

MODELO PARA ANALIZAR LA CALIDAD DE GOBIERNO: INSUMOS, PROCESOS Y RESULTADOS

IVÁN ALEJANDRO SALAS DURAZO

ivan.salas@ucea.udg.mx

Universidad de Guadalajara, México

FAVIO MURILLO GARCÍA

favio.m@ucea.udg.mx

Universidad de Guadalajara, México

El presente escrito establece un modelo para el análisis de la calidad del gobierno basado en las entradas, procesos y salidas de la gobernanza. Para ello, se consideran como componentes de la calidad del gobierno la democracia, instituciones públicas y el desarrollo social. De esta manera es posible diferenciar la orientación del gobierno en: estabilidad política; participación ciudadana y mejora de los procesos burocráticos; y equidad social. La aplicación de este modelo permite aproximarse al análisis de la calidad de gobierno integrando las principales vertientes reportadas en la literatura, haciendo posible establecer un marco comparativo entre naciones y niveles de gobierno tanto transversal como longitudinalmente.

Palabras Clave: Calidad de gobierno, democracia, instituciones gubernamentales, modelo de calidad de gobierno, rendición de cuentas.

MODEL TO ANALYZE THE QUALITY OF GOVERNMENT: INPUTS, PROCESSES, OUTPUTS

This paper provides a model for analyzing the quality of government based on the inputs, outputs and processes of governance. There are considered as components of the quality of government the democracy, public institutions and social and economic development. This makes it possible to differentiate the direction of government from three aspects: social and political stability, citizenship participation and bureaucratic processes, social equity. The application of this model allows the analysis of the quality of government by integrating the main trends reported in the literature which allows for a comparative framework between nations and levels of government both transversely and longitudinally.

Keywords: Quality of governance, democracy, public institutions, Quality of governance model, accountability.

INTRODUCCIÓN

A partir de la democratización de los sistemas sociales y políticos ha existido un creciente interés por valorar la calidad del desempeño del gobierno (Adsera, Boix, y Paine, 2003). Su estudio está acotado esencialmente a elementos sociales, políticos y económicos (Rothstein y Teorell, 2005; Knack, 2002; La Porta, López, Shleifer y Vishny, 1999). En términos generales, el desempeño del gobierno está definido como la capacidad del gobierno para sostener e incrementar el bienestar de la población (Huther y Shah, 1996). Para ello se recurre al diseño, implementación y evaluación de políticas públicas caracterizadas por la imparcialidad y efectividad en un marco libre de corrupción (Charron, Dijkstra y Lapuente, 2012).

El desempeño del gobierno no debe limitarse exclusivamente a los resultados, ya que como menciona Easton (1965) la esfera política es compleja, por lo que puede ser abordada desde la perspectiva sistémica. Así, los insumos se convierten en productos y la retroalimentación permite el cambio o la estabilidad del gobierno. Asimismo, son susceptibles a la influencia de perturbaciones internas y externas al sistema político. De manera que para medir la calidad del gobierno se deben considerar las asimetrías y el nivel de articulación en cada una de estas etapas.

El presente trabajo propone un modelo analítico para cuantificar la calidad de gobierno. Metodológicamente se adapta el enfoque sistémico de Easton (1965) para identificar los elementos que de acuerdo con la literatura pueden ser considerados para analizar la calidad de gobierno. El modelo pretende caracterizar la calidad de gobierno según el nivel de énfasis y características de las entradas, procesos y salidas. Esto permite establecer un marco comparativo entre naciones o niveles de gobierno. Asimismo, es posible analizar en el tiempo los componentes de la calidad del gobierno haciendo operativo el modelo sistémico de Easton (1965) ya que se identifican cambios en las perturbaciones que conducen a la adaptación del estilo de gobernanza de la esfera política.

2. CALIDAD DE GOBIERNO

El estudio de la calidad del gobierno ha sido abordada desde la economía (La Porta, López, Shleifer y Vishny, 1999) y la sociología a través del enfoque

sistémico (Easton, 1965), las ciencias políticas (Rothstein, 2009) y la teoría de las organizaciones (Knack, 2002). Existen dos vertientes sobre las cuales se ha enfocado el análisis: explicar los mecanismos que implementan los agentes para el ejercicio del poder y la definición de variables que permitan evidenciar los efectos de la gobernanza en aspectos sociales, políticos y económicos.

Desde la década de los ochenta y principios de los noventa, el Banco Mundial definió al buen gobierno como la manera en la que la gobernanza influía en el desempeño económico (Banco Mundial, 1992). Actualmente, este concepto está conformado por aspectos como la rendición de cuentas del sector público, acceso a la información gubernamental, estado de derecho, transparencia y combate a la corrupción (Charron, Dijkstra y Lapuente, 2012). La OCDE ha reconocido la importancia de la esfera política como parte del buen gobierno a través de la legitimidad de las instituciones, la profesionalización burocrática, el desempeño del sector público y la protección de los derechos humanos (OCDE, 1995). Un buen gobierno no es sinónimo de calidad en el gobierno, ya que el primero se reduce al estilo de gobernanza, mientras que el segundo contempla aspectos internos y externos a la esfera del gobierno. Easton (1965) define al sistema político como un sistema abierto susceptible a la influencia de factores internos y externos. La calidad de gobierno impacta directamente en la calidad de vida de los ciudadanos por medio del ejercicio del poder (Huther y Shah, 1996). En América Latina, el buen gobierno se encarga de reducir la pobreza y promover el desarrollo económico (Santiso, 2001).

