

## **VI Reunión de Expertos del Índice de Gobernanza Iberoamericano (2023)**

### **Total de empleo público en el gobierno nacional**

#### **Manuel Villoria**

##### **I. Introducción**

Para los grandes centros de poder mundial la calidad de la gobernanza y, vinculado a ello, la calidad de las instituciones estatales se ha convertido en uno de los retos más relevantes a los que se enfrentan nuestras sociedades. Una situación impensable hace sólo cuarenta años, cuando la palabra “Estado” era anatema y sólo el mercado parecía merecer la atención de los organismos internacionales. Ha habido razones económicas y políticas para ese cambio, y probablemente ambas estén interconectadas. Para empezar, las investigaciones sobre la relación entre capacidad estatal y desarrollo económico se han consolidado y constituyen un marco ideológico hegemónico, hoy en día, del que se nutre la estrategia de los grandes organismos internacionales. Desde mediados de los años ochenta, la prevalencia de los enfoques neoinstitucionalistas en economía (véase North, 1990; Knack y Keefer, 1995; Williamson, 2000; Rodrik et al. 2004) y ciencia política (véase March y Olsen, 1989; Ostrom, 1990) ha producido un aumento de la investigación sobre la calidad de las instituciones, considerada ahora como la variable crítica para entender el éxito o el fracaso de las naciones (Acemoglu y Robinson, 2013). La baja calidad institucional permite y fomenta el abuso y la corrupción y esto impide el desarrollo. A su vez, en los países en los que existe una corrupción rampante, la confianza política de los ciudadanos es baja (de Lacerda y Villoria, 2014) y esta falta de confianza crea un entorno que dificulta el buen desempeño de los gobiernos. Construir instituciones de “buena” gobernanza reduce la corrupción y asegura paz y estabilidad, además de seguridad jurídica y, con ello, desarrollo económico (Mauro, 1995; Kaufmann et al., 1999; Evans y Rauch, 1999; Rothstein, 2011; Fukuyama, 2015). Estas ideas permitieron a las organizaciones internacionales comprender mejor las causas de la mayoría de sus fracasos en la promoción del desarrollo y las llevaron a modificar sus estrategias, generando una nueva agenda global para construir buena gobernanza (World Bank, 1996; IMF, 1997; ONU, 2004). Por otro lado, políticamente, el fin de la Guerra Fría y el triunfo del capitalismo redujeron la necesidad de apoyar a aquellos regímenes autoritarios y corruptos que favorecían a uno de los dos bloques.

##### **II. La medición de la gobernanza.**

Como acabamos de indicar, el interés emergente por las instituciones, debido a su relación percibida con la corrupción y el desarrollo económico, condujo a la primera oleada de estudios sobre capacidad institucional y objetivos de desarrollo. Esto dio lugar a lo que algunos han denominado una "explosión" de índices que se utilizaron para clasificar y comparar países en algún aspecto de la gobernanza (Hood, Dixon y Beeston, 2008). Más tarde, y siguiendo la tendencia a simplificar las mediciones y centrarse en las capacidades del gobierno, se produjo un crecimiento exponencial en el número de estudios que utilizan índices para examinar el impacto de la capacidad burocrática no sólo en la corrupción, sino y muchos otros aspectos relacionados directa o indirectamente con los objetivos de desarrollo (Gingerich, 2012). Esto dio lugar a la segunda generación de estudios empíricos sobre buena gobernanza o mejor aún sobre calidad del gobierno. En la

actualidad, a estos índices se añaden diferentes indicadores que miden no sólo la calidad de las instituciones políticas, sino también la calidad de las políticas públicas esenciales.

En todo caso, la explicación de fondo de este proceso estaría en que, una vez desarrolladas ciertas ideas y construidos datos empíricos sobre la importancia de las instituciones estatales para el bienestar social, sería preciso medir la calidad de estas instituciones país por país para poder generar impulso hacia la mejora institucional; esto es necesario sobre todo en países sometidos a las ayudas financieras de organismos internacionales o de agencias de cooperación de los países más desarrollados, pues es necesario asegurar un impacto positivo de los fondos para el desarrollo. Al final, ‘you can only manage what you can measure’ y, por ello, es preciso medir, para poder conocer estados de situación y ofrecer caminos de reforma eficaces.

La medición de la calidad o del rendimiento de las instituciones y de las políticas públicas puede hacerse sobre la base de datos brutos, obtenidos de las estadísticas nacionales e internacionales, a partir de los informes/análisis de expertos o a partir de las percepciones ciudadanas o de empresas. Siguiendo a Hood (2007), los datos cuantitativos pueden usarse de tres formas, como: 1. Targets-indicadores: indicadores de mínimos o de mejora en función de los criterios de calidad establecidos. 2. Rankings: Situando en índices o rankings a los sujetos evaluados en base a su mayor a menor éxito o calidad. 3. Datos de inteligencia: utilizables en análisis estratégico y para conocer la realidad en base a la que establecer el cambio en políticas y la intervención. Estos tres tipos de instrumentos pueden interaccionar generando dinámicas de creación de valor. Por ejemplo, se pueden buscar datos en bruto para conocer un estado de situación. Sobre esta base, se observan deficiencias que se tratan de corregir generando unos objetivos con indicadores de mejora y, finalmente, para mantener el impulso de cambio se crean rankings que generan competitividad entre los actores (ver figura 1):

Figura 1. Interacción de datos.



Cada uno de estos instrumentos tiene sus ventajas e inconvenientes, así se puede ver en la tabla 1 (Hood, 2007):

Tabla 1: pros y contras de los instrumentos

Targets	Rankings	Inteligencia
Positivo: Focalizan y generan objetivos claros.	Positivo: Evita el efecto ratchet. Concentra esfuerzo competitivo a través del “naming and shaming” “horse races”,	Positivo: Muy útil con datos rigurosos Despiertan conciencia de problemas
Negativo: Ratchet effect. Distorsión de producto	Negativo: Efecto umbral Distorsión de producto: un fin en sí mismos Estigma No comprensibles Cada uno tiene sus límites	Negativo: Dificultad de interpretar si no hay expertos

El establecer objetivos con indicadores permite focalizar y definir criterios concretos de mejora. Es cierto que, en ocasiones, distorsiona el producto al centrarse los actores en los indicadores y no en los impactos finales; también produce efectos “ratchet”, haciendo que las organizaciones definan objetivos alcanzables y no exigentes, para evitar el fracaso, o si se les exige desde fuera, se adaptan a cumplir los objetivos mínimos, sin buscar la excelencia, así evitan que en ejercicios futuros se les exija cada vez más. Los rankings permiten generar un efecto competitivo que evita quedarse en los mínimos o marcarse objetivos sencillos de alcanzar, pues todos los actores buscan estar en las mejores posiciones y evitar la vergüenza de quedar en posiciones bajas. No obstante, también distorsionan productos, al buscar el éxito en el ranking más que ir a resolver los problemas de fondo; para los que quedan repetidamente mal se generan estigmas muy difíciles de cambiar, provocando la profecía que se autocumple; muchas veces no tiene tras sí una teoría o un concepto a medir que haga comprensible el resultado a los actores sometidos a medición y genera el problema de los efectos umbral, que serían los que permiten indicar los éxitos, fracasos o cambios destacables. Finalmente, los datos para análisis de inteligencia requieren rigor en la elaboración y depuración, pero si esto se consigue, permiten alcanzar conciencia de la realidad existente. El problema fundamental es que un uso adecuado de los datos exige una expertise alta en el análisis de los mismos.

Cada uno de los instrumentos, por su parte, exige que se den una serie de condiciones para el éxito en su utilización. Estas condiciones, siguiendo de nuevo a Hood (2007),

afectan tanto a los diseñadores del producto como a los receptores del mismo (ver tabla 2 para un resumen).

Tabla 2: Condiciones de éxito

Targets	Targets	Rankings	Rankings	Inteligencia	Inteligencia
Diseñadores	Receptores	Diseñadores	Receptores	Diseñadores	Receptores
Tensión adecuada al definir el target	Necesitan motivadores. Cambio estadísticamente significativo	Ser capaces de señalar claramente qué se mide y las verdaderas variaciones de rendimiento	Motivación para estar en lo alto	Garantizar la provisión de datos de calidad	Motivación para aportar datos de calidad
Búsqueda de una mejora significativa	Evitar el gaming.	Establecer niveles por factores comparables en el tiempo Que permitan mejorar	No jugar sucio	Tomar decisiones en base a los datos	Competencia para interpretar los datos estadísticamente y de fondo

En relación con los indicadores, es preciso que, al diseñar, se genere una tensión hacia la mejora y que las mejoras buscadas añadan valor. En todo caso, siempre que se mida el rendimiento o la calidad, y existan consecuencias del éxito o fracaso, habrá un incentivo para manipular los datos o las circunstancias para dar la apariencia de cumplimiento. De ahí que sea importante que los receptores asuman la búsqueda de la mejora con motivación intrínseca, lo cual puede exigir eliminar ciertos tipos de incentivos que se basan en la motivación meramente extrínseca. En todo caso, eliminar completamente el gaming es imposible y dedicarse compulsivamente a ello puede generar más costes que beneficios. Para más detalle sobre cómo reducir el gaming en la gestión de indicadores nos remitimos a Mears (2014), que da consejos en torno a tres áreas de actuación: el diseño de la medición, la interpretación de la medición y el cambio de comportamiento. Pasa algo parecido con los rankings y los incentivos a jugar sucio para ganar posiciones. Nuevamente, la clave está en los motivadores internos para hacer las cosas bien, y en el diseño del sistema de forma que realmente mida diferencias en resultados en base a conceptos claros, teorías sólidas, con datos comparables en el tiempo y sin que efectos eco o de estigma distorsionen resultados.

