

# Key Factors of the Quality of Government: An Assessment of Spanish Regional Governments

*Determinantes de la calidad del gobierno: una exploración de gobiernos autonómicos españoles*

**Fernando Jiménez Sánchez, José Luis Ros-Medina and Manuel Villoria Mendieta**

## Key words

Quality of Government

- Corruption
- Particularism
- Universalism

## Palabras clave

Calidad de gobierno

- Corrupción
- Particularismo
- Universalismo

## Abstract

According to numerous studies, quality of government (QG) is associated with levels of corruption and well-being in a society, but it is a concept without a clear or undisputed definition. For some, only government outputs should be considered, while for others, inputs, or how decisions are made, should also be considered. To contribute to clarifying the concept, we propose a new model of analysis that incorporates both inputs and outputs, as well as formal and informal institutions. The aim is to be able to operationalise this very abstract and debated concept by applying it empirically to the study of two Spanish regions, the Basque Country and Andalusia, with very different scores for quality of government as measured by outputs. Our results do not find the differences that would be expected between two regions with such different scores. One explanation for this is found in the excessive weight that measures of quality of government give to the perception of the quality of public services, a component that is greatly influenced by the level of social spending. We conclude that indices on quality of government have to adequately weight differences in levels of wealth among the societies being compared and consider existing inputs.

## Resumen

La calidad del gobierno (CG) está asociada al nivel de corrupción y bienestar de una sociedad según numerosos estudios, pero es un concepto sin un referente claro e indiscutido. Para algunos, debe considerar solo los *outputs* del gobierno, para otros, debe considerar también los *inputs*, o cómo se toman decisiones. Para contribuir a su clarificación, proponemos un novedoso modelo de análisis que incorpora *inputs* y *outputs*, instituciones formales e informales, y cuyo fin es poder operativizar un concepto tan abstracto y debatido, aplicándolo empíricamente al estudio de dos regiones españolas, Euskadi y Andalucía, que, en principio, presentan valores muy diferentes de CG medido por *outputs*. Nuestros resultados no encuentran las diferencias que cabría esperar entre unas regiones con puntuaciones tan distintas en su CG/*output*. Una explicación para ello se encuentra en el peso excesivo que se da en estos índices a la percepción de la calidad de los servicios públicos, un componente notablemente influido por el nivel de gasto público de cada sociedad. Concluimos que los índices sobre calidad de gobierno han de ponderar adecuadamente las diferencias en los niveles de riqueza de las sociedades que se comparan y considerar también los *inputs* existentes.

## Citation

Jiménez Sánchez, Fernando; Ros-Medina, José Luis and Villoria Mendieta, Manuel (2022). "Key Factors of the Quality of Government: An Assessment of Spanish Regional Governments". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 180: 65-84. (doi: 10.5477/cis/reis.180.65)

**Fernando Jiménez Sánchez:** Universidad de Murcia | fjimesan@um.es

**José Luis Ros-Medina:** Universidad de Murcia | joseluis.ros1@um.es

**Manuel Villoria Mendieta:** Universidad Rey Juan Carlos | manuel.villoria@urjc.es

## INTRODUCTION<sup>1</sup>

Quality of government (QG) is crucial to fight corruption and waste of public resources (Rothstein, 2011) and to construct good government (Canales, 2020). Although the concept is controversial and its use in empirical research has led to significant debate (Agnafors, 2013; Grindle, 2007), some basic normative criteria can be found that cover the essential aspects of what quality government would be (Holmberg, Rothstein and Nasiritousi, 2009).

Attempts to specify the instruments, processes and institutions that can ensure quality of government are doomed to failure as the different political cultures, historical trajectories and institutional legacies that we find in each country mean that a single institutional solution cannot be easily transferred from one country to another without distortion. Nevertheless, following Holmberg, Rothstein and Nasiritousi (2009), what is most important to understand QG is not the totality of concrete institutions that may exist in a country, but the normative foundations beneath said institutions. Within the literature we find a certain agreement on what those normative foundations are.

In short, there are three distinct approaches in the contemporary literature on QG that provide the essential framework for this complex concept: 1) focus on the principle of impartiality in the exercise of public power (Rothstein and Teorell, 2008); 2) consideration of open access orders versus limited access orders (North, Wallis and Weingast, 2006); 3) consideration of a universalist political culture versus a particularist political culture (Alina Mungiu-Pippidi, 2006). Although different perspectives, these three conceptualisations have a lot in common and serve to

extract the essential from QG. Ultimately, the issue is to contribute to making the principle of political equality, essential for democratic quality (Dahl, 1989), a reality (Barreda, 2016; Campo, 2018; Martínez, 2006). These approaches are based on the existence of no arbitrary discrimination of any citizens and preventing any privileged access to government institutions by private interests. However, the Rothstein and Teorell model is focused on measuring QG as output, in other words, impartiality in implementing government policies, while the Mungiu-Pippidi model also considers input, impartiality on how policies are generated.

In this study, after examining how to measure QG as both input and output in democracies, we propose two objectives. First, we construct a model of analysis to identify and understand the differences in this essential core of QG. Secondly, we apply this model to two case studies that we have chosen for two reasons. First, these are two regional governments that have been a part of the same country for centuries and, as a result, share a similar political culture and institutional legacy. While it is true that these two regions now have a forty-year history of political autonomy in which they have been developing different experiences of institution building and public policy styles, the weight of historical legacies and institutional isomorphism, together with the fact that they share the same constitutional order, means that their differentiation is not great<sup>2</sup>.

The second reason for choosing these two cases is that, despite all that they share, they present a noteworthy difference in their levels of quality of democracy (see table 1) as measured, essentially in terms of output, by the Quality of Government (QoG) Insti-

<sup>1</sup> Acknowledgments: this research corresponds to the project CSO2016-78258R of Spain's National R+D+I Plan of the Ministry of Science and Innovation and includes EU ERDF funding.

<sup>2</sup> Regarding differences in historical legacies, it is useful to consult Oto and Romero (2016) about the long-term socioeconomic effects of the differing pace of the Reconquista in each region, and Rubio Pobes (1996) on the persistence of Basque "foralism" and the weak construction of the liberal state in 19th century Spain.

tute of the University of Gothenburg, which analyses sub-national governments in Europe through its European Quality of Government Index (EQI) (Charron, Lapuente and Rothstein, 2019). The regional governments of the Basque Country and Andalusia occupy the first and last positions, respectively, in the 2017 EQI among Spain's 17 autonomous regions. In addition, Spain is just after Italy in having the greatest disparity in the levels of quality of regional governments among Euro-

pean countries. The EQI is the only existing measure of quality of government for sub-national spheres, hence, its importance for our study. The 2017 edition is based on a survey of 78 thousand citizens from 193 regions across 21 European countries. In selecting cases, we follow the strategy of George and Bennett (2005): basing the selection on the dependent variable for "identifying the potential causal paths and variables leading to [this] dependent variable of interest".

**TABLE 1.** *The Basque Country and Andalusia in the 2017 EQI*

	Basque Country		Andalusia	
	Score	Position	Score	Position
EQI 2017	63.6	67/202 (EU) 1/17 (SP)	33.2	154/202 (EU) 17/17 (SP)
EU average		49		
Quality	77.1	37/202	44.2	152/202
Impartiality	69.7	68/202	39.9	152/202
Corruption	55.8	88/202	36.2	152/202

Source: *Scorecards* from the EQI2017 published by DG Regio (European Commission) with standardised values between a minimum of 0 and a maximum of 100 points. Available at: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/maps/quality\\_of\\_governance%232#2](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/quality_of_governance%232#2)

Starting from this source, the study proceeds as follows. In the next section we present the theory and methodology employed in two separate subsections: first, we describe our model for analysing the determinants of quality of government; secondly, we present the operationalisation of the model based on a public opinion survey, interviews with experts knowledgeable about the two regional governments analysed and relevant statistical data. In section 3 we present our key results and in section 4 we discuss their most important implications.

## MATERIAL AND METHODS

### A model to analyse the essential core of quality of government

As mentioned, by "essential core of quality of government" we refer to the overlap

that can be observed in the meaning that Rothstein and Teorell; North, Wallis and Weingast and Mungiu-Pippidi give to the three terms that they employ in their studies. In our case, we focus on the concepts of universalism and particularism that Mungiu-Pippidi (2006) uses and contrasts. Using these concepts, she differentiates two types of opposing social orders (Parsons and Shils, 1951). In a society in which universalism prevails, we find that laws and general rules are more important than personal relations in guiding the behaviour of its members, while in particularist societies, personal relations come before rules as criteria to determine what is ethically acceptable and how to behave (Banfield and Fasano, 1958).

Under particularism, politicians' advance in their careers by developing the

capacity to satisfy the concrete interests of limited groups of citizens, instead of through major programmatic objectives that can be shared by many different social sectors. In this way, bonds of personal loyalty are developed between political leaders and groups of citizens whose interests the former attempt to serve. This undermines impartiality in the formulation and implementation of public policies, as politicians often find it necessary to bypass

or manipulate recognised norms to meet their commitments based on personal loyalties and on which political representation comes to be based.

Based on contributions such as Piattoni (2001), De Blasio, Sacalise and Sestito (2014) and Rotondi and Stanca (2015), we developed an analytical tool that can be used to study particularist attitudes. The aim is to evaluate the different dimensions included in the tool (see table 2).

**TABLE 2.** *Dimensions to evaluate the extent of particularistic attitudes*

Supply side		Demand side
Politicisation of public administrations	Resources for mobilisation	Education
		Organization
Tendency of leaders to build their support through the distribution of divisible benefits	Conditions for resolving cognitive dissonance	Financial means
		Sources of political information
		Membership in civic associations
		Generalised and institutional trust
		Perception of corruption
		Shared expectations
		Particularistic values

Source: Own elaboration.

The starting point for this tool is, following Simona Piattoni (2001), to distinguish between the supply and demand sides of particularism. To do this, our questionnaires gathered information from both spheres. Regarding supply, there are two things that are important to know. On the one hand, a key aspect is to evaluate how wide a margin party leaders have for discretion in distributing public resources in a particularised manner. This means paying attention to the degree of politicisation/partisanship in public administration. On the other hand, it is necessary to know if political leaders tend to construct their social support through the particularised distribution of divisible public goods.

Regarding the demand side of particularism, we can group all the relevant di-

mensions around two main axes. The first series of dimensions has to do with the evaluation of citizen resources for mobilisation in pursuit of demands, giving attention to citizens' greater or lesser capacity to unite behind common interests. This axis covers the following specific dimensions: education (the lower the education level the harder it is to pursue common interests), organisation (abilities and resources to articulate common interests), financial means, main sources of political information and, lastly, belonging to civic associations that have broad objectives.

The second group of dimensions cover the totality of attitudes and beliefs that permit individuals to discount the moral cost of behaving in a way that is against

the rules, which helps them to resolve the cognitive dissonance that arises in justifying behaviour that is contrary to socially accepted rules. In this sense, trust in others and in the main political institutions is a key factor for evaluating how costly it is to act in an opportunistic manner in relation to the general interest of society. Therefore, a low level of intersubjective trust (between persons) or institutional trust (trust in the main political institutions, such as parliament or government, and in public servants) means that it is easier for an individual to justify opportunistic behaviour.

The second and third dimensions within this group have to do with the rule of reciprocity (Sousa, 2009). The greater the perception of abuse and corruption (second dimension) and the greater the perception that others behave opportunistically (third dimension), the easier it is for an individual to justify his/her unethical behaviour. In other words, the expectations we share about the behaviour of others are a decisive factor. The more we believe that other members of society behave in an opportunistic manner, the more likely it will be that we do so as well. Lastly, a fourth dimension is the extent of particularistic values ("family and friends come before the law").

### **Operationalisation of the model: data and methods**

The data for our analysis comes from three very different sources: official statistical data and data from other studies, a public opinion survey with a representative sample of Basque and Andalusian citizens, and in-depth interviews with experts knowledgeable about the functioning of these two regional governments.

In concrete, we carried out 12 in-depth interviews in the Basque Country with 14

persons, and 8 interviews in Andalusia with 10 persons. The majority of the participants had held high positions in the administrations of these two regions and had recently retired, although we also spoke with academics, a journalist and a representative of a civic association.

Regarding the survey, the field work was carried out by *Metroscopia* and included a sample of 600 cases for Andalusia and 500 for the Basque Country<sup>3</sup>. Table 3 summarises the indicators used for each of the dimensions in our model of analysis.

If we accept the scores for the levels of QG in the EQI2017, we would expect to find important differences in each of the four main dimensions in our model. In concrete, our hypothesis is that the values for Andalusia will be clearly more negative than we find for the Basque Country in each of the dimensions: greater politicisation of public institutions, political leaders more inclined to build social support through the distribution of divisible benefits, fewer resources for social mobilisation, and greater facility for reducing cognitive dissonance. In the following section we examine the results for each of these four dimensions.

<sup>3</sup> The interviews were distributed in a manner proportional to the population of each of the regions by municipal size and establishing quotas for sex and age for the final sample unit (individual). The field work was carried out between the 25th and 31st of October, 2019. Assuming maximum indeterminacy ( $p = q = 50\%$ ), the sampling error that would correspond to the data from the Andalusia sample would be around  $\pm 4.1$  points and for the Basque Country sample,  $\pm 4.5$  points. The survey was based on a telephone interview assisted by computer, with a structure and pre-coded questionnaire; interviews lasted approximately 15 minutes. Lastly, having found overrepresentation in both samples of persons employed in the public sector, and this being a variable with high influence on the results, we weighted it to adjust it to the real distribution in the population according to INE data, maintaining the weight of the variables that constituted the quota criteria for establishing both samples.

**TABLE 3.** *Indicators used to operationalise the model variables*

Variables	Indicators
DV: Regional quality of government	Values for Basque Country and Andalusia obtained from EQI2017.
<b>Supply side</b>	
Politicisation of public administrations	Interviews with experts. Survey: perception of partiality in autonomous administrations (perception regarding if appointments are based on merit and ability, and perception regarding if persons and entities close to the government are treated with favouritism).
Tendency of political leaders to build support through the distribution of divisible benefits	Interviews with experts.
<b>Demand side</b>	
A) Mobilisation of resources:	
Education	Official statistics and rates for early school leaving.
Organisation	Statistical data are used as a <i>proxy</i> for the organisational capacity of different groups of citizens: percentage of the population active in agriculture and size of firms.
Financial means	Through proxies: GDP per capita; gross household disposable income per capita; population at risk of poverty and exclusion.
Sources of political information	Proxy: levels of newspaper reading in each autonomous region according to EGM (Estudio General de Medios) data.
Importance of civic associations	Official data from regional administration on associative density and indicator in the survey on the perception of the utility of associating to achieve collective goals, as well as if participants are involved in associations.
B) Factors that reduce cognitive dissonance:	
Widespread and institutional trust	Survey: widespread and institutional trust.
Perceptions of corruption	Survey: perception of corruption in different institutions; perception of whether corruption is pursued or not; media coverage of corruption; perceived honesty of public officials; and level of transparency.
Expectations regarding behaviours of others	Survey: if Basque/Andalusian citizens are honest; if they follow the law; if they use connections; if connections are not needed in this society; how they expect civil servants to respond to a conflict of interest; the extent to which contacts are necessary to have professional or economic success; possibility of bypassing waiting lists for healthcare with a connection.
Particularistic values	Survey: what an official should do in the face of a conflict of interest; acceptability of doing favours, giving gifts or money to obtain something from a public office; and if the search for efficacy can excuse non-compliance with the law.

