

# LA CALIDAD DE GOBIERNO EN EL ÁMBITO ESTATAL UNA PROPUESTA CONCEPTUAL Y UN ÍNDICE PRELIMINAR

Guillermo M. Cejudo  
Gilberto Sánchez  
Dionisio Zabaleta  
*División de Administración Pública*  
*Centro de Investigación y Docencia Económicas*

## Resumen

Este documento propone una nueva forma de entender la calidad gubernamental, ofrece una forma de aterrizar el concepto en ámbitos específicos y la aplica en el ámbito de los gobiernos estatales mexicanos. En concreto, se propone una definición de la calidad gubernamental centrada en la interacción de dos dimensiones básicas: *la arquitectura institucional del control de la discrecionalidad y las prácticas de gestión burocrática*. Con base en los dos elementos se genera una definición dual de la calidad que permita resolver algunas de las deficiencias identificadas en el debate actual al respecto. En una posición mucho más preliminar, y de avance de investigación, se presenta una propuesta para la medición de la calidad gubernamental (arquitectura y prácticas) en las entidades federativas mexicanas. El texto se estructura de la siguiente forma: en primer lugar, se estudian algunas aproximaciones internacionales sobre la calidad gubernamental y se identifican sus ventajas y desventajas analíticas; en segundo lugar, se ofrece un nuevo marco conceptual de la calidad gubernamental centrado en la arquitectura institucional y las prácticas de gestión para, en la tercera sección, desdoblar cada uno de los anteriores componentes en sus categorías principales. Finalmente, se presenta el avance de investigación sobre la medición de la calidad gubernamental en las entidades federativas mexicanas.

## 1. Introducción

Desde hace algunos años, la discusión sobre la calidad de la democracia ha ocupado un lugar central en la agenda de investigación académica y en las preocupaciones de gobernantes y ciudadanos. Una vez resueltos los debates sobre el tipo de régimen buscado y los procesos de transición y consolidación, la preocupación se ha tornado hacia cómo construir democracias efectivas y de calidad, que no se funden sólo en los

procesos electorales y la competencia partidista sino que tengan efectos sustantivos en la calidad de vida de los ciudadanos, la confianza en las instituciones y el desarrollo económico y social. La literatura sobre estos temas está llena de recetas y doctrinas en torno a los mecanismos para moverse de una democracia de baja calidad a una de mejor calidad. Estos debates suelen centrarse en los mecanismos de acceso al poder; esto es, las preguntas se concentran en las reglas para competir por el poder. Empero, la calidad de la democracia no depende sólo de asegurarnos que escogemos a los mejores líderes políticos por medio de las reglas más justas y transparentes. Como señala la vieja frase de Juan Linz: “la calidad de la democracia depende de la calidad del Estado”. En efecto, la mayor parte de los resultados deseables y esperables de un régimen democrático pasan necesariamente por la acción del gobierno. Los estudios comparados de política dan cuenta de innumerables casos de democracia que colapsan o se estancan no porque los ciudadanos prefirieran el autoritarismo, sino porque la democracia devino en gobiernos de baja calidad: corruptos e ineficaces.

No sorprende, por tanto, que se esté desarrollando una literatura en torno a la calidad del gobierno como unidad analítica y alrededor de preguntas sobre sus determinantes y consecuencias. Este proceso ha llevado a la creación y difusión de indicadores que intentan medir el desempeño gubernamental y definiciones cada vez más diversas sobre en qué consiste la calidad del gobierno. Este trabajo busca contribuir a la discusión sobre la calidad del gobierno por dos vías: una teórica, en la

que se propone una nueva forma de entender la calidad del gobierno, y una empírica, basada en la construcción de un índice de calidad del gobierno en los entidades de la federación mexicana.

Nuestra propuesta teórica se basa en una definición de calidad de gobierno que resuelve buena parte de los problemas identificados en las definiciones existentes. Se propone entender la calidad del gobierno no como los resultados esperados, los estándares necesarios o los procesos de acceso al poder sino como la *interacción* de una serie de atributos institucionales (que llamamos *arquitectura*) y de gestión (que llamamos *prácticas*) que, en conjunto, están dirigidas a controlar la discrecionalidad del ejercicio gubernamental. De esta forma, nuestra definición incorpora nociones comúnmente asociadas con “buen gobierno” -rendición de cuentas, transparencia, eficacia-, pero lo hace sin prejuzgar sobre los resultados del desempeño gubernamental, ni partiendo de principios generales. En efecto, la calidad del gobierno así entendida se basa no en los resultados (pues es imposible identificar relaciones causales lineales entre desempeño gubernamental y resultados sociales) ni en el contenido de las decisiones y acciones gubernamentales (es decir, la calidad del gobierno no depende de seguir políticas específicas), sino en reglas y comportamientos derivados de la interacción entre la arquitectura institucional y las prácticas de gestión.

Para mostrar la relevancia y la posibilidad empírica de aplicar esta definición, este trabajo ofrece también un avance inicial hacia la construcción de un índice sobre

calidad del gobierno en los estados de la federación (y el Distrito Federal), con base en indicadores relacionados con los atributos institucionales y de gestión que identificamos en la primera parte del texto. La selección de las entidades federativas mexicanas como casos de análisis no es trivial. Los estados mexicanos han experimentado en los últimos años procesos que han transformado radicalmente sus condiciones. El proceso de democratización política los ha llevado –en distintos grados– a regímenes competitivos que deben enfrentar cada vez más demandas en un entorno más competido y vigilado. Por su parte, el proceso de descentralización ha impuesto a las entidades federativas nuevas responsabilidades en el diseño y ejecución de políticas públicas y, a su vez, éstas han requerido desarrollar (aunque no en todos los casos ha ocurrido) nuevas capacidades de gestión (Cabrerero, 2007). Sin embargo, el impacto de estos dos procesos ha sido distinto en cada gobierno estatal, algunos han consolidado regímenes más o menos competitivos en tanto que otros siguen perteneciendo a la categoría de regímenes subnacionales autoritarios (Stokes y Clearly, 2006; Gibson, 2005), y todo esto ha incidido en la calidad de los gobiernos estatales. El índice propuesto sirve no sólo para identificar la calidad del gobierno en cada entidad sino, más importante aún, para identificar sus atributos específicos –de arquitectura institucional y de prácticas de gestión.

Así, el texto inicia con una revisión de la discusión teórica y un análisis crítico de las propuestas conceptuales existentes. A partir de ello, se presenta nuestra propuesta sobre cómo entender la calidad de gobierno y un análisis de sus

componentes. La segunda parte del texto refiere el procedimiento para la generación del índice de calidad de gobierno (la metodología y los datos se contienen en el apéndice). En las conclusiones, reflexionamos brevemente sobre las implicaciones de esta forma de entender la calidad gubernamental y ofrecemos una agenda de investigación a partir de ella.

## **2. Debates conceptuales sobre la calidad del gobierno**

Desde hace varios años, el concepto de calidad de gobierno ha aparecido regularmente en publicaciones académicas y en las agendas de organismos internacionales. Sin embargo -y éste es el punto de partida de esta investigación- hay poca claridad conceptual sobre cómo definir, medir y evaluar la calidad del gobierno. Esta confusión -derivada de distintas posiciones teóricas y metodológicas- está detrás de disputas sobre los hallazgos de los estudios académicos en torno a sus causas y consecuencias y, también, de las propuestas contradictorias sobre el tipo de intervenciones necesarias para mejorar el desempeño gubernamental y los resultados de las políticas públicas.

Aunque en sí mismo es un debate necesario, la relevancia de la discusión conceptual sobre la calidad del gobierno radica en su potencial explicativo y sus implicaciones prácticas. Buena parte de las discusiones en ciencia política y en administración y políticas públicas incorporan -así sea implícitamente- la idea de que las estructuras y los procesos gubernamentales importan como variable explicativa en

temas tan amplios como el desarrollo económico y social, la consolidación democrática, la confianza en las instituciones y un largo etcétera. De igual forma, aunque el denominador común de las discusiones sobre reformas a la gestión pública es la insatisfacción con el desempeño gubernamental, las doctrinas sobre cómo mejorarlo suelen estar dissociadas de diagnósticos específicos sobre los componentes del desempeño que están detrás de la mala calidad del gobierno. Así, antes de hacer nuestra propuesta, en esta sección se revisa el debate contemporáneo sobre la noción de calidad de gobierno y se hace un análisis crítico de los supuestos implícitos y las consecuencias de distintas formas de entender este concepto.

La falta de precisión conceptual no ha impedido que la producción de literatura académica y de indicadores de medición relacionados con la calidad del gobierno haya devenido en una industria en expansión (Malik, 2002). Quizá sea esta multiplicación del debate lo que ha provocado divergencias epistemológicas serias, centradas principalmente en tres problemas: a) el uso indistinto de términos cercanos pero con diferencias sustanciales (en concreto la recuperación del término *gobernanza* y su equivalente en inglés, *governance*, para referirse, entre otras cosas, a la calidad de gobierno en sentido amplio); b) la incorporación en el mismo concepto de calidad de gobierno de dos nociones claramente distintas: los mecanismos de acceso al poder (¿quién y cómo decide quién gobierna?) y los mecanismos de ejercicio del poder (¿cómo se ejerce el poder público?); y c) la falta de una delimitación analítica

explícita entre los componentes institucionales (que aquí llamaremos *arquitectura*) y el desempeño de la gestión administrativa del gobierno (las *prácticas*).

En primer lugar, y como se discutirá con mayor profundidad más adelante, el debate conceptual sobre la calidad del gobierno ha estado asociado al fortalecimiento de la noción de *gobernanza* tanto en el plano académico como en la práctica gubernamental. El problema es que dicho concepto en su origen supone una gran amplitud e incorpora muchos elementos acerca de la tarea de gobierno y sobre las relaciones entre el gobierno y la sociedad que hacen difícil establecer parámetros claros de operacionalización y medición y, sobre todo, impiden distinguir los atributos del gobierno de procesos sociales más amplios. Asimismo, dicho concepto ha tendido a variar en su significado al momento que es utilizado para agrupar un conjunto de valores normativos *deseables* sobre el funcionamiento y los resultados que deberían entregar los gobiernos (democracia, participación, desarrollo, etcétera) que terminan por convertir a la gobernanza en una noción poco práctica para su análisis.

Como síntoma claro de esta imprecisión conceptual, vale la pena traer a colación la forma en que el término *gobernanza* ha mudado de significado de acuerdo con lo sancionado por la Real Academia Española. A pesar de que suele pensarse que se trata de un neologismo, en realidad *gobernanza* es una voz antigua. Desde el primer diccionario de la Academia de 1803, aparece como sinónimo de gobierno y de gobernación (“acción y efecto de gobernar y gobernarse”). Sin embargo, en ediciones recientes se agregó, como primera acepción, la siguiente: “Arte o manera de gobernar

que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía". Esta definición, por principio, cancela la posibilidad de una "mala gobernanza", pues, si la acción gubernamental se desvía de estos objetivos sociales abstractos, dejaría de ser gobernanza en su primera acepción -aunque lo seguiría siendo en la segunda.

Esta noción de gobernanza como acción gubernamental con fines específicos y en relación con sociedad y mercado entraña un problema serio de delimitación conceptual ya que, en última instancia, se podría pensar que la calidad de gobierno es cualquier institución o práctica que lleva a algún resultado deseable de política pública. Este tema, más allá de complicar la precisión analítica, ha provocado también que en los estudios más rigurosos sobre el tema haya ciertos problemas de causalidad revertida en los cuales no queda claro si es el efecto deseado (por ejemplo, desarrollo económico) es en realidad el que produce las instituciones y prácticas de *calidad* (por ejemplo, la eficiencia gubernamental). Si bien este tema es un tema central en el debate teórico, en este trabajo nos limitaremos a señalarlo como una debilidad compartida por todos los enfoques analizados más adelante. En todo caso, identificar este problema de ambigüedad en la definición de gobernanza, nos sirve no sólo para defender nuestra posición de optar por el término calidad del gobierno, sino para concentrarnos en el desarrollo de una definición de calidad libre de visiones

normativas que definan *ex ante* las consecuencias del concepto que se trata de definir, y, de esta manera, evitar el problema de la doble causalidad.

Una segunda razón detrás de la poca claridad conceptual de la calidad de gobierno radica en que, en buena parte de los estudios al respecto, no se hace una diferenciación clara entre los mecanismos de *acceso* al poder de aquellos del *ejercicio* cotidiano de la autoridad (sobre esta distinción, véase Mazzuca 2002; Rothstein y Teorell 2006). Se trata, en realidad de nociones separadas y distinguibles: una relativa a las instituciones y los procesos políticos que definen quiénes detentan el poder (y que van desde nociones generales como el tipo de régimen político a temas específicos como la fórmula electoral para convertir votos en escaños) y otra que se refiere a las instituciones y procesos relativos al ejercicio de la autoridad pública (desde las estructuras administrativas a las prácticas de gestión específicas). Al agrupar -y mezclar—ambas nociones bajo un mismo concepto se pierde no sólo precisión y claridad conceptual, sino también la posibilidad de estudiar las relaciones entre ambas. En efecto, como consecuencia de esta aglutinación de categorías claramente distintas no se ha podido identificar con precisión el papel que juegan ciertas instituciones políticas en la mejora de la calidad del gobierno y se ha terminado por dar un papel central al juego político competitivo entre partidos políticos como condición necesaria para la existencia de estándares altos de gobierno. Para tratar de reducir esta confusión, nuestra definición de calidad del gobierno incluye únicamente atributos relacionados con el *ejercicio* de la autoridad gubernativa

y hace a un lado los relacionados con lo correspondiente al acceso al poder (los cuales en todo caso, corresponden con la noción de *calidad de la democracia*, alrededor de la que existe una amplia literatura; véase Diamond y Morlino, 2004). Por tanto, la propuesta conceptual que se desarrolla en este trabajo no trata de calificar las ventajas o desventajas de ciertos mecanismos de acceso al poder, sino que se trata de estudiar cómo una vez que los políticos se encuentran en dicha posición es posible controlar su discrecionalidad.

El tercer problema conceptual que buscamos atender es el derivado de la ausencia de una diferenciación interna de los mecanismos de *ejercicio* de la autoridad. Es decir, no se ha logrado especificar los componentes de la noción de calidad del gobierno, como si ésta fuera un atributo identificable y no un agregado de instituciones y procesos diversos con distintas configuraciones. Esta combinación ha provocado que resulte muy complicado entender los vínculos y los mecanismos causales entre los distintos componentes institucionales y de gestión que, en conjunto, forman la noción de calidad del gobierno. En respuesta, en este documento se hace una distinción más fina y se distinguen dos niveles constitutivos de la calidad del gobierno: en primer lugar, la *arquitectura institucional de control de la discrecionalidad*, la cual establece el marco general de instituciones que restringen la actuación de los gobernantes y, en segundo lugar, *las prácticas de gestión*, que son las decisiones y acciones que rigen el comportamiento cotidiano de los actores gubernamentales.

La ventaja de la disociación de estas dos categorías es que nos permitirá identificar distintas configuraciones gubernamentales en las que se favorece el mayor desarrollo de ciertas actividades o comportamientos burocráticos en comparación a otros, además de que se puede estudiar la forma en la que ciertos atributos institucionales específicos (transparencia, rendición de cuentas y reglas de acceso a la burocracia) afectan los procesos burocráticos y éstos a su vez los resultados de gobierno entregados a la ciudadanía. Así, en este trabajo no se reconoce una postura unitaria de lo que *debería* ser la calidad de gobierno (entendida ésta como máximas o *atributos* institucionales que deben existir como condición *sine qua non*) sino que más bien nos estamos refiriendo a arreglos gubernamentales diferenciados que potencialmente podrían ser más o menos efectivos para entregar resultados positivos a la ciudadanía.

### 3. Tres visiones sobre calidad del gobierno

Una vez discutidas estas primeras consideraciones (las cuales se irán robusteciendo a lo largo del trabajo), en este apartado se presentan tres enfoques representativos del debate sobre la calidad de gobierno por medio de los cuales se muestra la forma en la que se ha construido el concepto en el ámbito internacional, así como para señalar muy brevemente algunas de sus debilidades de cada una de estas posturas. En particular, nos referiremos a la perspectiva normativa-prescriptiva del Banco Mundial, y específicamente de Daniel Kaufmann y colaboradores (2003, 2006), al análisis de la

calidad del gobierno asociada a ciertos efectos esperados o deseables elaborado por Rafael La Porta y sus coautores (1998) y, finalmente, la postura filosófica de la calidad como imparcialidad de Bo Rothstein y Jan Teorell (2006) desde el Instituto de Calidad Gubernamental de la Universidad de Gotenburgo.

*a. La perspectiva normativa del Banco Mundial*

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

Con base en esta posición conceptual de orden normativo y hasta cierto punto prescriptivo, el Banco Mundial ha desarrollado una serie de instrumentos de medición que tienen como propósito realizar un diagnóstico acerca de la situación de la *gobernanza* en cada uno de los países estudiados y proponer recomendaciones sobre reformas clave que podrían apoyar el mejor desarrollo de los países. Así, al momento de hacer operativas las consideraciones normativas antes señaladas, el Banco Mundial ha desarrollado tres campos esenciales de *gobernanza* (Selección, Monitoreo y Reemplazo de los Gobiernos, Capacidad Gubernamental para formular e implementar políticas públicas y Respeto por las Instituciones económicas y sociales), las cuales, a su vez, se subdividen en seis grandes grupos de instrumentos de medición, a saber, Voz y Rendición de Cuentas, Estabilidad Política y Ausencia de Violencia, Efectividad del Gobierno, Calidad Regulatoria, Estado de Derecho y Control de la Corrupción. En la siguiente tabla se presentan las características de cada uno de estos rubros.