El establecimiento de indicadores para definir qué sería avanzar en la buena dirección de cara a alcanzar resultados positivos en la gobernanza de un país encuentra hoy su máxima expresión con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ver figura 2). En este caso, se definen los objetivos y metas por áreas de políticas, de tal manera que se busca definir impactos positivos sobre el bienestar humano en un entorno de sostenibilidad. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se compone de 17 objetivos y 169 metas. Para su seguimiento, se diseñaron 232 indicadores que pueden medirse a través de los datos

estadísticos que se recogen por los países signatarios. La actualización de estos indicadores, que constituyen una operación estadística que ha de ser recogida en el programa anual vigente en cada país, debe ser continua e incluye información tanto de las oficinas de estadística nacionales como de otras fuentes oficiales que se van incorporando de forma progresiva. Por desgracia, lo que se viene observando es que la mayoría de los países no son capaces de aportar información mínimamente sólida sobre la mayoría de los indicadores.

Figura 2:



FUENTE: Naciones Unidas.

En este modelo de los ODS, la calidad del gobierno no aparece como pre-requisito para el éxito de las políticas finalistas. Pero como hemos indicado, una gobernanza débil es uno de los principales obstáculos para el desarrollo sostenible. Sin duda, la mejora de la gobernanza conlleva una amplia gama de beneficios colaterales, entre ellos la capacidad de los países para responder a los apremiantes desafíos mundiales, como el cambio climático. Investigaciones empíricas sostenidas y replicada viene insistiendo en que el progreso social de los países tiene como uno de sus fundamentos clave la calidad institucional (Pritchett, 2022). Por ello, el fortalecimiento de las instituciones para lograr resultados sociales beneficiosos es fundamental para el cumplimiento de los ODS, como poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo (ODS 1), lograr la igualdad de género (ODS 5) o reducir la desigualdad dentro de los países y entre ellos (ODS 10). En suma, impulsar el desarrollo humano y económico requiere una gobernanza activa y eficaz, capaz de elaborar políticas pertinentes que aborden los retos actuales y proporcionar bienestar y servicios de calidad. De ahí que sea tan importante el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas), que pretende promover el Estado de Derecho, reducir sustancialmente la corrupción, desarrollar instituciones eficaces, responsables y transparentes y fomentar la capacidad institucional a todos los niveles (Andrijevic et al., 2020: 35-6).

En todo caso, para poder avanzar en la calidad e impacto de las políticas es importante considerar de forma más completa el marco institucional. Desde esta perspectiva, parece importante generar datos de inteligencia sobre diseño de políticas, de forma que se conozcan también los mecanismos de formulación y toma de decisiones, así como de implementación, que correlacionan con éxito en los impactos de las políticas. Estos datos seguramente tienen una fuerte relación con la calidad de las instituciones políticas y burocráticas, pero por sí mismos también aportan criterios sobre cómo diseñar e

implementar políticas para el bienestar general. En un estudio del BID, Berkman et al. (2008) identificaron una serie de rasgos en la hechura de las políticas que favorecerían el impacto positivo de las políticas públicas. Así, la estabilidad; tener políticas estables no significa que las políticas no puedan cambiar en absoluto, sino que los cambios tienden a responder a condiciones económicas cambiantes o al fracaso de políticas anteriores, más que a cambios basados en intereses políticos. La adaptabilidad; los países con escasa adaptabilidad de sus políticas tienden a ser incapaces de responder adecuadamente a las perturbaciones, o pueden quedarse estancados en políticas inadecuadas durante largos periodos de tiempo. La coordinación de actores en el diseño e implementación, así como su coherencia. La implementación eficaz y el control del cumplimiento. La eficacia o capacidad de situar los escasos recursos en las áreas donde pueden ser más rentables y generar más valor. O la orientación pública, que se refiere a la medida en que las políticas producidas por un sistema determinado promueven el bienestar general y evitan ser capturadas por intereses privados y parciales.

Por su parte, el Banco Mundial ha generado una serie de indicadores de inteligencia con respecto a las burocracias de los países que ayuda a entender mejor el papel del sector público en la estructura institucional de los Estados. Los Worldwide Bureaucratic Indicators (WWBI, 2022) engloban tres categorías de variables: las características del empleo en el sector público, sus salarios y compensaciones, y la masa salarial global. En conjunto, ofrecen una imagen importante, aunque limitada, de las cualificaciones e incentivos de los burócratas. Los indicadores sobre el empleo público hacen un seguimiento de las principales características demográficas, como el tamaño de la mano de obra del sector público (en cifras absolutas y relativas), su edad y su distribución por sexos, sus cualificaciones académicas y sus respectivos sectores y ocupaciones de empleo. Las variables sobre remuneración reflejan tanto la competitividad de los salarios del sector público (en comparación con los del sector privado) como las diferencias salariales por sexo, educación, ocupación e industria de empleo, y los cuantiles de ingresos entre los sectores público y privado. Los indicadores sobre el volumen de la masa salarial ofrecen una visión de la estructura y la asequibilidad del sector público en el conjunto de la economía. Por lo tanto, los WWBI están dirigidos principalmente a los investigadores cuantitativos y comparativos interesados en las diferencias transnacionales y temporales en el tamaño y la organización del sector público, y son de gran utilidad para ellos. El conjunto de datos se construye con un esfuerzo deliberado por armonizar múltiples flujos de datos para ofrecer estimaciones comparables y coherentes en el tiempo y el espacio. La base de datos se basa en encuestas de hogares armonizadas y representativas a escala nacional -tanto encuestas de bienestar como de población activa- de todo el mundo, por lo que es posible que para un país concreto los datos procedan de diferentes encuestas a lo largo de diferentes años.

Como consecuencia de los aprendizajes colectivos, un aporte de gran interés son los *Sustainable Governance Indicators*. Un conjunto de datos de inteligencia que unen los tres elementos de la buena gobernanza tal y como la venimos indicando: calidad de las instituciones, calidad de la hechura de políticas y calidad de las políticas. Este índice, que sólo recoge datos de países de la OCDE y la Unión Europea, parte de la idea de que el desarrollo sostenible y la “buena gobernanza” están interconectadas. Como indican en sus documentos, “impulsado por análisis basados en evidencias, el SGI ayuda a diversas partes interesadas de toda la OCDE y la UE a navegar por la complejidad de una gobernanza eficaz. ¿Qué funciona en qué contexto y por qué? Responder a estas preguntas puede ayudar a generar respuestas innovadoras a retos transversales en todo el mundo.

Tanto si se trata de un ciudadano como de un miembro del sector público, privado o del tercer sector, los profesionales de todo el espectro de la formulación de políticas encontrarán útiles los SIG para identificar las "buenas" prácticas y adaptarlas localmente”<sup>1</sup>. La gobernanza sostenible se fundamenta en tres pilares: *Policy Performance, Democracy, Governance*.

En relación con el rendimiento de las políticas, basados en análisis cuantitativos y cualitativos, se analizan los impactos de tres áreas de políticas:

Económicas	Sociales	Medioambientales
Mercados laborales; Impuestos; Presupuestos; Investigación, innovación e infraestructuras; Sistema financiero mundial.	Educación; Inclusión social; Salud; Familias; Pensiones; Integración; Vida segura; Desigualdades globales.	Medio ambiente; Protección del medio ambiente mundial.

En todo lo relativo a “democracia”, el análisis se centra en procesos electorales, acceso a la información, derechos civiles y libertades políticas y Estado de Derecho.

Finalmente, en relación a “buena gobernanza”, la idea que guía el análisis se basa en que los dirigentes adopten una visión a largo plazo de las políticas públicas, una visión que tenga en cuenta los intereses de las generaciones futuras. El análisis se centra en dos componentes, con sus correspondientes elementos de desarrollo.

Capacidad ejecutiva	Rendición de cuentas del ejecutivo
Capacidad estratégica, coordinación interministerial, instrumentos basados en evidencia, consulta a la sociedad, comunicación política, implementación, adaptabilidad, reforma organizativa	Capacidad participativa de los ciudadanos, recursos de los legislativos, medios de comunicación, partidos y asociaciones de intereses, órganos de control independientes.

Todo ello exige una metodología muy rigurosa y completa, que es claramente expuesta en su página web. Para hacer operativos y medir los conceptos descritos en su Declaración de Objetivos, el SGI se basa en una combinación de evaluaciones cualitativas realizadas por expertos de los países y datos cuantitativos extraídos de fuentes oficiales. Con los datos generados, los autores del índice elaboran también rankings que permiten a los países conocer su situación en relación con los otros miembros igualmente evaluados (Schraad-Tischler et al. 2019). Muy semejante al anterior, pero con cobertura mundial es el Índice Berggruen de Gobernanza 2022. Este índice consta de tres índices principales: Calidad de gobierno, Calidad de democracia y Calidad de vida. Los tres contienen subíndices más específicos, que se forman agregando indicadores individuales. Cada índice interactúa con los otros dos para formar la imagen global de la gobernanza. Su modelo analítico considera que la calidad de la democracia afecta tanto a la calidad de vida como a la calidad del gobierno, que a su vez también influye en la calidad de vida.

Ello nos permite dar el salto para exponer algunos otros ejemplos de índices de gobernanza. Como ya indicamos previamente, el índice de gobernanza más desarrollado y utilizado hasta muy recientemente ha sido el índice de buena gobernanza del Banco

<sup>1</sup> <https://www.sgi-network.org/2022/About>

Mundial. El índice ha generado indicadores de gobernanza desde 1996 hasta 2021 para más de 200 países. Este índice representa indicadores agregados sobre seis dimensiones:

- 1) Voz y responsabilidad: percepción del grado en que los ciudadanos de un país pueden participar en la elección de su gobierno, así como de la libertad de expresión, la libertad de asociación y la libertad de los medios de comunicación.
- 2) Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo: percepción de la probabilidad de inestabilidad política y/o violencia por motivos políticos, incluido el terrorismo.
- 3) Eficacia del gobierno: percepción de la calidad de los servicios públicos, la calidad de la función pública y su grado de independencia de las presiones políticas, la calidad de la formulación y aplicación de las políticas y la credibilidad del compromiso del gobierno con dichas políticas.
- 4) Calidad de la elaboración de normas: percepción de la capacidad del gobierno para formular y aplicar políticas y reglamentaciones sólidas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.
- 5) Estado de derecho: percepción de la medida en que los agentes confían en las reglas de la sociedad y las respetan y, en particular, de la calidad de la aplicación de los contratos, los derechos de propiedad, la policía y los tribunales, así como de la probabilidad de que se produzcan delitos y actos de violencia.
- 6) Control de la corrupción: percepción de hasta qué punto se ejerce el poder público en beneficio privado, incluidas las formas de corrupción menores y mayores, así como la "captura" del Estado por las élites y los intereses privados.

