

El (casi inexistente) debate conceptual sobre la calidad del gobierno

Guillermo Cejudo, Gilberto Sánchez
y Dionisio Zabaleta*

Resumen: En años recientes, y desde distintas disciplinas sociales, el tema de la calidad del gobierno ha ganado relevancia en el debate internacional. Académicos y organizaciones internacionales han desarrollado gran variedad de metodologías que tratan de explicar las causas de la calidad o sus efectos en el desarrollo social, económico y político de los países. A pesar de esta *industria emergente* de metodologías e indicadores, el debate sobre la definición de calidad del gobierno no ha sido del todo atendido. Esto ha provocado una serie de debilidades e inconsistencias conceptuales. Este texto presenta una breve discusión sobre los principales enfoques que se han desarrollado, la forma en la que se concibe la calidad del gobierno, así como sus principales limitaciones. Finalmente, se proponen algunos caminos o criterios mínimos que podrían ser de utilidad para elaborar una definición más útil y conceptualmente sólida de la calidad del gobierno.

Palabras clave: calidad de gobierno, control de la discrecionalidad, imparcialidad, buen gobierno, ejercicio del poder, diseño institucional.

(Almost non-existent) Conceptual Debate on the Quality of the Government

Abstract: In recent years, and from different social disciplines, the quality of the government has gained relevance as a topic in the international debate. Scholars and international organizations have developed a variety of methodologies that try to explain the causes and the effects of the quality of government on social, economic, and political development. Despite this *emergent industry* of methodologies and indicators, the conceptual discussion of the definition of quality of government itself has been under-studied. This has led to a set of conceptual inconsistencies and weaknesses. In this paper, we present a brief discussion

* Guillermo Cejudo es profesor-investigador de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas, Carretera México-Toluca 3655, Col. Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F. Correo electrónico: guillermo.cejudo@cide.edu. Gilberto Sánchez es egresado de la maestría en Administración y Política Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Correo electrónico: gilberto.sanchez@alumnos.cide.edu. Dionisio Zabaleta es profesor-investigador asociado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, Carretera México-Toluca 3655, Col. Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F. Correo electrónico: dionisio.zabaleta@cide.edu.

El manuscrito se recibió en abril de 2008 y fue aceptado para su publicación en julio del mismo año.

of the main perspectives developed on this topic, discuss the ways in which this notion has been defined, and point to their main shortcomings. Finally, we offer some criteria to develop a more useful and conceptually defensible definition of quality of government.

Keywords: quality of government, control of discretion, impartiality, good government, exercise of power, institutional design.

En los últimos años ha habido un interés cada vez mayor en la calidad del gobierno como tema de estudio. Desde distintas disciplinas –economía, ciencia política, administración pública y sociología– se han generado numerosos debates sobre las causas y las consecuencias de la calidad del gobierno. Se trata, en efecto, de un concepto que recientemente ha ocupado la agenda de investigación de muchos académicos y la agenda de trabajo de más de una organización internacional, que promueven políticas específicas para mejorarla. Estos debates han estado acompañados de una creciente lista de bases de datos que buscan capturar este concepto en indicadores comparables geográfica y temporalmente. Esto no quiere decir, sin embargo, que exista un consenso en torno al concepto; por el contrario, hay diversas maneras de entender la calidad del gobierno, no siempre compatibles.

Este documento revisa el estado actual del debate conceptual sobre la calidad del gobierno y hace una revisión crítica de sus supuestos e implicaciones teóricas. El argumento es que, a pesar de este *boom* de publicaciones académicas, indicadores, conferencias y actividades de organismos internacionales, existen deficiencias graves en la forma en que el concepto ha sido definido, las cuales llevan no sólo a imprecisiones teóricas sino a argumentos tautológicos e, incluso, a conclusiones erróneas. En términos simples, puede decirse que el debate internacional al respecto ha saltado directamente a sofisticados análisis econométricos –dada la disponibilidad de datos *duros*– sin haber pasado antes por una discusión sólida sobre los supuestos conceptuales detrás de la noción de calidad de gobierno. La principal contribución de este texto consiste en hacer evidentes los desafíos conceptuales de la discusión contemporánea sobre este tema –al mostrar la falta de discusión sólida en torno a la noción de calidad de gobierno y explicar las debilidades de las definiciones de uso común– y, con base en ellas, sugerir en las conclusiones algunas salidas para construir una definición más sólida y, por lo tanto, útil.

Como se muestra más adelante, hay diversas maneras de entender la calidad del gobierno. La más simple es la que compara el buen gobierno con resultados positivos. Desde esta visión, un buen gobierno se puede encontrar en países con bajas tasas de mortalidad infantil, altos niveles educativos

y poca desigualdad socioeconómica (por ejemplo, véase Gerring y Thacker, 2005), o en aquellos países con alto desarrollo económico (La Porta *et al.*, 1999) o cualquier otra medida de “calidad de vida” (Huther y Shah, 2005). Una segunda perspectiva (promovida por el Banco Mundial) asume una visión más amplia, al asociar el concepto de *good governance* con “las tradiciones y las instituciones mediante las cuales la autoridad en un país es ejercida para el bien común”, lo cual incluye el modo en que se elige a las autoridades, la capacidad del gobierno para implementar políticas y la legitimidad que los ciudadanos otorgan a las instituciones (Kaufmann *et al.*, 2004). Así, en vez de enfocarse a los resultados de la actividad gubernamental, esta perspectiva equipara la calidad del gobierno con la manera en la que se genera y se ejerce la autoridad, centrándose en seis dimensiones: voz y rendición de cuentas, estabilidad política, eficacia del gobierno, calidad de la regulación, imperio de la ley y control de la corrupción. Finalmente, desde una perspectiva normativa, la calidad del gobierno puede definirse en términos de estándares deseables en el ejercicio del gobierno, tales como la imparcialidad (Rothstein y Teorell, 2008) o la eficacia (Levi, 2006).

Pero la calidad del gobierno no puede ser, al mismo tiempo, los resultados de la acción del gobierno, las instituciones y tradiciones que regulan su comportamiento, y los estándares de su actuación. Al explicarlo todo, como ya ha dicho Sartori, cualquier concepto pierde utilidad analítica. En todo caso, esta variedad de definiciones sirve como punto de partida para argumentar que el principal problema del debate internacional sobre calidad de gobierno es que no se ha entrado a una discusión sobre el concepto *per se*; cada autor (excepto contados casos) propone *su* definición sin considerar y contrastar las alternativas y, por lo tanto, sin la responsabilidad de defender los términos de sus propios supuestos y limitaciones. Además de diagnosticar esta falta de debate conceptual, con base en las limitaciones identificadas, en la última sección se proponen algunos criterios mínimos más que considerar una definición adecuada de calidad del gobierno, pues de lo contrario estaríamos utilizando *proxis* que no necesariamente corresponden con aquello que se supone deseamos entender.

Jumping to conclusions

La ausencia de este debate conceptual, sin embargo, no ha evitado la generación de múltiples argumentos causales sobre los determinantes y las

consecuencias de la calidad del gobierno (en sus distintas acepciones). El apéndice que acompaña a este trabajo de investigación presenta un cuadro con una selección de artículos académicos sobre la calidad del gobierno –y nociones asociadas como corrupción, buen gobierno y calidad institucional– que trata de explicar cuáles son los determinantes de la calidad del gobierno y sus consecuencias en distintos ámbitos. La revisión de cualquiera de ellos muestra cómo el debate conceptual es mínimo. No se discuten distintas acepciones ni se explican las razones –más allá de la disponibilidad de indicadores– que justifiquen la elección de determinada definición.

El interés inicial de los análisis cuantitativos sobre calidad del gobierno se centraba exclusivamente en el tema de la corrupción (para una reseña de los estudios existentes, véase Lambsdorff, 2005). En un estudio de 1998, Mauro (1995) realizó un análisis cuantitativo [inspirado en los estudios de Barro (1991) sobre los determinantes del desarrollo económico] para identificar posibles vínculos causales entre la corrupción y el desempeño económico. Para ello, el autor utilizó un indicador sobre corrupción desarrollado por *Business International* con base en encuestas a expertos. El principal hallazgo empírico de dicho análisis fue que altos niveles de corrupción conducen a menores tasas de inversión y, en consecuencia, producen un efecto negativo en el desarrollo económico. En esta misma línea de investigación, otros académicos han realizado diversos análisis estadísticos para demostrar una relación empírica entre la corrupción y otras variables económicas, como la política económica de cada gobierno (Bai y Wei, 2000) y la inversión extranjera directa (Wei, 2000).

El interés inicial en la corrupción pronto fue sustituido por una visión menos limitada de la calidad del gobierno. Para contar con indicadores comparables geográfica y temporalmente, Knack y Keefer (1995) crearon un índice de lo que ellos llaman “calidad institucional”, basado en las percepciones sobre riesgo de inversión recogidas en la *International Country Risk Guide* (ICRG) de la consultoría *Political Risk Service*. De manera similar, como parte del trabajo del Banco Mundial sobre gobernanza, Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (2004) han creado un índice compuesto de gobernanza, que incorpora hasta 37 fuentes de datos y abarca seis dimensiones: voz y rendición de cuentas, estabilidad política y no violencia, eficacia del gobierno, calidad de la regulación, estado de derecho y control de la corrupción. Finalmente, Knack y sus colaboradores (2003) han creado los llamados “indicadores de segunda generación”, los cuales distinguen entre indicadores

de capacidad e indicadores de rendición de cuentas, y utilizan medidas más precisas, tales como la volatilidad en el presupuesto anual o el tiempo requerido para abrir un negocio (estos índices y los supuestos conceptuales que los sostienen se analizan más adelante).

A partir de estos indicadores más sofisticados, varios analistas han ampliado los alcances de las explicaciones sobre los efectos de calidad del gobierno en los niveles de desarrollo humano (Campos, 1999), desigualdad de ingresos (Chong y Calderón, 2000b), productividad (Olson *et al.*, 2000), desarrollo económico (Aron, 2000; Chong y Calderón, 2000a), inversión (Ayal y Karras, 1996), o en variables políticas, tales como legitimidad del régimen (Anderson y Tverdova, 2003), e incluso conceptos más abstractos, como satisfacción con la calidad de vida (Helliwell y Huang, 2008) (para una descripción muy completa de esta literatura, véase Keefer, 2004).

A pesar del avance en el conocimiento sobre las *consecuencias* de variaciones en la calidad del gobierno, era claro que no bastaba. Tanto desde una perspectiva académica como desde la práctica se volvió indispensable identificar las *causas* de las diferencias entre países en términos de la calidad del gobierno. Así, algunos análisis de los determinantes de la calidad del gobierno estudian variables históricas o estructurales, y llegan a conclusiones como la siguiente: “países pobres, cerca del Ecuador, con heterogeneidad etnolingüística, con sistemas legales de origen francés o socialistas, o que tienen un porcentaje elevado de población católica o musulmana tienen gobiernos con desempeño inferior” (La Porta *et al.*, 1999; véase también Xin y Rudel, 2004, que identifican a la pobreza y a las poblaciones grandes como “causas contextuales de la corrupción”, y Al-Marhubi, 2004, que confirma la mayor parte de estas conclusiones usando indicadores distintos).