Para efectos de modelo propuesto, la calidad del gobierno estará clasificada en entradas, procesos y salidas. A diferencia del modelo de Easton (1965), se pretende aislar las principales características de cada etapa para crear una tipología que permita identificar el énfasis de la calidad de gobierno de un país o nivel de gobierno sin que se deje de reconocer la interacción entre bloques. Esta clasificación establece un marco operativo que permite comparar diferentes sistemas políticos.

Como elementos a la entrada, Rothstein y Teorell (2005) señalan a los comicios electorales como un elemento fundamental de calidad de gobierno. Afirman que este elemento per se es insuficiente si no se considera el proceso de ejercicio del poder. Sin embargo, el propio Rothstein (2009b) advierte que la democracia electoral es fundamental no sólo por su componente de participación ciudadana

sino también por la legitimidad que da ante los ciudadanos; sentando las bases para una buena gobernanza. Paralelamente, Rothstein y Teorell (2005) agregan a la entrada la componente normativa. Está asociada a la integridad de las instituciones gubernamentales, es decir, a la imparcialidad en el ejercicio del poder. Huther y Shah (1996) afirman que inciden dos factores: la oferta de servicios en concordancia con las preferencias de los ciudadanos y el acercamiento del gobierno con la sociedad a través de la rendición de cuentas. Esta vertiente analiza aspectos previos al ejercicio del poder. Implícitamente se conocen las necesidades de los individuos. Sólo resta aplicar planes y programas específicos. Se podría suponer que estas condiciones se modifican en el tiempo debido a la retroalimentación planteada por Easton (1965), generando un equilibrio dinámico de estabilidad – cambio.

En lo que respecta a los procesos, Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobato (1999) enfatizan en que la calidad de gobierno se basa en mecanismos y reglas mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país. En otras palabras, como la capacidad institucional para formular e implementar políticas públicas. Aguilar (1992) abunda al señalar que la formulación de políticas debe ser un proceso participativo que implícitamente busca el objetivo de validar al gobierno ante la sociedad. En términos de las demandas sociales Kyriacou y Roca-Sagalés (2001) asocian la calidad del gobierno a la velocidad de respuesta de las instituciones para atender las necesidades y expectativas de la ciudadanía. Esto implícitamente habla de la retroalimentación planteada por Easton (1965) para explicar las decisiones del gobierno para mantener o cambiar las acciones.

Esta dimensión resulta crucial en la gobernanza ya que su desarrollo condiciona que los gobernantes se mantengan en el poder debido a que está asociada a las acciones que evidencian los ciudadanos más allá del discurso político y la creación de indicadores ad-hoc al desempeño real del gobierno.

Por su parte, en cuanto a las salidas, los elementos fundamentales son la rendición de cuentas y la transparencia. Esto implica que la evaluación de la calidad del gobierno se realiza posterior a su ejercicio. En términos de Easton (1965) este es otro elemento de retroalimentación al sistema político, ya que los ciudadanos a través de su voto castigan o premian a sus gobernantes. Para que esto sea posible se requiere de apertura para dar acceso a los indicadores que forman parte de la gestión gubernamental. Esta decisión supone que el gobierno decidirá qué información transparentar para validarse frente a las personas y así mantenerse en el poder.

Como se puede observar, el proceso de gobernanza cuenta con intrincadas relaciones que articulan todas las etapas del proceso. Por lo anterior, en la siguiente sección se aborda la calidad del gobierno, no desde las entradas, procesos y salidas, sino desde las componentes que la forman. Desde esta perspectiva se pueden asociar variables que forman parte de más de un bloque del sistema de gobernanza. De esta manera se diferencian las variables involucradas sentando las bases para el modelo propuesto. Esto supone abordar la calidad de gobierno desde tres ejes transversales que impactan las entradas, procesos y salidas. La ventaja de utilizar esta perspectiva es su capacidad para descomponer un fenómeno complejo en sus partes sin que ello implique perder de vista el panorama completo.

3. COMPONENTES DE LA CALIDAD DE GOBIERNO

Analizar la calidad de gobierno desde las entradas, procesos y salidas permite entender la complejidad de la gobernanza ya que considera simultáneamente todos los elementos que intervienen en ella. Sin embargo, cuando se desea hacer operativo en un modelo comparativo es posible entrar en un laberinto sin salida en el que por un lado la particularización de elementos no describe el fenómeno o por el otro, la generalización impide entender las diferencias entre sistemas. Para solucionar lo anterior, se propone abordar el tema desde ejes transversales, los cuales pueden estar presentes simultáneamente en cualquier etapa del sistema. Esto hace posible identificar las características de cada sistema político y valorar la calidad del gobierno a partir del grado de consolidación de cada uno. Para identificar los ejes transversales, se parte de la definición de calidad de gobierno de Huther y Shah (1996) que establece que es la capacidad del gobierno para mantener y elevar la calidad de vida de los ciudadanos.