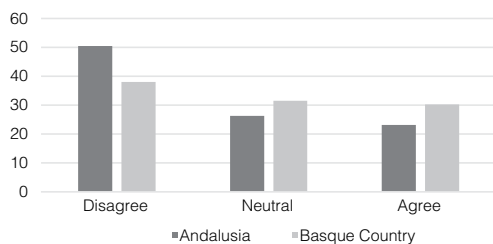
Source: Own elaboration.

## RESULTS

### Degree of politicisation of public administrations

Although finding sufficient reliable information on this dimension from survey data is complicated, we introduced two indicators related to this into our questionnaire. We asked participants if appointments to positions in these two regional governments are based on the principles of merit and ability, and if these governments favour individuals and entities that are close to the respective governments. The results in percentages for each of the responses in each region can be seen in Graphs 1 and 2<sup>4</sup>.

**GRAPH 1.** *Appointments in Andalusian/Basque administration are based on merit and ability*



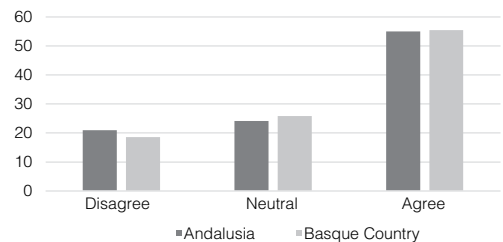
Source: Metroscopia survey for ACCES Project, October 2019.

The perception that those surveyed have over whether appointments in the regional government respect the constitutional principles of merit and capacity is significantly higher among the Basques than among Andalusians, although the intensity of the association between the region of those sur-

<sup>4</sup> In all the cases in which we compare the opinions of those surveyed in Andalusia and the Basque Country, we carried out diverse tests of statistical significance, such as the Mann-Whitney U test, given that the majority of our variables are ordinal. In addition, we have also taken the intensity of the association among these differences and the importance to one or the other region into account through Cramer's V. The results of these tests are not presented in this text but can be obtained by contacting the authors.

veyed and their response to the question is relatively low. In reality, if we compare the percentage of cumulative responses for the values at both extremes of graph 1, among the Basques the critical responses are also higher than the positive ones (38.1 % versus 30.3 %, respectively). Regarding the perception of whether the regional governments favour those close to the government, the response are similarly critical in both regions and the difference is not significant.

**GRAPH 2.** *In the Basque Country/Andalusia, public administrations treat persons and entities close to the regional government favourably or in a privileged manner*



Source: Metroscopia survey for ACCES Project, October 2019.

However, the majority opinion among the experts that we interviewed is that there is a lower degree of politicisation in the Basque administration than in the Andalusian, although our participants provided interesting nuance to this perception. In short, those experts that were high level officials in the Basque government were in agreement that those in political positions in the government did not have enough margin for manoeuvring to make a clientelistic use of their positions in the administration (interviews 1, 3, 6 and 7). After the initial years of the establishment of autonomous regional governance, when the room for clientelism was greater, a series of changes were introduced to make the hiring of new public employees more objective and which centralised the hiring and control over the careers of civil servants within the Basque Institute of Public Administration (IVAP) (interviews 1, 3, 6 and 7). The IVAP is even in

charge of selecting civil servants for some local councils and interim civil servants, who currently account for 54% of all civil servants in the Basque government and 60% among the A1 group (interviews, 1, 3, 6 and 7). These participants also indicated that management positions that were covered through appointments were, in their majority, occupied by career civil servants, although there is still no professional public management. One of our interviewees pointed out that this same system of low politicised administration also extends to the region's three provincial councils (*Diputaciones forales*) and to large city governments. For example, in Bilbao, positions are filled by means of an open call for applications from among all the city's civil servants, which provides insight into the potential of the applicants and "generates a very positive working environment" (interview 5). This participant, however, also recognised that while professional competence is crucial, political identity and commitment are also valued in these positions.

The majority of this group of experts agreed that the Basque government tended to be a coalition government and that the provincial governments (with the exception of Biscay) have been led by different parties over the years. In addition, they also pointed out a factor that could explain why the Basque Nationalist Party (PNV), which, with the exception of 2009 to 2012, has always led the Basque government, has not used its hegemony (despite the absence of absolute majorities in the Basque parliament) for a greater politicisation of public administration. The key is in the unusual role that the machinery of party organisation plays, as in contrast to other Spanish parties, the PNV maintains a clear separation between the party and the government, as party leadership remains in the party and does not join governments. In this way, the party carries out a function as a permanent counterweight to the government, keeping the latter from deviating from the social

commitments it has made during elections (interviews 1 and 5).

Regarding the degree of politicisation of government in Andalusia, our interviewees indicated that, in general, civil servants in Andalusia's regional administration are "very capable and professional" (interview 15). However, there is wide agreement regarding certain problems. When the regional government was created *ex novo*, a group of competent and committed young professionals was brought together, who worked with great enthusiasm to put the corrupt peripheral administration inherited from Franco's regime behind them: "My motivation for entering into the administration was to end this corruption" (expert in urban planning, interview 13). "The people at the head of the ministries were, with few exceptions, qualified" (interview 17).

This promising start led to a period of "great inspiration", which fed a "collective morale for the improvement of public administration, thanks to the combination of highly committed professionals, leaders with moral prestige and prestigious consultants" (education expert, interview 13). However, as the hegemony of the Socialist Party in Andalusia (PSOE-A) at the regional, provincial and municipal levels and held from 1980 onwards, continued, this system of government began to deteriorate and party interests began to prevail: "it was politicised in terms of the party", until "a time came when corruption that we technocrats had not suspected was revealed" and which was related to the illegal financing of the party (urban planning expert, interview 13). Beyond the corruption, this slide led to a loss in "institutional quality" and closely related to "bad choices in public executives" (expert in social research, interview 13): "The problem was in selecting who occupied positions, which was very faulty; it has always surprised me that my party (PSOE-A) did not have a system to screen the merits of applicants", so that "the system incorporating politicians into the party favours mediocrity" (interview 14).



The result of this evolution, which also contributed to the loss of quality of the political class in recent years (interviews 13, 14, 16, 18 and 19), is that our participants consider the main problem in public administration in Andalusia today to not be corruption but the “low morale” of civil servants (interview 13), who feel “a great disappointment and lack of motivation” (interview 17), see that “bureaucratism and mediocrity” prevail (interview 14), and see a “lack of ambition in public organisations” (interview 13).

Curiously, this diagnosis coincides in part with the opinions of those interviewed regarding the Basque Country, although they provide a more positive evaluation of the professionalisation of the Basque autonomous administration. As one of them said, despite the high level of professionalism of Basque government, “there is very significant routinisation and bureaucratisation, a lot of micro-management, and lack of innovation because of fear of mistakes or loss of control”; to which was added that “the civil service is quite demotivated by the routines and lack of inspiring projects, not by corruption or politicisation” (interview 1).

### **Tendency of political leaders to build support through the distribution of divisible benefits**

For this dimension we did not use indicators based on the survey, as sufficiently solid information could not be obtained in this manner. As a result, this issue was discussed in our interviews. In general, there was greater agreement in Andalusia than in the Basque Country regarding the tendency of political leaders to build social support through exchanges of a clientelist nature.

One of our participants in the Basque Country summed up the opinion of the clear majority in this way: “The elections are won by giving stability and confidence to Basque business. The business fabric is strong; the business class is innovative and demanding.

It is not a clientelist exchange, it is a question of providing stability and certainty. In this framework, there can be strategies of mutual support, but the key is that there is employment and stability”. This also leads to the existence of “a high level of concern for avoiding incidents of corruption” (interview 1).

However, as mentioned, some of those interviewed have a more critical perspective of the use that is made of public resources by the main governing party in the Basque Country, the PNV: “The Basque Country is presented as an oasis, but don’t believe it, it is not so different, everything goes through the PNV” (interview 11). There is not a lot of incentive to denounce the clientelistic use of public resources because the Basque Country is “a satisfied society” with very good services (interview 11). Or as another participant says, “it is a party that has been in power for many years and it has generated a clientelist network so dense that no one has any interest in denouncing it” (interview 9). This participant also suggested the existence of illicit financing of the party through public contracts (interview 9).

One of our interviewees referred to a possible mechanism for carrying out this particularistic use of public resources: the use of positions in the administration and public sector. This would be “a hidden form of discrimination, not only in terms of access, but above all in terms of professional careers”. There is a demand for a specific level of knowledge of the Basque language, Euskera, to be able to enter and rise within regional, provincial and municipal administrations. The fact that Euskera is a requisite and not a merit in many positions becomes a factor that “blocks the entry of a lot of people” who are not nationalists into these positions (interview 11). Another interviewee also mentioned how the demand for a certain level of Euskera to access civil service positions of nationally empowered civil servants (secretary, financial controller and treasurer) in Basque municipalities had, in practice, be-

come a factor in small and medium sized towns that made it difficult to find individuals with the necessary requisites, forcing local governments to cover such important positions with temporary staff (interview 6)<sup>5</sup>.

Nevertheless, almost all those who were critical recognise that although “the PNV may have some corruption, the day to day is clean” (interview 12). Or that “the party as it is has no clientelist system, but there are a lot of people around it that turn to clientelist and self-interested relations” (interview 11). Another critical participant pointed out that “public management is better than in the rest of the state, but this does not mean that it is good” and referred to the Zaldibar landfill disaster and the poor management of the Coronavirus pandemic as examples (interview 9). Lastly, another participant commented that “the PNV has never monopolised all the power, so corruption is not as blatant as elsewhere” (interview 8).

In the case of Andalusia, opinion regarding the extent of clientelism is almost unanimous, with the sole exception of an ex-regional president. But for the rest of our participants, “the social pressure for particularistic, self-interested solutions, exists in all the society; cronyism is everywhere” (interview 14). One of our participants pointed to the key role of party mayors in Andalusia: “a mayor told me that the rules are made for enemies, not for friends” (interview 15).

The participant who was possibly the most candid regarding this issue was someone who had held responsibilities for the *Junta*'s water policy (interview 18). At least in this sector of public policy “important decisions were made in the back room” and “fa-

voured the interests of builders, irrigators and the hydropower sector”, leaving the objectives of environmental protection aside and with certain “officials captured” by those interests. The reason this participant gave for this happening also appeared in many conversations. For our interviewee 18, “the Andalusian PSOE has always bought social peace” and “the rural is very important in Andalusia”: “the mayors were more concerned about irrigation than water supply”. As a result, when the autonomous government “gave the mayors trouble, they would say, ‘you are going against the interests of the party, I’m the one who has been elected’” (interview 18).

When being asked about the so-called ERE case involving the massive misappropriation of public funds, probably the largest such case of embezzlement in Spain, a significant proportion of our interviewees again mentioned the same idea that Andalusian PSOE governments were guided by the objective of maintaining “social peace”, distributing public aid with the greatest agility possible and without carrying out very effective control (interviews 13, 14, 15 and 18).

### Resources for mobilisation

Many of our participants referred to factors such as the relative greater economic backwardness of Andalusia, the importance of its primary sector and the relevance that its rural population still has, as important elements that converted this autonomous region into a society more inclined to develop clientelist relationships: “There is a lack of dynamism in Andalusian society, with the exception of Almeria; we wait for the government to come and solve our problems” (interview 18). Or as another expert in territorial planning summed up, Andalusia “is a clientelist society, it is more agrarian, accustomed to the favours of the landholders; the PSOE clearly took the place of the landholders” (interview 15).

In contrast, many of the interviewees in the Basque Country described a very different type of society: “Here [in the Basque Country],

<sup>5</sup> We do not know of any study on the sociodemographic characteristics of persons employed in local, provincial or autonomous Basque administrations. But the historian Manu Montero studied the composition of Basque elected officials and found that persons with Basque last names were significantly over-represented when compared to the distribution of these names among the general Basque population (Montero, 2015).

no one waits for help to come; here [the society] is more one of generating its own resources for itself. The cooperatist tradition, like the Mondragon group, has meant that a participatory and transparent democratic culture has developed, which does not exist in other places” (interview 7). The participants also referred to the existence of dense social networks in Basque society (interviews 1, 2, 4 and 7), although some of them also pointed out that behind this positive *façade* “there

is a lot of unseen subsidy culture, mainly to consultancy firms and contractors, although none are favoured more than others, but firms know very well how to behave so as not to antagonise the government” (interview 9).

Beyond these impressions, statistical data also clearly differentiates these two societies in regard to their capacities to mobilise for collective action. Table 4 shows some of the indicators that clearly indicate such differences.

**TABLE 4.** *Statistical data on resources for mobilisation*

Dimension		Andalusia					Basque Country				
Organisational capacity	Percentage distribution of employment by size of employer 2015	1*	2*	3*	4*	5*	1*	2*	3*	4*	5*
		5.9	43.1	29.5	12.0	9.4	5.1	35.3	27.6	17.4	14.6
Organisational capacity	Population active in agriculture 2019 t4			9.7 %					1.1 %		
Education	Population with higher education 2019 t4			24.9 %					40.0 %		
Education	Rate of early school leaving april 2020 (population from 18 to 24 years of age)			21.6 %					6.7 %		
Financial means	GDP per capita 2018			19.107.50 €					33.222.93 €		
Financial means	Gross household disposable income per capita 2017		€ per inhabitant	Spanish Index = 100			€ per inhabitant	Spanish Index = 100			
			11.942	78.6 % (17 <sup>th</sup> AC)			19.604	129.1 % (1 <sup>th</sup> AC)			
Financial means	Population at risk of exclusion (arope), 2018			38.2 %					12.1 %		
Sources of information	Newspaper-reading population (paper and digital) 2018			17.0 %					32.8 %		
Membership in associations	Associative density 2019**			99					113		

\* 1: without employees; 2: micro-enterprise (< 10 employees); 3: small business (between 10 and 49); 4: medium (between 50 and 249); 5 large (250 or more).

\*\* Associative density calculated based on total associations divided by each 10 000 inhabitants.

Source: Employment distribution by size of employer (INE 2015 data elaborated by Reig Martínez *et al.*, 2016); INE for population active in agriculture; INE for population with higher education; Eurostat for early school leaving; Eurostat for GDP per capita; INE for gross household income 2017; INE for AROPE rate; Data from EGM 2018 for newspaper reading; Regional registry of associations (data for 2019 for Basque Country and 2018 for Andalusia) and municipal register 2019 of the INE for associative density.