Un segundo tipo de explicaciones se basa en factores económicos. Por ejemplo, algunos autores argumentan que la apertura comercial disminuye la corrupción, pues el “comercio puede disciplinar el funcionamiento de la burocracia gubernamental” (Chan, 2002), aunque otros disputan esta conclusión y señalan que, en realidad, los resultados dependen de los indicadores utilizados, por lo que no pueden alcanzarse conclusiones definitivas (Torrez, 2002). Otro argumento que forma parte de este segundo conjunto de explicaciones económicas de la calidad del gobierno es el desarrollado por Sandholtz y Koetzle (2000), quienes encuentran una relación directa entre bajos niveles de ingreso, poca integración a la economía mundial y altos niveles de corrupción. Hay también académicos que sugieren otros determi-

nantes de la calidad del gobierno, tales como la inflación (Braun y Di Tella, 2004), rentas provenientes de los recursos naturales (Ades y Di Tella, 1999), el tamaño del gobierno (Goel y Nelson, 1998), y políticas comerciales y de inversión (Gerring y Thacker, 2005).

En tercer lugar, hay explicaciones basadas en la idea de que las estructuras constitucionales ejercen un efecto importante en la calidad del gobierno (aunque, de nuevo, la mayor parte de los análisis disponibles se centra exclusivamente en la corrupción). Treisman (2002) ha sugerido que los sistemas federales tienden a niveles más altos de corrupción. A su vez, Kunikova y Rose-Ackerman (2005) han demostrado que los países con sistemas electorales de representación proporcional y sistemas de gobierno presidenciales son más susceptibles a la corrupción. Estos análisis confirman los argumentos de Gerring y Thacker (2004), según los cuales el centralismo y el parlamentarismo están inversamente correlacionados con la corrupción política. En este sentido, vale la pena mencionar que, tal como explican Lederman, Loayza y Soares (2005), muchas de las conclusiones de la literatura empírica centrada en explicaciones históricas y económicas no se sostienen una vez que se incorporan variables políticas al análisis (véase también Straub, 2000). Una porción de esta literatura se ha centrado en la relación entre democracia y calidad del gobierno (una relación que se suponía directa y lineal y que, de acuerdo con varios estudios, no lo es tanto).

Estas *conclusiones apresuradas* muestran la importancia de establecer un debate serio sobre el significado de la calidad del gobierno, dado que se trata de un factor que, al parecer, está en el centro de múltiples relaciones entre factores sociales, económicos y políticos. No obstante, como se muestra en la siguiente sección, existen problemas serios en las definiciones usuales (y, por lo tanto, en los indicadores utilizados).

Tres visiones sobre calidad del gobierno: prescripción, efectos esperados y estándares

En este apartado se presenta brevemente el desarrollo de tres enfoques representativos del debate sobre la calidad de gobierno por medio de los cuales se muestra la forma poco sólida en la que se ha construido el concepto en la discusión internacional, así como para señalar algunas de sus debilidades. En particular, se hace referencia a tres perspectivas: en primer lugar, la vertiente prescriptiva y de una definición amplia de calidad de gobierno, en

la que se describirán los trabajos de Kaufmann y sus colaboradores en el Banco Mundial (2003, 2006), así como las investigaciones de Keefer y Knack (1997); en segundo lugar, el análisis de la calidad del gobierno asociada con ciertos efectos esperados o deseables, en el que se incluyen las aportaciones de Rafael La Porta y sus coautores (1999) sobre la relación entre calidad de gobierno y crecimiento económico y de Keefer y Knack (1997), así como los de Knack y sus colaboradores (2002, 2003) en relación con los indicadores de segunda generación; finalmente, se analizará la postura normativa de la calidad como estándares institucionales mínimos, donde se desarrolla el concepto de calidad gubernamental como imparcialidad de Bo Rothstein y Jan Teorell (2008).

Además de describir brevemente las características de estos enfoques, se presentarán algunas críticas puntuales sobre las deficiencias en la definición del concepto de calidad de gobierno que cada uno de ellos propone. A partir de esta revisión se hacen tres críticas generales a estas perspectivas, que explican las dificultades para construir un concepto sólido. En primer lugar, la selección de indicadores –y por lo tanto los supuestos conceptuales– de muchas de estas definiciones hacen imposible llevar a cabo análisis causales sólidos, pues incluyen en la misma definición atributos de instituciones políticas, componentes administrativos y resultados de la gestión gubernamental, con lo cual la calidad del gobierno así entendida abarca causas, características y consecuencias del ejercicio de la autoridad. Esta definición excesivamente amplia se confunde con otros conceptos (como calidad de la democracia) y, más grave aún, impide separar los atributos del gobierno de los factores que lo causan y sus consecuencias, por lo que no es posible establecer relaciones causales comprobables, más allá de intuiciones y conjeturas generales.

Un segundo problema recurrente es que buena parte de los enfoques representativos no hacen una diferenciación (ya sea conceptual o metodológica) entre atributos relacionados con el *acceso* al poder (elecciones limpias y competitivas, sistema de partidos, etc.) con elementos de *ejercicio* de la autoridad gubernamental (marco institucional de actuación de los gobernantes, prácticas administrativas, por citar un par de ejemplos). La experiencia internacional muestra que los mecanismos efectivos de acceso al poder (competencia electoral, institucionalización partidista, etc.) no necesariamente están aparejados con instrumentos de ejercicio del poder eficaces (procesos administrativos). Poner ambas dimensiones en una misma definición impide establecer categorías analíticas separadas de acceso y ejercicio de la auto-

ridad, así como analizar la relación entre ambos componentes, ocasionando que el concepto de calidad pierda fortaleza epistemológica.

Por último, un tercer problema identificado es que una definición de calidad de gobierno centrada exclusivamente en *atributos* o *estándares* de ejercicio de la autoridad estaría incompleta si no se hace una distinción entre factores estrictamente institucionales (y que remiten a funciones de orden político) y actividades burocráticas relacionadas con la gestión habitual de la administración pública. Esta diferenciación es importante, ya que permite reconocer los procesos y mecánicas internas del gobierno por medio de los cuales se estructura un gobierno de calidad. Una definición carente de estas dos dimensiones es poco útil para entender las dinámicas gubernamentales que efectivamente explican la calidad.

La perspectiva generalista y prescriptiva de la calidad del gobierno

Desde mediados de los años noventa, el Banco Mundial [en particular el Grupo de Gobernabilidad, Regulación y Finanzas (GGRF)] ha dirigido una serie de investigaciones empíricas relacionadas con el tema de la *buena gobernanza*, que se vinculan automáticamente con la calidad del gobierno. Este grupo parte de una noción muy general de *gobernanza*, entendida como “las tradiciones e instituciones por medio de las cuales la autoridad es ejercida en un país determinado” (Kaufmann *et al.*, 2003, p. 2), así como de una definición de *buena gobernanza* amplia en la que se incluyen aspectos como la apertura del espacio de políticas públicas, una burocracia guiada por un *ethos* profesional que rinde cuentas oportunamente, una sociedad civil participativa y, finalmente, la existencia de un estado de derecho lo suficientemente sólido que cobije a todos los elementos antes mencionados (Thomas, 2006). Estas categorías prescriptivas estarían orientadas a ciertos resultados deseables como la reducción de la pobreza, la consolidación democrática y el desarrollo económico, entre otros.

Con base en esta posición conceptual, el GGRF ha desarrollado una serie de instrumentos de medición cuyo propósito es realizar un diagnóstico acerca de la situación de la *gobernanza* en cada uno de los países miembros del Banco Mundial y proponer recomendaciones sobre reformas clave que podrían apoyar el desarrollo económico, social y político. Así, al momento de hacer operativas las consideraciones normativas antes señaladas, el GGRF ha desarrollado tres campos esenciales de *gobernanza* (selección, monitoreo

y remplazo de los gobiernos; capacidad gubernamental para formular e implementar políticas públicas, y respeto por las instituciones económicas y sociales), los cuales, a su vez, se subdividen en seis grandes grupos de instrumentos de medición, a saber: voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad del gobierno, calidad regulatoria, estado de derecho y control de la corrupción. En el cuadro 1 se presentan las características de cada uno de estos rubros.

CUADRO 1. Dimensiones de gobernanza utilizadas por el Banco Mundial

Dimensión	Características (elementos de medición)
Voz-rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> • Participación de los ciudadanos en la elección de los gobernantes. • Independencia de los medios de comunicación. • Libertad de asociación.
Estabilidad política / Ausencia de violencia	<ul style="list-style-type: none"> • Percepciones sobre la probabilidad de que un gobierno pueda ser depuesto por medios violentos o inconstitucionales. Aquí se incluyen elementos de violencia doméstica y terrorismo.
Efectividad gubernamental	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad de los servicios públicos. • Calidad de las administraciones públicas y su independencia de presiones políticas. • Calidad en la formulación e implementación de las políticas públicas, así como el compromiso gubernamental en las mismas.
Calidad regulatoria	<ul style="list-style-type: none"> • Habilidad gubernamental para implementar políticas y regulaciones que promuevan el desarrollo de la competencia y el sector privado.
Estado de derecho	<ul style="list-style-type: none"> • Confianza de los agentes sobre la existencia del estado de derecho, particularmente en el cumplimiento de contratos, la policía y las cortes.
Control de la corrupción	<ul style="list-style-type: none"> • Captura estatal por intereses privados o empresariales. • Mide la magnitud y percepción de la gran corrupción, así como de aquella de ventanilla.

Fuente: Kaufmann *et al.*, 2007a.

Con el fin de medir el desempeño en cada una de estas categorías, el GGRF ha recuperado indicadores durante poco más de una década (1996-2007) en 212 países para establecer trayectorias de desempeño y hacer comparacio-

nes entre países y regiones en distintos periodos.¹ Si bien algunos autores han criticado la validez de estos datos, así como su posibilidad de comparación intertemporal y entre países, debido a la variación en las fuentes de información (Arndt y Oman, 2006; Knack, 2006; Kurtz y Shrank, 2006; Thomas, 2006), lo cual es reconocido incluso por los diseñadores de la metodología, se considera que los resultados son de gran utilidad para la toma de decisiones y para la formulación de reformas institucionales (Kaufmann *et al.*, 2007b).

No obstante que los indicadores elaborados permiten hacer comparaciones entre países –principalmente en el ámbito regional debido a que comparte fuentes de información muy parecidas–, el enfoque propuesto por el Banco Mundial muestra limitaciones importantes al momento de definir una esfera propia para la noción de calidad del gobierno. En primer lugar, a partir de definiciones tan amplias de *gobernanza* y de *buena gobernanza* surge la impresión de que se podría incluir cualquier elemento institucional o de gestión como parte del concepto, ya que éstos definirían las tradiciones e instituciones por medio de las cuales se ejerce el poder en cada país. Esta misma amplitud provoca que, en segundo lugar, no se haga una diferenciación precisa entre los mecanismos de *acceso* y *ejercicio* de la autoridad, por lo que resulta difícil identificar la composición precisa del concepto de calidad del gobierno, así como las relaciones que se construyen entre las instituciones políticas y las prácticas gubernamentales rutinarias.