**Tabla 1. Dimensiones de gobernanza utilizadas por el Banco Mundial**

Dimensión	Características (elementos de medición)
Voz-Rendición de Cuentas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación de los ciudadanos en la elección de los gobernantes.</li> <li>- Independencia de los medios de comunicación.</li> <li>- Libertad de asociación.</li> </ul>
Estabilidad Política - Ausencia de Violencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Percepciones sobre la probabilidad de que un gobierno pueda ser depuesto por medios violentos o inconstitucionales. Aquí se incluyen elementos de violencia doméstica y terrorismo.</li> </ul>
Efectividad Gubernamental	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Calidad de los servicios públicos.</li> <li>- Calidad de las administraciones públicas y su independencia de presiones políticas.</li> <li>- Calidad en la formulación e implementación de las políticas públicas, así como el compromiso gubernamental en las mismas.</li> </ul>

Calidad Regulatoria	- Habilidad gubernamental para implementar políticas y regulaciones que promuevan el desarrollo de la competencia y el sector privado.
Estado de Derecho	- Confianza de los agentes sobre la existencia del Estado de Derecho, particularmente en el cumplimiento de contratos, la policía y las cortes.
Control de la Corrupción	- Captura estatal por intereses privados o empresariales. - Mide la magnitud y percepción de la gran corrupción, así como de aquella de ventanilla.

Fuente: Kaufmann, et al, 2007a.

Con base en las anteriores categorías, el Banco Mundial ha recuperado una gran cantidad de indicadores para un periodo de poco más de una década (1996-2007) para 212 países por medio de los cuales se pueden establecer trayectorias de desempeño de los países y hacer comparaciones entre ellos.<sup>1</sup> Si bien algunos autores han criticado la validez de estos datos, así como su posibilidad de comparación intertemporal y entre países debido a la variación en las fuentes de información (Arndt and Oman, 2006; Knack, 2006; Kurtz and Shrank, 2006 y Thomas, 2006), lo cual es reconocido incluso por los diseñadores de la metodología, se considera que los resultados son de gran utilidad para la toma de decisiones y para la formulación de reformas institucionales (Kaufmann, et al, 2007b). A continuación se ponen, en forma de ejemplo, la comparación longitudinal de México, Chile y Argentina en los seis rubros

---

<sup>1</sup> Como ya se indicó anteriormente, el Banco Mundial no elabora directamente los indicadores de calidad gubernamental con fuentes propias sino que recurre a una gran cantidad de fuentes internacionales de las cuales obtiene la información necesaria para construir los estadísticos. Así, por ejemplo, para la construcción de indicadores de 2003 se utilizaron fuentes tan diversas como Afrobarómetro, *Freedom House*, El Foro Económico Mundial, entre otros. En total se contabilizan veinticinco fuentes de información.

de evaluación. La escala de medición de los indicadores va de 0 (nivel más bajo) a 100 (máximo puntaje posible)

Tabla 2. Trayectorias de *gobernanza* de México, Chile y Argentina de acuerdo al Banco Mundial

Indicador de Gobernanza	Año	México	Chile	Argentina
Voz y rendición de cuentas	2006	52.4	87.5	56.7
	2003	54.8	84.6	57.7
	2002	55.3	82.7	52.4
	2000	54.8	72.1	58.2
	1998	49	63	55.3
	1996	42.1	63.2	59.8
Estabilidad Política	2006	32.7	77.4	44.7
	2003	41.8	76.4	36.5
	2002	46.2	79.3	17.3
	2000	42.3	65.9	47.1
	1998	26.4	50.5	51
	1996	20.2	56.7	46.6
Efectividad del Gobierno	2006	60.7	87.7	49.3
	2003	62.6	88.6	43.1
	2002	65.9	87.2	36
	2000	64.9	87.7	59.7
	1998	64.9	87.7	62.1
	1996	59.2	81	69.2
Calidad Regulatoria	2006	63.4	91.7	22.9
	2003	65.9	91.7	24.9
	2002	65.9	92.7	16.1
	2000	63.9	90.7	63.4
	1998	71.2	92.7	70.7
	1996	72.7	95.1	79.5
Estado de Derecho	2006	40.5	87.6	35.7
	2003	43.8	84.3	30.5
	2002	42.9	84.8	21
	2000	40.5	85.2	53.3
	1998	35.7	83.8	56.2
	1996	36.2	87.1	57.6
Control de la Corrupción	2006	46.6	89.8	40.8
	2003	53.4	85.9	42.7
	2002	47.1	91.3	26.7
	2000	40.8	87.4	42.7
	1998	36.9	87.4	54.4

	1996	37.4	86.4	51
--	------	------	------	----

Fuente: Banco Mundial, 2007.

Si bien los indicadores elaborados permiten hacer comparaciones entre países - principalmente a nivel regional debido a que comparte fuentes de información muy parecidas- el enfoque propuesto por el Banco Mundial adolece de todos los problemas reconocidos al inicio de esta sección. En primer lugar, al partir de definiciones tan amplias de *gobernanza* y de *buena gobernanza* da la impresión de que se podría incluir cualquier elemento institucional o de gestión como parte del concepto ya que éstos definirían las tradiciones e instituciones por medio de las cuales se ejerce el poder en cada país. Esta misma amplitud provoca que, en segundo lugar, no se haga una diferenciación precisa entre los mecanismos de *acceso* y *ejercicio* de la autoridad por lo que resulta difícil identificar la composición precisa del concepto, así como las relaciones que se construyen entre las instituciones de gobierno y las prácticas de gestión. Por último, en la argumentación que subyace a la propuesta del Banco Mundial se reconoce el problema de *causalidad revertida* ya que se podría entender que las instituciones de *gobernanza* favorecen el crecimiento económico y la disminución de la pobreza, pero al mismo tiempo se podría intuir que sólo los países con mayor crecimiento económico y con bajos niveles de desigualdad son capaces de construir instituciones de calidad.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Como ya se indicó, si bien este último tema es central en el debate contemporáneo, en este ensayo solamente nos limitaremos a mencionarlo y no se propone alguna verificación *empírica* sobre este asunto, ya que el foco de la investigación se centrará en la construcción conceptual de la noción de calidad gubernamental.

*b. Sobre los factores causales de la calidad gubernamental: Rafael La Porta.*

Desde otra postura analítica y metodológica, Rafael La Porta, et al (1998) construyen un modelo a partir del cual intentan explicar los determinantes de la calidad gubernamental, entendida ésta como los factores favorables para el “buen desarrollo capitalista” (La Porta, et al, 1998: 3). A diferencia de los trabajos realizados por el Banco Mundial, estos autores de inicio no establecen la relación automática entre calidad gubernamental y *buena gobernanza*, aunque si introducen un factor normativo y, hasta cierto punto, prescriptivo en el cual se reconoce la importancia de la existencia de ciertas instituciones de calidad (o buenas) como factores decisivos para el desarrollo. Como los mismos autores señalan al inicio de su documento: “(e)n años recientes, los economistas han enfatizado la idea de que *buenas* instituciones económicas, particularmente aquéllas centradas en el sector público, son instrumentales para el desarrollo económico” (La Porta, et al, 1998: 3).

Si bien la discusión propuesta por La Porta (1998) en relación a los determinantes de la calidad es de suyo interesante, en este apartado solamente centraremos la atención a la forma en la que define la calidad de gobierno y las implicaciones de dicha conceptualización. En términos muy simples, estos autores entienden la calidad gubernamental como la existencia de mecanismos institucionales que aseguren la eficiencia en el trabajo de gobierno y que permitan la entrega efectiva de bienes y servicios públicos a la ciudadanía. Ambos elementos (eficiencia y entrega de bienes públicos valiosos) tienen como fin el aseguramiento del crecimiento

económico de los países. Las definiciones concretas que los autores utilizan para definir estas dos categorías son las siguientes:

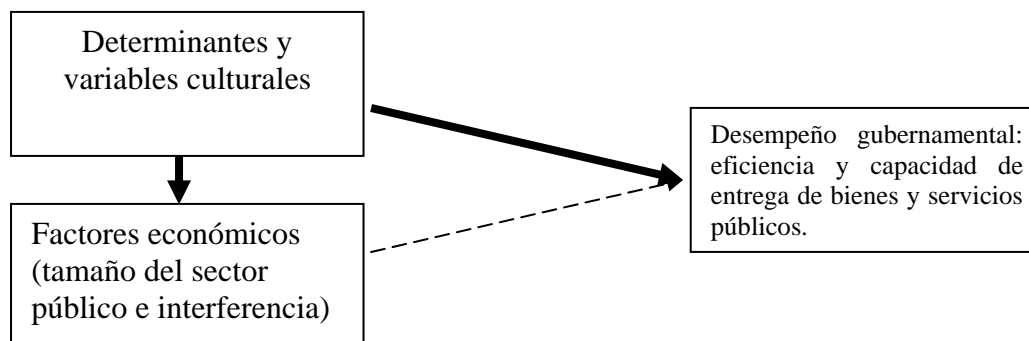
**Tabla 3. Categorías fundamentales del concepto de calidad gubernamental de La Porta**

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

Fuente: Elaboración propia con base en La Porta *et al.* (1998).

A partir de esta noción básica, los autores realizan un breve recorrido de la literatura relacionada con el propósito de definir los *determinantes* (o variables independientes) que nos permitan explicar la calidad del gobierno en los países. En este sentido, La Porta (1998) propone una serie de variables económicas (nivel de interferencia e intervención gubernamental y capacidad de aseguramiento de los derechos de propiedad), políticas (democracia y libertad política) y culturales (divisiones etnolingüísticas, religión y tradición legal) como aquéllas que permiten explicar la capacidad de los gobiernos para entregar bienes públicos a la ciudadanía y para asegurar un cierto nivel de eficiencia gubernamental y, en última instancia, el crecimiento económico de los países. El planteamiento causal que proponen estos autores podrían resumirse en el siguiente diagrama.

Diagrama 1. Determinantes causales de la calidad gubernamental de acuerdo a La Porta, et al.



La propuesta presentada de La Porta *et al.* (1998) centra su atención en la posible relación que guardan las variables institucionales macro (principalmente culturales y religiosas) y algunos factores económicos como el tamaño del sector público y el PIB per cápita con la producción de ciertos resultados deseables de política pública (bienes y servicios) y el desempeño agregado del gobierno. Este modelo se ubica en una posición inversa a la propuesta del Banco Mundial ya que la intencionalidad última de este estudio es analizar aquellos factores mucho más amplios (con raíces históricas y culturales) que podrían explicar el desempeño actual de los gobiernos. El análisis de La Porta (1998) concluye con la realización de un estudio econométrico en el cual se trata de sostener la hipótesis planteada.

Más allá de su planteamiento sobre los determinantes de la calidad y centrándonos exclusivamente en la definición de calidad de gobierno que los autores proponen, una primera crítica a este estudio es que, al igual que los estudios del Banco Mundial, no hay una diferenciación entre los elementos de *acceso* y *ejercicio* de la autoridad. Es más, en la investigación realizada por La Porta (1998) se observa

cómo incluso algunos elementos institucionales se incluyen como determinantes *per se* y no como elementos de la calidad misma. Un segundo tema a mencionar -aunque sea sólo tangencialmente - es, una vez más, el asunto de la posible *causalidad revertida* que para este caso se debe a la argumentación automática que los autores proponen entre calidad gubernamental y desarrollo económico; el problema de circularidad se presenta de la misma forma que en el caso del trabajo del Banco Mundial.

En tercer lugar, una definición de calidad gubernamental basada en ciertos efectos esperados (en este caso la entrega de bienes y servicios públicos) impide distinguir la relación causa-efecto entre calidad del gobierno y los productos del desempeño de las autoridades públicas. Esta limitación provoca que se torne casi imposible establecer generalizaciones en el ámbito conceptual sobre la calidad gubernamental y sobre sus efectos debido a que, como señalan Rothstein y Teorell (2006) "(e)I tipo de arreglos institucionales que causan el crecimiento [o en este caso la entrega de bienes y servicios públicos] en un país pueden ser muy diferentes a la situación de otros países" (p. 6).

Por último, si bien el estudio de La Porta (1998) arroja alguna luz sobre los *determinantes* históricos de la calidad gubernamental, la incapacidad de establecer una definición precisa y acotada de calidad gubernamental provoca que la argumentación pierda fuerza, ya que no hay una separación entre los *atributos* institucionales del gobierno y los *productos* que dicho entramado institucional genera. Otro problema que tiene este enfoque, al igual que el del Banco Mundial, es que no es

capaz de diferenciar entre los mecanismos de *acceso* al poder (esto es, la forma en la que se estructuran los instrumentos de selección de los gobernantes) de aquéllos de *ejercicio* del poder (los que se desarrollan durante la gestión del gobierno).

*c. La calidad del gobierno como imparcialidad: Rothstein y Teorell*

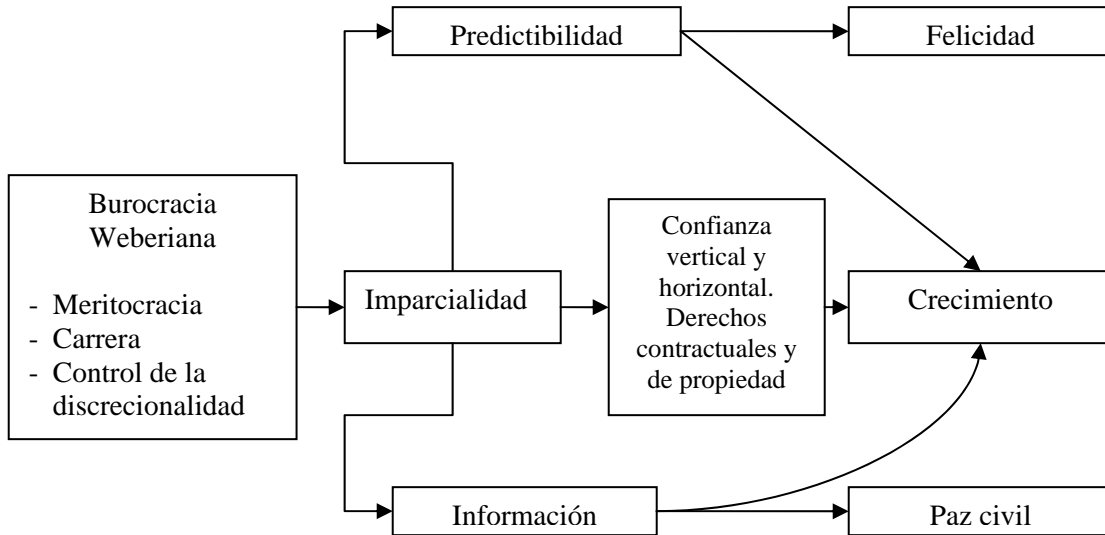
La propuesta conceptual de Bo Rothstein y Jan Teorell (2006) trata de resolver algunos de los problemas metodológicos antes identificados al proponer una definición normativa de calidad gubernamental basada en el principio de imparcialidad. Esta conceptualización parte de la idea de que en un primer de análisis no es tan importante estudiar a la calidad gubernamental en términos de los efectos esperados (como en el caso de los estudios de Kaufmann et al [2003] y de La Porta et al [1998]) que se puedan producir, sino en términos de su impacto en el trato que da el gobierno a los ciudadanos al momento que se *ejerce* la autoridad. Estos autores parten de la noción de *igualdad política* propuesta por Robert Dahl (1982) y del trabajo filosófico de Brian Barry (1995) para explicar cómo el principio de imparcialidad establece una serie de restricciones (legales, políticas y éticas) de comportamiento y de actuación en aquellos individuos elegidos y contratados para ejercer el poder gubernamental.

En síntesis, Rothstein y Teorell (2006) proponen un enfoque basado en una serie de estándares institucionales y morales básicos que minimicen el abuso del poder y construyan un escenario de predictibilidad de la acción gubernamental. Para ellos, el problema no se centra necesariamente en identificar los mecanismos de acceso al poder (esto es, calificar la naturaleza democrática o autoritaria de los gobiernos) sino,

simplemente, estudiar dichos estándares al momento en el que se hace un ejercicio efectivo de la autoridad. En consecuencia, estos autores conciben la calidad gubernamental como un procedimiento y no como un contenido, esto es, la discusión no se centra sobre los instrumentos específicos de política pública que son implementados (cierto tipo de política fiscal conduce a una mayor eficiencia y crecimiento económico, por citar un ejemplo burdo) como se podría intuir de los estudios de Kaufmann (2003) y La Porta (1998) sino sobre el grado de discrecionalidad utilizados por las autoridades al momento de implementar cualquier política pública (en qué medida es necesario incurrir en un acto de corrupción para obtener un apoyo de la política social, por ejemplo).

En este sentido, esta perspectiva da la vuelta a la literatura de carácter normativo-prescriptivo que centra su atención en ciertos contenidos e instrumentos específicos de política pública (y en los efectos que podían producir) y propone una visión normativa en la que se resalta la posibilidad de anticipar los comportamientos gubernamentales sin la necesidad de incurrir en costos de transacción o información adicionales (corrupción, nepotismo, tráfico de influencias, etcétera). Con base en esta argumentación inicial, Rothstein y Teorell (2006) proponen el siguiente diagrama causal:

Diagrama 2. Esquema de causalidad propuesto por Rothstein y Teorell (2006)



Fuente: Rothstein y Teorell, 2006, p. 30

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

la que es posible anticipar claramente el comportamiento futuro de los servidores públicos.