No obstante, como quiera que el modelo del Banco Mundial encontró numerosas críticas, lo que se han ido desarrollando son índices más especializados sobre alguna de las dimensiones arriba enumeradas. Veamos algunos ejemplos.

En relación al Estado de Derecho, el WJP Rule of Law index (RoL) constituye un intento de desarrollo bastante sofisticado de indicadores sobre Estado de Derecho (2023). El World Justice Project® (WJP) es una organización independiente y multidisciplinar que trabaja para crear conocimiento, concienciar y estimular la acción para hacer avanzar el Estado de Derecho en todo el mundo. Parten de una definición de Rule of Law que es la siguiente: El Estado de derecho es un sistema duradero de leyes, instituciones, normas y compromiso comunitario que se basa en cuatro principios universales: rendición de cuentas, derecho justo, gobierno abierto y justicia accesible e imparcial.

De acuerdo con la metodología expuesta en sus índices (ver Botero et al., 2022), el RoL index se basa en un marco conceptual resumido en ocho factores (al que se añade un noveno, el de justicia informal, pero no se incorpora al índice) y 47 subfactores; este marco se ha elaborado en consulta con académicos, profesionales y líderes comunitarios de todo el mundo. El equipo del Índice elabora un conjunto de cinco cuestionarios basados en el marco conceptual del Índice para su administración a expertos y al público en general. Los factores del índice son los siguientes:



Tabla 3: WJP Rule of Law index

<p><b>Limitación de los poderes públicos:</b> El poder legislativo limita efectivamente los poderes del gobierno. Los poderes del gobierno están efectivamente limitados por el poder judicial. Los poderes del gobierno están efectivamente limitados por auditorías y revisiones independientes. Los funcionarios públicos son sancionados por mala conducta. Los poderes del gobierno están sujetos a controles no gubernamentales. La transición del poder está sujeta a la ley</p>	<p><b>Ausencia de corrupción:</b> Los funcionarios del poder ejecutivo no utilizan el cargo público en beneficio propio. Los funcionarios del poder judicial no utilizan el cargo público en beneficio propio. Los funcionarios de la policía y el ejército no utilizan sus cargos públicos en beneficio propio. Los funcionarios del poder legislativo no utilizan sus cargos públicos en beneficio propio.</p>	<p><b>Gobierno abierto:</b> Publicidad de leyes y datos gubernamentales. Derecho a la información. Participación ciudadana. Mecanismos de denuncia.</p>	<p><b>Derechos fundamentales:</b> Igualdad de trato y ausencia de discriminación. Garantía efectiva del derecho a la vida y a la seguridad de la persona. Debido proceso legal y derechos del acusado. La libertad de opinión y de expresión está efectivamente garantizada. La libertad de creencia y religión está efectivamente garantizada. Se garantiza de forma efectiva el derecho a no sufrir injerencias arbitrarias en la intimidad. Se garantiza efectivamente la libertad de reunión y asociación. Se garantizan los derechos laborales fundamentales.</p>
<p><b>Orden y seguridad:</b> Se controla eficazmente la delincuencia. Los conflictos civiles están efectivamente limitados. La gente no recurre a la violencia para reparar agravios personales.</p>	<p><b>Cumplimiento de la normativa:</b> La normativa gubernamental se aplica con eficacia. La normativa gubernamental se aplica y se hace cumplir sin influencias indebidas. Los procedimientos administrativos se llevan a cabo sin retrasos injustificados. Se respeta el debido proceso en los procedimientos administrativos. El gobierno no expropia sin un proceso legal y una compensación adecuada.</p>	<p><b>Justicia civil:</b> Las personas pueden acceder a la justicia civil y permitírsela. La justicia civil no es discriminatoria. La justicia civil está libre de corrupción. La justicia civil está libre de influencias gubernamentales indebidas. La justicia civil no sufre retrasos injustificados. La justicia civil se aplica de forma efectiva. Los mecanismos alternativos de resolución de conflictos son accesibles, imparciales y efectivos.</p>	<p><b>Justicia penal:</b> El sistema de investigación penal es eficaz. El sistema de enjuiciamiento penal es oportuno y eficaz. El sistema penitenciario es eficaz para reducir la conducta delictiva. El sistema penal es imparcial. El sistema penal está libre de corrupción. El sistema penal está libre de influencias gubernamentales indebidas. Debido proceso legal y derechos del acusado.</p>

Fuente: Botero et al., 2022

Otro de los índices específicos más usados internacionalmente es el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International (CPI). Desde su creación en 1995, el Índice de Percepción de la Corrupción se ha convertido en el principal indicador global de la corrupción en el sector público. En 2012, Transparency International revisó la metodología empleada para elaborar el índice con el fin de permitir la comparación de puntuaciones de un año a otro. El CPI clasifica 180 países y territorios según el nivel de percepción de la corrupción en el sector público, basándose en trece evaluaciones de instituciones independientes y encuestas a expertos y empresarios. Utiliza una escala de cero (corrupción elevada) a cien (corrupción inexistente).

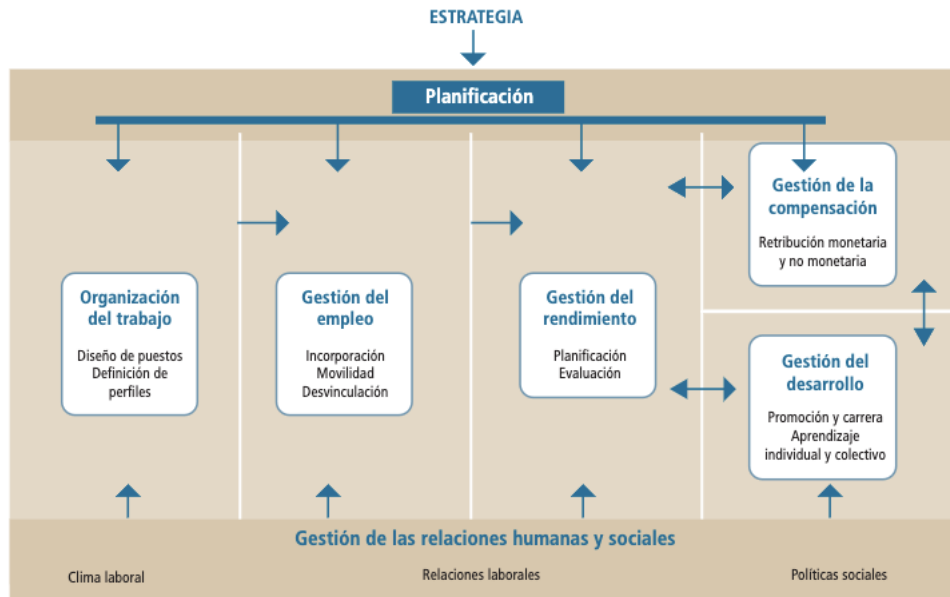
Siguiendo la teoría de Rothstein (2021) sobre la calidad del gobierno como factor más importante y esencial de la gobernanza, el Quality of Government Institute de la universidad de Gotemburgo, generó una encuesta internacional para medir la estructura y el comportamiento de la administración pública en distintos países. La encuesta abarca una variedad de temas que se consideran relevantes para la estructura y el funcionamiento de la administración pública según la bibliografía, pero sobre los que no existen indicadores cuantitativos para un gran número de países. La Encuesta de Expertos QoG de 2020 es la tercera oleada de la Encuesta, tras la primera oleada de 2008-2012 y la

segunda de 2014. La Encuesta de Expertos QoG 2020 produjo diez indicadores a nivel de país, relativos a la estructura burocrática (contratación meritocrática, seguridad en el cargo, cerrazón) y al comportamiento burocrático (interferencia política en la toma de decisiones burocráticas cotidianas e imparcialidad). Los datos se basan en las evaluaciones de expertos de 117 países, cuidadosamente seleccionados por su conocimiento contextual de la materia. Los expertos participaron en la investigación pro bono. La principal innovación de la tercera oleada es el uso de viñetas de anclaje y técnicas de agregación basadas en la Teoría del Ítem-Respuesta (TRI) para producir estimaciones puntuales que tengan en cuenta y ajusten las diferencias sistemáticas en las evaluaciones subjetivas de los expertos y la variación en la fiabilidad de los expertos. Los indicadores resultantes son internamente coherentes y también se correlacionan bien con otras medidas bien establecidas para los mismos conceptos. La solidez de la asociación entre los datos de 2020 y las dos oleadas anteriores de la encuesta sugiere que es probable que los datos midan los mismos fenómenos subyacentes, al tiempo que ofrecen suficiente variabilidad a lo largo del tiempo para ser utilizados en análisis de series temporales (Nistotskaya et al., 2021).

Para concluir, sin pretender con ello un análisis exhaustivo de los índices existentes, creemos que es importante finalizar con otro índice, éste de ámbito latinoamericano, que ha permitido analizar en profundidad la calidad de los servicios civiles de AL. Se trata del proyecto impulsado por el Banco Interamericano de Desarrollo para la evaluación de sistemas nacionales de Servicio Civil (SC) en América Latina y el Caribe. Las evaluaciones o diagnósticos se llevaron a cabo en 18 países latinoamericanos entre abril de 2002 y diciembre de 2004, en la primera oleada, aunque fueron posteriormente actualizados en análisis sucesivos. Se fundamenta en un marco analítico bastante sofisticado, elaborado por Francisco Longo, que permite estudiar en profundidad todos los componentes fundamentales de un adecuado sistema de servicio civil (ver figura 3)

Figura 3: Subsistemas de Gestión de recursos humanos (BID)

### SUBSISTEMAS DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS



Fuente: Echevarría et al. 2006.