En una vena muy similar a la del GGRE, sobre todo en términos de la amplitud de la definición de calidad de gobierno propuesta, Keefer y Knack (1997) desarrollan un modelo que busca explicar la incapacidad de los países subdesarrollados para alcanzar altos niveles de desarrollo económico en comparación con los Estados ricos. Estos autores retan la hipótesis de la economía neoclásica en la que se insiste que los países con bajos niveles de desarrollo tienen una ventaja competitiva en comparación con los demás para alcanzar cifras altas de crecimiento económico, debido a los avances tecnológicos y a la disminución de la rentabilidad de los capitales en los países desarrollados. Estos autores entienden la calidad del gobierno (o ca-

¹ El Banco Mundial no elabora directamente los indicadores de calidad gubernamental con fuentes propias sino que recurre a una gran cantidad de fuentes internacionales de las cuales obtiene la información necesaria para construir las estadísticas. Así, por ejemplo, para la construcción de los indicadores de 2003 se emplearon fuentes tan diversas como Afrobarómetro, *Freedom House* y El Foro Económico Mundial, entre otros. En total se contabilizan 25 fuentes de información.

alidad institucional) como un conjunto de arreglos políticos y económicos que aseguran la protección de los derechos de propiedad (entre los que destacan la existencia de un estado de derecho, de restricciones verticales y horizontales al Ejecutivo, medidas de control de la corrupción, así como el establecimiento de una burocracia de calidad) y favorecen un mayor crecimiento económico sostenido. Si bien su definición no es tan extensa como la del Banco Mundial, las categorías de análisis empleadas siguen siendo muy amplias, tal y como se muestra en el cuadro 2.

CUADRO 2. Elementos del concepto de calidad institucional, según Keefer y Knack (1997)

Elemento	Definición
Estado de derecho	Existencia de elementos políticos institucionales básicos que garanticen procesos electorales limpios y que restrinjan los márgenes de acción de los ejecutivos.
Restricciones al Ejecutivo	Tipos y efectividad de los mecanismos político-institucionales que restringen el poder de decisión de los ejecutivos y favorecen un sistema de pesos y contrapesos.
Calidad burocrática	Medición de los mecanismos de control burocrático, así como de algunos factores que determinan la existencia de un aparato administrativo profesional y que asegure niveles mínimos de desempeño.
Corrupción burocrática	Muy relacionada con el criterio anterior y trata de medir el grado de discrecionalidad con el que cuentan los funcionarios en el ejercicio de sus actividades.

Fuente: Elaboración propia.

A partir de estas variables, Keefer y Knack (1997) realizan una serie de análisis econométricos, utilizando principalmente variables de riesgo recuperadas del ICRG elaborado por el *Political Risk Service*, en los que hacen interactuar la tesis económica tradicional sobre el desarrollo económico de los países junto con las variables institucionales para observar los efectos que estas últimas tienen en dos mediciones importantes: por un lado, la capacidad de cumplimiento de los contratos (lo cual puede ser una medición indirecta del cumplimiento de los derechos de propiedad) y, por otro lado, las variaciones en el PIB real per cápita entre 1960 y 1989, que permite una valoración sobre el efecto de las variables independientes en el crecimiento

económico. De acuerdo con los resultados que los modelos arrojan, los autores concluyen que la calidad institucional en su conjunto genera un efecto iterativo importante en la consolidación de un crecimiento económico sostenido. Particularmente, Keefer y Knack (1997) destacan que los instrumentos institucionales poseen un efecto muy importante en la disminución de la incertidumbre o el riesgo de los países, lo cual favorece las condiciones para el desarrollo.

Al igual que la postura del Banco Mundial, esta propuesta tiene algunas limitaciones serias al momento de definir calidad del gobierno. En primer lugar, existe un problema de *causalidad revertida*, ya que se podría entender que las instituciones de *gobernanza* favorecen el crecimiento económico y la disminución de la pobreza, pero al mismo tiempo se podría intuir que sólo los países con mayor crecimiento económico y con bajos niveles de desigualdad son capaces de construir instituciones de calidad.² Los autores reconocen este problema cuando señalan que: “el crecimiento económico *podría tener* algún efecto en la creación de incentivos que protejan los derechos de propiedad” (Keefer y Knack, 1997, p. 599). En este sentido, la tesis pierde fuerza, ya que no se identifica claramente si la construcción *ex ante* de instituciones de calidad tiene un efecto favorable en el crecimiento o si una tendencia histórica de desarrollo económico de largo plazo induce a la creación de instituciones de calidad que protejan la propiedad de los individuos y que mantengan el crecimiento posterior.³ Para propósitos de este artículo, cabe destacar que este problema es *inherente* a una definición amplia de calidad de gobierno, que impide distinguir atributos del ejercicio de la función gubernamental de los resultados de dicho ejercicio.

Por otra parte, si bien este estudio hace una diferenciación fundamental entre los mecanismos de acceso (sobre todo en las variables de estado de derecho y de control del Ejecutivo) y de ejercicio de la autoridad (en térmi-

² Como ya se indicó, si bien este último tema es central en el debate contemporáneo, este ensayo solamente se limitará a mencionarlo y no se propone alguna verificación empírica sobre él, ya que el foco de la investigación se centrará en la construcción conceptual de la noción de calidad gubernamental (pero véase Straub, 2000).

³ Los autores justifican la no existencia de la doble causalidad debido a que parten del supuesto de que todos los países cuentan con bienes igualmente valiosos, lo cual podría inducir a los mismos incentivos para la protección de los derechos de propiedad. A pesar de esto, los autores no consideran las variaciones en los precios relativos sobre los bienes en los diferentes países, así como los matices históricos sobre la posesión y la titularidad de los derechos de propiedad, particularmente de la tierra.

nos de la calidad burocrática y la corrupción administrativa), al momento de correr los estudios econométricos no se distingue cada una de las categorías porque los autores utilizan un índice agregado de efecto institucional, y no se diferencian los efectos particulares de cada categoría antes señalada; con lo cual se hace difuso a la influencia de los elementos de acceso y ejercicio.

La calidad de gobierno desde sus efectos esperados

Desde una postura analítica y metodológica diferente, Rafael La Porta *et al.* (1999) construyen un modelo a partir del cual intentan explicar los determinantes de la calidad gubernamental, entendida como los factores favorables para el “buen desarrollo capitalista” (La Porta *et al.*, 1999, p. 3). A diferencia de los trabajos realizados por el GGRF, estos autores no establecen la relación automática entre calidad gubernamental y *buena gobernanza*, aunque sí introducen un factor normativo en el cual se reconoce la importancia de la existencia de ciertas instituciones de calidad (o buenas) como factores decisivos para el desarrollo. Como los mismos autores señalan al inicio de su documento: “en años recientes, los economistas han enfatizado la idea de que *buenas* instituciones económicas, particularmente aquellas centradas en el sector público, son instrumentales para el desarrollo económico” (La Porta *et al.*, 1999, p. 3).

Si bien la discusión propuesta por estos autores en relación con los determinantes de la calidad es de suyo interesante, este apartado solamente centrará la atención en la forma en que definen la calidad de gobierno y las implicaciones de dicha conceptualización. Estos autores entienden la calidad gubernamental como la existencia de mecanismos institucionales que aseguren la eficiencia en el trabajo de gobierno y que permitan la entrega efectiva de bienes y servicios públicos a la ciudadanía. Los rasgos concretos que los autores utilizan para definir las dos dimensiones de la calidad son los que se muestran en el cuadro 3.

A partir de esta noción básica, los autores realizan un breve recorrido por la literatura relacionada con el propósito de identificar los *determinantes* (o variables independientes) que permiten explicar la calidad del gobierno en los países. En este sentido, La Porta (1999) propone una serie de variables económicas (nivel de interferencia e intervención gubernamental y capacidad de aseguramiento de los derechos de propiedad), políticas (democracia y libertad política) y culturales (divisiones etnolingüísticas, religión y tradi-

CUADRO 3. Categorías del concepto de calidad gubernamental de La Porta *et al.* (1999)

Categoría	Características
Eficiencia	En esta sección se incluyen factores como la percepción de la corrupción gubernamental, la capacidad y profesionalización burocrática (medida en términos de días de retraso sobre ciertos trámites, entre otras variables).
Producción de bienes y servicios públicos	Variables sociodemográficas como mortalidad infantil, asistencia escolar, analfabetismo y un indicador subjetivo de calidad de la infraestructura.

Fuente: Elaboración propia con base en La Porta *et al.* (1999).

ción legal) que ayuden a explicar la capacidad de los gobiernos para entregar bienes públicos a la ciudadanía y para lograr la eficiencia gubernamental y, en última instancia, el crecimiento económico de los países.

Más allá de su planteamiento sobre los determinantes de la calidad y centrándose exclusivamente en su definición de calidad de gobierno, una primera crítica a este estudio es que, al igual que en los estudios del Banco Mundial, no hay una diferenciación entre los elementos de *acceso* y *ejercicio* de la autoridad. Es más, en esta investigación se observa cómo incluso algunos elementos institucionales se incluyen como determinantes *per se*.

En segundo lugar, una definición de calidad gubernamental basada en efectos esperados (en este caso la entrega de bienes y servicios públicos) impide distinguir la relación causa-efecto entre calidad del gobierno y los productos del desempeño de las autoridades públicas. Esta limitación provoca que se torne casi imposible establecer generalizaciones en el ámbito conceptual sobre la calidad gubernamental y sobre sus efectos debido a que, como señalan Rothstein y Teorell (2008), “el tipo de arreglos institucionales que causa el crecimiento [o en este caso la entrega de bienes y servicios públicos] en un país puede ser muy diferente a la situación de otros países” (p. 6). Por último, si bien el estudio de La Porta *et al.* (1999) arroja alguna luz sobre los *determinantes* históricos de la calidad gubernamental, la incapacidad de establecer una definición precisa y acotada de calidad gubernamental provoca que la argumentación pierda fuerza, ya que no hay una separación entre los *atributos* institucionales del gobierno y los *productos* que dicho entramado institucional genera.

En esta misma perspectiva, el estudio realizado por Knack, Kugler y Manning (2003) desarrolla una propuesta de indicadores de gobernanza de

segunda generación con base en los estudios y en los indicadores contruidos por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, en colaboración con el Banco Mundial, la OCDE y las Naciones Unidas. Estos autores parten de la premisa de que algunos elementos de gobernanza contribuyen de manera decisiva a la consecución de los objetivos generales del desarrollo social de los países; asumen una postura de la calidad institucional (o del gobierno) muy parecida a la de La Porta *et al.* (1999) y de Keefer y Knack (1997), orientada a los efectos esperados que pueden producir ciertas instituciones, aunque su propuesta no se centra exclusivamente en el crecimiento económico sino en la consecución de las metas del milenio.

