

El concepto y el análisis de la gobernabilidad

Joan Oriol Prats
Analista IIGC

Resumen

Desde el reconocimiento de que la gobernabilidad ha sido entendida de diferentes formas, por diferentes escuelas, en diferentes momentos de tiempo, este artículo propone una forma de sistematizar el disperso entendimiento imperante hasta la fecha y el establecimiento de unos mínimos comunes denominadores que ayuden a aclarar qué se puede entender por gobernabilidad. Con estos objetivos en mente, primero se trazarán brevemente las raíces históricas del concepto descubriendo el desbordamiento actual que sufre, ubicando su eje conceptual en el institucionalismo y proponiendo una distinción entre gobernanza y gobernabilidad en base a la diferencia que existe entre las reglas del juego y las capacidades que confieren.

En una segunda parte, se sistematiza el concepto de gobernabilidad partiendo de una definición complementaria y más operativa del mismo, que la entiende como la capacidad de formular e implementar políticas públicas por parte de un gobierno. Asimismo, se distingue entre una dimensión analítica y una dimensión normativa del concepto, mostrando sus implicaciones metodológicas (tratamiento de variables) y explicativas (el alcance de sus conclusiones). Finalmente, se realizan unas breves conclusiones donde se recogen las principales ideas del texto y se enfatiza la necesidad de distinguir entre una doble perspectiva del estudio de la gobernabilidad según las instituciones políticas se entiendan como variables endógenas y exógenas.

1. La génesis del análisis sobre gobernabilidad

El concepto de gobernabilidad en su aún breve periodo de existencia ya ha significado muchas cosas, para diferentes autores, en diversos momentos del tiempo. No obstante, tanto para entender esta situación como para precisar su entendimiento, conviene entender su proceso de evolución conceptual y avanzar progresivamente hacia una mejor sistematización de sus diversas aproximaciones.

Esto es si cabe más importante en la actualidad, puesto que, debido a la complejidad y amplitud de la problemática que aborda la gobernabilidad, así como a la variedad de escuelas que han abordado el concepto, éste se encuentra prácticamente desbordado. Por gobernabilidad se ha pasado a entender muchas cosas, gran parte de ellas inconexas, que hacen de la misma algo ambiguo¹, difuso, manipulable y, por tanto, difícilmente operacionalizable. La gobernabilidad parece haberse convertido en la última muletilla de la ciencia social, y, hasta cierto punto, todo parece ser un problema de gobernabilidad, lo que hace que su utilidad para el analista disminuya, convirtiéndose en un cajón de sastre de límites vagos donde todo cabe y es difícil decir qué se queda fuera. Es por este motivo que se cree relevante y especialmente pertinente un esfuerzo de sistematización e integración de las diferentes corrientes y perspectivas que han dado lugar y confluyen en el estudio de la gobernabilidad para encontrar así un nexo común que permita un mejor y más explícito entendimiento del concepto.

Siguiendo a Prats (2001), es posible distinguir cuatro grandes raíces que forjan el concepto de gobernabilidad, a saber: (1) los trabajos encargados por la Comisión Trilateral desde los 70; (2) la aplicación del concepto al entendimiento de los procesos de transición a la democracia; (3) su uso por los organismos internacionales; y (4) su utilización en la explicación de la construcción europea. A continuación se muestra cómo la importancia de esta sistematización de corrientes

que confluyen en el estudio de la gobernabilidad estriba en su capacidad para aportar los elementos básicos desde los que construir un mejor análisis del concepto de gobernabilidad a partir de una ordenación más consistente.

Los primeros orígenes del concepto de gobernabilidad cabe situarlos en la obra de Crozier, Hungtinton y Watanuki (1975)², donde se plantea la necesidad de superar el desajuste entre unas demandas sociales en expansión y la crisis financiera y de eficiencia del sector público que caracterizó los 70. La obra que, a modo de informe, pretendía dejar patentes los desafíos de las instituciones públicas ante la cada vez más evidente crisis del Estado del Bienestar, coincidió con la crisis fiscal de los Estados y el surgimiento de una nueva forma de comprender la economía y la política (que se tradujo en un giro de la política económica hacia formas más reguladoras de intervención pública en la economía). Así, corrientes como el neoclasicismo y la elección social aportaron nuevos argumentos para cambiar los límites de un Estado que se había mostrado incapaz de hacer frente a las necesidades de crecimiento de una ciudadanía acostumbrada a altos niveles de bienestar. Fue entonces cuando muchos de los paradigmas de las teorías económica y política fueron puestos en entredicho, cobrando más importancia los modelos o explicaciones que justificaban el avance hacia otra forma de gestión e intervención pública. Lo importante, empero, para el objeto de este trabajo es que, en esta primera época, se entendió por gobernabilidad la distancia entre las demandas sociales y la habilidad de las instituciones públicas para satisfacerlas; así pues, la gobernabilidad se definía, en sentido amplio, como la capacidad de las instituciones públicas de hacer frente a los desafíos que confronta, sean éstos retos u oportunidades.

Un segundo uso del término gobernabilidad surge para designar la consolidación de las democracias en transición. Autores como Guillermo O'Donnell (1979)³ o Adam Przeworski (1988) consideraron por gobernabilidad, "aquel estado de un país que, por un lado, evitaba la regresión autoritaria y, por otro, permitía avanzar, expandir y aprovechar las oportunidades sociales, económicas y políticas. Así pues, implícito a la gobernabilidad estaba la mejora del desempeño económico-social reforzado y generador de la mejora de lo político" (Prats, 2002: 106). Es posible observar en el trabajo de estos autores un doble papel de la gobernabilidad; por un lado existe gobernabilidad cuando se evita la autocracia y, por otro, cuando se expanden los derechos y oportunidades de las personas. Esta doble dimensión del concepto la recuperaremos más adelante para ahondar la doble vertiente del concepto de gobernabilidad, como ausencia de ingobernabilidad o estabilidad política o gobernabilidad para realizar políticas que satisfagan las necesidades de la ciudadanía.

Un tercera corriente que ha contribuido a la mencionada amplitud y confusión acerca del concepto de gobernabilidad ha sido su utilización por las agencias internacionales como sinónimo de "governance" (o gobernanza - como recientemente ha propuesto y ha aceptado traducirlo la Unión Europea y la Real Academia de la Lengua Española respectivamente). Quizás la utilización más explícita del concepto ha sido la realizada por el Banco Mundial y el PNUD, quienes durante mucho tiempo han utilizado el término de gobernabilidad para referirse a: (1) el proceso y las reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados; (2) la capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones; y (3) el respeto de los ciudadanos y del estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socio-económicas entre ellos. (Kauffman, Kraay y Labatón. 2000).

De la definición adoptada desde los organismos multilaterales interesa destacar la combinación que se realiza entre reglas del juego (por ejemplo, los procedimientos

de elección y toma de decisiones) y los resultados de la mismas en términos de eficacia y eficiencia (por ejemplo, de la implementación de regulaciones) y de legitimidad (valoración de los ciudadanos de sus instituciones). El problema de esta combinación es que falla en distinguir analíticamente entre gobernanza (o entramado institucional) y gobernabilidad (capacidad de gobierno conferida por dicho entramado institucional), lo que provoca confusión y conduce al citado desbordamiento conceptual imperante en torno a la gobernabilidad. Como más adelante se detallará, esta noción impide ahondar en los nexos causales en tanto no distingue entre variables dependientes (la gobernabilidad) e independientes (la gobernanza), lo que imposibilita el establecimiento de cualquier metodología clara sobre su estudio.