Con los datos obtenidos se generaron cinco índices: Eficiencia; Mérito; Consistencia estructural (CES), que incluye la Coherencia estratégica, la Consistencia directiva, y la Consistencia en los procesos; Capacidad funcional, que incluye la Competencia, la Eficacia incentivadora y la Flexibilidad; y la Capacidad integradora. Además de ello, se generaron siete indicadores cuantitativos, destinados a fortalecer la fundamentación empírica del trabajo. La cumplimentación de los indicadores correspondientes al ámbito y país analizados permitió establecer medidas cuantitativas de comparación de valor intrínseco. La información plasmada en los indicadores facilitó el análisis de algunos de los puntos críticos correspondientes a los distintos subsistemas (Longo, 2006: 28)

Tras este breve repaso, podríamos sistematizar los diferentes enfoques de cuantificación de la gobernanza en la siguiente tabla 4:

Tabla 4: Sistematización de instrumentos y contenidos de medición de gobernanza (con ejemplos).

Instrumento de medición	Datos de inteligencia			Targets/Indicadores y metas			Índices y rankings		
	Instituciones		Políticas e instituciones	Instituciones		Políticas e instituciones	Instituciones		Políticas e instituciones
	Generales	Especializadas		Generales	Especializadas		Generales	Especializadas	
Método de recogida: Encuestas a expertos o a ciudadanía.	Varieties of Democracy (V-Dem) Project Freedom House Rule of Law	UN Department of Economic and Social Affairs E-Government Survey Economist Intelligence Unit	Sustainable Governance Indicators World Economic Forum TheGlobal Economy. Com	Next Generation Funds (UE)	Rule of Law Report European Union Open Government Partnership	Next Generation Funds (UE)	World Bank Good Governance Indicators The Bertelsmann Stiftung's Transformation Index (BTI)	TI CPI TI Barometer BID Evaluation of the Civil Service in LA and Caribe	Sustainable Governance Indicators TheGlobal Economy. Com European Quality of

	Report European Union  International Country Risk Guide (PRS Group)	Global Insight Fund	The Bertelsmann Stiftung's Transformation Index (BTI)				The Global Economy. Com  KPMG Change Readiness Index, CRI	Quality of Government Institute Experts survey  WJP Rule of Law index  Global Innovation Index	Government Index
Datos estadísticos	World Bank  United Nations  International Monetary Fund	UN Office on Drugs and Crime  Worldwide Bureaucratic Indicators  IDEA International	Sustainable Governance Indicators  World Health Organization  Institute for Health Metrics and Evaluation  UN Educational, Scientific, and Cultural Organization Institute for Statistics  Environmental Performance Index (Yale Univ.)  World Bank  International Labor Organization  UNESCO	ODS 16	ODS	ODS	Worldwide Bureaucratic Indicators	BID Evaluation of the Civil Service in LA and Caribe	Sustainable Governance Indicators  Social Progress Index

Fuente: elaboración propia

Tras todo este repaso, podríamos concluir indicando que ningún método es perfecto y que para todos existen críticas sólidas, sobre todo para los índices, pues son los métodos más utilizados y con mayores riesgos y efectos secundarios. Resumiendo las críticas existentes a los índices de gobernanza podemos indicar lo siguiente:

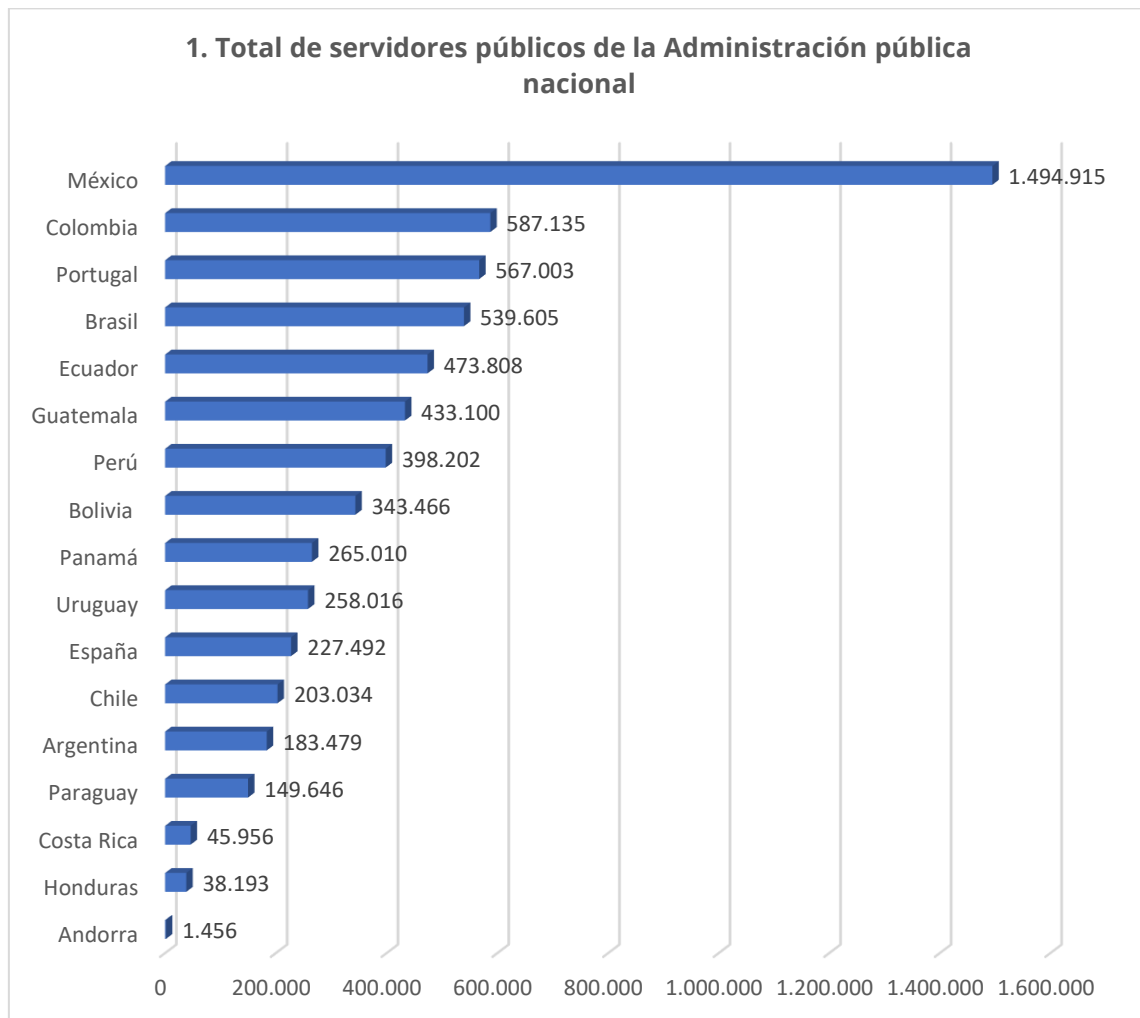
1. No miden nada más que una de las partes del todo. Algunos investigadores consideran que la omisión del sector privado y la sociedad civil expresa una orientación estrecha y "estadística" que limita la utilidad de los índices (Anheier, Lang y Knudsen, 2022).
2. No tienen en cuenta el papel de la política, centrandolo todo en la Administración y su gestión, pero dejando de lado las luchas de poder, los problemas de legitimación y el politeísmo axiológico (Franklin and Raadschelders, 2023).
3. El diseño de los indicadores -especialmente los cualitativos- los hace vulnerables a error de medición; además de ello, no es suficientemente transparente, crea una escala arbitraria que no permite el seguimiento de los cambios en los niveles de gobernanza a lo largo del tiempo, y permite el sesgo de la muestra (Arndt y Oman, 2006; Glaeser et al. 2004). Para evitar el sesgo, Glaeser et al. (2004) abogan por utilizar medidas "duras" u objetivas de las instituciones, ya que estas medidas no están influidas por los resultados que pretenden predecir. El problema es que estas medidas existan y sean válidas.

4. De cara a la implementación de las recomendaciones, no han considerado los problemas de path dependency, veto players o los juegos de implementación para poder ir más allá de definir un marco (Andrews, 2013; Leftwich & Sen, 2010); de ahí que, para ser más operativos es preciso poner el énfasis en políticas concretas (Andrews et al. 2010).

### III. Análisis del Índice de Gobernanza del CLAD

Se me solicitó analizar uno de los componentes del Índice, el primero, que trata del número total de servidores públicos que integran la Administración pública nacional. En realidad, no estamos ya ante un índice, sino ante un conjunto de datos, para ser usados como instrumentos de inteligencia de cara a objetivos o indicadores de mejora.

