

La calidad del gobierno: una definición basada en atributos del ejercicio del poder*

Guillermo M. Cejudo y Dionisio Zabaleta Solís

Introducción

El análisis de la calidad del gobierno ha empezado a construir un nicho en las revistas académicas y en los foros de discusión de organismos internacionales. En viejas y nuevas democracias ha quedado claro que no basta con tener mecanismos de acceso al poder justos y eficaces; la forma en que se ejerce el poder importa también (Mazzuca, 2008; Linz y Stepan, 1996). Los viejos debates sobre el tamaño del Estado han dado paso a discusiones sobre la calidad de los instrumentos del gobierno. Se han creado múltiples indicadores para medirla (PNUD, 2005) y, con base en ellos, se han realizado estudios para encontrar sus componentes y su evolución en el tiempo (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2009). Hay, en el ámbito internacional, numerosos textos de política comparada que buscan explicar las causas y consecuencias de la calidad de gobierno, y que alertan sobre la necesidad de ponerle atención como uno de los factores que explica el desempeño económico, el desarrollo social y, en general, la satisfacción con gobiernos y regímenes políticos¹.

Sin embargo, a pesar de estar en el centro de múltiples discusiones teóricas y prácticas, el debate conceptual sobre la calidad del gobierno ha sido escaso². Hay una tendencia a construir conceptos en torno a los datos disponibles (en lugar de armar definiciones y, con base en ellas, ir a la búsqueda de datos) y a ignorar definiciones alternativas. Esto no sólo empobrece la discusión sobre el tema, sino que también lleva a cuestionar la solidez de los hallazgos de estudios con metodologías sofisticadas y abundantes indicadores, pero sin robustez teórica.

La más notable excepción a esta tendencia es el trabajo de Rothstein y Teorell (2008) y sus colegas en el Quality of Government Institute de la Universidad de Gotemburgo³, que han dedicado su investigación reciente precisamente a definir la calidad de gobierno. En este texto se busca partir de la definición de Rothstein y Teorell de calidad de gobierno como imparcialidad y construir una definición más precisa, que recupera algunos de sus elementos, pero cambia el eje normativo (al sustituir la imparcialidad por el control de la discrecionalidad) y que se estructura no a partir de principios genéricos, sino de un conjunto de atributos identificables (y, por tanto, medibles y evaluables)⁴.

En otro lugar se propone, tras revisar el limitado debate conceptual sobre calidad de gobierno, 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” (Cejudo, Zabaleta y Sánchez, 2009: 136). En este documento se ofrece una definición en tales términos. Se plantea que *la calidad del gobierno es la interacción del conjunto de atributos (tanto de arquitectura institucional como de prácticas de gestión) dirigidos a controlar la discrecionalidad en el ejercicio del poder*. En las siguientes secciones se analizan los componentes de la propuesta y se explican las razones de su inclusión.

1. La calidad de gobierno basada en atributos del ejercicio del poder

Un primer elemento formal de nuestra definición de calidad de gobierno, y que se desprende de la propuesta de Rothstein y Teorell, es que ésta se concibe a partir de una serie de *atributos* institucionales y organizacionales vinculados exclusivamente al *ejercicio del poder*. Este par de delimitaciones conceptuales se consideran pertinentes y se adoptan en nuestra definición ya que, en primer lugar, la calidad de un gobierno es un tema distinto del contenido sustantivo de las políticas públicas, de los resultados de la acción gubernamental, y de los procedimientos por los que se integran los gobiernos. Se trata de distinguir el funcionamiento del aparato gubernamental (por ejemplo, la forma en que se

* Recibido: 14-08-2009. Aceptado: 05-09-2009.

administran los recursos humanos) de la sustancia de las políticas públicas (por ejemplo, políticas de transferencias condicionadas para combatir la pobreza), de sus consecuencias (por ejemplo, mejor calidad de vida de los ciudadanos en una demarcación concreta) y de la forma en que se integran los cuerpos decisores (el sistema electoral). Los cuatro rubros -calidad de gobierno, contenido de políticas, efectos de la acción del gobierno y sistema electoral- están, desde luego, relacionados en la práctica, pero son analíticamente diferenciables.

Esta definición de calidad de gobierno, por tanto, no tiene implicaciones prescriptivas sobre los contenidos de las políticas públicas ni depende de los resultados de la acción gubernamental o del proceso de integración de los gobiernos⁵. Un gobierno que cumpla con los atributos identificados más adelante no estará condicionado a implementar políticas con algún contenido específico, ni garantizará -por sí mismo- resultados deseables. De igual forma, un sistema electoral representativo y con competencia vigorosa entre partidos no se traduce, en automático, en calidad de gobierno.

La calidad de gobierno no supone la instrumentación de políticas públicas con un contenido determinado (tal y como proponen los enfoques prescriptivos) que pueden tener resultados variados en diferentes contextos. Más bien, lo que se esperaría es que los mecanismos procedimentales mediante los cuales se llega a una decisión de políticas y ocurre su implementación sean de calidad y, en última instancia, se vinculen a una serie de objetivos o expectativas sociales definidas en el proceso democrático. Se trata, entonces, de una noción de calidad que no depende de los resultados de la acción del gobierno ni de los contenidos de las políticas.

Esto nos lleva a la tercera distinción: entre los mecanismos de acceso al poder y los del ejercicio del poder (la calidad del gobierno estaría vinculada sólo con los segundos) (Mazzuca, 2008). Los mecanismos de acceso al poder están relacionados con las reglas del juego político democrático (leyes electorales, procesos de competencia partidista, normas de conversión de votos en escaños, etc.) que son incapaces de brindar explicaciones directas sobre la forma en la que, una vez en el poder, los gobernantes se desempeñarán en su cargo. En este sentido, es posible pensar en la existencia de regímenes políticos en los cuales los instrumentos de democracia procedimental (esto es, de acceso) sean impecables, pero que su traducción en acciones de gobierno sean pobres e incluso parciales; con lo cual no podría sostenerse cualquier argumento de calidad.

Esto último no implica en ningún momento que los atributos de ejercicio del poder se extraigan de la lógica democrática, sino que más bien se alude a una serie de mecanismos *institucionales* y *prácticas* de gestión de la burocracia pública que acotan el poder discrecional de los gobernantes sobre la burocracia y de los funcionarios sobre las decisiones cotidianas. Así, más que pretender una lista de “recetas” universales sobre un cierto tipo de políticas o evaluar la consolidación de los sistemas electorales, la definición de calidad gubernamental aquí propuesta busca comprender la variedad de arreglos institucionales y organizacionales (definidos a partir de atributos) que permiten *el ejercicio del poder* dentro de un entorno democrático. La calidad del gobierno, por tanto, no dependerá directamente de la calidad del régimen electoral.

Estos criterios para demarcar las fronteras de la noción de calidad de gobierno (distinta del contenido de las políticas, de los efectos de la acción gubernamental y de los mecanismos de acceso al poder) permiten identificar atributos del ejercicio del poder como las propiedades constitutivas de la calidad del gobierno⁶. Pero para hacerlo, es necesario partir del principio normativo que fundamenta la noción de calidad de gobierno. Este principio es presentado en la siguiente sección.

2. El control de la discrecionalidad como eje normativo

Es en este punto en el que la definición de calidad aquí expuesta diverge de la de Rothstein y Teorell (2008), ya que no se parte de la idea de *imparcialidad* tal y como estos autores sugieren, sino que se propone el *control de la discrecionalidad* como sustento valorativo de los contenidos de la definición de calidad gubernamental. Esta toma de distancia se hace debido a las limitaciones que el concepto de imparcialidad tiene para explicar algunos aspectos del comportamiento de la burocracia, y de las

relaciones que se establecen entre ésta y los gobernantes dentro de un sistema democrático de pesos y contrapesos.

La utilización del principio de imparcialidad por parte de Rothstein y Teorell parte, en primera instancia, de cierta complementariedad entre la igualdad política para el acceso al poder, que debería existir en cualquier régimen democrático, y el comportamiento de los gobernantes una vez que se encuentran en el ejercicio de sus cargos. En este sentido, la sinergia de estos dos fundamentos valorativos permitiría -al menos en la opinión de estos autores- asegurar un equilibrio dentro del sistema político, así como asegurar ciertos parámetros de comportamiento democrático al interior del gobierno. Con base en esto, Rothstein y Teorell conciben la imparcialidad como la sujeción inequívoca de los actos y decisiones gubernamentales a lo estipulado en la ley o en las políticas públicas; esto es, no toman en consideración criterios particulares (como preferencias o simpatías personales) al momento de la aplicación de las acciones de gobierno.