Knack, Kugler y Manning (2003) argumentan que es fundamental que las mediciones y la construcción de indicadores se realicen sobre cierta base de aceptabilidad política y epistemológica que permita estructurar un sistema acordado de indicadores sobre los cuales se pueda hacer una medición homogénea de los países. En este punto radicaría la relevancia de un indicador de *segunda generación* (menos basado en opiniones subjetivas, como los de la primera ronda) y permitiría establecer un piso mínimo de arranque para mejorar las mediciones y los análisis.

Estos autores retoman la definición de calidad de gobierno propuesta por Keefer y Knack (1997) en relación con la existencia de ciertos contrapesos institucionales que permitan controlar el margen de discrecionalidad de los gobernantes, particularmente de los ejecutivos. No obstante, Knack, Kugler y Manning (2003) enfatizan que dicha definición puede ampliarse a un sistema de balances entre todos los poderes políticos establecidos, en la que una visión centrada en el Ejecutivo permite un análisis mucho más simple y efectivo de la calidad institucional. Bajo esta premisa, los autores desarrollan un concepto de calidad que se desdobra en cuatro tipos diferentes de restricciones institucionales al Ejecutivo: restricciones formales horizontales, informales horizontales, verticales intergubernamentales y pesos verticales desde el electorado. En el cuadro 4 se describe cada una de estas categorías.

A partir de estas cuatro dimensiones, los autores desarrollan una gran cantidad de indicadores que les permiten observar la incidencia de dichas restricciones (esto es, la calidad institucional) en la promoción del desarrollo social. Esta relación entre la existencia de un sistema de pesos y contrapesos efectivo y el desarrollo social no se sustenta sobre una teoría consolidada, sino sobre una serie de estudios empíricos en los que pareciera sostenerse dicha hipótesis. En su documento, Knack, Kugler y Manning

CUADRO 4. Cuatro restricciones al Ejecutivo, según Knack, Kugler y Manning (2003)

Tipo de restricción	Características
Formales horizontales	Rendición de cuentas horizontal, tradicional, legal, del Ejecutivo hacia el Legislativo y las cortes.
Informales horizontales	Ejercicio de libertades básicas (particularmente de la prensa), así como la existencia de aparatos burocráticos profesionales y de calidad.
Verticales intergubernamentales	Autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales.
Verticales desde el electorado	Existencia de mecanismos amplios de educación hacia la ciudadanía.

Fuente: Elaboración propia.

(2003) solamente proporcionan el ejemplo de un indicador (volatilidad presupuestaria) y su relación con la mortalidad infantil. Los resultados que arroja dicha correlación es que sí existe una vinculación positiva entre dicha variable institucional y el efecto de desarrollo social. Con base en esta conjetura genérica, los autores reconocen la importancia de un arreglo político institucional adecuado y ciertos efectos esperados, y proponen la apertura de una amplia línea de investigación para la construcción de una base de indicadores de calidad institucional que se vinculen con los objetivos de desarrollo, de tal forma que se puedan proponer, tal como lo hace el estudio del Banco Mundial antes descrito, reformas institucionales pertinentes.

A pesar de los hallazgos identificados, es preciso señalar que el estudio de Knack, Kugler y Manning (2003) adolece de los mismos defectos descritos para todos los estudios incluidos en este apartado. Por una parte, y como ellos mismos reconocen, el alcance de la investigación no permite resolver el problema de causalidad revertida, por lo que podría ser posible que los países que ya cuentan con una trayectoria importante de desarrollo social puedan establecer instituciones de calidad (bajo el argumento de la protección de los derechos y libertades ya adquiridas). Este es un problema metodológico —que puede resolverse con una buena especificación de las relaciones causales— que, sin embargo, no puede atenderse usando estas definiciones, pues el concepto, en automático, mezcla ambas dimensiones. Por otra parte, si bien se hace un intento por diferenciar entre los mecanismos de acceso y ejercicio de la autoridad por medio de las cuatro dimensiones de restricciones institucionales, los autores no hacen explícitos los diferentes mecanis-

mos y canales (ya sean institucionales u organizacionales) mediante los cuales operan cada una de las restricciones, por lo que la gran variedad de indicadores termina por hacer más confuso el análisis.

Sobra decir que ninguno de estos textos entabla un diálogo con los demás en la construcción de su definición de calidad de gobierno, sino que les basta con anunciar la propia y excluir la posibilidad de un (potencialmente fructífero) debate conceptual.

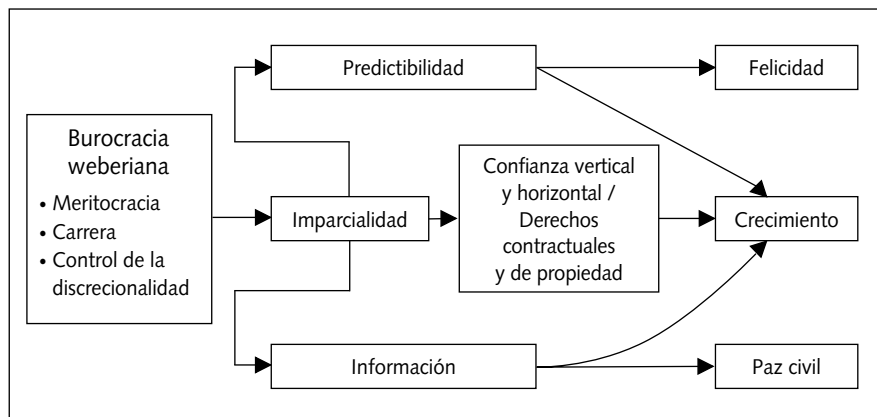
La calidad del gobierno como atributos institucionales básicos

Finalmente, dentro de la literatura internacional hay otra vertiente de investigación en la que se trata de definir la calidad del gobierno como una serie de atributos institucionales básicos. Como ejemplo, se retomará la propuesta conceptual elaborada por Bo Rothstein y Jan Teorell (2008). Estos autores tratan de resolver algunos de los problemas metodológicos antes identificados al proponer una definición normativa de calidad gubernamental basada en el principio de imparcialidad. Esta conceptualización parte de la idea de que no es tan importante estudiar la calidad gubernamental en términos de los efectos esperados que se puedan producir, sino en términos de su impacto en el trato que da el gobierno a los ciudadanos en el momento en que se *ejerce* la autoridad. Rothstein y Teorell (2008) parten de la noción de *igualdad política* propuesta por Robert Dahl (1982) y del trabajo filosófico de Brian Barry (1995) para explicar cómo el principio de imparcialidad establece una serie de restricciones (legales, políticas y éticas) de comportamiento y de actuación en aquellos individuos elegidos y contratados para ejercer la autoridad gubernamental.

En síntesis, Rothstein y Teorell (2008) proponen un enfoque basado en una serie de estándares institucionales y morales básicos que minimicen el abuso de poder y construyan un escenario de predictibilidad de la acción del gobierno. Para ellos, el problema no se centra necesariamente en identificar los mecanismos de acceso al poder (esto es, calificar la naturaleza democrática o autoritaria de los gobiernos), sino simplemente en estudiar dichos estándares al momento en que se hace un ejercicio efectivo de la autoridad. En consecuencia, estos autores conciben la calidad gubernamental como un procedimiento y no como un contenido; esto es, la discusión no se centra en los instrumentos específicos de política pública que son implementados (cierto tipo de política fiscal conduce a una mayor efi-

ciencia y crecimiento económico, por citar un ejemplo burdo), sino en el grado de discrecionalidad utilizado por las autoridades al momento de implementar cualquier política pública (en qué medida es necesario incurrir en un acto de corrupción para obtener un apoyo de la política social, por ejemplo). Con base en esta argumentación inicial, Rothstein y Teorell (2008) proponen el siguiente diagrama causal:

DIAGRAMA 1. Esquema de causalidad propuesto por Rothstein y Teorell (2008)



Fuente: Rothstein y Teorell, 2008, p. 30.

En el diagrama anterior se observa cómo la definición de calidad gubernamental en términos de imparcialidad se basa en la existencia de burocracias de corte weberiano (idea recuperada de Rauch y Evans, 2000), centradas en instrumentos meritocráticos y de carrera que controlen la discrecionalidad de los funcionarios públicos. Dichos controles se orientan en dos sentidos: por un lado, la existencia de reglas sobre el acceso a los puestos de *ejercicio* de la autoridad pública y, por otra parte, mecanismos de rendición de cuentas no debido a sus atributos intrínsecos para promover el desarrollo o la consolidación democrática (que sería la posición de aquellos que asocian directamente la calidad gubernamental con ciertos efectos deseables), sino porque reducen el grado de incertidumbre y construyen una arena en la que es posible anticipar claramente el comportamiento futuro de los servidores públicos.

Con esta base, los autores consideran que sí es posible construir un análisis centrado en ciertos resultados objetivos y subjetivos. La dirección de la

causalidad que ellos proponen es la siguiente: la existencia de mecanismos de calidad gubernamental que aseguren *la imparcialidad en el ejercicio del poder*; además de garantizar la predictibilidad de los servidores públicos y de dar información sobre su desempeño, fortalecería los instrumentos de confianza vertical (esto es, de la relación entre ciudadanos y gobernantes) y horizontal (confianza interpares) –los cuales pueden tener un efecto central en el apoyo de los ciudadanos hacia las instituciones y el sistema político en su conjunto–, promovería la seguridad de los derechos contractuales y de propiedad, y tendría una relación ulterior con el desarrollo y el crecimiento económico, la paz civil y, en un ámbito muy abstracto, con la felicidad de los individuos.

A pesar de que la propuesta de Rothstein y Toeller (2008) pareciera resolver el problema conceptual acerca de la calidad gubernamental por medio del principio normativo de la imparcialidad, los autores no terminan por solventar un asunto central: qué tipo de estándares mínimos se tendrían que reconocer como necesarios para garantizar la imparcialidad en el ejercicio del poder. Si bien estos autores resaltan los resultados del estudio realizado por Rauch y Evans (2000), donde se reconoce la importancia de la existencia de servicios civiles de carrera, no se establece una clara delimitación de los factores institucionales que se puedan utilizar para medir la calidad gubernamental. Por otra parte, una definición normativa, como la propuesta de Rothstein y Toeller (2008) “puede ser útil al momento de realizar un análisis de cómo los gobiernos se desempeñan de acuerdo con una serie de criterios deseables [como la *imparcialidad*], sin embargo, es muy probable que dichos estándares sean más una *consecuencia* de las acciones de un buen gobierno que una característica constitutiva del mismo” (Cejudo, 2007).

Otra deficiencia importante es que, si bien Rothstein y Teorell (2008) apoyan una postura de la calidad gubernamental centrada en el *ejercicio* de la autoridad y los *procesos* que se desarrollan dentro del gobierno, no se especifica la forma en la que el *principio* de imparcialidad se traduce en atributos identificables en el ejercicio cotidiano del gobierno. Es decir, los autores se centran solamente en el principio de imparcialidad y no en los mecanismos mediante los cuales este principio se plasma en atributos concretos. Así, los autores no consideran cómo las instituciones son fuente de procesos burocráticos que trascienden la simple existencia de principios genéricos. En otras palabras, si bien no se puede negar la importancia de definir y propagar en las burocracias valores específicos vinculados con la esfera pública que enmarquen sus decisiones y su comportamiento, también es cierto que eso no basta. Más allá de enunciar principios es indispen-

sable discernir cuáles son los atributos específicos que podrían recuperar esos principios y volverlos parte de la infraestructura institucional y de los códigos de prácticas cotidianas en una burocracia.