Una vez situados en este nivel de argumentación, los autores consideran que sí es posible comenzar a construir un análisis centrado en ciertos resultados objetivos y subjetivos. La dirección de la causalidad que ellos proponen es la siguiente: la existencia de mecanismos de calidad gubernamental que aseguren *la imparcialidad en el ejercicio del poder* además de garantizar la predictibilidad de los servidores públicos y de dotar información sobre su desempeño, fortalece los instrumentos de confianza vertical (esto es, de la relación entre ciudadanos y gobernantes) y horizontal (confianza inter-pares), los cuales pueden tener un efecto central en el apoyo de los ciudadanos hacia las instituciones y el sistema político en su conjunto, promovería la seguridad de los derechos contractuales y de propiedad y tendría un relación ulterior con el desarrollo y el crecimiento económico, la paz civil y, en un nivel muy abstracto, en la felicidad de los individuos.

A pesar de que la propuesta de Rothstein y Toeller (2006) pareciera resolver el problema conceptual acerca de la calidad gubernamental por medio del principio normativo de la imparcialidad, los autores no terminan por resolver un asunto central: qué tipo de estándares mínimos se tendrían que reconocer como necesarios para garantizar la imparcialidad en el ejercicio del poder. Si bien estos autores resaltan los resultados del estudio realizado por Rauch y Evans (2000) donde se reconoce la importancia de la existencia de servicios civiles de carrera, no se establece una clara

delimitación de los factores institucionales que se puedan utilizar para medir la calidad gubernamental. Por otra parte, una definición normativa, como la propuesta de Rothstein y Toeller (2006): “puede ser útil al momento de realizar un análisis de cómo los gobiernos se desempeñan de acuerdo a una serie de criterios deseables [*como la imparcialidad*], sin embargo, es muy probable que dichos estándares sean más una *consecuencia* de las acciones de un buen gobierno que una característica constitutiva del mismo” (Cejudo 2007).

Esto último nos podría conducir nuevamente al problema de la causalidad revertida, ya que el crecimiento económico podría no sólo ser una consecuencia de la existencia de ciertos estándares institucionales mínimos, sino que podría ser la causa por la que se construyen ciertos instrumentos de causalidad. Si bien este problema tautológico no es del todo directo como en el caso de los estudios de Kaufmann (2003) y La Porta (1998), la no definición de los estándares mínimos de imparcialidad nos podría llevar a este camino argumentativo. Otra deficiencia importante es que, si bien Rothstein y Teorell (2006) apoyan una postura de la calidad gubernamental centrada en el *ejercicio* de la autoridad y los *procesos* que se desarrollan dentro del gobierno, no se especifica la forma en la que se pueden estudiar dichos procesos y parecería, más bien, que los autores se centran solamente en el principio de imparcialidad y no en los mecanismos mediante los cuales este principio se plasma en atributos concretos. Así, los autores no consideran cómo las instituciones son generadoras de

procesos burocráticos que trascienden la simple existencia de instituciones y atributos genéricos.

Estas tres aproximaciones conceptuales muestran cómo dentro del debate teórico sigue habiendo problemas para poder encuadrar una definición válida y precisa de calidad gubernamental que se pueda diferenciar de nociones muy amplias y ambiguas como la *buena gobernanza*, que distingan el *acceso* y el *ejercicio* de la autoridad y que, finalmente nos permitan ubicar cómo se interrelacionan los elementos institucionales y las prácticas de gestión que realiza cualquier gobierno. Desde un primer mirador normativo-prescriptivo, la propuesta del Banco Mundial es una propuesta que nos permite observar - debido a la riqueza de sus datos - las trayectorias de evolución de los países en distintos rubros, aunque éstos no estén del todo relacionados o que (en su conjunto) nos puedan brindar una definición sólida de calidad gubernamental. Por su parte, la investigación de La Porta *et al.* (1998) es útil ya que reconoce la necesaria vinculación del concepto de calidad gubernamental con ciertos resultados o productos de política pública; sin embargo, la inclusión de dichos efectos en la definición misma del objeto que trata de estudiarse provoca que su propuesta termine por ser hasta cierto punto tautológica. Finalmente, la propuesta de Rothstein y Teorell (2006) parte desde nociones filosóficas mucho más acabadas y es muy útil ya que nos permite deshacernos de algunos de los problemas más frecuentes de la literatura (sobre todo aquellos de la circularidad argumentativa y de la amplitud de la definición), pero su propuesta, al mantenerse en la discusión sobre estándares

normativos, no resuelve la pregunta sobre cómo identificar y construir los atributos mínimos que componen la calidad gubernamental.

Ante estos problemas, en el siguiente apartado se propone una conceptualización de la calidad del gobierno que rescata los elementos más valiosos de cada una de las propuestas aquí estudiadas y trata de salvar los problemas metodológicos al centrarse en una definición positiva que permita analizar distintas configuraciones de calidad del gobierno y que permita diferenciar entre los factores institucionales relevantes y las prácticas administrativas que se desarrollan día a día.

#### **4. La calidad gubernamental como arquitectura institucional y prácticas de gestión: hacia una propuesta de definición dual**

Ante las limitaciones conceptuales y metodológicas identificadas en los distintos acercamientos a la calidad gubernamental que previamente se analizaron, este documento propone construir una postura diferente y elabora un marco analítico que se ubica en una posición intermedia entre las perspectivas normativas centradas en los efectos y los resultados gubernamentales (como es el caso de los estudios de Kaufmann [2003 y 2007] y de La Porta [1998]) y de las posturas orientadas a estándares de ejercicio de la autoridad pública (Rothstein y Toeller, 2006).

Nuestra propuesta se basa en entender la calidad gubernamental a partir de dos elementos fundamentales: *en primer lugar, una serie de atributos gubernamentales sobre el ejercicio del poder -llámese la arquitectura institucional-, que se centran en el control de la discrecionalidad gubernamental (la existencia de reglas claras para el*

*acceso al servicio público y de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia); y, en segundo lugar, un conjunto de procesos y prácticas de gestión y de políticas que dichos atributos facilitan y potencian al interior del gobierno (gestión financiera y de capital, de recursos humanos, de recursos informáticos y la orientación estratégica del sector público).*

Así pues, esta postura no supone que la existencia *per se* de ciertos atributos o estándares institucionales son los que definen la calidad gubernamental, sino que es la interacción entre éstos y los procesos organizacionales que se desarrollan al interior del gobierno los cuales definen distintas configuraciones de ejercicio del gobierno que por naturaleza identifican distintos arreglos de calidad gubernamental. Baste un ejemplo para aclarar este punto: de acuerdo a ciertas posiciones teóricas la existencia de programas de lucha contra la corrupción incrementaría la calidad del gobierno, ya que se establece un marco legal por medio del cual se trata de controlar la apropiación del espacio público por parte de los funcionarios, sin embargo resulta central analizar también los *procesos* internos que se desarrollan para garantizar el cumplimiento de dichos estándares institucionales. Esta posición reconoce automáticamente la visión de calidad del gobierno como *ejercicio* del poder y desecha del debate cualquier implicación relacionada con el *acceso* al poder y se concentra en la interacción entre reglas formales - particularmente aquéllas de control de la discrecionalidad - y la operación diaria de la administración pública.

Esta postura mucho más acotada tiene dos ventajas importantes: por un lado, permite relacionar dichos atributos y procesos institucionales con resultados *objetivos* de política pública (desarrollo económico y disminución de la pobreza - en un nivel macro - o entrega de bienes y servicios en el ámbito de la gestión, por citar algunos ejemplos), además de que no limita la posibilidad de observar y evaluar cómo se construyen y modifican las expresiones *subjetivas* de apoyo y confianza en las instituciones y procesos gubernamentales por parte de los ciudadanos. En el ámbito de este trabajo, la relación precisa con los resultados *objetivos* y *subjetivos* de política pública sigue siendo un asunto pendiente que requerirá de una verificación empírica posterior.

Sin embargo, hasta este punto no se ha discutido un par de preguntas que de suyo resultan fundamentales para sostener la capacidad explicativa de la definición de calidad aquí propuesta. Una primer conjunto de preguntas serían ¿por qué los mecanismos de control de la discrecionalidad del ejercicio del poder deben ubicarse en el centro del debate acerca de la calidad del gobierno? y ¿por qué dichos instrumentos aseguran cierta arquitectura institucional sobre la cual se cimenta el gobierno? Desde una posición crítica estos elementos podrían ser desdeñados y se privilegiarían otro conjunto de reglas - por ejemplo, aquéllas relacionadas con el acceso al poder - por encima de las aquí propuestas.

Las dos respuestas que enfatizamos para responder los anteriores cuestionamientos son las siguientes. En primer lugar, como mencionan Rothstein y

Teorell (2006) el comportamiento errático por parte de los gobernantes electos y de los funcionarios nombrados incrementan los costos de transacción que los individuos tienen que pagar para asegurar cierta certidumbre sobre sus planes y acciones de vida futuros, así como sobre los activos (derechos de propiedad) con los que actualmente cuentan. Se trata entonces de un escenario de control en el que es posible saber qué esperar del gobierno estabilizan las expectativas ciudadanas y favorece escenarios de estabilidad, apreciados por los agentes económicos. Esto puede entenderse también en sentido opuesto: todo lo que se relaciona con el “mal gobierno” es, en última instancia, una forma de discrecionalidad (corrupción, clientelismo, nepotismo, favoritismo, negligencia, etc.).

Una última explicación plausible - proveniente del idealismo legal - enfatiza que la continua expansión de la autoridad política y administrativa ha venido acompañada por la implantación de medidas que garanticen la protección efectiva de los derechos ciudadanos en contra de la discrecionalidad gubernamental. En este sentido, la tensión desde este mirador se da entre el grado de libertad que se otorga a los políticos y a los burócratas en el ejercicio del poder y el control a favor de la protección ciudadana (Lynn Ingraham; 2004).

Sin embargo, la existencia de un cierto entramado institucional encargado de controlar la discrecionalidad *per se* no garantiza un gobierno de calidad, ni mucho menos asegura cierto tipo de resultados deseables. La arquitectura institucional no basta, por sí misma, para asegurar en automático un cierto comportamiento

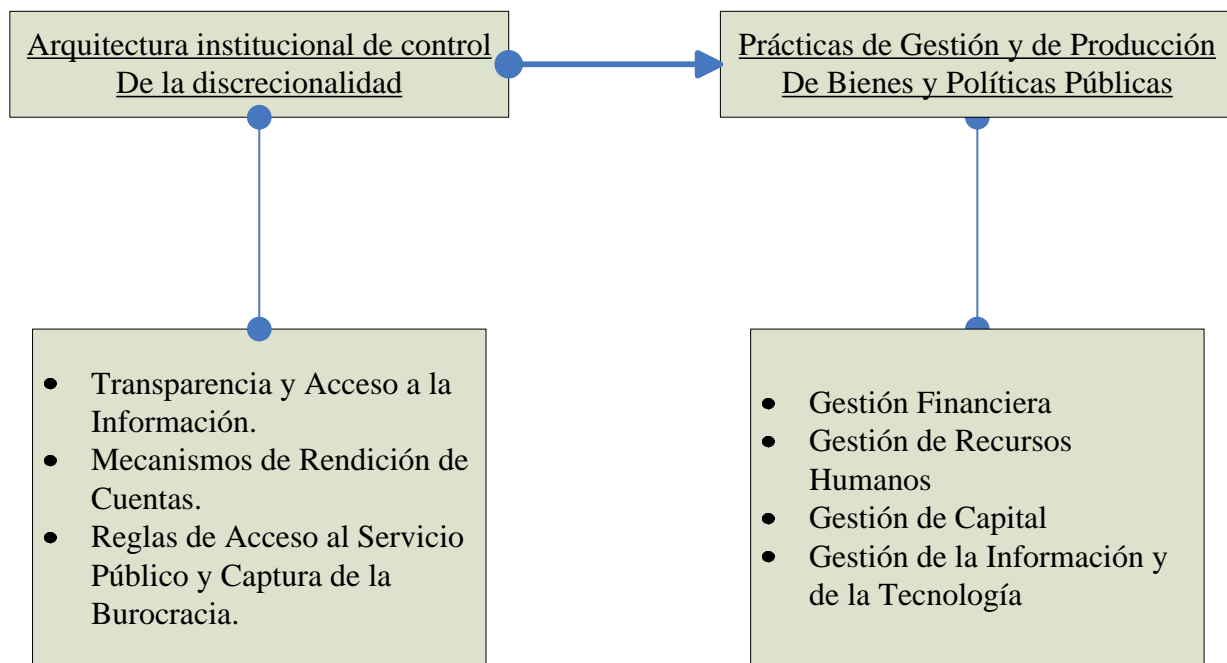
gubernamental. En contracorriente, en este documento se sostiene que la arquitectura institucional viene acompañada de un conjunto de *prácticas de gestión* que son creadas a partir de las restricciones institucionales generadas en el primer nivel -control de la discrecionalidad- así como de las configuraciones organizacionales (formales e informales) que se desarrollan al interior de cualquier gobierno.

Así, arquitectura y prácticas en su conjunto definen una serie de criterios sobre los cuales se puede entender a la calidad gubernamental no como un imperativo normativo (criterios estandarizados para cualquier situación) sino como una serie de configuraciones institucionales y organizacionales diversas que son utilizadas para ejercer la autoridad en un contexto determinado. En este sentido, el tema de la calidad del gobierno ya no solamente se circunscribe a la elaboración simple de indicadores con el fin de hacer propuestas automáticas de reforma (ya sean de corte institucional o de gestión), sino que nos permite identificar la configuración de los distintos regímenes de *gobernanza* -entendida en sentido estricto, como la acción de gobernar--, así como las implicaciones que cada uno de los componentes de la calidad tienen en la provisión de bienes y servicios públicos, así como en la creación de expectativas por parte de los ciudadanos.

En un intento de mostrar de forma más clara la estructura argumentativa, a continuación se presenta un cuadro con sus principales elementos. Dentro del diagrama se hace evidente el doble componente de la relación entre atributos institucionales de imparcialidad (que en este caso se reconocen como la *Arquitectura*

*Institucional de Control de la Discrecionalidad*) y los procesos que se desprenden de dichos estándares (*Prácticas de gestión y de Producción de Bienes y Políticas Públicas*). En este diagrama se observa claramente que en este documento se entiende a la calidad del gobierno solamente desde la ventana del ejercicio del poder, por medio de dos dimensiones esenciales: la arquitectura institucional de control de la discrecionalidad y las prácticas de gestión. Es decir, se omiten los debates acerca del acceso al poder.

**Diagrama 3. La calidad del gobierno como arquitectura institucional y prácticas de gestión**



Fuente: Elaboración Propia

De esta forma, al disociar atributos institucionales y resultados objetivos es posible realizar la evaluación de distintos tipos de resultados gubernamentales con los

estándares de control de la discrecionalidad y observar cómo existen diferencias sustanciales entre distintos arreglos institucionales y los productos entregados por el gobierno. Un corolario de este punto es que, al ya no construir una definición de calidad guiada por los atributos, ya no es necesario hablar de *buena o mala gobernanza* sino de distintos tipos de arreglos institucionales que se ubican en un continuo de diversas *configuraciones* control de la discrecionalidad, así como de prácticas de gestión.

Una vez delimitados estos aspectos mínimos de la definición de calidad de gobierno como arquitectura-prácticas, en los siguientes apartados profundizaremos un poco más sobre los elementos sustantivos de cada dimensión, así como sobre las formas en las que se medirá para analizar las configuraciones gubernamentales de las entidades federativas de México.

## **5. El primer nivel de la calidad del gobierno: Los atributos institucionales de control de la discrecionalidad**

Como ya se indicó en el apartado anterior, la arquitectura institucional –en particular los atributos encargados del control de la discrecionalidad– constituye la primera dimensión de nuestra definición de calidad del gobierno. Como han explicado March y Olsen (1995), las estructuras y las capacidades institucionales, al establecer las alternativas, la forma en que se percibe y construye la realidad en la que se actúa, al afectar el flujo de información y la interpretación de los resultados influyen en el comportamiento de los individuos. Las instituciones (como aquellas que controlan la

discrecionalidad) “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, suponemos entonces que, para incidir en la calidad de los gobiernos, las instituciones y las reglas importan siempre y cuando se traduzcan en prácticas efectivas que orienten en ciertas direcciones el comportamiento de los políticos y los servidores públicos.

Con base en la definición de calidad gubernamental propuesta, en la que se enfatiza el *ejercicio* de la autoridad, a continuación se desarrollan con mayor detalle los *atributos institucionales* de control de la discrecionalidad que delimitan el ámbito la calidad del gobierno. Los mecanismos seleccionados son aquellos que, en términos generales, en el debate se reconocen como los más efectivos para controlar la conducta política y burocrática, a saber: los instrumentos de rendición de cuentas, de transparencia y acceso a la información y, finalmente, las reglas de acceso al servicio público. En los siguientes apartados discutimos cada uno de estos elementos en tres aspectos: primero, en qué consisten dichos arreglos; segundo, por qué son importantes y, finalmente, cómo se traducen en prácticas que ayudan a controlar los abusos de poder. Dentro de la misma discusión se incluirá, en forma de tablas, algunas formas como se han tratado de hacer operativos dichos atributos en otros estudios.

*a. Reglas de acceso al servicio público*

Uno de los instrumentos más eficaces para controlar la discrecionalidad de los gobiernos es la existencia de reglas de acceso al servicio público. Como señala Mauricio Merino "(l)as organizaciones públicas han de cumplir funciones establecidas en un cuerpo normativo estable, que no responden a la lógica del interés político inmediato, ideológico, de partido o de grupo" (2006: 19). La ausencia de reglas que limiten la discrecionalidad en este tema abre las puertas a la discrecionalidad en muchos otros. Por lo anterior, se reconoce la necesidad de la existencia, en un primer nivel genérico, de reglas de acceso al servicio público que garanticen que quienes ocupan un cargo público lo hagan con base en criterios de mérito y no por un interés político inmediato y que no necesariamente responde a los intereses de la ciudadanía.

