

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**Comparando Calidad de Gobierno en América Latina**

Autor: Juan Martín de Wysiecki

Tutor: Ana María Mustapik

Junio, 2017

**Abstract:** El presente trabajo analiza comparativamente la calidad de gobierno de quince países latinoamericanos utilizando un indicador de imparcialidad burocrática. Los datos muestran alta variabilidad entre regiones del mundo y, simultáneamente, las marcadas diferencias en la región. El análisis de regresión realizado muestra que el principal factor explicativo de tales diferencias es el nivel de democracia de los países, como sugieren varios estudios recientes. La regresión evidencia también incongruencias respecto de varias tesis de la literatura de calidad de gobierno, en particular relacionadas con el tamaño de la clase media y la dependencia del Estado de los ingresos por explotación de recursos naturales.

## **Introducción**

La calidad de gobierno es una temática sobre la que la literatura en Ciencia Política ha consagrado especial interés en los últimos años. Ciertamente, mucho del esfuerzo puesto en estudiar esta área apunta a descifrar las claves para mejorar los resultados económicos y sociales de los gobiernos. Siendo así, no resulta llamativo que su estudio adquiriera particular relevancia en América Latina, una región caracterizada por el bajo rendimiento de sus gobiernos y la inequidad en la distribución de riqueza. Sin embargo, y pese al boom de la producción académica sobre calidad de gobierno, se trata de un tema complejo que ha dado lugar a aproximaciones teóricas y empíricas heterogéneas.

Con este telón de fondo, el presente trabajo se propone realizar una contribución a la literatura latinoamericana sobre calidad de gobierno a propósito de dos cuestiones. En primer lugar, se buscará definir a modo de síntesis una dimensión fundamental del concepto de calidad de gobierno, en el océano de conceptualizaciones existentes en la literatura. Seguidamente, se mostrará un estudio empírico que mide la calidad de gobierno de los 15 países latinoamericanos e intenta aportar algunas claves explicativas de su comportamiento en la región. Como el análisis estadístico presenta limitaciones -principalmente en torno a un reducido número de observaciones-, resulta útil resaltar que las conclusiones serán inevitablemente de naturaleza exploratoria.

El presente trabajo está organizado de la siguiente manera. La primera parte aborda el debate en torno de la definición de calidad de gobierno y, partiendo de una revisión crítica, justifica una dimensión fundamental del concepto. La segunda parte operacionaliza el concepto y ofrece, a partir de dicha operacionalización, un análisis comparado de la calidad de gobierno de quince democracias latinoamericanas. La tercera parte repasa las principales tesis de la literatura sobre calidad de gobierno y contrasta sus variables explicativas con las observaciones hechas en la región. La última parte presenta las conclusiones.

## Hacia una definición de calidad de gobierno

Pese a su creciente popularidad, la calidad de gobierno es un concepto complejo que no goza de un consenso básico. De hecho, el estado actual del debate conceptual revela deficiencias graves en la manera que ha sido definida. Existen numerosas definiciones y cada autor propone la propia sin considerar y contrastar las alternativas (Cejudo et al., 2009). De hecho, si se condensan los componentes de muchas de estas definiciones, se observa como calidad de gobierno debería ser de manera simultánea causas (instituciones que regulan el comportamiento de los gobiernos), características (estándares de actuación gubernamental) y consecuencias (resultados económicos y sociales) del ejercicio de gobierno (Cejudo et al., 2009). Cualquier concepto, al explicarlo todo, pierde utilidad analítica (Sartori, 1979). Por esa razón, se hará un repaso por los diversos enfoques conceptuales para finalmente justificar nuestra elección que entiende la calidad de gobierno como “la imparcialidad de las instituciones que ejercen la autoridad gubernamental” (Rothstein y Teorell, 2008).

## El debate

Las aproximaciones teóricas a la calidad de gobierno son muy dispares no obstante lo cual se pueden identificar tres enfoques representativos del debate (Cejudo et al., 2009). Como primera perspectiva, se encuentra la vertiente prescriptiva de calidad de gobierno, caracterizada por definiciones amplias y que pone el eje en el concepto de *goodgovernance*. Dentro de este grupo se encuentran, por ejemplo, Kaufmann y sus colaboradores en el Banco Mundial (2003). Estos autores se ocupan de *governance*, haciendo referencia a las tradiciones e instituciones por medio de las que la autoridad es ejercida en un país determinado. Desde esta perspectiva, calidad de gobierno -o *goodgovernance*- se entiende por:

“el ejercicio de la autoridad mediante tradiciones e instituciones formales e informales orientadas al bien común, lo que involucra: (1) el proceso de selección, monitoreo y reemplazo de gobierno; (2) la capacidad de formular e implementar políticas públicas sólidas y dar servicios público; y (3) el respeto de los ciudadanos y el Estado por las instituciones que gobiernan la economía y las interacciones sociales entre ellos” (Kaufmann 2003:5)

A partir de esta caracterización, los autores han diseñado un conjunto de instrumentos de medición con el objetivo de realizar diagnósticos sobre la gobernanza de los países miembros del Banco Mundial y proponer recomendaciones sobre reformas para el desarrollo. Así, han identificado seis grandes sub-dimensiones, a saber: voz y rendición de cuentas; estabilidad política y ausencia de violencia; efectividad de gobierno; calidad regulatoria; estado de derecho y control de la corrupción (Kaufmann et al. 2003). Con el objetivo de medir cada una de estas dimensiones y establecer trayectorias de desempeño, han recurrido a diversos indicadores que han sido ampliamente utilizados no solo en la literatura, sino también en el diseño de reformas institucionales (Cejudo et al., 2009).

Por su parte, Keefer y Knack (1997) proponen una definición de calidad de gobierno bajo el mismo lineamiento conceptual. Para estos autores, calidad de gobierno se define como un conjunto de arreglos políticos y económicos que aseguran la protección de los derechos de propiedad (entre los que resaltan existencia de un estado de derecho, restricciones verticales y horizontales al Ejecutivo, medidas de control de la corrupción y una burocracia de calidad) y fomentan el crecimiento económico sostenido. Se trata también de categorías de análisis muy amplias.

Un repaso de las principales limitaciones que la literatura identificó en el enfoque recién presentado (el prescriptivo) será útil para comprender por qué no es conveniente utilizar dichas definiciones para el estudio de calidad de gobierno en América Latina. Las críticas pueden resumirse en: 1) cualquier elemento institucional o político podría formar parte de la definición (Cejudo et al., 2009); 2) fallan en diferenciar los mecanismos de acceso al poder político -como elecciones y partidos políticos- y ejercicio del poder -como el sistema judicial o la administración pública- (Tannenber, 2015); 3) mezclan contenido de políticas públicas con procedimientos de ejercicio de autoridad, y fallan en distinguir particularidades institucionales que pueden considerarse como principios básicos de gobierno (Cejudo et al., 2009); 4) pueden perfectamente considerarse tautológicas al intentar explicar conceptos incluidos en la definición; y 5) existe un problema de causalidad invertida que no está reconocido en la definición entre crecimiento económico y calidad de gobierno (Cejudo et al., 2009; Tannenber, 2015).

El segundo enfoque es la denominada perspectiva de los efectos esperados. Rafael Laporta et al. (1999) desarrollan un modelo explicativo de las variables determinantes para la calidad de gobierno. Según ellos, calidad gubernamental es la existencia de mecanismos institucionales que aseguran la eficiencia en el ejercicio de gobierno y permiten la entrega efectiva de bienes y servicios públicos a la ciudadanía. En base a esta postura conceptual, proponen una serie de variables económicas (intervención del gobierno en la economía y protección de la propiedad privada), políticas (democracias y libertad política) y culturales (como divisiones etnolingüísticas o religiosas) para explicar variaciones en lo que describen como calidad gubernamental (Rafael Laporta et al. 1999).

