos los indicadores de *Facilidad para hacer negocios* del Banco Mundial para todos los años están disponibles al público. Esto aminora los problemas que los investigadores podrían llegar a tener. Sin embargo, al orientar a los usuarios hacia una puntuación basada en la distancia a la frontera, el Banco Mundial corre el riesgo de generar una nueva controversia cada cinco años. **El Banco Mundial podría establecer metodologías objetivas que actualicen de manera continua los extremos de la distancia a la frontera que necesiten ser actualizados para evitar controversias futuras en torno a cambios metodológicos.**

Los indicadores de *Facilidad para hacer negocios* son una de las contribuciones más importantes del Banco Mundial a la investigación y la política pública. Si los indicadores no fuesen importantes, la controversia en torno a ellos no captaría la atención de los medios. El personal del Banco Mundial a cargo de supervisar estos indicadores tiene un trabajo difícil y complejo. Esta auditoría no halla evidencia alguna de que el personal del Banco Mundial haya actuado de forma inadecuada o maliciosa respecto a Chile o cualquier otro país. Por el contrario, el éxito del Banco Mundial en dar un seguimiento creíble a mejoras y retrocesos cuantificables en facilidad para hacer negocios en diferentes economías hace que cualquier duda respecto a su metodología se convierta en noticia mundial. Esa misma importancia ahora también abarca a las metodologías utilizadas para calcular los indicadores. Todo esto confirma el éxito general de la iniciativa *Doing Business* del Banco Mundial.

⁴ Los extremos cambiaron año a año durante una fase piloto, DB2012 hasta DB2015, pero han estado fijos de DB2015 en adelante. Para ver informes anteriores de *Doing Business*: <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2014>