La existencia de reglas de acceso al servicio público, como una condición necesaria para alcanzar la calidad de la administración pública, tiene sus antecedentes modernos en el tipo ideal de dominación burocrático-racional de Max Weber y en la famosa dicotomía entre política y administración de Woodrow Wilson.<sup>3</sup> Según este último, 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 la política del proceso administrativo y, por lo tanto, establecer la santidad de la oficina pública. Contar con

---

<sup>3</sup> 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 en base al 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.

este cuerpo legal-institucional que permite un acceso técnico al servicio público facilita que el encargado de la administración de las políticas (el burócrata) se vuelva en cierta medida neutral al determinar de manera objetiva y sin presiones políticas (o de grupos económicos dominantes) los criterios para la ejecución de las políticas públicas. Es decir, las reglas de acceso al servicio público constituyen un primer escalón para combatir la discrecionalidad en el gobierno.

En efecto, este primer atributo institucional conecta con nuestra definición de calidad gubernamental porque supone dos formas de control de la discrecionalidad: por un lado, la existencia de reglas de acceso supone, al menos en términos abstractos, que el nombramiento que obtiene el individuo para ocupar el puesto deviene de su capacidad, previamente acreditada, para desempeñarlo y no debido a favores personales; y, por otro lado, porque estos mismos mecanismos reducen la posibilidad de que el funcionario desempeñe sus funciones obedeciendo a lealtades políticas o económicas sino a su capacidad técnica lo que permite dotar de objetividad y así reducir la posibilidad de que sus acciones tomen rumbos contrarios al interés público.

De esta forma, la existencia de reglas de acceso reduce las posibilidades de captura del Estado porque evita que un funcionario en una posición de poder otorgue los puestos vacantes a sus amigos y, además, porque disminuye la probabilidad de que aquel que ejecuta las políticas lo haga a favor de quien que le otorgó el puesto o a ciertos intereses ajenos a los del servicio público. Estas reglas tienen expresión legal

en la normatividad relacionada con el ingreso y permanencia en la función pública, que, además, supone un organismo responsable de su aplicación.

En resumen, la implantación de reglas de acceso al servicio público basadas en el mérito permite establecer un conjunto de reglas institucionales encaminadas a controlar la discrecionalidad. En efecto, de acuerdo con Meier y Hill (2005) la importancia del ideal weberiano radica en que un sistema administrativo basado en las jerarquías facilita la rendición de cuentas, asimismo, al basarse en reglas que regulan los procesos y procedimientos hace más predecible el comportamiento de los servidores públicos; estas reglas dan certidumbre a los administradores al establecerles sus funciones, los problemas a enfrentar y los recursos disponibles para ello; este sistema, al basarse en el conocimiento y la especialización, dota a la política pública de conocimiento y facilita la realización de tareas complejas, asimismo proporciona equidad e imparcialidad a los procesos burocráticos.

Así, el argumento sobre el significado de este tipo de reglas es simple. En contraste, su identificación y medición no es tan sencilla. En la discusión académica, en años recientes el debate sobre cómo conceptualizar y medir la existencia de reglas basadas en el mérito para el acceso a las burocracias públicas ha estado influido por el artículo de Rauch y Evans (2000), quienes proponen algunos indicadores que den cuenta del grado en el que el mérito es el principal factor en la toma de decisiones sobre el personal público. En la siguiente tabla se resumen los instrumentos de medición que utilizana:

Tabla 4. Indicadores de mérito en la burocracia  
Rauch y Evans (2000)

- Proporción de los oficiales de alto rango que obtuvieron el puesto por medio de un sistema de reclutamiento basado en las capacidades.
- De los funcionarios que no realizan examen, ¿cuáles son sus grados universitarios?
- ¿Cuántos de los puestos más altos de las dependencias son puestos de confianza?
- Proporción de los puestos designados políticamente que están ocupados por miembros del servicio civil.
- De aquellos funcionarios que han sido promovidos dos o tres niveles en estas agencias, ¿qué proporción viene de la misma agencia?
- Expectativas de promoción que tiene alguien que entra al servicio mediante una evaluación.

El problema, desde luego, es la falta de información confiable sobre estos indicadores. Rauch y Evans resuelven el problema al basarse en encuestas a expertos en 35 países subdesarrollados. El problema, desde luego, tiene que ver con la confiabilidad y comparabilidad de sus respuestas. Aun así, Court (2006) encabeza un esfuerzo por ampliar esta base de datos con información sobre otro número importante de países. Nosotros utilizaremos indicadores menos precisos, pero más objetivos.

*b. Rendición de cuentas*

La rendición de cuentas es el segundo de los mecanismos que permiten vigilar y controlar a las autoridades gubernamentales. "A rinde cuentas a B cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones, a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta" (Schedler, 2004:20). La rendición de cuentas es pues un proceso en el que el servidor público está obligado a presentar

evidencia sobre sus procedimientos, tareas y resultados. En caso de que se encuentren irregularidades, el funcionario tiene que presentar justificaciones, y en ocasiones debatir la confiabilidad de la información presentada. Posteriormente, quien recibe cuentas, ya sea un organismo de fiscalización, una comisión de derechos humanos, el Poder Legislativo, o el Poder Judicial etc., resuelve si sanciona o no.

La rendición de cuentas es un ciclo de información y justificación de las acciones realizadas, y si es necesario, también de sanciones apoyadas en criterios jurídicos o reglamentarios previamente establecidos (Bovens, 2005). Así, la rendición de cuentas es un concepto multinivel porque “implica tres significados de control del poder, diferentes pero interrelacionados: la obligación de ejercerlo de manera transparente; la de la justificación de los actos derivados de su ejercicio; y el ejercicio de sanciones” (López-Ayllón, 2006:5).

Aunque existen diferentes formas de analizar los niveles de la rendición de cuentas, O´Donnell (1999) las clasifica en dos dimensiones básicas: una es la rendición de cuentas vertical que se refiere a la existencia de elecciones libres y competencia electoral que funcionan como mecanismos de castigo para las acciones de los políticos que se alejan del interés público; y en segundo lugar, la rendición de cuentas horizontal entendida como “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” (O´Donnell, 1999:38).

Esta clasificación que hace O'Donnell (1999) de la rendición de cuentas nos permite diferenciar entre la rendición de cuentas que se da por medio de mecanismos de acceso al poder de los que se dan durante el ejercicio del mismo. Es decir, la rendición de cuentas vertical, que se da por medio de las elecciones, cae en el terreno natural del acceso al poder; mientras que los mecanismos de rendición de cuentas horizontal, como la presentación del informe o la cuenta pública, caen en la esfera del ejercicio del poder.

Sin embargo, como señalan Manin, Przeworski y Stokes (1999), si bien las elecciones permiten castigar o premiar a los gobernantes por los resultados negativos de sus acciones, y con ello incentivar comportamientos "representativos"; éste es un mecanismo de control *ex post*, que para ser más efectivo necesita que los electores cuenten con suficiente información sobre las acciones de los políticos y existan mecanismos de sanción como la reelección. En este sentido, como la rendición de cuentas vertical presupone la existencia de ciudadanos informados y de mecanismos de reelección, y 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.

Cuando hablamos de mecanismos de rendición de cuentas horizontal nos referimos a acciones como: la presentación del informe que realiza el Poder Ejecutivo ante el Poder Legislativo, la presentación de la ley anual de ingresos y egresos, la

revisión de la cuenta pública, la deuda y las finanzas públicas, el juicio político, el control de la constitucionalidad, la comparecencia ante las comisiones del Congreso, las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos, etc. Dichas prácticas de rendición de cuentas horizontal permiten conocer si los objetivos que se plantearon en un programa o política se han conseguido, si los recursos se han gastado o movilizad o de la manera establecida, si los resultados o impactos se han distribuido de manera equitativa; en resumen, permite a los principales conocer el comportamiento de sus subordinados, pedirles justificaciones y castigarlos (Posner, 2002).<sup>4</sup>

Sin embargo, las instituciones facultadas para exigir que se le rindan cuentas no siempre funcionan de manera efectiva como mecanismos de control. 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 (Cejudo, 2005). Por ejemplo, el control del legislativo sobre el poder ejecutivo no depende de la existencia legal de dos poderes separados, sino en que en el legislativo haya representantes interesados en ejercer la facultad de vigilancia, lo cual suele ocurrir en gobiernos divididos. Pero, además, se requiere -como ha demostrado Beer, 2003, que haya la capacidad financiera, de recursos humanos y administrativa para ejercer dicha facultad. Y lo mismo ocurre con todas las instituciones de rendición de cuentas: el contrapeso que, legalmente, deben

---

<sup>4</sup> Si bien el principal castigo, que funciona como incentivo selectivo negativo, del que dispone el principal es el despido también existen mecanismos como declarar la responsabilidad en público que son eficaces para controlar a los agentes (Schedler, 2004).

ejercer tiene sentido únicamente en la presencia de incentivos a activar los mecanismos de rendición de cuentas disponibles y de capacidad para ponerlos a operar efectivamente.

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, Kaufman, 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 gobierno.<sup>5</sup> El análisis de la rendición de cuentas horizontal ha seguido las líneas de los textos clásicos de Perssons y Tabellini (2003) en torno a los efectos -positivos- de la división de poderes y la existencia de pesos y contrapesos. Pero de nuevo, lo importante no es la existencia formal de instituciones, sino en la activación de las mismas, por medio de la llegada de políticos de oposición y/o la generación de rutinas de supervisión sobre el trabajo de la administración pública.

---

<sup>5</sup> 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 Liderman *et al.* (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.

### *Transparencia*

La transparencia, entendida como “el acceso ciudadano, oportuno, suficiente, y garantizado a información relativa al desempeño de las funciones públicas” (Aguilar, 2006:11), es el tercer mecanismo que proponemos como atributo institucional para controlar la discrecionalidad del ejercicio gubernamental y, por tanto, el tercer componente de la arquitectura de la calidad del gobierno. La transparencia dota a los ciudadanos de la capacidad de vigilar si los servidores se han desempeñado de acuerdo a sus obligaciones; asimismo, otorga legitimidad y ayuda a reducir la desconfianza en el gobierno; y permite que durante las elecciones los ciudadanos elijan de manera informada.

La transparencia efectiva supone el establecimiento, en un primer nivel, de un conjunto de entramados institucionales que influyen en el ejercicio del poder por medio de la eliminación de las asimetrías de información entre los miembros de la organización mediante la incorporación de la mayoría de los actores al proceso de toma de decisiones y, en segundo lugar, por medio de la instauración de mecanismos que permitan al público constatar si las acciones se realizaron de acuerdo a lo previamente decidido y/o establecido (Arellano, 2007). La transparencia, por ejemplo, al traducirse en la divulgación de la remuneración que reciben los servidores públicos por sus servicios, del directorio de los servidores que laboran en las organizaciones públicas, el presupuesto asignado y ejecutado en éstas, los contratos celebrados y otras funciones gubernamentales, incentiva a los servidores públicos para

que no se asignen sueldos excesivos, no se caiga en prácticas de nepotismo al momento de asignar los puestos, o para que no celebren contratos con empresas con las que se tiene algún tipo de relación que ponga en duda la objetividad en el manejo de los recursos. Así, la transparencia “puede convertirse en una forma privilegiada para forzar que las agencias públicas entren en contacto con la sociedad, al menos en los ámbitos específicos de las políticas que los funcionarios tienen bajo su responsabilidad” (Merino, 2005:7).

Asimismo, la transparencia favorece el control de los servidores porque permite conocer: el origen de los recursos públicos, si se utilizan conforme a la ley, los favorecidos o perjudicados por las acciones realizadas con el uso y destino de éstos, los objetivos que se persiguen y si las acciones emprendidas por los servidores se apegan a ellos, etc. (Hofbauer y Cepeda, 2005). En este sentido, la transparencia ayuda a mejorar el proceso de toma de decisiones y la implementación de las políticas al incentivar a los actores públicos involucrados a comportarse de una manera más responsable. Este mecanismo también es un elemento central para la existencia de una rendición de cuentas horizontal efectiva porque permite probar si el que rinde cuentas dice la verdad, además de que proporciona los elementos para que cualquier persona interesada alcance el status de principal al que se le rinden cuentas (Guerrero, 2005). Es decir, como la rendición de cuentas implica proporcionar información solamente a ciertos principales, la transparencia ayuda a cerrar el círculo para una rendición de cuentas efectiva al convertir en principal al ciudadano. En

resumen, la transparencia sirve como mecanismo de control de las acciones gubernamentales al generar incentivos para que se actúe con apego a la ley y cuidando el uso de los recursos porque “la actuación de quien se sabe observado o que tiene la conciencia de que todas sus acciones podrán ser puestas a escrutinio es distinta de la de aquél que se sabe actuando en secrecía” (Guerrero, 2005: 49).

En el ámbito internacional nos podemos referir a la propuesta realizada por Ackerman y Sandoval (2005) para medir transparencia. Estos autores, basados en la propuesta de la organización no gubernamental Act 19, analizan las leyes de acceso a la información de algunos países. De acuerdo con estos autores, las leyes más efectivas son: 1) las que establecen un alto nivel de apertura de la información, es decir, obligan a informar al mayor número de dependencias; 2) consideran poca información como confidencial y reservada; 3) las que estipulan que se dé una transparencia proactiva, es decir, que obligan a publicar la información de manera periódica; 4) estipulan una cantidad mínima de excepciones para el acceso; 5) establecen el menor número de trámites, requisitos y tiempo para la entrega de la información; 6) aquellas que regulan que la información se presente de manera comprensiva y rápida; 7) y que se vale de organismos autónomos para la revisión de las respuestas negativas a las solicitudes de información, para el procesamiento de las apelaciones, el establecimiento y la justificación de las excepciones, en resumen, para supervisar su cumplimiento.

.....

## 6. El segundo nivel de la calidad gubernamental: Las prácticas de gestión y producción de bienes y políticas públicas

Si bien la arquitectura institucional orientada al control de la discrecionalidad juega un papel central al limitar el margen de actuación de los gobernantes y los burócratas, y asegura un nivel mínimo de predictibilidad ante la ciudadanía, no aseguran *per se* una producción efectiva de bienes y servicios públicos, sino que forzosamente debe atravesar por el proceso burocrático y de gestión en el que los objetivos de gobierno son traducidos en acciones concretas de producción de resultados. En este sentido, consideramos indispensable incluir la capacidad de gestión como una segunda dimensión del concepto de calidad de gobierno de tal forma que nos permita articular los procesos mediante los cuales los insumos, los objetivos y los marcos institucionales dados son transformados en productos de gobierno.

En términos muy generales, aquí se entiende por prácticas de gestión 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” (Ingraham, et al, 2000: 294). En otras palabras lo que se trata de estudiar en esta vertiente es si los recursos administrativos del gobierno se encuentran en el lugar apropiado en el momento apropiado para alcanzar sus objetivos (Ingraham, et al, 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 lo relacionamos a la arquitectura de control de la discrecionalidad) y a las dinámicas burocráticas propias de cada contexto. En efecto,

se pueden desarrollar configuraciones diferenciadas en las que el desarrollo en ciertos temas de la arquitectura institucional favorezca el desarrollo de alguno de los apartados de la capacidad de gestión.

En el desarrollo de estas articulaciones entre arquitectura y prácticas no resulta favorable hacer un análisis de las prácticas de gestión desde ámbitos sectoriales de política pública (economía, desarrollo urbano, medio ambiente, etcétera) o desde una tipología clásica del proceso de políticas (diseño, implementación y evaluación) porque estos niveles cortan procesos mucho más elementales de la operación de la administración que podrían ser relevantes para la explicación. En este sentido, recurrimos a una categorización muy básica de cuatro procesos de gestión esenciales: la gestión financiera, la gestión de los recursos humanos, la gestión de la tecnología y la información y, por último, la orientación estratégica del gobierno. Las cuatro categorías se rescatan de la gran cantidad de estudios realizados por Patricia Ingraham (2002, 2001 y 2000) y otros autores (Selden [2000], Moynihan, et al. [2001] y Kneedler e Ingraham [1997] por citar algunos) en el marco del Proyecto de Desempeño Gubernamental auspiciado por la Universidad de Syracuse y se hacen algunas adiciones en los rubros de gestión de las tecnologías de la información y de la orientación estratégica del gobierno con base en el estudio realizado por José Martínez Vilchis (2007) al momento que evalúa la intensidad de las reformas de Nueva Gestión Pública en las entidades federativas mexicanas.

Cabe señalar, por último, que, 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 de suyo 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 simples y aislados posibles para que, posteriormente cuando se realice una caracterización de las posibles configuraciones, dichos conceptos puedan ser entremezclados.

*a. Gestión financiera: el manejo de los recursos presupuestales.*

En términos generales, se entiende gestión financiera como 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. Buena parte de las políticas de reformas administrativas recientes se han orientado a este tipo de gestión. Entre las medidas de reforma en este rubro, Irene Rubin y Joanne Kelly (2005) enfatizan tres principales: en primer lugar, la orientación de los presupuestos hacia resultados e impactos (esto es, cambiar la racionalidad en la asignación del gasto a aquellas áreas que muestren un mejor desempeño); en segundo lugar, la modernización de los sistemas de contabilidad con la intención de homogeneizar los mecanismos de cuentas y se tenga información mucho más precisa sobre la ejecución del gasto y, en tercer lugar, el balance presupuestal por medio del cual se fortalecen las decisiones de priorización del gasto, tope de egresos en ciertas

áreas y el control de los gastos de capital (ya sean de activo fijo o de pago de servicio de la deuda pública).

Así, la base de la gestión financiera mantiene una racionalidad que, de acuerdo a Patricia Ingraham (2000) 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” (313). 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 a través de la minimización del gasto operativo de pago de deuda.