Finalmente, la cuarta corriente clave que confluye en el estudio de la gobernabilidad es aquella surgida a raíz del análisis del proceso de construcción europea. Durante los 90, apareció toda una literatura que trataba de explicar a partir del concepto de "governance" (o gobernanza) la gobernabilidad de la Unión Europea como estructura de toma de decisiones a través de redes multinivel de actores gubernamentales y no gubernamentales. Esta literatura, aportó una nueva forma de comprender la gobernabilidad y la gobernanza a través de la obra de autoras como Renata Mayntz (2000), Adrienne Héritier (1999) o Fritz Scharpf (2000 y 2001). Esta literatura abordó (a) una nueva conceptualización de la legitimidad de las instituciones políticas fundamentada en la eficiencia de un gobierno sobre todo para el pueblo más que por o desde el pueblo y (b) una nueva forma de entender las políticas públicas en clave multinivel y de red, donde la formulación y la implementación se producen en arenas y niveles políticos diferentes por actores con distintas capacidades y preferencias⁴.

Estas corrientes ilustran la amplitud de las problemáticas y las definiciones utilizadas. Dependiendo de la corriente que sigamos, se llega a una aproximación u otra al concepto de gobernabilidad, lo que dificulta la comunicación y el entendimiento entre perspectivas que comparten, como mínimo, la nomenclatura de su marco de referencia. Con la intención de aportar unas bases comunes mínimas para la construcción de una teoría de la gobernabilidad más sólida, a continuación se propone una forma de entender la gobernabilidad fundamentada en el institucionalismo.

1.2. Hacia una conceptualización de la gobernabilidad y la gobernanza como reglas y capacidades

La distinción entre gobernabilidad y gobernanza se encuentra en el vértice de la problemática y la confusión aludidas anteriormente. Aunque no se trata de conceptos excluyentes sino complementarios, su distinción resulta imprescindible para reconocer analíticamente tanto el objeto de estudio, como las variables dependientes e independientes del mismo, es decir: su causalidad. A continuación distinguimos brevemente estos conceptos siguiendo a Kooiman (1993) quien, desde la denominada teoría de la gobernanza, distingue acertadamente entre los mismos.

La distinción del profesor Kooiman nos sirve de punto de partida para distinguir entre gobernabilidad y gobernanza, conceptos que dicho autor considera como los fundamentos de una teoría sociopolítica de la gobernanza, pero que aquí los utilizaremos para sistematizar el concepto de gobernabilidad. Asimismo, utilizando las aproximaciones de otros autores como Coppedge (1996), Riker (1962), North (1981, 1990), o Coase (1935), se complementa la perspectiva más sociológica de Kooiman con aquellas derivadas del institucionalismo comparado, la economía política positiva, el institucionalismo histórico, y la teoría económica de la empresa. Como queda claro, nuestra conceptualización ahonda sus raíces en el

institucionalismo, movimiento que se encuentra en el centro de la discusión de las distintas problemáticas abordadas desde la gobernabilidad⁵.

En primer lugar, por gobernanza entenderemos los procesos de interacción entre actores estratégicos⁶ (Strom y Müller, 1999). Esta definición puede entenderse en clave más sociológica como las estructuras sociopolíticas que emergen y forjan dichos procesos de interacción de forma reflexiva (Granovetter, 1985). Así pues, como se resaltarán en la siguiente sección, en esta definición ya se puede apreciar cómo el concepto de gobernanza es fundamentalmente una herramienta analítica y descriptiva, en cuanto los patrones de interacción 'son los que son', aunque, en la medida que también son el resultado de la acción de los actores, también tiene una dimensión normativa (Mayntz, 1993). Esto es así puesto que existen efectos no previstos y problemas de externalidades u oportunismo que requieren de la intervención normativa que alinee comportamiento e incentivos para producir mejores resultados de forma autosostenida.

Conviene también fijarse en que dichos patrones de interacción tienen su fundamento último en las reglas del juego. Es decir, en las instituciones formales e informales⁷ que restringen el comportamiento de los actores que cumplen una doble función: (1) solucionar dilemas distributivos (Bardham, 1999) y (2) solucionar problemas de información (Shepsle y Weingast, 1994) bajo contextos diferenciados (más o menos igualdad, mayores o menores dotaciones económicas y de conocimientos, u otros). Así, el institucionalismo establece las bases bajo las que entender la gobernanza y, como más tarde se expondrá, para analizar la gobernabilidad.

Pero, si la gobernanza es la interacción forjada por las reglas del juego, ¿cómo entender entonces la gobernabilidad? Siguiendo de nuevo a Kooiman, entendemos la gobernabilidad como la capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte⁸. De esta forma, la gobernabilidad se derivaría del alineamiento efectivo entre las necesidades y las capacidades de un sistema sociopolítico; es decir, de sus capacidades para autoreforzarse. El problema de la gobernabilidad se torna pues un problema de refuerzo ('enforcement'), en cuanto es el alineamiento de necesidades y capacidades a través de las instituciones (o reglas del juego) lo que determina su nivel o grado. Este refuerzo implica a su vez un ciclo retroalimentado donde no sólo el grado de gobernabilidad dependerá de la calidad de reglas del juego y, en especial, de cómo éstas solucionan sus inevitables 'trade - offs' asociados (como el existente entre estabilidad y flexibilidad), sino que también la gobernabilidad influye sobre las reglas del juego reforzándolas de una manera o de otra según su grado. De esta forma, un nivel u otro de gobernabilidad se verá reflejado en el tipo de políticas públicas o regulaciones implementado. Por tanto, más gobernabilidad no sólo alineará mejor necesidades con capacidades conferidas institucionalmente, sino también necesidades y políticas.

Por ejemplo, son cada vez más los trabajos que muestran las raíces institucionales del 'pork-barrel spending' (o la captura de la política pública por grupos de interés) o del efecto 'gridlock' (o el veto mutuo entre actores políticos a las diversas políticas). Así, es posible observar cómo la institucionalidad afecta tanto el sesgo de la política hacia unos grupos u otros como a la dilación de la misma. De esta forma, autores Bennedson y Feldmann (2002) muestran como los sistemas presidencialistas ofrecen más incentivos a la influencia de lobbies que los parlamentarios, donde la cuestión de confianza y la disciplina parlamentaria generan mayores rigideces en la formulación de políticas. Así pues, a través de su flexibilidad a la hora de formar coaliciones de política, los presidencialismos sin disciplina de voto establecen más incentivos al activismo de los grupos de interés. De la misma forma, existen estudios que muestran cómo los gobiernos divididos

con elevada polarización presentan más dificultades para formular determinadas políticas debido a los elevados costes de negociación que impone el veto múltiple entre actores políticos con comportamiento estratégico. De esta forma, la propensión a la captura de la política por los grupos de interés (y, por tanto, al denominado 'pork-barrel spending') depende en gran medida del diseño institucional. En esta misma línea, que muestra los nexos causales entre instituciones y políticas, se sitúan autores como Boix (1997, 1999, y otros) quién señala cómo los gobiernos divididos y la polarización son factores importantes para explicar por qué algunos países no llevaron a cabo políticas de privatización de forma más ágil y profunda que los gobiernos unificados. Aún otros autores como Thorston y Nitxchke (2000) intentan mostrar cómo el verdadero efecto de los gobiernos divididos es que tienden a introducir legislación menos sesgada ideológicamente que los gobiernos unificados. Así, cada vez más son los estudios que caracterizan en términos institucionales las políticas adoptadas, mostrando cómo características relativas al sistema político (presidencialista o parlamentario), la forma de gobierno (dividido o unificado) y la ideología (más o menos polarizada) afectan al sesgo de la política hacia grupos de interés ('pork-barrel spending') o la agilidad (efecto 'gridlock') y el tipo de políticas implementadas.