As we can see, the data show a greater capacity for mobilisation in the Basque Country for each one of the five components of this dimension. However, regarding the associative tendency, we see that the figures for associative density do not reveal major differences, thus, we specifically asked about this issue in our survey. In concrete, we included two indicators: one about whether those surveyed believe that it is a waste of time to associate with others to seek collective goals, and another about whether they belong to an association and of what type. The differences are not statistically significant.

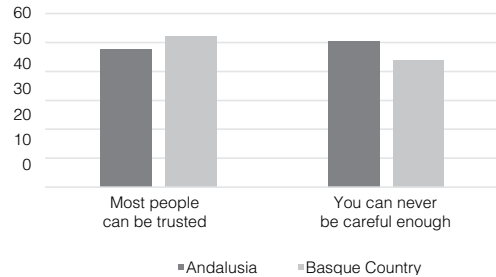
### Attitudes and beliefs that help to reduce cognitive dissonance from carrying out or justifying behaviours that are contrary to socially accepted norms

The fourth and last dimension in our model we have studied with the greatest detail through our survey, and the results obtained are interesting. They are grouped around the following four components: trust, perception of corruption, expectations regarding others and particularistic values.

#### *Generalised and institutional trust*

The first component is the trust that citizens have in other members of society and in the principle public institutions. From what we know of countries that stand out for their QG, a high value in the latter is associated with high values in levels of both generalised and institutional trust (Uslaner, 2013). Therefore, we should find substantial differences in these variables between our two regions. Graph 3 shows how there is a slightly higher level of general trust in the Basque Country than in Andalusia. However, the association between trust in others and region is not statistically significant.

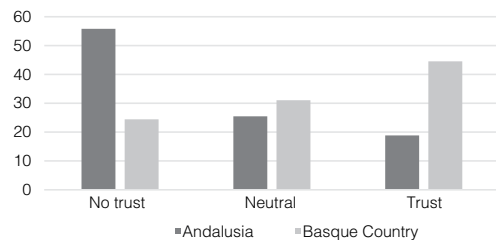
**GRAPH 3.** *In general, would you say that most people can be trusted or that you can never be careful enough when dealing with others?*



Source: Metroscopia survey for ACCES Project, October 2019.

Where we do find substantial differences between our two autonomous regions, is in institutional trust. With the exception of the high level of distrust that political parties in both regions arouse, all the differences are statistically significant and, in some cases, such as regarding security forces and the autonomous government, reach a considerable level.

**GRAPH 4.** *Trust in the regional government*



Source: Metroscopia survey for ACCES Project, October 2019.

What is curious is that these very significant differences reveal very different patterns between the two regions. While trust in the main institutions of the state, such as the central government, the justice system and security forces, is positive in Andalusia, that toward institutions that are closer to citizens, such as regional, provincial and local governments, is much lower. In the Basque Country, the results are the reverse: the institutions closest to the citizenry are the most positively valued, while the central state is seen very critically, which is explained by the influence

of regional nationalism. We show as an example, the differences raised by the respective autonomous regional governments in graph 4.

*Perception of corruption*

As shown in table 3, to analyse the differences between our two regions in this sub-dimension we consider five indicators from our survey: perception of the existence of corruption in the autonomous regional government; belief that corruption is not adequately pursued by the regional government; the conviction that no information appears in the local press when a case of corruption occurs; the level of agreement with the idea that, in general, in these autonomous regions, those in public positions are honest and, lastly, the perception that regional public administrations are sufficiently transparent.

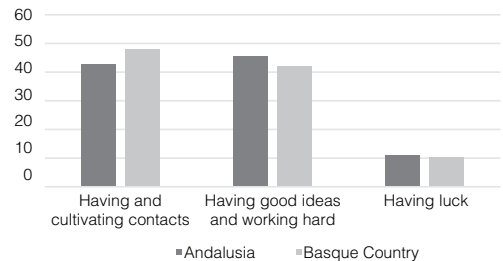
With the exception of the evaluation of the capacity of local media to report on cases of corruption, indicator in which no significant differences between these two regions are found, for the rest of the indicators the differences are very significant. The greatest differences are found in the evaluation of the transparency of public administration and in the perception of the honesty of public officials. In both cases, the more positive assessment is made by Basque citizens, as would be expected in a region with a higher level of quality of government according to the EQI.

In addition, Basque citizens perceive lower levels of impunity for corruption, as well as a lower level of corruption in the regional government, although the association is less intense. In general, we can say that suspicion regarding possible corrupt behaviour in public institutions is noticeably more widespread in Andalusia than in the Basque Country. This finding suggests a vicious circle regarding corruption in Andalusia, since it becomes easier to deal with the cognitive dissonance produced by breaking formal rules when you think you are surrounded by others who break them.

*Expectations regarding opportunistic behaviour*

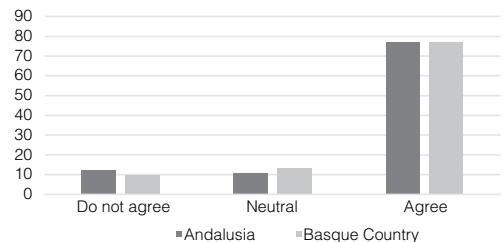
Along the same lines, we should also find that expectations regarding the behaviour of others are clearly more negative in Andalusia than in the Basque Country. We introduced seven indicators in our survey to gather information about participants' opinions on the particularistic behaviour of others around them: we asked if the Basques/Andalusians are honest people; if they generally follow the law; if a lot of people use connections to solve their problems and if it seems to make sense that they do so; if in Basque/Andalusian society it is not really necessary to have connections; if in the face of a conflict of interest, do they expect a civil servant to act impartially or not; if to be successful in society is it very important to have good contacts and to cultivate them; and if someone can skip waiting lists for healthcare if they have a connection.

**GRAPH 5.** *What is most important to have economic and career success in Spain*



Source: Metroscopia survey for ACCES Project, October 2019.

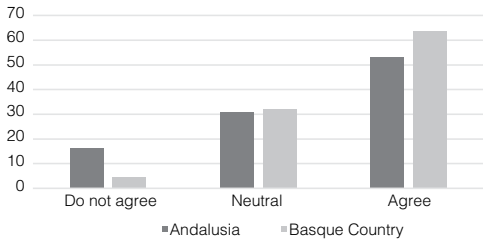
**GRAPH 6.** *If they can, a lot of people use connections to solve their problems more quickly and it makes sense that they do so*



Source: Metroscopia survey for ACCES Project, October 2019.

We do find significant differences in these two regions for these five indicators regarding expectations of opportunistic or particularistic behaviour from others. The expectations of the Andalusians are significantly lower than those of the Basques. However, it is surprising that with such a high difference in QG between the two regions, the intensity of these differences is low. In fact, there are no differences regarding the importance of cultivating contacts to have economic or career success, nor is the difference in turning to a connection to solve problems significant (graphs 5 and 6).

**GRAPH 7.** *In general, the Basques/Andalusians follow the law*

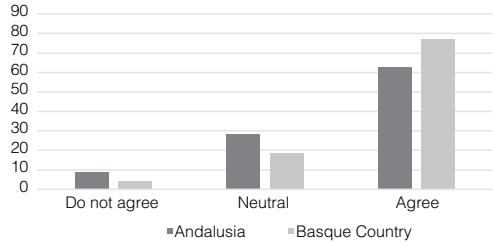


Source: Metroscopia survey for ACCES Project, October 2019.

If we look at how the rest of indicators in which we have found significant differences are evaluated, we see that despite those differences, particularistic expectations pre-

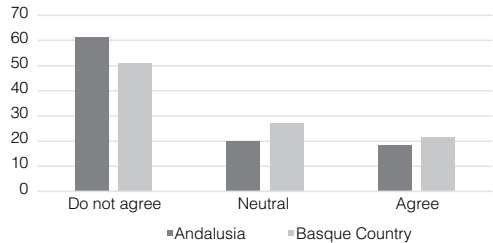
dominate in both societies, with the exception of the indicators regarding following the law and the honesty of people (graphs 7 and 8), as the following graphs show clearly.

**GRAPH 8.** *In general, the Basques/Andalusians are honest people*



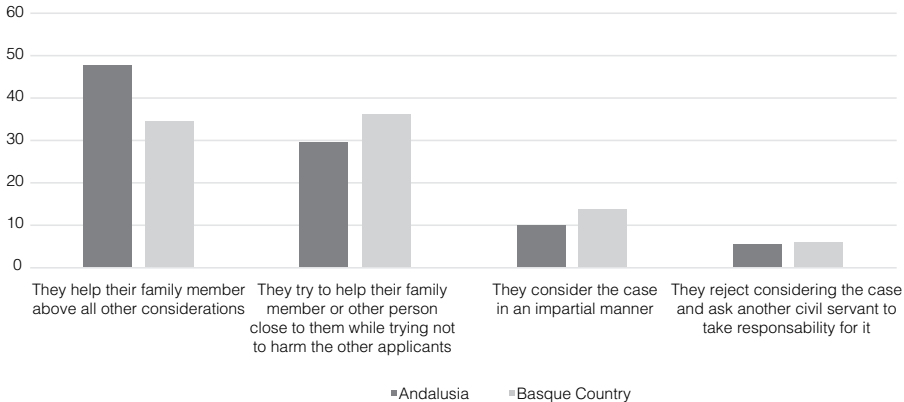
Source: Metroscopia survey for ACCES Project, October 2019.

**GRAPH 9.** *In reality, in Basque/Andalusian society almost no one needs a connection to solve their problems*



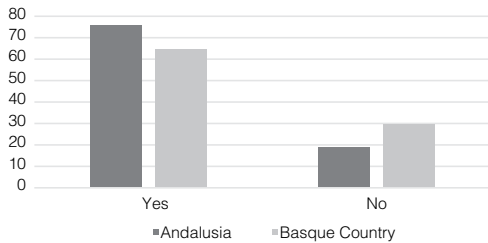
Source: Metroscopia survey for ACCES Project, October 2019.

**GRAPH 10.** *What do you think the majority of civil servants do when they have to decide if a family member or friend has the right or not to social housing?*



Source: Metroscopia survey for ACCES Project, October 2019.

**GRAPH 11.** *Do you think that it is possible to bypass waiting lists in the Basque/Andalusian healthcare system if you have a contact or connection?*



Source: Metroscopia survey for ACCES Project, October 2019.

### *Particularistic values*

In principle, one might expect that we would find notable differences in the extent of what could be considered particularistic values between two regions with such different scores on QG. However, the literature on corruption argues that for the spread of corruption, expectations regarding the behaviour of others are much more important than individual's actual values. In fact, Klitgaard (2015) has always argued that not even in the most corrupt societies do we find individuals that consider corruption as a positive value. As a result, we did not expect the results for this indicator to reveal important differences between these two regions.

As we have seen in table 3, our questionnaire contained three indicators to measure the extent of particularistic values in our two autonomous regions: we asked about how a civil servant should resolve a conflict of interest in deciding on an issue that affects a family member or a friend; about if it is acceptable to do a favour, give a gift or money to obtain something from a public institution; and, lastly, if it is acceptable for a politician to not follow the law to be effective in resolving a public problem. We did not find significant differences between our two regions for any of these three indicators.

## DISCUSSION

We find clear differences in the degree of politicisation of Basque and Andalusian public administration, although we also find some nuances in the Basque Country. In concrete, our experts mentioned the following problems: the lack of professional public management; the existence of a high number of temporary workers in the civil service, and, lastly, the primacy of political trust over professional merit in the selection of civil servants for managerial positions.

Regarding the second dimension, the tendency of political leaders toward clientelism, the differences found have also been clear, but again, doubts regarding the Basque Country emerge regarding the consequences of the PNV's political hegemony on the development of networks of clientelistic exchange.

Regarding resources for mobilising for collective action, this is probably the dimension in our model in which the differences between these two cases is greatest and most evident. However, many of these differences are the result of different levels of economic development.

Lastly, in regard to factors that contribute to reducing cognitive dissonance, the following three findings much be mentioned. First, we find substantial differences in levels of institutional trust, although with different patterns depending on whether we are referring to the central state level or regional and local levels, but, strikingly, we do not find differences in terms of generalised trust.

Regarding the perception of corruption, we find noticeable differences in the perception of the honesty of public officials and the transparency of public institutions, in both cases in favour of the Basque Country. However, it is striking that the differences in the extent of particularistic expectations, which could lead to greater justification of

opportunistic behaviour, is not very great and that, even in the Basque Country, particularistic expectations prevail.

As a result, we end with two main conclusions from this study. First, the most obvious is that although there are many elements that reveal differences in the quality of government between our two cases, the finding of a notable degree of particularism in the Basque Country raises the question of whether we are really seeing such a clear case of high government quality, even if we limit ourselves to concepts of QG such as Rothstein's output. This leads us to the second conclusion of our study.

It is necessary to refine the measurement of QG as output. The measurement that the University of Gothenburg uses for its EQI includes three pillars: the perception of those surveyed regarding the extent of corruption, the impartiality of public administrations and the quality of public ser-

vices, such as education, healthcare and policing. Although it seems reasonable to evaluate this latter aspect when considering quality government, it is also necessary to consider this dimension in the context of the economic resources governments have. As we can see in table 1, the strongest aspect of QG in the Basque Country according to the EQI is the quality of services, with the Basque Country ranked 37<sup>th</sup> among all the European regions studied. However, as we see in table 5, the comparison between economic resources per inhabitant that the Basque government manages in comparison to the Andalusian government reveals the enormous advantage the former has with respect to the latter. Clearly, it would be more realistic and would improve the analysis of quality of government if a weighted formula were used to take account of these differences in available resources in determining the level of QG.

**TABLE 5.** Differences in the volume of economic resources available to the Basque and Andalusian governments

Variable	Basque government		Andalusian government	
	€ X inhabitant	% of regional GDP	€ X inhabitant	% of regional GDP
Executed public budget (spending) per capita, 2018	5,504.4	16.57	4,312.8	22.57
Per capita spending on healthcare, 2018	1,753.0	5.30	1,212.0	6.30
Per capita spending on education, 2018	1,258.0	3.79	969.0	5.07
Per capita spending on R&D, 2017	623.0	1.94	169.2	0.95

Source: Ministry of Finance for executed budget; Ministry of Health for spending on healthcare; Ministry of Education for spending on education; Eurostat for spending on R&D; INE for population census.

## CONCLUSION

Quality of government can be measured solely considering outputs, in which case efficacy of government would be the key variable. It can also be argued that quality of government must be based on impartial decision-making, taking all interests into consideration equally. If the focus is on efficacy, authoritarian governments could have higher QG than democratic ones. With a focus on

impartiality, this would not be as plausible. In this study we believe that both aspects are important and, as a result and in a new way, we constructed a model of analysis based on 4 dimensions that cover both supply and demand. This model was applied empirically to two case studies chosen for their extreme values in regard to outputs. After incorporating the measure of inputs, with their informal institutions, and adding some of the outputs, we found that the differences between them



are not as great as was expected. This article is an important advance in the measurement of QG, although it makes the content of QG more complex. In short, to have a fairer and more complete perspective on why societies have greater or lesser levels of QG, the importance of measuring informal institutions along with outputs has been demonstrated. The limitations of this study are the limited cases included and the difficulty in obtaining certain objective data. Nevertheless, this model opens the way for broader studies to validate the method and its results, with a larger statistical apparatus than this exploratory study used.