A partir de esta idea, para Rothstein y Teorell la imparcialidad se erige como un principio normativo mediante el cual es posible evaluar la calidad de un gobierno, no desde los contenidos específicos de una política pública (los cuales pueden establecer diferencias entre los ciudadanos), sino desde la equidad del procedimiento utilizado (y que se encontraría sustentado en alguna norma o programa) en situaciones diferentes. Esta visión, aunque pareciera sostener una postura al estilo de la “igualdad simple” en los términos de Walzer (2001), imprime un cierto rasgo diferenciador al reconocer la importancia del procedimiento estipulado en las leyes o políticas para definir el significado de la imparcialidad en dicha circunstancia.

A pesar de que esta argumentación sobre la imparcialidad puede ser convincente, hay algunos puntos que imprimen rigidez a la forma en la que se concibe la calidad del gobierno. En primer lugar, y como señala Longo (2008), se puede argumentar que, si bien desde una postura estrictamente procedimental la imparcialidad puede considerarse un principio democrático deseable, esto no asegura en ningún momento la calidad *de los bienes y servicios entregados a la ciudadanía*, ni la ejecución apropiada del *mandato legal* o la implementación eficaz de las decisiones generadas en el *proceso democrático*. Como una prolongación de esta idea, es posible concebir un gobierno imparcial (esto es, que trata a todos por igual), pero que su desempeño es pobre y desviado de los propósitos iniciales de manera equivalente en todos los casos, lo cual iría en contra de cualquier idea básica de calidad.

En segundo lugar, una perspectiva estricta de imparcialidad tampoco considera la relación compleja entre el nivel político (ejecutivo y legislativo) y burocrático del gobierno. El conjunto de interacciones que se desarrolla entre estos actores y las lógicas organizacionales de cada uno de ellos, tiene un lugar central no sólo en la definición de los objetivos gubernamentales, sino en la forma en la que estos se traducen en mecanismos de intervención estatal. Por tal razón, Longo (2008) -al referirse al actor burocrático- insiste que difícilmente puede construirse una visión de la calidad de gobierno vinculada exclusivamente a la imparcialidad en un escenario en el que el ejercicio autónomo (e incluso discrecional) del poder por parte de estos agentes resulta crucial para una implementación eficaz de políticas exitosas⁷.

Es por esto que, como una alternativa a la propuesta de Rothstein y Teorell (2008), aquí se considera más apropiado partir de la noción de *control de la discrecionalidad* (esto es, la interfase entre control político y autonomía burocrática) como principio normativo en la definición de los criterios básicos de calidad del gobierno. Desde esta posición es posible entender la calidad, en un primer momento, como un asunto *endógeno* al aparato gubernamental: en la configuración de atributos concretos que, en conjunto, definen la calidad del gobierno.

En términos simples, y retomando una serie de estudios de la ciencia política estadounidense que ha tratado este tema, la *discrecionalidad* se entiende como “la capacidad de una agencia [burocrática] para elegir cierta política alineada a sus propios objetivos, y que diverge de aquellos propuestos por el ejecutivo y la legislatura en la fase de diseño” (Calvert, McCubbins y Weingast, 1989: 605). Así pues, no todo comportamiento autónomo de la burocracia es discrecional, sino sólo aquél que se disocia de

los objetivos que se definieron en la esfera política (y que a su vez son un cierto reflejo de las preferencias de los ciudadanos). El control de la discrecionalidad surge así como los mecanismos institucionales de contrapeso y vigilancia que evitan desviaciones en los objetivos, además de que articulan esquemas de corrección y sanciones en caso de que sí ocurran.

Sin embargo, y a diferencia de la propuesta de *imparcialidad* de Rothstein y Teorell (2006), el control de la discrecionalidad no es visto como un criterio absoluto e inequívoco, sino más bien como un continuo en el que la vigilancia, el control y el castigo dependerán de si el margen de libertad del que gozan las agencias burocráticas es utilizado para realizar ajustes técnicos a las políticas (que, dada la complejidad del asunto y sus limitaciones técnicas, no fue considerado por el ejecutivo y el legislativo) o si, por el contrario, supone una utilización discrecional e ilegal del poder organizacional en perjuicio de las prioridades públicas. Es por eso que Calvert, McCubbins y Weingast (1989) hacen una diferenciación entre el *control latente* (que se vincularía al primer caso y que, como señala Longo, 2008, estaría asociado a una demostración técnica del uso del margen de acción burocrático) y el *control activo*, el cual tendría como propósito corregir las desviaciones valorativas y castigar a los funcionarios que favorecieron este desfase.

3. La calidad del gobierno como arquitectura y como prácticas

Vista a partir de esta noción de control de la discrecionalidad (y de las relaciones políticas y organizacionales que supone), la calidad del gobierno cobra un nuevo sentido ya que implica la existencia de una *arquitectura institucional* formal diseñada para equilibrar las interacciones entre el legislativo, el ejecutivo y la burocracia (actores ejecutores del poder) y evitar cualquier desviación *discrecional* de alguno de estos, así como la articulación de un conjunto de *prácticas de gestión* que permitan traducir efectivamente (dentro de cierto margen de acción permitido y vigilado para las agencias gubernamentales y los funcionarios) los objetivos de gobierno en políticas, bienes y servicios que atiendan las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía. El supuesto normativo implícito a esta construcción conceptual es que a partir del *control de la discrecionalidad* es posible mantener un ejercicio democrático del poder, pero con la suficiente flexibilidad burocrática que asegure niveles mínimos de gestión que lleven a la producción de políticas, bienes y servicios que respondan a los mandatos ciudadanos expresados en el proceso democrático. Se trata, como propone Evans (2005), de asegurarnos que las acciones del Estado (y, debe agregarse, de sus agencias y funcionarios) reflejan las metas comunes de los ciudadanos ordinarios (expresadas en el proceso democrático). Un gobierno que lo logra es un gobierno de calidad.

Gracias al sustento normativo propuesto, y a la forma dual en la que se construye la definición de calidad de gobierno, es posible superar cuatro problemas en los que los enfoques contemporáneos sobre el tema habían caído. En primer lugar, al hacer endógeno el asunto de la calidad, tal y como se propone aquí, temas como la efectividad o la pertinencia de los resultados ofrecidos por la acción del gobierno dejan de ser elementos constituyentes de la calidad de gobierno y se convierten en un *efecto* de las dinámicas institucionales y organizacionales que se desarrollan al interior del régimen. En segundo lugar, logra disociar -dentro de la perspectiva del ejercicio del poder- la funcionalidad política y de articulación de un marco institucional del ejecutivo y el legislativo, así como la actividad técnica y de gestión que desarrolla la administración pública. Gracias a esto, es posible integrar una visión de conjunto del gobierno en la que se reconocen los límites democráticos a la acción de cada uno de los agentes. Se escapa así de la tradicional frontera entre política y administración para incorporar ambas en una noción de control de la discrecionalidad del gobierno y de sus funcionarios -mediante mecanismos políticos y de gestión.

En tercer lugar, al establecer una diferenciación entre arquitectura institucional y prácticas de gestión es posible reconocer la interacción y complementariedad que existe en los niveles político y administrativo del gobierno. Casi todos los estudios sobre calidad de gobierno, al omitir esta división funcional, no reconocen los impactos que *por separado* cada elemento aporta en el incremento de la

calidad y tampoco reconoce *los vínculos y relaciones complementarias* que ocurren entre estos dos niveles de la acción gubernamental.

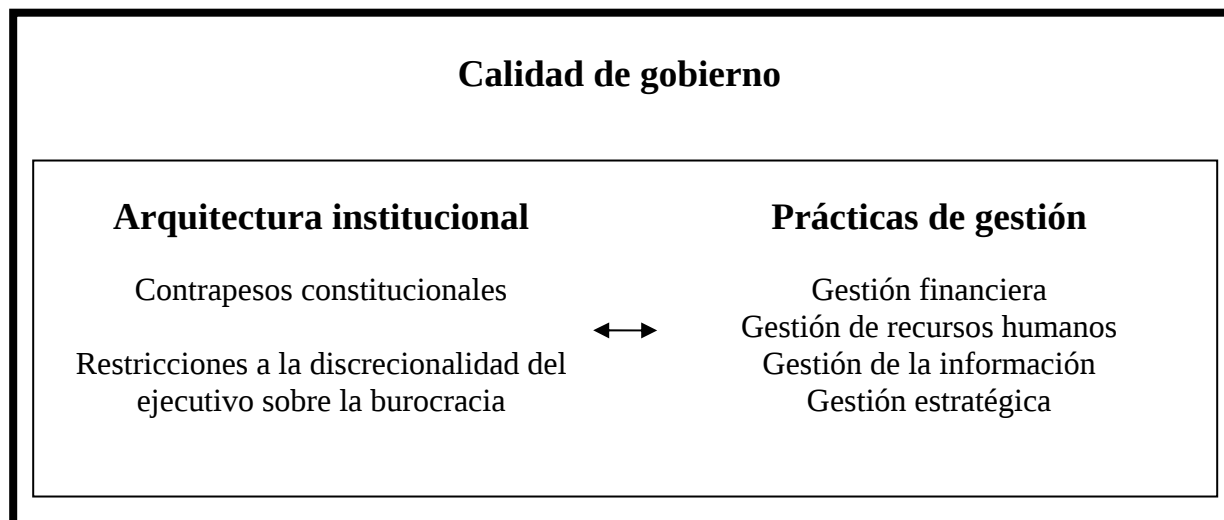
Finalmente, un aspecto central que se incorpora al debate, debido a la utilización del principio de *control de la discrecionalidad* (activa y latente) como base en la definición de los criterios de calidad gubernamental, es la posibilidad de observar diferentes arreglos o configuraciones entre *arquitectura y prácticas* dependiendo de las tradiciones político-administrativas de un determinado gobierno. Algunas aproximaciones al tema, en particular las visiones prescriptivas, asumen una postura normativa universalista de la cual, como consecuencia lógica, se desprenden “recetas” de reforma institucional que supuestamente abonarían en mayor calidad gubernamental. Sin embargo, estas visiones olvidan el efecto que tiene la cultura organizacional (Brunsson y Olsen, 1993) y las tradiciones de gobernanza (Bevir, Rhodes y Weller, 2003) como freno a cambios bruscos en las dinámicas organizacionales, así como a las consecuencias no previstas que procesos de reforma poco sensibles pueden provocar al interior del gobierno (Christensen y Laegreid, 2006).