De esta forma, la institucionalidad afecta al carácter de las políticas que, a su vez, también establecen reglas o marcos institucionales bajo los que tendrá lugar la toma de decisiones colectivas. Y, así pues, si bien la gobernabilidad depende de las capacidades conferidas por las reglas del juego, estas mismas capacidades actúan sobre los niveles inferiores en forma de políticas, forjando una nueva gobernanza bajo la que interactuarán otro tipo de actores (por ejemplo, burócratas, grupos de interés, consultores externos específicos, ciudadanos en su papel de receptores de un servicio, y otros). Sin embargo, la estructura multinivel de la gobernanza no sólo nos determina qué tipo de actores interviene, sino también cuál es el nivel que actúa como variable dependiente de referencia. Esta estructura multinivel, que identifican analíticamente Ostrom et. al (1994: 47), es clave, pues, para el juego de retroalimentación de refuerzo que implica la gobernabilidad y ayuda a distinguir el impacto sobre la gobernabilidad de la gobernanza y viceversa, en tanto es la gobernanza la que determina la capacidad del gobierno transformar necesidades en políticas y, así, de establecer patrones de interacción entre actores estratégicos no sesgados hacia grupos de interés (más equitativos) y que permitan la formulación e implementación de las políticas en el menor tiempo y esfuerzo posible (más eficientes).

Recapitulando, podemos resaltar cómo a través del institucionalismo cobra más sentido la distinción entre gobernabilidad y gobernanza en tanto la primera pasa a ser la capacidad conferida por la segunda. Si entendemos por gobernanza la interacción entre actores estratégicos causada por la arquitectura institucional, entonces la gobernabilidad debe entenderse como la capacidad que dicha interacción proporciona al sistema sociopolítico para reforzarse a sí mismo; es decir, de transformar sus necesidades o preferencias en políticas efectivas. Este refuerzo, a su vez, puede ser positivo o negativo, según el sistema transforme las necesidades ciudadanas en políticas públicas de forma más o menos efectiva o, como se discutirá al final de este trabajo, dicha transformación se adapte a unas normas más o menos democráticas. Por ejemplo, un sistema político implantado desde arriba en un país en vías de desarrollo (PVD) puede padecer problemas de refuerzo (o de gobernabilidad) si no se ha tenido en cuenta el alineamiento entre las instituciones formales e informales (North, 1990). Por otro lado, el refuerzo tiene lugar cuando las reglas del juego generadas endógenamente a largo plazo se auto-refuerzan mediante las interacciones estratégicas de los distintos agentes, incluso de aquellos que refuerzan ("enforcers"). De esta forma, la gobernabilidad responde a un equilibrio, no siempre rígido, sino cambiante, donde los actores

pueden cambiar las reglas del juego a través de su interacción estratégica, aunque dicho cambio no está ausente de problemas⁹ (Aoki, M., 2001).

Sin embargo, ¿cómo integrar las distintas aproximaciones a la gobernabilidad antes señaladas? Cómo organizar más micro analíticamente la alineación de capacidades y necesidades? Para entender los fundamentos de la gobernabilidad a nivel más micro resulta necesario abrir la denominada 'caja negra' (Dixit, 1996) y analizar el proceso mediante el cual las necesidades se transforman en políticas. Este proceso tiene lugar a través de las instituciones políticas, que se tornan así la pieza clave para entender la gobernabilidad. Conviene pues, como primer paso, precisar un poco más qué entendemos por instituciones políticas, cuáles son y cómo pueden estudiarse para, así, exponer con mayor claridad las bases sobre las que proponemos una nueva e integradora forma de entender la gobernabilidad. Es por este motivo que, a continuación, nos referimos brevemente a estos aspectos.

1.3. Instituciones políticas, gobernanza y gobernabilidad

Las instituciones políticas son, en su sentido más básico, las reglas que rigen el juego político y sus interacciones con otros sistemas, como el social o el económico. Asimismo, siguiendo a Rothstein (1996: 199), es posible distinguir a grandes rasgos cuatro tipos de instituciones políticas: (a) un primer tipo necesario para la adopción de decisiones colectivas vinculantes y, por tanto, generadoras de normas (como los legislativos, los ejecutivos y, en algunos casos, los organismos reguladores autónomos); (b) un segundo tipo necesario para la implementación y la ejecución de dichas decisiones (entre las que no se encuentra ya el parlamento, pero sí el gobierno, los organismos reguladores autónomos y la administración u el mercado); (c) un tercer tipo vendría definido por aquellas instituciones que vigilan el cumplimiento de los acuerdos y resuelven los conflictos entre individuos surgidos a raíz de las normas generadas (donde resulta clave el poder judicial); y (d) aquellas encargadas de vigilar a los que vulneran las normas, sean o no miembros de la comunidad (instituciones de imposición de normas como, por ejemplo, puede ser la administración pública o los mecanismos informales como las sanciones de grupo).

Creemos que esta visión amplia de las instituciones políticas, que siguen otros autores como North (1990) o Spiller y Levy (1996), permite una mejor comprensión del concepto de gobernabilidad pues, en la medida en que éste hace referencia a cómo el sistema político se autoreforza alineando capacidades y necesidades, resulta conveniente tener en cuenta el conjunto de la configuración institucional. De esta forma, nos desmarcamos de concepciones más minimalistas como las utilizadas (con otros propósitos) por autores como Colomer (2000) quienes, más restrictivamente, únicamente se refieren a las instituciones políticas como aquellas de gobierno (reglas de elección, legislativo, ejecutivo y partidos políticos). Desde nuestra óptica, para conocer el marco institucional que influye sobre las políticas públicas (principal forma en la que el gobierno satisface necesidades), esta visión resulta demasiado simple, pues existen entramados institucionales clave que influyen sobre las mismas y que se escapan de los abordados desde la denominada ingeniería constitucional.

Por otro lado, es importante referirnos brevemente a las perspectivas de estudio de las instituciones políticas y sus elementos esenciales en tanto pieza clave del marco analítico de la gobernabilidad. A este respecto, conviene enfatizar el problema metodológico que supone la interdisciplinariedad presente en el institucionalismo y que, en última instancia, tiene sus máxima expresión en las difícilmente sintetizables diferencias entre el homo economicus y el homo sociologicus (Offe, C. 1996).