## BIBLIOGRAPHY

- Agnafors, Marcus (2013). "Quality of Government: Toward a More Complex Definition". *The American Political Science Review*, 3(107): 433-445.
- Banfield, Edward C. and Fasano, Laura (1958). *The Moral Basis of a Backward Society*. Glencoe, Illinois: The Free Press.
- Barreda, Mikel (2016). El concepto y la medición de la calidad democrática: evidencias y reflexiones sobre América Latina. In: L. de Oliveira and C. Domínguez (eds.). *A qualidade de la democracia no Brasil*. Curitiba: Editora CRV.
- Campo, Esther de (2018). "Buen gobierno y confianza institucional". *Dilemata*, 27: 55-71.
- Canales Aliende, José Manuel (2020). La reforma administrativa como instrumento del buen gobierno y la transparencia. In: M. Sánchez and J. Sierra (eds.). *Transparencia y participación para un gobierno abierto*. Madrid: Wolters-Kluwer.
- Charron, Nicholas; Lapuente, Víctor and Rothstein, Bo (2019). *Measuring the Quality of Government at the Subnational Level and Comparing Results with Previous Studies*. Brussels: European Commission.
- Dahl, Robert (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.
- De Blasio, Guido; Sacalise, Diego and Sestito, Paolo (2014). *Universalism vs. Particularism: A Round Trip from Sociology to Economics*. Roma: Questioni di Economia e Finanza (Occasional papers). Available at: [https://www.bancaditalia.it/publicazioni/quef/2014-0212/QEF\\_212.pdf](https://www.bancaditalia.it/publicazioni/quef/2014-0212/QEF_212.pdf), access July 1, 2022.
- Estudio General de Medios (EGM) (2018). *Población lectora de diarios (papel y visor digital)*.
- EUROSTAT (2018). *PIB per cápita en España*, 2018.
- EUROSTAT (2020). *Tasa de abandono escolar temprano en España en abril 2020*.
- George, Alexander L. and Bennett, Andrew (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Gobierno vasco (2019). *Registro de asociaciones en el País Gobierno vasco* (2019).
- Grindle, Merilee S. (2007). "Good Enough Governance Revisited". *Development Policy Review*, 25(5): 553-574.
- Holmberg, Sören; Rothstein, Bo and Nasiritousi, Naghmeh (2009). "Quality of Government: What You Get". *Annual Review of Political Science*, 12: 135-161.
- Instituto Nacional de Estadística (2017). *Renta disponible bruta de los hogares per cápita*.
- Instituto Nacional de Estadística (2018). *Población en riesgo de exclusión (tasa AROPE)*, 2018.
- Instituto Nacional de Estadística (2019a). *Población activa en Agricultura en cuarto trimestre de 2019*.
- Instituto nacional de Estadística (2019b). *Población con estudios superiores en cuarto trimestre de 2019*.
- Instituto Nacional de Estadística (2019c). *Padrón municipal*, 2019.
- Junta de Andalucía (2018). *Registro de asociaciones de Andalucía*.
- Klitgaard, Robert (2015). *Addressing Corruption Together*. Paris: OCDE.
- Martínez, Antonia (ed.) (2006). *Representación y calidad de la democracia en España*. Madrid: Tecnos.
- Montero, Manuel (2015). "Etnicidad e identidad en el nacionalismo vasco". *Sancho el Sabio*, 38: 137-167.
- Mungiu-Pippidi, Alina (2006). "Corruption: Diagnosis and Treatment". *Journal of Democracy*, 17: 86-99.
- North, Douglass; Wallis, John and Weingast, Barry (2006). *A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.
- Oto Peralías, Daniel and Romero Ávila, Diego (2016). "The Economic Consequences of the Spanish Reconquest: the Long-Term Effects of Medieval Conquest and Colonization". *Journal of Economic Growth*, 21: 409-464.
- Parsons, Talcott and Shils, Edward (1951). *The Social System*. New York: Free Press.

- Piattoni, Simona (2001). Clientelism, Interests and Democratic Representation. In: S. Piattoni (ed.). *Clientelism, Interests, and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective* (pp. 193-212). Cambridge: Cambridge University Press.
- Reig Martínez, Ernest (dir.); Pérez García, Francisco; Quesada Ibáñez, Javier; Serrano Martínez, Lorenzo; Pérez, Carlos Albert; Benages Candau, Eva; Pérez Ballester, Juan and Salamanca González, Jimena (2016). *La competitividad de las regiones españolas ante la Economía del Conocimiento*. Valencia: Ivie/FBBVA.
- Rothstein, Bo (2011). *The Quality of Government*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rothstein, Bo and Teorell, Jan (2008). "What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions". *Governance*, 21(2): 165-190.
- Rotondi, Valentina and Stanca, Luca (2015). "The effect of particularism on corruption: Theory and empirical evidence". *Journal of Economic Psychology*, 51: 219-235.
- Rubio Pobes, Coro (1995). *Revolución y tradición. El País Vasco ante la Revolución liberal y la construcción del Estado español, 1808-1868*. Madrid: Siglo XXI.
- Sousa, Luís (2009). *Ética, Estado e Economia: Atitudes e Práticas dos Europeus*. Lisboa: ICS Publicações.
- Uslaner, Eric (2013). "Trust and Corruption Revisited: How and Why Trust and Corruption Shape Each Other". *Qual Quant*, 47: 3603-3608. doi: 10.1007/s11135-012-9742-z
3. Former senior Basque government official (public administration). San Sebastián, 4 March 2020.
  4. UPV/EHU professor, expert in good governance. San Sebastián, 4 March 2020.
  5. Councilmember, Bilbao City Hall. Bilbao, 4 March 2020.
  6. University professor and consultant to public administrations. San Sebastian, 4 March 2020.
  7. Former senior Basque government official (civil service). Vitoria, 5 March 2020.
  8. Doctor who denounced fraud in Osakidetza competitive examinations, and two heads of an anti-corruption association. Vitoria, 5 March 2020.
  9. Journalist. Bilbao, 5 March 2020.
  10. Professor of political science at the UPV/EHU. Bilbao, 5 March 2020.
  11. Trade union leader. Bilbao, 6 March 2020.
  12. Lawyer. Bilbao, 6 March 2020.
  13. Retired experts in social studies, land-use planning and education. Córdoba, 9 March 2020.
  14. Former senior Andalusian government official (Education and RTV). Seville, 9 March 2020.
  15. Professor at the University of Seville and former senior Andalusian official in charge of land-use planning in the Andalusian Junta and in the Ministry for Development. Seville, 10 March 2020.
  16. Former president of the Andalusian Junta. Seville, 10 March 2020.
  17. Former senior official (management of R&D). Seville, 10 March 2020.
  18. Former Andalusian senior official (water and irrigation policy). Seville, 10 March 2020.
  19. Former Andalusian senior official and secretary in large city hall. Malaga, 11 March 2020.
  20. Professor at the University of Malaga, expert in urban policy. Malaga, 11 March 2020.

## INTERVIEWS

1. Former senior Basque government official (human resources management). Madrid, 15 February 2020.
2. Professor of political science at the University of the Basque Country UPV/EHU. Durango, March 2020.

**RECEPTION:** August 17, 2020

**REVIEW:** March 8, 2021

**ACCEPTANCE:** August 2, 2021

# Determinantes de la calidad del gobierno: una exploración de gobiernos autonómicos españoles

*Key Factors of the Quality of Government:  
An Assessment of Spanish Regional Governments*

**Fernando Jiménez Sánchez, José Luis Ros-Medina y Manuel Villoria Mendieta**

## Palabras clave

Calidad de gobierno

- Corrupción
- Particularismo
- Universalismo

## Key words

Quality of Government

- Corruption
- Particularism
- Universalism

## Resumen

La calidad del gobierno (CG) está asociada al nivel de corrupción y bienestar de una sociedad según numerosos estudios, pero es un concepto sin un referente claro e indiscutido. Para algunos, debe considerar solo los *outputs* del gobierno, para otros, debe considerar también los *inputs*, o cómo se toman decisiones. Para contribuir a su clarificación, proponemos un novedoso modelo de análisis que incorpora *inputs* y *outputs*, instituciones formales e informales, y cuyo fin es poder operativizar un concepto tan abstracto y debatido, aplicándolo empíricamente al estudio de dos regiones españolas, Euskadi y Andalucía, que, en principio, presentan valores muy diferentes de CG medido por *outputs*. Nuestros resultados no encuentran las diferencias que cabría esperar entre unas regiones con puntuaciones tan distintas en su CG/*output*. Una explicación para ello se encuentra en el peso excesivo que se da en estos índices a la percepción de la calidad de los servicios públicos, un componente notablemente influido por el nivel de gasto público de cada sociedad. Concluimos que los índices sobre calidad de gobierno han de ponderar adecuadamente las diferencias en los niveles de riqueza de las sociedades que se comparan y considerar también los *inputs* existentes.

## Abstract

According to numerous studies, quality of government (QG) is associated with levels of corruption and well-being in a society, but it is a concept without a clear or undisputed definition. For some, only government outputs should be considered, while for others, inputs, or how decisions are made, should also be considered. To contribute to clarifying the concept, we propose a new model of analysis that incorporates both inputs and outputs, as well as formal and informal institutions. The aim is to be able to operationalise this very abstract and debated concept by applying it empirically to the study of two Spanish regions, the Basque Country and Andalusia, with very different scores for quality of government as measured by outputs. Our results do not find the differences that would be expected between two regions with such different scores. One explanation for this is found in the excessive weight that measures of quality of government give to the perception of the quality of public services, a component that is greatly influenced by the level of social spending. We conclude that indices on quality of government have to adequately weight differences in levels of wealth among the societies being compared and consider existing inputs.

## Cómo citar

Jiménez Sánchez, Fernando; Ros-Medina, José Luis y Villoria Mendieta, Manuel (2022). «Determinantes de la calidad del gobierno: una exploración de gobiernos autonómicos españoles». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 180: 65-84. (doi: 10.5477/cis/reis.180.65)

La versión en inglés de este artículo puede consultarse en <http://reis.cis.es>

**Fernando Jiménez Sánchez:** Universidad de Murcia | [fjimesan@um.es](mailto:fjimesan@um.es)

**José Luis Ros-Medina:** Universidad de Murcia | [joseluis.ros1@um.es](mailto:joseluis.ros1@um.es)

**Manuel Villoria Mendieta:** Universidad Rey Juan Carlos | [manuel.villoria@urjc.es](mailto:manuel.villoria@urjc.es)

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

La calidad de gobierno (CG) es crucial para luchar contra la corrupción y el despilfarro de recursos públicos (Rothstein, 2011) y para construir buen gobierno (Canales, 2020). Aunque el concepto es controvertido y su uso en investigaciones empíricas da lugar a notable discusión (Agnafors, 2013; Grindle, 2007), se pueden encontrar unos criterios normativos básicos que engloban el contenido esencial de lo que sería un gobierno con calidad (Holmberg, Rothstein y Nasiritousi, 2009).

Los intentos para precisar el conjunto de instrumentos, procesos y órganos que aseguran la calidad del gobierno están abocados al fracaso. Las distintas culturas políticas, trayectorias históricas y legados institucionales que encontramos en cada país dan lugar a que la misma solución institucional no pueda viajar cómodamente de un país a otro sin desvirtuarse. Sin embargo, siguiendo a Holmberg, Rothstein y Nasiritousi (2009), lo realmente importante para entender la CG no es tanto el conjunto de instituciones concretas que puedan coincidir en un mismo país, sino los fundamentos normativos a los que obedezcan tales instituciones. Y en esos fundamentos hay un cierto espacio de coincidencia entre la literatura que ha trabajado este tema.

En efecto, hay tres teorías distintas en la literatura contemporánea sobre la CG que dan cuenta del contenido esencial de este complejo concepto: 1) el principio de imparcialidad en el ejercicio del poder público (Rothstein y Teorell, 2008); 2) los órdenes de acceso abierto frente a los de acceso limitado (North, Wallis y Weingast, 2006); 3) la cultura política universalista frente a la particularista de Alina Mungiu-Pippidi (2006). Aportadas desde puntos de vista diferentes, estas tres

teorías tienen mucho en común y sirven para destilar lo esencial de la CG. Al final, de lo que se trata es de contribuir a hacer realidad el principio de igualdad política (Dahl, 1989), esencial para la calidad democrática (Barreda, 2016; Campo, 2018; Martínez, 2006). Estas propuestas se basan en la no discriminación arbitraria de los ciudadanos y en impedir todo acceso privilegiado a las instituciones de gobierno por parte de intereses particularistas de ciertos grupos frente al resto. No obstante, el modelo de Rothstein y Teorell se centra en medir la CG como *output*, es decir, imparcialidad en la implementación de las políticas por la Administración, mientras que el de Mungiu-Pippidi da entrada en la calidad del gobierno también al *input*, imparcialidad en cómo se generan las políticas.

En este trabajo, tras preguntarnos cómo medir la CG, como *input* y *output*, en democracias, nos proponemos dos objetivos. Por un lado, construimos un modelo de análisis para detectar y comprender las diferencias en este núcleo esencial de la CG. Por otro, aplicamos ese modelo a dos casos de estudio que hemos escogido por dos razones. Primero, se trata de dos casos de gobiernos regionales que pertenecen desde hace siglos al mismo país y comparten por eso, en gran medida, una cultura política similar y un legado institucional semejante. Es cierto que estos dos territorios tienen ya una historia de cuarenta años de autonomía política en la que han venido desarrollando experiencias diferentes de construcción institucional y de estilos de políticas públicas, aunque el peso de los legados históricos y el isomorfismo institucional, junto al hecho de compartir un mismo orden constitucional, hace que la diferenciación no sea tan grande<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Sobre diferencias en legados históricos conviene consultar Oto y Romero (2016) sobre los efectos socioeconómicos a largo plazo de los diversos ritmos de la Reconquista y Rubio Pobes (1996) sobre la pervivencia del foralismo vasco ante la débil construcción del Estado liberal en el siglo XIX español.

<sup>1</sup> Agradecimientos: esta investigación corresponde al proyecto CSO2016-78258R del Plan Nacional de I+D+I del Ministerio de Ciencia e Innovación e incluye fondos FEDER de la UE.