Desde esta perspectiva, la discusión sobre la calidad del gobierno ya no solamente se circunscribe a la elaboración de indicadores con el fin de hacer propuestas automáticas de reforma (como se propone desde los miradores prescriptivos actuales), sino que a partir del reconocimiento de distintos regímenes de *gobierno*, es posible observar la forma en la que se articulan mecanismos institucionales de *control de la discrecionalidad diversos* (más rígidos o más flexibles, de visión legalista u orientados a una lógica de resultados, por ejemplo), así como distintos tipos de prácticas de gestión (más de corte weberiano o más de estilo gerencial, por ejemplo). En este nivel de discusión, la construcción de indicadores y de metodologías de análisis cuantitativo y cualitativo sería útil no para establecer *rankings* de calidad, sino para dilucidar los distintos tipos de arreglos que, posteriormente, puedan ser evaluados desde su interacción, complementariedad y coherencia interna.

A partir de esto, la calidad del gobierno radicaría entonces en la interacción entre *arquitectura institucional y prácticas de gestión*, así como en la coherencia que existe entre estos dos elementos y que redundaría posteriormente -y sólo como una consecuencia- en la acción eficaz del gobierno para la producción de bienes y servicios para la ciudadanía. Así, al menos en un nivel conceptual, la calidad del gobierno no sería una noción absoluta sino que distintas configuraciones del ejercicio del poder público (que mantengan cierta interacción, complementariedad y coherencia interna) pueden ser consideradas de calidad.

Con base en esto, en la definición de calidad de gobierno que aquí se presenta, se consideran dos grupos de atributos de *arquitectura institucional*: los contrapesos constitucionales que limitan la discrecionalidad del ejecutivo como poder público -control legislativo, fiscalización superior y control judicial-, y las normas e instituciones creadas para restringir, también como control externo, la discrecionalidad del ejecutivo sobre la burocracia -normas e instituciones que regulen la entrada de funcionarios al servicio público, el acceso a la información gubernamental, y los procesos para planear, ejercer, evaluar y controlar el desempeño de agencias y funcionarios. Por su parte, dentro del rubro de prácticas de gestión se incorporan cuatro elementos básicos: gestión financiera, gestión de recursos humanos, gestión de la información y gestión estratégica (ver Cuadro 1). En el siguiente apartado se discutirá con mayor detalle cada uno de estos elementos.

Cuadro 1



Fuente: elaboración propia.

4. El primer nivel de la calidad del gobierno: los atributos de arquitectura institucional

La arquitectura institucional constituye una primera dimensión de la definición de calidad del gobierno aquí propuesta, y tiene como fundamento primordial el criterio normativo de control de la discrecionalidad arriba descrito. Como señalan March y Olsen (1995), las estructuras y las capacidades institucionales -al construir alternativas, percepciones y realidades concretas de actuación- influyen en el comportamiento de los individuos. En este sentido, las instituciones “constituyen y legitiman a los actores políticos y les proveen de reglas consistentes de comportamiento, concepciones de la realidad, estándares de evaluación (...) que les otorgan capacidad para una acción con sentido” (March y Olsen, 1995: 30). Desde esta perspectiva, es posible intuir que para que un gobierno sea de calidad, debe existir un conjunto mínimo de instituciones y reglas que, posteriormente, se traduzcan en prácticas organizacionales y en comportamientos rutinarios.

Los atributos de la arquitectura institucional de la calidad del gobierno influyen de forma general en la estructuración y delimitación de los comportamientos de los actores políticos y burocráticos al momento de *ejercer la autoridad* en un entorno democrático. Estos mecanismos institucionales de control de la discrecionalidad se articulan, en primer lugar, a partir de una combinación de instrumentos de control *activo*, asociados al cumplimiento estricto de un mandato legal, a la corrección en el ejercicio presupuestal y a la vigilancia del comportamiento de la autoridad a través de instancias jurisdiccionales. Son estos mecanismos los que englobamos en el componente de contrapesos constitucionales que vigilan directamente al ejecutivo como poder público.

En segundo término, se incluyen también los mecanismos de control *latente* asociados a la demostración de ciertas habilidades y capacidades de los funcionarios involucrados en el ejercicio del poder, a mecanismos para su vigilancia, corrección, evaluación y sanción. Estos mecanismos -generalmente expresados en normas legales y acompañados de un espacio institucional que garantiza su cumplimiento- están dirigidos a restringir la autoridad discrecional del ejecutivo sobre la burocracia, en aspectos como decidir quién la integra, cómo se accede a la información que produce, cómo planea, ejerce el gasto, cómo se le evalúa y cómo se asignan responsabilidades.

Esta combinación de mecanismos de control activo (contrapesos constitucionales) y latente (restricciones al ejecutivo) es lo que garantizaría -todavía apenas en la dimensión de arquitectura institucional- que el gobierno en su conjunto estuviera controlado por los representantes electos y por un poder judicial autónomo y que, además, el ejecutivo tuviera que cumplir con normas institucionales

en el funcionamiento de la burocracia -y no dejar a ésta como un coto de poder ilimitado para el gobernante.

Los contrapesos

Los contrapesos constitucionales son los que tradicionalmente se han estudiado como instrumentos de control constitucional y de rendición de cuentas horizontal (Persson, Roland y Tabellini, 1997; O'Donnell, 1998; Schedler, Diamond y Plattner, 1999): un poder legislativo que vigila el desempeño del ejecutivo y puede llamarle a cuentas, un poder judicial independiente que controla la legalidad de sus actos y puede sancionarle, y un órgano (en algunos casos dependiente del legislativo, en otros del judicial o incluso autónomo de ambos) que fiscaliza el uso de los recursos.

En el ámbito internacional, buena parte de los estudios sobre la calidad del gobierno se concentran en la existencia de mecanismos de rendición de cuentas vertical. Por ejemplo, Adsera, Boix y Payne (2003) analizan la rendición de cuentas considerando la existencia de una democracia efectiva y una sociedad informada; del mismo modo, Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2003) evalúan la rendición de cuentas conceptualizándola como la existencia de elecciones y medios de comunicación libres, así como por la capacidad de la sociedad de influir en el gobierno⁸. El análisis de la rendición de cuentas horizontal ha seguido las líneas de los textos como el de Persson y Tabellini (2003) en torno a los efectos positivos de la división de poderes y de la existencia de un sistema de pesos y contrapesos. Se trata, como propone O'Donnell (2003: 38), de “la existencia de agencias estatales que están legalmente encargadas y dotadas de poder para vigilar las acciones u omisiones de otros agentes o agencias del Estado”⁹.

Sin embargo, las instituciones facultadas para ejercer control sobre el ejecutivo no siempre funcionan de manera efectiva. En otras palabras, no basta la existencia *formal* de las instituciones, sino que deben existir los incentivos para que los actores políticos activen dichas instituciones y la capacidad organizacional para operar efectivamente. Por ejemplo, el control legislativo sobre el ejecutivo no depende de la existencia legal de dos poderes separados, sino en que en aquél haya representantes interesados en ejercer la facultad de vigilancia, lo cual suele ocurrir en gobiernos divididos, aunque esto no es garantía (Haggard y McCubbins, 2001). Además, se requiere (como discute Beer, 2003) de un mínimo de capacidad financiera, de recursos humanos y administrativa para ejercer dicha facultad. Esto mismo puede replicarse a cualquier actor (interno o externo) encargado de la responsabilidad de vigilar y pedir cuentas: el contrapeso que, legalmente, deben ejercer tiene sentido únicamente en la presencia de incentivos para activar los mecanismos de rendición de cuentas disponibles y de la capacidad *operativa* para echarlos a andar efectivamente. Un poder judicial sin independencia ni capacidad operativa no puede servir de contrapeso, así como un órgano de fiscalización (ya sea una entidad de auditoría dependiente del legislativo o un tribunal de cuentas) sin el mandato legal, la autonomía política y los recursos organizacionales y financieros para cumplir su labor no puede cumplir con su función de vigilar el ejercicio del gasto público que hace la rama ejecutiva.