La importancia de esta vertiente de gestión resulta bastante obvia, ya que en este tipo de prácticas descansa la estabilidad presupuestal 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 como dichas inversiones llegan a transformarse en bienes y servicios para la ciudadanía.

Con base en los trabajos de la *Government Performance Project* se pueden identificar los siguientes criterios que podrían guiar el estudio de la gestión financiera, así como la propuesta de indicadores que hacen al respecto.

**Tabla 5. Criterios e Indicadores para el análisis de la gestión financiera. Ingraham (2000)**

Rubro	Criterio	Indicador
Gestión Financiera	El Gobierno tiene una perspectiva multianual del presupuesto	Generación de estimados de gasto corriente y gasto en inversión.
		Predicciones precisas sobre ingresos y gastos.
		Capacidad de asumir el efecto fiscal de decisiones financieras. (Manejo de la deuda pública y de asignaciones presupuestales estructurales)
	El Gobierno cuenta con mecanismos que garantizan la estabilidad y la salud fiscal	Balance estructural entre ingresos y gastos en el presupuesto.
		Mecanismos contingentes de planeación contracíclica.
		Gestión apropiada de pasivos de largo plazo (por ejemplo, pensiones)
		Uso apropiado de la deuda pública.
		Prácticas de Inversión y manejo del dinero.
	Existe información fiscal suficiente disponible para los gestores y los ciudadanos	El Gobierno produce información precisa y confiable a partir de reportes.
		La información financiera necesaria está disponible a los gestores y decisores.
		La información financiera y presupuestal es transmitida a los ciudadanos.
		Los reportes son producidos y entregados a tiempo.
		El Gobierno es capaz de asumir los costos de implementar programas y servicios públicos.
		El Presupuesto es adoptado a tiempo.
	El gobierno tiene un control adecuado sobre las operaciones financieras	Existe un control suficiente del gasto.
		Existe cierto grado de flexibilidad gerencial en el gasto.
		Existen mecanismos alternativos de entrega de bienes y servicios públicos

Basado en Ingraham (2000: 316)

Para los motivos de esta investigación resulta claro que la definición de gestión financiera se concentraría en los dos primeros criterios presentados en la tabla anterior, ya que en estos se refleja la operación estricta de los ingresos y los gastos,

mientras que en los siguientes dos criterios ya se observa la construcción de configuraciones institucionales propias en la que se combina, en primer lugar, la transparencia y la rendición de cuentas con la gestión financiera (relaciones entre arquitectura y prácticas) y, en segundo lugar, la gestión de recursos humanos y la gestión financiera (relación entre dos prácticas distintas de gestión). En este sentido, acotar la definición de esta primera práctica de gestión a elementos estrictamente relacionados con la ejecución del gasto y la salud de las finanzas nos permitiría desarrollar una conceptualización autónoma que no se confunda con los conceptos incluidos en la dimensión de *arquitectura* o incluso de otra *práctica de gestión* que, posteriormente, pueda ser combinada efectivamente en la construcción de las distintas configuraciones de la calidad del gobierno.

*b. Gestión de Recursos Humanos.*

En el rubro de reglas de acceso al servicio público de los atributos institucionales previamente analizados, se enfatizaba como 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 sino 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, Tahoces (2004) y Longo

(2006) coinciden en 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 a 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 en base a 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.

Sin embargo, el planteamiento de Longo (2006) y Tahoces (2004) no nos ayuda a evaluar la efectividad de cada uno de los subsistemas, específicamente el de acceso y

selección al servicio público, ya que como bien apunta Merino (2005) existe una “enorme dificultad para establecer parámetros acabados para calificar la validez de un diseño institucional en particular por encima de cualquier otro, pues aunque el principio sea el mismo, la forma de traducirlo en normas, instituciones [y a la práctica] puede ser muy diferente” (p.5).

Para superar estas posiciones normativas que difícilmente nos permiten establecer parámetros de medición, proponemos la utilización de los criterios propuestos por Ingraham (2000) en el marco del *Government Performance Project*. En la siguiente tabla se resumen dichos criterios y algunos indicadores de medición posibles.

**Tabla 6. Criterios e indicadores para medir la gestión de recursos humanos. Ingraham (2000)**

Rubro	Criterio	Indicador
Gestión de Recursos Humanos	Análisis estratégicos de las necesidades presentes y futuras de recursos humanos	Existencia de sistemas de soporte sobre la situación actual del personal.
		Existencia de planes a futuro sobre las necesidades de recursos humanos
	El Gobierno es capaz de acceder a los recursos humanos de acuerdo a sus necesidades	Los empleados son contratados en el tiempo requerido.
		Discrecionalidad de los gerentes en la contratación
		Existencia de amplios procesos de reclutamiento
		El personal contratado es el apropiado.
	El Gobierno es capaz de motivar a sus empleados para desempeñarse de forma efectiva en apoyo de los objetivos gubernamentales	Existencia de mecanismos de premiación el alto desempeño de los funcionarios públicos.
		Capacidad de evaluación efectiva del desempeño.
		Retroalimentación sobre el comportamiento de los funcionarios

	Existencia de una estructura de servicio civil de carrera	Relaciones sanas entre empleados, gerentes y políticos.
		Sistemas de clasificación de puestos con un tamaño <i>apropiado</i> .
		Las políticas de personal aseguran un cierto nivel de flexibilidad, incluyendo la estructura de salarios.
		Existencia de canales de comunicación sobre los objetivos de las estrategias de recursos humanos.

Basado en Ingraham (2000: 316 y s.)

Como la tabla muestra, si bien la existencia y operación de un servicio civil de carrera que asegura un cierto nivel de flexibilidad y comunicación bajo un sistema meritocrático, la base de la gestión de los recursos humanos se centra en la capacidad de los gobierno para asegurarse un nivel *apropiado* de trabajadores, los cuales sean contratados en los tiempos y en las posiciones que son requeridas. En este sentido, 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.

*c. Gestión de las Tecnologías de la Información.*

El tercer rubro de las prácticas de gestión se refiere a aquellas prácticas relacionadas con el uso y manejo de las tecnologías de la información al interior de las organizaciones gubernamentales. 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* (2002) “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” (133).

La gestión de las tecnologías de la información contribuye en el desempeño de las organizaciones públicas desde dos vertientes: en primer lugar, permite estrechar la relación entre el gobierno y la ciudadanía por medio de la implantación de medidas relacionadas con el *e-government* que no solamente se destinen a la sistematización de trámites y servicios públicos, sino que también permitan fortalecer los mecanismos de deliberación y escrutinio público *en línea* y, en segundo lugar, fortalece una visión interna del gobierno por medio de la cual la información ordenada y sistematizada puede ser utilizada como un activo estratégico compartido por todas las dependencias públicas, de tal suerte que los procesos de toma de decisiones se hagan cada vez más eficientes y efectivos.

Esta vertiente de prácticas no se vincula solamente con las perspectivas más tradicionales de gobierno electrónico en la que solamente se privilegia una nueva visión *transaccional* entre el gobierno y los ciudadanos, sino que también (y desde una visión estrictamente gubernamental) se estudia el uso efectivo de la tecnología para que el desempeño gubernamental mejore. Los criterios e indicadores utilizados por el

*Government Performance Project* (2002) para este tipo de prácticas de gestión son los siguientes:

Tabla 7. Criterios e indicadores para analizar la gestión de las tecnologías de información. *Government Performance Project* (2002)

Rubro	Criterio	Indicadores
Gestión de las Tecnologías de la Información	Los sistemas de gestión de la información del gobierno y de las agencias particulares proveen la información necesaria para apoyar las necesidades de los burócratas y alcanzar los objetivos estratégicos.	
	La tecnología de la información constituye una arquitectura coherente.	Las estrategias tecnológicas están ubicadas para apoyar el desarrollo presente y futuro de una arquitectura coherente.
	Existe una planeación tecnológica e informativa sobre una base de múltiples años.	El Proceso de Planeación esta centralizado.
		Los gestores cuentan con los insumos necesarios para el proceso de planeación
		Existencia de planes formales de actuación para el desarrollo de tecnologías de la información en el gobierno y en agencias específicas.
	El entrenamiento tecnológico es el adecuado	Los usuarios finales de la tecnología de la información están adecuadamente entrenados.
		Los especialistas en el manejo de las tecnologías de información están suficientemente entrenados para operar los sistemas existentes.
	Los gobiernos pueden evaluar y validar el grado en el que las tecnologías de la información generan beneficios y justifican la inversión realizada.	
	Los gobiernos son capaces de adquirir los sistemas informáticos necesarios al momento que son requeridos.	
Los sistemas de tecnología de la Información apoyan la habilidad de los gobiernos para comunicarse, interactuar y proveer servicios a los ciudadanos.		

Basado en Ingraham (2000: 317)

d. *Orientación estratégica del gobierno.*

La vertiente del subsistema de orientación 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 van articulando y funcionando para la consecución de los objetivos de gobierno (Ingraham, 2000) y, en segundo lugar, requiere - tomando como referente central los resultados e impactos deseados - de una visión de la dirección pública que este 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 gobierno (Martínez, 2007)

Este subsistema, 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, 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. Los criterios utilizados para analizar y evaluar este subsistema de gestión por parte del *Government Performance Project* se describen a continuación.

**Tabla 8. Subsistema de orientación estratégica y de resultados. Ingraham (2000)**

Rubro	Criterio	Indicador
Orientación estratégica del gobierno	El gobierno se orienta a una visión centrada en los resultados basado en la planeación estratégica	El Gobierno transmite de forma efectiva a sus empleados la visión estratégica.
	Los gobiernos desarrollan indicadores e información para evaluar el progreso de los resultados y los logros	Los planes estratégicos gubernamentales con sensibles a los insumos de la ciudadanía y otros interesados.
	Los líderes y los gestores utilizan la información recabadas en el proceso de políticas públicas en la gestión y en la evaluación de resultados.	Los planes de las agencias están coordinados y armonizados con los planes del gobierno central.
	El gobierno cuenta con canales de comunicación adecuados para informar los resultados de sus actividades a los interesados.	Aseguramiento de que la información generada es válida y precisa

### **7. Una propuesta de medición de la calidad gubernamental:**

#### **Las entidades federativas mexicanas**

Una vez desarrollados los principales aspectos conceptuales acerca de los elementos de la calidad del gobierno (arquitectura institucional y prácticas de gestión), en esta última sección se hace una propuesta preliminar sobre la forma en la que se podrían

construir indicadores cuantitativos de esta definición en el ámbito de los gobiernos estatales mexicanos. Cabe señalar que todas las fuentes de información utilizadas para la construcción de indicadores han sido tomadas de estudios previos que han analizado distintos aspectos individuales de las entidades federativas (transparencia, rendición de cuentas, entre otros).<sup>6</sup> Esta primera aproximación dentro de nuestra agenda de investigación acerca de la calidad gubernamental utiliza mediciones que no necesariamente miden exactamente los conceptos propuestos, pero que sí son una buena aproximación cuantitativa de los conceptos expresados en las secciones anteriores.

*a. El índice de arquitectura institucional: variables utilizadas y método de construcción*

En la elaboración del índice de arquitectura institucional se construyeron previamente tres subíndices particulares para cada uno de los temas contemplados dentro de este rubro (transparencia, rendición de cuentas y reglas de acceso al servicio público) a partir de los cuales se produjo un índice agregado de arquitectura institucional. En la siguiente tabla se presenta la forma de elaboración de cada uno de estos índices parciales, así como el índice general de arquitectura. Posteriormente, se harán algunas anotaciones metodológicas sobre la elaboración del índice, así como los principales resultados obtenidos.

---

<sup>6</sup> Si bien en esta sección se indicarán las variables utilizadas para cada medición específica puede consultarse uno de los anexos de este documento donde se desarrollan las características de cada una de las variables involucradas.

Tabla 8. Método de elaboración de los Índices de Arquitectura Institucional

Índice	Variables utilizadas	Fórmula de elaboración
Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MONITOR LEGISLATIVO (2007)               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <u>Amplitud</u> de las Leyes de Transparencia Estatales.</li> <li>○ <u>Cumplimiento</u> general de las leyes de Transparencia Estatales.</li> <li>○ <u>Cumplimiento del Legislativo</u> de las Leyes de Transparencia Estatales.</li> </ul> </li> <li>• OBSERVATORIO CIUDADANO PARA LA TRANSPARENCIA (2007)               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Calificaciones para los tres poderes de gobierno sobre el cumplimiento de las Leyes de Transparencia (<u>Legislativo2</u>, <u>Ejecutivo</u>, <u>Judicial</u>)</li> </ul> </li> </ul>	<p style="text-align: center;">Índice de Transparencia =  <math>(0.25 * ((10 * (\text{Amplitud} + \text{Cumplimiento}))/2) + 0.25 * (((10 * \text{Legislativo})/2) + (\text{Legislativo}2/2)) + 0.25 * (\text{Ejecutivo}) + 0.25 * (\text{Judicial}))</math></p> <p><u>Una vez obtenido el índice, los resultados se estandarizaron con el propósito de tener una medición en términos de las desviaciones estándar de los estados en relación a la media de todos los estados.</u></p>
Rendición de Cuentas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA (2007)               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <u>Calificación</u> de las Leyes de Fiscalización Superior Estatales.</li> </ul> </li> <li>• CONSEJO COORDINADOR FINANCIERO (2002)               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <u>Autonomía Poder Judicial</u> de los Estados y</li> <li>○ <u>Presupuesto del</u></li> </ul> </li> </ul>	<p style="text-align: center;">Rendición de Cuentas =  <math>(0.3(\text{Fiscalización}) + 0.3((\text{Autonomía} + \text{PresupuestoJud})/2) + 0.3(\text{Peso Oposición}))</math></p> <p><u>Una vez obtenido el índice, los resultados se estandarizaron con el propósito de tener una medición en términos de las desviaciones estándar de los estados en relación a la media de todos los estados.</u></p>

	<p>Poder Judicial Estatal.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• CIDAC <ul style="list-style-type: none"> <li>○ El peso porcentual de la oposición en los congresos estatales en la última legislatura de cada estado.</li> </ul> </li> </ul>	
Reglas de Acceso	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ENCUESTA NACIONAL DE CORRUPCIÓN Y BUEN GOBIERNO (2005) <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Indicador de corrupción para entrar a trabajar al gobierno (<u>CorrupEntrar</u>)</li> </ul> </li> <li>• ENCUESTA DE GOBERNABILIDAD Y DESARROLLO EMPRESARIAL (2005) <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Indicador de <u>captura estatal</u> por parte de intereses privados.</li> <li>○ Indicador de <u>corrupción administrativa</u>.</li> </ul> </li> <li>• ELABORACIÓN PROPIA (2007) <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <u>Antigüedad</u> de las leyes administrativas en las entidades federativas.</li> </ul> </li> </ul>	<p>Reglas de acceso =  <math>-0.5*(CorrupEntrar)+(2007-Antigüedad))+0.5*(10*(Captura+Corrupción))</math></p> <p><u>Una vez obtenido el índice, los resultados se estandarizaron con el propósito de tener una medición en términos de las <i>desviaciones estándar</i> de los estados en relación a la media de todos los estados.</u></p>
Arquitectura Institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SUBÍNDICE DE TRANSPARENCIA (1)</li> <li>• SUBÍNDICE DE RENDICIÓN DE CUENTAS (2)</li> <li>• SUBÍNDICE DE REGLAS DE ACCESO (3)</li> </ul>	<p>Arquitectura= <math>0.33*(1)+0.33*2+0.33*(3)</math></p> <p><u>Una vez obtenido el índice, los resultados se estandarizaron con el propósito de tener una medición en términos de las <i>desviaciones estándar</i> de los estados en relación a la media de todos los estados.</u></p>

Los resultados obtenidos en los subíndices y en el índice agregado de arquitectura institucional son los siguientes:

**Tabla 9. Resultados de los subíndices y del índice agregado de arquitectura institucional**

Estado	Transparencia	Rendición de Cuentas	Reglas de Acceso	Arquitectura
Aguascalientes	0.09089	-2.04346	1.09675	-0.33837
Baja California	-0.47568	-1.46692	0.29295	-0.80846
Baja California Sur	-1.17136	0.01301	1.30980	-0.45038
Campeche	-1.07433	1.15835	-1.11127	-0.73367
Chiapas	-0.73314	1.15982	0.03147	-0.10778
Chihuahua	0.87422	0.20204	-0.70937	0.50169
Coahuila	1.44000	0.19264	0.51811	1.31939
Colima	-0.79417	-0.93224	0.52537	-0.77309
Distrito Federal	1.11837	-0.34277	0.01937	0.71749
Durango	-0.02649	1.15813	-0.73116	0.17511
Guanajuato	1.84223	0.78921	0.39948	1.80495
Guerrero	-1.38109	0.57951	0.00726	-0.81777
Hidalgo	-1.70428	-2.63793	-0.73358	-2.49804
Jalisco	1.74754	-0.34481	-0.19369	1.11981
México	-0.25343	1.17096	0.76506	0.49334
Michoacán	1.04090	1.15637	-0.15737	1.16060
Morelos	1.33436	0.78633	0.91032	1.58806
Nayarit	-0.56332	0.95715	0.36558	0.05212
Nuevo León	0.56355	-0.54593	-2.83023	-0.69554
Oaxaca	-1.66202	-1.30217	-2.51792	-2.54565
Puebla	-0.38099	0.39422	-1.61001	-0.65942
Querétaro	0.66606	0.23031	0.04600	0.60027
Quintana Roo	0.26540	0.61377	-0.52779	0.25705
San Luis Potosí	0.76466	-1.31734	0.52537	0.25277

Sinaloa	0.41017	-0.72402	0.04600	0.05288
Sonora	-0.01632	-0.37568	-0.57137	-0.33687
Tabasco	-0.83142	0.04109	0.58348	-0.41973
Tamaulipas	-1.23162	-0.93063	0.73358	-1.03331
Tlaxcala	-0.83017	0.60003	1.57854	0.11106
Veracruz	-0.10631	0.76095	0.90306	0.49560
Yucatán	1.03621	0.58378	0.11863	1.03305
Zacatecas	0.04159	0.41624	0.91759	0.48285

Fuente: Elaboración propia

Cabe resaltar que la interpretación de estos índices - debido a su construcción - no se puede hacer directamente en una escala definida, sino que solamente se puede hacer en términos de desviaciones estándar en relación a la media entre todos los Estados, para cada uno de los rubros seleccionados. Así, mientras un estado se encuentre más cerca del valor 0 (cero) significará que se encuentra cerca de la media, las entidades con valores positivos altos significaría un desempeño por encima de la media de los estados, mientras que valores negativos implica un desempeño por debajo de la media de los estados.