Dado que el ejercicio del poder no opera en el vacío, como primer elemento de la calidad del gobierno están las instituciones debido a que son los espacios donde se definen y operan las políticas públicas. Se basan en su estructura y organización para permanecer en el tiempo. Esto genera un marco de estabilidad que permite a los gobernantes encaminar sus acciones hacia áreas prioritarias de desarrollo. Su operación está condicionada por la continua retroalimentación de las partes interesadas. Las tensiones que afectan a las instituciones se reducen a partir de la mejora en la eficiencia burocrática (Prendergast, 2003) y al combate

a la corrupción (Shleifer y Vishny, 1993). Esto ha traído como consecuencia la descentralización de las unidades gubernamentales y la generación y adaptación del marco normativo para favorecer la equidad y la imparcialidad.

Como segundo eje de análisis, el conocer y atender las necesidades de la ciudadanía requiere de un sistema democrático que permita que las personas y grupos sociales expresen su problemática. Su ámbito de influencia no sólo se refiere a los procesos electorales sino también a la manera en la que las personas inciden en la toma de decisiones (Rayner, 2003). También considera la solicitud de rendición de cuentas a sus gobernantes. Este aspecto se puede evidenciar en las entradas, procesos y salidas, dado que no es un concepto monolítico, sino que por el contrario tiene múltiples matices.

Finalmente, otro elemento de la calidad del gobierno es el desarrollo social ya que la calidad de gobierno está orientada a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Es a través de este elemento que se generan las líneas prioritarias para el desarrollo de una nación. Permite identificar a los grupos para tomar acciones que deriven en reducir las brechas de inequidad (La Porta, López, Shleifer y Vishny, 1999).

3.1 INSTITUCIONES DE GOBIERNO

Las instituciones gubernamentales forman parte esencial de la estructura de gobierno. En ellas, se lleva a cabo la operación de las políticas públicas y de programas de desarrollo social y económico. Es posible identificar en la literatura cuatro elementos asociados a la calidad del gobierno desde las instituciones. El primero de ellos es el combate a la corrupción. Su origen se remonta a las propias instituciones dado que son administradas por un grupo de personas que cuentan con cierto grado de privilegios. La corrupción puede ser entendida como el incumplimiento del deber propio de los funcionarios públicos con la finalidad de obtener un beneficio individual o grupal. Éste puede ser monetario, político o social (Panfichi y Alvarado, 2011). Uno de los principales problemas para combatir la corrupción es la implementación de mecanismos efectivos para desmembrar las redes interpersonales que la generan, desarrollan y mantienen (Shleifer y Vishny, 1993). Otra dificultad radica en su medición. Resulta prácticamente imposible cuantificar actos de abuso de poder o sobornos debido a su naturaleza informal (Fjelstad, 2004).

Como resultado, el combate a la corrupción valida ante la sociedad el esfuerzo de sus gobernantes para castigar las prácticas ilícitas. En la medida de que estos mecanismos sean eficaces existirá mayor calidad en el gobierno desde sus instituciones. Cabe señalar que estas acciones están presentes en la manera en la que las instituciones conducen la elección del gobierno (entrada) y regulan el desempeño de los gobernantes (proceso).

En segundo lugar está la descentralización de las instituciones. Se parte del supuesto de que se tendrá un mejor control de las instituciones en la medida en que cuenten con mayor autonomía en la toma de decisiones. La racionalidad de lo anterior se basa en su capacidad para escuchar y atender las demandas locales de la población. Asimismo, la administración responsable de los recursos a nivel local contribuye a mejorar la percepción que tienen los ciudadanos sobre la calidad de su gobierno y a la generación de capital social (Mello, 2000). Sin embargo, en sistemas descentralizados existe una tendencia natural a la corrupción debido a que es más sencillo sobornar a una pequeña parte del gobierno (Banfield, 1979). Existe una relación inversa entre el número de individuos involucrados y la propensión a cometer este tipo de actos (Manor, 1999; Tanzi, 2000). Bardhan y Mookherjee (1998) afirman que la principal vulnerabilidad en sistemas sumamente descentralizados es el secuestro de los gobiernos locales por grupos organizados de poder.

Por lo anterior, la descentralización como elemento institucional de la calidad de gobierno está condicionado por su capacidad para equilibrar la autonomía en la toma de decisiones y el uso de los recursos sin permitir que los grupos de poder locales presionen para imponer criterios arbitrarios para el desarrollo social; de otra manera se anularían los efectos de la descentralización (Brueckner, 2000). En ese sentido, la calidad del gobierno es evidenciada en políticas públicas locales que contribuyan a un desarrollo uniforme de la región y está presente durante el proceso de la gobernanza.

Como tercer elemento está la imparcialidad. Rothstein y Teorell (2005) la asocian a la equidad en la aplicación de las leyes a los ciudadanos independientemente de su condición política, sexo, raza y religión. Este criterio dota de solidez y estabilidad a las instituciones ya que su operación no depende de los gobernantes sino del marco normativo. Es capaz de sentar las bases para un sistema democrático, establece los mecanismos para la rendición de cuentas y la participación

ciudadana. La imparcialidad está en la entrada de la gobernanza a través del marco normativo que rige la vida política y ciudadana. La calidad del gobierno desde la imparcialidad se evidencia a través de los mecanismos formales que garanticen el respeto de los derechos de los ciudadanos y eviten la discrecionalidad en la toma de decisiones de los gobernantes.

