

# GOVERNANÇA E DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

**FELIPE GONZÁLEZ**

(coordenação)

**Gerson Damiani**

**José Fernández-Albertos**

(organização)

Cátedra José Bonifácio 4

edusp

A responsabilidade pelo conteúdo dos textos publicados nesta obra é exclusiva dos autores; sua publicação não significa a concordância dos organizadores e das instituições com as ideias neles contidas.

Ficha catalográfica elaborada pelo Departamento Técnico do Sistema Integrado de Bibliotecas da USP. Adaptada conforme normas da Edusp.

---

Governança e Democracia Representativa / Felipe González (coordenação); organização Gerson Damiani, José Fernández-Albertos. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2017.

504 p.: il.; 22 cm. – (Cátedra José Bonifácio, 4)

ISBN 978-85-314-1641-5

1. Democracia. 2. Representação política. 3. Democracia participativa. 4. Governança. 5. Globalização. I. González, Felipe. II. Damiani, Gerson. III. Fernandez Albertos, José. IV. Série.

CDD-321.4

---

Direitos reservados à

Edusp – Editora da Universidade de São Paulo  
Rua da Praça do Relógio, 109-A, Cidade Universitária  
05508-050 – São Paulo – SP – Brasil  
Divisão Comercial: Tel. (11) 3091-4008 / 3091-4150  
www.edusp.com.br – e-mail: edusp@usp.br

Printed in Brazil 2017

Foi feito o depósito legal

# La efectividad de los gobiernos

VÍCTOR LAPUENTE GINÉ<sup>1</sup>

Finlandia, 1868. El país sufre la Gran Hambruna. En una economía agrícola de subsistencia en la cual los campesinos servían de por vida a sus señores latifundistas, una sola mala cosecha desencadena la tragedia. Los precios se disparan. El hambre y las epidemias multiplican por cinco la tasa de mortalidad. La muerte se ensaña especialmente con niños y ancianos. Muchos emigran. En solo dos años, Finlandia pierde un 9% de su población. Políticamente, las cosas no van mucho mejor. Finlandia está en manos de potencias extranjeras: primero Suecia, luego Rusia. Y en el interior del país bulle un conflicto de clase que desembocará en la cruenta civil entre “blancos” y “rojos” de 1918, antecedente de las revoluciones y contrarrevoluciones que azotarían Europa en el periodo de entreguerras. Tras la guerra, no llega la paz, sino un “terror blanco” que combina una severa represión legal con asesinatos arbitrarios. Los presos son encerrados en condiciones inhumanas para que mueran de frío y malnutrición. Son los primeros campos de concentración europeos.

Finlandia, hoy. El país de la Gran Hambruna y la pervivencia de relaciones feudales, subyugado por la Rusia zarista y amenazado por la Unión Soviética, desgarrado por una guerra civil y la represión posterior, está en las posiciones de cabeza de cualquier indicador de calidad de vida. De 1860

1. Doctor en ciencias políticas por la Universidad de Oxford, Reino Unido, profesor y investigador en el Instituto de Calidad de Gobierno de la Universidad de Gotemburgo, Suecia. Sus intereses principales son el análisis de políticas públicas, el funcionamiento de las administraciones desde un punto de vista comparado y las causas y consecuencias de la corrupción.

a 2000, la economía finlandesa creció el doble que la media de los países europeos. De ser más pobre que Argentina ha pasado a tener una renta per cápita tres veces mayor. En competitividad e innovación, en salud y educación, en protección social e igualdad, todos queremos ser Finlandia.

¿Qué hizo posible el “milagro” finlandés? ¿o el milagro inverso argentino? Seguramente, ha habido muchos factores, pero hay uno que, a la luz de la evidencia acumulada por muchos estudios en muchos puntos distintos del planeta, es una causa si bien no suficiente sí necesaria para el desarrollo: la efectividad de los gobiernos. El progreso de las naciones depende críticamente de la calidad de sus instituciones públicas, como han acreditado los economistas más influyentes<sup>2</sup> y han certificado todos los organismos internacionales involucrados en el desarrollo. Así, el Banco Mundial ha calculado que una mejora de las instituciones de un país que le lleve a escalar una desviación estándar en los indicadores de buen gobierno multiplicará por dos o por tres su renta per cápita a largo plazo<sup>3</sup>. Es una ganancia sustancial.

Pero ¿qué es un gobierno efectivo? Como han señalado muchas voces críticas, cuanto más deseable parece que es tener una buena gobernanza pública, más problemático es ese concepto como guía económica universal. Está claro que tener gobiernos efectivos ayuda, pero no está tan claro con base en qué mecanismos particulares. Insistir en que el gobierno bueno o efectivo ayuda a tener una sociedad buena o efectiva es tautológico. Lo que necesitamos saber es qué características estructurales, qué instituciones concretas, hacen efectivo a un gobierno. Este es el objetivo de este artículo: desentrañar el concepto de gobierno efectivo: qué es, cómo se consigue y, tan o más importante, cómo no se consigue.

2. Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Performance*, Cambridge/Nueva York, Cambridge University Press, 1990; Daron Acemoglu y James Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Nueva York, Crown Business, 2012.
3. Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi, “Measuring Governance Using Cross-country Perceptions Data”. Washington, DC, The World Bank, 2005, disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/MeasuringGovernancewithPerceptionsData.pdf>, acceso en: 5 ene. 2017.

La estrategia que seguiremos para responder a esas cuestiones es la siguiente: haremos un mapa de cómo ha evolucionado la discusión sobre la efectividad de los gobiernos deteniéndonos en cuatro cambios de paradigma. Cuatro transiciones que han tenido lugar en los últimos años en la forma que vemos el papel de los gobiernos. Cuatro mitos sobre el progreso de los países que han ido cayendo, o bien matizándose significativamente, durante los últimos años.

En primer lugar, hemos pasado de pensar que el desarrollo económico es el resultado de la acumulación de capital (físico, financiero y humano) a verlo como una función de las instituciones puestas en marcha por gobiernos efectivos. Las innovaciones se pueden dar en muchos lugares del mundo. La inventiva es consustancial al ser humano. En la Antigua Roma se estuvo cerca de conseguir una dinámica de innovación como la que llevó a la Revolución Industrial más de quince siglos más tarde. Y la China Imperial partía en una situación de ventaja tecnológica respecto a Europa en los albores de la Era Moderna. Pero en la Roma Clásica, como en la China Imperial, y en tantos lugares del mundo hoy día, los emprendedores tenían delante de sí gobiernos con la capacidad y los incentivos para apropiarse de la creatividad y esfuerzo de sus ciudadanos. Lo que distingue pues a las naciones que progresan no está tanto en las características de su población —aunque muchas de ellas (como los niveles educativos) dependen a su vez de la capacidad de los gobiernos—, sino en los incentivos de sus gobernantes: ¿usan su poder para fomentar el desarrollo social o para su beneficio personal?