En otras palabras, estos indicadores no pretenden construir un *ranking* de estados (posición que ya se ha criticado con anterioridad) sino que solamente tiene el propósito de mostrar el desempeño de las entidades federativas en relación al comportamiento de las demás. Todos los indicadores antes señalados (los tres subíndices y el índice agregado) se interpretan de la misma forma. Por último, en términos metodológicos cabe señalar que el índice agregado de arquitectura institucional incorpora adecuadamente cada uno de los tres rubros propuestos. Al realizar un análisis simple de correlación (que se incorpora en mayor detalle en los

anexos de este documento) se observa que, en relación con el índice agregado de arquitectura institucional, los tres subíndices muestran correlaciones altas y significativas. Para el caso del subíndice de transparencia la correlación es de 0.86, en el de rendición de cuentas es de 0.58 y finalmente en el de reglas de acceso es de 0.42. Aunado a lo anterior, también se observa que los tres subíndices mantienen independencia entre sí, por lo que se puede afirmar que los conceptos son construidos no se traslapan y miden cosas distintas.

*b. El índice de prácticas de gestión: variables utilizadas y método de construcción*

Al igual que en el caso del índice de arquitectura, el índice agregado de prácticas de gestión se compone por cuatro subíndices relacionados con los cuatro componentes principales de este rubro (gestión financiera, de recursos humanos, de tecnologías de la información y visión estratégica del sector público). En la siguiente tabla se presenta la forma de elaboración de cada uno de los subíndices y del indicador agregado.

**Tabla 10. Método de elaboración de los Índices de Prácticas de Gestión.**

Índice	Variables utilizadas	Fórmula de elaboración
Gestión Financiera	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ESTADÍSTICAS FINANCIERAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (2002-2005) Y PROYECCIONES DE POBLACIÓN DE CONAPO (2002-2005)               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Ingresos Propios Estatales per cápita 2002 y 2005.</li> <li>○ Porcentaje de los Egresos</li> </ul> </li> </ul>	<p>Gestión Financiera=</p> $\frac{((\text{IngPropios2005}-\text{IngPropios2002})-\text{((Deuda2005}-\text{Deuda2002})\cdot\text{S\&P}))}{\text{Población2005}}$ <p><u>Una vez obtenido el índice, los resultados se estandarizaron con el</u></p>

	<p>Estatales destinados al pago de la deuda per cápita 2002 y 2005</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Calificación S&amp;P sobre calidad crediticia de los Estados 2007.</li> </ul>	<p><u>propósito de tener una medición en términos de las desviaciones estándar de los estados en relación a la media de todos los estados.</u></p>
Gestión de Recursos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ESTADÍSTICAS FINANCIERAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (2002-2005) Y PROYECCIONES DE POBLACIÓN DE CONAPO (2002-2005) <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Egresos en Servicios Personales como parte de los ingresos propios estatales en 2002 (2002a) y 2005 (2005a).</li> <li>○ Egresos en Servicios Personales per cápita en 2002 (2002b) y 2005 (2005b).</li> </ul> </li> </ul>	<p>Gestión de Recursos Humanos  <math>= -(((2005a-2005b)/2005a)*100)</math>  <math>-(((2005b-2002b)/2005b)*100)</math></p> <p><u>Una vez obtenido el índice, los resultados se estandarizaron con el propósito de tener una medición en términos de las desviaciones estándar de los estados en relación a la media de todos los estados.</u></p>
Gestión de Tecnologías de la Información	<ul style="list-style-type: none"> <li>• INDICADOR DE GESTIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Recuperado de Martínez Vilchis (2007). Los estados no incluidos en ese artículo se elaboraron con la misma metodología.</li> </ul> </li> </ul>	<p>Gestión de Tecnologías de la Información=  Indicador de Martínez Vilchis</p> <p><u>Una vez obtenido el índice, los resultados se estandarizaron con el propósito de tener una medición en términos de las desviaciones estándar de los estados en relación a la media de todos los estados.</u></p>
Orientación Estratégica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• INDICADOR DE ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA DEL SECTOR PÚBLICO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Recuperado de Martínez Vilchis (2007). Los estados no incluidos en ese artículo se elaboraron con la misma metodología</li> </ul> </li> </ul>	<p>Orientación estratégica del sector público=  Indicador de Martínez Vilchis</p> <p><u>Una vez obtenido el índice, los resultados se estandarizaron con el propósito de tener una medición en términos de las desviaciones estándar de los estados en relación a la media de todos los estados.</u></p>
Prácticas de Gestión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• INDICADOR DE GESTIÓN FINANCIERA.</li> </ul>	<p>Prácticas de Gestión=</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• INDICADOR DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS.</li> <li>• INDICADOR DE GESTIÓN TECNOLÓGICA.</li> <li>• INDICADOR DE ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA.</li> </ul>	$(0.25*Financiera)+(0.25*Humanos)+(0.25*Tecnología)+(0.25*Estratégica)$  <u>Una vez obtenido el índice, los resultados se estandarizaron con el propósito de tener una medición en términos de las desviaciones estándar de los estados en relación a la media de todos los estados.</u>
--	---	--

Los resultados obtenidos con base en las metodologías antes señaladas para cada uno de los subíndices y para el índice general de prácticas de gestión son las siguientes:

Tabla 11. Resultados de los subíndices y del índice agregado de prácticas de gestión

Estado	Financiero	Humanos	Tecnología	Estratégico	Prácticas
Aguascalientes	-0.47611	0.30112	0.56254	-0.51611	0.12708
Baja California	-0.79806	-0.65329	0.88702	1.08000	-0.64008
Baja California Sur	0.52426	-0.22489	0.88702	0.72655	0.14192
Campeche	2.88984	-0.15412	0.88702	1.08000	1.02572
Chiapas	-0.30527	-0.15109	0.88702	1.08000	-0.00517
Chihuahua	0.42491	-0.41491	0.88702	1.08000	0.08683
Coahuila	-0.56923	-0.44120	0.39802	0.54796	-0.37687
Colima	0.35611	0.56548	0.88702	1.08000	0.71945
Distrito Federal	1.48217	-0.22591	0.39802	0.54796	0.57541
Durango	-0.66706	-0.26190	0.88702	0.72655	-0.21290
Guanajuato	0.02394	0.29677	-2.05152	0.72655	0.21630
Guerrero	0.68027	0.89665	0.06898	1.08000	1.08599
Hidalgo	0.29005	0.16505	0.39802	0.19451	0.44823
Jalisco	-0.66455	-0.70275	-0.57997	1.08000	-0.56201
México	1.45828	0.93533	0.39802	-0.86956	1.32687
Michoacán	-0.57001	1.48501	0.88702	-1.04814	0.98393

Morelos	-0.33767	0.02842	0.39802	-1.04814	0.05746
Nayarit	-0.32322	-0.54411	-3.19403	-1.75504	-0.86628
Nuevo León	-0.78567	-1.17041	-0.57997	1.08000	-1.11425
Oaxaca	-0.45563	-0.07329	-0.90444	-0.69097	-0.24198
Puebla	-1.81254	-3.08674	-1.23348	-0.33752	-2.84829
Querétaro	-0.11226	-0.41356	-1.07353	-0.69469	-0.36121
Quintana Roo	0.52761	-0.05896	-1.06896	-0.86956	-0.03324
San Luis Potosí	0.42224	1.55660	0.88702	1.08000	0.86252
Sinaloa	-0.29403	-0.26137	0.23350	0.54796	-0.08319
Sonora	2.20451	0.87523	0.88702	-1.04814	1.16054
Tabasco	0.13821	2.40266	-0.42001	-0.33752	1.31040
Tamaulipas	-0.20156	-0.30402	0.39802	0.19451	0.18823
Tlaxcala	-2.14045	-1.71003	-1.23348	-1.93363	-3.09629
Veracruz	-0.14028	0.45437	-0.09097	0.19451	0.22671
Yucatán	-0.34725	1.17368	-0.25549	-1.04814	0.26096
Zacatecas	-0.42155	-0.28384	0.56254	-1.92991	-0.36281

Fuente: Elaboración Propia

Al igual que en el caso de los indicadores de arquitectura institucional, estos índices se presentan solamente como desviaciones estándar en términos de la media de los estados (debido a que están estandarizados). Esto permite, además de comparar los casos estatales en relación a sí se encuentran por debajo o por encima del desempeño estatal, comparar todos los indicadores aquí elaborados y poder contrastar en qué rubros cierto estado se comporta por debajo o por encima de la media de todos los estados. A pesar de que las mediciones son distintas entre sí (por ejemplo la de gestión financiera y la de recursos humanos) si se puede observar en qué medida un estado se desempeña en cada uno de estos rubros en comparación a los demás estados (por ejemplo, Veracruz tiene un comportamiento por debajo de la media en gestión financiera, sin embargo, se desempeña por encima de la media en la

gestión de recursos humanos). Finalmente, cabe señalar que mientras el valor de cualquier indicador sea más positivo o negativo implica que su comportamiento es mucho mayor o mucho menor en relación a la media de los estados.

Por otra parte, las correlaciones entre los subíndices y el índice agregado de prácticas de gestión indican que la construcción de este último si toma en cuenta de forma significativa las variaciones de los subíndices que lo componen. En relación con el índice de prácticas de gestión, las correlaciones son las siguientes: en comparación con el subíndice de gestión financiera la correlación es 0.76, en relación la gestión de recursos humanos es 0.86, con la gestión de las tecnologías de la información es de 0.48 y, finalmente, en comparación a la orientación estratégica del sector público es de 0.23. Si bien para el caso de este último la correlación es más baja en relación a los últimos subíndices, lo que sí nos indica la correlación es que un incremento en la visión estratégica del gobierno (medido a través de su indicador) provocaría un cambio positivo en el índice general de prácticas de gestión.

*c. La integración de los indicadores: Un índice de calidad del gobierno de las entidades federativas.*

Con base en la elaboración de los índices de arquitectura institucional y de prácticas de gestión se puede elaborar fácilmente un indicador agregado final de calidad del gobierno en las entidades federativas, en el cual se capturen los dos elementos conceptuales discutidos en este documento. La forma de elaboración del índice es muy simple y resulta simplemente de ponderar los índices agregados *no estandarizados* con un 50% para cada uno de ellos y, posteriormente, estandarizar el

resultado para mantener la interpretación de las mediciones en términos de desviaciones estándar de la media de todas las entidades federativas. Los resultados obtenidos para este indicador son los siguientes.

**Tabla 12. Índices agregados de calidad institucional de las entidades federativas**

Estado	Arquitectura	Prácticas	Calidad de Gobierno
Aguascalientes	-0.33837	0.12708	-0.08626
Baja California	-0.80846	-0.64008	-0.97666
Baja California Sur	-0.45038	0.14192	-0.13704
Campeche	-0.73367	1.02572	0.42553
Chiapas	-0.10778	-0.00517	-0.06474
Chihuahua	0.50169	0.08683	0.35264
Coahuila	1.31939	-0.37687	0.43320
Colima	-0.77309	0.71945	0.15332
Distrito Federal	0.71749	0.57541	0.87277
Durango	0.17511	-0.21290	-0.07550
Guanajuato	1.80495	0.21630	1.19022
Guerrero	-0.81777	1.08599	0.42752
Hidalgo	-2.49804	0.44823	-1.03682
Jalisco	1.11981	-0.56201	0.16994
México	0.49334	1.32687	1.36049
Michoacán	1.16060	0.98393	1.45518
Morelos	1.58806	0.05746	0.93872
Nayarit	0.05212	-0.86628	-0.67808
Nuevo León	-0.69554	-1.11425	-1.30043
Oaxaca	-2.54565	-0.24198	-1.62714
Puebla	-0.65942	-2.84829	-2.69606
Querétaro	0.60027	-0.36121	0.04215
Quintana Roo	0.25705	-0.03324	0.11721
San Luis Potosí	0.25277	0.86252	0.84623
Sinaloa	0.05288	-0.08319	-0.03823
Sonora	-0.33687	1.16054	0.75845
Tabasco	-0.41973	1.31040	0.83429
Tamaulipas	-1.03331	0.18823	-0.42658

Tlaxcala	0.11106	-3.09629	-2.46588
Veracruz	0.49560	0.22671	0.46344
Yucatán	1.03305	0.26096	0.79321
Zacatecas	0.48285	-0.36281	-0.02509

Fuente: Elaboración Propia

Para concluir esta última parte preliminar de avance de investigación, vale la pena señalar que en la elaboración del índice agregado de calidad institucional se logra capturar los efectos tanto de la arquitectura institucional como de las prácticas de gestión, manteniendo independientes los conceptos. Si observamos la tabla de correlaciones entre estos tres conceptos se constata que el indicador agregado de calidad institucional está altamente correlacionada con la arquitectura institucional (coeficiente Pearson = 0.5775) y con las prácticas de gestión (coeficiente de Pearson = 0.8275). Asimismo, estos dos conceptos tienen una correlación pequeñísima (0.0195) con lo cual se podría mostrar que si bien los dos forman parte de un mismo concepto de calidad gubernamental cada uno, de forma independiente, miden características distintas de esta noción. En un anexo posterior se incluirán las tablas de correlaciones extendidas de cada uno de los indicadores incluidos, así como algunos gráficos de dispersión que permitirán observar gráficamente las relaciones entre los distintos conceptos.

## 8. Conclusiones

Dado el carácter preliminar de esta investigación, no se pretende en el apartado de conclusiones ofrecer postulados definitivos. En lugar de ello, además de reiterar la

conveniencia de entender la calidad del gobierno en los términos aquí expresados - como la interacción entre la arquitectura institucional y las prácticas de gestión dirigidas al control de la discrecionalidad en el ejercicio del gobierno- se presenta una agenda de investigación sobre calidad de gobierno en las entidades federativas.

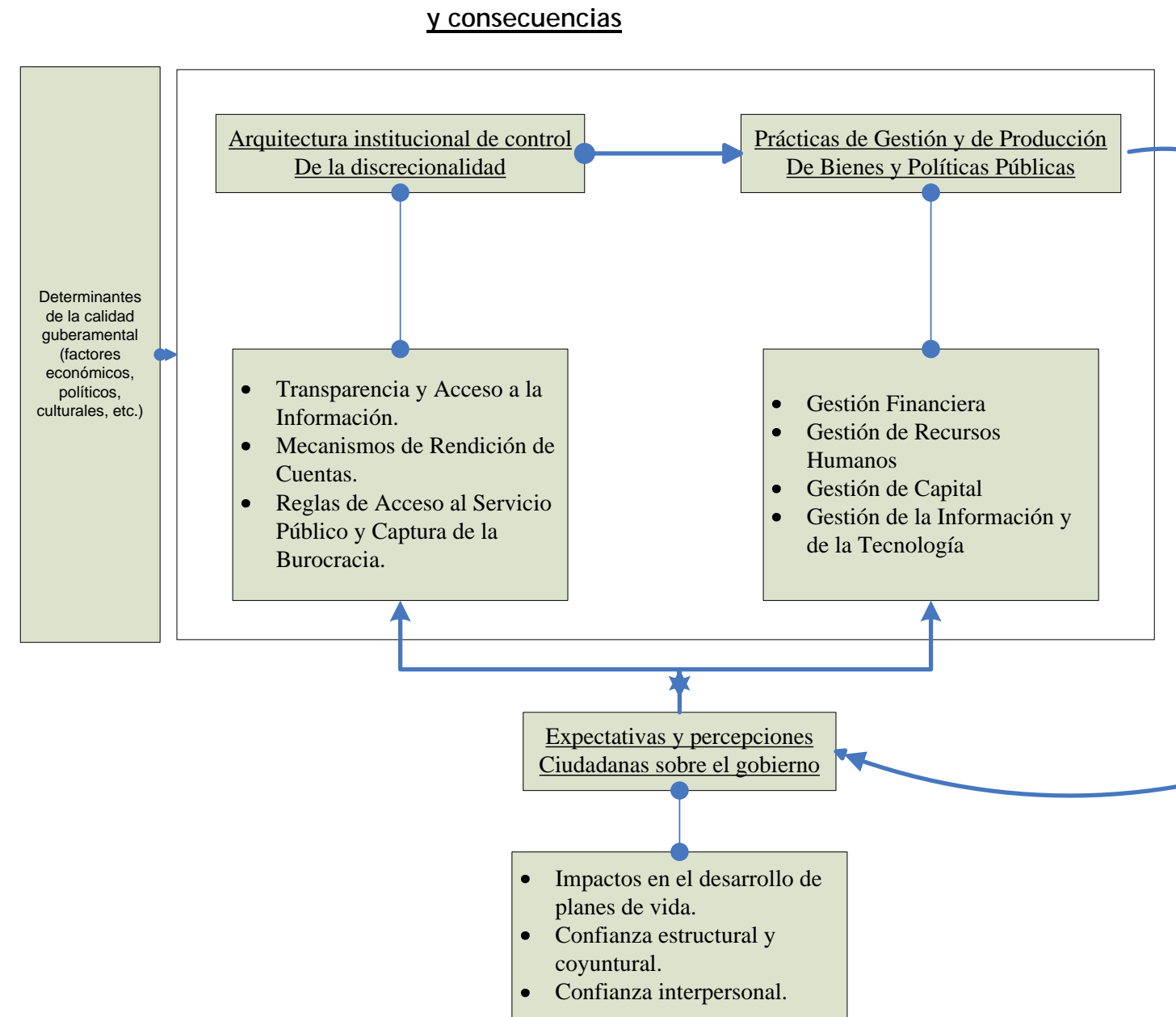
Entender la calidad del gobierno como atributos para controlar la discrecionalidad en el ejercicio de la autoridad tiene, como se ha dicho ya, la ventaja de ser conceptualmente más eficaz (en términos de su capacidad explicativa y de su coherencia lógica) que las alternativas que han dominado el debate internacional al respecto. Además, como se ha demostrado, esta propuesta conceptual tiene la virtud de ser aplicada empíricamente, al relacionarse con atributos específicos de arquitectura institucional y de prácticas de gestión que existen en cualquier gobierno. Como los datos derivados de los índices para las entidades federativas muestran, es posible identificar componentes específicos, la relación entre ellos y el indicador agregado de calidad del gobierno.