La segunda razón para la elección de estos dos casos es que, pese a todo lo que comparten, presentan una notable diferencia en sus niveles de calidad de gobierno (véase tabla 1), según las mediciones de esta, esencialmente como *output*, que hace el Instituto de Calidad de Gobierno de la Universidad de Gotemburgo, analizando los gobiernos subnacionales en Europa mediante su European Quality of Government Index (EQI) (Charron, Lapuente y Rothstein, 2019). Los gobiernos regionales de País Vasco y Andalucía ocupaban la primera y la última posición en el EQI correspondiente a 2017 entre las 17 comunidades autónomas españolas, dándose el

caso, además, de que España es el segundo país europeo después de Italia en el que la disparidad en los niveles de calidad de gobiernos regionales es más alta. El EQI es la única medida existente a nivel mundial de la calidad de gobierno en ámbitos subnacionales, de ahí su importancia para nuestro estudio. La edición de 2017 se realizó a partir de una encuesta a 78 000 ciudadanos de 193 regiones en 21 países europeos. Seguimos en esta selección de casos la estrategia de George y Bennett (2005): hacerlo a partir de la variable dependiente para identificar «las posibles rutas causales y las variables que conducen a [esa] variable dependiente de interés».

**TABLA 1.** *Euskadi y Andalucía en el EQI 2017*

	Euskadi		Andalucía	
	Puntos	Posición	Puntos	Posición
EQI 2017	63,6	67/202 (UE) 1/17 (ESP)	33,2	154/202 (UE) 17/17 (ESP)
Media UE		49		
Calidad	77,1	37/202	44,2	152/202
Imparcialidad	69,7	68/202	39,9	152/202
Corrupción	55,8	88/202	36,2	152/202

Fuente: Scorecards del EQI2017 publicadas por DG Regio (Comisión Europea) con valores estandarizados entre un mínimo de 0 y un máximo de 100 puntos. Disponible en: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/maps/quality\\_of\\_governance%232#2](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/quality_of_governance%232#2)

A partir de aquí, el trabajo procede de la siguiente forma. En la siguiente sección se presenta el fundamento teórico y la metodología empleada en dos subsecciones separadas: primero, describimos nuestro modelo de análisis sobre los determinantes de la calidad de gobierno; en la segunda subsección se presenta la operacionalización que se ha llevado a cabo de este modelo mediante una encuesta de opinión pública, entrevistas a conocedores de los gobiernos regionales analizados y la recogida de datos estadísticos sobre nuestros dos casos. En la sección 3 aparecen los resultados claves del estudio que se ha llevado a cabo y en la sección 4 discutimos las principales implicaciones del mismo.

## MATERIAL Y MÉTODOS

### Un modelo para analizar el núcleo esencial de la calidad de gobierno

Como se ha comentado más arriba, por «núcleo esencial de la calidad de gobierno» nos referimos a la coincidencia que se puede observar en el significado que Rothstein y Teorell; North, Wallis y Weingast, y Mungiu-Pippidi dan a los tres términos que ellos emplean en sus estudios. Para abreviar, nosotros nos centraremos en los términos que usa y contrapone Mungiu-Pippidi (2006) de universalismo y particularismo. De este modo, con estos dos términos se trata de diferenciar entre dos tipos de órdenes socia-

les opuestos (Parsons y Shils, 1951). En una sociedad en la que rija el universalismo encontramos que las leyes y las reglas generales son más importantes que las relaciones personales a la hora de guiar el comportamiento de sus miembros, mientras que, en las sociedades particularistas, las relaciones personales se ponen por delante de las reglas como el criterio para determinar qué es éticamente aceptable y cómo corresponde comportarse (Banfield y Fasano, 1958).

En el particularismo, los políticos progresan en sus carreras desarrollando capacidad para satisfacer intereses muy concretos de grupos reducidos de ciudadanos, en lugar de grandes objetivos programáticos que puedan compartirse por muchos sectores sociales diferentes. De esta manera, se desarrollan lazos de lealtad personal entre los líderes políticos y los grupos de ciudadanos cuyos intereses tratan de servir aquellos. Esto da como resultado que, para poder cumplir con estas obligaciones particularistas desde el poder público, se socave la regla de la imparcialidad en la formulación e implementación de las políticas públicas, ya que con frecuencia es necesario saltarse o manipular las normas generales con el fin de poder cumplir con los compromisos basados en las relaciones de lealtad personal sobre las que se basa la representación política.

A partir de contribuciones como las de Piattoni (2001), Sousa (2009), De Blasio, Sacalise y Sestito (2014) y Rotondi y Stanca (2015), se ha desarrollado una herramienta analítica que pueda usarse para el estudio de actitudes particularistas. El objetivo es evaluar las diferentes dimensiones que dicha herramienta debería tener (véase tabla 2).

El punto de partida de esta herramienta es, siguiendo a Simona Piattoni (2001), distinguir entre los lados de la oferta y la demanda del particularismo. Por ello, nuestros cuestionarios obtuvieron información de ambas es-

feras. En cuanto a la oferta, es importante saber dos cosas. Por un lado, un aspecto clave es evaluar cómo de amplio es el margen de discrecionalidad que tienen los líderes de los partidos para distribuir los recursos públicos de manera particularizada. Esto significa prestar atención al grado de politización/partidismo de las Administraciones públicas. Por otro, es necesario conocer si los líderes políticos se inclinan a construir su apoyo social mediante una distribución particularizada de beneficios públicos divisibles.

Con respecto a la demanda de particularismo, podemos agrupar todas las dimensiones relevantes en torno a dos ejes principales. El primer conjunto de dimensiones tiene que ver con una evaluación de los recursos de los ciudadanos para movilizarse en pos de sus reivindicaciones prestando atención a su mayor o menor capacidad para aunar intereses. Esto significa observar las siguientes dimensiones: educación (cuanto más bajo el nivel educativo, más difícil agregar intereses); organización (habilidades y recursos para articular la agregación de intereses); medios financieros; principales fuentes de información política; y pertenencia a asociaciones cívicas que tengan objetivos generales.

El segundo grupo de dimensiones es el conjunto de actitudes y creencias que permiten a las personas descontar el coste moral de comportarse en contra de las reglas, ayudándolas a resolver la disonancia cognitiva para justificar comportamientos contrarios a las reglas socialmente aceptadas. En este sentido, la confianza en los demás y en las principales instituciones políticas es un aspecto clave para evaluar cómo de costoso es comportarse de manera oportunista frente al interés general de la sociedad. Por lo tanto, un bajo nivel de confianza intersubjetiva (entre personas) o de confianza institucional (confianza en las principales instituciones políticas, como Parlamento o Gobierno, y en los funcionarios públicos) hace que sea más fácil para un individuo justificar el comportamiento oportunista.

**TABLA 2.** Dimensiones para evaluar la extensión de las actitudes particularistas

Lado de la oferta		Lado de la demanda	
Politización de las Administraciones públicas	Recursos para la movilización	Educación	
		Organización	
		Medios financieros	
		Fuentes de información política	
		Membresía en asociaciones cívicas	
Inclinación de los líderes a construir sus apoyos mediante la distribución de beneficios divisibles	Condiciones para disolver la disonancia cognitiva	Confianza generalizada e institucional	
		Percepción de corrupción	
		Expectativas compartidas	
		Valores particularistas	

Fuente: Elaboración propia.

La segunda y tercera dimensión dentro de este conjunto tiene que ver con la regla de reciprocidad (Sousa, 2009). Cuanto mayor es la percepción de abuso y corrupción (segunda dimensión) y mayor es la percepción de que los demás se comportan con oportunismo (tercera), más fácil es que un individuo justifique su propio comportamiento poco ético, es decir, las expectativas que compartimos sobre el comportamiento de los demás son también un factor decisivo. Cuanto más creamos que el resto de miembros de la sociedad se comportan de manera oportunista, más probable será que nosotros también lo hagamos. Finalmente, una cuarta dimensión es la extensión de valores de tipo particularista («la familia o los amigos han de anteponerse a las leyes»).

### La operacionalización del modelo: datos y métodos

Hemos recogido la información para nuestro análisis a partir de tres fuentes bien distintas: datos estadísticos oficiales o provenientes de estudios de terceros; una encuesta de opinión pública a una muestra representativa de ciudadanos vascos y andaluces; y entrevistas en profundidad con buenos conocedores del funcionamiento de estos dos gobiernos regionales.

En concreto, realizamos doce entrevistas en profundidad en Euskadi a catorce personas, y ocho entrevistas en Andalucía a diez personas. La mayor parte de los entrevistados han desempeñado altos cargos en las administraciones autonómicas de nuestras dos regiones y se han jubilado recientemente, aunque también hablamos con algunos académicos, algún periodista y algún representante de asociaciones cívicas.

Por lo que respecta a la encuesta, el trabajo de campo lo realizó la empresa Metroscopia con una muestra de 600 casos para Andalucía y 500 para el País Vasco<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Las entrevistas se distribuyeron de forma proporcional a la población de cada una de las regiones por tamaño de municipio y estableciéndose cuotas de sexo y edad para la última unidad muestral (individuo). El trabajo de campo se realizó entre el 25 y el 31 de octubre de 2019. Asumiendo la máxima indeterminación ( $p = q = 50\%$ ), el error muestral que correspondería a los datos referidos a la muestra de Andalucía estaría en el entorno de  $\pm 4,1$  puntos y la muestra del País Vasco estaría en  $\pm 4,5$  puntos. Se ha tratado de una entrevista telefónica asistida por ordenador, con cuestionario estructurado y precodificado con una duración de 15 minutos aproximadamente. Finalmente, al haber detectado una sobrerrepresentación en ambas muestras de personas ocupadas en el sector público y al ser esta una variable con alta influencia en los resultados, se ha procedido a ponderarla para ajustarla a la distribución real de la población según los datos del INE, manteniendo el peso de las variables que constituyeron los criterios de cuota para establecer ambas muestras.

La tabla 3 resume los indicadores con los que hemos recogido la información correspondiente a cada una de las dimensiones de nuestro modelo de análisis.

**TABLA 3.** *Indicadores utilizados para operacionalizar las variables del modelo*

Variables	Indicadores
VD: Calidad gobierno regional	Valores obtenidos por País Vasco y Andalucía en EQI2017.
<b>Lado oferta</b>	
Politización Administraciones públicas	Entrevistas a expertos. Encuesta: percepción de parcialidad en las Administraciones autonómicas (percepción sobre si los nombramientos se basan en mérito y capacidad, y percepción sobre si las personas y entidades afines al Gobierno son tratadas con favoritismo).
Inclinación de los líderes políticos a construir apoyos mediante distribución beneficios divisibles	Entrevistas a expertos.
<b>Lado demanda</b>	
A) Recursos movilización:	
Educación	Estadísticas oficiales y tasa de abandono escolar temprano.
Organización	Se utilizan datos estadísticos como <i>proxy</i> de la capacidad de organización de los diferentes colectivos de ciudadanos: porcentaje de población activa en la agricultura y tamaño de las empresas.
Medios financieros	Mediante <i>proxies</i> : PIB per cápita; renta disponible bruta de los hogares per cápita; población en riesgo de pobreza y exclusión.
Fuentes de información política	<i>Proxy</i> : niveles de lectura de diarios en cada CC. AA. según datos del EGM.
Pertenencia asociaciones cívicas	Datos oficiales de las Administraciones autonómicas sobre densidad asociativa e indicador en la encuesta sobre percepción de utilidad de asociarse para conseguir metas colectivas, así como si se está asociado.
B) Elementos diluyentes de disonancia cognitiva:	
Confianza generalizada e institucional	Encuesta: confianza generalizada e institucional.
Percepción corrupción	Encuesta: percepción de corrupción en distintas instituciones; percepción de que sí/no se persigue; eco en los medios; honestidad percibida de los cargos públicos; y nivel de transparencia.
Expectativas comportamiento de los demás	Encuesta: si ciudadanos vascos/andaluces son honestos; si cumplen con las leyes; si se recurre a enchufes; si en esta sociedad no se necesitan enchufes; cómo se espera que un funcionario se enfrente a un conflicto de interés; hasta qué punto los contactos son necesarios para tener éxito profesional o económico; posibilidad de saltarse las listas de espera en la sanidad si se cuenta con enchufe.
Valores particularistas	Encuesta: qué debería hacer un funcionario ante un conflicto de interés; aceptabilidad de hacer favores, regalos o dar dinero para obtener algo de una Administración pública; y si la búsqueda de la eficacia puede disculpar el incumplimiento de la ley.

Fuente: Elaboración propia.



Si damos por buena la medición de los niveles de CG del EQI2017, cabría esperar que encontremos notables diferencias en cada una de las cuatro dimensiones principales de nuestro modelo de análisis. En concreto, la hipótesis que planteamos es que en cada una de las dimensiones los valores correspondientes a Andalucía serán claramente más negativos que en Euskadi: una mayor politización de los organismos públicos; unos líderes más inclinados a construir sus apoyos sociales distribuyendo beneficios divisibles; menores recursos para la movilización social; y más facilidad para suavizar la disonancia cognitiva. Repasamos los resultados encontrados para cada una de estas cuatro dimensiones en la siguiente sección.

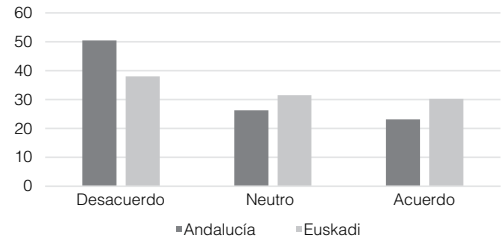
## RESULTADOS

### Grado de politización de las Administraciones públicas

Aunque encontrar información suficientemente fiable sobre esta dimensión a partir de datos de encuesta es complicado, introdujimos dos indicadores relacionados con ella en nuestro cuestionario. Preguntamos a los ciudadanos si los nombramientos que se llevan a cabo en las Administraciones autonómicas respectivas respetan los principios de mérito y capacidad, y si tales administraciones tratan con favoritismo a las personas y entidades afines a los gobiernos respectivos. Los resultados en porcentaje de cada una de las respuestas en cada región se recogen en los gráficos 1 y 2<sup>4</sup>.

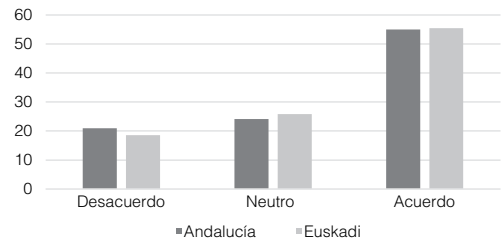
<sup>4</sup> En todos los casos en que contrastamos las opiniones de nuestros encuestados en Andalucía y País Vasco, hemos llevado a cabo diversos test de significatividad como la U de Mann-Whitney, dado que la mayor parte de nuestras variables son ordinales. Además, también hemos tenido en cuenta la intensidad de la asociación entre estas diferencias y la pertenencia a una u otra región mediante la V de Cramer. Estos test no se muestran en el texto, pero pueden pedirse a los autores.

**GRÁFICO 1.** Los nombramientos en la Administración andaluza/vasca se basan en el mérito y la capacidad



Fuente: Encuesta de Metroscopia para Proyecto ACCES, octubre 2019.