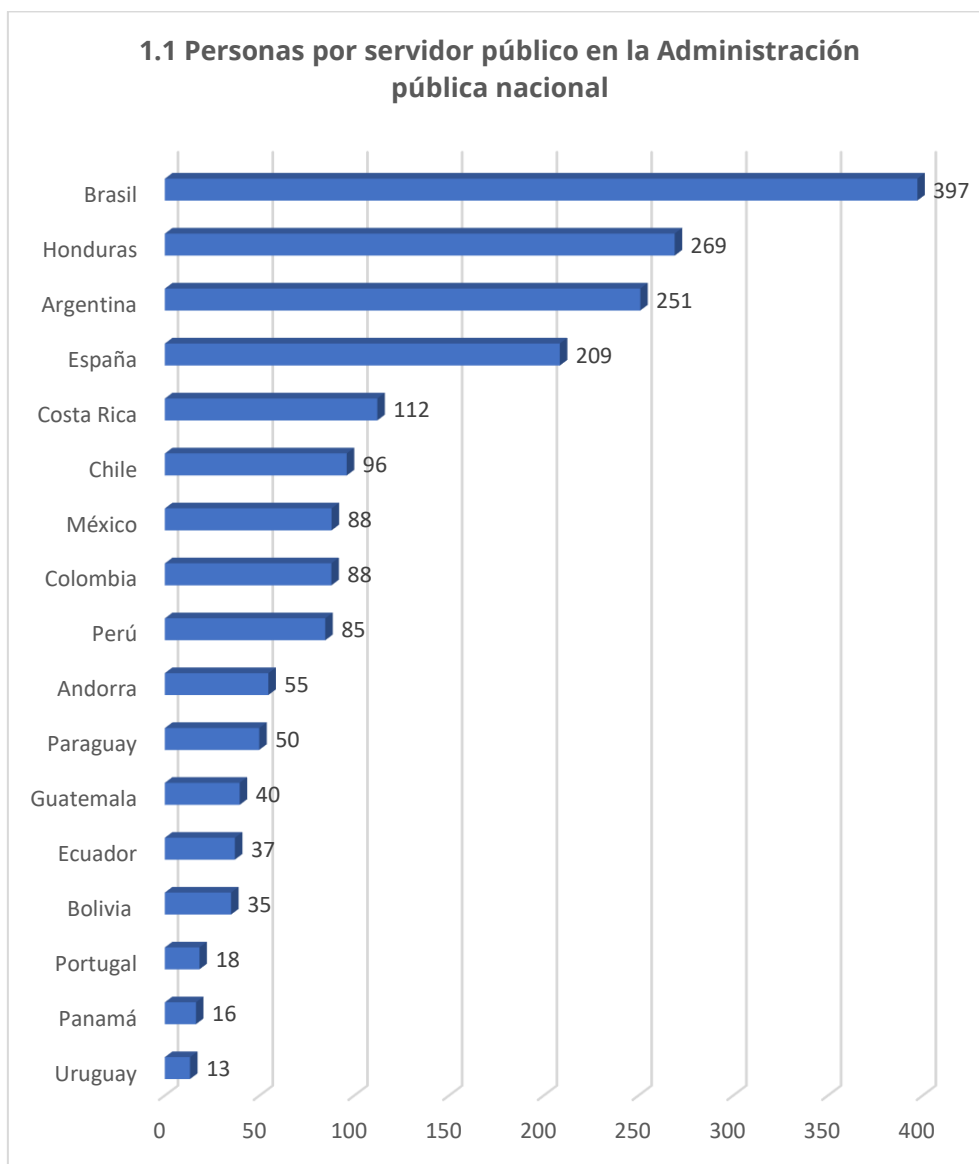
#### 1. Número total de servidores públicos que integran la Administración pública nacional



Se excluyen de la Administración pública nacional (APN) los servidores públicos de los sectores de Salud, Educación, Policía y Fuerzas Armadas. Sin embargo, se incluyen aquellos servidores públicos que desarrollen labores de dirección, supervisión, control y que realicen actividades en el ámbito central de los ministerios relacionados con estas actividades. En este Gráfico 1 se aprecia que del total de servidores públicos que integran

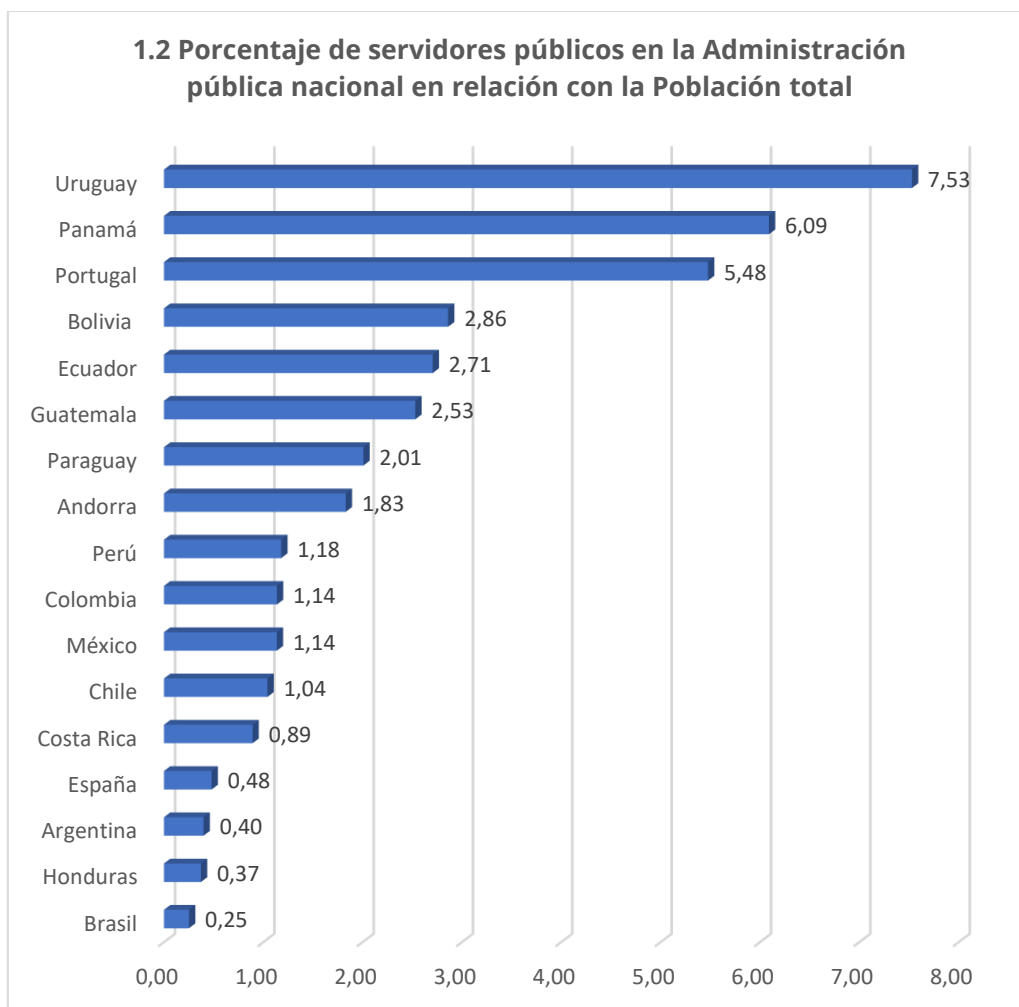
la Administración pública nacional, el mayor número lo tiene México, seguido de Colombia, Portugal y Brasil; mientras que con 1.456 funcionarios, el número total más pequeño lo tiene Andorra. Vale señalar que al realizar el análisis porcentual, tomando en consideración el total de la población de los países, la relación proporcional varía, como se puede observar en los siguientes gráficos.

**Gráfico 1.1 Cantidad de personas por servidor público en la Administración pública nacional**



Al observar el Gráfico 1.1 se puede ver la proporción del número de personas por servidor público en el ámbito de la Administración pública nacional, en donde destaca Brasil con la mayor proporción. Está seguido de varios grupos integrados por: Honduras, Argentina y España en primera instancia; a continuación están Costa Rica, Chile, México, Colombia y Perú; le siguen Andorra, Paraguay, Guatemala, Ecuador y Bolivia; mientras que las menores y similares proporciones son las de Portugal, Panamá y Uruguay.

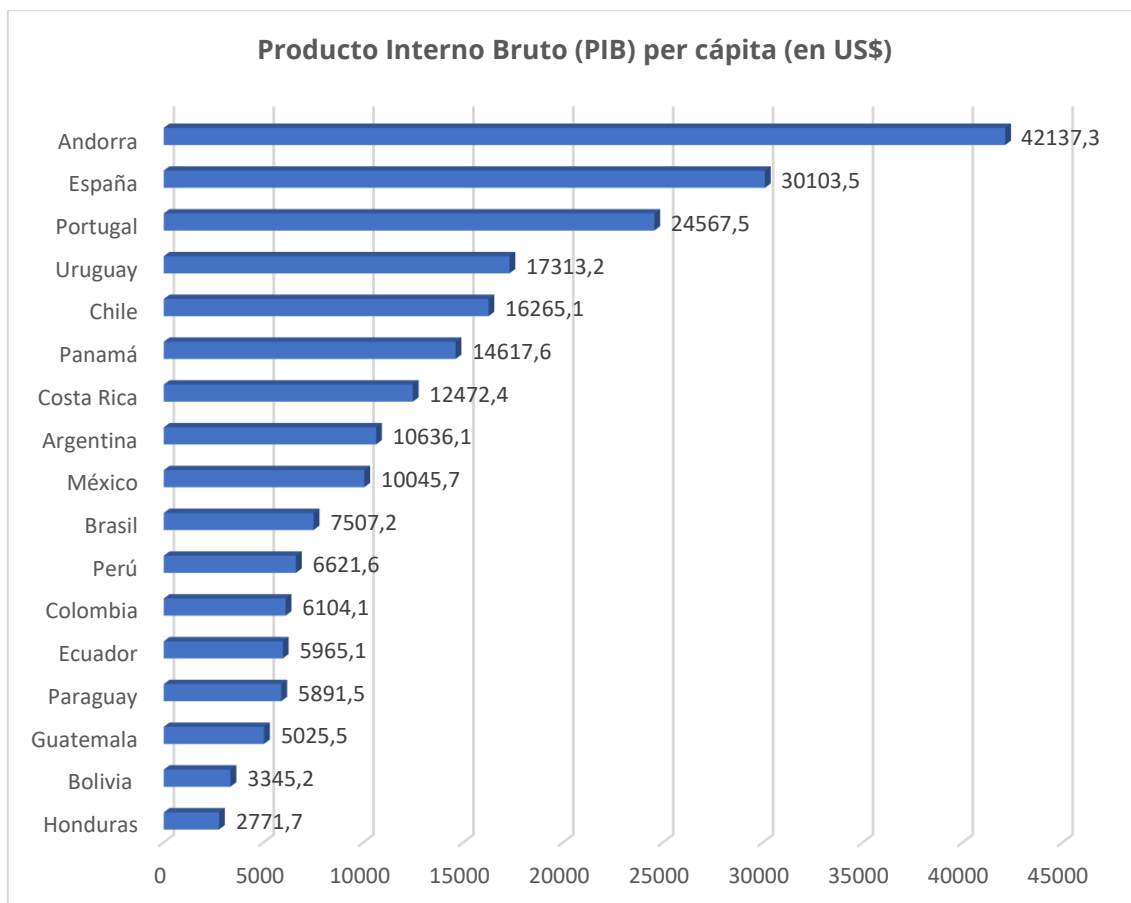
**Gráfico 1.2 Relación porcentual de servidores públicos en la Administración pública nacional con base en la Población total de los países**