Finalmente, como cuarto elemento está la eficiencia burocrática. Gatica y Soto (2010) la definen como la utilización óptima del gobierno de los recursos con los que cuenta dada la tecnología con la finalidad de proveer la máxima cantidad de bienes públicos. Desde esta mirada, la calidad en el gobierno desde la eficiencia burocrática se presenta a través de la simplificación de trámites administrativos, la provisión uniforme y continua de servicios públicos, así como la creación y mejoramiento de programas sociales. Forma parte del proceso de la gobernanza.

3.2 *DEMOCRACIA*

La democratización de los sistemas políticos ha impactado directamente en la calidad del gobierno, ya que ha acercado a los ciudadanos a la toma de decisiones de los problemas sociales (Adsera, Boix, y Paine, 2003). Como consecuencia, la democracia crea las condiciones para que exista estabilidad política que conduce a la mejora de la calidad de vida de las personas.

Como primer elemento de la democracia está la participación ciudadana y se refiere a la influencia de las personas y asociaciones civiles en el diseño e implementación de políticas de desarrollo. También está presente en los procesos electorales como actor clave para propiciar la equidad. Cabe señalar que la democracia no es un proceso único, sino que dependiendo de las condiciones de cada país su implementación es irregular, imprevisible e irreversible (Santiso, 2001). Adsera, Boix, y Paine (2003) señalan que el buen gobierno está formado por la correcta aplicación de normas institucionalizadas que favorecen la reciprocidad y confianza entre el gobierno y la ciudadanía que permiten la toma de decisiones conjunta para atender las necesidades colectivas.

La participación ciudadana es el elemento central para la existencia de la democracia. De acuerdo con Putnam (1995), en la medida que aumente el

capital social aumentan las probabilidades de que el desempeño institucional de la democracia sea mejor. Sin embargo, como señalan Rothstein y Stolle (2007), se requieren políticas e instituciones sólidas para generar, canalizar y dirigir la cantidad y el tipo del capital social generado por la ciudadanía. Santiso (2001) añade que el buen gobierno va más allá de la creación de instituciones legítimas, efectivas y eficientes. También debe desarrollarse la agenda pública desde una perspectiva transparente, evaluable, participativa y equitativa.

La participación ciudadana está presente en la entrada, proceso y salida de la calidad del gobierno. A la entrada se observa a través de los comicios electorales, ya que los individuos a través de su voto son capaces de elegir a sus gobernantes. La calidad del gobierno está en función de la capacidad de las instituciones para desarrollar elecciones transparentes que reflejen la voluntad de los votantes. También existe durante el proceso mediante la influencia de grupos civiles organizados para velar por los intereses colectivos. En ese sentido, Aguilar (1992) señala que el proceso de elaboración de políticas públicas no se reduce a su viabilidad técnica, eficiencia o eficacia sino también a la dimensión de validación ante la sociedad. De manera que la participación ciudadana tiene el objetivo implícito, en términos de gobernanza, de reducir el nivel de inconformidad de la población. Por lo tanto, la calidad del gobierno en este aspecto se refiere a la capacidad de atención e inclusión de los grupos sociales en la toma de decisiones. En la salida se evidencia a través de los mecanismos formales para exigir al gobierno información sobre los resultados de la gestión. La calidad del gobierno está en función de la calidad de la información y su relación directa con las condiciones de la sociedad que representan. La retroalimentación se observa a partir de voto de los ciudadanos, ya que a través de él premian o castigan a sus gobernantes.

Como un elemento clave a la entrada de la calidad del gobierno desde la democracia está la estabilidad política. Se refiere al grado de madurez de las instituciones electorales y de la ciudadanía para garantizar que sean respetados los resultados electorales (Feng, 1997). Desde la perspectiva de la iniciativa privada, se busca la protección de la propiedad privada a partir de una normativa gubernamental sólida y estable en el tiempo. Calidad del gobierno en este aspecto se refiere a la continuidad en las políticas sociales y a la protección del capital privado.

3.3 *DESARROLLO SOCIAL*

Esta dimensión refleja la capacidad del gobierno para mejorar la calidad de vida de las personas. Está asociado a los mecanismos implementados para reducir las brechas de inequidad entre los ciudadanos (La Porta, López, Shleifer y Vishny, 1999). También se considera el capital social, ya que en la medida de que una sociedad esté integrada se tendrán mayores condiciones para identificar y atender las demandas sociales.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) asocia la calidad de vida de las personas a factores como la expectativa de vida, el promedio de escolaridad y el ingreso per cápita (PNUD, 2008). También se pueden señalar aspectos como la cobertura de servicios de salud, el acceso a servicios públicos y el nivel de marginalidad de la región. Velarde y Ávila (2002) la definen como la sensación de bienestar que perciben las personas a través de elementos tangibles e intangibles. La calidad de gobierno desde la mejora de la calidad de vida de las personas se comprueba a través de la mejora en el tiempo de los indicadores básicos de desarrollo social. Esta dimensión está presente a la salida ya que sus indicadores se conocen ex post al ejercicio del poder.

Por su parte, el capital social supone la base para la democracia y la participación ciudadana. La calidad del gobierno no sólo depende de los gobernantes sino también de los ciudadanos. Putnam, Leonardi y Nanetti (1994) lo definen como las normas de reciprocidad y las redes de compromiso cívico. Esto puede ser entendido en términos de la calidad del gobierno como la capacidad de los integrantes de una sociedad para organizarse teniendo como objetivo común el desarrollo social y la calidad de vida de sus habitantes.