Lo importante, en suma, no es la existencia formal de instituciones, sino su operación cotidiana, que depende del marco legal, en primer lugar, pero también de la dinámica política que les rodea (el respeto a su autonomía por otros actores, su capacidad de influir en decisiones administrativas e incluso el respaldo ciudadano y legitimidad reconocida), de los montos presupuestarios de que disponen, de los funcionarios (y sus competencias) que tienen asignados, y de los procesos y rutinas organizacionales por medio de las cuales cumplen sus labores. Se trata, así, de instituciones que generan prácticas y rutinas de supervisión sobre el trabajo del ejecutivo y la administración pública.

Las restricciones

Un segundo componente de la arquitectura institucional es el conjunto de restricciones impuestas a la discrecionalidad de la autoridad del ejecutivo sobre la burocracia pública, restricciones que suelen operar sólo en regímenes democráticos (Cejudo, 2009). El viejo dilema del político identificado por

Geddes (1994), según el cual el ejecutivo no tiene incentivos para atarse las manos respecto al manejo clientelar y patrimonialista de la burocracia, tiene solución sólo cuando las restricciones son impuestas por alguien más; típicamente, cuando el legislativo impone restricciones al manejo discrecional de la burocracia (Cejudo, 2009).

El primer grupo de restricciones se refiere a la estructuración de reglas y criterios para el acceso al servicio público. La calidad de un gobierno es indudablemente superior cuando los funcionarios de gobierno son integrados a él mediante reglas claras y con criterios meritocráticos, que cuando el único criterio es la lealtad partidista, personal o de grupo político.

Las reglas de acceso al servicio público, como una condición necesaria para alcanzar la calidad de la administración pública, pueden encontrar sus antecedentes modernos en el tipo ideal burocrático-racional de Max Weber, así como en la dicotomía entre política y administración de Wilson¹⁰. Establecer reglas de acceso al servicio público (entendidas como la existencia de reglas de selección y contratación de personal de manera objetiva, transparente y basada en el mérito) permite sacar a la política del proceso administrativo y, por lo tanto, establecer el profesionalismo de la oficina pública. Contar con este cuerpo legal-institucional que permite un acceso meritocrático al servicio público facilita que el encargado de la administración pública (el burócrata) sea, hasta cierto punto, neutral al determinar los criterios para la formulación y ejecución de políticas.

En la actualidad, y a la luz de la emergencia de los enfoques gerenciales al interior de los aparatos gubernamentales alrededor del mundo, la premisa legalista-meritocrática del acceso al servicio público ha tendido a intercambiarse por un enfoque en el que la pericia técnica y la capacidad de los funcionarios para alcanzar los resultados deseados define la idoneidad para el puesto. A pesar de esto, es decir la transformación del criterio valorativo para la selección de los servidores públicos (seguimiento estricto del procedimiento *vis-à-vis* las habilidades técnicas), en el fondo persiste la idea de que debe existir un proceso homogéneo y equitativo mediante el cual se realice el proceso de reclutamiento, independientemente de las afinidades políticas, familiares o de amistad que se tengan con el jefe inmediato superior. De tal forma, incluso desde lógicas radicales de la nueva gestión pública, es posible considerar este mecanismo como un atributo básico del control de la discrecionalidad tanto desde una lógica *activa* (seguimiento del proceso, probidad y equidad en la selección de funcionarios) como desde una lógica *latente* (selección con base en criterios técnicos y de habilidades gerenciales).

La estructuración de este atributo de control de la discrecionalidad no sólo se convierte en un fin en sí mismo (evitar la asignación discrecional de puestos públicos) sino que, como señalan Meier y Hill (2005), la importancia del ideal de una burocracia profesional y estable radica en que un sistema administrativo basado en estas premisas facilita la rendición de cuentas, ya que existe un entramado institucional y pautas técnicas que permiten reconocer patrones predecibles en el comportamiento de los servidores públicos. Finalmente, estas reglas también dan certidumbre a los administradores al establecerles sus funciones, los problemas a enfrentar y los recursos disponibles para ello, además de que dota, al menos en principio, a la política pública de conocimiento y facilita la realización de tareas complejas.

El segundo grupo de restricciones a la autoridad del ejecutivo sobre la burocracia pública consiste en la articulación de obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública (combinando, una vez más, aspectos activos y latentes del control de la discrecionalidad). La transparencia, entendida como “el acceso ciudadano, oportuno, suficiente y garantizado a información relativa al desempeño de las funciones públicas” (Aguilar, 2006: 11), dota a los ciudadanos de la capacidad de vigilar si los servidores se desempeñan de acuerdo a sus obligaciones, por medio de la capacidad *latente* de acceder a documentos e información gubernamental que muestre las decisiones y el comportamiento de los servidores públicos. Así, la transparencia, si bien en términos de derechos a la ciudadanía se erige en una capacidad *latente* de control de la discrecionalidad, se activa automáticamente al momento en que el ciudadano solicita información gubernamental.

Este atributo, además, robustece el control *activo* y jurisdiccional de los servidores porque permite conocer el origen de los recursos públicos y si estos se utilizan conforme a la ley, los favorecidos o perjudicados por las acciones realizadas con el uso y destino de estos, los objetivos que se persiguen y si las acciones emprendidas por los servidores se apegan a ellos, etcétera (Hofbauer y Cepeda, 2005). Es, de nuevo, un fin en sí mismo que impide que sea el gobernante quien decida arbitrariamente qué información entregar y cómo hacerla pública, pero también un medio para otros fines: la rendición de cuentas, el control ciudadano y la eficacia gubernativa.

El último componente de las restricciones al ejecutivo se refiere a la regulación del ciclo de planeación, ejercicio y evaluación del desempeño gubernamental (López Ayllón ...[et al], 2009). El ciclo se estructura, en primer lugar, a partir de un entramado de reglas y procesos sobre cómo se deciden las actividades del gobierno en su conjunto, de las agencias de gobierno y de los funcionarios; cómo se determinan las atribuciones y obligaciones para cumplir esas actividades y utilizar los recursos públicos asignados a ellas; cómo se evalúa el desempeño de dichas actividades y los resultados sociales alcanzados; y cómo se controla, monitorea, corrige y sanciona dicho desempeño; todo ello en función de objetivos derivados de mandatos constitucionales y legales y de las prioridades de gobierno. Ninguna de estas actividades (planear, ejercer, evaluar y controlar) debería ocurrir en función de decisiones arbitrarias del ejecutivo. En un gobierno de calidad cada una de ellas debería estar sustentada en normas definidas por el legislativo para facilitar el control que éste ejerce sobre el ejecutivo y para asegurar que son normas legales y no criterios personales o políticos los que definen cómo las burocracias públicas deciden prioridades de gobierno, ejercen atribuciones legales, aplican recursos públicos y formulan políticas públicas.

Debe notarse que el sustento normativo de este último componente sigue siendo -para efectos de nuestra definición de calidad de gobierno- el control de la discrecionalidad del ejecutivo sobre la burocracia pública. No se incorporan preferencias sustantivas de política (por ejemplo, preferir el presupuesto por resultados por encima del presupuesto por programas; o los mecanismos de planeación comprensivos y multianuales sobre ejercicios coyunturales), sino que simplemente se reafirma el objetivo de impedir que las decisiones sobre cómo ocurre cada una de estas fases del ciclo sean al arbitrio del ejecutivo, sin controles definidos por reglas y criterios impuestos por la legislación.

Estos tres componentes articulan un entramado de restricciones al ejecutivo en el manejo de la administración pública y, junto con los contrapesos constitucionales descritos previamente, constituyen la arquitectura institucional de control de la discrecionalidad. Pero éste es apenas el primer nivel de la calidad del gobierno, pues las instituciones aquí previstas interactúan con prácticas cotidianas de gestión en cada oficina pública (y pueden ser reforzadas o anuladas por ellas). La sección siguiente se refiere a estas prácticas.