**GRÁFICO 2.** En Euskadi/Andalucía las Administraciones públicas tratan con favoritismo o de forma privilegiada a las personas y entidades afines al Gobierno vasco/andaluz



Fuente: Encuesta de Metroscopia para Proyecto ACCES, octubre 2019.

La percepción que tienen los encuestados sobre si los nombramientos en las Administraciones autonómicas respetan los principios constitucionales del mérito y la capacidad es significativamente mejor entre los vascos que entre los andaluces, aunque la intensidad de la asociación entre la comunidad autónoma del encuestado y su respuesta a la pregunta es relativamente baja. En realidad, si comparamos el porcentaje de respuestas acumuladas en los valores de ambos extremos del gráfico 1, también entre los vascos hay más respuestas críticas (38,1 %) que positivas (30,3 %). En cuanto a la percepción de que desde las Administraciones autonómicas se da un trato de favor a los afines al Gobierno, las respuestas son similarmente críticas en ambas regiones y la diferencia no es significativa.

Sin embargo, la opinión mayoritaria entre los expertos a los que hemos entrevistado sí que encuentra un grado de politización menor en la Administración vasca que en la andaluza, aunque también introducen interesantes matices en esta opinión general. En efecto, los entrevistados que fueron altos funcionarios del Gobierno vasco coincidían en señalar que los cargos políticos que dirigen el Gobierno no tienen un gran margen de maniobra para hacer un uso clientelar de los puestos de trabajo en la Administración (entrevistados 1, 3, 6 y 7). Tras los primeros años de implantación de la Administración autonómica, en los que el margen sí fue mayor (entrevistado 6), se introdujeron una serie de cambios para objetivar la contratación de nuevos empleados públicos y se centralizó en el Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP) el control sobre la selección y las carreras de los funcionarios (entrevistados 1, 3, 6 y 7). El IVAP incluso se encarga de seleccionar a los funcionarios de algunos ayuntamientos y a los interinos, que hoy en día son el 54 % del total de empleados públicos del Gobierno vasco y el 60 % entre el grupo A1 (entrevistados, 1, 3, 6 y 7). Estos mismos entrevistados señalan que los cargos con funciones directivas que se cubren mediante libre designación son muy reducidos y se ocupan mayoritariamente con funcionarios de carrera, aunque sigue sin existir una dirección pública profesional. Una de nuestras entrevistadas señala que este mismo sistema de Administración poco politizada también se extiende a las tres diputaciones forales y a los grandes ayuntamientos. Por ejemplo, en el de Bilbao, los puestos de libre designación se cubren mediante convocatoria pública entre el conjunto de los funcionarios del Ayuntamiento, lo que permite conocer el potencial de estos funcionarios y «genera un clima laboral muy positivo» (entrevistada 5). Reconoce esta misma entrevistada, sin embargo, que en estos puestos se valora también la iden-

tidad política y el compromiso, aunque garantizando la valía profesional.

Este conjunto de entrevistados coincide también mayoritariamente en señalar cómo el Gobierno vasco suele ser un gobierno de coalición y cómo las diputaciones forales (salvo la vizcaína) han estado dirigidas por diferentes partidos a lo largo de los años. Además, apuntan también a un factor que podría explicar por qué el Partido Nacionalista Vasco (PNV) que, salvo en el período 2009-2012, ha estado siempre al frente del Gobierno vasco, no habría usado esta hegemonía (pese a la ausencia de mayorías absolutas en el Parlamento vasco) para una politización mayor de la Administración pública. La clave está en el peculiar papel que desempeña la maquinaria de la organización partidista frente a los dirigentes que están en el Gobierno. A diferencia del resto de partidos españoles, el PNV mantiene una clara separación entre el partido y el Gobierno, de tal manera que los cuadros dirigentes del partido se mantienen en el mismo y no desembarcan en los gobiernos. De esa manera, el partido cumple una función de contrapeso permanente del Gobierno que ayuda a que este no se desvíe de los compromisos sociales adquiridos en las elecciones (entrevistados 1 y 5).

Por lo que respecta al grado de politización de las Administraciones públicas en Andalucía, nuestros entrevistados nos señalaron que, en general, los funcionarios de la Administración autonómica andaluza son «muy capaces y profesionales» (entrevistada 15). No obstante, hay un gran consenso también a la hora de señalar los problemas. En los primeros años en los que se crea *ex novo* esta Administración, se consigue reunir un grupo de jóvenes profesionales competentes y comprometidos que trabajan con gran ilusión por dejar atrás una Administración periférica del Estado heredada del franquismo en la que anidaba una corrupción muy extendida: «Mi impulso para entrar en la Administración fue tratar

de acabar con esa corrupción» (experto en urbanismo, entrevista 13). «Al frente de las Consejerías había gente preparada, salvo excepciones» (entrevistado 17).

Ese prometedor impulso inicial dio lugar a una etapa de «gran brillantez», que alimentó una «moral colectiva por la mejora de la gestión pública, gracias a la coincidencia de buenos profesionales muy comprometidos, jefes con prestigio moral y asesores de prestigio» (experto en educación, entrevista 13). Sin embargo, conforme se prolongaba la hegemonía política que alcanzó el Partido Socialista en Andalucía (PSOE-A) desde 1980 en adelante, no solo mediante sus excelentes resultados en el Parlamento andaluz, sino también en los ayuntamientos y las diputaciones provinciales, este sistema de gobierno comenzó a deteriorarse y los intereses del partido comenzaron a prevalecer con más claridad: «Se politiza en términos de partido», hasta que «llega un momento en que aparece una corrupción desconocida que no habíamos intuido los tecnócratas» y que estaba relacionada con la financiación irregular del partido (experto en urbanismo, entrevista 13). Más allá de la corrupción, esta deriva dio lugar a una pérdida de «calidad institucional» muy relacionada con «la mala selección de directivos públicos» (experto en estudios sociales, entrevista 13): «El problema está en la selección de quienes ocupan los cargos, que es muy deficiente; siempre me ha sorprendido que mi partido (el PSOE-A) no tuviera un sistema para filtrar los méritos de los aspirantes»; de tal forma que «el sistema de cooptación de los partidos políticos favorece la mediocridad» (entrevistado 14).

El resultado de esta evolución, a la que ha contribuido también la pérdida de calidad de la clase política en los últimos años (entrevistas 13, 14, 16, 18 y 19), es que nuestros entrevistados consideran que el principal problema hoy día en la Administración pública andaluza no es tanto la corrup-

ción como el «abatimiento» de los funcionarios (entrevista 13), «un gran desencanto y una gran desmotivación» (entrevistado 17), el «burocratismo y la mediocridad» reinantes (entrevistado 14), y la «falta de ambición en las organizaciones públicas» (entrevista 13).

Curiosamente es un diagnóstico parcialmente coincidente con el que nos ofrecían los entrevistados en el País Vasco que mejor valoraban la profesionalización de la Administración autonómica. Como nos decía uno de ellos, pese al alto grado de profesionalización de esta administración, «lo que hay es una rutinización y burocratización muy fuerte, mucha microgestión, y no se innova por miedo a que haya cualquier error o descontrol»; a lo que añade que «el funcionariado está bastante desmotivado por las rutinas y la falta de proyectos ilusionantes, no por la corrupción o la politización» (entrevistado 1).

### **Inclinación de los líderes políticos a construir apoyos mediante distribución de beneficios divisibles**

Para esta dimensión de nuestro modelo de análisis no contamos con indicadores basados en la encuesta, puesto que no parece una dimensión de la que se pueda obtener información suficientemente sólida por esa vía. Por esa razón, ha sido un tema que hemos tratado de suscitar en todas nuestras entrevistas. En líneas generales, ha habido mucho más consenso en Andalucía (aunque no unánime) que en Euskadi en torno a la tendencia de los líderes políticos a construir sus apoyos sociales sobre la base de intercambios de naturaleza clientelar.

Uno de nuestros entrevistados en Euskadi resume muy claramente la opinión mayoritaria de buena parte de nuestros entrevistados: «Las elecciones se ganan dando estabilidad y confianza al empresariado vasco; el tejido empresarial vasco es fuerte;

este empresariado es innovador y exigente; no se trata de intercambio clientelar, se trata de dar estabilidad y certeza; en ese marco, puede haber estrategias de apoyo mutuo, pero la clave es que haya empleo y estabilidad». Eso conduce también a que exista «una preocupación alta por evitar episodios de corrupción» (entrevistado 1).

Sin embargo, como decíamos más arriba, algunos de nuestros entrevistados tienen una visión muy crítica con respecto al uso que ha hecho de los recursos públicos a su alcance el principal partido de gobierno en Euskadi, el PNV: «Euskadi se presenta como el oasis, pero no te lo creas, luego no es tan diferente, todo pasa por el PNV» (entrevistado 11). No hay demasiados incentivos para denunciar el uso clientelar de los recursos públicos porque la vasca es «una sociedad satisfecha» con muy buenos servicios (entrevistado 11). O, como dice otro, «es un partido que lleva muchos años en el poder y ha generado una red clientelar tan tupida que no hay nadie que tenga interés en denunciar» (entrevistado 9). Este entrevistado apunta también a la existencia de «financiación irregular» del PNV a través de la contratación pública (entrevista 9).

Uno de nuestros entrevistados nos refiere un mecanismo posible por el que se llevaría a cabo este uso particularista de los recursos públicos en forma de puestos de trabajo en la Administración y su sector público. Se trataría de «una manera soterrada de discriminación, no solo en el acceso sino sobre todo en la carrera profesional» y que tiene que ver con el uso de la exigencia de un determinado nivel de conocimiento del euskera para poder entrar y ascender en la Administración autonómica, las diputaciones forales y los municipios. El hecho de que el euskera sea un requisito y no un mérito en muchas plazas se convierte en un factor que «bloquea la entrada de mucha gente» no nacionalista en estos puestos (entrevistado 11). Algún otro entrevistado había mencionado también cómo la exi-

gencia de un determinado nivel de euskera para poder acceder a los puestos de funcionarios de habilitación nacional (secretario, interventor y tesorero) en los municipios vascos se habría convertido en la práctica, en los municipios pequeños y medianos, en un factor que impedía encontrar personas que cumplieran con el requisito y que obligaba a cubrir estos puestos tan delicados por sus funciones de control con personal interino (entrevistado 6)<sup>5</sup>.

No obstante, casi todos estos entrevistados críticos reconocen que «el PNV puede tener algo de corrupción, pero el día a día es limpio» (entrevistado 12). O que «el partido como tal no tiene un sistema clientelar, pero sí hay mucha gente a su alrededor que recurre a relaciones clientelares y particularistas» (entrevistado 11). Otro de estos entrevistados críticos señala que «hay una mejor gestión pública que en el resto del Estado, pero eso no significa que sea buena» y señala los casos del desastre del vertedero de Zaldívar o la mala gestión de la pandemia del coronavirus como ejemplos (entrevistado 9). Por último, otros entrevistados nos comentan que «el PNV nunca ha acaparado todo el poder, por lo que la corrupción no es tan descarada como en otros lados» (entrevista 8).

En el caso andaluz, la opinión sobre la extensión del clientelismo es casi unánime con la sola excepción de un expresidente autonómico. Pero para el resto, «la presión social para soluciones particularistas, la recomendación, está en toda la sociedad, el amiguismo está por todos lados» (entrevistado 14). Una de nuestras entrevistadas

<sup>5</sup> No conocemos ningún estudio sobre las características sociodemográficas del personal al servicio de las Administraciones locales, forales o autonómicas vascas, pero el historiador Manu Montero estudió la composición de los cargos electos vascos en las instituciones representativas y encontró que personas con algún apellido euskérico estaban notablemente sobre-representados con respecto a la distribución de esos apellidos entre la población vasca en general (Montero, 2015).

apunta al papel clave de los alcaldes del partido al frente del Gobierno andaluz: «Un alcalde me comentó que las normas están hechas para los enemigos, no para los amigos» (entrevistada 15).

Probablemente, el entrevistado que se mostró más contundente con respecto a este tema fue alguien que tuvo responsabilidades en la política hidráulica de la Junta (entrevistado 18). Al menos en este sector de las políticas públicas, «las decisiones importantes se toman en la trastienda» y «favorecen los intereses de las empresas constructoras, los regantes y las hidroeléctricas», dejando de lado los objetivos de protección ambiental y con unos «funcionarios capturados» por aquellos intereses. La razón que encuentra este entrevistado para que se dé este resultado salió también en muchas más conversaciones. Para nuestro entrevistado 18, «el PSOE andaluz siempre ha comprado la paz social» y «lo rural es muy importante en Andalucía»: «los alcaldes se han preocupado más del regadío que del agua de abastecimiento». De esta manera, cuando desde la Administración autonómica «se le ponían pegas al alcalde, te decían “vas en contra del interés del partido porque yo me presento a las elecciones”» (entrevistado 18).

Al ser preguntados por el caso ERE, probablemente el mayor caso de malversación de caudales públicos que se haya producido en España, buena parte de nuestros entrevistados volvieron a mencionar la misma idea de que los gobiernos del PSOE andaluz tendieron a conseguir el objetivo de mantener la «paz social», distribuyendo ayudas públicas con la mayor agilidad posible y sin llevar a cabo un control demasiado eficiente (entrevistas 13, 14, 15, 18).

### Recursos para la movilización

Muchos de nuestros entrevistados se refirieron a factores como el mayor atraso

económico relativo de Andalucía, la importancia de su sector primario y la relevancia que aún tiene su población rural como elementos importantes que convertían a esta CC. AA. en una sociedad más inclinada al desarrollo de relaciones clientelares: «Falta dinamismo en la sociedad andaluza, salvo en Almería; se espera a que venga la Administración a solucionarme los problemas» (entrevistado 18). O, como resume otra entrevistada experta en ordenación del territorio, Andalucía «es una sociedad clientelar, es más agraria, acostumbrada a los favores del señorito; el PSOE ocupó el lugar del señorito claramente» (entrevistada 15).

Por contraposición, muchos de los entrevistados en el País Vasco nos describían un tipo de sociedad muy diferente: «Aquí [en Euskadi] no se espera a que lleguen las ayudas; aquí [la sociedad] es más de generar los recursos propios por sí misma; la tradición cooperativista, como la del grupo Mondragón, ha hecho que se desarrolle una cultura democrática participativa y de transparencia que no hay en otros sitios» (entrevistado 7). Los entrevistados se refirieron también a la existencia de densas redes sociales en la sociedad vasca (entrevistados 1, 2, 4, 7), aunque alguno de ellos nos señaló también que tras esa positiva fachada «hay mucha cultura de la subvención que no se ve, fundamentalmente a empresas consultoras y contratistas, aunque no se favorece más a unos que a otros, pero las empresas saben muy bien cómo comportarse para no enemistarse con el Gobierno» (entrevistado 9).

Más allá de estas impresiones, los datos estadísticos contraponen también claramente dos sociedades muy diferentes en las capacidades de movilización para la acción colectiva. La tabla 4 recoge una selección de algunos de estos indicadores que ilustran con suficiente claridad tales diferencias.