Este elemento está presente a la entrada del buen gobierno ya que forma parte de las características intrínsecas que tienen los ciudadanos al convivir en sociedad. Se puede evidenciar a través de la capacidad de las organizaciones civiles para plantear las necesidades de la ciudadanía o de grupos vulnerables de la sociedad. En resumen, en esta sección se abordaron las entradas, procesos y salidas de la gobernanza desde tres ejes transversales: las instituciones, democracia y desarrollo social. De esta manera es posible hacer operativo un modelo que permita comparar las características y evolución de países y niveles de gobierno sin perder de vista su funcionamiento como un sistema complejo.

4. METODOLOGÍA

El modelo propuesto en el presente trabajo es una adaptación del enfoque sistémico aplicado por Easton (1965) a la esfera política. Consiste en identificar las componentes que de acuerdo a la literatura forman parte esencial de la calidad del gobierno, es decir, instituciones, democracia y desarrollo social. Posteriormente se clasifican dentro de un sistema complejo formado por entradas, procesos y salidas. Cabe señalar que desde esta perspectiva es posible identificar variables que se encuentran en más de una etapa del sistema. A diferencia de Easton (1965), esta clasificación permite crear indicadores específicos que permitan analizar a mayor detalle las características de un país o nivel de gobierno dando pie a un marco comparativo.

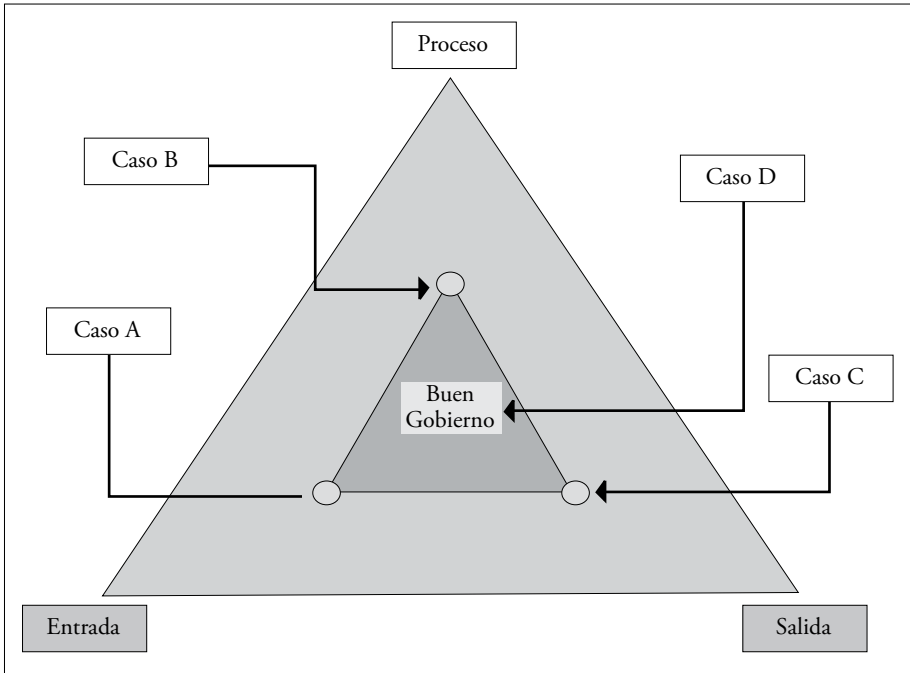
Figura 1.- Ejes que conforman la calidad de gobierno

	Entradas	Procesos	Salidas
Instituciones	Combate a la corrupción imparcialidad	Combate a la corrupción Descentralizada Eficiencia Burocrática	
Democracia	Participación ciudadana Estabilidad Política	Participación ciudadana	Participación ciudadana
Desarrollo Social	Capital Social		Indicadores de Calidad de Vida

Fuente: elaboración propia.

Para clarificar sobre el potencial analítico del modelo supongamos el eje de las instituciones gubernamentales. Se encuentran presentes en las entradas y procesos de la gobernanza. Cada característica está asociada con las demás sin que implique que una sea consecuencia de otra. Desde esta perspectiva, es posible caracterizar las instituciones de un país o nivel de gobierno de acuerdo a su énfasis a la entrada, procesos o salida de acuerdo al nivel de consolidación de cada variable en lo particular. Lo mismo sucede para los ejes de democracia y desarrollo social. Como resultado de la conjunción de las características, se tiene un triángulo en el que cada vértice representa una etapa del sistema político, tal como se ilustra en la figura 2.

Figura 2.- Triángulo de la calidad del gobierno



Fuente: elaboración propia.

Cada vértice a su vez está conformado por el conjunto de elementos planteados en la figura 1. De manera que se podrán identificar los elementos que integran la calidad del gobierno con base en sus características. En la siguiente sección se analizan las implicaciones de los casos más significativos.

5. ANÁLISIS DE LA CALIDAD DEL GOBIERNO DESDE SUS ENTRADAS, PROCESOS Y SALIDAS

En esta sección se analizan los cuatro casos planteados en el modelo, ilustrados en la figura 2. Cabe señalar que se parte del supuesto de que el sistema político es complejo e interrelacionado entre sí por lo que cada caso se plantea como un escenario hipotético en el que se enfatiza en la entrada, proceso o salida. Diferenciarlos de esta manera permite deconstruir un fenómeno complejo en sus partes para posteriormente integrarlo como un todo. La principal fortaleza de esta

propuesta radica en su capacidad de caracterizar la calidad del gobierno sin perder de vista su naturaleza, estableciendo un equilibrio entre generalidad y particularidad.