5. El segundo nivel de la calidad del gobierno: las prácticas de gestión

Si bien los mecanismos de arquitectura institucional juegan un papel central al limitar el margen de acción de los gobernantes y los burócratas y al establecer patrones de comportamiento (permitiendo, con esto, construir un nivel mínimo de predictibilidad ante la ciudadanía), aquellos no aseguran *per se* una producción efectiva de bienes y servicios públicos, sino que necesariamente debe introducirse la dimensión administrativa y de gestión, mediante la cual los objetivos de gobierno son traducidos en acciones concretas de gobierno. Es por eso que se considera indispensable incluir la capacidad de gestión como una segunda dimensión del concepto de calidad de gobierno, de tal forma que permita articular los procesos mediante los cuales los insumos, los objetivos y los marcos institucionales dados (necesarios para asegurar el control de la discrecionalidad) se relacionan con la actividad gubernamental rutinaria para la obtención de ciertos resultados esperados.

Entendemos por prácticas de gestión lo propuesto por Ingraham y Kneeder (2000: 294): “la habilidad intrínseca de los gobiernos para (...) desarrollar, dirigir y controlar su capital humano, físico e informático con el fin de apoyar la implementación de las direcciones de las políticas públicas”. Así,

el estudio de capacidad administrativa del gobierno consistiría en verificar si los recursos administrativos del gobierno se encuentran en el lugar apropiado y en el momento apropiado para alcanzar sus objetivos (Ingraham y Kneedler, 2000). Sin embargo, esta articulación y distribución de recursos no es autónoma, sino que responderá, por un lado, al arreglo institucional existente (que en este caso se relaciona con la arquitectura de control de la discrecionalidad), así como a las dinámicas burocráticas propias de cada contexto. En efecto, se pueden elaborar configuraciones diferenciadas en las que el desarrollo en ciertos temas de la arquitectura institucional favorezca el desarrollo de algunos de los apartados de la capacidad de gestión, y viceversa (por ejemplo, una política de amplia transparencia y acceso a la información pública en el nivel institucional debería estar relacionada con la *publicidad* de las cifras financieras y de gasto).

En el desarrollo de estas asociaciones relativas entre atributos de arquitectura y de prácticas no sería sensato hacer un análisis de estas últimas desde ámbitos sectoriales de política pública (economía, desarrollo urbano, medio ambiente, etc.) o desde una tipología clásica del proceso de políticas (diseño, implementación y evaluación), porque estos niveles de análisis suponen procesos mucho más elementales de la operación de la gestión de organizaciones que podrían ser relevantes para la explicación. En este sentido, recurrimos a una categorización de cuatro elementos de gestión esenciales y que se consideran transversales a cualquier proceso de toma de decisiones dentro del ejercicio de la autoridad pública: la gestión financiera, la gestión de los recursos humanos, la gestión de la información y, por último, la gestión estratégica del gobierno. Las cuatro categorías se recuperan de la gran cantidad de estudios realizados por Ingraham (2002, 2001 y 2000) y otros autores (Selden ...[et al], 2000; Moynihan ...[et al], 2001; e Ingraham y Kneedler, 1997, por citar algunos) en el marco del Proyecto de Desempeño Gubernamental (GPP, por sus siglas en inglés) auspiciado por la Universidad de Syracuse.

Al igual que la relación estrecha entre arquitectura y prácticas, partimos del supuesto de que los cuatro subsistemas de gestión aquí desarrollados no son autónomos, sino que guardan una relación importante entre cada uno de ellos. Sin embargo, y por motivos de claridad analítica y conceptual, primero se tratarán de proponer los conceptos lo más simple y aislados posibles para que, posteriormente, cuando se realice una caracterización de las posibles configuraciones, dichos conceptos puedan ser entremezclados.

Gestión financiera

Un primer atributo de prácticas de gestión se relacionaría con los subsistemas administrativos encargados de recibir, distribuir y manejar los recursos económicos públicos a través de procesos como la captación fiscal, la presupuestación, la contabilidad gubernamental, el manejo de la deuda pública y el reporte del uso de los recursos; esto es, la gestión financiera del gobierno.

La base de la gestión financiera mantiene una racionalidad que, según Ingraham y Kneedler (2000: 313), se sustenta en la “determinación del nivel apropiado de recursos, la distribución de dichos recursos de acuerdo a las prioridades estratégicas y el gasto del dinero de forma efectiva y controlada por algún mecanismo de rendición de cuentas”. En este sentido, los diversos subsistemas que conforman la gestión financiera se combinan para asegurar la existencia de recursos, su distribución oportuna y la salud de las finanzas.

La importancia de esta vertiente de gestión resulta bastante obvia, ya que en este tipo de prácticas descansa la estabilidad presupuestaria de los gobiernos, además de que permite construir horizontes de planeación financiera a mediano y largo plazo. En este sentido, resulta fundamental estudiar la forma en la que este tipo de instrumentos son utilizados por los gobiernos para transferir recursos en las áreas que consideren centrales, y cómo dichas inversiones llegan a transformarse en bienes y servicios para la ciudadanía.

Gestión de recursos humanos

En el rubro de reglas de acceso al servicio público, en los atributos institucionales previamente analizados, se enfatizaba cómo la claridad de los mecanismos de entrada a la burocracia se convierte en un elemento central para controlar la discrecionalidad de los políticos y para evitar, aunque sea indirectamente, la captura del Estado por intereses ajenos. Sin embargo, la caracterización burocrática quedaría incompleta si no identificamos también (desde el ámbito de la gestión) la forma en la que se articulan los procesos de promoción, gratificación y salida de los servidores públicos. Así, la gestión de recursos humanos nos permitirá identificar estas lógicas y cómo éstas se articulan en los procesos de gobierno. Al respecto, Longo (2006) propone que un sistema efectivo de profesionalización es el que cuenta con los siguientes subsistemas: de selección e ingreso, desarrollo, evaluación del desempeño, capacitación y certificación.

El primer subsistema abarca la definición de los puestos, es decir, consiste en definir qué tareas se han de desarrollar y las capacidades necesarias para hacerlo; así, el elemento central de este subsistema es cómo seleccionar los mejores para el cargo. El subsistema de desarrollo o de gestión del personal se refiere a las condiciones y prácticas orientadas a regular la entrada, promoción o salida del servicio público; aquí, la premisa es la misma: mediante el concurso y el mérito, que permanezcan y se desarrollen los mejores. El subsistema de evaluación consiste en las prácticas encaminadas a medir el rendimiento del servidor, y con base en ello, premiarlo o castigarlo; dicha evaluación ha de ser de acuerdo a los estándares formales previamente establecidos y se deberá llevar a cabo con la mayor objetividad y confiabilidad posible. Finalmente, el subsistema de capacitación y certificación, que está muy relacionado con el de evaluación, consiste en las prácticas con las que se trata de alinear al candidato y/o servidor público con las necesidades del puesto en cuestión. Cabe decir que este subsistema consiste en las prácticas que, en pro de la equidad, buscan que todos los servidores tengan oportunidades de desarrollarse dentro de la organización.

Además de la existencia de aparatos burocráticos de carrera, un sistema de gestión de recursos humanos de calidad debería generar procesos de diagnóstico y planeación acerca de las necesidades de nuevo personal, además de favorecer esquemas de capacitación y motivación de la planta burocrática existente de tal manera que, en el mediano plazo, se cuente con el personal capacitado suficiente para enfrentar las diversas tareas de gobierno (Ingraham y Kneedler, 2000). Con base en estos dos elementos de pertinencia y profesionalización, tanto arquitectura como prácticas complementan dos niveles esenciales: por una parte, las prácticas de gestión buscan asegurar un nivel óptimo de servidores públicos, los cuales, por otra parte, serían reclutados sobre la base de un sistema institucionalizado de reglas de acceso imparciales que permitan no solamente la entrada de los más capacitados, sino de aquellos que se atengan a los procedimientos establecidos.

Gestión de la información

El tercer atributo de prácticas de gestión incluido en la propuesta de definición de calidad del gobierno es aquél relacionado con el uso y manejo de la información, tanto al interior como hacia el exterior de las organizaciones gubernamentales (y esto incluye la gestión de tecnología). Esta vertiente de gestión ha sido de las de mayor desarrollo en los últimos años ya que, como se menciona en el reporte del Government Performance Project -GPP (2002: 133): “los gobiernos se orientan principalmente a la entrega de servicios y las actividades para generarlos requieren de la calidad y precisión de la información. En este sentido, la tecnología permite que la información sea utilizada de tal forma que la gestión mejore, así como la operación de los servicios”.

La gestión de la información contribuye en el desempeño de las organizaciones públicas desde dos vertientes: en primer lugar, en lo interno, es el vehículo para recabar, procesar, mantener y difundir la información generada por cada organización. Y aquí se utiliza la información en el sentido amplio, por lo que se incluye desde la gestión de archivos hasta la gestión del conocimiento en las organizaciones. En ambos extremos, las organizaciones públicas han de tener políticas claras sobre

cómo gestionar la información para mantener la memoria institucional, asegurar la disponibilidad de información relevante para la toma de decisiones, documentar procesos, decisiones y resultados, y establecer formas de retroalimentación que permitan el aprendizaje organizacional, la generación de conocimiento y la producción de políticas basadas en evidencia.