La segunda transición que hemos experimentado es que, a la hora de mirar al gobierno, el foco ha girado de factores tangibles —como la “cantidad” de gobierno (peso del gasto público sobre el producto interno bruto — PIB)— a factores intangibles —como la “calidad” de gobierno. Y es que tenemos gobiernos mínimos que son efectivos, como Singapur, pero también gobiernos con un gran peso del Estado sobre la economía, como los países nórdicos, que presentan altos niveles de efectividad. El mito del gobierno efectivo como un gobierno grande —o su antítesis, el mito del gobierno mínimo— no parece ajustarse a los datos. Que los gobiernos efectivos tiendan a ser grandes no quiere decir que, cuanto más grandes, los gobiernos son más efectivos.

En tercer lugar, ha cambiado también la forma en la que entendemos a los gobiernos como realidades territoriales. Tradicionalmente, comparábamos Estados nación: ¿qué país tiene mejores instituciones? Pero recientes investigaciones han subrayado la importancia de las diferencias entre regiones —o incluso entre municipios— dentro de un mismo país. Por un lado, cojamos Italia, con sus conocidas diferencias entre unas regiones del norte, que tienen indicadores de calidad de gobierno equiparables a los de regiones punteras del centro y norte de Europa, y, por otro, unas regiones del sur que presentan problemas de corrupción similares a los de las regiones más problemáticas de países excomunistas. En otras palabras, hablan en italiano tanto algunos de los gobiernos más efectivos de Europa como algunos de los más inefectivos. Las fronteras nacionales siguen importando, pero existen dinámicas regionales (y en muchos casos locales) autónomas. ¿Qué explica esa variación entre regiones que comparten muchas instituciones políticas y rasgos culturales, como la misma religión o el mismo idioma?

La cuarta transición afecta al sujeto de análisis dentro del gobierno. Los estudios, en muchos casos iniciados por economistas no muy familiarizados con las complejidades administrativas del gobierno, se han centrado casi siempre en las cúpulas de las instituciones públicas —¿quién legisla? ¿quién ocupa el ejecutivo?—, de forma que, durante años hemos acumulado bastante conocimiento sobre cuáles son los mecanismos de selección, y los incentivos, que debemos implantar para tener gobiernos efectivos. Por ejemplo, sabemos que es mejor que sean democráticos que autoritarios, con un sistema electoral proporcional si queremos un Estado de bienestar más generoso o un sistema mayoritario si queremos limitar un determinado malgasto de recursos públicos. Pero, durante el siglo XXI, han surgido numerosos estudios que han ampliado el foco de la selección de los políticos a la selección de todos los agentes públicos, del policía al juez, pasando por el médico de la sanidad pública. Los resultados apuntan a que una selección meritocrática de los empleados públicos contribuye sustantivamente a la efectividad de los gobiernos. Dicho de otro modo, cómo seleccionamos a nuestros funcionarios públicos puede ser más importante que cómo seleccionamos a nuestros políticos para tener un gobierno efectivo.

En general, esos cuatro cambios indican un giro en la perspectiva en la que vemos nuestras sociedades, no solo desde un punto de vista académico sino en general en el debate público. Hemos cambiado Karl Marx por Max Weber. Estamos transitando de una forma materialista o “marxista” de ver el mundo, una forma en que las cuestiones materiales son las que determinan los valores culturales, a una interpretación del mundo “weberiana”, en el que son las ideas, los valores culturales, que determinan la realidad material. Y es que, como veremos, Weber estará muy presente en nuestro recorrido por la efectividad de los gobiernos. Empecemos el viaje.

### **De los recursos de un país a sus instituciones**

Nuestra pregunta de partida es la misma que ha atormentado a filósofos morales y científicos sociales desde los tiempos de Adam Smith: ¿de qué depende la riqueza de las naciones? Hasta aproximadamente finales del siglo XVIII, el país donde vivías importaba relativamente poco. El ciudadano medio disfrutaba —o mejor, padecía— de unos niveles de vida parejos. En general, la vida era pobre, brutal y corta. Pero, desde entonces en adelante, hemos experimentado la llamada “gran divergencia” entre países. Unos se han aprovechado de la industrialización y otros han sufrido para alcanzar los mismos niveles de progreso. La “gran cuestión” es pues: ¿qué explica esas diferencias entre países? Durante muchos años, la visión mayoritaria ponía el foco muy lejos de las instituciones públicas. Sin embargo, durante las últimas décadas del siglo XX numerosos economistas, en especial aquellos en contacto con la evolución de la humanidad desde una perspectiva histórica amplia, como el premio Nobel de economía Douglass North, empezaron a darse cuenta de la importancia de las instituciones. Sobre todo, desde un punto de vista negativo. Lo que parece resultar crucial en el colapso de los países, y de civilizaciones enteras, es la capacidad predatoria de los gobernantes.

Los investigadores empiezan a darse cuenta de que la tensión entre los intereses productivos de una nación, por un lado, y la habilidad de los gobernantes para apropiarse de la riqueza, por otro, constituye una carac-

terística fundamental para entender las diferencias entre países. Aquellas comunidades políticas que han ideado sistemas para prevenir y frenar los potenciales abusos que pueden llevar a cabo la clase dirigente de un país son las que, *ceteris paribus*, prosperan<sup>4</sup>. No es cuestión de tener más recursos naturales o un mayor capital (físico, financiero o humano), sino de tener controles sobre los gobiernos, fuentes inherentes de arbitrariedad.

Los gobiernos que, en lugar de expropiar riqueza, destinan sus esfuerzos a proveer bienes públicos esenciales para sus ciudadanos facilitan el desarrollo económico. Por el contrario, los gobiernos disfuncionales y corruptos conducen a un menor crecimiento económico<sup>5</sup>, a una mayor desigualdad<sup>6</sup>, a un deterioro del medioambiente<sup>7</sup>, a peores niveles de salud<sup>8</sup>, de felicidad<sup>9</sup> y de bienestar subjetivo<sup>10</sup>.