Las perspectivas del denominado institucionalismo sociológico¹⁰ han realizado importantes aportaciones desde el proceso de construcción social de preferencias. No obstante, hoy en día, el estudio desde las diferentes perspectivas institucionales se asienta sobre marcos cada vez más comunes a las aproximaciones sociológicas, económicas y jurídicas, antes más dispersas y con objetos y metodologías de estudio más claramente delimitadas. Estos estudios, según Offe (1996), tienen presente (a) los recursos y las limitaciones (materiales, legales, demográficas, tecnológicas, culturales, y otras); (b) la interacción e interdependencia en la persecución de los intereses (los actores compiten por los recursos persiguiendo intereses que deben defender expuestos a un entorno de incentivos); (c) la racionalidad de los agentes (que persiguen sus intereses más o menos altruistas de forma más o menos racional); y (d) las externalidades y la retroalimentación (puesto que los resultados de la interacción de los individuos afectan a terceros positiva y negativamente de forma retroalimentada). Así pues, es posible afirmar que en el estudio de las instituciones existen unas bases mínimas en las que se asienta el análisis, aunque difieren sus apreciaciones respecto a la racionalidad del individuo y la importancia de las reglas del juego formales e informales.

Estos cuatro elementos de estudio resultan, a su vez, de una importancia clave para entender la gobernabilidad desde una perspectiva integradora y centrada en las instituciones políticas. Cuando analizamos la gobernabilidad como fruto de la interacción de actores racionales con recursos y limitaciones diferentes de forma retroalimentada y generando externalidades positivas y negativas, nos damos cuenta que la gobernabilidad, en gran medida, comporta y se basa en los elementos esenciales descritos por Offe y que reflejan las bases analíticas comunes del institucionalismo. De esta forma, la gobernabilidad puede entenderse mejor desde las categorías analíticas propuestas desde la corriente institucional, suponiendo un paso más en el acercamiento de los postulados formulados desde sus diferentes corrientes. Esto es así debido a que desde cualquier corriente pueden lograrse conclusiones sobre el grado en el que la interacción de los agentes refuerza las necesidades de los diferentes actores alineándolas con las capacidades otorgadas por las instituciones políticas. De esta forma, una primera bondad de la perspectiva de la gobernabilidad es que no sólo permite abordar cuestiones dispares (como las transiciones a la democracia o el proceso de construcción europea) sino que también sienta las bases para un mejor entendimiento entre corrientes antes más marcadamente diferenciadas en torno a supuestos de racionalidad y a la importancia conferida a las instituciones informales.

Sin embargo, seguimos sin hilvanar una sistematización profunda de cómo analizar los diferentes problemas comprendidos dentro de la amplia amalgama de cuestiones ubicadas bajo el paraguas de la gobernabilidad. Hasta el momento, se ha explicado el desbordamiento conceptual forjado a la sazón del surgimiento inconexo de la problemática de la gobernabilidad, haciendo hincapié en los diversos objetos de estudio que recoge. Asimismo, se ha precisado qué se entiende por gobernanza y por gobernabilidad y cómo estos conceptos mantiene una doble relación entre sí, enfatizando el papel de las instituciones políticas y del institucionalismo para su comprensión relacional. No obstante, ¿Cómo es posible analizar la gobernabilidad en sus distintas dimensiones y, más importante si cabe, cuáles son éstas dimensiones? A continuación presentamos un análisis de la gobernabilidad distinguiendo entre una dimensión analítica del concepto y una normativa, ahondando asimismo en las distintas implicaciones que cada una de ellas tienen a nivel de operacionalizar y analizar la gobernabilidad.

2. Las dimensiones analíticas y normativas de la gobernabilidad: de la gobernabilidad 'pura y dura' a la gobernabilidad democrática para el desarrollo humano

En esta segunda sección se propone una desglose de la gobernabilidad atendiendo a dos dimensiones básicas, una analítica y otra de índole normativa o valorativa. Con esta finalidad, se parte de una definición básica y minimalista de gobernabilidad, entendiendo la misma como la capacidad de un gobierno para formular e implementar decisiones públicas. Esta definición, muy similar a la utilizada en el análisis de políticas públicas (Subirats, 1989), en tanto es condición necesaria de todo refuerzo, resulta complementaria a la utilizada anteriormente para exponer el sentido más general de la gobernabilidad. La retroalimentación entre necesidades y políticas necesariamente tiene lugar a través de su formulación e implementación, procesos que encauzan la interacción entre actores estratégicos en todos los niveles de política. De esta forma, como se mostrará, esta definición también permite incluir el carácter multinivel de la gobernabilidad, pues no es necesario que la formulación y la implementación se produzcan en el mismo nivel de gobierno ni que, además, respondan a los mismos problemas o acciones de actores estratégicos. A su vez, dicha concepción minimalista de la gobernabilidad no se aleja de la formulada por otros autores que, como Coppedge (1997), Prats (2000) o Altman y Castiglioni (2001), aceptan que la gobernabilidad obedece a la capacidad de aplicar institucionalmente decisiones públicas.

A su vez, la gobernabilidad entendida como la capacidad de formular e implementar leyes permite adoptar el enfoque o aproximación de las capacidades elaborado por Sen (1985) y Sen y Nausbaum (1993). Para estos autores, la capacidad es el espacio intermedio que vincula, a un nivel individual y de la persona, sus dotaciones con sus potenciales realizaciones en términos de bienestar. Y, aunque los estudios empíricos que validan esta aproximación se hayan situado más en la literatura sobre desarrollo¹¹, la capacidad de formular e implementar leyes desde la gobernabilidad permite analizar de mejor forma el rol de las instituciones. Así, las instituciones funcionarían como las dotaciones en términos de derechos y oportunidades de los individuos ('entitlements'), confiriendo unas oportunidades de realización de políticas públicas efectivas al sistema político. En la medida en que las instituciones confieren unas propiedades (en términos de costes de transacción, de agencia, y demás) al sistema político, éstas determinan la capacidad del proceso político de transformar necesidades en políticas o, en un lenguaje más en la línea de Sen, dotaciones iniciales (en términos de derechos o desigualdad) en realizaciones de bienestar. De esta forma, la gobernabilidad pasa a comprenderse como el espacio intermedio existente entre los patrones de interacción de los individuos y actores (determinados institucionalmente) y las oportunidades en términos de formulación y implantación efectiva de políticas que estos confieren. Esta es una buena forma de vincular gobernanza y políticas a través de la gobernabilidad, que en último término hace referencia al refuerzo mediante el proceso político de las demandas y preferencias canalizadas institucionalmente y las políticas llevadas a cabo.

Como se ha mencionado, partiendo de esta definición de gobernabilidad, es posible advertir una doble dimensión: por un lado, la gobernabilidad tiene una dimensión analítica en cuanto se fundamenta en reglas formales e informales cuyos efectos sobre la interacción de actores estratégicos (gobernanza) genera un grado observable mayor o menor de alineamiento entre necesidades y capacidades; por otro lado, al basarse en la satisfacción de necesidades mediante la formulación y la implementación de políticas públicas, la gobernabilidad posee una dimensión normativa en la medida en que requiere la identificación valorativa de cuáles son dichas necesidades básicas y los objetivos a cumplir por las políticas públicas. En su vertiente analítica, la gobernabilidad hace referencia a las condiciones necesarias y suficientes para que las instituciones políticas transformen de manera efectiva las demandas o necesidades en políticas o regulaciones. Desde esta perspectiva, un mayor grado de gobernabilidad vendrá asociado a un mejor alineamiento entre

demandas y políticas a través de las instituciones, que deberán resolver los 'trade-offs' existentes entre diseños alternativos. Desde un punto de vista normativo, la gobernabilidad vendrá asociada con mayores niveles de democracia y bienestar, en tanto (a) serán las fórmulas democráticas las que mejor canalicen las necesidades y las demandas ciudadanas y (b) será en términos de bienestar entendido como desarrollo humano que se juzgue la bondad de las políticas públicas.