5.1 CALIDAD DE GOBIERNO EN LA ENTRADA (CASO A)

Con base en la argumentación presentada en este artículo, la calidad del gobierno a la entrada implica la conjunción del combate a la corrupción, imparcialidad, participación ciudadana, estabilidad política y capital social. Cada una de ellas cuenta con elementos que pueden ser asociados a la calidad del gobierno.

En lo que respecta al combate a la corrupción, se pueden utilizar como indicadores las medidas que realicen los gobiernos para identificar, combatir y sancionar acciones asociadas a la corrupción. Wesberry (2004) señala la implementación de las auditorías internas como elemento clave para el combate a la corrupción mediante el monitoreo y la vigilancia dentro y fuera de las entidades gubernamentales. Ugalde (2002) añade la revisión continua de la normativa para cerrar los espacios de incertidumbre o vacío legal que tienen como consecuencia actos de corrupción, así como la articulación entre las dependencias, niveles de gobierno y ciudadanía para controlar el margen de acción de los gobernantes y funcionarios públicos.

En cuanto a la imparcialidad, Rothstein y Teorell (2008) proponen cuantificarla a partir de la capacidad de los burócratas para responder, responsabilizarse y reaccionar por sus actos a partir de su capacidad para gobernar dentro del marco de la ley. Al respecto Mancebo (2012) establece una metodología para cuantificar la imparcialidad en el contexto latinoamericano, en la cual se sostiene que la rendición de cuentas, las garantías, la participación y la confianza institucional afectan negativamente a la imparcialidad.

La participación ciudadana puede ser medida a través del porcentaje de votación. En la medida en la que los ciudadanos participen activamente en la elección de sus gobernantes implicará confianza en las instituciones. Esto es un indicador de calidad del gobierno ya que los ciudadanos tendrán la confianza de que será respetada su voluntad en este aspecto.

Con relación a la estabilidad política el indicador fundamental será la continuidad de las políticas públicas encaminadas a la mejora de la calidad de vida de las personas. Puede cuantificarse como el número y evolución de programas específicos a la

atención de las necesidades sociales y de atención de grupos vulnerables. Se puede tomar como criterios su permanencia en el tiempo, su efectividad, la población objetivo a la que van dirigidos y el impacto que ha tenido con relación a los costos de su implementación. Finalmente, el capital social como indicador de la calidad del gobierno a la entrada se puede identificar a través de diferentes aspectos, entre los cuales podemos destacar: el número de organizaciones no gubernamentales que atienden necesidades sociales, la participación ciudadana en foros consultivos y plebiscitos, el nivel de involucramiento de la población en temas sociales y políticos, entre otros.

Como se puede observar, a partir del modelo planteado en este escrito es posible identificar los elementos que integran la calidad del gobierno desde sus entradas. Esto permite operativizar una serie de indicadores específicos que en conjunto describen las características de un gobierno. Esto abre la puerta para comparar la evolución de un sistema o compararlo con otros sin dejar de ver la panorámica completa. Lo mismo sucede para los procesos y las salidas.

Cabe señalar que esta parte del sistema establece las condiciones para que exista estabilidad social y política. En ese sentido, los ciudadanos tienen la certeza de que se toman decisiones de sus gobernantes y el desempeño de los funcionarios se lleva a cabo conforme a derecho en instituciones legítimas.

5.2 CALIDAD DE GOBIERNO EN EL PROCESO (CASO B)

La calidad del gobierno desde sus procesos está formada por el combate a la corrupción, la descentralización gubernamental, eficiencia burocrática y la participación ciudadana. Esta parte del sistema es fundamental ya que es indicativo del desempeño del gobierno. En esta etapa se puede cuantificar la dinámica gubernamental y su capacidad de respuesta ante las necesidades sociales para el diseño e implementación de políticas públicas. Condiciona directamente las entradas y salidas creando las bases para lo que se convertirá en la retroalimentación al sistema. El combate a la corrupción como parte del proceso no debe ser medido desde las condiciones iniciales sino desde las acciones implementadas. Es decir, la efectividad de los mecanismos empleados para identificar, contrarrestar y sancionar las prácticas de corrupción. Organizaciones como Transparency International cuentan con metodologías e información

comparativa para analizar la percepción de los ciudadanos sobre la corrupción del sector público.

La descentralización como elemento de la calidad del gobierno debe ser interpretada como las acciones que realiza el gobierno para desconcentrar la toma de decisiones a nivel local para mejorar la atención de los ciudadanos. Para ello, se puede estudiar la manera en la que se toman las decisiones en ejes estratégicos como la educación, salud, desarrollo social, economía, desarrollo urbano, provisión de servicios públicos y la autonomía de los gobiernos locales para diseñar e implementar políticas públicas regionales, así como también, la generación de capacidades institucionales, la disponibilidad de recursos, etc. Asimismo, otro indicador para analizar la efectividad de la descentralización es la articulación entre los niveles de gobierno en términos de la administración pública.