Los gobiernos son tan importantes porque, por una parte, moldean los incentivos y desincentivos que determinan las interacciones económicas en un país<sup>11</sup>. Pueden premiar el emprendimiento o bien la búsqueda de rentas, la picaresca o la corrupción abierta. Por ejemplo, los estudiantes más inteligentes estudian más disciplinas científicas y técnicas en los países con buenos gobiernos. Por otra parte, los gobiernos actúan como un gran

4. Gary Miller y Thomas Hammond, "Why Politics is more Fundamental than Economics Incentive-compatible Mechanisms Are Not Credible", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 6, n. 1, pp. 5-26, 1994.
5. Paolo Mauro, "The Persistence of Corruption and Slow Economic Growth", *IMF Staff Papers*, vol. 51, n. 1, pp. 1-18, 2004.
6. Sanjeev Gupta, Hamid Davoodi y Rosa Alonso-Terme, "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty? *Economics of Governance*, vol. 3, n. 1, pp. 23-45, 2002.
7. Heinz Welsch, "Corruption, Growth, and the Environment: A Cross-country Analysis", *Environment and Development Economics*, vol. 9, n. 5, pp. 663-693, 2004.
8. Sören Holmberg, Bo Rothstein y Naghmeh Nasiritousi, "Quality of Government: What You Get", *Annual Review of Political Science*, vol. 12, pp. 135-161, 2009.
9. Ruut Veenhoven, "Greater Happiness for a Greater Number", *Journal of Happiness Studies*, vol. 11, n. 5, pp. 605-629, 2010.
10. John F. Helliwell y Huang Haifang, "How's Your Government? International Evidence Linking Good Government and Well-being", *British Journal of Political Science*, vol. 38, n. 4, pp. 595-619, 2008.
11. Andrés Rodríguez-Pose y Enrique Garcilazo, "Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions", *Regional Studies*, vol. 49, n. 8, pp. 1274-1290, 2015.

espejo en el que la sociedad se siente reflejada. Si en nuestras interacciones cotidianas con los agentes públicos, ya sea el policía que nos para en un cruce de carreteras, ya sea el enfermero que nos atiende en un hospital, experimentamos un trato parcial y corrupto, proyectaremos esa misma imagen en las relaciones con nuestros conciudadanos. Entenderemos que esas son las reglas de juego en la sociedad. No te puedes fiar de la gente. Todo el mundo está en venta.

El resultado, como han mostrado muchos trabajos, es la quiebra del tejido invisible que mantiene unido a los miembros de una sociedad, lo que nos permite comerciar e interactuar: la confianza social. La calidad del gobierno es el determinante más importante del nivel de confianza social en un territorio<sup>12</sup>. Y, a su vez, una elevada confianza social repercute positivamente en el desarrollo económico y político del país.

De forma paralela, aquellos territorios con un mal gobierno —por ejemplo, con altos niveles de corrupción— quedan atrapados en un círculo vicioso. La corrupción deteriora la confianza social y, cuando los ciudadanos desconfían los unos de los otros, demandan una mayor regulación pública. Por ejemplo, más papeleo burocrático para abrir un negocio, obtener una licencia o acceder a la contratación pública. Un caso conocido es el de la regulación medioambiental. En los países cuyos ciudadanos tienen poca confianza social, no se fían de sus empresarios y, manteniendo todo constante, solicitan una regulación más estricta, aunque sea redundante y poco efectiva. Ese exceso de regulación se traduce, a su vez, en gobiernos menos efectivos e incluso más corruptos, pues aquellos actores con más recursos serán capaces de aprovecharse de los agujeros de la regulación en detrimento de los ciudadanos o emprendedores de a pie. Los países con mayores niveles de corrupción acaban pues encadenados a una sucesión de más corrupción, más desconfianza social, más regulación y, de nuevo, más corrupción. Es la confirmación de la máxima de Tácito: cuanto más

12. Nicholas Charron y Bo Rothstein, “Social Trust, Quality of Government and Ethnic Diversity: An Empirical Analysis of 206 Regions in Europe”, *Working Paper Series 2014:20*, Gotemburgo, Instituto de Calidad de Gobierno, Universidad de Gotemburgo, 2014, disponible en: [http://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1510/1510233\\_2014\\_20\\_charoon\\_rothstein.pdf](http://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1510/1510233_2014_20_charoon_rothstein.pdf), acceso en: 5 ene. 2017.

corrupto es un Estado, más leyes tiene. Un fenómeno que hemos podido comprobar en muchos países europeos tras la eclosión de escándalos de corrupción en los últimos años. A la indignación ciudadana le ha sucedido un gran esfuerzo legislativo por microrregular las instituciones o los partidos políticos.

Debemos subrayar que la importancia de tener un gobierno efectivo y libre de corrupción, que ahora nos parece intuitivo, fue provocador en su momento, dado que la visión predominante entre muchos líderes de opinión durante buena parte del siglo xx era que, para desarrollarse, la corrupción no solo no era un impedimento sino que podía facilitar la actividad económica. Era la idea de que la corrupción “engrasaba las ruedas” de la economía de un país. Ese enfoque cambió radicalmente y hoy en día la mayoría de expertos coincidiría con que, más que engrasar, la corrupción “llena de arena” las ruedas del crecimiento económico<sup>13</sup>. La corrupción premia a los individuos con pocos escrúpulos y empuja a los emprendedores a la economía informal. Cualquier indicador de desarrollo humano resulta negativamente afectado por la corrupción<sup>14</sup>. Incluso los efectos de los desastres naturales están fuertemente condicionados por la corrupción. Por ejemplo, más de un 80% de las víctimas mortales de terremotos en todo el mundo suceden en países con altos niveles de corrupción<sup>15</sup>. Y es que la corrupción afecta tanto a los estándares de construcción vigentes en un país como a la aplicación de los mismos.

El buen gobierno es considerado también como una pieza fundamental para la sostenibilidad medioambiental<sup>16</sup>. Por ejemplo, las emisiones contaminantes —de dióxido de carbono, de óxido de azufre y de otros contaminantes del aire— per cápita aumentan significativamente con los niveles

13. Susan Rose-Ackerman y Bonnie J. Palifka, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, 2. ed., Cambridge/Nueva York, Cambridge University Press, 2016.

14. Michael Johnston, *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*, Cambridge/Nueva York, Cambridge University Press, 2005.