Conclusión: hacia una definición sólida de la calidad del gobierno

Las debilidades conceptuales identificadas en estas tres vertientes de la literatura sobre calidad del gobierno no deben leerse, ni mucho menos, como una crítica al concepto de calidad de gobierno como unidad de análisis relevante en sí misma. Como se mostró al inicio de este documento, la calidad del gobierno parece estar en el centro de muchas relaciones causales entre factores históricos, políticos y económicos. No obstante, estas debilidades sí dan cuenta de la necesidad de tener mayor precisión conceptual en el uso y la definición del término. Más aún, dichas debilidades muestran también el camino a seguir para la construcción de un concepto de calidad de gobierno más preciso y útil. No es el propósito de este documento generar una definición alternativa, pero sí circunscribir lo que podría considerarse y lo que debería excluirse de una definición (además, desde luego, de enfatizar la importancia de abordar el debate conceptual antes de lanzarse a buscar indicadores y relaciones causales).


En primer lugar, lo que la revisión hecha en estas páginas sugiere es que cualquier definición de calidad de gobierno deberá atender la distinción entre los mecanismos de acceso al poder (¿quién y cómo decide quién gobierna?) y los mecanismos de ejercicio del poder (¿cómo se ejerce el poder público?) (Mazzuca, 2007), para concentrarse en los segundos. La calidad del gobierno se refiere, esencialmente, a atributos del ejercicio de la autoridad, por lo que los mecanismos sobre el acceso al poder no deberían estar incluidos en esta definición, pues se trata, en realidad, de nociones separadas y distinguibles: una relativa a las instituciones y los procesos políticos que definen quiénes detentan el poder (y que van desde nociones generales, como el tipo de régimen político, hasta temas específicos, como la fórmula electoral para convertir votos en escaños) y otra que se refiere a las instituciones y procesos relativos al ejercicio de la autoridad pública (desde las estructuras administrativas hasta las prácticas de gestión específicas). Al agrupar –y mezclar– ambas nociones en un mismo concepto se pierde no sólo precisión y claridad conceptual, sino también la posibilidad de estudiar las relaciones entre ambas. En efecto, como consecuencia de esta aglutina-

ción de categorías claramente distintas no se ha podido identificar con precisión el papel que desempeñan ciertas instituciones políticas y administrativas en la mejora de la calidad del gobierno, y se ha dado un papel central al juego político competitivo entre partidos políticos como condición suficiente para la existencia de estándares altos de gobierno. Para tratar de reducir esta confusión, una definición apropiada de calidad del gobierno debería incluir únicamente atributos relacionados con el *ejercicio* de la autoridad gubernativa y hacer a un lado los relacionados con el correspondiente al acceso al poder (que, en todo caso, corresponden a la noción de *calidad de la democracia*, alrededor de la que existe una amplia literatura, véase Diamond y Morlino, 2005).

En segundo término, en el proceso de definir la calidad del gobierno deberá también distinguirse entre los atributos del ejercicio del poder y sus consecuencias o resultados esperados. Como se explicó, no es válido equiparar los resultados (positivos o negativos) de indicadores de desarrollo social o económico con los atributos de la calidad del gobierno, pues los vínculos causales no son directos ni lineales. En todo caso, para entender cómo la calidad del gobierno se puede relacionar con resultados positivos es necesario identificar aquellos resultados de gobierno (efectos de políticas y programas públicos) que se vinculan directamente con el ejercicio de la autoridad pública. No es posible, por ejemplo, decir que un buen gobierno existe ahí donde la mortalidad infantil es baja, la esperanza de vida alta o el crecimiento económico acelerado, pues cualquiera de estas medidas puede reflejar procesos que tengan poco que ver con el ejercicio de la autoridad y estaríamos atribuyendo a la calidad del gobierno resultados que, en la realidad, no dependen exclusiva ni necesariamente de ella.

El tercer problema conceptual que debería atenderse es el derivado de la ausencia de una diferenciación interna de los mecanismos de *ejercicio* de la autoridad. Es decir, no se ha logrado especificar los componentes de la noción de calidad del gobierno, como si ésta fuera *un* atributo identificable y no un agregado de instituciones y procesos diversos con distintas configuraciones. Esta combinación ha provocado que resulte muy complicado entender los vínculos y los mecanismos causales entre los distintos componentes institucionales y de gestión que, en conjunto, forman la noción de calidad del gobierno. Por eso se ha señalado la debilidad de suponer que el principio de imparcialidad, por sí mismo, agota los atributos de la calidad del gobierno. Lo que se propone es que una buena definición de la calidad del gobierno no se sustentará exclusivamente en los principios desea-

bles, sino en atributos concretos e identificables que puedan vincularse con lo que, en la práctica, ocurre en el ejercicio cotidiano de la autoridad pública.

En suma, la revisión de las definiciones en boga sobre la calidad del gobierno muestra no sólo una heterogeneidad sospechosa, sino también problemas conceptuales graves que impiden contar con una definición de la calidad del gobierno precisa. En lugar de ello, tenemos definiciones que mezclan los atributos del gobierno con las reglas de acceso al poder, con los resultados generados por la acción gubernamental o con principios abstractos. Estas debilidades conceptuales, de no resolverse, pondrían en duda los numerosos estudios que han llegado ya a conclusiones apresuradas. En contrapartida, lo que se propone, así sea de forma preliminar, es que una definición adecuada de calidad de gobierno debería centrarse en los mecanismos del ejercicio del poder, separarse claramente de los resultados esperados y concentrarse en atributos identificables –ya sean instituciones o prácticas– de la actividad gubernamental. Cualquier avance en esa dirección no sólo servirá para disponer de conceptos más útiles, sino que será el punto de partida para estudios con bases más sólidas. 

Referencias bibliográficas

- Ades, Alberto y Rafael Di Tella (1999), “Rents, Competition, and Corruption”, *The American Economic Review*, vol. 89, núm. 4, pp. 982-993.
- Adsera A., C. Boix y M. Payne (2003), “Are you Being Served? Political Accountability and Quality of Government”, *Journal of Law Economics and Organization*, núm. 19, pp. 445-490.
- Al-Marhubi, F. (2004), “The Determinants of Governance: A Cross-Country Analysis”, *Contemporary Economic Policy*, vol. 22, núm. 3, pp. 394-406.
- Anderson, C. y Y. Tverdova (2003), “Corruption, Political Allegiances and Attitudes Toward Government in Contemporary Democracies”, *American Journal of Political Science*, vol. 47, núm. 1, pp. 91-109.
- Arndt, Christiane y Charles Oman (2006), *Uses and Abuses of Governance Indicators*, París, OCDE.
- Aron, J. (2000), “Growth and Institutions: A Review of the Evidence”, *World Bank Research Observer*, vol. 15, núm. 1, pp. 99-135.
- Ayal, E.B y G. Karras (1996), “Bureaucracy, Investment and Growth”, *Economics Letters*, vol. 51, núm. 2, pp. 233-239.
- Bai, Chong-En y Shang-Jin Wei (2000), “Quality of Bureaucracy and Open-

- Economy Macro Policies”, documento de trabajo núm. 7766, Cambridge, National Bureau of Economic Research.
- Barro, R. (1991), “Economic Growth in a Cross Section of Countries”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, núm. 2, pp. 407-443.
- Barry, Brian (1995), *Justice as Impartiality*, Oxford, Oxford University Press.
- Braun, M. y R. Di Tella (2004), “Inflation, Inflation Variability and Corruption”, *Economics and Politics*, vol. 16, pp. 77-199.
- Campos, Nauro F. (1999), “Context is Everything: Measuring Institutional Change in Transition Economies”, Washington, Banco Mundial, manuscrito.
- Cejudo, Guillermo M. (2007), “Liberal Democracy, Economic Adjustment and the Quality of Government”, trabajo presentado en la XXXV Reunión Anual de Latin American Studies Association, Montreal.
- Chong, A. y C. Calderon (2000a), “Causality and Feedback between Institutional Measures and Economic Growth”, *Economics and Politics*, vol. 12, núm. 1, pp. 69-81.
- _____ (2000b), “Institutional Quality and Income Distribution”, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 48, núm. 4, pp. 761-786.
- Dahl, Robert (1982), *Dilemmas of Pluralist Democracies: Autonomy vs. Control*, New Haven, Yale University Press.
- Diamond, L. J. y L. Morlino (2005), *Assessing the Quality of Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Gerring, J. y S. C. Thacker (2004), “Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism”, *British Journal of Political Science*, vol. 34, núm. 2, pp. 295-330.
- _____ (2005), “Do Neoliberal Policies Deter Political Corruption?”, *International Organization*, vol. 59, núm. 1, pp. 233-254.
- Goel, R. y M. Nelson (1998), “Corruption and Government Size”, *Public Choice*, vol. 97, núm. 1, pp. 107-120.
- Helliwell, J. y H. Huang (2008), “How’s your Government? International Evidence Linking Good Government and Well-being”, *British Journal of Political Science*, vol. 38, núm. 4, pp. 595-619.
- Huther, Jeff y Shah Anwar (2005), “A Simple Measure of Good Governance”, en A. Shah (ed.), *Public Services Delivery*, Washington, The World Bank.
- Kaufmann, Daniel *et al.* (2003), “Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002”, Washington, Banco Mundial.
- _____ (2005), “Governance Matters IV Governance Indicators for 1996-2004”, en: <http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64>

- 165259&theSitePK=469372&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=000016406_20050615140310
- ____ (2006), "Governance Matters V: Governance Indicators for 1996-2005", documento de trabajo núm. 4012, Washington, World Bank Policy Research.
- ____ (2007a), "Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006", documento de trabajo núm. 4012, Washington, World Bank Policy Research.
- ____ (2007b), *The Worldwide Governance Indicators Project: Answering the Critics*, Washington, Banco Mundial.
- Keefer, Philip (2004), "A Review of the Political Economy of Governance: From Property Rights to Voice", documento de trabajo núm. 3315, Washington, World Bank Policy Research.
- ____ y Stephen Knack (1997), "Why don't Poor Countries Catch Up? A Cross-national Test of an Institutional Explanation", *Economic Inquiry*, vol. 35, pp. 590-602.
- Knack, Stephen (2006), "Measuring Corruption in Eastern Europe and Central Asia: A Critique of the Cross-Country Indicators", documento de trabajo núm. 3968, Washington, World Bank Policy Research.
- ____ *et al.* (2003), "Second-generation Governance Indicators", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 69, núm. 3, pp. 345-364.
- ____ y Mark Kugler (2002), *Constructing an Index of Objective Indicators of Good Governance*, Washington, World Bank Public Sector Group.
- ____ y Nick Manning (2003), "Second-Generation Governance Indicators", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 69, pp. 345-364.
- ____ y P. Keefer (1995), "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures", *Economics and Politics*, vol. 7, núm. 3, pp. 207-227.
- Kurtz, Marcus y Andrew Shrank (2006), "Growth and Governance: Models, Measures and Mechanism", *Journal of Politics*, vol. 69, núm. 2.
- Lambsdorff, J. (2005), *Consequences and Causes of Corruption: What do We Know from a Cross-Section of Countries*, Passau, Universität Passau.
- La Porta, Rafael *et al.* (1999), "The Quality of Government", documento de trabajo núm. 6727, Cambridge, National Bureau of Economic Research.
- Lederman, D. *et al.* (2005), "Accountability and Corruption: Political Institutions Matter", *Economics and Politics*, vol. 17, pp. 1-35.
- Levi, Margaret (2006), "Why We Need a New Theory of Government", *Perspectives on Politics*, vol. 4, núm. 1, pp. 5-19.