Por otro lado, Knack y Manning (2003) retoman la definición de calidad de gobierno propuesta por Keefer y Knack (1997) en lo relativo a la existencia de pesos y contrapesos institucionales puestos al servicio de controlar el margen de discrecionalidad de los gobiernos, en particular de los ejecutivos. Sin embargo, ponen énfasis en que dicha definición puede ampliarse a un sistema de equilibrios entre todos los poderes, en la que una perspectiva centrada en el Ejecutivo posibilita un análisis efectivo de calidad de gobierno. Bajo esta óptica, Knack y Manning (2003) desagregan el concepto de calidad de gobierno en cuatro categorías de restricciones institucionales al Ejecutivo: restricciones formales horizontales, informales horizontales, verticales intergubernamentales y pesos verticales desde el electorado. Seguidamente, los autores diseñan una serie de indicadores para observar la incidencia de las mencionadas restricciones en la promoción del desarrollo social.

Varias son las críticas al enfoque de los efectos esperados. En primer lugar, se plantea que la incapacidad de establecer una definición precisa de calidad de gobierno hace que la argumentación pierda fuerza puesto que no existe una separación clara entre los atributos institucionales del gobierno y los productos que sus instituciones generan (Cejudo et al., 2009). En segundo lugar, no permite distinguir la relación causa-efecto entre calidad de gobierno y el producto del desempeño de las autoridades públicas (Cejudo et al., 2009). Así, resulta imposible establecer generalizaciones conceptuales de la calidad de gobierno y sus efectos porque, como ha sido indicado por Rothstein y Teorell (2008), “el tipo de arreglos institucionales que causa el

crecimiento en un país puede ser diferente a la situación de otros países” (p.6). Finalmente, y al igual que en los estudios del primer enfoque, no permite resolver el problema de la causalidad invertida, principalmente en torno a la correlación entre crecimiento económico y desarrollo de instituciones de calidad (Cejudo et al., 2009).

Finalmente, la tercera vertiente es la que define calidad de gobierno como una serie de atributos básicos (Cejudo et al., 2009). El principal aporte de este enfoque fue hecho por Rothstein y Teorell (2008). Los autores proponen una definición normativa de calidad de gobierno que se basa en el principio de imparcialidad como forma de resolver algunos de los problemas metodológicos antes mencionados. Su conceptualización tiene como punto de partida que no es importante poner énfasis en los efectos esperados, sino en términos del trato que da el gobierno a los ciudadanos en el momento en que se ejerce la autoridad (Rothstein y Teorell 2008). Rothstein y Teorell (2008) utilizan la noción de igualdad política propuesta por Robert Dahl (1953) para explicar cómo el principio de imparcialidad establece una serie de restricciones de comportamiento en quienes ejercen la autoridad de gobierno.

Para Rothstein y Teorell el problema no se centra necesariamente en identificar los mecanismos de acceso al poder (calificar la naturaleza democrática o autoritaria de los gobiernos), sino en estudiar una serie de estándares institucionales básicos que minimicen el abuso de poder y doten de predictibilidad a la acción gubernamental en el momento en que se ejerce la autoridad (Cejudo et al., 2009). Ellos definen calidad de gobierno como un procedimiento y no como vinculado a algún tipo de contenido en particular (Rothstein y Teorell 2008). En consecuencia, la discusión no se centra en política pública o los instrumentos de su ejecución, sino en el grado de discrecionalidad utilizado por las autoridades al momento de implementar cualquier política pública (Cejudo et al., 2009).

Esta definición de calidad de gobierno se basa en la existencia de burocracias de corte weberiano, caracterizados por el uso de instrumentos meritocráticos y de carrera que controlen la discrecionalidad de los funcionarios públicos (Rothstein y Teorell 2008). Los controles están orientados en dos sentidos: (1) la existencia de reglas sobre el acceso a los puestos de ejercicio de la autoridad pública; y (2) los mecanismos de rendición de cuentas (Rothstein y Teorell 2008).

El mecanismo causal que ellos proponen es el siguiente: “la existencia de mecanismos que aseguren imparcialidad en el ejercicio del poder, además de garantizar la predictibilidad de los servidores públicos y de dar información sobre su desempeño, fortalecerá los instrumentos de confianza vertical (esto es, de la relación entre ciudadanos y gobernantes) y horizontal (confianza interpares) -los cuales pueden tener un efecto central en el apoyo de los ciudadanos hacia las instituciones y el sistema político en su conjunto-, promoverá la seguridad de los derechos contractuales y de propiedad, y tendría una relación ulterior con el desarrollo y el crecimiento económico, la paz civil y la felicidad de los individuos.” (Rothstein y Teorell, 2008)

Según la literatura, esta perspectiva, si bien soluciona muchos de los problemas metodológicos de los anteriores enfoques, falla en tres cuestiones puntuales. En primer lugar, no especifica la forma en que el principio de imparcialidad se traduce en atributos aplicables al ejercicio de la autoridad gubernamental de forma que los Estados sean capaces de introducirlos en la infraestructura institucional y las prácticas cotidianas de la burocracia (Cejudo et al., 2009). En segundo lugar, los autores no definen qué tipo de estándares mínimos son necesarios para garantizar la imparcialidad en el ejercicio del poder (Cejudo et al., 2009). Finalmente, una definición de estas características, “puede ser útil al momento de realizar un análisis de cómo los gobiernos se desempeñan de acuerdo con una serie de criterios deseables, 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).

### **Calidad de gobierno como imparcialidad en el ejercicio de la autoridad**

La definición de calidad de gobierno como “la imparcialidad de las instituciones que ejercen la autoridad gubernamental” (Rothstein and Teorell, 2008) resulta, pese a las críticas reproducidas arriba, lo suficientemente precisa y específica para evaluar la calidad de gobierno de los países de América Latina. Para demostrarlo, conviene hacer un repaso por la caracterización que Tannerberg (2015) hace de esta definición. De acuerdo al autor, calidad de gobierno como imparcialidad en el ejercicio de la autoridad es una definición unidimensional, normativa, procedimental y universal, lo que facilita su operacionalización y medición. El cuadro 1 sintetiza las ventajas de cada una de estas características.

CUADRO 1. Ventajas de la definición de Calidad de Gobierno de Rothstein and Teorell (2008)

| Característica | Ventajas   |
|----------------|--|
| Unidimensional | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Evita el ensanchamiento conceptual</li> </ul>   |
| Normativa      | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Previene tautologías</li> <li>● Es un concepto intrínsecamente normativo y no empírico</li> </ul>                         |
| Procedimental  | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Facilita la aplicabilidad y aceptación universal del concepto</li> <li>● No es susceptible de valoración moral</li> </ul> |
| Universal      | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Existe apoyo empírico sólido</li> </ul>   |

El hecho de que se trate de una definición unidimensional previene que “calidad de gobierno lo sea todo, y que por tanto pueda no ser nada” (Rothstein y Teorell, 2008: 168), lo que se denomina comúnmente como ensanchamiento conceptual. Además, evita que se incluya en la definición lo que se quiere explicar, eliminando el riesgo de volverse tautológica.