En segundo lugar, en la vertiente externa, la gestión de la información se ocupa de los procesos para transmitir información de la organización a otros actores gubernamentales (informes, reportes, bases de datos, etc.) y a los ciudadanos (portales electrónicos, mecanismos de acceso a la información, comunicación social, etc.). Sobre esta última -la información hacia la ciudadanía- debe añadirse que no se trata sólo de información que el gobierno desea entregar, sino de la información que los ciudadanos le requieren. En este componente, además, se encuentran las herramientas tecnológicas para la sistematización de trámites y servicios públicos y para la deliberación y el escrutinio público *en línea*.

Gestión estratégica

Por último, la gestión estratégica del gobierno se entiende de dos formas: en primer lugar, supone la existencia de mecanismos de evaluación del desempeño que permitan observar la forma en la que los anteriores subsistemas de gestión se articulan y funcionan para la consecución de los objetivos de gobierno (Ingraham y Kneedler, 2000), y, en segundo lugar, requiere -tomando como referente central los resultados e impactos deseados- de una visión de la dirección pública que esté guiada por la preocupación de largo plazo (más que por los insumos o los resultados inmediatos) y con una clara conciencia de los efectos externos (o ambientales) que podrían afectar la operación de gobierno (Martínez Vilchis, 2007).

Este grupo de prácticas de gestión, gracias a su visión sensible de las consideraciones ambientales, se convierte en un articulador primario de los otros subsistemas, ya que permite a los gobernantes “identificar, recopilar y utilizar la información necesaria para evaluar el desempeño de las instituciones de acuerdo a los objetivos clave, tomar decisiones de mejora y dirigir acciones institucionales concretas” (Ingraham y Kneedler, 2000: 303). Así pues, se podría considerar que este tipo de prácticas de gestión envuelve a las últimas tres estudiadas bajo un esquema estratégico y centrado en el desempeño mediante el cual se pueden realizar cambios sobre la marcha de tal forma que se puedan alcanzar los objetivos deseables de mejor forma. La evaluación, bajo esta perspectiva, ya no se encuentra limitada por esquemas temporales rígidos, sino que se realiza de forma constante con el fin de optimizar los recursos financieros, humanos y tecnológicos del gobierno.

Este conjunto de prácticas de gestión, articuladas con la dimensión de arquitectura institucional, es lo que constituye la calidad de gobierno entendida a partir de atributos de control de la discrecionalidad. Pero no se trata de un esquema normativo que apunte a formas concretas de funcionamiento del gobierno (prácticas de uno u otro tipo; instituciones que se presentan como mejores que otras), sino que se trata de atributos que pueden tomar varias formas, pero que existen e interactúan con otras prácticas e instituciones para estructurar el modo en que los gobiernos operan de acuerdo con los mandatos definidos en el marco legal y el proceso democrático. Como se arguye en la última sección, hay más de una forma de estructurar estas instituciones y prácticas.

6. Conclusión: una visión dinámica de la calidad de gobierno a partir de la construcción de configuraciones

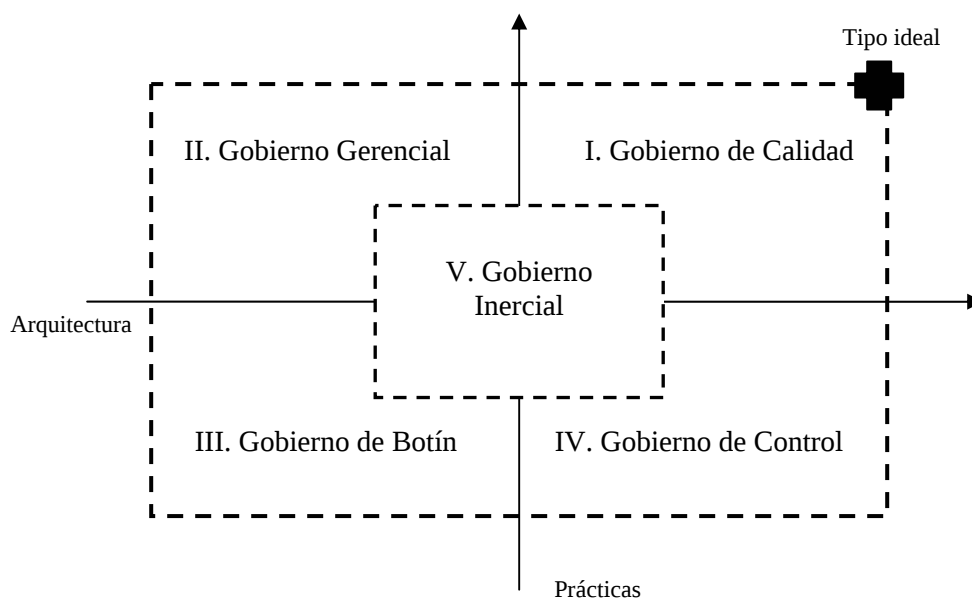
La definición de calidad de gobierno aquí presentada se encuentra en un plano típico-ideal, ya que difícilmente es posible encontrar un caso concreto en el que exista una interacción entre arquitectura institucional y prácticas de gestión (así como entre cada uno de los atributos específicos) tal que cristalice completamente el principio normativo de *control de la discrecionalidad*. Esto se debe a que, como ya se discutió con anterioridad, el control de la discrecionalidad es una noción dual y de equilibrios diversos que si bien considera la existencia de sistemas de contrapeso, seguimiento, vigilancia y castigo (control activo), también supone un cierto espacio de flexibilidad para la actuación

profesional o experta de ciertos agentes políticos y burocráticos para ajustar la actuación gubernamental (control latente).

En este sentido, si bien en términos ideales un gobierno de calidad sería aquél que combina efectivamente dichos mecanismos de control, las combinaciones prácticas pueden ser muy diversas, a partir de lo cual es posible suponer arreglos diferenciados de gobierno que, en mayor o menor medida, se aproximan a la idea de calidad (esto es, un gobierno con contrapesos constitucionales, restricciones al poder del ejecutivo sobre la burocracia, y con las diversas prácticas de gestión señaladas en operación)¹¹.

No se trata, sin embargo, de suponer que cualquier arreglo, por el hecho de serlo, constituye un gobierno de calidad. En otras palabras, aquí se considera que, si bien es cierto que existe variación en los arreglos de *calidad de gobierno*, esto no remite solamente a una noción vaga de “tradiciones en el ejercicio del poder”. La construcción misma del concepto de calidad (a partir de su doble componente) permite comprender y reconocer un conjunto genérico de arreglos que varían dependiendo de la forma en la que se estructuran los mecanismos de *control de la discrecionalidad*, tanto en el entramado institucional como en la práctica burocrática rutinaria. En términos concretos, se reconocen al menos cinco posibles arreglos de *gobierno* que se construyen a partir de la intersección entre arquitectura institucional y prácticas de gestión, que se muestran de forma gráfica en el Diagrama 1.

Diagrama 1
Posibles arreglos de gobierno derivados de la definición de calidad de gobierno



Fuente: elaboración propia.

En el primer cuadrante se encontrarían formalmente los *gobiernos de calidad*, que serían aquellos que en conjunto cuentan con un arreglo institucional y de gestión en el que se equilibran los instrumentos de control de la discrecionalidad activa y latente. En términos concretos, este tipo de regímenes se caracterizaría por contar con estándares elevados en sus sistemas de gestión (financiera, de recursos humanos, tecnológicos y estratégicos), además de poseer un sólido marco institucional de control de la discrecionalidad. Su contraparte -definido aquí como *gobierno de botín*- se ubicaría en el tercer cuadrante. Este tipo de regímenes se caracterizaría por un franco ejercicio discrecional de la autoridad reflejado en la inexistencia de un entramado institucional sólido que regule los pesos y contrapesos entre poderes, así como con una burocracia que no cuenta con estándares de gestión

mínimos (ya sean de corte weberiano o gerencial) que aseguren una acción gubernamental estable y predecible.

Un par de casos especiales que se desvían de la caracterización *típico-ideal* de gobierno de calidad se encontrarían en los cuadrantes II y IV. El primero de ellos, el *gobierno gerencial*, se caracteriza por ser un régimen en el que se han emprendido amplios procesos de reforma administrativa -sin importar la orientación de estos-, lo cual ha favorecido la existencia de sistemas de gestión sólidos que aseguran una actuación burocrática adecuada. Sin embargo, un gobierno gerencial no puede ser considerado de calidad, debido a que en el marco institucional persistente en dicho sistema no se delimitan reglas claras sobre los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y acceso al servicio público. En este sentido, los casos ubicados en este sector podrían concebirse como los de un régimen capaz de procesar la acción gubernamental mediante un aparato burocrático, pero con un amplio margen de discrecionalidad y *opacidad* a los ojos de la ciudadanía e incluso de los demás poderes (legislativo y judicial).