**TABLA 4.** Datos estadísticos sobre recursos para la movilización

Dimensión	Indicador	Andalucía					Euskadi				
		1*	2*	3*	4*	5*	1*	2*	3*	4*	5*
Capacidad organizativa	Distribución porcentual del empleo por tamaño de empresa, 2015	5,9	43,1	29,5	12,0	9,4	5,1	35,3	27,6	17,4	14,6
Capacidad organizativa	Población activa en agricultura, 2019 t4			9,7%					1,1%		
Educación	Población con estudios superiores, 2019 t4			24,9%					40%		
Educación	Tasa de abandono escolar temprano, abril 2020 (de jóvenes de 18 a 24 años)			21,6%					6,7%		
Medios financieros	PIB per cápita, 2018			19.107,50 €					33.222,93 €		
Medios financieros	Renta disponible bruta de los hogares per cápita, 2017		€ por habitante		Índice España = 100		€ por habitante		Índice España = 100		
			11.942		78,6 % (17.ª CA)		19.604		129,1 % (1.ª CA)		
Medios financieros	Población en riesgo de exclusión (arope), 2018			38,2%					12,1%		
Fuentes de información	Población lectora de diarios (papel y visor digital), 2018			17,0%					32,8%		
Pertenencia a asociaciones	Densidad asociativa, 2019**			99					113		

\* 1: sin asalariados; 2: microempresas (< 10 empleados); 3: pequeñas (entre 10 y 49); 4: medianas (entre 50 y 249); 5 grandes (250 o más).

\*\* Densidad asociativa calculada a partir del total de asociaciones dividido por cada 10 000 habitantes.

Fuente: Distribución empleo por tamaño empresa (datos INE 2015 elaborados por Reig Martínez *et al.*, 2016); INE para Población activa en Agricultura; INE para población con estudios superiores; Eurostat para abandono escolar temprano; Eurostat para PIB per cápita; INE para renta bruta por hogar 2017; INE para tasa AROPE; Datos del EGM 2018 para lectura de diarios; Registros autonómicos de asociaciones (datos de 2019 para Euskadi y de 2018 para Andalucía) y padrón municipal 2019 del INE para densidad asociativa.

Como vemos, los datos muestran una mayor capacidad para la movilización en Euskadi en cada uno de los cinco componentes en que nuestro modelo de análisis divide esta dimensión de los recursos para la acción colectiva. Por lo que respecta a la tendencia a asociarse, vemos que la estadística sobre densidad asociativa no marca grandes diferencias,

así que preguntamos directamente sobre este asunto en nuestra encuesta. En concreto, incluimos dos indicadores: uno sobre si el encuestado cree que es una pérdida de tiempo el asociarse con otros para perseguir metas colectivas y otro sobre si se pertenece a alguna asociación y de qué tipo. Las diferencias no alcanzan significatividad estadística.

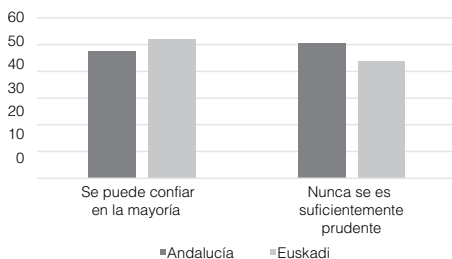
### Actitudes y creencias que ayudan a resolver la disonancia cognitiva para llevar a cabo o justificar comportamientos contrarios a las reglas socialmente aceptadas

La cuarta y última dimensión de nuestro modelo es la que con más detalle hemos estudiado a través de nuestra encuesta y los resultados obtenidos son interesantes. Se presentan agrupados en torno a los cuatro componentes que hemos diferenciado en el modelo de análisis: confianza; percepción de corrupción; expectativas sobre los demás; y valores particularistas.

#### *Confianza generalizada e institucional*

El primero de estos elementos es la confianza que los ciudadanos depositan en los demás miembros de la sociedad y en las principales instituciones públicas. Por lo que sabemos de aquellos países que destacan por su CG, un valor alto en la misma está asociado con valores altos en los niveles de confianza tanto generalizada como institucional (Uslaner, 2013). Por tanto, deberíamos encontrar diferencias sustanciales en estas variables entre nuestros dos casos. El gráfico 3 muestra cómo hay un nivel de confianza generalizada ligeramente más alto en Euskadi que en Andalucía. Sin embargo, la asociación entre la confianza social y la región no es significativa estadísticamente.

**GRÁFICO 3.** *En general, ¿usted diría que se puede confiar en la mayoría de la gente o que nunca se es lo suficientemente prudente al tratar a los demás?*

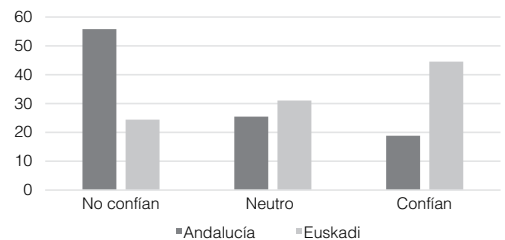


Fuente: Encuesta de Metroscopia para Proyecto ACCES, octubre 2019.

Donde sí encontramos diferencias muy sustanciales entre nuestras dos CC. AA. es en la confianza institucional. Salvo en la gran desconfianza que suscitan los partidos políticos en ambos territorios, todas las diferencias son significativas estadísticamente y, en algunos casos como las fuerzas de seguridad o el gobierno autonómico, llegan a alcanzar una intensidad no despreciable.

Lo curioso es que estas diferencias tan significativas presentan pautas muy distintas en ambas regiones. Mientras que en Andalucía la confianza en las instituciones centrales del Estado, como el Gobierno central, la Administración de Justicia o las fuerzas de seguridad es positiva, la que suscitan las instituciones más cercanas a los ciudadanos como el Gobierno autonómico, la Diputación y el Ayuntamiento es mucho más reducida. Y lo contrario sucede en el País Vasco: las instituciones más cercanas se valoran positivamente mientras que se es muy crítico con las del Estado central, algo explicable por la influencia nacionalista. Mostramos solo, como ejemplo, las diferencias que suscitan los gobiernos autonómicos respectivos en el gráfico 4.

**GRÁFICO 4.** *Confianza en el gobierno autonómico*



Fuente: Encuesta de Metroscopia para Proyecto ACCES, octubre 2019.

#### *Percepción de la corrupción*

Como se recogía en la tabla 3, para analizar las diferencias entre nuestros dos territorios en cuanto a esta subdimensión de nuestro modelo de análisis prestamos atención a cinco indicadores de nuestra encuesta: la percepción sobre la existencia de corrupción en el gobierno autonómico; la creencia de que

no se persigue adecuadamente la corrupción en la comunidad autónoma respectiva; el convencimiento de que no aparecería información en la prensa local de ocurrir un caso de corrupción; el grado de acuerdo con la idea de que, en general, en esa CC. AA. los cargos públicos son honestos; y la percepción de que las Administraciones públicas de la CC. AA. son básicamente transparentes.

Salvo en la valoración sobre la capacidad de la prensa local para informar sobre los casos de corrupción en la que no se aprecian diferencias significativas entre ambas CC. AA., en el resto de indicadores las diferencias son muy significativas, aunque no igualmente intensas. Las más intensas se dan en la valoración sobre la transparencia de las Administraciones públicas y en la percepción de la honestidad de los cargos públicos. En ambos casos, la visión más positiva corresponde a los ciudadanos vascos como cabría esperar de un territorio con un mayor nivel de calidad de gobierno según EQI.

Asimismo, son los ciudadanos vascos los que perciben menos impunidad frente a la corrupción y menor nivel de corrupción en el gobierno autonómico, aunque aquí la asociación sea menos intensa. En general, podemos decir que las sospechas sobre posibles comportamientos corruptos en las Administraciones públicas están notablemente más extendidas en Andalucía que en Euskadi. Este hecho alimenta una espiral de círculo vicioso de la corrupción en Andalucía frente al País Vasco, dado que se hace más fácil enfrentar la disonancia cognitiva que produce el incumplimiento de las reglas formales cuando crees estar rodeado de gente que las incumple.

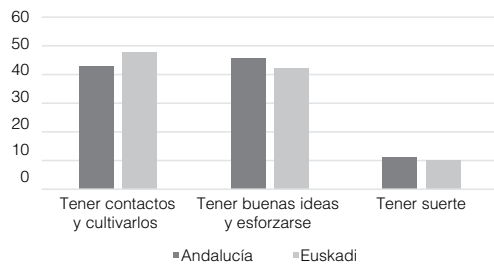
### *Expectativas sobre comportamientos oportunistas*

En esta misma línea, deberíamos encontrar también que las expectativas sobre los comportamientos de los demás sean claramente más negativas en Andalucía que en el País Vasco. Introdujimos siete indicadores en

nuestra encuesta para recoger las expectativas sobre el comportamiento particularista de los demás en nuestro entorno: preguntamos si los vascos/andaluces son gente honesta; si cumplen en general con las leyes; si mucha gente recurre a un enchufe para solucionar sus problemas y si le parece lógico que lo hagan; si en la sociedad vasca/andaluza en realidad nadie necesita un enchufe; si ante un conflicto de interés se espera que un funcionario público actúe parcial o imparcialmente; si para tener éxito en la sociedad lo más importante es tener buenos contactos y cultivarlos; y si uno puede saltarse las listas de espera en la sanidad vasca/andaluza si cuenta con un buen enchufe.

Es cierto que encontramos diferencias significativas en cinco indicadores de este conjunto de expectativas sobre el comportamiento oportunista o particularista de los demás entre Euskadi y Andalucía. Las expectativas de los andaluces son significativamente peores que las de los vascos. Sin embargo, extraña que siendo tan alta la diferencia en CG entre ambas regiones, la intensidad de estas diferencias sea baja.

**GRÁFICO 5.** *Lo más importante para tener éxito económico y profesional en España*

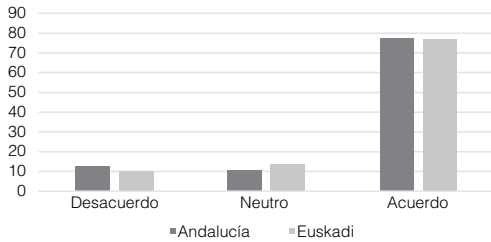


*Fuente:* Encuesta de Metroscopia para Proyecto ACCES, octubre 2019.

De hecho, las diferencias en cuanto a señalar la importancia de cultivar los contactos para alcanzar el éxito económico o profesional son inexistentes y tampoco es significativa la diferencia en el hecho de que se recurre al enchufe para solucionar problemas y que esto nos parezca lógico (gráficos 5 y 6).

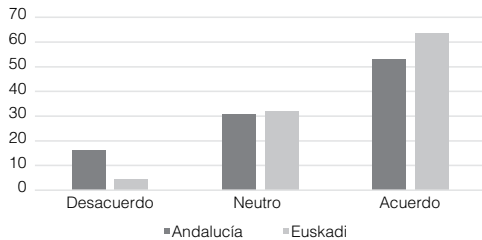


**GRÁFICO 6.** *Si puede, mucha gente recurre a un enchufe para solucionar sus problemas de manera más rápida y me parece lógico que lo hagan*



Fuente: Encuesta de Metroscopia para Proyecto ACCES, octubre 2019.

**GRÁFICO 7.** *Los vascos/andaluces cumplen en general con las leyes*

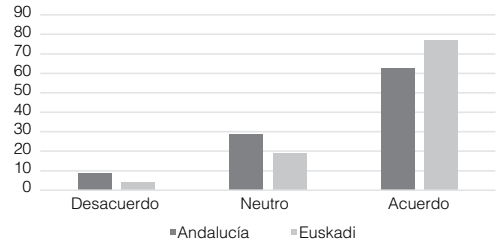


Fuente: Encuesta de Metroscopia para Proyecto ACCES, octubre 2019.

Y si observamos cómo se valoran el resto de indicadores, en los que hemos encontrado diferencias significativas, veremos que, aun así, en ambas sociedades

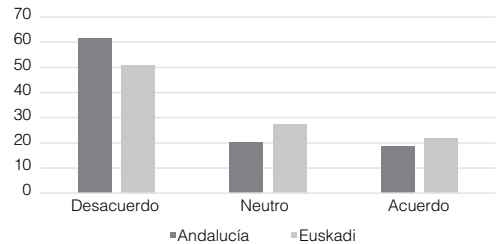
predominan las expectativas particularistas, salvo en lo referente al cumplimiento de las leyes y a la honestidad de la gente (gráficos 7 y 8), como dejan claro los gráficos siguientes.

**GRÁFICO 8.** *En general, los vascos/andaluces son gente bastante honesta*



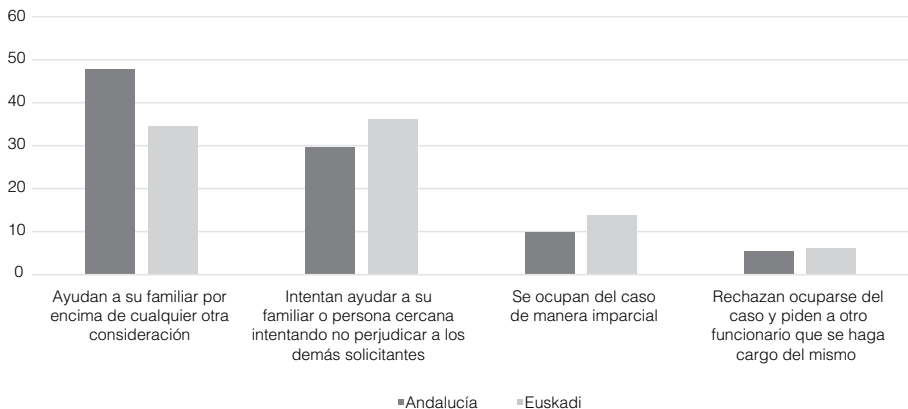
Fuente: Encuesta de Metroscopia para Proyecto ACCES, octubre 2019.

**GRÁFICO 9.** *En realidad, en la sociedad vasca/andaluza casi nadie necesita un enchufe para solucionar sus problemas*



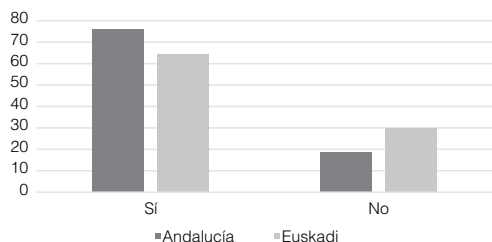
Fuente: Encuesta de Metroscopia para Proyecto ACCES, octubre 2019.

**GRÁFICO 10.** *¿Qué cree Ud. que hace la mayoría de los funcionarios públicos cuando tienen que decidir si un familiar o un amigo suyo tiene derecho o no a una vivienda de protección oficial?*



Fuente: Encuesta de Metroscopia para Proyecto ACCES, octubre 2019.

**GRÁFICO 11.** *¿Cree usted que en la sanidad vasca/ andaluza es posible saltarse las listas de espera si uno cuenta con un contacto o enchufe?*



Fuente: Encuesta de Metroscopia para Proyecto ACCES, octubre 2019.