Por otra parte, el tratarse de una definición normativa y no empírica trae una serie de ventajas. Como los conceptos de buena gobernanza o calidad de gobierno son intrínsecamente normativos, los gobiernos solo pueden ser buenos o tener cierta calidad en relación a una norma específica, de manera que “esos términos sólo tienen sentido si es posible identificar la norma” (Tannenber, 2015: 49). En segundo lugar, refuerza la imposibilidad de que se vuelva una definición tautológica. Por ejemplo, Acemoglu y Robinson (2012: 73) sostienen que, para que una sociedad sea exitosa, sus instituciones deben ser “inclusivas”, en el sentido de que “permitan y fomenten la participación de grandes masas humanas en actividades económicas que aprovechen sus talentos y habilidades y les permitan tomar decisiones en base a ellos”. El problema es que la propia existencia de esas instituciones no puede ser la explicación de por qué algunas sociedades son exitosas, porque precisamente son una descripción de lo que constituye una sociedad exitosa (Tannenber 2015). De manera más abstracta, “las definiciones empíricas ponen poca distancia entre la variable que, de acuerdo a su teoría, contiene la mayor fuerza explicativa y aquello que se busca explicar” (Tannenber, 2015: 49).

Finalmente, Tannenberg (2015) sostiene que la definición propuesta es procedimental, en el sentido de que no pone el énfasis en el contenido de las políticas públicas, sino en cómo estas son ejecutadas, lo que es positivo en por lo menos dos sentidos. Por un lado, la definición se vuelve universalmente aplicable, al evitar que diferentes opiniones sobre lo que constituye una buena política pública hacia dentro de los países y entre ellos cuestionen su validez. Por otro, al no ser susceptible de valoración moral facilita su amplia aceptación porque no centra la discusión en los estándares morales del contenido de las políticas (Tannenberg 2015).

La clave de esta definición es que ubica a la imparcialidad como la norma básica que caracteriza el sistema institucional de un país (Rothstein y Teorell 2008). Calidad de gobierno es una norma imparcial de comportamiento ejercida por individuos que representan la esfera estatal. Más concretamente, esto significa para los autores que “cuando implementan una ley o política pública, los funcionarios del gobierno no toman en consideración nada que no esté estipulado en dicha ley o política pública” (2008: 170). Se trata de una definición precisa y de aplicación universal y de su conceptualización se desprende que la norma se rompe cuando hechos de corrupción, patronazgo, clientelismo o similares tienen lugar (Tannenberg 2015). Como se trata de una norma procedimental, el contenido de la política pública no es de interés. De manera que, decidida la ejecución de una política pública en particular, sin importar si es justa o no en relación a un sistema de valores pre-existente, la calidad de gobierno se medirá en relación a si esa fue implementada de forma imparcial (Tannenberg 2015). Excluye, por tanto, variables del “input side” (participación ciudadana, régimen político, etc.) y del “output side” del sistema político (violaciones de derechos humanos, distribución de riqueza, capacidad estatal, etc.), lo que permite evaluar empíricamente las relaciones entre estas variables y la calidad de gobierno.

## **La medición de la Calidad de Gobierno en América Latina**

Definido el concepto de calidad de gobierno y su dimensión fundamental, en esta sección se evaluarán los intentos de operacionalización existentes en la literatura y se fundamentará la elección del Índice de Imparcialidad incluido en “TheQuality of GovernmentExpertSurvey”, realizado por Dahlberg et al. (2015). Posteriormente, se efectuará un análisis comparado de quince países latinoamericanos.

### **Medir Calidad de Gobierno como imparcialidad**

La noción de que una alta calidad de gobierno resulta de suma importancia para la consecución de objetivos sociales positivos está ampliamente aceptada por la literatura y por quienes recomiendan diseños de política pública (Acemoglu y Robinson 2012). Sin embargo, y como se dijo en la sección anterior, la pregunta respecto de cuáles son las características esenciales del ejercicio de un buen gobierno todavía no tiene respuesta. La literatura actual concentra su atención mayormente en los efectos del tipo de régimen y, más específicamente, en la fortaleza de las restricciones a quienes ejercen la autoridad. En los últimos años, la academia ha llevado a cabo varios estudios con acento en el “input side” del sistema política, poniendo énfasis en instituciones como régimen electoral, cantidad de actores con poder de veto, sistema de partidos, entre otros (una sistematización de las variables más estudiadas puede encontrarse en Teorell et al 2011).

Sin embargo, son escasos los estudios empíricos que ponen el acento en la dimensión de ejercicio imparcial de la actividad estatal como calidad de gobierno. Como excepción puede mencionarse el trabajo pionero de Peter Evans y James Rauch que estudia la relación entre el crecimiento económico y la estructura burocrática, utilizando como indicador un cuestionario a expertos (Rauch& Evans 2000). Dicho cuestionario se concentra en características específicas de la burocracia estatal que, según los autores, pueden ser estimadas de forma objetiva. Combinando dichas características, los autores construyen un indicador que refleja medidas de la estructura burocrática de corte weberiano, basadas en el reclutamiento meritocrático y el desarrollo de una carrera profesional dentro del sector público. Sin embargo, su estudio resulta

limitado en general, y más específicamente para el objetivo de este trabajo, en tanto cubre 35 países en desarrollo para el período 1970-1990, de los cuales solo 12 son latinoamericanos. Además, si bien el trabajo provee importantes conclusiones respecto de las estructuras burocráticas del grupo de países bajo estudio, muchas de las cuales han experimentado un considerable crecimiento gracias al desarrollo de burocracias autónomas (por ejemplo Corea del Sur y el resto de los “Tigres” Asiáticos), no son claras las conclusiones para la totalidad de los países de América Latina.

Con el objetivo de proveer información actualizada sobre la estructura burocrática de un gran número de países -desarrollados y subdesarrollados-, Dalhberg et al (2015) han propuesto “TheQuality of GovernmentExpertSurvey”. Se trata del único trabajo que estudia la estructura y el comportamiento de la administración pública asentado en una encuesta a expertos por internet que incluye información de 158 países más un territorio semi-soberano (Hong Kong) para el año 2014. Se basa en las respuestas de 1294 expertos, incluyendo aquellos que respondieron el cuestionario parcialmente. El cuestionario se compone de 71 preguntas, la mayoría formuladas como afirmaciones, y se invita a los expertos a indicar mediante una escala predefinida de 7 puntos cuán cerca está la afirmación de la realidad (1- Casi nunca o nunca, 7 - Casi siempre o siempre). El promedio de expertos por país es de 8.1, pero tiene alta variación: 122 países concentran más de 3 expertos y 37 países tienen menos de 3. El tiempo de respuesta varía de 10 minutos a varios días, pero luego de remover las respuestas que toman más de 10 horas, el promedio de tiempo es de 36 minutos. Para la construcción del indicador, solo se consideraron las preguntas que por lo menos tuvieron 3 o más respuestas de diferentes expertos.

La encuesta cubre una serie de temas considerados relevantes para la estructura y funcionamiento de la administración pública, pero sobre los que no se tiene indicadores cuantitativos sólidos para una muestra grande de países (Dalhberg et al 2015). El cuestionario busca información a propósito de 9 temas: reclutamiento y carreras de empleados públicos (10 preguntas); - reemplazo de empleados del sector público (1 pregunta); tareas y precondiciones (7 preguntas); diseño de política pública e implementación (15 preguntas); mujeres en el sector público (5 preguntas); imparcialidad (1 pregunta); corrupción I (7 preguntas); corrupción II (5 preguntas); transparencia y control (8 preguntas). En la versión agregada, “TheQuality of

GovernmentExpertSurvey” incluye tres índices -imparcialidad, profesionalismo y “closedness”-, cada uno construido en base a las respuestas de un grupo de preguntas. Para los fines de este trabajo, se utilizará el Índice de Imparcialidad para una muestra de 15 países de América Latina.