Al realizar el análisis porcentual del número de servidores públicos por persona en los 17 países, se observa que el mayor porcentaje lo tiene Uruguay con un 7,53% y el menor es de Brasil con un 0,25%. Como puede apreciarse, hay cuatro grupos fácilmente observables: el primer grupo con las mayores proporciones (de mayor a menor) conformado por Uruguay, Panamá y Portugal; el segundo está integrado por Bolivia, Ecuador, Guatemala y Paraguay. En el tercer grupo están Andorra, Perú, Colombia, México y Chile; mientras en el último grupo con menos de un 1% se encuentran Costa Rica, España, Argentina, Honduras y Brasil.

Sobre la base de estos datos, se propone el siguiente análisis. En primer lugar, es cierto que el empleo en el sector público es uno de los indicadores clave del tamaño del sector público. Refleja el acuerdo social sobre el papel del gobierno en la economía y la sociedad, por lo que tras un mayor o menor número de empleados públicos hay valores en juego, valores que se priorizan frente a otros. En todo caso, habría que preguntarse si el número de empleados públicos correlaciona con los índices de desarrollo humano. En suma, si un mayor número de empleados públicos en relación a la población garantiza mejores servicios y mayor bienestar a la ciudadanía. Como en el índice no se incorpora el índice de desarrollo humano, utilizaremos el dato que sí consta en el índice que es el de PIB per cápita.

**Gráfico 2. Producto Interno Bruto (PIB) de los Países en dólares estadounidenses (per cápita)**



De acuerdo con la base de datos del Banco Mundial, el país con mayor Producto Interno Bruto (PIB) en dólares (per cápita) al año 2021 es Andorra, seguido por España, Portugal, Uruguay y Chile; mientras Bolivia y Honduras tienen los menores valores. Una primera precisión que hay que hacer es sobre qué precios está calculado el índice. Los precios corrientes, en economía, hacen referencia a los precios actuales. Es un concepto muy frecuentemente empleado en el ámbito de la economía para diferenciarlo de los precios constantes, que son los precios de un año base anterior. Aquí tenemos un índice sobre precios constantes. La segunda precisión es que la renta per cápita es un indicador de riqueza o estabilidad económica de un territorio. Esto, porque a través de su cálculo se interrelacionan la renta nacional (mediante el **PIB** en un periodo concreto) y los habitantes de ese lugar. El PIB per cápita permite conocer cuál es el valor de los bienes y servicios producidos en un país por cada habitante. Al hablar de renta per cápita, puede dar a confusión con el salario medio que tienen los habitantes de un país, pero no es lo mismo. El PIB per cápita es el resultado de dividir el valor de todos los bienes y servicios producidos en un territorio entre el número de habitantes. En cambio, el salario medio es la media de todos los salarios recibidos por los trabajadores asalariados de un territorio.

El PIB per cápita es una variable macroeconómica que tiene el objetivo de dar información acerca del nivel de riqueza y bienestar de un territorio en un momento determinado. Es utilizado habitualmente como medida de comparación entre países, para poder analizar en qué situación se encuentra cada uno en cuanto a condiciones y desarrollo económico. Esta variable también es utilizada para evaluar la evolución de un país con el paso del tiempo. Los diferentes países persiguen que la renta per cápita vaya creciendo conforme pasan los años. Por ello, es importante analizarla y saber de primera mano cómo evoluciona. No obstante, es a menudo un ratio discutido debido a que no



aporta información suficiente, por ejemplo de distribución. Este dato ignora importantes aspectos como la desigualdad en el reparto de riquezas o la educación. Es cierto que normalmente existe una relación directa entre el nivel de renta y la sanidad, la educación y el desarrollo. Sin embargo, no siempre la renta per cápita es capaz de mostrar de manera absoluta y veraz el auténtico nivel de vida de un ciudadano en un país determinado. En ese sentido, a menudo se dice que esta magnitud no expresa bien la realidad en situaciones de desigualdad o descontento social, especialmente, en situaciones en las que la economía de un país crece pero no reparte equitativamente; por ello, esta mejora macroeconómica no siempre se refleja en la calidad de vida del ciudadano ni en su poder adquisitivo.

En todo caso, se puede decir también que, en grandes dimensiones agregadas, existe una relación entre número de empleados públicos y PIB per cápita. Para ello, veamos esta tabla del Banco Mundial, construida sobre la base de datos de la OIT.

Tabla 5.

TABLE 3. PUBLIC SECTOR EMPLOYMENT <sup>1</sup> (Percent of population)									
	Sample Size <sup>2</sup>	Public Sector	General Government	Central Government	Subnational Governments	Education	Health	Armed Forces	Public Enterprises
Africa	12	3.9	3.8	1.9	1.3	1.0	0.9	0.4	1.5
Asia and Pacific	22	4.4	4.2	2.7	1.4	1.1	0.7	0.9	0.6
Europe	41	10.5	7.7	3.6	4.5	2.4	2.5	0.8	3.6
Western Hemisphere	26	6.8	5.3	1.4	2.6	1.8	0.8	0.4	4.1
Middle East and Central Asia	14	6.3	4.6	2.7	5.2	2.0	0.8	1.1	3.6
European Union	27	10.0	7.9	3.4	4.7	2.6	2.3	0.6	2.8
Low-income countries	15	4.0	1.1	0.4	0.9	0.8	0.6	0.4	8.1
Middle-income countries	56	6.8	5.3	2.4	2.7	2.1	1.1	0.7	3.7
High-income countries	44	9.2	7.9	3.6	4.7	2.1	2.4	0.8	1.9

Sources: LABORSTA database (ILO); The Military Balance (International Institute for Strategic Studies).

<sup>1</sup>Annual averages for the 2000–08 period.

<sup>2</sup>Sample size varies with variable.

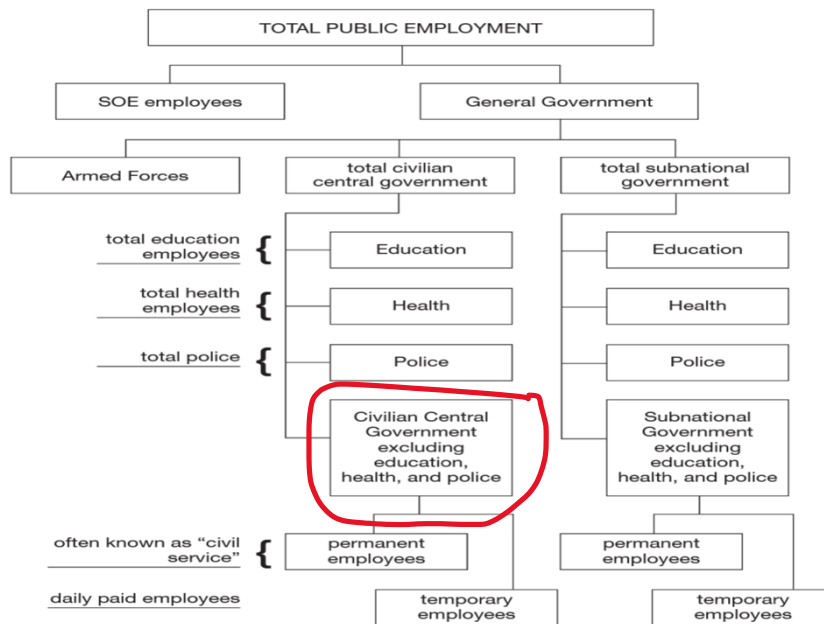
Así, se puede comprobar cómo los países de bajo desarrollo tienen una media de 4 empleados del sector público por cada 100 habitantes; los países de desarrollo medio tienen una media de 6,8 y los de alto desarrollo una media de 9,2. Estas diferencias se mantienen cuando se considera el número de empleados por habitante en gobierno central y en gobiernos subnacionales. La diferencia se dispara cuando se habla de empleados del sector salud, donde los países mayores ingresos cuadruplican el número de empleados a los de bajos ingresos. Curiosamente, los países de menos ingresos tienen más empleados en las empresas públicas que los de mayores ingresos, lo cual puede deberse a diversos factores, como la baja inversión extranjera o, también, las prácticas clientelares.

Dicho esto, no debemos confundir correlación con causalidad. La causa de la riqueza no es que se contrate a más personal en el sector público, aunque sí puede ser un factor explicativo el que se contrate a más personal en el sector educativo. La causalidad podría incluso ser inversa. A mayor riqueza se genera más empleo público porque la sociedad demanda más servicios públicos cuanto más rica es. También existe un mayor envejecimiento en países ricos y hay más servicios descentralizados. En todo caso, habría que ver los niveles de subcontratación en las Administraciones para saber realmente cuánta gente produce servicios públicos. Un país puede tener menos empleados públicos en el sector salud y, sin embargo, mejores niveles de salud pues emplea más personal cuando se computa el número de empleados del sector privado prestando servicios públicos. De cara al futuro sería importante saber cómo se prestan los servicios públicos: mediante empleados públicos o en asociación con el sector privado o sin ánimo de lucro.