El segundo caso especial es el llamado *gobierno de control*, que se encuentra en el cuadrante IV. Este tipo de casos se asemeja a los de calidad debido a la existencia de una estructura institucional sólida que garantiza el control de la discrecionalidad política y burocrática a través de mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y de reglas de acceso al servicio público. Sin embargo, en este tipo de regímenes no existen las prácticas de gestión adecuadas que permitan aprovechar los controles democráticos (activos y latentes) y que la acción gubernamental se pueda traducir efectivamente en bienes y servicios para la ciudadanía. En este escenario se pueden situar casos de gobiernos que hayan emprendido amplios procesos de reforma política y de reajuste al sistema de pesos y contrapesos, pero que han sido incapaces de avanzar a un siguiente período de modernización administrativa.

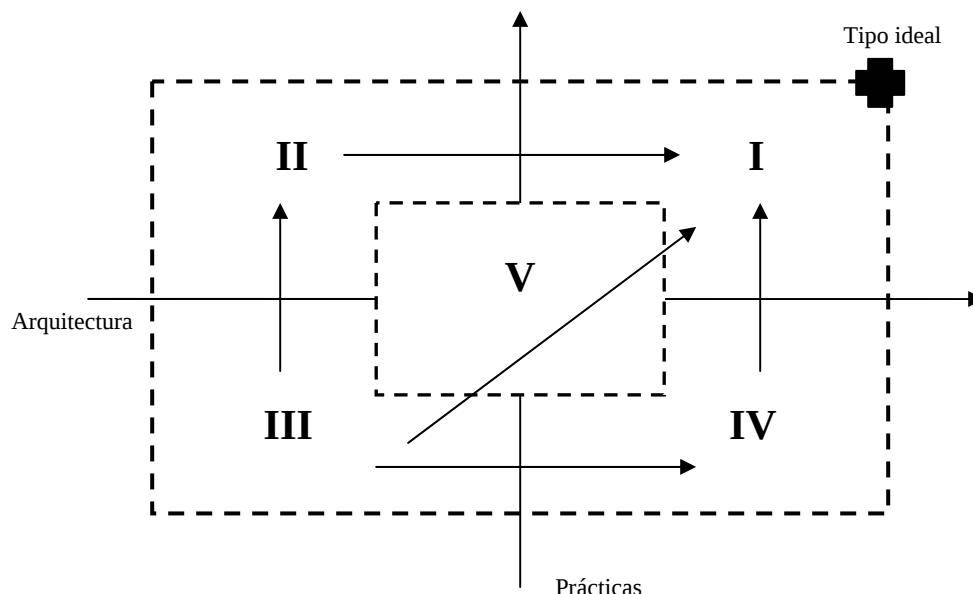
Si la categorización se mantuviera así, fácilmente pudiera criticarse que existen ciertos gobiernos que, sin contar con arreglos institucionales y de gestión sólidos, son catalogados de calidad por el simple hecho de superar un cierto umbral mínimo. Por tal razón aquí se propone un quinto espacio -de aquellos casos que se encuentran cerca de los cruces de ambos ejes- que se consideran como *gobiernos inerciales*. Este tipo de regímenes se caracterizarían por contar con esquemas institucionales y de gestión relativamente equilibrados, pero cuyos estándares siguen siendo bajos o mediocres. En tal sentido, los casos contenidos en este cuadrante serían aquellos que posiblemente han emprendido reformas políticas y administrativas de bajo impacto o que se encuentran en una etapa de transición entre alguno de los esquemas subóptimos (gerencial, de control y de botín) y el ideal de calidad.

Visto desde esta lógica de configuraciones diferenciadas de *gobierno*, las posibilidades de interpretación y análisis empíricos de casos concretos se hace mucho más rica, ya que no solamente se buscaría la construcción de una serie de indicadores (o metaindicadores) de “éxito” que midan el nivel de *buen gobierno* de un país, sino que también permite ubicar el tipo de arreglo que persiste en dicho contexto. Con base en esto, la investigación sobre calidad cuenta con un piso mucho más sólido para explicar, por ejemplo, los determinantes de ciertos arreglos de *gobierno* (tema en el que diversos estudios previos terminan por ser endógenos) y los efectos que estos mismos tienen en la producción de bienes y servicios públicos (esto es, sobre los efectos de la acción gubernativa).

Otra posible aplicación empírica que esta propuesta conceptual tiene es que es posible analizar con mayor detalle los procesos de cambio y reforma administrativa al interior de los gobiernos. Desde un mirador normativo claramente delimitado es posible observar los intentos de modernización política y administrativa de un caso concreto en función de la capacidad de aquéllos para fortalecer los atributos de *control de la discrecionalidad* (institucionales y de prácticas) que redunden en mayor calidad del gobierno. En este tenor, también es posible evaluar la consistencia y pertinencia de los procesos de reforma de acuerdo al punto de partida y el destino final del arreglo institucional y de gestión una vez implementados los cambios. Por citar un par de ejemplos, desde esta lógica, resultaría *coherente* que un gobierno de corte gerencial instrumentara reformas dentro de su marco institucional que condujeran a un sistema de contrapesos mucho más equilibrado y de calidad. En cambio, un *gobierno de control* que

emprendiera el mismo tipo de reformas no tendría un efecto tan sólido sobre la calidad, ya que aún persistirían las deficiencias operativas al interior de la administración pública (ver Diagrama 2).

Diagrama 2
Dinámicas del cambio entre tipos de arreglos de gobierno



Fuente: elaboración propia.

Finalmente, si bien es cierto que esta propuesta conceptual asume una visión integrada de la calidad de gobierno, también es posible realizar una investigación empírica por cada uno de los componentes (arquitectura institucional y prácticas de gestión) o subcomponentes concretos de la definición. Una agenda de investigación en este sentido permitiría reconocer los efectos individuales que tiene cada uno de los elementos para incrementar la calidad de gobierno (por ejemplo, es posible que la instrumentación de mecanismos de rendición de cuentas ofrezca rendimientos mucho más grandes que la transparencia o la gestión estratégica), además de que se pueden ir identificando las correlaciones que existen entre subcomponentes que potencian la calidad de los gobiernos (por ejemplo, el vínculo intuitivo entre reglas de acceso al servicio público y los sistemas de gestión de recursos humanos).

Así, la definición propuesta en este documento no sólo es más sólida conceptualmente que las pocas definiciones alternativas, sino que permite análisis más finos y abre la puerta a derivaciones prácticas que no se construirán como recomendaciones genéricas a partir de principios abstractos, sino de intervenciones específicas con base en diagnósticos informados.

Notas

¹ Para una revisión de esta literatura, véase Sören, Rothstein y Nasiritousi (2009).

² Para una discusión detallada al respecto, véase Cejudo, Zabaleta y Sánchez (2009).

³ El sitio web del Instituto es: <http://www.qog.pol.gu.se>.

⁴ Se incorporan también algunas de las críticas hechas al texto de Rothstein y Teorell en Longo (2008) y Wilson (2008).

⁵ Calidad: “Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor”, *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima segunda edición, s. v. calidad.

⁶ Atributo (del lat. *attribūtum*): “Cada una de las cualidades o propiedades de un ser”, *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima segunda edición, s. v. atributo.

⁷ Una excelente discusión al respecto puede encontrarse en Mashaw (1985).

⁸ Estos autores encuentran evidencia de que la existencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas reduce las oportunidades para que los servidores públicos cometan actos de corrupción (véase Lederman, Loayza y Soares (2005). Es un estudio a nivel mundial que abarcó de 1984 a 1999, en el cual se presenta evidencia de la relación que existe entre el diseño institucional, específicamente la rendición de cuentas, y la corrupción de los servidores públicos en países de todo el mundo.

⁹ La clasificación que hace O’Donnell de rendición de cuentas vertical y horizontal permite diferenciar entre la rendición de cuentas que se da por medio de mecanismos de *acceso al poder* (vertical) de la que se da durante el *ejercicio* del mismo (horizontal). Igualmente, y como señalan Manin, Przeworski y Stokes (1999), si bien las elecciones permiten castigar o premiar a los gobernantes por los resultados de sus acciones, y con ello incentivar comportamientos “representativos”, éste es un mecanismo de control *ex post*, y vinculado completamente al proceso político y a las percepciones ciudadanas. En este sentido, dado que la definición de calidad de gobierno que aquí se discute se centra solamente en los mecanismos de ejercicio de la autoridad y no de acceso al poder, en este trabajo solamente vamos a considerar los mecanismos de rendición de cuentas horizontal.