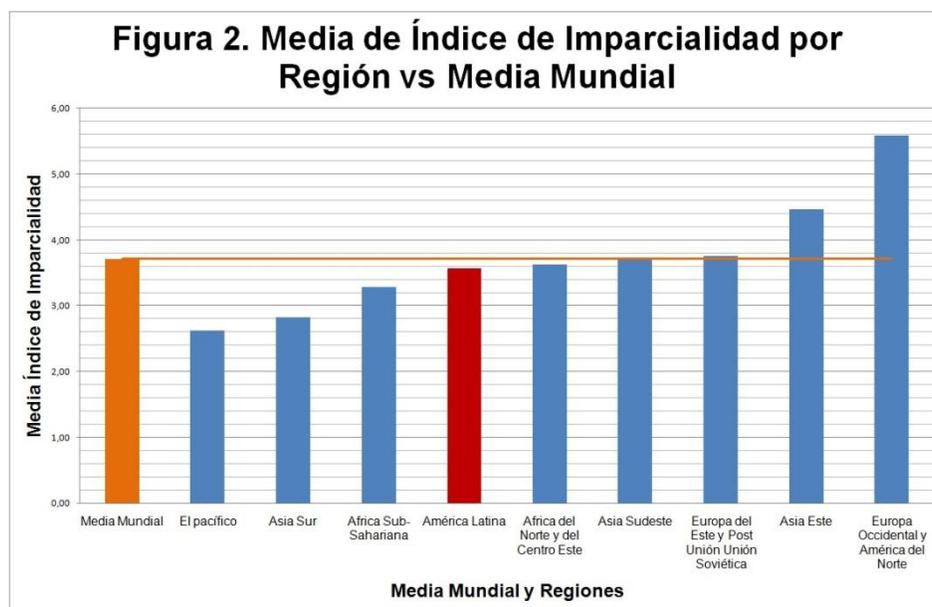
El Índice de Imparcialidad evalúa en qué medida las instituciones de gobierno ejercitan su poder imparcialmente. La norma de imparcialidad está definida como: “cuando implementan una ley o política pública, los oficiales del gobierno no toman en consideración nada que no esté estipulado en dicha ley o política pública” (Rothstein y Teorell 2008, p. 170). El índice está construido en base a los siguientes 5 preguntas de la encuesta y su valor es el resultado del promedio del valor de las respuestas de los expertos a nivel país:

- Las empresas que ofrecen los sobornos más grandes a los altos funcionarios son adjudicatarias de contratos públicos en lugar de las empresas que hacen la oferta más baja.
- Al decidir cómo implementar políticas en casos individuales, los empleados del sector público tratan injustamente a algunos grupos de la sociedad.
- Al otorgar licencias para poner en marcha empresas privadas, los empleados del sector público favorecen a los solicitantes con quienes tienen contactos personales fuertes.
- En términos generales, ¿con qué frecuencia diría usted que los empleados del sector público de hoy, en su país elegido, actúan con imparcialidad al decidir cómo implementar una política en un caso individual?
- Hipotéticamente, digamos que a un empleado típico del sector público se le dio la tarea de distribuir una cantidad equivalente a 1000 USD per cápita a los pobres necesitados en su país. Según su criterio, indique el porcentaje que alcanzaría a: (1) Pobres necesitados, (2) Personas con vínculos de parentesco con el empleado público, (3) Intermediarios/Consultores, (4) El propio bolsillo del empleado público, (5) Superiores del empleado público y (6) Otros.

Los resultados del Índice para América Latina se discuten a continuación.

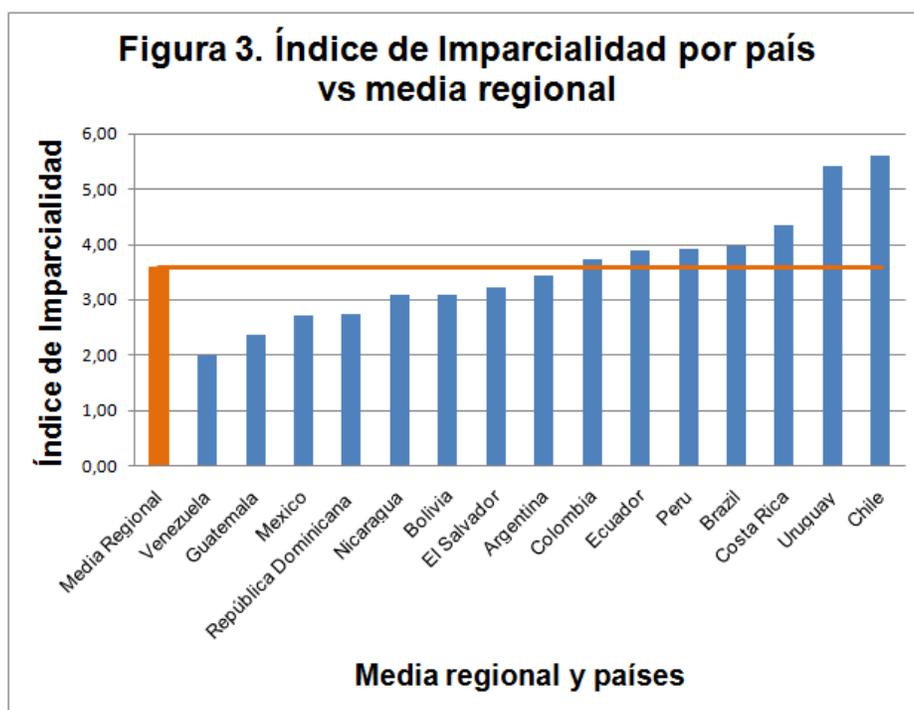
### Comparando Imparcialidad en América Latina

Si se compara América Latina con otras regiones del mundo para el año 2014, se observa que su media se ubica por debajo de la media mundial (ver figura 2).<sup>1</sup> Ahora bien, si se observa el comportamiento de esta variable hacia adentro de América Latina (ver figura 3), el índice de imparcialidad varía ampliamente en la muestra de países para el año 2014. Los países señalados con la administración pública menos imparcial son Venezuela, Guatemala y México, mientras que la más imparcial se ubican en Chile, Uruguay y Costa Rica.



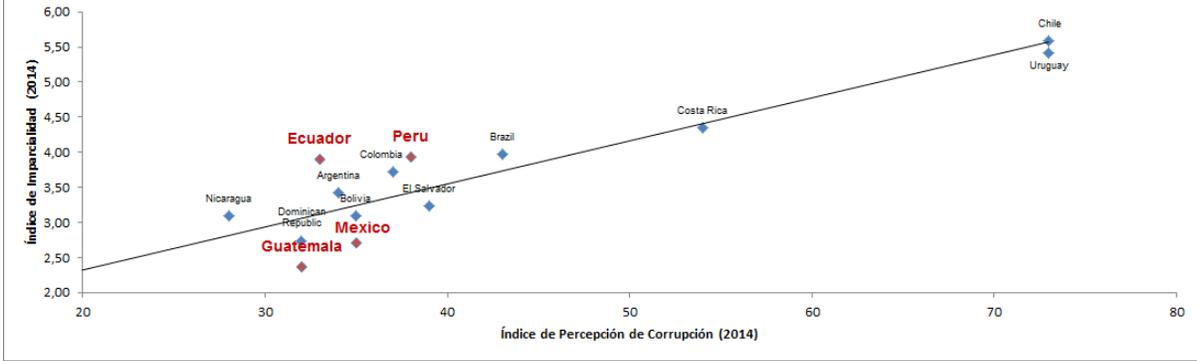
<sup>1</sup> La selección de países se hizo siguiendo la clasificación político-geográfica de las regiones del mundo existente en la Base de Datos de Calidad de Gobierno, versión 2015 (Teorell et al 2015). Las categorías son:

- Europa del Este y Unión Post-Soviética (incluyendo Asia Central).
- América Latina (incluyendo Cuba, Haití y la República Dominicana).
- Norte y Centro-Este de África (incluyendo Israel, Turquía y Chipre)
- África Sub-sahariana.
- Europa Occidental y América del Norte (incluyendo Australia y Nueva Zelanda).
- Asia del Este (incluyendo Japón y Mongolia).
- Sudeste de Asia.
- Sur de Asia.
- El Pacífico (excluyendo Australia y Nueva Zelanda).