### Valores particularistas

En principio, cabría esperar que entre dos territorios con valores tan distintos de CG pudiéramos encontrar diferencias notables en la extensión de valores que podríamos considerar como particularistas. No obstante, la literatura sobre corrupción lleva tiempo señalando que para la extensión de la corrupción importan mucho más las expectativas sobre el comportamiento de los demás que los propios valores de la gente. De hecho, Klitgaard (2015) siempre ha sostenido que ni en las sociedades más corruptas del planeta se encuentran individuos que consideren la corrupción como un valor. Por esa razón, no esperamos que los resultados en estos indicadores muestren diferencias relevantes entre nuestros dos territorios.

Como se adelantaba en la tabla 3, nuestro cuestionario contenía cinco indicadores para medir la extensión de los valores particularistas en nuestras dos CC. AA.: preguntábamos sobre cómo debería resolver un funcionario una situación de conflicto de interés al decidir un asunto que afectaba a un familiar o a un amigo; sobre si es aceptable hacer un favor, regalar algo o dar dinero para obtener algo de una Administración pública; y, por último, si es admisible que un político incumpla una ley para ser eficaz en la resolución de un problema público. En ninguno de los cinco indicadores se han encontrado diferencias significativas entre nuestras dos comunidades.

## DISCUSIÓN

Se han observado claras diferencias en el grado de politización de las administraciones públicas vascas y andaluzas, aunque se han detectado algunos matices en Euskadi. En concreto, nuestros entrevistados se han referido a algunos problemas como los siguientes: la inexistencia de una dirección pública profesional; la acumulación de un volumen altísimo de trabajadores interinos; y, por último, la primacía del criterio de la confianza política por encima de la valía profesional a la hora de seleccionar a los funcionarios que desempeñen tareas de dirección.

En cuanto a la segunda dimensión, que tiene que ver con la inclinación de los dirigentes políticos hacia el clientelismo, las diferencias halladas también han sido claras, pero, de nuevo, han surgido dudas en Euskadi sobre las consecuencias de la hegemonía política del PNV a la hora de desarrollar redes de intercambio clientelar.

Por lo que respecta a los recursos para la movilización que permitan la acción colectiva, probablemente se trate de la dimensión de nuestro modelo en la que las diferencias entre nuestros dos casos sean mayores y más evidentes. Sin embargo, muchas de estas diferencias son el resultado de un grado de desarrollo económico diferente.

Por último, en lo que se refiere a los elementos que contribuyen a reducir la disonancia cognitiva, se pueden entresacar los tres hallazgos siguientes. En primer lugar, encontramos diferencias sustanciales en los niveles de confianza institucional, aunque con pautas diferentes según hablemos de instituciones estatales o autonómicas y locales, pero, llamativamente, no hallamos diferencias en cuanto a confianza generalizada.

Por lo que respecta a la percepción de la corrupción, encontramos diferencias notables en la percepción de la honestidad de los cargos públicos y de la transparencia de la Ad-

ministración pública, en ambos casos a favor del País Vasco. Finalmente, es llamativo que las diferencias en la extensión de las expectativas particularistas, que podrían dar lugar a una más fácil justificación de los comportamientos oportunistas, no sean intensas entre nuestros dos territorios y que, incluso en Euskadi, prevalezcan expectativas particularistas.

Siendo esto así, deberíamos terminar extrayendo dos conclusiones principales de este trabajo. En primer lugar, la más obvia es que, aunque existen muchos elementos que avalan diferencias en la calidad de gobierno de nuestros dos casos, la detección de un notable grado de particularismo en el País Vasco podría conducir a poner en cuestión que realmente estemos ante un caso tan claro de alta CG, incluso si nos limitamos a los conceptos de CG como *output* de Rothstein. Esta valoración nos debe conducir a la segunda conclusión de este estudio.

Es necesario afinar la medición que se lleva a cabo de la CG como *output*. La medición que utiliza la Universidad de Gotemburgo para su EQI incluye tres pilares: la percepción de los encuestados sobre la extensión de la corrupción, la imparciali-

dad con la que funcionan las Administraciones públicas y la calidad de servicios públicos como la educación, la sanidad y la policía. Aunque parece razonable valorar este aspecto cuando se considera la CG, seguramente será necesario conectar esta dimensión con los recursos económicos disponibles por unos gobiernos u otros. Como puede verse en la tabla 1, el verdadero punto fuerte de la CG de Euskadi según el EQI es este pilar de la calidad de los servicios, un pilar en el que el País Vasco llega a ocupar la posición 37 del total de regiones europeas estudiadas. Sin embargo, como vemos en la tabla 5, la comparación entre los recursos económicos por habitante que maneja el Gobierno vasco en relación al Gobierno andaluz evidencia la enorme ventaja comparativa de la que dispone aquel con respecto a este. Seguramente, sea más ajustado a la realidad y al buen análisis de la calidad de gobierno que se encuentre una fórmula ponderada para que estas diferencias debidas a los recursos disponibles no pesen tanto a la hora de determinar el nivel de CG de una sociedad u otra generando explicaciones taurológicas.

**TABLA 5.** Diferencias en el volumen de recursos económicos disponibles de los gobiernos vasco y andaluz

Variable	Gobierno vasco		Gobierno andaluz	
	€ X habitante	% del PIB autonómico	€ X habitante	% del PIB autonómico
Presupuesto público ejecutado (gastos) per cápita, 2018	5.504,4	16,57	4.312,8	22,57
Gasto en sanidad per cápita, 2018	1.753,0	5,30	1.212,0	6,30
Gasto en educación per cápita, 2018	1.258,0	3,79	969,0	5,07
Gasto en I+D per cápita, 2017	623,0	1,94	169,2	0,95

*Fuente:* Ministerio de Hacienda para presupuestos liquidados de gastos; Ministerio de Sanidad para gasto sanitario; Ministerio de Educación para el gasto en educación; Eurostat para gasto en I+D; INE para censo de población.

## CONCLUSIÓN

La calidad de gobierno puede medirse considerando solo los *outputs*, en cuyo caso la imparcialidad/eficacia de la Administración es la

variable clave. O puede considerar también que un gobierno de calidad debe tomar las decisiones de forma imparcial, considerando todos los intereses de forma equitativa. En el primer caso, países autoritarios pueden tener

más CG que otros democráticos. En el segundo caso, esto no sería tan factible. En este trabajo creemos que ambos aspectos son importantes y por ello, de forma novedosa, se ha construido un modelo de análisis basado en 4 grandes dimensiones que cubren tanto la oferta como la demanda. Este modelo se ha aplicado empíricamente en dos casos de estudio escogidos por sus valores extremos en *outputs*; tras incorporar la medición de *inputs*, con sus instituciones informales, y añadir alguna de *outputs*, se puede comprobar que las diferencias encontradas entre ellos no son tan sustanciales como cabía esperar. El artículo supone un avance relevante en la medición de CG, aunque complejiza sus contenidos. En conjunto, se ha demostrado la importancia de medir instituciones informales, junto a *outputs*, para tener una visión más justa y completa de por qué unas sociedades tienen más o menos CG. Las limitaciones del estudio derivan de la parquedad de casos incluida y de la dificultad de encontrar ciertos datos objetivos, pero el modelo abre la vía a estudios más amplios que validen o no el método y sus resultados, con un mayor aparato estadístico del que este estudio exploratorio pretendía utilizar.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agnafors, Marcus (2013). «Quality of Government: Toward a More Complex Definition». *The American Political Science Review*, 3(107): 433-445.
- Banfield, Edward C. y Fasano, Laura (1958). *The Moral Basis of a Backward Society*. Glencoe, Illinois: The Free Press.
- Barreda, Mikel (2016). El concepto y la medición de la calidad democrática: evidencias y reflexiones sobre América Latina. En: L. de Oliveira y C. Domínguez (eds.). *A qualidade de la democracia no Brasil*. Curitiba: Editora CRV.
- Campo, Esther del (2018). «Buen gobierno y confianza institucional». *Dilemata*, 27: 55-71.
- Canales Aliende, José M. (2020). La reforma administrativa como instrumento del buen gobierno y la transparencia. En: M. Sánchez y J. Sierra (eds.). *Transparencia y participación para un gobierno abierto*. Madrid: Wolters-Kluwer.
- Charron, Nicholas; Lapuente, Víctor y Rothstein, Bo (2019). *Measuring the Quality of Government at the Subnational Level and Comparing Results with Previous Studies*. Brussels: European Commission.
- Dahl, Robert (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.
- De Blasio, Guido; Sacalise, Diego y Sestito, Paolo (2014). *Universalism vs. particularism: a round trip from sociology to economics*. Roma: Questioni di Economia e Finanza (Occasional papers). Disponible en: [https://www.bancaditalia.it/publicazioni/qef/2014-0212/QEF\\_212.pdf](https://www.bancaditalia.it/publicazioni/qef/2014-0212/QEF_212.pdf), acceso 1 de julio de 2022.
- Estudio General de Medios (EGM) (2018). *Población lectora de diarios (papel y visor digital)*.
- EUROSTAT (2018). *PIB per cápita en España, 2018*.
- EUROSTAT (2020). *Tasa de abandono escolar temprano en España en abril 2020*.
- George, Alexander L. y Bennett, Andrew (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Grindle, Merilee S. (2007). «Good Enough Governance Revisited». *Development Policy Review*, 25 (5): 553-574.
- Gobierno vasco (2019). *Registro de asociaciones en el País Vasco*.
- Holmberg, Sören; Rothstein, Bo y Nasiritousi, Naghmeh (2009). «Quality of Government: What You Get». *Annual Review of Political Science*, 12: 135-161.
- Instituto Nacional de Estadística (2017). *Renta disponible bruta de los hogares per cápita*.
- Instituto Nacional de Estadística (2018). *Población en riesgo de exclusión (tasa AROPE), 2018*.
- Instituto Nacional de Estadística (2019a). *Población activa en Agricultura en cuarto trimestre de 2019*.
- Instituto nacional de Estadística (2019b). *Población con estudios superiores en cuarto trimestre de 2019*.
- Instituto Nacional de Estadística (2019c). *Padrón municipal, 2019*.
- Junta de Andalucía (2018). *Registro de asociaciones de Andalucía*.
- Klitgaard, Robert (2015). *Addressing Corruption Together*. Paris: OCDE.
- Martínez, Antonia (ed.) (2006). *Representación y calidad de la democracia en España*. Madrid: Tecnos.
- Montero, Manuel (2015). «Etnicidad e identidad en el nacionalismo vasco». *Sancho el Sabio*, 38: 137-167.

- Mungiu-Pippidi, Alina (2006). «Corruption: Diagnosis and Treatment». *Journal of Democracy*, 17: 86-99.
- North, Douglass; Wallis, John y Weingast, Barry (2006). *A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.
- Oto Peralías, Daniel y Romero Ávila, Diego (2016). «The Economic Consequences of the Spanish Reconquest: The Long-Term Effects of Medieval Conquest and Colonization». *Journal of Economic Growth*, 21: 409-464.
- Parsons, Talcott y Shils, Edward (1951). *The Social System*. New York: Free Press.
- Piattoni, Simona (2001). Clientelism, Interests and Democratic Representation. En: S. Piattoni (ed.), *Clientelism, Interests, and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective* (pp. 193-212). Cambridge: Cambridge University Press.
- Reig Martínez, Ernest (dir.); Pérez García, Francisco; Quesada Ibáñez, Javier; Serrano Martínez, Lorenzo; Pérez, Carlos Albert; Benages Candau, Eva; Pérez Ballester, Juan y Salamanca González, Jimena (2016). *La competitividad de las regiones españolas ante la Economía del Conocimiento*. Valencia: Ivie/FBBVA.
- Rothstein, Bo (2011). *The Quality of Government*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rothstein, Bo y Teorell, Jan (2008). «What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions». *Governance*, 21(2): 165-190.
- Rotondi, Valentina y Stanca, Luca (2015). «The Effect of Particularism on Corruption: Theory and Empirical Evidence». *Journal of Economic Psychology*, 51: 219-235.
- Rubio Pobes, Coro (1995). *Revolución y tradición. El País Vasco ante la Revolución liberal y la construcción del Estado español, 1808-1868*. Madrid: Siglo XXI.
- Sousa, Luís (2009). *Ética, Estado e Economia: Atitudes e Práticas dos Europeus*. Lisboa: ICS Publicações.
- Uslaner, Eric (2013). «Trust and Corruption Revisited: How and Why Trust and Corruption Shape Each Other». *Qual Quant*, 47: 3603-3608. doi: 10.1007/s11135-012-9742-z

## ENTREVISTAS

1. Ex alto funcionario del Gobierno vasco (gestión de personal). Madrid, 15 de febrero de 2020.
2. Profesora de Ciencia Política en la UPV. Durango, 3 de marzo de 2020.
3. Ex alto funcionario del Gobierno vasco (Administración pública). San Sebastián, 4 de marzo de 2020.
4. Profesor de la UPV especialista en buena gobernanza. San Sebastián, 4 de marzo de 2020.
5. Concejal del Ayuntamiento de Bilbao. Bilbao, 4 de marzo de 2020.
6. Profesor universitario y consultor de Administraciones públicas. San Sebastián, 4 de marzo de 2020.
7. Ex alto funcionario del Gobierno vasco (función pública). Vitoria, 5 de marzo de 2020.
8. Médico denunciante de fraude en oposiciones a Osakidetza, y dos responsables de una asociación anticorrupción. Vitoria, 5 de marzo de 2020.
9. Periodista. Bilbao, 5 de marzo de 2020.
10. Profesor de Ciencia Política en la UPV. Bilbao 5 de marzo de 2020.
11. Dirigente sindical. Bilbao, 6 de marzo de 2020.
12. Abogado. Bilbao, 6 de marzo de 2020.
13. Expertos jubilados en estudios sociales, ordenación del territorio, y educación. Córdoba, 9 de marzo de 2020.
14. Ex alto funcionario de la Junta de Andalucía (Educación y RTV). Sevilla, 9 de marzo de 2020.
15. Profesora de la Universidad de Sevilla y ex alto cargo en ordenación del territorio en la Junta y en el Ministerio de Fomento. Sevilla, 10 de marzo de 2020.
16. Expresidente de la Junta de Andalucía. Sevilla, 10 de marzo de 2020.
17. Ex alto funcionario (gestión de I+D) en la Junta. Sevilla, 10 de marzo de 2020.
18. Ex alto funcionario de la Junta (políticas de agua y regadíos). Sevilla, 10 de marzo de 2020.
19. Ex alto cargo en la Junta y secretario en gran ayuntamiento. Málaga, 11 de marzo de 2020.
20. Profesor de la Universidad de Málaga experto en urbanismo. Málaga, 11 de marzo de 2020.

**RECEPCIÓN:** 17/08/2020

**REVISIÓN:** 08/03/2021

**APROBACIÓN:** 02/08/2021