Tener esta información es importante para poder hacer comparaciones generales y por políticas públicas.

Sobre la comparabilidad de los datos brutos de número de empleados públicos del Gráfico 1, es importante destacar que no es muy alta. Y no lo es porque no distingue entre países federales y países que no lo son. Si vemos la figura 4, comprobamos que lo que se computa en el índice es sólo una parte del empleo público, la definida en rojo, pero esta parte computada no es lo mismo en un estado centralizado, donde prácticamente todos los empleados trabajan para el sector central, que en uno federal o altamente descentralizado, donde la mayoría de los empleados trabajan en los estados y gobiernos locales. Es cierto que, al no computar los servicios de policía, salud y educación, reducimos el sesgo, pero, en cualquier caso, un estado federal seguro que tiene una gran parte del personal de fomento, agricultura, servicios sociales o, incluso, medioambiente, en gobiernos descentralizados. Además, no sabemos si se han incluido por parte de algunos países las personas que trabajan en empresas y entes públicos empresariales. Por ello, el cómputo no permite comparaciones rigurosas. De cara al futuro

Figura 4: Tipos de empleo público

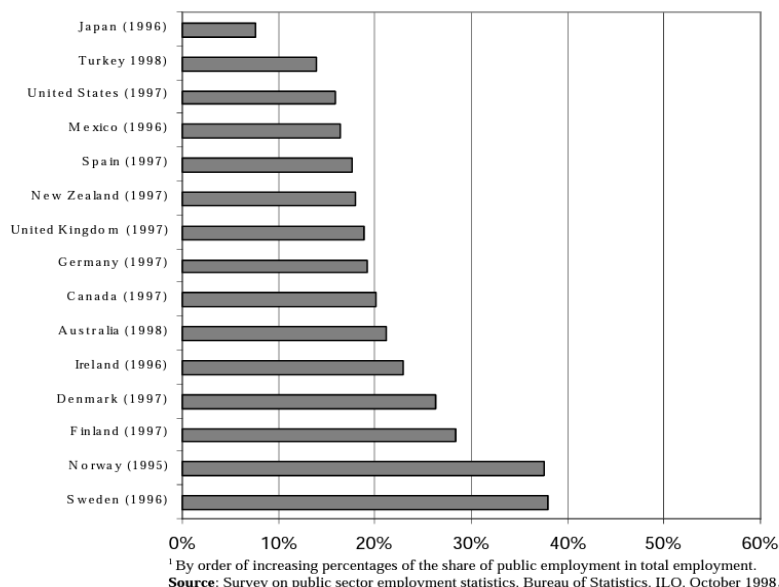


Ciertamente, el dato más relevante a incluir en futuras ediciones sería el de empleo público sobre empleo total. El empleo en el sector público como porcentaje del empleo total en la región de ALC, para los países con datos disponibles, según la OCDE<sup>2</sup> ascendió a un promedio del 11,9% en 2018, ligeramente inferior al de 2011, cuando fue del 12,3%. También es mucho menor que en los países de la OCDE, donde en promedio se alcanzó el 21,1 % en 2018, aunque hay grandes diferencias entre países (ver figura 5).

Figura 5. Porcentaje de empleo público sobre empleo total en 15 países OCDE (1998)

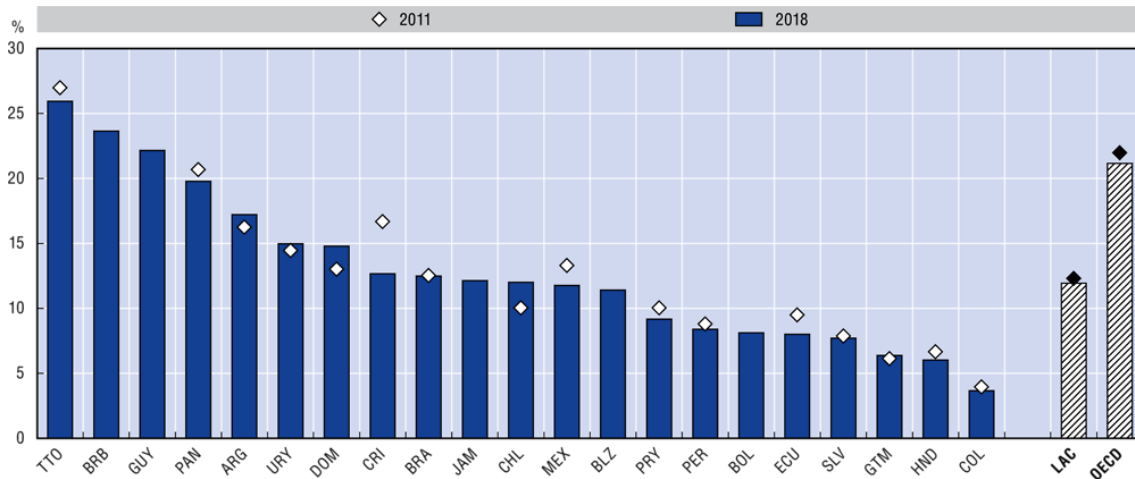
<sup>2</sup> <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/b9bd53f6-en/index.html?itemId=/content/component/b9bd53f6-en#:~:text=Public%20sector%20employment%20as%20a,it%20reached%2021.1%20%25%20in%202018.>

**Figure 2**  
Share of public employment in total employment in 15 OECD countries<sup>1</sup>



Estos datos nos recuerdan que, de cara al índice CLAD, sería importante analizar la evolución del empleo público como porcentaje del empleo total año tras año. En todo caso, hay diferencias considerables en la proporción del empleo público con respecto al empleo total entre los países de ALC (ver figura 6). Los países con una **alta** proporción de empleo público en 2018 incluyen países del Caribe, como Trinidad y Tobago (25,9 %) Barbados (23,6 %) y Guyana (22,1 %). La proporción de empleo público es baja en 2018 en El Salvador (7,7%), Guatemala (6,4%), Honduras (6,0%) y en Colombia (3,7%). Sin embargo, el número de empleados públicos en Colombia está subestimado, ya que no es posible obtener una cifra exacta del personal fuera de nómina. Además, en Colombia el empleo público en el sector sanitario es muy bajo en comparación con otros países, ya que la mayoría de los trabajadores sanitarios están empleados como contratistas privados, aunque sus tareas y responsabilidades son muy similares a las de las personas con contrato laboral en otros países. Los grandes países de la región que, además, tienen una estructura federal, están operando sus gobiernos con plantillas de diversos tamaños; el sector público de Argentina empleaba al 17,2% de la fuerza laboral total, mientras que el de Brasil empleaba al 12,5%, y el de México al 11,8%, en 2018. Solo en cuatro países de la región aumentó el empleo del sector público como proporción del empleo total entre 2011 y 2018; en Argentina el aumento de un punto porcentual, del 16,2% al 17,2%, puede explicarse principalmente por una reducción general del empleo total. El empleo en el sector público también aumentó en Uruguay del 14,4 % al 15 %, en la República Dominicana del 13 % al 14,8 % y en Chile del 10% al 12 %.

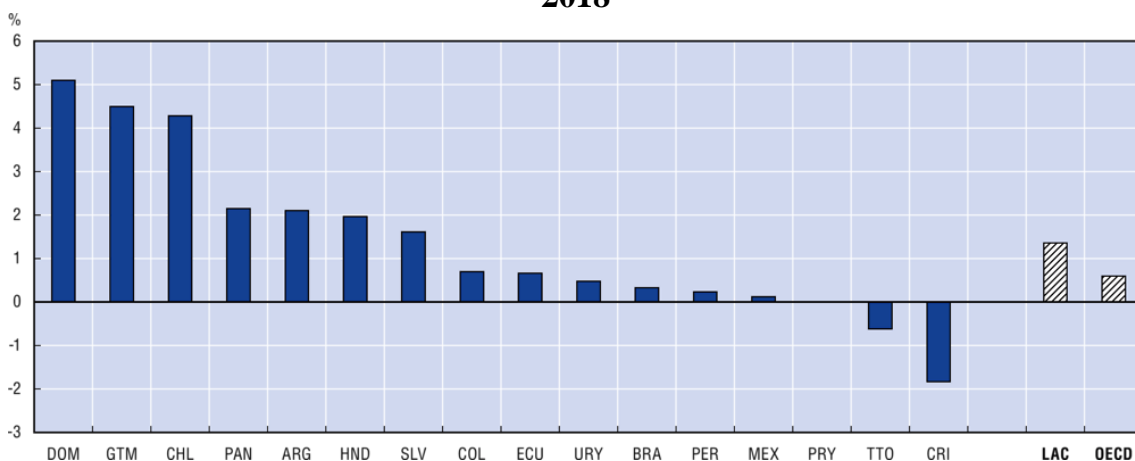
**Figura 6: Public sector employment as a percentage of total employment, 2011 and 2018**



Source: International Labour Organization (ILO) ILOSTAT (database), Employment by sex and institutional sector.

Según estos datos de la OCDE (ver figura 7), la tasa de crecimiento anual del empleo en el sector público de ALC, como promedio, ascendió al 1,4 % entre 2011 y 2019, en comparación con el promedio de los países de la OCDE del 0,6 %. Sin embargo, la comparación entre la participación del empleo público y el empleo total en la región de ALC, entre 2011 y 2018, muestra en promedio una disminución de 0,4 p.p. en la tasa de crecimiento anual del empleo del sector público, lo que significa que el empleo total en ALC creció más rápido que el empleo del sector público. Los altos niveles de la tasa de crecimiento del sector público de 2011 a 2018 se registraron en la República Dominicana (5,1%); Guatemala (4,5%) y Chile (4,3%), mientras que el empleo del sector público disminuyó en Trinidad y Tobago en un 0,6% anual y en Costa Rica en un 1,8% . En Costa Rica el descenso se debió tanto a una disminución absoluta del empleo en el sector público junto con un aumento anual del empleo total durante el periodo 2011-2018.