El alcance que tiene el índice de imparcialidad como medida de variación de la calidad de gobierno puede ser evaluado haciendo una comparación directa con otros indicadores de conceptos similares (Dalhberg et al 2015). De hecho, la variación en el nivel de calidad de gobierno entre países medida como imparcialidad se comporta de manera previsible si se utilizan otras medidas como el Indicador de Gobernanza del Banco Mundial o el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional (0.7244 y 0.9189, respectivamente y para la muestra de países tomada en este trabajo). Sin embargo, y pese a que la correlación es alta, en la Figura 4 queda claro que existen diferencias importantes entre el índice de imparcialidad y el índice de corrupción. Los países marcados en el gráfico son los que poseen mayor discrepancia entre ambos indicadores. Aquellos por encima de la línea de regresión (Ecuador y Perú) tienen mayores niveles de imparcialidad que los esperados dados sus niveles de percepción de corrupción. Por el contrario, los países por debajo de dicha línea (Guatemala y México) poseen de manera significativa menores niveles de imparcialidad que lo que puede predecirse de sus puntajes de corrupción. Aunque las dos variables se comportan de manera similar, estos ejemplos demuestran cómo imparcialidad y corrupción no son conceptos equivalentes (Teorell et al 2012).

Figura 4. Índice de Imparcialidad vs Índice de Percepción de Corrupción (2014).



## **Las causas de la variación de la calidad de gobierno**

Como se ha visto en la sección anterior, existe un alto grado de varianza en los niveles de calidad de gobierno no solo entre las regiones del mundo, sino también hacia dentro de América Latina. Determinar las causas de este fenómeno es un asunto que ha ocupado a muchos de los académicos del área y de forma general ha demostrado ser una tarea compleja que requiere considerar explicaciones diversas.

En esta sección se realizará en primer lugar un repaso de tres principales explicaciones propuestas por la literatura especializada, para luego llevar a cabo un análisis empírico que intenta echar luz sobre el comportamiento de la calidad de gobierno en la región.

### **Tres explicaciones de la literatura especializada**

Un conjunto muy diverso de estudios ha examinado las causas que inciden sobre la calidad de un gobierno. La mayoría de las explicaciones proceden de trabajos centrados en aspectos específicos del lado “input” del sistema político, como lo son el tamaño del gobierno (Goel y Nelson 1998), el sistema de partidos y la cantidad de actores con poder de veto (Panizza 2001), el tipo de régimen político (Porta y Vannucci 1999; Acemoglu et al. 2002; Sung 2004; Chowdhury 2004; Sen 2011), aspectos distributivos de la economía (Fogel 2006; Charron y Lapuente 2010; Tannenbergl 2014) y la manera en que el Estado obtiene recursos (Anthonsen 2009). Por esta razón, no sorprende la gran cantidad de causas consideradas determinantes de la calidad de gobierno de un país. Como este trabajo no se propone hacer un análisis exhaustivo de las posibles causas, se presentará a continuación las tres teorías explicativas principales.

### **Democracia como determinante de Calidad de Gobierno**

Un conjunto de trabajos -que presenta, por cierto, conclusiones contradictorias entre sí- sostiene que el tipo de régimen político de un país afecta su calidad de gobierno. Por un lado, una rama de la literatura afirma que la democracia tiene un impacto positivo en la calidad de gobierno, por ejemplo, la democracia reduce la corrupción y la democracia y la libertad de prensa reducen la corrupción (Chowbury 2004). Por otro, hay autores que enfatizan lo contrario. Amartya Sen,

mediante un excelente estudio cualitativo comparado entre India y China, afirma que, contrariamente al efecto que se cree que tiene la democracia sobre la calidad de gobierno, China muestra mejores resultados que India tomando la mayoría de los indicadores de desarrollo humano y bienestar social (2011). Otros autores han argumentado que la democracia electoral habilita una mayor corrupción que en países no democráticos, al existir la compra de votos y el financiamiento ilegal de los partidos (Porta y Vannucci 1999). Finalmente, Chang, Golden et al. (2007) han encontrado que la “accountability” electoral tiene un efecto limitado sobre la corrupción y que los políticos corruptos tienen más chances de ser re-electos. Pese al gran número de estudios, todavía no existe consenso sobre cómo el régimen político afecta la calidad de gobierno. (una sistematización de las principales tesis en torno a calidad de gobierno y democracia puede encontrarse en Tannenbergh 2015).

Ha sido empíricamente comprobado que el impacto que tiene la democracia sobre la calidad de gobierno no es lineal, y que existe un conjunto significativo de autoritarismos que conservan menores niveles de corrupción comparados con otros países que han atravesado un proceso de democratización (Ver Montinola y Jackman 2002, Sung 2004, Keefer 2007). Investigaciones posteriores han sostenido que dicha relación no lineal se debe a la edad de la democracia (Keefer 2007, Keefer y Vlaicu 2007) y la profundidad de la democracia (Back y Hadenius 2008).

Keefer (2007) y Keefer y Vlaicu (2007) ofrecen la primera explicación de por qué “en 2004 un tercio de todas las democracias exhiben tanta o mayor corrupción que la media de los países no democráticos”. Los autores sostienen que en un país que ha atravesado de manera reciente un proceso de democratización, los políticos tienen poca reputación y no pueden hacer promesas electorales creíbles. Para mantener su apoyo, deben recurrir al patronazgo local, otorgando, en consecuencia, bienes a quienes los apoyan como principal vía para mantenerse en el poder. Esta es la primera explicación que surge dentro de la literatura respecto a la relación no-lineal entre democracia y calidad de gobierno.

Muchas han sido las críticas que recibieron los trabajos pioneros de Keefer y Keefer y Vlaicu. En concreto, se ha cuestionado la operacionalización que realizan los autores del mecanismo de “construcción de reputación”, que es simplemente una medida del paso del tiempo desde la

democratización, midiendo consecutivamente los años donde el gobierno ejerció la autoridad en base a elecciones libres. Se ha dicho que el paso del tiempo en sí mismo no produce un aumento de la credibilidad de los políticos y que de hecho existen casos que demuestran lo contrario, como Sudáfrica, que al momento de su democratización el Congreso Nacional Africano conservaba un apoyo considerable de la ciudadanía y que, con el paso del tiempo, se erosionó (Tannenberg 2015)

En base a las críticas que recibió el trabajo de Keefer, Back y Hadenius (2008) se propusieron probar si la profundidad de la democracia es mejor que el paso del tiempo para explicar diferencias respecto de las capacidades administrativas de los Estados. Los autores afirman que existen dos tipos de gobernanza que determinan la calidad de gobierno: el monitoreo de arriba o de abajo. Los autoritarismos, sostienen los autores, poseen el primer tipo de gobernanza en la medida que cuentan con estrictas jerarquías y capacidad represiva que crean incentivos para que los burócratas eviten involucrarse en actividades de corrupción. Las democracias, por el contrario, pertenecen al segundo tipo de gobernanza ya que existe accountability que se realiza vía elecciones. Según los autores, un país que atraviesa un proceso de democratización perdió su habilidad para gobernar “desde arriba” y todavía no generó la capacidad necesaria para gobernar “desde abajo”. La relación no-lineal entre democracia y calidad de gobierno se explicaría, por lo tanto, a través de la falta de, por ejemplo, medios comunicación libres, requeridos para que los mecanismos de control “desde abajo” funcionen correctamente.