¹⁰ La idea de la necesidad de establecer reglas de acceso al servicio público tiene sus antecedentes en Max Weber, quien planteó que el tipo más puro de dominación legal es el ejercido a través de un cuadro burocrático caracterizado por funcionarios organizados en jerarquías, con competencias rigurosamente delimitadas mediante un contrato, seleccionados con base en el mérito o la calificación personal, con posibilidades de hacer carrera en el servicio, separados de los recursos administrativos, sin apropiarse del cargo, bajo estricta disciplina y limitados por la norma jurídica.

¹¹ Este argumento podría relacionarse en primera instancia con lo señalado por Heinrich y Lynn (2000) cuando estudian el concepto de *gobernanza*. En opinión de estos autores, la *gobernanza* no es un término absoluto que remite a rasgos o características determinadas, sino que se refiere a las diferentes formas de organización socio-política mediante las cuales se ejerce la autoridad.

Bibliografía

- Adsera, A.; Boix, C.; y Payne, M. (2003), “Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government”, en *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 19 N° 2, New Haven, pp. 445-490.
- Aguilar, Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Beer, Caroline (2003), *Electoral Competition and Institutional Change in Mexico*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Bevir, M.; Rhodes, R. A. W.; y Weller, P. (2003), “Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector”, en *Public Administration*, Vol. 81 N° 1, Oxford, pp. 1-17.
- Brunsson, Nils y Olsen, Johan P. (1993), *The Reforming Organization*, London, Routledge.
- Calvert, Randall; McCubbins, Mathew D.; y Weingast, Barry R. (1989), “A Theory of Political Control and Agency Discretion”, en *American Journal of Political Science*, Vol. 33 N° 3, Austin, pp. 588-611.
- Cejudo, Guillermo M. (2009), “From Democracy to Good Government: How Liberal Democracy Improves the Quality of Government”, Boston, Boston University. Tesis Doctoral, Capítulo 4.
- Cejudo, Guillermo; Zabaleta, Dionisio; y Sánchez, Gilberto (2009), “El (casi inexistente) debate conceptual sobre la calidad del gobierno”, en *Política y Gobierno*, Vol. 16 N° 1, México, pp. 114-156.
- Christensen, Tom y Laegreid, Per (2006), *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*, Northampton, Edward Elger.

- Evans, Peter (2005), "Harnessing the State: Rebalancing Strategies for Monitoring and Motivation", en *States and Development: Historical Antecedents of Stagnation and Advance*, Matthew Lange y Dietrich Rueschemeyer (eds.), New York, Palgrave Macmillan.
- Geddes, Barbara (1994), *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press.
- Government Performance Project (ed.) (2002), *Paths to Performance in State and Local Government*, Syracuse, Syracuse University. Maxwell School of Citizenship and Public Affairs.
- Haggard, Stephan y McCubbins, Matthew (2001), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Heinrich, Carolyn y Lynn, Laurence (eds.) (2000), *Governance and Performance: New Perspectives*, Washington, Georgetown University Press.
- Hofbauer, Helena y Cepeda, Juan Antonio (2005), "Transparencia y rendición de cuentas", en *Transparencia: libros, autores e ideas*, Mauricio Merino (coord.), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas; Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Holmberg, Sören; Rothstein, Bo; y Nasiritousi, Naghmeh (2009), "Quality of Government: What You Get", en *Annual Review of Political Science*, Vol. 12 N° 1, Palo Alto, pp. 135-161.
- Ingraham, Patricia (2002), "Methodology and Criteria", en *Paths to Performance in State and Local Government*, Government Performance Project (ed.), Syracuse, Syracuse University. Maxwell School of Citizenship and Public Affairs.
- Ingraham, Patricia y Kneidler Donahue, Amy (1997), "Dissecting the Black Box: Toward a Model and Measures of Government Management Performance", paper presented at the 4th National Public Management Research Conference, University of Georgia, Athens, October 30-November 1.
- _____ (2000), "Dissecting the Black Box Revisited: Characterizing Government Management Capacity", en *Governance and Performance: New Perspectives*, Carolyn Heinrich y Laurence Lynn (eds.), Georgetown, Georgetown University Press.
- Ingraham, Patricia; Coleman Selden, Sally; y Jacobson, Willow (2001), "Human Resource Practices in State Governments: Findings from a National Survey", en *Public Administration Review*, Vol. 61 N° 5, Washington, pp. 598-607.
- Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart; y Mastruzzi, Massimo (2003), *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*, Washington, World Bank.
- _____ (2009), "Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008", Washington, World Bank (World Bank Policy Research Working Paper; N° 4978), http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1424591, 29-06-2009.
- Lederman, Daniel; Loayza, Norman; y Soares, Rodrigo (2005), "Accountability and Corruption: Political Institutions Matter", en *Economics and Politics*, Vol. 17 N° 1, Oxford, pp. 1-35.
- Linz, Juan J. y Stepan, Alfred (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Longo, Francisco (2006), "Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil", en *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*, Koldo Echebarría (ed.), Washington, BID.
- _____ (2008), "Quality of Governance: Impartiality Is Not Enough", en *Governance*, Vol. 21 N° 2, Malden, pp. 191-196.
- López Ayllón, Sergio ...[et al] (2009), "Análisis del ciclo del uso de los recursos públicos en el ordenamiento jurídico mexicano", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas. Proyecto Estructura de la Rendición de Cuentas en México,

- http://www.rendiciondecuentas.cide.edu/documentos/Lopez_Ayllon_Rendicion_de_cuentas_ciclo_presupuestal.pdf, 13-08-2009.
- Manin, B.; Przeworski, Adam; y Stokes, S. C. (1999), "Elections and Representation", en *Democracy, Accountability, and Representation*, A. Przeworski, B. Manin y S. C. Stokes (eds.), New York, Cambridge University Press.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1995), *Democratic Governance*, New York, Free Press.
- Martínez Vilchis, José (2007), "La nueva gerencia pública en las entidades federativas de México", en *Buen Gobierno*, Vol. 2, México, pp. 62-95.
- Mashaw, Jerry L. (1985), *Bureaucratic Justice: Managing Social Security Disability Claims*, New Haven, Yale University Press.
- Mazucca, Sebastián (2008), "Reconceptualizing Democratization: Access to Power Versus Exercise of Power", en *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, Gerardo L. Munck (ed.), Oxford, Oxford University Press.
- Meier, K. J. y Hill, G. C. (2005), "Bureaucracy in the 21st Century", en *The Oxford Handbook of Public Management*, C. Pollitt, E. Ferlie y L. Lynn (eds.), London, Oxford University Press.
- Moynihan, Donald ...[et al] (2001), "Capacity, Management and Performance: Exploring the Links", en *The American Review of Public Administration*, Vol. 33 N° 3, Parkville, pp. 295-315.
- O'Donnell, Guillermo (1998), "Horizontal Accountability in New Democracies", en *Journal of Democracy*, Vol. 9 N° 3, Washington, pp. 112-126.
- _____ (2003), "Horizontal Accountability: the Legal Institutionalization of Mistrust", en *Democratic Accountability in Latin America*, Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), Oxford, Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization).
- Persson, Torsten; Roland, Gérard; y Tabellini, Guido (1997), "Separation of Powers and Political Accountability", en *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112 N° 4, Cambridge, pp. 1163-1202.
- Persson, Torsten y Tabellini, Guido (2003), *The Economic Effects of Constitutions: What Do the Data Say?*, Cambridge, The MIT Press.
- PNUD (2005), *Sources for Democratic Governance Indicators*, New York, PNUD.
- Rothstein, Bo y Teorell, Jan (2006), "What is Quality of Government? A Theory of Impartiality in the Exercise of Political Power", Gothenburg, The Quality of Government Institute.
- _____ (2008), "What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions", en *Governance*, Vol. 21 N° 2, Oxford, pp. 165-190.
- Schedler, Andreas; Diamond, Larry Jay; y Plattner, Marc F. (eds.) (1999), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Selden, Sally Coleman ...[et al] (2000), "A New Approach to Assessing Performance of State Human Resource Management Systems: a Multi-Level Fuzzy Rule-Based System", en *Review of Public Personnel Administration*, Vol. 20 N° 3, Washington, pp. 58-74.
- Sören Holmberg; Rothstein, Bo; y Nasiritousi, Naghmeh (2009), "Quality of Government: What You Get", en *Annual Review of Political Science*, Vol. 12, Palo Alto, pp. 135-161.
- Tahoces, Antoine (2004), "Metodología para la aplicación de un sistema de servicio civil de carrera", en *El servicio público de carrera en las entidades federativas de México: la experiencia franco-mexicana 1999-2003*, Dalia Moreno López (coord.), Aguascalientes, Programa Franco-Mexicano de Cooperación Municipal.
- Walzer, Michael (2001), *Las esferas de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Wilson, Graham (2008), "The Quality of Government", en *Governance*, Vol. 21 N° 2, Malden, pp. 197-200.