Figura 7: Annual average growth rate of public sector employment, 2011-2018



Source: International Labour Organization (ILO) ILOSTAT (database), Employment by sex and institutional sector.

Para concluir, hemos realizado un análisis de la situación actual del empleo público en relación al empleo total en México, Brasil y España. Los datos nos arrojan lo siguiente:

- México: 1.500.000 empleados públicos en una población empleada de 60.112.000, da un empleo público sobre empleo total de 2,5 por cada 100 trabajadores. Pero si sumáramos todos sus empleados públicos, incluidas salud, educación, FFAA y policías subiría al 11,1%.
- Brasil: 540.000 empleados públicos, en una población empleada de 98.000.000, da un 0,5, es decir, cinco veces menos que México. Explicación: Estado federal, más descentralizado, economías de escala...
- España, 20.450.000 ocupados, con 227.492 empleados públicos, da un 1,1 por 100.  
Sobre esta base, creo que deberían revisarse datos de México.

En conjunto, creo que, para el futuro, deberíamos preguntarnos qué queremos mostrar a los Estados con estos datos, de cara a que su labor de inteligencia sea más fructífera.

## Bibliografía

Acemoglu, D. y Robinson, J.A. (2013) *Why Nations Fail*. Profile Books, LTD: Londres.

Agranoff, R. (2007) *Managing Within Networks*, Georgetown University Press, Washington.

Aguilar, L. F. (2007a), *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica, México D.F..

Aguilar, L. F. (2007b) “El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza” en *Reforma y Democracia* n° 39, octubre: 5-32.

Andrews, M., Hay, R. y Myers, J. (2010, abril). Governance Indicators Can Make Sense: Under-five Mortality Rates are an Example [HKS Faculty Research Working Paper Series RWP10-015]. Harvard Kennedy School.

Andrews, M. (2013). *The limits of institutional reform in development*. New York: Cambridge University Press.

Andrijevic, M., Crespo Cuaresma, J., Muttarak, R. *et al.* (2020) Governance in socioeconomic pathways and its role for future adaptive capacity. *Nat Sustain* **3**, 35–41 (2020). <https://doi.org/10.1038/s41893-019-0405-0>

Barro, R.J. (1999) Determinants of Democracy. *Journal of Political Economy* 107 (6): 158-183.

Anheier, H. K., Lang, M. y Knudsen, E. (2022). Toward a New Understanding of Governance: The 2022 Berggruen Governance Index. UCLA Luskin School of Public Affairs – Berggruen Institute. <https://www.berggruen.org/work/the-planetary/the-2022-berggruen-governance-index/>

- Arndt, Christiane and Charles Oman (2008) *The Politics of Governance Ratings*. Maastricht: Maastricht Graduate School of Governance
- Berkman, H. Scartascini, C., Stein, E. and Tommasi, M. 2008. "Political Institutions, State Capabilities, and Public Policy: An International Dataset." Washington, DC, United States: IDB Research Department
- Botero, Juan Carlos, Mark David Agrast, and Alejandro Ponce. *The World Justice Project Rule of Law Index® 2022*. Washington D.C. : The World Justice Project
- Dahlström, C. and Víctor Lapuente (2018). *Organizando el Leviatán. Por qué el equilibrio entre políticos y burócratas mejora los gobiernos*. Bilbao: Deusto
- Dahlström, C., Lapuente, V. and Teorell, J. (2012). The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption. *Political Research Quarterly* Vol 65 (3): 656-68
- De Lancer Julnes, Patria y Manuel Villoria (2014). Understanding and addressing citizens' perceptions of corruption: the case of Spain. *International Review of Public Administration* 19:1, 23-43, 2014. Editada por Taylor & Francis (Routledge), 23-43 SJR.
- DiMaggio, Paul J. y Walter W. Powell (1983), "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, Vol. 48, N° 2, Apr., pp. 147-160.
- Echebarría, Koldo; Longo, Francisco; Iacoviello, Mercedes; Zuvanic, Laura; Rodríguez Gusta, Ana Laura; Iturburu, Mónica; De la Cruz Orozco, Ivania (2006) Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina. Washington D.C.: IADB
- Evans, Peter y Rauch, James E. (1999) 'Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effect Structures on Economic Growth', *American Sociological Review* 64: 748-65
- Franklin, Aimee L. & Jos C. N. Raadschelders (2023) The Sovereignty of Government in A. Franklin and J. Raadschelders *Governance, Government and Public Administration*. London: Palgrave Macmillan
- Fukuyama, Francis (2015). *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. Nueva York: MacMillan.
- Glaeser, E.L., Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Schleifer (2004) *Journal of Economic Growth* , volume 9, pages 271–303.
- Hood, C (2007) 'Public Management by Numbers: Why does it Vary? Where Has it Come From? Where are the Gaps and the Puzzles?' *Public Money and Management* 27 (2): 95-102
- Hood, C, Dixon, R and Beeston, C (2008) Rating the Rankings: Assessing

International Rankings of Public Service Performance'. *International Public Management Journal* 11(3):298-328

International Monetary Fund (1997), *The Role of the IMF in Governance Issues: Guidance Note*. Washington, D.C.: IMF

Jones, Bryan D. y Frank R. Baumgartner (2005), *The Politics of Attention. How government prioritizes problems*, Chicago, The University of Chicago Press.

Joshi, D. (2011). Good Governance, State Capacity, and the Millennium Development Goals. *Perspectives on Global Development and Technology*, 10(2), 339-360. <https://doi.org/10.1163/156914911X582468>

Kingdon, John, W. (1995). *Agendas, alternatives and public policies* (2nd ed.). New York: Addison-Wesley Longman.

Kaufmann, Daniel, Art Kraay, y Pablo Zoido-Lobaton (1999), 'Governance Matters', World Bank Policy Research Working Paper No. 2196. Washington D.C.: World Bank

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi (2004), "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996, 1998, 2000, and 2002", *World Bank Economic Review*, N° 18, pp. 253-287.

Knack, Stephen y Keefer, Philip (1995) "Institutions and economic performance: cross-country tests using alternative institutional measures". *Economic and Politics*, 7(3): 207-227.

Linde, J. and Dahlberg, S. (2021). Quality of Government and Political Support. In *The Oxford Handbook of the Quality of Government*: 362-83. Edited by Andreas Bågenholm, Monika Bauhr, Marcia Grimes, and Bo Rothstein. Oxford: Oxford University Press.

Leftwich, A. & Sen, K. (2010). Beyond institutions: Institutions and organisations in the politics and economics of poverty reduction - a thematic synthesis of research evidence. DFID-funded Research Programme Consortium on Improving Institutions for ProPoor Growth (IPPG), September 2010. University of Manchester. [http://www.ippg.org.uk/8933\\_Beyond%20Institutions.final%20\(1\).pdf](http://www.ippg.org.uk/8933_Beyond%20Institutions.final%20(1).pdf)

Longo, Francisco (2006) Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de Servicio Civil. En Echevarría et al. Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina. Washington D.C.: IADB

Maesschalck, Jeroen y Bertok, Janos (2009), *Towards a Sound Integrity Framework: instruments, processes, structures and conditions for implementation*, París, OECD.

March, James G. y Olsen, Johan P. (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. Nueva York, The Free Press.

Mauro, Paulo (1995) 'Corruption and Growth', *Quarterly Journal of Economics*, 110: 681-712

Mears, Alex (2014) Gaming and Targets in the English NHS. *Universal Journal of Management* 2(7): 293-301, DOI: 10.13189/ujm.2014.020705

Nistotskaya, Marina, Stefan Dahlberg, Carl Dahlström, Aksel Sundström, Sofia Axelsson, Cem Mert Dalli & Natalia Alvarado Pachon. 2021. The Quality of Government Expert Survey 2020 (Wave III): Report. University of Gothenburg: The QoG Working Paper Series 2021:2.

North, Douglass (1990) *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

OCDE (2020), *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*, París, OCDE.

ONU (2004) *Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción*. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito.

Ostrom, Elinor (1990). *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.

Peters, G. (2007) "Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar" en *Reforma y Democracia* n° 39, octubre: 33-50.

Pritchett, Lant (2022) National development delivers: And how! And how?, *Economic Modelling*, Volume 107, 2022, <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2021.105717>.

Rose-Ackerman, Susan (2008) 'Corruption', *Readings in Public Choice and Constitutional Political Economy*, Charles K. Rowley and Friedrich G. Schneider, Boston, MA: Springer US, 2008, pp. 551–66.

Rodrik, Dani, Subramanian, Arvin y Trebbi, Francesco (2004) "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development". *Journal of Economic Growth*, 9(2): 131-165.

Rothstein Bo (2011) *The Quality of Government. Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*. Chicago: University of Chicago Press.

Rothstein, B. and Teorell, J. (2008). "What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions". *Governance* 21(2):170.

Sabatier, Paul. (1988), 'An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy learning therein', *Policy Sciences* 21: 128-168.

Sabatier, Paul y Jenkins-Smith, Hank (1999), 'The advocacy coalition framework: an assessment', in P. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview Press, pp. 117-168.



Shipan, Charles y Volden, Craig (2008), 'The mechanisms of policy diffusion', *American Journal of Political Science* 52(4): 840-857.

Schraad-Tischler , Daniel (dir.) Policy Performance and Governance Capacities in the OECD and EU. Sustainable Governance Indicators 2018. Berlín: Bertelsmann Stiftung.

Williamson, Oliver (2000). "The 'New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead". *Journal of Economic Literature* Vol. 38, No. 3, pp. 595-613

World Bank (1996), *The World Bank annual report 1996: Banco Mundial informe anual 1996 (Spanish)*. Washington, D.C.: World Bank  
<http://documents.worldbank.org/curated/en/672971468171577171/Banco-Mundial-informe-anual-1996>

World Bank, 2022. "Worldwide Bureaucracy Indicators version 3.0: Codebook and Explanatory Note", Washington, DC: World Bank. World Bank, 2022.