En esta sección primero se aborda la dimensión analítica de gobernabilidad, distinguiendo entre aproximaciones analíticas negativas y positivas según se trate de una gobernabilidad entendida como ausencia de ingobernabilidad o una gobernabilidad para satisfacer necesidades sociales vía políticas públicas. Como se expondrá más adelante, ambas acepciones conllevan objetos de análisis diferentes en tanto una se centrará en la formulación de políticas mientras que otra lo hará también en su implementación. En un segundo lugar, se aborda la gobernabilidad en su dimensión normativa, identificando sus vínculos con la democracia como fórmula para canalizar y expresar las preferencias en políticas y el desarrollo humano como objetivo de las reformas institucionales y de política.

2.1. Una visión analítica de la gobernabilidad

Siguiendo la conocida distinción que Isaiah Berlin (1958) realizara sobre tipos de la libertad, es posible concebir también la gobernabilidad como un concepto formado por dos ideas. Al igual que la libertad, que tiene una noción positiva cuando se trata de libertad para realizar determinadas acciones y una negativa cuando se refiere a ausencia de coacción ante las acciones de otros, la gobernabilidad, desde una aproximación analítica, también tiene una dimensión positiva y otra negativa. Así, por un lado, desde una vertiente negativa, la gobernabilidad vendrá definida como ausencia de ingobernabilidad. A su vez, para que esto se produzca, la condición necesaria y suficiente es que no exista formulación, lo que se produce en condiciones de crisis presidenciales o de gobierno. Así, será la capacidad de formulación y las variables determinantes de la misma las que determinen en que medida no existe ingobernabilidad; es decir, en que medida un gobierno puede tomar decisiones. No obstante, por otro lado, como la gobernabilidad se refiere no sólo a la capacidad de formulación sino también de implementación y, por tanto, de aplicación efectiva de políticas, la gobernabilidad también tiene una vertiente positiva como gobernabilidad para transformar demandas en políticas.

Conviene remarcar que la diferencia entre gobernabilidad positiva y gobernabilidad negativa no es totalmente novedosa, sino que se desprende también de la conceptualización que autores como O'Donnell (1988) han realizado de los procesos de transición democrática en términos de gobernabilidad. Así, estos autores analizan la gobernabilidad como aquella cualidad que (1) evita la regresión democrática (la ingobernabilidad) y (2) permite expandir poco a poco las alianzas que conduzcan a una mayor satisfacción de las demandas ciudadanas. En esta conceptualización ya se observa como la gobernabilidad implica ausencia de regresión democrática (o crisis del gobierno democrático) y, por otro lado, la expansión y la satisfacción de las demandas ciudadanas, lo que necesariamente pasa por la elaboración e implementación efectiva de políticas y regulación en ámbitos diversos.

A continuación, se utilizan estas dos vertientes de la gobernabilidad para sistematizar los diferentes elementos de la misma de forma ordenada según afecten a la capacidad de formulación o a la capacidad de formulación e implementación.

2.1.1. La gobernabilidad negativa o la ausencia de ingobernabilidad

Como se ha remarcado, la gobernabilidad desde una perspectiva negativa implica ausencia de ingobernabilidad, lo que seguro se produce cuando no existe capacidad de formulación. La formulación de las políticas es la condición necesaria mínima (aunque no suficiente) para que existe gobernabilidad. De esta forma, es posible identificar las aproximaciones negativas a la gobernabilidad con aquellas que se centran exclusivamente en la formulación de políticas y en sus variables determinantes. Desde esta perspectiva, los trabajos sobre gobernabilidad versan sobre variables dependientes que condicionan de una forma u otra la formulación. Este es el caso de los trabajos sobre juicio político y crisis presidenciales en América Latina de Perez Liñán (2001) o sobre coaliciones políticas en los presidencialismos multipartidistas (Altman, 2001) o en unidades sub-nacionales (Matas et al. 2000). Como rasgo común, conviene destacar que los estudios que se aproximan a la gobernabilidad en sentido negativo escogen variables dependientes de estudio que impiden (crisis presidenciales) o fomentan (coaliciones políticas) la formulación de la política.

La gobernabilidad desde una aproximación negativa (como ausencia de ingobernabilidad), en la medida en que niega toda capacidad de implementación de políticas y, en casos más extremos, de ejercicio de gobierno, se preocupa de la transformación mediante las instituciones políticas de las preferencias ciudadanas en gobiernos más o menos respaldados por escaños o bancadas parlamentarias que formulen las políticas que den respuesta a dichas preferencias. Las variables más estudiadas en la literatura que canalizan la delegación de soberanía de los ciudadanos y la formación de políticas son: el sistema electoral (incluida no sólo la transformación de votos en escaños, sino también el calendario electoral, la presentación de candidaturas y la forma de financiación), el sistema de partidos (y sus niveles asociados de fragmentación –directamente relacionados con el sistema electoral-, pero también de volatilidad y organización interna), la relación entre poderes (como el predominio de los ejecutivos o legislativos con diferentes capacidades reactivas o proactivas), la ideología (y su nivel de polarización) y las condiciones socioeconómicas (donde resulta clave la desigualdad).

Como resultaría imposible por razones de espacio una descripción detallada de cada uno de los factores comprendidos en cada uno de estos cuatro elementos, así como de las complejas relaciones existentes entre ellos, únicamente vamos a mencionar (1) que su forma de estudio varía según la variable dependiente escogida (y, por tanto, su análisis no es lo mismo según se estudien crisis presidenciales o coaliciones de gobierno); (2) que la relación entre ellos no siempre es de refuerzo mutuo y existen relaciones inversas y ‘trade – offs’ de los que no se puede escapar, y (3) la importancia de las teorías de alcance medio para el desglose de la variadas relaciones causales que influyen en la capacidad de formulación de políticas.

Las formas de estudio de los factores que influyen sobre formulación de políticas varían según el objeto de las mismas. Cuando la capacidad de formulación viene expresada en sentido negativo como presencia de crisis, las fórmulas de resolución pasan sobre todo por la relación entre poderes y la presencia de terceros actores estratégicos que, en caso de no resolución de la crisis, ayuden al cambio de gobierno y/o la regresión democrática. Es por este motivo que algunos autores arguyen que las formas más democráticas disminuyen la probabilidad de crisis presidencial (Perez Liñán, 2001)¹². Pero sin embargo, la formación de coaliciones como variable de gobernabilidad en sentido negativo presenta muchas más variables independientes clave. Si bien las relaciones de poder siguen siendo sin duda una variable importante, para entender las coaliciones de política que se forman conviene también tener presente el sistema electoral (donde el calendario se torna clave), el sistema de partidos (donde su institucionalización es de vital importancia), la ideología (sobre todo la polarización) o las condiciones socioeconómicas del país. La capacidad de un gobierno para legislar (sea mediante

coaliciones de gobierno o de política) depende de una gran cantidad de factores relacionados entre sí.