Desde luego, la tarea de investigación por delante es formidable. En términos conceptuales, siempre será posible ofrecer alternativas o componentes adicionales a la definición propuesta. Pero también existe la posibilidad de, una vez teniendo indicadores más acabados, emprender la investigación en torno a los determinantes y las consecuencias de la calidad gubernamental. Si bien existe investigación al respecto, lo cierto es que la validez de las medidas de calidad está en duda, y se analiza exclusivamente los indicadores agregados y a nivel nacional. Los primeros

pasos dados en esta investigación permiten conocer y medir los componentes de la calidad del gobierno y llevar el análisis al entorno subnacional.

En el diagrama 4 se presenta una propuesta de agenda que amplía los vínculos causales hacia los resultados del ejercicio de gobierno (bienes y servicios públicos), las consecuencias en términos de desarrollo económico y humano y el impacto sobre la confianza ciudadana en los gobiernos y en la democracia (que siguen siendo preguntas centrales –y sin resolver– en los debates de administración pública y ciencia política). De igual forma, puede llevarse la investigación hacia los determinantes: ¿qué explica la calidad del gobierno? La literatura contemporánea ofrece varias explicaciones, que pueden resumirse en tres apartados: explicaciones histórico-estructurales, explicaciones económicas y explicaciones políticas. El debate sigue inconcluso y es una línea de investigación que potencialmente podría beneficiarse de las propuestas de este texto.

Diagrama 4. La calidad del gobierno como arquitectura y prácticas: determinantes



Cualquiera de estas líneas de investigación contribuirá al esfuerzo colectivo por entender la calidad del gobierno. Como se ha dicho ya, se trata de un debate

interesante en sí mismo, pero doblemente relevante debido a las consecuencias (a veces no evidentes) de la acción gubernamental.

## 9. Bibliografía

- Ackerman M. J. y Sandoval I. E. (2005) "Leyes de acceso a la información en el mundo", IFAI, *Cuadernos de Transparencia No. 7*, México.
- Adsera A., Boix C., Payne M. (2003) "Are you being served? Political Accountability and Quality of Government", *Journal of Law Economics & Organization*, No. 19, (2003), pp. 445 - 490.
- Aguilar Rivera, José Antonio (2006) "Transparencia y democracia: claves para un concierto", *Cuadernos de Transparencia No. 10*, IFAI, México.
- Arellano, Gault David (2007) "Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas", CIDE, *Documento de Trabajo División de Administración Pública No. 191*, México.
- Arndt, Christiane y Charles Oman (2006) *Uses and Abuses of Governance Indicators*, OECD, Paris.
- Beer, Caroline (2003), *Electoral Competition and Institutional Change in Mexico*, University of Notre Dame Press, Notre Dame.
- Bovens, Mark (2005) "Public Accountability", en Ferlie, E., *et al.* (editores) *The Oxford Handbook of public management*, Oxford University Press, Nueva York, pp. 182-208.
- Barry, Brian (1995) *Justice as Impartiality*, Oxford University Press, Oxford.
- Cabrero , Enrique (2007), "La descentralización como problema", CIDE, documento de trabajo, en prensa.
- Cejudo, Guillermo M. (2005), "Todas las piezas en su lugar: la arquitectura institucional de la rendición de cuentas de México" en Auditoría Superior de la Federación y Cámara de Diputados (editores) *Quinto certamen nacional de ensayo sobre fiscalización superior y rendición de cuentas*, ASF-Cámara de Diputados, pp. 45-73.
- \_\_\_\_\_ (2007), "Liberal democracy, economic adjustment and the quality of government", trabajo presentado en la 35 Reunión Anual de la Latin American Studies Association, Montreal, Canadá.

- Diamond, Larry y Leonardo Morlino (2004) *The Quality of Democracy*, CDDRL-Stanford, Estados Unidos. (*Working Paper*).
- Gibson, Edward (2005), "Boundary control: Subnational authoritarianism in democratic countries", *World Politics*, 58, pp. 101-132.
- Government Performance Project (2002) *Paths to Performance in State and Local Government*, Maxwell School of Citizenship and Public Affairs - Syracuse, University, Estados Unidos.
- Guerrero, Juan Pablo (2005), "Transparencia: de la abstracción a la operación de un concepto", en Mauricio Merino (coord.) *Transparencia: libros, autores e ideas*, CIDE-IFAI, México.
- Hofbauer H. y J. A. Cepeda (2005) "Transparencia y rendición de cuentas", en Mauricio Merino (coord.) *Transparencia: libros, autores e ideas*, CIDE-IFAI, México.
- Ingraham, Patricia, et al (1997) "Dissecting the Black Box: Toward a Model and Measures of Government Management Performance", *Paper presented at the 4th National Public Management Research Conference*, Athens, GA.
- \_\_\_\_\_ (2000) "Dissecting the Black Box Revisited: Characterizing Government Management Capacity", en Lynn, Laurence, Heinrich y Hill, *Governance and Performance: New Perspectives*, Georgetown University Press, Georgetown, pp. 292-318.
- \_\_\_\_\_ (2001) "Human Resource Practices in State Governments: Findings from a National Survey", *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 5.
- \_\_\_\_\_ (2002) "Methodology and Criteria", en Government Performance Project, *Paths to Performance in State and Local Government*, Maxwell School of Citizenship and Public Affairs - Syracuse, University, Estados Unidos, pp. 27 - 34.
- Irene Rubin y Joanne Kelly (2005) "Budget and Accounting Reforms", en Ferlie, E., et al. (editores) *The Oxford Handbook of public management*, Oxford University Press, Nueva York.

Kaufmann, Daniel, et al. (2003) *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*, The World Bank, Washington.

\_\_\_\_\_ (2006) *Governance Matters V: Governance Indicators for 1996-2005*, World Bank Policy Research Department Working Paper No. 4012, Washington.

\_\_\_\_\_ (2007a) *Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006*. World Bank Policy Research Department Working Paper No. 4012, Washington.

\_\_\_\_\_ (2007b) *The Worldwide Governance Indicators Project: Answering the Critics*", The World Bank, Washington.

Knack, Steven (2006) "Measuring Corruption in Eastern Europe and Central Asia: A Critique of the Cross-Country Indicators". World Bank Policy Research Working Paper No. 3968, Washington.

Kurtz, Marcus y Andrew Shrank (2006) "Growth and Governance: Models, Measures, and Mechanism", *Journal of Politics*, Vol. 69, No. 2.

Longo, Francisco (2006) "Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de Servicio Civil", en Echebarría Koldo (editor) *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*, BID, Washington D.C. pp. 3-70.

López-Ayllón S. y Alí B. Haddou Ruíz (2006) "Rendición de cuentas en los órganos reguladores autónomos: algunas consideraciones sobre el diseño institucional de las autoridades reguladoras en México", CIDE, *Documento de Trabajo División de Administración Pública No. 179*, México, p. 5.

Lynn, Laurence Heinrich y Hill (2000) *Governance and Performance: New Perspectives*, Georgetown University Press, Georgetown.

\_\_\_\_\_ (2003) *Improving Governance: A new logic for empirical research*, Georgetown University Press, Georgetown.

Malik, Adeel (2002) "State of the Art in Governance Indicators", Occasional Paper, Human Development Report Office, United Nations Development Programme.

- Manin, B., Adam Przeworski, y S.C. Stokes (1999) "Elections and Representation" en Przeworski, A., Bernard Manin y S.C. Stokes (editores) *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press, USA, pp. 29-54.
- March, G. J. y J. P. Olsen (1995) *Democratic Governance*, The Free Press, Nueva York.
- Martínez Vilchis, José (2007) "La nueva gerencia pública en las entidades federativas de México", *Buen Gobierno*, No. 2, 2007, pp. 62 - 95.
- Merino, Mauricio (2006) "La profesionalización municipal en México" CIDE, *Documento de Trabajo División de Administración Pública No. 182*, México, p. 19.
- Weber, Max (2005) *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Mazzuca, Sebastián (2002), "¿Democratización o burocratización? Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad del ejercicio del poder en América Latina", *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, vol. 3, No. 7, pp. 23-47.
- Meier Kenneth J. y Gregory C. Hill (2005) Bureaucracy in the twenty first century, en Ferlie E., Lynn L. y Pollit C. (editors) *The Oxford Handbook of public management*, Oxford University Press, Nueva York, pp. 51-71.
- Merino, Mauricio (2005) "El desafío de la transparencia: una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México" CIDE, *Documento de Trabajo División de Administración Pública No. 169*, México, p. 7.
- Moynihan, et al. (2001) "Capacity, Management and Performance: Exploring the Links", *American Review of Public Administration*, No. 33 (2003), pp. 295 - 315.
- O'Donnell, Guillermo (1999) "Horizontal Accountability in New Democracies" en Schedler A., L. Diamond y M. F. Plattner (editores) *The self restraining state: power and accountability in new democracies*, Lynne Rienner, pp. 29 -52.
- Persson, Torsten, y Guido Tabellini (2003), *The Economic Effects of Constitutions*, Cambridge, MIT Press.
- Posner L. Paul (2002) Accountability Challenges of Third-Party Government, en Salamon Lester M. (editor) *The Tools of Government, a guide to the new governance*, Oxford University Press, Nueva York, pp. 523-551.

Powell Walter y Paul DiMaggio (1991) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The Chicago University Press, Chicago.

La Porta, Rafael, et al. (1998) "The Quality of Government", National Bureau of Economic Research, *Working Paper Series No. 6727*, Cambridge.

Rauch, James E. y Peter Evans (2000) Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries, en *Journal of Public Economics*, No 75, pp. 49-71.

Dahl, Robert (1982) *Dilemmas of Pluralist Democracies. Autonomy vs. Control*, Yale University Press, New Haven.

Rothstein, Bo y Jan Teorell (2006) "What is Quality of Government? A theory of impartiality in the exercise of political power", The Quality of Government Institute, Gothenburg. (Documento de Trabajo).

Schedler Andreas (2004) ¿Qué es la rendición de cuentas? en *Cuadernos de Transparencia No. 03*, IFAI, México, p. 20.

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", *Review of Public Personnel Administration*, No. 20 (2000).

Stokes, Susan, y Matthew Cleary (2006), *Democracy and the Culture of Skepticism. Political Trust in Argentina and Mexico*, Nueva York, Russell Sage Foundation.

Tahoces B. Antoine (2004) "Metodología para la aplicación de un sistema de servicio civil de carrera", en Dalia Moreno López (coordinadora) *El servicio público de carrera en las entidades federativas de México, la experiencia franco-mexicana 1999-2003*, Programa Franco-Mexicano de Cooperación Municipal, Aguascalientes, pp. 15-31.

Thomas, M.A. (2006) "What Do Worldwide Indicators Measure?", The Johns Hopkins University, Baltimore. (Manuscrito)

Woodrow Wilson (1981) "The study of administration" en Mosher, F., *Basic literature of American Public Administration 1787-1950*, Holmes & Meier, N.Y., pp. 68-81.

Fuentes de las variables utilizadas en la construcción de los indicadores:

<b>Subíndices</b>	<b>Fuente</b>
TRANSPARENCIA	Monitor Legislativo (2007) Transparencia de los órganos legislativos de las entidades federativas de México: evaluación 2007.
	Observatorio Ciudadano para la Transparencia (2007) Estudio comparativo de las leyes de acceso a la información.
	a. regional (2007) Índice de Transparencia de la Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas- ITIDF 2007.
RENDICIÓN DE CUENTAS	Universidad de Guadalajara (2007) Cuenta pública en México: evaluación de las leyes de fiscalización 2007.
	Consejo Coordinador Financiero (2002) <i>Indicadores y Calificación de las Administración y Justicia Local de las Entidades Federativas Mexicanas</i> , Wallace Editores, México.
	CIDAC (2007)
REGLAS DE ACCESO	Transparencia Mexicana (2005) Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno
	CEESP (2005) Encuesta sobre Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial
GESTIÓN FINANCIERA	INEGI
	CONAPO
GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS	INEGI
	CONAPO
GESTIÓN DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN	Recuperado de: Martínez V. José (2007) "Gobiernos Locales: La nueva gerencia pública en las entidades federativas de México" en <i>Buen Gobierno</i> , No, 2 (2007), pp. 62-97. *Los estados no incluidos en ese artículo se elaboraron con la misma metodología.

10. Anexos.

Anexo I. Tablas de correlaciones entre las variables utilizadas

Correlaciones de la Vertiente de Calidad Institucional

	Transparencia	Rendición	Reglas	Arquitectura
Transparencia	1			
Rendición	0.2266	1		
Reglas	0.0815	0.1162	1	
Arquitectura	0.8609	0.58	0.4276	1

Correlaciones de la Vertiente de Prácticas de Gestión

	Financiera	Humanos	TIC's	Estratégica	Prácticas
Financiera	1				
Humanos	0.4749	1			
TIC's	0.355	0.3147	1		
Estratégica	0.2142	-0.0034	0.3931	1	
Prácticas	0.7676	0.8695	0.487	0.235	1

Correlaciones entre los Indicadores Agregados

	Calidad Gub.	Arquitectura	Prácticas
Calidad Gub.	1		
Arquitectura	0.5775	1	
Prácticas	0.8275	0.0195	1

Correlaciones entre todas las variables utilizadas

	Calidad Gub.	Arquitectura	Transparencia	Rendición	Reglas	Prácticas	Financiera	Humanos	TIC's	Est
ad	1									
ctura	0.5775	1								
encia	0.4772	0.8609	1							

ción	0.2939	0.58	0.2266	1						
as	0.3405	0.4276	0.0815	0.1162	1					
cas	0.8275	0.0195	-0.0076	-0.039	0.1229	1				
iera	0.5858	-0.073	-0.1036	0.0554	-0.049	0.7676	1			
nos	0.7698	0.1065	0.0324	-0.0192	0.2762	0.8695	0.4749	1		
s	0.3449	-0.0939	-0.0743	-0.2072	0.1205	0.487	0.355	0.3147	1	
gica	0.1161	-0.1349	0.0305	-0.2268	-0.2268	0.235	0.2142	-0.0034	0.3931	