15. Nicholas Ambraseys y Roger Bilham, “Corruption Kills”, *Nature*, vol. 469, n. 7329, pp. 153-155, 2011.

16. George E. Halkos, Aksel Sundström y Nickolaos G. Tzeremes. “Regional Environmental Performance and Governance Quality: A Nonparametric Analysis”, *Environmental Economics and Policy Studies*, vol. 17, n. 4, pp. 621-644, 2015.

de corrupción del país. El efecto negativo de la corrupción se mantiene incluso cuando controlamos por todos los factores generalmente utilizados para explicar la contaminación. Y es que, de nuevo, hay varias razones por las que un mal gobierno deteriora el medioambiente de un país. Primero, en un contexto en el que los políticos y funcionarios aceptan sobornos, las industrias contaminantes pueden convencerles fácilmente para que pongan en marcha legislaciones medioambientales extraordinariamente permisivas. Además, no solo la legislación es más relajada sino su puesta en marcha también. Si, a cambio de sobornos, los empleados públicos están dispuestos a mirar hacia otro lado, las escasas regulaciones medioambientales ni tan siquiera se pondrán en marcha.

## De la cantidad a la calidad de gobierno

Durante mucho tiempo, hemos puesto el foco de la efectividad de los gobiernos en su tamaño. Por una parte, las teorías económicas de la corrupción han señalado tradicionalmente que un gobierno grande era equivalente a un gobierno corrupto<sup>17</sup>. Como sentenció el premio Nobel de economía Gary Becker, “para erradicar la corrupción, arranquemos el gobierno grande”<sup>18</sup>. El argumento es que, a mayor peso del gobierno en la economía de un país, mayores son las rentas a capturar y mayor el nivel de discreción de los agentes públicos. Los oscuros monopolios públicos, a diferencia de los iluminados mercados libres, están llenos de oportunidades para el abuso. Muchos reformistas compraron durante mucho tiempo

17. Gunnar Myrdal, *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*, Londres, Allen Lane/The Penguin Press, 1968; Susan Rose-Ackerman, *Corruption: A Study in Political Economy*, Nueva York, Academic, 1978; Robert Klitgaard, *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press, 1988; Alberto Alesina y George-Marios Angeletos, “Corruption, Inequality, and Fairness”, *Journal of Monetary Economics*, vol. 52, n. 7, pp. 1227-1244, 2005.
18. Gary S. Becker, “To Root Out Corruption, Boot Out Big Government”, *Bloomberg*, 1994, disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/1994-01-30/to-root-out-corruption-boot-out-big-government>, acceso en: 5 ene. 2017.

ese argumento. Y proliferaron las recomendaciones de recortar el gasto público para los países con corrupción sistémica<sup>19</sup>.

Por otro lado, pronto empezaron a surgir disidentes de esa visión. No es difícil, pues la evidencia empírica a primera vista indica claramente que los países menos corruptos tienen gobiernos más grandes que los más corruptos. Mientras los países con mejores gobiernos del mundo recaudan de media más de un 23% de su PIB, los países más corruptos no llegan al 15%. Los defensores de los gobiernos grandes notan que existe una correlación nada despreciable (de 0,39) entre la calidad institucional en un país y los niveles de gasto público<sup>20</sup>. Lo mismo se aplica a nivel histórico. Tomando un poco de perspectiva, el gasto público está asociado al crecimiento económico y al bienestar social<sup>21</sup>.

Conforme los defensores de los gobiernos pequeños ponían el acento en los incentivos de los agentes públicos, los defensores del gobierno grande lo ponen en los ciudadanos. Cuando pagamos impuestos, nos empoderamos, nos sentimos accionistas del Estado, y, por tanto, somos más exigentes con la acción pública. Demandamos una gestión pública efectiva y limpia. Por el contrario, cuando apenas contribuimos al Estado, ya bien sea porque el gobierno es mínimo, ya bien sea porque obtiene sus ingresos de los recursos naturales, como el petróleo, no pedimos responsabilidades. Ergo, las instituciones públicas son más corruptas e ineficientes.

Sin embargo, como observan algunos escépticos, es posible que la relación entre el tamaño del Estado y el buen gobierno sea la inversa. Es decir, que no es que una mayor presencia del Estado lleve a un mejor gobierno, sino que, más bien, sea el buen gobierno quien impulse la expansión

19. Kalin S. Ivanov, "The Limits of a Global Campaign against Corruption", en Sarah Bracking (ed.), *Corruption and Development: The Anti-corruption Campaigns*, Basingstoke/Nueva York, Palgrave Macmillan, 2007, pp. 28-5.

20. Anna Persson y Bo Rothstein, "Why Big Government is Good Government", en APSA Annual Meeting Paper, 2011, disponible en: <https://ssrn.com/abstract=1902612>, acceso en: 5 ene. 2017.

21. Douglass C. North, John Joseph Wallis y Barry R. Weingast, *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge/Nueva York, Cambridge University Press, 2009.

del Estado. Y es que en un país bien gobernado los ciudadanos van a estar más dispuestos a pagar los impuestos que financien el gasto público. Por el contrario, si perciben que el gobierno es corrupto, no querrán contribuir para financiar unos bienes y servicios públicos que serán distribuidos de forma arbitraria y partidista.

Esas reflexiones han llevado a un giro en el foco de atención de los estudios sobre gobernanza. Hemos pasado de analizar el tamaño de las administraciones públicas —es decir, la *cantidad* de gobierno— a su capacidad para proveer bienes públicos de forma imparcial, eficiente y eficaz —es decir, la *calidad* de gobierno. Todavía no nos hemos puesto de acuerdo en una sola etiqueta para definir esa calidad de gobierno. Algunos lo llaman “capacidad del Estado”<sup>22</sup>, otros “calidad burocrática”<sup>23</sup>, otros “calidad de gobierno”<sup>24</sup>. Pero, a pesar de las distintas denominaciones, existe un consenso sobre en qué consiste esa calidad de gobierno. Fundamentalmente, se trata de un gobierno que actúa de forma eficiente y no discriminatoria, que aplica la ley con imparcialidad<sup>25</sup> y que tiene vocación inclusiva<sup>26</sup>. Por el contrario, un gobierno sin calidad de gobierno es el que interviene de forma parcial, beneficiando a unos intereses concretos y excluyendo a amplios sectores de la sociedad.

Como consecuencia de ese creciente acuerdo sobre qué es la calidad de gobierno y su importancia para el bienestar ciudadano, desde finales del siglo xx han surgido indicadores internacionales que permiten comparar países en esa dimensión. Por ejemplo, los World Governance Indicators del Banco Mundial, los Quality of Government Indicators de la organización International Country Risk Guide o el más conocido Corruption Perception Index de Transparencia Internacional. Son rankings contruidos

22. Timothy Besley y Torsten Persson, “Repression or Civil War?”, *American Economic Review*, vol. 99, n. 2, pp. 292-297, 2009.