En cuanto a la eficiencia burocrática, se pueden tomar como indicadores las acciones específicas que realiza el gobierno para ampliar la cobertura de sus servicios y mejorar la atención a los ciudadanos en trámites y pago de impuestos y derechos. Para ello, en la literatura se menciona el uso de las tecnologías de la información y la comunicación para hacer eficiente el desempeño gubernamental a través del denominado gobierno electrónico (Tricas, 2007; Rivera, 2003; Criado, Ramilo y Serna, 2002; Dinsdale, Chhabra y Rath-Wilson, 2002).

Finalmente, en lo que respecta a la participación ciudadana se pueden tomar como elementos de valoración la inclusión del sector social en foros especializados, la apertura del gobierno para recabar la opinión ciudadana en el diseño de políticas, planes y programas y la creación de convenios de cooperación para delegar a particulares la atención de ciertas necesidades sociales.

5.3 CALIDAD DE GOBIERNO EN LA SALIDA (CASO C)

La calidad del gobierno a la salida está integrada por la participación ciudadana y los indicadores que reflejan la calidad de vida de las personas. Esta dimensión proporciona a los ciudadanos los elementos necesarios para valorar el desempeño de su gobierno y es la base para la retroalimentación que recibirá el sistema político.

La participación ciudadana puede cuantificarse a través del uso de los mecanismos formales para solicitar información al gobierno sobre su desempeño. En México,

la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental determina el tipo de información a la que pueden acceder los ciudadanos, siendo el IFAI el organismo encargado de hacerla operativa determinando los tiempos de respuesta.

Los indicadores de calidad de vida están directamente relacionados con la rendición de cuentas. En ese sentido, el gobierno no sólo se debe limitar a justificar sus decisiones y el uso de los recursos sino también a demostrar a la ciudadanía la medida en la que las acciones han aumentado la calidad de vida de las personas. En México, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) se encarga de evaluar el impacto de las políticas sociales a través de una metodología común que le permite evaluar el desempeño de programas y secretarías de estado.

5.4 CALIDAD DE GOBIERNO BALANCEADA (CASO D)

El punto D representa el equilibrio del buen gobierno, ya que cuenta con las fortalezas de cada vértice; es decir, cuenta con instituciones y un marco normativo sólido que propician la estabilidad social y política (caso A), la participación ciudadana activa y la mejora continua de los procesos burocráticos (caso B) y los mecanismos para que tanto los gobernantes informen sobre su desempeño como los ciudadanos puedan acceder a información de la administración pública (Caso C). En términos de la gráfica 2, la calidad del gobierno será mayor en la medida en la que se acerque al centro del triángulo. Esto abre la posibilidad a un continuo en el que los vértices del triángulo plantean las condiciones mínimas a la entrada, proceso y salidas de la gobernanza y el centro equivalga a la máxima calidad del gobierno dado que cumple satisfactoriamente con todos los elementos planteados en este escrito.

5.5 LA COMPONENTE DINÁMICA DEL MODELO

Si partimos del supuesto que el sistema político es abierto en términos de que es susceptible de recibir influencia interna y externa a la vez de que se retroalimenta con las salidas, se reconoce que intrínsecamente cuenta con una componente

dinámica que determina un equilibrio cambio – estabilidad. Esta transición no es automática y lineal debido a que en todos los casos requiere de la participación ciudadana y continuidad en las políticas de gobierno. En la realidad existen grados de calidad de gobierno los cuales pueden ser ubicados en algún punto dentro del triángulo considerando las características propias de cada sistema. Asimismo, los “malos gobiernos” se encontrarían fuera del triángulo debido a que cuentan con posturas discursivas que no reflejan el accionar gubernamental.

REFLEXIONES FINALES

A través del uso del modelo propuesto en este artículo es posible identificar la orientación del gobierno para medir su calidad desde los insumos (entradas), procesos y resultados (salidas) a través de una adaptación del enfoque planteado por Easton (1965). La principal aportación teórico-metodológica del modelo planteado es su capacidad comparativa entre naciones y niveles de gobierno, tanto transversal como longitudinalmente a partir de los indicadores propuestos puesto que es posible identificar los elementos que los caracterizan al margen de sus intrincadas relaciones.