Anexo 2. Gráficos Relevantes de las Variables Utilizadas

Box Plots de los Indicadores Creados

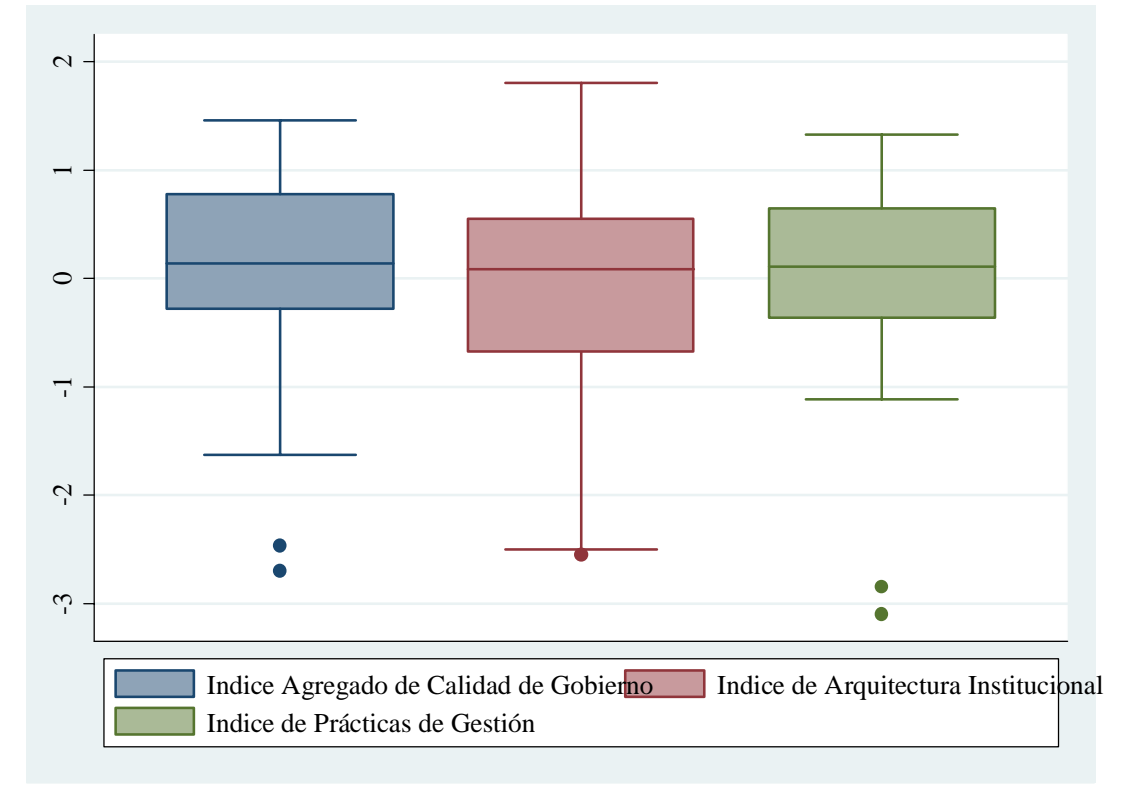


Gráfico de Dispersión de los Indicadores Creados

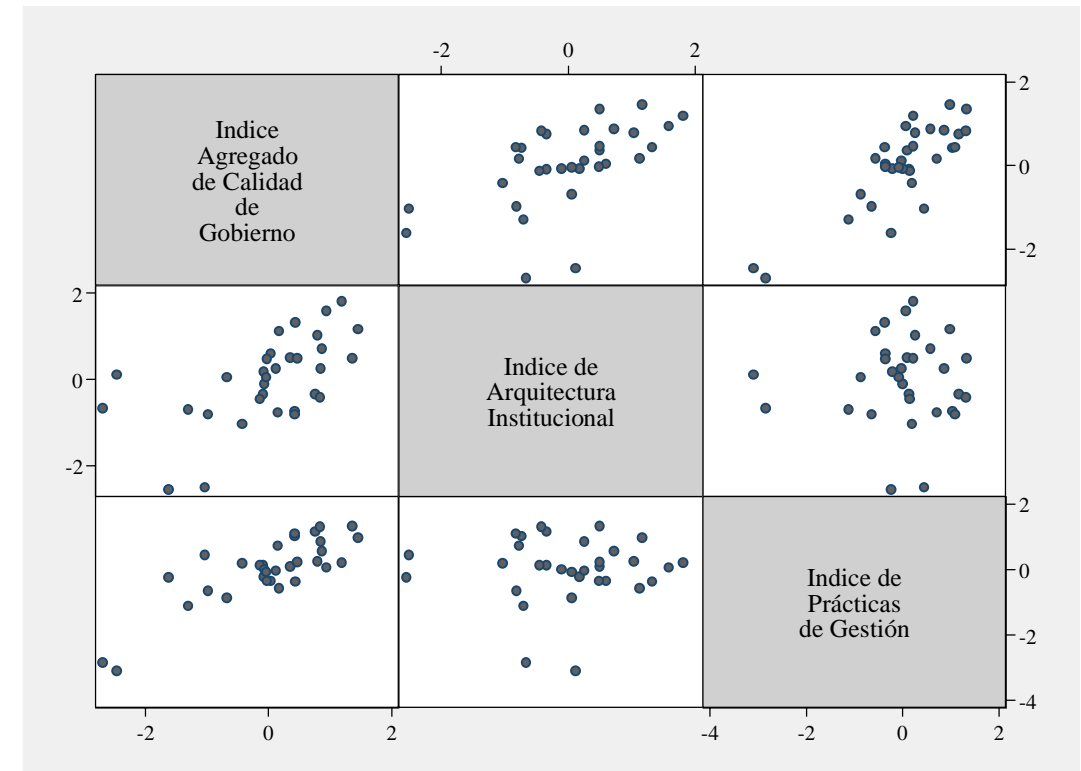


Gráfico de Dispersión Vertiente de Arquitectura Institucional

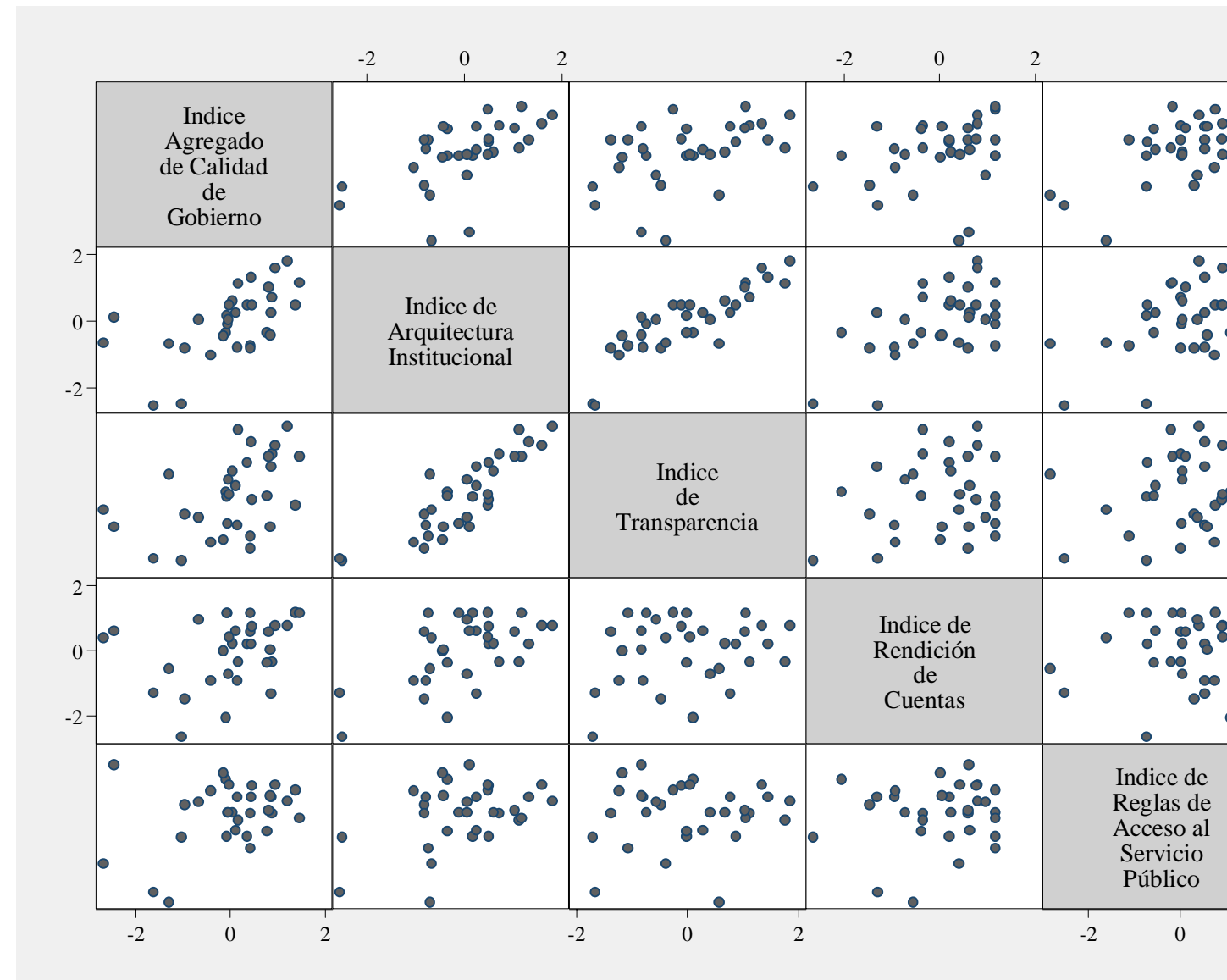
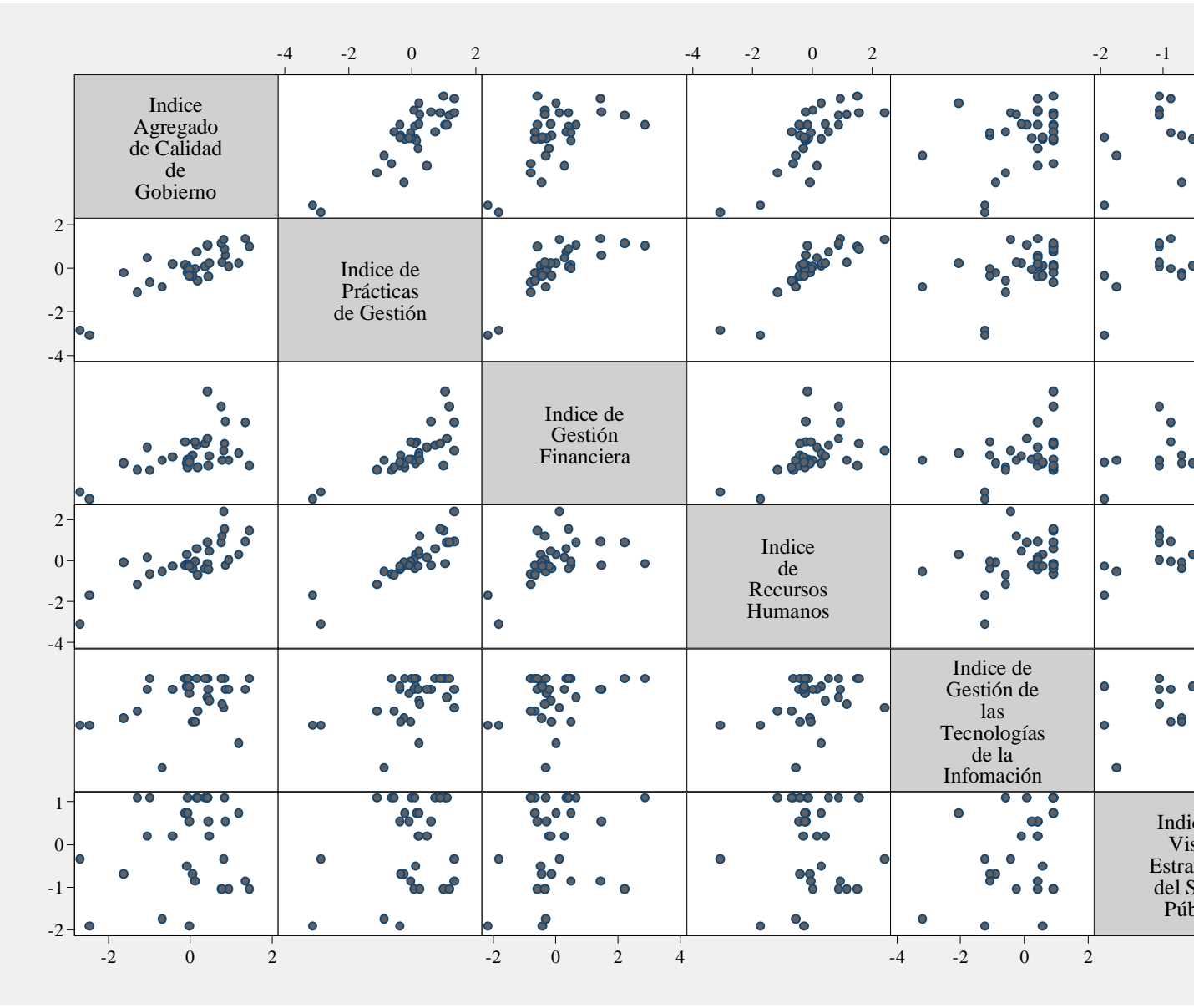


Gráfico de Dispersión Vertiente de Prácticas de Gestión



Anexo 3. Variables Utilizadas en la Construcción de Indicadores

Índice	Variable utilizada	Qué mide	Cómo I
Transparencia	Amplitud Ley MonLeg07	Qué tanto las leyes de acceso a la información abarcan a las funciones de los Congresos estatales.	Consideran: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ el tiempo para la actualización de la información es de fácil acceso</li> <li>○ y si de estipula publicar: la normativa, los informes de los directores de las unidades administrativas, el directorio de los servidores públicos, el ejercicio final de los servidores públicos, el orden de los expedientes, el Diario de Debates, las iniciativas de ley, la asistencia a las sesiones del pleno, los informes de los viajes o de las actividades de participación ciudadana, los informes de transparencia, los contratos de obra pública, los subcontratados, y su monto, los contratistas, los plazos de cumplimiento de las concesiones otorgadas.</li> </ul>
	Cumplimiento MonLeg07	Si la información considerada como pública, en la ley, se encuentra de manera completa y accesible.	Revisan las páginas de Internet de
	Legislativo MonLeg07	Cumplimiento general de las leyes de Transparencia Estatales.	Se construye al reunir en una variable y Cumplimiento MonLeg07
	CalifEjecutivo ObsTra07 CalifLegisl ObsTra07 CalifJudicial	El cumplimiento de las leyes de acceso a la información por parte de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en los estados.	Revisan si se publica: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ el directorio de los servidores públicos</li> <li>○ el presupuesto asignado y ejecutado</li> <li>○ los contratos celebrados.</li> </ul> Los otros elementos considerados: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Poder Judicial: los informes anuales</li> </ul>

	ObsTra07		Tribunal Superior y las sentencias o Poder Ejecutivo: los programas y formatos solicitados. o Poder Legislativo: los anteproyectos de asistencia de los Diputados.
	ITIF 07	Mide si se hacen públicos 19 documentos relacionados con el marco regulatorio, el marco programático presupuestal, la rendición de cuentas y las estadísticas fiscales.	Los documentos considerados en el ITIF 07 son: o 1) Ley de Coordinación Fiscal; 2) Ley de Deuda Pública; 4) Ley de Acceso a la Información Pública; 5) Ley de la Contaduría Mayor de Haciaja; 6) Ley de Planeación; 8) Ley de Ingresos; 9) Presupuesto de Egresos 2005, 2006 y 2007; 10) Ley de Ramo 28, Recursos a Municipios; 11) Plan Estatal de Desarrollo; 12) Ley de Participaciones y Aportaciones Federales Regionales y especiales con Fideicomiso de disponibilidad de los programas; 13) Cuenta Pública 2003, 2004 y 2005; 14) Periódico o gaceta oficial, Clasificación Programática, Desagregación de egresos, Evolución de los egresos; 15) Informe de Gobierno (cuatro años); 16) Finanzas Públicas (cuatro más recientes); 17) Cuenta Pública (cuatro más recientes últimos cinco años); 19) Gastos de inversión (últimos cinco años).
Rendición de Cuentas	Fiscalización UdG07	Evalúan las leyes de fiscalización de los estados	Para la evaluación los siguientes documentos: o 1) la existencia de la ley, 2) la autonomía de la agencia fiscal para la revisión de la cuenta pública considerando el cumplimiento de los objetivos previamente establecidos y la transparencia de los resultados.
	Autonomía Judicial 02	La autonomía del Poder Judicial.	Lo miden a través de encuestas de opinión pública sobre el poder judicial
	CapPresu Judicial 02	La capacidad presupuestal del Poder Judicial.	Se mide considerando la proporción de la asignación del Poder Judicial en relación al presupuesto total del Poder Judicial.
	Peso Oposicion Leg	La presencia de la	Miden el peso porcentual de la oposición legislativa.

		oposición en los Congresos estatales.	en la última legislatura de cada es
Reglas de acceso	CorrEntrarGob INCBG05	La corrupción para entrar a trabajar en el gobierno del estado.	Se mide a través de una encuesta
	Captura EGDE05	Qué tanto las empresas efectúan pagos extraoficiales para determinar el contenido de las leyes. Captura.	Se mide a través de una encuesta
	Corrupción EGDE05	En qué medida las empresas efectúan pagos extraoficiales para influir en el comportamiento de los servidores públicos. Captura.	Se mide a través de una encuesta
	Antigüedad Ley Burocrática	La antigüedad de las leyes burocráticas.	Se considera el año de publicación
Gestión Financiera	Ingresos propios Estatales per Cápita	Mide la capacidad autonómica de las entidades federativas para recaudar ingresos de la ciudadanía	Se calcula restando de los participaciones y aportaciones obtenidos por deuda pública. El entre la población de cada Estado.
	Egresos estatales dedicados al pago de deuda pública	Mide las restricciones en los presupuestos estatales producto del pago de deuda	Egresos destinados al pago de la Posteriormente se divide entre la una medición per cápita.
	Calificación S&P de calidad crediticia	Indicador objetivo/subjetivo sobre la capacidad de pago de deuda de las entidades federativas	Se considera: la probabilidad re mexicano de incumplimiento de p evalúa la capacidad y voluntad oportunamente con el pago de int haya emitido.
Gestión de Recursos Humanos	Egresos en Servicios Personales como parte de los ingresos propios estatales	Medición indirecta sobre la flexibilidad del sector público. Finalmente, también mide las restricciones que impone la burocracia en la capacidad de gasto en otros rubros	Egresos destinados al pago de prestaciones, incentivos, etc.) E primera variable de gestión financ

	Egresos en Servicios Personales per cápita	Medición directa sobre el peso de la burocracia en el gobierno.	Egresos destinados al pago de prestaciones, incentivos, etc.) entre otros.
Tecnologías de la Información	Tecnologías de la información	Qué tanto se utiliza las tecnologías de la información para el ejercicio del gobierno.	Se revisa si: 1) el gobierno del estado tiene un sistema electrónico de comunicación gubernamental, 2) existe un sistema electrónico de mecanismos de comunicación gubernamental, 3) se realizan procesos administrativos gubernamentales electrónicos, 4) se realizan procesos administrativos gubernamentales electrónicos, 5) si se han automatizado procesos administrativos gubernamentales, 6) se han implementado redes de comunicación gubernamental que prestan servicios públicos a través de internet.
Visión Estratégica del Sector Público	Visión estratégica del sector público	Si existe una visión estratégica por parte de la administración gubernamental.	Se construye considerando: 1) si en la gestión estratégica se menciona el desarrollo gubernamental, 2) si los directivos tienen un perfil profesional en gestión estratégica, 3) si en los nombres de los departamentos gubernamentales se mencionan como reingeniería, innovación, transformación gubernamental, 4) si se consideran elementos como la misión, visión, valores, 5) si se implementa la planeación estratégica, 6) si existen sistemas para evaluar el desempeño gubernamental.