23. Magnus Öberg y Erik Melander, “The Quality of Government and Civil War”, en *Conference The Quality of Government Institute: What It is, How to Get It, Why It Matters*, Instituto de Calidad de Gobierno, Universidad de Gotemburgo, Gotemburgo, 2005.

24. Bo Rothstein y Jan Teorell, “What is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions”, *Governance*, vol. 21, n. 2, pp. 165-190, 2008.

25. *Idem, ibidem*.

26. Daron Acemoglu y James Robinson, *op. cit.*, 2012.

de forma diversa y sobre la base de opiniones heterogéneas. En ocasiones son expertos, en otras empresas y en otras ciudadanos de a pie quienes ayudan a evaluar la calidad del gobierno de los países —entendida tanto en el sentido positivo de efectividad a la hora de implementar políticas como en el sentido negativo de un gobierno que no incurre en malas prácticas como la corrupción. Ambas facetas están altamente relacionadas. Los gobiernos efectivos suelen ser poco corruptos y viceversa.

Los indicadores internacionales de buen gobierno están estadísticamente correlacionados entre ellos. Suelen estar encabezados por los mismos países. Muy a menudo, estos diez: Dinamarca, Finlandia, Nueva Zelanda, Holanda, Suecia, Canadá, Singapur, Alemania, Suiza y Noruega. Y suelen colocar en las peores posiciones también a los mismos países, como Haití, Venezuela, Irak, Angola, Sudán, Afganistán, Corea del Norte y Somalia. Ciertamente, hay una concentración de democracias occidentales, y particularmente europeas, en los primeros puestos. Y, en el otro lado, regímenes autoritarios de África, Asia y América copan las posiciones de cola. Sin embargo, una mirada más cuidadosa revela hallazgos menos obvios. Muchos países alejados geográfica y culturalmente de las democracias europeas —como los posiblemente más conocidos casos de Chile, Singapur y Hong Kong, pero también los menos conocidos de Qatar o Botsuana— tienen niveles de calidad de gobierno superiores a los de muchos miembros de la Unión Europea, como Bulgaria o Rumania, pero también Grecia o Italia.

Los países, independientemente del tipo de indicador de buen gobierno, de quién lo ha elaborado o qué opiniones ha recogido, suelen situarse en posiciones similares. Si el país tiene mucha corrupción, el gobierno será poco efectivo, poco respetuoso con el estado de derecho y la propiedad privada, y contará con una burocracia pobre. Y, al revés, si el país tiene niveles mínimos de corrupción (ningún país tiene 0 de corrupción), el gobierno será efectivo, respetuoso con el estado de derecho y la propiedad privada, y contará con una burocracia de calidad. Por lo tanto, podemos hablar de que esos índices diversos están de hecho capturando una misma dimensión, una variable latente, algo sobre la naturaleza profunda de la gobernanza pública en un país. Los expertos consideran pues que, desde

un punto de vista científico, tiene sentido hablar de “calidad de gobierno” como una característica general que tienen los países<sup>27</sup>.

## De los gobiernos nacionales a los subnacionales

Hasta hace poco pensábamos que era una característica que tienen los países. Los Estados nación. Pero, a día de hoy, es más correcto hablar de una característica que tienen los territorios, porque durante los últimos años ha surgido evidencia señalando fuertes diferencias en calidad de gobierno dentro de un mismo país. Algunos casos, como las paradigmáticas diferencias entre las regiones del norte y del sur de Italia, llevaban años intrigando a los investigadores. Por ejemplo, el famoso trabajo de Putnam, Leonardi y Nanetti<sup>28</sup> comparando los niveles de capital social entre las regiones italianas cuenta con más de 36 mil citas en Google Scholar. Sin embargo, hasta recientemente no ha habido esfuerzos importantes para medir si efectivamente la calidad de gobierno varía dentro de un mismo país entre regiones o incluso entre municipios.

En la actualidad, contamos, por ejemplo, con el European Quality of Government Index (EQI), un índice de calidad de gobierno disponible para más de doscientas regiones europeas<sup>29</sup>. Mide las percepciones ciudadanas sobre la calidad de los servicios públicos, los niveles de corrupción y la imparcialidad de las instituciones públicas en cada región. De media, las regiones finlandesas y holandesas son las que obtienen mejor puntuación en la calidad de sus servicios públicos. Por el contrario, son regiones de Bulgaria, Turquía y Grecia pero también algunas del sur de Italia las peor valoradas en la prestación de servicios básicos como educación

27. Guido Tabellini, “The Scope of Cooperation: Values and Incentives”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 123, n. 3, pp. 905-950, 2008.

28. Robert D. Putnam, Robert Leonardi y Raffaella Y. Nanetti, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1994.

29. Nicholas Charron, Lewis Dijkstra y Victor Lapuente, “Mapping the Regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions”, *Social Indicators Research*, vol. 122, n. 2, pp. 315-346, 2015.

y sanidad. En lo que respecta a corrupción, las regiones percibidas como menos corruptas son las danesas, finlandesas, irlandesas, holandesas pero también algunas regiones del norte de Italia. Con lo que Italia tiene tanto algunas de las mejores regiones europeas en calidad de gobierno como algunas de las peores.

Curiosamente, no parece existir una relación entre variaciones de calidad de gobierno en un país y el nivel de descentralización fiscal o política. Uno podría pensar que las mayores diferencias las encontraríamos en aquellos países que han delegado responsabilidades a sus regiones, pues algunas regiones utilizarán su autonomía con más habilidad que otras. Sin embargo, algunos países europeos poco descentralizados, como Bulgaria, Rumanía o Portugal, presentan fuertes divergencias entre sus regiones. Como muchos han observado en relación al caso italiano, una misma institución pública jerárquicamente dependiente directamente de la capital de país es capaz, a pesar de ello, de actuar de forma muy distinta en unos territorios que en otros. De forma paralela, países altamente descentralizados, como Alemania o Austria, presentan unas regiones muy homogéneas en calidad de gobierno. Es decir, instituciones que operan de forma autónoma en cada una de las regiones adoptan prácticas parecidas.

¿Qué explica esas diferencias regionales? En algunos casos, las divergencias pueden venir de muy lejos. De hace siglos, de cuando muchas regiones europeas eran efectivamente Estados independientes. Existe una llamativa correlación entre las libertades políticas existentes en esos territorios hace cuatrocientos años y la calidad de gobierno hoy día<sup>30</sup>. Así, regiones como Bolzano, Gales o Holanda del Norte, que en su momento gozaron de unas relativamente amplias libertades públicas —o, para ser más precisos, sus gobernantes estaban sometidos a más restricciones formales en su actuación—, presentan alta calidad de gobierno en la actualidad. Hay tendencias que el tiempo, ni tan siquiera los siglos, parece no poder cambiar.