Para ilustrar este punto nos servimos del concepto de gobierno unificado para mostrar la importancia de la interrelación de los factores comentados que influyen decisivamente en la capacidad legislativa de un país. Un gobierno es unificado cuando existen, al menos, coaliciones ganadoras mínimas o el controla tiene mayoría en el legislativo. De la misma forma, un gobierno dividido es aquel que no cuenta normalmente con la mayoría en el parlamento. Sin embargo, el gobierno puede estar más o menos polarizado ideológicamente y/o fragmentado. La fragmentación está directamente relacionada con el sistema de partidos y, por tanto, con su institucionalización y disciplina (así como, con las características más orgánicas de los partidos). A su vez, el sistema electoral también influye sobre la fragmentación del sistema de partidos, sobre todo mediante la magnitud del distrito electoral y el tipo de elección (proporcional o mayoritaria), pero también a través del propio ciclo electoral. De esta forma, los factores que influyen sobre el grado de unidad de un gobierno son múltiples y variados, más aún si tenemos en cuenta el peso de variables socioeconómicas como es, por ejemplo, la desigualdad¹³.

La interrelación de esta gran cantidad de factores hace del establecimiento de modelos explicativos algo complejo y de un alcance limitado. La complejidad queda ilustrada en las relaciones entre variables explicativas y en su diferente comportamiento en contextos diferenciados. Las dobles implicaciones de una misma variable que obligan al legislador escoger a partir del equilibrio entre sus distintos efectos, no pudiendo escapar de la relación inversa que generan. Los 'trade-offs' en el diseño institucional pueden ilustrarse en la relación entre la capacidad de formular políticas creíbles y la capacidad de responder a y generar cambios de política y reforma institucional. Simplificando la cuestión para que resulte manejable, si asimilamos la fragmentación y una relación de equilibrio entre poderes a un aumento en el número de actores estratégicos con capacidad de veto (AECV), es posible apreciar un doble efecto de un aumento en el mismo.

Por un lado, el aumento de AECV provoca que, dado a que más actores han de ponerse de acuerdo, las reformas políticas cuesten más de emprender; mientras que, por otro lado, la reforma es más creíble debido a que recibe un amplio apoyo. Esto responde a la lógica de que, cuanto más apoyada, más creíble es una reforma pero más difícil resulta. De esta forma, un aumento en los AECV torna la política menos probable pero más creíble y dependerá de las necesidades del país y de sus características socioeconómicas que se necesite una fórmula u otra. Por ejemplo, como se desprende de Alesina y Drazen (1991), en condiciones de baja polarización, un elevado número de AECV todavía posee capacidad de formulación debido a la existencia de posturas homogéneas y a que existen más actores realizando propuestas, pero una mayor polarización generaría menor respuesta ante crisis o menores probabilidades de reforma institucional puesto que aumentarían los bloqueos. Por otro lado, cuando el número de AECV es reducido, los efectos de la polarización se atenúan, conduciendo sobre todo ésta a una formulación de políticas más ideológica (Thorson y Nitzschke, 2000) y a una mayor capacidad de reforma institucional, generada por el efecto de la polarización que, en el status quo, provoca un aumento de propuestas realizadas al existir más establecedores de agenda ('agenda setters') e intereses representados (Keefer y Stasvage, 2001).

De esta forma, la teoría sobre la capacidad de formulación de un gobierno necesita del estudio de las relaciones cruzadas y todavía en su totalidad inexploradas de las capacidades conferidas por las instituciones y sus diversos efectos en términos de evitar crisis de gobernabilidad y permitir la formulación estable de políticas. Las relaciones existentes entre la división del gobierno y la arquitectura institucional,

así como entre los diferentes grados de división y la capacidad de formulación en contextos de mayor o menor polarización ideológica, exigen de lo que Sartori (1998) denomina 'teorías de alcance medio'. Si, como se ha demostrado, tenemos en cuenta que las variables socioeconómicas también influyen en la capacidad o la estabilidad de las coaliciones de política, habrá que examinar a través de qué mecanismos variables como el nivel de información de los ciudadanos, los niveles de desigualdad y las variables de coyuntura económica influyen sobre la formulación política en presencia de unas u otras variables institucionales, como puede ser un gobierno unificado o dividido. La gobernabilidad nace y bebe, por tanto, del institucionalismo comparado y histórico, que se refina a medida que recibe categorías analíticas teóricas (como las aportadas desde la teoría de la elección racional para entender los problemas de información, inconsistencia temporal o de compromiso –Dixit, 1996), estudios de caso (como aquellos que analizan procesos históricos en términos de dichas categorías –Milgrom, North, Weingast, 1990), y otros aportes sobre cómo los sistemas sociales y económicos se encuentran embebidos unos de otros a través de comportamientos reflexivos de los individuos (Granovetter, 1985).

Sin embargo, ¿Cómo ayuda este puzzle a comprender el proceso de refuerzo mediante actores estratégicos de necesidades y políticas?. Como se estableció al principio, una mejor comprensión del eje institucional permite comprender el proceso de alineamiento entre necesidades y políticas. De esta forma, la capacidad de formulación en términos de estabilidad y capacidad de respuesta y acción se ven influidos de diversas formas por el entramado institucional (que, por ejemplo, establece un mayor o menor número de AECV) y las condiciones socioeconómicas (desigualdad, crecimiento económico, y demás) e históricas (que influyen en los niveles de institucionalización y crean sendas de dependencia). El refuerzo de la capacidad de formulación tendrá lugar a través del alineamiento entre las condiciones socioeconómicas forjadas históricamente (y por la coyuntura) y las instituciones que rigen el comportamiento y determinan en gran medida el tamaño de los AECV. No obstante, la capacidad de formulación no es sólo sino una parte del proceso de elaboración de políticas, y conviene examinar la implementación también para analizar los resultados de una política, así como los posibles fallos que se hayan cometido, tanto en la propia fase de formulación como en la de implementación. En el siguiente punto se profundiza en una aproximación positiva a la gobernabilidad, destacando la introducción de un nuevo actor estratégico, la burocracia o administración, y el doble impacto de la institucionalidad política sobre la formulación y la implementación.

2.1.2. Modelos analíticos positivos

Siguiendo la definición operativa que entiende la gobernabilidad como la capacidad de formular e implementar políticas, la formulación no es sino la condición necesaria de la gobernabilidad, puesto sólo habrá gobernabilidad si existe implementación. La reacción ante crisis presidenciales o económicas exige de mecanismos que permitan la implementación efectiva de las medidas para paliar dichas crisis. Esta implementación se produce a través de regulaciones o de políticas públicas emprendidas por el gobierno en diversos sectores, así como en el ejercicio del establecimiento de obligaciones y sanciones como las fiscales y los fallos judiciales. Así pues, la efectiva implementación de las decisiones de los gobiernos electos no es sólo un requisito del buen funcionamiento de la democracia, sino que también es requisito indispensable de la gobernabilidad. Además, contemplar la implementación permite (a) observar como la gobernabilidad se desenvuelve en un contexto multinivel donde interviene nuevos actores no presentes en la formulación, (b) el carácter necesariamente sectorial de los estudios de gobernabilidad que miden el impacto de las variables institucionales sobre políticas públicas concretas, y (c) la formulación e implementación de

políticas como un proceso dinámico de interacción entre múltiples actores estratégicos con diferentes capacidades y preferencias.