- Longo, Francisco (2008), "Quality of Governance: Impartiality is not Enough", *Governance*, vol. 21, núm. 2, pp. 191-196.
- Mauro, Paolo (1995), "Corruption and Growth", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 10, núm. 3, pp. 681-712.
- Mazucca, Sebastián (2007), "Reconceptualizing Democratization: Access to Power *versus* Exercise of Power", en Gerardo Munck (ed.), *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, Oxford, Oxford University Press, pp. 39-50.
- Olson, M. *et al.* (2000), "Governance and Growth: A Simple Hypothesis Explaining Cross-country Differences in Productivity Growth", *Public Choice*, vol. 102, núms. 3 y 4, pp. 341-364.
- Rauch, James E. y Peter Evans (2000), "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in less Developed Countries", *Journal of Public Economics*, núm. 75, pp. 49-71.
- Rothstein, Bo y Jan Teorell (2008), "What is Quality of Government? A Theory of Impartiality in the Exercise of Political Power", *Governance*, vol. 21, núm. 2, pp. 165-190.
- Sandholtz, W. y W. Koetzle (2000), "Accounting for Corruption: Economic Structure, Democracy and Trade", *International Studies Journal*, vol. 44, pp. 31-50.
- Straub, S. (2000), "Empirical Determinants of Good Institutions. Do we Know Anything?", en http://www.iadb.org/res/index.cfm?fuseaction=Publications.View&pub_id=WP-423
- Thomas, M.A. (2006), "What Do Worldwide Indicators Measure?" Baltimore, The Johns Hopkins University, manuscrito.
- Torrez, J. (2002), "The Effect of Openness on Corruption", *Journal of International Trade and Economic Development*, vol. 11, núm. 4, pp. 387-403.
- Wei, S. J. (2000), *Natural Openness and Good Government*, documento de trabajo núm. 2411, Washington, World Bank Policy Research.

Del Anexo

- Aixalá, José y Gema Fabro (2007), "A Model of Growth Augmented with Institutions", *Economic Affairs*, vol. 27, núm. 3, pp. 71-74.
- Alesina, Alberto y Beatrice Weder (2002), "Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?", *The American Economic Review*, vol. 92, núm. 4, pp. 1126-1137.

- Barrett, Katherine y Richard Greene (1999), "Grading the States: A Management Report Card", *Governing*, vol. 12, núm. 5, pp. 17-36.
- Breen R. y C. García-Peñalosa (2005), "Income Inequality and Macroeconomic Volatility: An Empirical Investigation", *Review of Development Economics*, vol. 9, núm. 3, pp. 380-398.
- Chan, K. S. (2002), "Trade and Bureaucratic Efficiency", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 50, núm. 3, pp. 735-754.
- Clearly, R. Matthew (2007), "Electoral Competition, Participation and Government Responsiveness in Mexico", *American Journal of Political Science*, vol. 51, núm. 2, pp. 283-299.
- Coffé, Hilde y Benny Geys (2005), "Institutional Performance and Social Capital: An Application to the Local Government Level", *Journal of Urban Affairs*, vol. 27, núm. 5, pp. 485-501.
- Enikolopov R. y E. Zhuravskaya (2007), "Decentralization and Political Institutions", *Journal of Public Economics*, vol. 91, núms. 11-12, pp. 2261-2290.
- Fleck, Robert K., y Hanssen, F. Andrew (2003), "How Bad Can a Government Be? Neighborhood Constraints and the Quality of National Governments", Documento maestro disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=718102>
- Fogel, Kathy (2006), "Oligarchic Family Control, Social Economic Outcomes and the Quality of Government", *Journal of International Business Studies*, vol. 37, pp. 603-622.
- Goel, R. y M. Nelson (1998), "Corruption and Government Size", *Public Choice*, vol. 97, núm. 12, pp. 107-120.
- Haggard, Stephan (1999), "Governance and Growth: Lessons from the Asian Economic Crisis", *Asian-Pacific Economic Literature*, vol. 13, núm. 2, pp. 30-42.
- Hall, Robert E. y Charles I. Jones (1999), "Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?" *Quarterly Journal of Economics*, vol. 114, pp. 83-116.
- Helliwell, J. y H. Huang (2005), "How's your Government? International Evidence Linking Good Government and Well-being", documento de trabajo núm. 11988, National Bureau of Economic Research.
- Huther, Jeff y Anwar Shah (1998), "Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization", documento de trabajo núm. 1894, Washington, World Bank Policy Research.
- Islam, Roumeen (2003), "Do More Transparent Governments Govern Better?" documento de trabajo núm. 3077, Washington, World Bank Policy Research.

- _____ (2006), "Does More Transparency go Along With Better Governance?", *Economics & Politics*, vol. 18, núm. 2, pp. 121-167.
- Kaufmann, D., A. Kraay y M. Mastruzzi (2002) "Governance Matters II: Updated Indicators for 2000-2001", documento de trabajo núm. 2772, Washington, World Bank Policy Research.
- _____ (2003), "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002", documento de trabajo núm. 3106, Washington, World Bank Policy Research.
- _____ (2004), "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002", Washington, Banco Mundial.
- Kaufmann, D., Kraay P. y Zoido-Lobaton (1999a), "Aggregating Governance Indicators", documento de trabajo núm. 2195, Washington, World Bank Policy Research.
- _____ (1999b), "Governance Matters", documento de trabajo núm. 2196, Washington, World Bank Policy Research.
- Knack, Stephen (2001), "Aid Dependence and the Quality of Governance: Cross-Country Empirical Tests", *Southern Economic Journal*, vol. 68, núm. 2, pp. 310-329.
- _____ (2002), "Social Capital and the Quality of Government: Evidence from the States", *American Journal of Political Science*, vol. 46, núm. 4, pp. 772-785.
- Kunikova, J. y S. Rose-Ackerman (2005), "Electoral Rules and Constitutional Structures as Constraints on Corruption", *British Journal of Political Science*, vol. 35, pp. 573-606.
- La Porta, López de Silanes, Shleifer y Vishny (1998), "The Quality of Government", documento de trabajo núm. 6727, Cambridge, National Bureau of Economic Research.
- Loayza, Norman V. (1996), "The Economics of the Informal Sector: A Simple Model and Some Empirical Evidence from Latin America", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, vol. 45, pp. 129-162.
- Méon, P.G. y L. Weill (2005), "Does Better Governance Foster Efficiency? An Aggregate Frontier Analysis", *Economics of Governance*, vol. 6, núm. 1, pp. 75-90.
- Mocan, Naci (2004), "What Determines Corruption? International Evidence from Micro Data", documento de trabajo núm. 10460, Cambridge, National Bureau of Economic Research.
- Oliva, Maria-Angels y Luis A. R. Batiz (2002), "Political Institutions, Capital Flows and Developing Country Growth: An Empirical Investigation", *Review of Development Economics*, vol. 6, núm. 2, pp. 248-262.

- Olson, M. *et al.* (2000), "Governance and Growth: A Simple Hypothesis Explaining Cross-Country Differences in Productivity Growth", *Public Choice*, núm. 102, pp. 341-364.
- Panizza, Hugo (2001), "Electoral Rules, Political Systems and Institutional Quality", *Economics & Politics*, vol. 13, núm. 3, pp. 311-342.
- Randall, Morck y Bernard Yeung (2004), "Family Control and the Rent-Seeking Society", *Entrepreneurship Theory and Practice*, vol. 28, núm. 4, pp. 391-409.
- Rivera B., Francisco L. (2002), "Democracy, Governance, and Economic Growth: Theory and Evidence", *Review of Development Economics*, vol. 6, núm. 2, pp. 225-247.
- Sandholtz, W. y W. Koetzle (2000), "Accounting for Corruption: Economic Structure, Democracy and Trade", *International Studies Journal*, vol. 44, núm. 1, pp. 31-50.
- Seligson, M. A. (2002), "The impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of four Latin American Countries", *Journal of Politics*, vol. 64, núm. 2, pp. 408-433.
- Sung, H.E. (2004), "Democracy and Political Corruption: A Cross-National Comparison", *Crime, Law and Social Change*, vol. 41, pp. 179-194.
- Suphachalasai, S. (2005), "Bureaucratic Corruption and Mass Media", *Environmental Economy and Policy Research Discussion Paper Series* núm. 5, Universidad de Cambridge.
- Stultz, M. René (2005), "The Limits of Financial Globalization", *The Journal of Finance*, vol. 60, núm. 4, pp. 1595-1638.
- Treisman, D. (2002), *Decentralization and the Quality of Government*, Department of Political Science, Universidad de California.
- Ugur, Mehmet y Melsa Ararat (2006), "Does Macroeconomic Performance Affect Corporate Governance? Evidence from Turkey", *Corporate Governance: An International Review*, vol. 14, núm. 4, pp. 325-348.
- Xin, X.H. y T.K. Rudel (2004), "The Context for Political Corruption: A Cross-National Analysis", *Social Science Quarterly*, vol. 85, núm. 2, pp. 294-309.

Anexo: Revisión general de la literatura sobre calidad del gobierno

A continuación se presenta la lista de algunas publicaciones en las que se adopta el concepto de calidad del gobierno. El objetivo de esta revisión es exhibir cómo los autores *operacionalizan* este concepto. En este sentido, las variables se presentan en negritas y en el caso de la variable calidad del gobierno se especifican las variables y fuentes que se consideraron para su medición.

En el cuadro A.1 se separa a los autores que toman calidad del gobierno como variable dependiente de los que la consideran como independiente. Después se presenta a quienes definen calidad del gobierno como corrupción, calidad institucional, los que retoman la definición del Banco Mundial y finalmente a quienes emplean otra definición.