30. Nicholas Charron y Victor Lapuente, "Why Do Some Regions in Europe Have a Higher Quality of Government?", *The Journal of Politics*, vol. 75, n. 3, pp. 567-582, 2013.

Pero hay considerables excepciones, como muchas regiones del centro de Europa que históricamente estuvieron sometidas a gobernantes muy autoritarios y que, a pesar de ello, son hoy ejemplares en calidad de gobierno. Por ejemplo, Saarland, Baden-Württemberg o el País Vasco en España, una región con poca tradición democrática, pero que, sin embargo, destaca hoy en buen gobierno. En definitiva, los legados históricos solo explican una pequeña parte de la variación en calidad de gobierno entre las regiones.

En relación a sus efectos, las diferencias de calidad de gobierno entre regiones se reflejan intensamente en la calidad de vida de sus ciudadanos. Por ejemplo, existe una fuerte asociación entre mejor calidad de gobierno y competitividad. Las regiones de Utrecht, Estocolmo, Londres, Amsterdam, Frankfurt y Copenhague, altamente competitivas de acuerdo al Regional Competitiveness Index, elaborado por la Comisión Europea, son también regiones delanteras en cuanto a calidad de gobierno. También existe una conexión entre la calidad de gobierno de una región y el número de empresas pequeñas y medianas que se crean en la misma, que es una variable que se suele utilizar para medir la capacidad de emprendimiento en un territorio<sup>31</sup>. La asociación se mantiene con casi cualquier variable económica importante y, muy significativamente, con el nivel de desempleo (la correlación entre el paro de una región y su posición en el EQI es del 0,52) y con la renta per cápita (con una correlación del 0,69).

Las consecuencias de tener gobiernos efectivos a nivel son, por tanto, muy importantes. Si queremos reducir las diferencias regionales en bienestar, deberíamos pues actuar sobre la calidad de sus instituciones. Solo así podremos evitar que, dentro de un mismo país, haya una región con una renta 2,5 veces mayor que otra (como Bolzano y Campania en Italia), o incluso 3,5 veces (como Bucarest y Nord-Est en Rumania); o que, como ocurre en España, algunas regiones como Extremadura o Andalucía

31. Nicholas Charron, Victor Lapuente y Marina Nistotskaya, "The Wealth of Regions: Government Quality and Entrepreneurship in Europe", *Working Paper Series 2012:12*, Instituto de Calidad de Gobierno, Universidad de Gotemburgo, Gotemburgo, 2012.

tengan un desempleo diez o quince puntos porcentuales mayor que otras como el País Vasco, Navarra o La Rioja.

## De la democracia a la burocracia

La sección anterior ayuda a entender la transición que cubriremos en esta. Nos adentramos ahora en los factores explicativos que ayudan a entender por qué unos territorios tienen gobiernos más efectivos. Como se puede deducir de la discusión anterior, la relación entre las instituciones políticas en un país y su calidad de gobierno es tenue. Los italianos de todas las regiones han sufrido el mismo sistema electoral, los mismos gobiernos de coalición y el mismo Berlusconi. Y, sin embargo, unos italianos (en las regiones del norte) gozan de niveles excepcionales de calidad de gobierno, mientras otros (en muchas regiones del sur) han sufrido, y sufren, corrupción y servicios de poca calidad.

Las instituciones públicas importan, pero quizás no tanto la cúpula de las mismas como su base; quizás no tanto los legisladores y miembros del gobierno que suelen copar las portadas, sino los funcionarios que hacen funcionar la maquinaria administrativa en el día a día. Es una idea sencilla, pero nos ha costado a los investigadores llegar a la conclusión de que las características de la administración pública pueden importar tanto como las de las instituciones políticas. Si no más. La burocracia puede ser más decisiva para un país que su democracia. Aunque, obviamente, ambas están relacionadas y es posible que el buen gobierno sea el resultado de una interacción entre ambas, pues aquellos gobiernos más efectivos son, al mismo tiempo, países muy democráticos y con burocracias muy meritocráticas<sup>32</sup>.

Y es que la burocracia cada día es más importante. A finales del siglo XVIII el gobierno federal estadounidense tenía menos de ochocientos empleados. Todo el departamento de Estado cabía en dos habitaciones. Hoy es un aparato gigantesco tanto en términos humanos como técnicos. No

32. Carl Dahlstrom y Victor Lapuente, *Organizing Leviathan: Politicians, Bureaucrats and the Making Good of Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.

es una característica exclusiva de los países occidentales. Por ejemplo, a la caída del régimen de Hosni Mubarak existían más de 5 millones de empleados públicos en Egipto. Curiosamente, ni para entender el colapso del régimen de Mubarak ni para tratar de ayudar en la transición democrática, le prestamos mucha atención a esa cifra. Todos los focos mediáticos y de los organismos internacionales estaban en el dictador y en la oposición política. Algo similar ocurrió en Libia, por no hablar del caso de Irak, donde, tras deponer a Saddam Hussein, se desmanteló todo el aparato administrativo, causando un caos que todavía estamos pagando hoy. La idea de los invasores estadounidenses estaba basada en la llamada “hipótesis democrática”: ponemos un sistema democrático, con elecciones regulares, y la misma mecánica democrática hará que los gobiernos se vuelvan responsables y atiendan las necesidades de sus ciudadanos. La hipótesis se estrelló con la realidad.

Pocos prestaron atención a la burocracia. Y es que, durante la segunda mitad del siglo xx, se fue cimentando poco a poco la idea de que las burocracias eran cosa del pasado. El gobierno ideal debería limitarse a subcontratar con proveedores privados la prestación de casi todos los servicios públicos, de la educación a las prisiones. No te podías fiar de los funcionarios, como argumentaba elegantemente William Niskanen<sup>33</sup> e implementaba radicalmente Margaret Thatcher en el Reino Unido. La burocracia parecía un “dinosaurio organizativo”<sup>34</sup> a punto de desaparecer.