Los modelos analíticos positivos se aproximan a la gobernabilidad mediante el análisis de los efectos del diseño institucional (o gobernanza) en la capacidad de un gobierno para formular e implementar políticas. En primer lugar, conviene destacar que, si bien la formulación se produce a nivel 'constitucional', la implementación puede llevarse a cabo en diversos subniveles según el tipo de políticas y el grado de descentralización del país. El grado de descentralización y el tipo de política afectarán, a su vez, a la capacidad de formular; así, por ejemplo, en los federalismos, como las restricciones presupuestarias son mayores, existen menos posibilidades de redistribución, lo que reduce los subsidios y la distorsión en la aplicación de tarifas en los servicios públicos (Qian y Weingast, 1997; Li, Qiang, y Xu, 2001). Por otro lado, cuando se trata de un tipo de política que afecta a la mayoría de ciudadanos de forma directa (como, por ejemplo, las telecomunicaciones, la electricidad o el agua), existen mayores incentivos de los gobiernos a obtener apoyos electorales mediante políticas públicas que satisfagan las demandas de la población.

La capacidad de implementar las políticas también vendrá determinada por el alineamiento institucional entre los efectos de las instituciones que determinan la formulación y aquellas otras que afectan a la implementación. Este alineamiento interinstitucional funciona de la siguiente forma. Supongamos que existe un gobierno unificado, pero de coalición y muy polarizado. En esta situación, el gobierno de coalición, si bien posibilita que la formulación, dificulta el reparto de carteras entre los miembros de la coalición y distorsiona su implementación vía un incremento de la descoordinación. Esta descoordinación que, por ejemplo, puede ser fruto de una elección de los cargos por razones políticas más que de capacidad, hace del uso de mecanismos como la delegación (que aíslan la administración de la injerencia política) especialmente adecuados. Y es precisamente este alineamiento institucional lo que, en última instancia, explica el grado de gobernabilidad en la aplicación de políticas. Pues en la medida en que unas formas institucionales responden a otras, el equilibrio alcanzado resuelve mejor los conflictos interinstitucionales. Esto se produce cuando se establecen relaciones compensatorias entre instituciones, donde las carencias de algunas sean advertidas y paliadas con otras. Sin embargo, la enorme complejidad obliga a formular el equilibrio simplificando las variables y el alcance del análisis. Esto es lo que, por ejemplo, realiza Horne (1994) cuando estudia cómo se alinean el tipo de organizaciones administrativas (organismo autónomo, una empresa pública, o una burocracia) con los distintos costes de transacción (como el tiempo y el esfuerzo dedicado a legislar, la incertidumbre y otros) que, a su vez, dependen de variables exógenas como la intensidad de los conflictos o de la distribución de los recursos.

De forma sencilla, desde la teoría de la agencia es posible ilustrar las diferencias entre los problemas de formulación e implementación en su compleja estructura multinivel, que a la vez es multiprincipal y también implica multitarea. Por un lado, en la formulación de la política, el principal son los ciudadanos en su calidad sobre todo de votantes, mientras que los agentes son los partidos políticos, sometidos a unas reglas del juego consensuadas por la coalición distributiva a que responden. En la implementación de la política, el principal es el gobierno y el ejecutivo (o la relación entre ambos), mientras que los agentes son organizaciones administrativas y/o empresas. Asimismo, se trata de una estructura multiprincipal en el sentido de que todo agente tiene más de un acreedor "legítimo" (Wilson, 1989), puesto que, por ejemplo, los partidos políticos no sólo responden ante todos los ciudadanos sino también ante los organismos multilaterales, sus votantes y fuentes de financiación, así como a múltiples motivaciones personales. Por otro lado, la administración como agente del gobierno también se ve sometida a restricciones y sanciones

provenientes de otros actores, como son los impuestos por el sistema judicial y los grupos de interés. La estructura multinivel podría seguirse alargando analizando la administración (por ejemplo, una agencia regulatoria) como principal de las empresas de un mercado en tanto establece normas (por ejemplo, tarifas y circulares), aplica sanciones (como las multas por incumplimiento de obligaciones) y restringe o permite la entrada vía concesión de licencias o autorizaciones (Estache y Martimort, 1998).

Asimismo, aparte de estar sometido a más de un principal, el agente realiza diversas tareas para las que dedica su tiempo y esfuerzo disponible. Como el esfuerzo es sólo imperfectamente mensurable y las diferentes tareas puede o no que coincidan con las del principal, éste debe establecer incentivos en función de las valoraciones del agente y lo mensurables que sean las tareas realizadas por el mismo¹⁴. En una estructura multinivel, el control sobre las tareas realizadas descende a medida que nos alejamos de aquellas que Ostrom et. al. (1994) consideran que se producen a 'nivel operativo'. Así, la incertidumbre y los problemas de información son más graves a nivel Constitucional, donde los contratos tampoco son completos y se requiere más de los mecanismos de repetición y reputación, de delegación de autoridad, y de dependencia de la senda para forjar el compromiso que refuerce los acuerdos alcanzados. El alineamiento efectivo o el equilibrio institucional vendrá determinado por la armonía existente entre los diferentes niveles, que producirá unos efectos u otros sobre las políticas y, en último término, los ciudadanos.

Otro elemento importante de la gobernabilidad en sentido positivo es su elevado carácter sectorial. Como observar los efectos de la implementación conlleva la evaluación de los resultados en términos económicos, sociales o políticos, los efectos del diseño institucional sobre el grado de éxito de la política normalmente se aplican a un caso concreto. De esta forma, las teorías positivas también acostumbran a ser de alcance medio. Este es el caso de los modelos y análisis que, por ejemplo, explican los efectos del 'coste de gobierno' (Pereira y Muller, 2001) o de los sistemas electorales (Alt y Lowry, 1994; Poterba, 1994) sobre los niveles déficit público. Los trabajos de Boix ya citados sobre privatización o los más aplicados a los distintos ámbitos de la regulación, amplían el análisis de los efectos institucionales en el tipo y los resultados de la política. La economía política se torna así clave para entender los fundamentos últimos de la gobernabilidad, ubicados en el nexo entre instituciones y acciones de gobierno. Sin embargo, ¿Está condenado el análisis desde la economía política de las instituciones a un carácter sectorial en su análisis más positivo? Esta pregunta encontramos que la resuelve Dixit (1996) desde la economía política aludiendo al carácter incremental y complementario del análisis de la gobernabilidad. La gobernabilidad se torna así un puzzle a armar en función de múltiples variables y sectores relevantes que influyen en la capacidad de formular e implementar políticas. La teoría de la gobernabilidad se va construyendo a medida que se encajan progresivamente y se utilizan de forma complementaria las distintas teorías de alcance medio que vinculan instituciones con capacidades de formulación e implementación de políticas.