CUADRO A.1. Revisión general de la literatura

Calidad del gobierno como variable dependiente		Como corrupción	
Autor	Variables independientes	Variables dependientes	Tesis
Fogel, Kathy (2006)	<ul style="list-style-type: none"> • Control oligárquico de la economía 	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel de desarrollo económico • Calidad del gobierno: burocracia competente, <i>red tape</i> y carga regulatoria, corrupción, riesgo de expropiación y la posesión del gobierno de bancos u otras empresas (tomados de ¹LSV, ¹ICRG, ² <i>Freedom House</i> y <i>Global Competitiveness Report</i>, etcétera). • Desarrollo de los mercados financieros • Derechos laborales • Calidad de la salud • Infraestructura • Calidad educativa 	Que unas cuantas familias controlen la economía está relacionado con mayores niveles de pobreza, menor calidad en los sistemas de salud, educación e infraestructura; así como con un gobierno de baja calidad.
Knack, Stephen (2001)	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda internacional como producto del PIB, y del gasto público. 	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad del gobierno: estado de derecho, calidad de la burocracia y corrupción (tomados de ¹ICRG). 	La ayuda internacional puede afectar la calidad del gobierno y las instituciones del sector público al debilitar la rendición de cuentas, incentivar la corrupción, la búsqueda de rentas, fomentar el conflicto por el control de los fondos y reducir las presiones para la reforma de las instituciones y las políticas ineficientes
Treisman, D. (2002)	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralización: ocho formas de descentralización: niveles estructurales; autonomía en la toma de decisiones; división de poderes; designación centralizada; descentralización electoral, fiscal y burocrática. 	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad del gobierno: prestación de servicios básicos –salud, educación, etcétera–; percepción de corrupción de Transparencia Internacional; corrupción (tomado de ³KKZ² 1999a y b) entendida como la medida en que el gobierno proporciona los servicios que la sociedad demanda con bajos impuestos y baja carga regulatoria. 	Mayor descentralización vertical está relacionada con menor calidad del gobierno.

¹LSV: La Porta *et al.* (1998). ²ICRG: International Country Risk Guide. ³KKZ: Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (1999a, 1999b y 2002).

CUADRO A.1. Revisión general de la literatura (continuación)

Calidad del gobierno como variable dependiente		Como corrupción	
Autor	Variables independientes	Variables dependientes	Tesis
Goel, R. y M. Nelson (1998)	<ul style="list-style-type: none"> • Tamaño del gobierno: PIB per cápita generado por el gasto en: industria militar, servicio civil federal, tasa de desempleo estatal, gasto per cápita por estado y otras. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa de corrupción 	Gobiernos locales grandes (más gasto) están relacionados positivamente con corrupción gubernamental, pero la relación no depende del salario sino del resto del gasto. Además, hay más corrupción en los gobiernos locales que en los federales. Un mayor gasto en la aplicación de la ley, al aumentar la probabilidad de detección, reduce la corrupción.
Sandholtz, W. y W. Koetzle (2000)	<ul style="list-style-type: none"> • PIB per cápita • Economía libre • Democracia • Años de democracia • Apertura al comercio • Religión • Otras 	<ul style="list-style-type: none"> • Corrupción 	Los países con menos corrupción son aquellos con: mayor ingreso económico, economías menos controladas, integración al comercio internacional, democracias fuertes y fuerte presencia de religión protestante.
Xin, X.H. y T.K. Rudel (2004)	<ul style="list-style-type: none"> • Fortaleza del Estado (gasto gubernamental) • PIB per cápita • Población • Democracia • Cultura política 	<ul style="list-style-type: none"> • Corrupción: percepción de corrupción de Transparencia Internacional. 	Alta densidad de población, sector público pequeño y pobreza son algunos de los factores contextuales que generan corrupción.
Sung, H.E. (2004)	<ul style="list-style-type: none"> • Democracia: derecho al voto, eficacia de los representantes electos, sistema de partidos, presencia de la oposición y ejercicio de la soberanía en el territorio nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Corrupción 	La consolidación de las instituciones democráticas fuertes reduce la corrupción. La magnitud de la corrupción depende de las condiciones políticas y democráticas.

CUADRO A.1. Revisión general de la literatura (continuación)

Calidad del gobierno como variable dependiente		Autor	Variables independientes	Variables dependientes	Tesis
Como corrupción	Como calidad institucional	Suphachalasai, S. (2005)	<ul style="list-style-type: none"> • Libertad de prensa • Competencia entre los medios de comunicación • Estructura burocrática • Salarios de los servidores públicos • Variables institucionales que inciden en la corrupción (tradición legal, país industrializado y división etnolingüística) • Calidad regulatoria (tomado de KKM,⁴ 2003) 	<ul style="list-style-type: none"> • Corrupción (control de la corrupción de KKM 2003, y percepción de corrupción de Transparencia Internacional). 	La competencia en los medios de comunicación ayuda a controlar la corrupción. La libertad de prensa y una menor división etnolingüística también reducen la corrupción, pero la relación no es muy fuerte.
		Panizza, Ugo (2001)	<ul style="list-style-type: none"> • Variables políticas: actores con poder de veto y división de poderes, si es un sistema de partidos centralizado, federalismo, presidencialismo vs. parlamentarismo, ingreso per cápita y otras variables de control. 	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad institucional: estado de derecho, riesgo de expropiación, respeto gubernamental de los contratos, corrupción gubernamental y calidad burocrática (tomado de ICRC) y corrupción gubernamental, efectividad gubernamental, carga regulatoria, voz y rendición de cuentas, calidad burocrática, independencia del servicio civil y <i>red tape</i> (tomado de KIZ 1999). • Participación ciudadana en los procesos: libertades civiles, derechos políticos y libertad de los medios. 	La estructura política determina los incentivos para la generación de calidad institucional, sobre todo la existencia de división de poderes.

⁴KKM Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (1999, 2002, 2003, 2004).

CUADRO A.1. Revisión general de la literatura (continuación)

Calidad del gobierno como variable dependiente			
Como calidad institucional		Con el modelo del bm	
Autor	Variables independientes	Variables dependientes	Tesis
Islam, R. (2003)	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidad de información: disponibilidad de datos sobre la economía y reglas de acceso a la información gubernamental • Libertad de prensa • PIB per cápita 	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad institucional: corrupción gubernamental, carga regulatoria, voz y rendición de cuentas, calidad burocrática, independencia del servicio civil y <i>red tape</i> (tomado de KIZ, 1999). Estado de derecho, riesgo de expropiación, respeto gubernamental de los contratos, corrupción gubernamental y calidad burocrática (tomado de ICRG). 	Los países con mejores flujos de información (más transparentes) gobiernan mejor.
Ugur, Mehmet y Melsa Ararat (2006)	<ul style="list-style-type: none"> • Estabilidad macroeconómica 	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad institucional: reglas de apertura y transparencia, capacidad de castigo del gobierno y efectividad de las autoridades regulatorias. 	La estabilidad macroeconómica genera inversión, y los inversionistas promueven una mejor <i>gobernanza</i> social o calidad institucional.
Fleck, Robert K. y F. Andrew Hansen (2003)	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad para mudarse al país vecino: costos de transporte, idioma, etc., y variables de control, como religión, conflictos internos, latitud, etcétera. 	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad del gobierno: voz y rendición de cuentas (tomado de KIZ, 2002), derechos políticos y libertades civiles (tomado de <i>Freedom House</i>). 	La implementación de políticas que disgustan a los ciudadanos depende de las oportunidades que los ciudadanos tienen para mudarse al país vecino.
Islam, Roumeen (2006)	<ul style="list-style-type: none"> • Transparencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad del gobierno con indicadores de: KKM, 2004; KIZ, 1999a y 1999b; ICRG, y otras. 	Los gobiernos transparentes gobiernan mejor porque la disponibilidad de información pública (al generar ciudadanos más informados, permitir coordinación entre las dependencias y mejorar el proceso de diseño de las políticas) impacta en la calidad del gobierno, entendida como la capacidad de los gobiernos de diseñar e implementar políticas que impacten en el crecimiento económico.

CUADRO A.1. Revisión general de la literatura (continuación)

Calidad del gobierno como variable dependiente		Autor	Variables independientes	Variables dependientes	Tesis
Otras variables		Clearly, R. Matthew (2007)	<ul style="list-style-type: none"> • Competencia electoral • Participación política • Otras variables de control 	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad del gobierno: sensibilidad a las demandas, medida con base en la prestación de servicios de agua potable y alcantarillado. 	Más allá de la competencia electoral, el desempeño de los gobiernos municipales en México se explica por la existencia de una sociedad participativa y por la cooperación entre los líderes y sus electores.
		Coffé, Hilde y Benny Geys (2005)	<ul style="list-style-type: none"> • Capital social: participación electoral, asociaciones voluntarias, índice de criminalidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad del gobierno: gastos menos ingresos públicos, ingreso per cápita gravalable, desempleo y capacidad del gobierno de hacer más con menos. 	El capital social impacta positivamente en la calidad de los gobiernos municipales.
		Huther, Jeff y Anwar Shah (1998)	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralización fiscal 	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad del gobierno: transparencia y voz para todos los ciudadanos, proporcionar servicios públicos efectivos y eficientes, promover el bienestar y la salud de los ciudadanos y promover un clima estable para el crecimiento económico. 	Al permitir acercar la prestación de servicios con las preferencias de los ciudadanos, la descentralización permite mejorar la calidad del gobierno.
		Knack, Stephen (2002)	<ul style="list-style-type: none"> • Capital social: voluntarismo, respuesta a los censos, confianza social, socialización informal, participación en clubes de encuentros informales y clubes pro buen gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desempeño gubernamental: administración financiera, administración de capital, recursos humanos, administración por resultados, e información y tecnología (tomado de Barret K. y R. Greene, 1999). • Ingreso per cápita • Otras 	Algunos aspectos del capital social, como la reciprocidad, la confianza social, el voluntarismo, están relacionados positivamente con el desempeño gubernamental. Mientras que otros, como la socialización en clubes informales, no están relacionados con el desempeño gubernamental.
Como corrupción		Alesina, Alberto y Beatrice Weder (2002)	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad del gobierno: gobierno menos corrupto • Democracia • Apertura comercial • Relación con su y sus enemigos 	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda internacional 	Los gobiernos de mayor calidad (menos corruptos) no son los que reciben más ayuda económica internacional. Estados Unidos, más que considerar este factor, se concentra en si se trata de países democráticos.

CUADRO A.1. Revisión general de la literatura (continuación)

Calidad del gobierno como variable dependiente		Como corrupción	
Autor	Variables independientes	Variables dependientes	Tesis
Rivera Batiz, F.L. (2002)	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad del gobierno: estado de derecho, calidad de la burocracia, corrupción, riesgo de expropiación, si el gobierno repudia los contratos, si el país está abierto al libre comercio. • Fortaleza de las instituciones democráticas • Más variables de control como: proporción de población urbana, etcétera. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento económico 	Las instituciones democráticas fuertes mejoran la calidad del gobierno, lo que a su vez impacta en el crecimiento económico de largo plazo.
Stulz, M. René (2005)	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad del gobierno: tomado de ULSV, índice de derechos legales de los inversionistas, índice de respeto a los derechos de propiedad por parte del Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crisis financieras 	Las crisis financieras dependen de asuntos inseparables, primero los que controlan una empresa buscan su propio beneficio y los que controlan el Estado lo pueden utilizar para su propio bienestar, lo que al final produce mala <i>gobernanza</i> .
Seligson, M.A. (2002)	<ul style="list-style-type: none"> • Corrupción • Creencia en que la corrupción facilita las transacciones con el gobierno • Género • Edad • Educación • Ingreso • Voto por el partido en el poder 	<ul style="list-style-type: none"> • Legitimidad (apoyo y confianza) en el gobierno. 	La corrupción afecta la legitimidad gubernamental.