Sin embargo, los datos han hecho resucitar al viejo dinosaurio burocrático. Ha surgido así la “hipótesis burocrática”: para conseguir un gobierno efectivo, un país debe dotarse de una burocracia weberiana o meritocrática. Es decir, de una administración pública donde sus máximos responsables –los políticos– no tengan capacidad para influir en el funcionamiento ordinario del aparato administrativo, que debe ejercer sus funciones con

33. William Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton, 1971.

34. Johan P. Olsen, “Maybe It is Time to Rediscover Bureaucracy”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16, n. 1, pp. 1-24, 2006.

una estricta neutralidad. Los empleados públicos deben ser seleccionados y promocionados de acuerdo a criterios de mérito y capacidad.

Se le denomina burocracia weberiana porque fue Max Weber uno de los primeros autores en considerar que ese tipo de administración era la “forma técnicamente más perfectamente adaptada para conseguir el máximo nivel de rendimiento”<sup>35</sup>. Otros pensadores clásicos, como Karl Polanyi<sup>36</sup>, también vieron valor en ese tipo de burocracia. Sin embargo, durante décadas, burocracia ha sido sinónimo de ineficiencia. Del “vuelva usted mañana” en España a la regla no escrita en Estados Unidos de que un candidato no puede perder jamás apoyo electoral si se dedica a criticar a la burocracia.

El cambio de paradigma se produjo hacia finales del siglo xx, cuando los investigadores empezaron a notar el papel decisivo que las burocracias clásicas weberianas habían tenido en los milagros económicos de los Tigres Asiáticos<sup>37</sup>. La burocracia en esos países asiáticos mantuvo una fuerte autonomía política —los funcionarios eran reclutados y ascendidos no de acuerdo a criterios de lealtad política, sino de acuerdo a su mérito—, pero, al mismo tiempo, estaba “incrustada” en la sociedad, atendiendo a los intereses económicos y al bienestar colectivo. Sería pues la “autonomía incrustada”<sup>38</sup> de la administración pública, y no tanto la naturaleza de las instituciones políticas (que no eran homologables desde el punto de vista democrático a la de los países occidentales), lo que explicaría el despertar económico de Asia en la segunda mitad del siglo xx.

35. Max Weber, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, eds. G. Roth y C. Wittich, Berkeley, University of California Press, 1978, p. 973 (traducción nuestra).

36. Karl Polanyi, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston, Beacon, 1957.

37. Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford, Stanford University Press, 1982; Alice H. Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Nueva York/Oxford, Oxford University Press, 1989; Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton/Oxford, Princeton University Press, 1990

38. Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press, 1995.

A nivel más global, han surgido numerosos estudios que, tras medir el nivel de autonomía burocrática o de weberianismo de las administraciones públicas, han encontrado un fuerte impacto del mismo sobre aspectos muy distintos del bienestar de los ciudadanos en un país. Controlando por diversos factores, cuando los empleados públicos de un territorio se reclutan de forma meritocrática y no de acuerdo a conexiones políticas, la comunidad experimenta, en primer lugar, un mayor crecimiento económico<sup>39</sup>. Por ejemplo, países semiindustrializados que puntúan alto en autonomía burocrática porque sus funcionarios son seleccionados de forma meritocrática, como Singapur, Taiwan o España, muestran tasas de crecimiento económico en el periodo 1970-1990 significativamente mayores que los países que, como Siria, Haití o Ecuador, tienen administraciones públicas más politizadas.

Pero es que, además, las administraciones weberianas presentan menores niveles de corrupción<sup>40</sup>, incluso cuando controlamos por todos los factores políticos relevantes<sup>41</sup>. Ello contradice el debate público sobre las reformas a llevar a cabo para combatir la corrupción. Los defensores de reformas institucionales de calado suelen hablar del sistema electoral: que si hay que abrir las listas electorales, que si hay que elegir a los candidatos de forma directa, etc. Sin embargo, el sistema electoral apenas tiene un efecto significativo sobre los niveles de corrupción una vez controlados por la autonomía de la administración. En otras palabras, para tener gobiernos menos corruptos es más decisivo cómo seleccionamos a nuestros empleados públicos (si de acuerdo a sus méritos o a las lealtades políticas) que cómo seleccionamos a nuestros políticos (con un sistema electoral determinado u otro). Y, si queremos minimizar la corrupción en un territorio,

39. Peter Evans y James E. Rauch, "Bureaucracy and Growth: A Cross-national Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth", *American Sociological Review*, vol. 64, n. 5, pp. 748-765, 1999.

40. Peter B. Evans y James E. Rauch, "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries", *Journal of Public Economics*, vol. 75, pp. 49-71, 2000.

41. Carl Dahlström, Victor Lapuente y Jan Teorell, "The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption", *Political Research Quarterly*, vol. 65, n. 3, pp. 656-668, 2012.

resulta menos importante cambiar el sistema electoral – que es donde casi todos los reformistas ponen su atención – que cambiar la estructura de su administración, haciéndola más autónoma de los políticos. Otros efectos positivos de una administración weberiana son que los países sufren menos conflictos internos, incluyendo guerras civiles<sup>42</sup>; y crean ambientes más favorables para el emprendimiento<sup>43</sup>.

Hay varios mecanismos a través de los cuales una administración meritocrática lleva a gobiernos más efectivos. En primer lugar, sistemas competitivos de acceso ayudan a seleccionar mejores servidores públicos que los nombramientos a dedo. Dicho eso, que parece obvio, un hallazgo menos obvio es que esos mecanismos competitivos no tienen por qué ser unas oposiciones o exámenes formales como los que hemos desarrollado de forma tan intensa en algunos países de tradición administrativa napoleónica, de Francia a Brasil, pasando por España. En contextos de gobiernos altamente corruptos, reclutar a los empleados públicos mediante oposiciones ayuda a reducir la corrupción. Pero en lugares con una calidad de gobierno mínima, y eso incluye a casi todos los países europeos, incluida España, las oposiciones no tienen un efecto significativo<sup>44</sup>. Por el contrario, los exámenes altamente formalizados añaden rigidez sin contribuir a tener gobiernos más efectivos.

Así, por el ejemplo, países como Nueva Zelanda, Dinamarca o Suecia tienen gobiernos muy efectivos pese a carecer de formalizados sistemas de acceso a la función pública. Simplemente, seleccionan a sus empleados de forma similar a como sucede en el sector privado, mediante el escrutinio de currículos, entrevistas de trabajo y otros mecanismos flexibles y adaptados al puesto de trabajo requerido. Además, las propias oposiciones

42. Agnes Cornell y Victor Lapuente, “Meritocratic Administration and Democratic Stability”, *Democratization*, vol. 21, n. 7, pp. 1286-1304, 2014; Victor Lapuente y Bo Rothstein, “Civil War Spain versus Swedish Harmony: The Quality of Government Factor”, *Comparative Political Studies*, vol. 47, n. 10, pp. 1416-1441, 2014.