### **El “Particularismo de Clase Media” y la Calidad de Gobierno**

Uno de los más recientes trabajos que ha proporcionado una explicación novedosa respecto de qué factores producen mejor calidad de gobierno en un país es el realizado por Tannenberg quien pone el acento en el tamaño relativo de la clase media. Para el autor, el tamaño de la clase media tiene un impacto positivo en el nivel de calidad de gobierno de un país y ese impacto es mayor en democracias que en autoritarismos (Tannenberg 2015). El mecanismo causal es el siguiente: las clases medias, sin importar el país en el que viven, tienen demandas de aumento de la calidad de gobierno, las que interactúan de manera diferente con los gobiernos dependiendo del tipo de régimen. En democracia, los gobiernos son más receptivos a las demandas de calidad

de gobierno de las clases medias debido a la naturaleza institucional del régimen; por lo tanto, cuando dicha clase se amplía, las elites se ven obligadas a llevar a cabo reformas que mejoren la calidad de gobierno. En los regímenes autoritarios, las clases medias no pueden descansar en las elecciones para desprenderse de líderes corruptos y cuentan, en términos generales, con menos medios para hacer escuchar sus demandas. Sin embargo, existen otras herramientas a disposición lo que pueden conducir a la satisfacción parcial de la demanda por aumentar la calidad de gobierno, como lo son las elecciones locales o las plataformas de comunicación por internet.

Las razones que conducen a Tannenberga a afirmar que las clases medias poseen demandas de calidad de gobierno, sin importar el país que se trate, son las siguientes:

1. Baja tasa de descuento futura: La tasa de descuento futura de las clases medias es menor que la de las personas que viven en la pobreza, lo que significa que, para la clase media, los pagos futuros no son significativamente menos valorados que los pagos inmediatos. Proyectado en el tiempo, la baja tasa de descuento hace que la clase media sea más proclive a invertir en su futuro, priorizando la educación y la salud, lo que crea una demanda de provisión de bienes públicos como escuelas, necesarias para evaluar el desempeño de los políticos y controlarlos.
2. Contrato social: La teoría del contrato social entre el Estado y sus súbditos toma como premisa la idea de Hobbes de que los ciudadanos ceden derechos a cambio de protección de los derechos que conservan. El pago de impuestos constituye un derecho que los ciudadanos ceden a cambio de otros, y bajo esta lógica de intercambio, la clase media espera el suministro de determinados bienes públicos a cambio de ceder derechos de propiedad privada.
3. “Themiddleway”: Se espera que las clases medias adopten un rol mediador entre los ricos y los pobres a propósito de la política económica, facilitando soluciones de política pública basadas en el consenso para evitar conflictos. Por un lado, las clases medias tienden a apoyar la apertura del comercio y protección de los derechos de propiedad en general (en cierta medida, porque tienen activos que proteger), mientras que, por otro, favorecen los sectores pobres defendiendo políticas redistributivas.

4. Valores Modernos y Postmodernos: Existe evidencia empírica sólida que sostiene que, a medida que un país se vuelve más rico, los valores y preferencias de sus ciudadanos cambian en dirección a “self-expressionvalues”, como son la libertad de expresión, tolerancia y confianza.

Para Tannenber, es razonable pensar que las demandas de calidad de gobierno de las clases medias interactúan de forma diferente, dependiendo del régimen político del país en el que se vive (2015). En democracias, cuando el tamaño de las clases medias es suficientemente grande, la demanda de calidad de gobierno puede presionar la oferta de políticas públicas. En este caso, la clase media debe alcanzar determinada masa crítica como para plantear una amenaza real a los gobernantes destinada a cambiar su esquema de incentivos. Cuando se torna posible acceder a cargos públicos, prometiendo y ejecutando reformas que mejoran la provisión de bienes públicos y aumentan la capacidad institucional de un país en el largo plazo, los políticos lo hacen.

El autor sostiene que en los autoritarismos, el mecanismo es diferente. Mientras que las clases medias que viven en países autoritarios tienen similares demandas de calidad de gobierno, no pueden ejercerlas mediante elecciones libres y por lo tanto no disponen de mecanismos para rechazar líderes corruptos. Además, en términos generales, los autoritarismos ofrecen pocos medios para que los ciudadanos expresen sus demandas de calidad de gobierno dadas las limitaciones existentes a la libertad de expresión y organización. Sin embargo, existen otras herramientas disponibles, menos efectivas pero que en parte pueden significar una respuesta parcial a las demandas de calidad de gobierno como son las elecciones locales o el uso de plataformas sociales en internet.

### **Teoría de la Dependencia de Recursos Naturales y Calidad de Gobierno**

La tercer teoría representativa del debate sobre los factores que inciden en los niveles de calidad de gobierno es la desarrollada por Anthonsen et al. (2009), que pone el acento en la manera en que los Estados obtienen recursos para financiarse. Los autores sostienen que cuando un país cuenta con reservas naturales de gas o petróleo, el Estado obtiene ingresos sin los condicionamientos que impone la sociedad civil a cambio del pago de impuestos. En esos países,

las elites son libres de utilizar los ingresos estatales de acuerdo a sus preferencias. La hipótesis subyacente es que cuanto mayor sea la dependencia económica de la renta que da la explotación de recursos naturales, mayor será la probabilidad de que las elites opten por proveer bienes que no conduzcan a mejorar la calidad del gobierno.

Investigaciones anteriores han destacado que la imposición y la posterior rendición de cuentas son un elemento central en la comprensión de las relaciones entre la sociedad y el gobierno (Anthonsen et al, 2009). De hecho, se ha dicho que la relación entre imponer gravámenes y el desarrollo institucional de un país supone que los ingresos de abajo se intercambian por la representación y la rendición de cuentas desde arriba (Anthonsen et al, 2009). Los impuestos pueden constituir así un apalancamiento democrático vital entre los ciudadanos y las élites políticas, creando un equilibrio entre el Estado y la sociedad que fomenta la negociación y el consenso (Anthonsen et al, 2009).

En los estados que pueden extraer riqueza, en lugar de depender de la voluntad y el consentimiento de la sociedad para crearla, las élites gobernantes no tienen que restringir su discrecionalidad por entornos institucionales, pero pueden usar la burocracia estatal y la legislatura para comprar o vencer a la oposición política (Anthonsen et al, 2009). En estos estados, la imposición no es necesaria - o de hecho constituye una muy pequeña parte de las finanzas públicas - y por lo tanto, el gobierno no depende del dinero de sus ciudadanos y no tiene que ofrecer representación o rendición de cuentas a cambio. Más bien, el presupuesto estatal descansa principalmente en las rentas de los recursos naturales que son dinero sin "restricciones". Por lo tanto, cuanto mayor es la proporción de las rentas en el PIB, menor es la necesidad del Estado de ofrecer algo a cambio en términos, por ejemplo, de buena calidad del gobierno (Anthonsen et al., 2009).