Abundando en lo anterior, el modelo planteado establece grados de orientación del gobierno en tres aspectos: 1) estabilidad social y política; (2) participación ciudadana y mejora continua de los procesos burocráticos; y (3) equidad social. Cada uno de ellos conlleva diferentes características en el acceso, desarrollo y resultados del ejercicio del poder. Bajo ese tenor, un gobierno equilibrado es aquel que tiene un balance entre estos tres aspectos. La toma de decisiones se lleva a cabo en los términos de Easton (1965) a partir de su capacidad para absorber externalidades generando una dinámica de estabilidad – cambio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adsera, A.; Boix, C. y Payne, M. (2003). "Are you being served? Political accountability and quality of government". *The Journal of Law, Economics & Organization* Vol. 19, N° 2, pp. 445-490.
- Aguilar, L. (1992). *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Banco Mundial (1992). *Development and Good Governance*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banfield, E. (1979). "Corruption as a feature of government organization" en M. U. Ekpo (editor), *Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa: Towards a Search for Causes and Consequences*. Washington, DC: University Press of America.
- Bardhan, P. y Mookherjee, D. (1998). *Expenditure decentralization and the delivery of public services in developing countries*. Boston University-Institute for Economic Development.
- Brueckner, J. (2000). "Fiscal decentralization in developing countries: The effects of local corruption and tax evasion". *Annals of Economics and Finance*. Vol. 1, N° 1, pp. 1-18.
- Charron, N.; Dykstra, L. y Lapuente, V. (2012). "Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU". Working Paper N° 1, Comisión Europea.
- Criado, J.; Ramilo, M. y Serna, M. (2002). "La necesidad de teoría(s) sobre gobierno electrónico. Una propuesta Integradora". *Monografías del CLAD* N° 16.
- Dinsdale, G.; Chhabra, S. y Rath-Wilson, J. (2002). *Guía práctica para el gobierno electrónico: cuestiones, impactos y percepciones*. BID. Centro Canadiense de Gestión.
- Easton, D. (1965). *A framework for political analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Feng, Y. (1997). "Democracy, political stability and economic growth". *British Journal of Political Science* Vol. 27, N° 3, pp. 391-418.
- Fjelstad, O. (2004). "Decentralization and corruption: A review". CMI Working Paper N° 10, Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- Gatica, L. y Soto G. (2010). "Burocracia y eficiencia en la provisión de bienes públicos: un modelo espacial de competencia política". *Lecturas de Economía* N° 73, pp. 67-97.
- Huther, J. y Shah, A. (1996). *A simple measure of good governance and its application to the debate on the appropriate level of fiscal decentralization*. Banco Mundial, Washington, DC.
- Kaufmann, D.; Kraay, A. y Zoido-Lobaton, P. (1999). "Governance matters". *World Bank Policy Research Working Paper* N° 2196.
- Knack, S. (2002). "Social capital and the quality of government: Evidence from the States". *American Journal of Political Science* Vol. 46, N° 4, pp. 772-785.

- Kyriacou, A. y Roca-Sagalés, O. (2001). Fiscal decentralization and the quality of government: evidence from panel data. Instituto de Estudios Fiscales.
- La Porta, R.; López, F.; Shleifer, A. y Vishny, R. (1999). "The quality of government". *Journal of Law, Economics and Organization* Vol. 15, N° 1, pp. 222-279.
- Mancebo, L. (2012). *Rendir cuentas en México. ¿Mejora la calidad de gobierno? México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.*
- Manor, J. (1999). *The Political Economy of Democratic Decentralization. Directions in Development Series. Washington DC: World Bank.*
- Mello, L. (2000). *Can fiscal decentralization strengthen social capital? International Monetary Fund.*
- OCDE (1995). *Participatory Development and Good Governance. Development Co-Operation Guidelines Series. OCDE.*
- Panfichi, A. y Alvarado, M. (2011). *Corrupción y gobernabilidad. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Pontificia Universidad Católica del Perú.*
- PNUD (2008). *Índice de Desarrollo Humano. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.*
- Prendergast, C. (2003). "The limits of bureaucratic efficiency". *Journal of Political Economy* Vol. 111, N° 5, pp. 929-958.
- Putnam, R. (1995). "Tuning in, tuning out: The strange disappearance of social capital in America". *PS: Political Science and Politics*, Vol. 28, N° 4, pp. 664-683.
- Putnam, R.; Leonardi, R. y Nanetti, R. (1994). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy. USA: Princeton University Press.*
- Rayner, S. (2003). *Democracy in the age of assessment: reflections on the roles of expertise and democracy in public-sector decision making. Science and public policy* 30 (3).
- Rivera, E. (2003). *Nueva economía, gobierno electrónico y reforma al Estado. Chile a la luz de la experiencia internacional. Santiago: FLACSO.*
- Rothstein, B. (2009). "Creating Political Legitimacy. Electoral Democracy Versus Quality of Government". *American Behavioral Scientist* Vol. 53, N° 3, pp. 311-330.
- Rothstein, B. y Teorell, J. (2008). "Impartiality as a basic norm for the quality of the government: a reply to Francisco Longo and Graham Wilson". *Governance: An International Journal of Policy, Administrations and Institutions* Vol. 21, N° 2, pp. 201-204.
- Rothstein, B. y Teorell, J. (2005). *What Is Quality of Government? A Theory of impartial Political Institutions. USA: The Quality of Government Institute.*

- Rothstein, B. y Stolle, D. (2007). *The Quality of Government and Social Capital: A Theory of Political Institutions and Generalized Trust*. USA: The Quality of Government Institute.
- Santiso, C. (2001). "International cooperation for democracy and good governance: moving toward a second generation?" *European Journal of Development Research* Vol. 13, N° 1, pp. 154-180.
- Shleifer, A. y Vishny, R. (1993). "Corruption". National Bureau of Economic Research, N° 4372.
- Tanzi, V. (2000). "Corruption, governmental activities, and markets". en V. Tanzi (Ed.), *Policies: institutions and the dark side of economics*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Tricas, F. (2007). "El gobierno electrónico: servicios públicos y participación ciudadana". Documentos de trabajo (Laboratorio de alternativas) N° 109.
- Velarde, E. y Ávila, C. (2002). "Evaluación de la calidad de vida". *Salud pública de México* Vol. 44, N° 4, pp. 349-361.
- Wesberry, J. (2004). "La Auditoría Interna en su Combate a la Corrupción y el Fraude". *Cuentas Claras*, Vol. 1, N° 8.