43. Marina Nistotskaya, *Organizational Design of Welfare-enhancing Public Bureaucracy: A Comparative Analysis of Russia's Regions*, tesis PhD, Budapest, Central European University, 2009.

44. Anders Sundell, “Are Formal Civil Service Examinations the most Meritocratic Way to Recruit Civil Servants? Not in All Countries”, *Public Administration*, vol. 92, n. 2, pp. 440-457, 2014.

formales a las que estamos acostumbrados en países como España quizás no son tan meritocráticas como parece. Hay indicaciones de aleatoriedad y subjetividad, de forma que determinados grupos, en función de su parentesco, por ejemplo, parecen favorecidos<sup>45</sup>.

Un segundo mecanismo gracias al cual las administraciones meritocráticas favorecen los gobiernos efectivos es que alargan el horizonte temporal de los mismos. En lugar de pensar a cuatro años vista, como suelen hacer los políticos interesados en la reelección, los funcionarios que no deben su puesto a un superior político tienen más en cuenta, en sus actuaciones concretas, el futuro a medio y largo plazo. Un tercer mecanismo es que los funcionarios suelen interiorizar códigos éticos de comportamiento por virtud de su socialización dentro del grupo, o del cuerpo. Y otro mecanismo importante es el control mutuo entre políticos y funcionarios de una administración autónoma. Los funcionarios, cuyas carreras dependen de la reputación entre los suyos, y los políticos, que, por su parte, se deben a su partido, forman un sistema de pesos y contrapesos. Ni los unos ni los otros están interesados en cubrirse las espaldas en casos de corrupción o abuso de la cosa pública. Por el contrario, si los políticos toman las decisiones –por ejemplo, qué obra pública debe priorizarse– conjuntamente con servidores públicos cuyos futuros profesionales dependen del éxito electoral del mismo partido político, entonces será muy difícil que unos u otros tengan incentivos no solo para denunciar actos fraudulentos sino tan siquiera para alzar su voz y expresar su opinión sincera antes de que se lleven a cabo. En una administración politizada el incentivo de todos los agentes es mirar hacia otro lado y callar.

45. Manuel F. Bagüés, “¿Qué Determina el Éxito en unas Oposiciones?”, en XII Encuentro de Economía Pública: Evaluación de las Políticas Públicas, Palma de Mallorca, 3-4 feb. 2005, p. 13.

## Conclusiones

A lo largo de este capítulo, hemos hecho un recorrido por un concepto difícil de apresar desde un punto de vista científico, como es la efectividad para políticos y reformistas en todo el mundo. El consenso es casi unánime en que una sociedad no puede progresar sin tener un gobierno efectivo. El gran problema es obviamente cómo se construyen esos gobiernos efectivos. Y cómo no se construyen. Porque, como hemos visto, existen numerosas fuentes de confusión en torno a qué es y cómo se promueve un gobierno efectivo. Confusiones no sólo en el saber popular sino también en las asunciones convencionales de muchos estudiosos y practicantes. Aclararlas es esencial para saber cómo avanzar hacia gobiernos más efectivos.

En primer lugar, un gobierno efectivo no es un mero apéndice de una sociedad efectiva. No podemos quedarnos de brazos cruzados esperando que una sociedad se desarrolle social, económica o políticamente, para, luego, tener un buen gobierno, tal y como la teoría de la modernización predice. La experiencia histórica, de la forja del Estado danés en las oscuras décadas tras las guerras napoleónicas al diseño de las instituciones públicas en el Singapur de la descolonización de los 1960, nos enseña que crear gobiernos efectivos es una piedra fundamental para el posterior progreso social. El buen gobierno viene antes que la buena sociedad.

En segundo lugar, no debemos confundir un gobierno efectivo con un gobierno grande, como asumen muchos analistas progresistas, o con un gobierno mínimo, como defienden los más liberales. El tamaño de un gobierno no importa para su efectividad. Aunque, de nuevo, es muy probable que solo un gobierno efectivo sea capaz de crear un Estado de bienestar generoso. El tamaño del gobierno tiene pues muchos números para ser el resultado, y no tanto la causa, del buen gobierno. Lo que caracteriza a los gobiernos efectivos es su capacidad para actuar de forma imparcial, sin discriminaciones; y no tanto en cuantas esferas actúan. Singapur tiene un gobierno diminuto. Suecia, gigantesco. Pero ambos tienen gobiernos efectivos.

En tercer lugar, debemos reconsiderar la unidad de análisis, desmantelando la perspectiva centralista que solemos adoptar al hablar de calidad

de gobierno. Las diferencias en efectividad dentro de un país es un fenómeno que no queda restringido a las conocidas divergencias entre el norte y el sur de Italia. Tenemos Bélgica, con sus diferencias entre Flandes y Valonia. Tenemos España, con el contraste entre Asturias, Cantabria, País Vasco, Navarra o La Rioja, por un lado, y la mayoría de comunidades autónomas por otro. Tenemos Bulgaria, Rumania y Portugal, con notables diferencias también dentro de sus fronteras. Tenemos otros países federales, como México, Brasil o India, donde las divergencias territoriales son asimismo notorias.

En cuarto lugar, a la hora de "qué hacer" para tener gobiernos efectivos, hemos retado en este capítulo la visión estándar durante años que estaba centrada en las instituciones políticas. Como hemos visto, las medidas que arrojan resultados más sustanciales no tienen tanto que ver con los incentivos de las docenas o centenares de cargos políticos en un territorio como con los incentivos de las decenas, o centenares, de miles de empleados públicos de sus administraciones. Consolidar unos mecanismos de selección, promoción y democión de funcionarios públicos que sean autónomos de influencias políticas y que, a la vez, respondan única y exclusivamente a criterios de mérito y capacidad parece la vía más eficiente para tener un buen gobierno.

Ciertamente, limitar la politización de la administración pública no es una reforma económicamente costosa, pero sí es políticamente costosa. No cuesta mucho dinero montar sistemas autónomos de reclutamiento de los funcionarios públicos —que, como hemos subrayado en este artículo, no necesariamente deben ser oposiciones y exámenes formales de entrada, sino simplemente la adopción de mecanismos competitivos como los existentes en el sector privado. Pero sí cuesta desde el punto de vista político, pues ¿qué cargo electo voluntariamente querrá atarse las manos en la gestión de personal, renunciando a nombrar a las personas de su confianza?