Como resultado de la dependencia de la explotación de recursos naturales, Anthonsen et al. afirman que el aparato estatal no sólo se distanciará más de los habitantes del país, sino que también podría ser más pequeño y menos eficiente en el trato con las personas (2009). Por lo tanto, la dependencia de la renta no sólo conduce a una ligera integración vertical y social entre

el Estado y las personas, sino también al deterioro institucional, ya que las demandas de imparcialidad no se canalizan ni en la burocracia ni en el sistema jurídico.

### **Una exploración de los determinantes de la calidad de gobierno en América Latina**

Pese al número de factores potencialmente explicativos de la calidad de gobierno, pocos estudios se han ocupado de examinarlos empíricamente de una forma integral para una muestra grande de países de América Latina. El presente trabajo pretende ser una modesta contribución en esa dirección. Teniendo en cuenta dos décadas de debate teórico, como se anticipó al comienzo, parte de una concepción de calidad de gobierno centrada en la imparcialidad del ejercicio de la autoridad y sitúa su análisis en el año 2014. La técnica estadística utilizada es el análisis de regresión múltiple. Como variable dependiente se emplea el Índice de Imparcialidad como indicador de calidad de gobierno. En cuanto a las variables independientes, se ha tenido en cuenta que estén conectadas con las tres explicaciones teóricas reproducidas en la sección anterior. Al momento de seleccionar los indicadores para las diferentes variables se han priorizado los utilizados por los mismos autores, para el año 2014. De acuerdo a esto, el análisis se centra en la incidencia de tres variables relativas a la calidad de gobierno de un país.

La medición de la variable democracia se realiza con un indicador basado en el promedio de los dos índices más ampliamente utilizados en la literatura: uno provisto por FreedomHouse y el otro por Polity. Teorell y Hadenius (2005) han demostrado que dichas medidas combinadas ofrecen mejores resultados de validez y confianza que cuando se utilizan individualmente.

Dado que el indicador de tamaño relativo de la clase media que utiliza Tannerberg en su estudio no se encuentra disponible actualmente, hemos optado por uno que regularmente publica CEPAL: distribución de las personas según tramos de ingreso per capital, en términos de valor de la línea de pobreza. Este indicador se construye sobre la base de encuestas a hogares provenientes del Banco de Encuestas de Hogares (BANDEHOG) y se calcula asignando porcentajes respecto de la población total a cada grupo de personas ordenadas según sus ingresos en una escala de siete tramos de ingreso per capita en relación a la línea de pobreza del país. Los tramos de ingreso per capital son:

- 1) 0 a 0.5 de la línea de pobreza (LP);
- 2) 0.5 a 0.9 LP;
- 3) 0.9 a 1.0 (LP);
- 4) 1.0 a 1.25 (LP);
- 5) 1.25 a 2.0 (LP);
- 6) 2.0 a 3.0 (LP) y
- 7) Más de 3.0 (LP)

Para los fines de este trabajo se consideran pertenecientes a la clase media a aquellas personas contenidas en el tramo seis, es decir, individuos cuyos ingresos se encuentran entre dos y tres veces el valor medido en paridad de poder adquisitivo respecto de la línea de pobreza de su país. Dicha decisión metodológica se basa en las estimaciones que hace el Banco Mundial para la región, según las cuales una persona de clase media en América Latina es aquella cuyos ingresos se encuentran entre 10 y 50 dólares diarios en paridad de poder adquisitivo.

La medición de la variable dependencia económica de la renta de recursos naturales se realiza utilizando como indicador el porcentaje de la renta de recursos naturales sobre el PIB, provisto por el Banco Mundial. Un alto valor de este indicador debe interpretarse como un valor alto de la dependencia del ingreso estatal a la explotación de recursos naturales. Las limitaciones de este indicador y de los utilizados para medir el resto de las variables independientes se discuten más adelante.

El cuadro 4 muestra los resultados del análisis de regresión lineal efectuado. Dado que el número de observaciones es reducido resulta necesario mencionar nuevamente que este trabajo es exploratorio. Solo una variable resulta estadísticamente significativa: el nivel de la democracia. El signo de su coeficiente se ajusta a lo esperado: un aumento en el nivel de democracia predice un aumento en la calidad de gobierno del país en cuestión.

Cuadro 4. Determinantes de Calidad de Gobierno en América Latina

|  | Coeficiente | P> t  |
|--|-------------|-------|
| Nivel de democracia                        | 0.601***    | 0.002 |
| Tamaño de clase media                      | 0.068       | 0.145 |
| Dependencia de Renta de Recursos Naturales | 0.042       | 0.296 |
| Constante: -2.693                          |             |       |
| R2 Ajustado: 0.763                         |             |       |
| N: 15                                      |             |       |

La comparación de los resultados de esta regresión con los argumentos teóricos y análisis empíricos expuestos en la anterior sección ofrece un punto de coincidencia y varios de divergencia. En relación al primero, existen un conjunto de explicaciones teóricas que se verifican para América Latina, al menos en el año en que se tomó la muestra. Los investigadores que han privilegiado las características de la democracia para explicar los niveles de calidad de gobierno de un país son congruentes con la única variable explicativa identificada en nuestro análisis. Es posible afirmar, por tanto, que el nivel de democracia y la calidad de gobierno de un país en América Latina correlacionan fuertemente (0.601).

En cuanto a las divergencias, resulta necesario mencionar la poca capacidad explicativa del tamaño de la clase media y la dependencia de la renta de recursos naturales, que en este análisis no resultan significativos. Es especialmente llamativo que la dependencia de la explotación de recursos naturales sea la variable menos explicativa, habida cuenta de la gran cantidad de trabajos que indican su negativa influencia en el desarrollo institucional y los niveles de corrupción de los países. Sin embargo, conviene remarcar que el indicador utilizado para verificar estas explicaciones en la región no es el óptimo. Dado que la mayoría de los investigadores apuntan a la dependencia que tiene el Estado de la renta derivada de la

explotación de recursos naturales, sería más conveniente incluir en el análisis algún indicador que mida la proporción de renta de recursos naturales sobre el total de ingresos estatales -y no sobre el total de producto bruto del país como hicimos en este trabajo. Al comparar este nuevo indicador con los niveles de calidad de gobierno se podría verificar de forma más acertada la explicación, equilibrando casos como el de Chile y Venezuela donde si bien la proporción de renta de recursos naturales sobre el producto bruto es similar para ambos, la proporción de esta renta sobre los ingresos estatales es mucho mayor en Venezuela que en Chile.

Algo similar ocurre con la segunda variable explicativa que no resultó significativa en nuestro análisis: tamaño relativo de clase media. Existe una numerosa cantidad de trabajos tanto de la ciencia política como de la sociología y la economía que descartan de plano la posibilidad de definir la pertenencia a la clase media en términos de ingresos, como realizamos en este trabajo. De hecho, no existe a priori ninguna conexión teórica entre los niveles de ingresos que propone el Banco Mundial para definir la clase media latinoamericana y las posibles demandas de calidad de gobierno entendida como imparcialidad en el ejercicio de la autoridad. Por este motivo, no sería prudente descartar las explicaciones que ponen el eje en el tamaño de la clase media, pese a que en nuestro análisis no se verifiquen. Para futuras investigaciones puede resultar conveniente explorar indicadores de clase media que no se limiten a medir ingresos, sino que incluyan además otras variables, por ejemplo, de corte socioeducativos.

De forma más general podemos decir que de ninguna manera nuestro análisis produce conclusiones definitivas respecto de las causas de la calidad de gobierno de los países. De hecho, no es posible afirmar que la única variable explicativa identificada expone una relación de causalidad directa con la calidad de gobierno, ya que pueden existir variables espurias no consideradas por la literatura que al mismo tiempo expliquen niveles de democracia y calidad de gobierno.