CUADRO A.1. Revisión general de la literatura (continuación)

Calidad del gobierno como variable dependiente		Como calidad institucional	
Autor	Variables independientes	Variables dependientes	Tesis
Olson, M. <i>et al.</i> (2000)	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad del gobierno: riesgo de expropiación, respeto gubernamental de los contratos, corrupción, calidad burocrática y estado de derecho, ICRC. 	<ul style="list-style-type: none"> • Productividad económica 	La productividad económica crece más en los países mejor gobernados.
Aixalá José y Gema Fabro (2007)	<ul style="list-style-type: none"> • Población • Inversión en infraestructura • Inversión en recursos humanos • Calidad institucional: voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad gubernamental, calidad regulatoria, estado de derecho y control de la corrupción (tomado de KKM, 2003). 	<ul style="list-style-type: none"> • Ingreso per cápita 	La calidad institucional tiene un impacto positivo en el crecimiento económico; sin embargo, de las variables presentadas el estado de derecho, el control de la corrupción y la efectividad gubernamental tienen mayor importancia.
Breen, R. y C. García- Peñalosa (2005)	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad institucional: corrupción, estado de derecho, calidad burocrática, riesgo de expropiación y respeto por los contratos. (tomado de Hall y Jones, 1999). • Volatilidad financiera • PIB • Inversión • Crecimiento económico • Otras 	<ul style="list-style-type: none"> • Coefficiente de Gini 	Altos niveles de volatilidad macroeconómica están correlacionados con altos niveles de desigualdad económica.

CUADRO A.1. Revisión general de la literatura (continuación)

Calidad del gobierno como variable dependiente		Calidad del gobierno como variable dependiente	
Como calidad institucional		Como el modelo del Banco Mundial	
Autor	Variables independientes	Variables dependientes	Tesis
Loayza, Norman V. (1996)	<ul style="list-style-type: none"> • Carga fiscal • Regulación laboral • Calidad de las instituciones gubernamentales: calidad burocrática, corrupción y estado de derecho (tomados del ICRG). 	<ul style="list-style-type: none"> • Economía informal 	Las altas cargas fiscales y fuertes regulaciones laborales se relacionan positivamente con la economía informal. Por otro lado, la calidad de las instituciones gubernamentales se relaciona negativamente con la economía informal.
Mocan, Naci (2004)	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad institucional: riesgo de expropiación (tomado del ICRG) • Edad • Estado civil • Tipo de trabajo en la economía • Lugar de residencia • Riqueza • Educación • Género 	<ul style="list-style-type: none"> • Corrupción 	Las características personales y del país, como la calidad de las instituciones, determinan la propensión a la corrupción.
Enikolopov, R. y E., Zhuravskaya (2007)	<ul style="list-style-type: none"> • Fortaleza de los partidos a nivel nacional • Subordinación administrativa: si los políticos de provincia son electos democráticamente o designados. • Calidad del gobierno: control de la corrupción, calidad de la gobernanza, calidad regulatoria y estado de derecho (tomado de KZ, 2002); calidad en la provisión de los servicios públicos (inmunización, mortalidad infantil, analfabetismo y tasa de maestros por alumno). 	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralización fiscal 	<p>La existencia de partidos políticos nacionales fuertes tiende a reducir la eficiencia de la descentralización.</p> <p>La designación de los políticos no mejora los resultados de la descentralización en comparación a cuando son electos.</p>

CUADRO A.1. Revisión general de la literatura (continuación)

Calidad del gobierno como variable dependiente					
Autor		Variables independientes	Variables dependientes	Tesis	
Como el modelo del Banco Mundial	Helliwell, J. y H. Huang (2005)	<ul style="list-style-type: none">• Calidad del gobierno total: KKM, 2005• Calidad del gobierno parcial: calidad regulatoria, estado de derecho, control de la corrupción de KKM, 2005• Gobierno democrático: voz y rendición de cuentas, y estabilidad política, KKM, 2005• Importancia de Dios en la vida• Ingreso per cápita• Otras	<ul style="list-style-type: none">• Bienestar	La calidad del gobierno impacta positivamente en el ingreso per cápita uno de los determinantes esenciales del bienestar.	
	Méon, P.G. y L. Weill (2005)	<ul style="list-style-type: none">• Calidad del gobierno: corrupción gubernamental, efectividad gubernamental, carga regulatoria, voz y rendición de cuentas, calidad burocrática, independencia del servicio civil y <i>red tape</i>, tomado de KKZ 1999.	<ul style="list-style-type: none">• Eficiencia (desempeño macroeconómico)	Mala gobernanza es igual a ineficiencia. Sin embargo, los autores reconocen que no se puede determinar la dirección de la causalidad y que no todos los elementos de la gobernanza tienen el mismo impacto en la eficiencia. Por ejemplo, la variable efectividad gubernamental (determinantes de gobernanza) es la que más impacta en la eficiencia.	
Otras variables	Randall, Morck y Bernard Yeung (2004)	<ul style="list-style-type: none">• Desarrollo económico• Infraestructura física• Provisión de servicios de salud• Calidad del gobierno: inflación promedio mensual de 1992-2002• Desarrollo social: coeficiente de Gini	<ul style="list-style-type: none">• Control oligárquico de la economía	A mayor inflación promedio mensual (gobierno irresponsable y de menor calidad) es más probable que exista un control oligárquico de la economía, lo que a su vez influye en el desarrollo económico porque aumenta la posibilidad de captura del Estado.	

CUADRO A.1. Revisión general de la literatura (continuación)

Calidad del gobierno como variable dependiente		Otras variables		Autor	Variables independientes	Variables dependientes	Tesis
				Haggard, Stephan (1999)	<ul style="list-style-type: none">• Calidad del gobierno: régimen político, relación del gobierno con la industria privada y diseño institucional.	<ul style="list-style-type: none">• Desempeño de la política económica	La calidad del gobierno es endógena a los procesos políticos, las instituciones y los intereses.
				Oliva Maria-Angels y L.A. Rivera Batiz (2002)	<ul style="list-style-type: none">• Calidad del gobierno: calidad de la democracia y estado de derecho.• Flujos de inversión: inversión extranjera directa.	<ul style="list-style-type: none">• Crecimiento económico	Si se estimulan la calidad del gobierno (democracia y estado de derecho) y la inversión extranjera directa (IED), se fortalece el crecimiento económico.

CUADRO A.2. Autores y la definición de calidad del gobierno que adoptan: corrupción, calidad institucional, definición del Banco Mundial completa u otra

Variable dependiente	Calidad del gobierno	Como corrupción	Fogel, Kathy (2006) Goel, R. y M. Nelson (1998) Knack, Stephen (2001) Sandholtz, W. y W. Koetzle (2000) Sung, H.E. (2004) Suphachalasai, S. (2005) Treisman, D. (2002) Xin, X.H. y T.K. Rudel (2004)
		Calidad institucional	Islam, R. (2003) Panizza, Ugo (2001) Ugur, Mehmet y Melsa Ararat (2006)
		Banco Mundial	Fleck, Robert K. y F. Andrew Hanssen (2003) Islam, Roumeen (2006)
		Otros	Clearly, R. Matthew (2007) Coffé, Hilde y Benny Geys (2005) Huther, Jeff y Anwar Shah (1998) Snack, Stephen (2002)
Variable independiente	Calidad del gobierno	Como corrupción	Alesina, Alberto y Beatrice Weder (2002) Rivera, Francisco L. (2002) Stulz, M. René (2005) Seligson, M.A. (2002)
		Calidad institucional	Aixalá José y Gema Fabro (2007) Breen, R. y C. García-Peñalosa (2005) Loayza, Norman V. (1996) Mocan, Naci (2004) Olson, M. <i>et al.</i> (2000)
		Banco Mundial	Enikolopov, R. y E., Zhuravskaya (2007) Helliwell, J. y H. Huang (2005) Méon, P.-G. y L. Weill (2005)
		Otros	Haggard, Stephan (1999) Oliva Maria-Angels y L. A. Rivera Batiz (2002) Randall, Morck y Bernard Yeung (2004)

CUADRO A.2.1. Autores y la definición de calidad del gobierno: corrupción, calidad institucional, definición del Banco Mundial completa u otra

Calidad del gobierno	Autor
Como corrupción	Fogel, Kathy (2006) Goel, R. y M. Nelson (1998) Knack, Stephen (2001) Sandholtz, W. y W. Koetzle (2000) Sung, H.-E. (2004) Suphachalasai, S. (2005) Treisman, D. (2002) Xin, X. H. y T. K. Rudel (2004) Alesina, Alberto y Beatrice Weder (2002) Rivera, B. L. Fco. (2002) Stulz, M. René (2005) Seligson, M. A. (2002)
Calidad institucional	Islam, R. (2003) Panizza, Ugo (2001) Ugur, Mehmet y Melsa Ararat (2006) Aixalá José y Gema Fabro (2007) Breen, R. y C. García-Peñalosa (2005) Loayza, Norman V. (1996) Mocan, Naci (2004) Olson, M. <i>et al.</i> (2000)
Banco Mundial	Fleck, Robert K., y Hanssen, F. Andrew (2003) Islam, Roumeen (2006) Enikolopov, R. y E., Zhuravskaya (2007) Helliwell, J. y H. Huang (2005) Méon, P.-G. y L. Weill (2005)
Otros	Clearly, R. Matthew (2007) Coffé, Hilde y Benny Geys (2005) Huther, Jeff y Anwar, Shah (1998) Snack, Stephen (2002) Haggard, Stephan (1999) Oliva Maria-Angels y L. A. Rivera Batiz (2002) Randall, Morck y Bernard Yeung (2004)

CUADRO A.3. Fuentes principales utilizadas para operacionalizar el concepto de calidad del gobierno

Fuente	Definición de calidad del gobierno adoptada	Autor
ICRG	Corrupción	Fogel, Kathy (2006) Islam, Roumeen (2006) Knack, Stephen (2001) Islam, R. (2003) Loayza, Norman V. (1996)
	Calidad institucional	Mocan, Naci (2004) Olson, M. <i>et al.</i> (2000) Panizza, Ugo (2001)
Banco Mundial: KKZ	Banco Mundial	Enikolopov, R. y E., Zhuravskaya (2007) Fleck, Robert K., y Hanssen, F. Andrew (2003) Islam, Roumeen (2006) Méon, P.-G. y L. Weill (2005)
	Calidad institucional	Islam, R. (2003) Panizza, Ugo (2001)
	Corrupción	Treisman, D. (2002)
Banco Mundial: KKM	Banco Mundial	Helliwell, J. y H. Huang (2005)
	Corrupción	Suphachalasai, S. (2005)
LLSV	Calidad institucional	Aixalá José y Gema Fabro (2007)
	Corrupción	Stulz, M. René (2005)