El primer paso para producir conclusiones más certeras será incluir un mayor número de observaciones en el análisis, que por ausencia de disponibilidad de datos no ha sido posible en nuestro caso. Resulta especialmente necesario estudiar las trayectorias de cada país a lo largo del tiempo para identificar posibles correlaciones entre las variables explicativas expuestas y la

evolución de calidad de gobierno por país. Por otro lado, se deberá explorar nuevos indicadores que descarten o verifiquen las explicaciones teóricas de manera más acertada, atendiendo a las limitaciones expuestas más arriba y en particular por la literatura especializada.

## **Conclusión**

El estudio de la calidad de gobierno es un campo relativamente nuevo dentro de la ciencia política y como tal todavía no cuenta con un consenso elemental respecto de qué es la calidad de gobierno de un país y mucho menos de cuáles son los factores que explican su comportamiento.

En esta línea, nos hemos propuesto dos cosas. En primer lugar, hemos partido de la revisión crítica de los principales expositores de área en veinte años de debate conceptual y hemos llegado a la conclusión de que, en línea con las investigaciones más recientes, la mejor definición de calidad de gobierno es aquella que pone el énfasis en la imparcialidad del ejercicio de la autoridad por ser una definición unidimensional, normativa, procedimental y de aplicación universal.

En segundo lugar, nos hemos propuesto aportar algunas claves explicativas del comportamiento de la calidad de lo gobierno de América Latina. Para ello, hemos utilizado un indicador recientemente desarrollado que mide imparcialidad de la administración pública y hemos presentado un análisis empírico de la región y el mundo. Estos datos muestran una alta variabilidad de calidad de gobierno entre regiones del mundo y, simultáneamente, las marcadas diferencias en la región.

Seguidamente, se ha hecho un repaso por las teorías explicativas de la literatura sobre la calidad de gobierno y se han contrastado las tres principales hipótesis en América Latina para el año 2014. La regresión realizada muestra que el principal factor explicativo de las diferencias de calidad de gobierno en la región es el nivel de democracia, en coincidencia con varias investigaciones recientes. El análisis evidencia también incongruencias respecto de tesis ampliamente aceptadas en la literatura de calidad de gobierno, en particular con las que afirman que el tamaño de la clase media y la dependencia del Estado de las rentas por explotación de recursos naturales son factores explicativos de calidad de gobierno.

Sin embargo, los datos de este análisis no son de ninguna manera concluyentes. No es posible afirmar una relación de causalidad directa entre nivel de democracia y calidad de gobierno, dadas

las limitaciones en torno al número de casos observados y la ausencia de control de variables espurias. Tampoco dicha relación de causalidad es concluyente en el plano teórico: existen numerosas teorías que arrojan conclusiones contradictorias entre sí y sobre las que no existe todavía consenso elemental. Por otra parte, no resulta posible descartar de plano las otras dos hipótesis que no se verifican en nuestro estudio. Para ello será necesario aumentar el número de observaciones y explorar nuevos indicadores en futuras investigaciones.

Estas últimas observaciones subrayan nuevamente que las contribuciones de este trabajo están lejos de ser definitivas. El objetivo es que sirvan, meramente, de base para trabajos posteriores que refinen la medición de la calidad de gobierno y especialmente de las posibles variables explicativas de su comportamiento en la región.

## Referencias bibliográficas

Acemoglu, D., et al. (2002). "Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World." *Quarterly Journal of Economics* 117(4): 1231-1294.

Anthonsen, M., Löfgren, Å., Nilsson, K. et al. (2012). "Effects of rent dependency on quality of government", *Econ Gov* 13: 145.

Bäck, H. y A. Hadenius (2008). "Democracy and State Capacity: Exploring a J-Shaped Relationship." *Governance* 21(1): 1-24.

Cejudo, Guillermo M. (2007). "Liberal Democracy, Economic Adjustment and the Quality of Government", trabajopresentado en la XXXV Reunión Anual de Latin American Studies Association, Montreal.

Cejudo, Guillermo y Sánchez Gilberto (2009). "El (casi inexistente) debate conceptual sobre la calidad de gobierno" *Política y Gobierno*, vol. 16, núm. 1, pp. 115-155.

CEPALSTAT,

[http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp)

Chang, E., Golden et al. (2007). "Electoral Consequences of Political Corruption: The Survival of Politicians Charged with Malfeasance in the Postwar Italian Chamber of Deputies", cenúmero 103 de la American Political Science Association. Chicago, Illinois.

Charron, N. y V. Lapuente (2010). "Does democracy produce quality of government?" *European Journal of Political Research* 49(4): 443-470.

Chowdhury, S. K. (2004). "The effect of democracy and press freedom on corruption: an empirical test." *Economics Letters* 85(1): 93-101.

Dahl, Roberto (1953) "Politics, Economics, and Welfare", N. York

Dahlberg, Stefan et al. (2015). "The Quality of Government Expert Survey II Report", QoG Working Paper Series 2015:9

Fogel, Kathy (2006). "Oligarchic Family Control, Social Economic Outcomes and the Quality of Government", *Journal of International Business Studies*, vol. 37, pp. 603–622.

Goel, R. K. y M. A. Nelson (1998). "Corruption and government size: A disaggregated analysis." *Public Choice* 97(1-2): 107-120.

Kaufmann, Daniel et al. (2003), "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996–2002", Washington, Banco Mundial.

Keefer, P. (2007). "Clientelism, Credibility, and the Policy Choices of Young Democracies." *American Journal of Political Science* 51(4): 804-821.

Keefer, P. y Stephen Knack (1997), "Why don't Poor Countries Catch Up? A Cross-national Test of an Institutional Explanation", *Economic Inquiry*, vol. 35, pp. 590–602.

Keefer, P. y R. Vlaicu (2007). "Democracy, Credibility, and Clientelism." *Journal of Law, Economics, and Organization* 24(2): 371-406.

Knack, Stephen y Nick Manning (2003). "Second-Generation Governance Indicators", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 69, pp. 345–364.

La Porta, Rafael et al. (1999). "The Quality of Government", documento de trabajo núm. 6727, Cambridge, National Bureau of Economic Research.

Montinola, G. y R. Jackman (2002). "Sources of Corruption: A Cross-Country Study." *British Journal of Political Science* 32: 147-170.

Panizza, Hugo (2001). "Electoral Rules, Political Systems and Institutional Quality", *Economics & Politics*, vol. 13, núm. 3, pp. 311–342.

Porta, D. d. y A. Vannucci (1999). "Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption." New York, Aldine de Gruyter.

Rauch, James E. y Peter Evans (2000). "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in less Developed Countries", *Journal of Public Economics*, núm. 75, pp. 49–71.

Rothstein, B. y J. Teorell (2008). "What is quality of government? A theory of impartial government institutions." *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions* 21(2): 165-190.

Sartori, Giovanni (1972), *La Política: Lógica y Método en Ciencias Sociales*.

SEDLAC, Banco Mundial

<http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/esp/>

Sung, H. E. (2004). "Democracy and political corruption: A cross-national comparison." *Crime, Law & Social Change* 41: 179-194

Tannenberg, Marcus (2015), "On the Road to Better Governance: The Middle Class Particularism and the Quality of Government", University of Gothenburg: The Quality of Government Institute.

Teorell, J., et al. (2015). *The Quality of Government Dataset*. Gothenburg, University of Gothenburg: The Quality of Government Institute.