No obstante, conviene examinar empero antes de concluir una segunda dimensión de la gobernabilidad que resulta de suma importancia para entender los vínculos de la capacidad de formular e implementar con criterios de índole más normativa; es decir en esta segunda dimensión no sólo nos preocupa por los efectos de las instituciones en la canalización preferencias en demandas sino como deben éstas deben hacerlo.

2.2. La gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: ¿una dimensión normativa de la gobernabilidad?

Como se ha podido apreciar, la gobernabilidad entendida como la capacidad de formular e implementar tiene una clara dimensión analítica en cuanto examina cómo las instituciones políticas afectan a la traslación de preferencias o demandas ciudadanas en políticas. Sin embargo, el estudio de estos efectos (que pueden centrarse en la formulación o la implementación, o adoptar una aproximación endógena o exógena a las instituciones) también lleva implícito connotaciones de índole normativa. Esto es así por dos motivos principales. En primer lugar, los estudios analíticos de gobernabilidad permiten detectar comportamientos institucionales no deseables (como el de un equilibrio de poderes que impida legislar de forma eficiente o una organización administrativa excesivamente rígida) que conduzcan al planteamiento de nuevos incentivos que cambien dichos comportamientos. Las teorías normativas de incentivos como las que realizan Laffont y Tirole (1998) encajarían dentro de esta visión normativa encaminada a mejorar el sistema apoyándose en previos análisis explicativos de los efectos de las instituciones sobre el proceso político.

En segundo lugar, en la medida en que estudia la transformación de demandas en políticas, lo normativo de la gobernabilidad cae en el ámbito de los valores y los principios cuando es en base a éstos que respondemos a cuáles deben ser las demandas a resolverse, los procedimientos a seguir, y los objetivos a alcanzarse. Las respuestas a estas preguntas han girado en torno a dos ejes: por un lado, se ha estudiado la influencia de fórmulas democráticas en la efectividad de la transformación de preferencias en políticas y, por otro, el desarrollo humano como objetivo de dichas políticas. Ambos conceptos se anclan en principios y valores que se escapan de un análisis puramente positivo aunque, como se mostrará a continuación, existen cada vez más estudios de índole positiva que muestran el impacto de determinadas fórmulas democráticas (concretadas en instituciones políticas) en el desarrollo humano.

En cuanto a la influencia de las fórmulas democráticas en la gobernabilidad, cabe primero precisar las hasta cierto punto obvias relaciones lógicas entre ambos conceptos. Tal y como se ha definido la gobernabilidad, ésta puede producirse tanto en contextos democráticos como no democráticos; es decir, puede existir gobernabilidad sin democracia, en tanto también un gobierno autoritario tiene capacidad de formulación e implementación. No obstante, una vez aceptado este punto, conviene preguntarse si un elevado grado de gobernabilidad implica necesariamente más democracia que autoritarismo. Aunque no existe ningún trabajo concluyente a este respecto, cuando examinamos las ventajas que Dahl (1998) atribuye a la democracia, nos damos cuenta que las instituciones políticas fundamentales de la misma tienen entre sus virtudes las de promover el desarrollo humano. Sin embargo, desde la otra cara de la moneda, los trabajos de Bardhan (1999) muestran cómo la relación entre democracia y capacidad de decisión e implementación dista mucho de ser siempre linealmente positiva.

Una posible vinculación entre el concepto de democracia y el de gobernabilidad es la que se deriva del argumento planteado por Elster (1995). Este autor argumenta que el compromiso creíble y efectivo con las políticas y, por tanto, el refuerzo del sistema, es más probable que se produzca bajo condiciones democráticas. Esto es así debido a que las promesas de un legislador son más creíbles en la medida en que existen procedimientos para cambiarlo cuando no las cumple. En esta misma línea parecen situarse los trabajos de política económica constitucional de North y Weingast (1989), que examinan el caso de la Revolución inglesa de 1688, mostrando cómo la limitación de los poderes del rey fortalecería su compromiso con la garantía de los derechos de propiedad, fomentando así el crecimiento.

No obstante, otros autores como Bardhan (1999), consideran que la democracia no es una condición necesaria ni suficiente para el desarrollo¹⁵, pues los problemas de

inconsistencia temporal de las políticas inhiben a los poderes públicos de adoptar compromisos creíbles, cayendo en manos de intereses concentrados que obtienen beneficios que para el resto de los ciudadanos suponen pérdidas difusas. No obstante, este mismo autor admite que, cuando el concepto de desarrollo se amplía para incluir derechos civiles y políticos, casi por definición un régimen democrático es más conducente al desarrollo. En esta misma línea parece situarse Amartya Sen (1999:16) cuando señala que no sólo la democracia tiene una importancia intrínseca para la vida humana, sino que también tiene 'un valor instrumental como generadora de incentivos políticos y tiene una función constructiva en la formación de valores (y en el entendimiento de la fuerza y la factibilidad de las demandas, los derechos y las obligaciones)'. De esta forma, la democracia ayudaría a la identificación de cuáles son las demandas ciudadanas de mayor necesidad y en el establecimiento de incentivos políticos para que éstas se transformaran en políticas públicas efectivas que las resuelvan. No obstante, en este mismo caso también existen argumentos en contra por parte de aquellos que señalan que, en una democracia, a medida que las elecciones se han ido encareciendo, las políticas han sido cada vez más capturadas por los grandes contribuidores a los fondos de las campañas electorales. En esta misma línea se sitúan los argumentos que señalan que la democracia tiende a canalizar presiones de índole populista por el consumo a corto plazo, los subsidios improductivos, las políticas comerciales autárquicas, y otras demandas de índole particularista que dañan la inversión y el crecimiento a largo plazo (Bardhan, 1999: 5).

Más allá del diálogo crítico entre aproximaciones en pro y en contra de los efectos de la democracia sobre la capacidad de un gobierno de llevar a cabo políticas adecuadas, es importante distinguir entre aquellos estudios que señalan la importancia de la democracia como un valor en si misma, de aquellos otros que procuran analizar sus vínculos tanto con las capacidades de formulación como de implementación. Así, los argumentos esgrimidos por Sen (1999) parecen situarse en las ventajas de la democracia para reconocer qué necesidades ciudadanas deben satisfacerse, así como el valor mismo de la democracia per se, mientras que aquellos otros señalados, por ejemplo, por Elster (1994) y North y Weingast (1989) se sitúan en la línea de las ventajas de la democracia para la credibilidad de las políticas gubernamentales y, por tanto, en su implementación.

Sin embargo, es importante tener una noción de gobernabilidad democrática que nos permita reconocer cuando, con toda seguridad, ésta no existe. Este punto de desencuentro entre gobernabilidad y democracia lo sitúa acertadamente Prats (2000) al considerar que "la crisis de gobernabilidad democrática presenta siempre un elemento común: la incapacidad de las instituciones democráticas nacionales –y de la comunidad internacional coadyuvante– para asumir y procesar democráticamente el conflicto" (Prats, 2000). Así, la ausencia de gobernabilidad democrática se deriva de la incapacidad de las instituciones políticas de resolver la interacción de los actores en conflicto vía procedimientos democráticos.

Finalmente, conviene mencionar brevemente las complejas relaciones existentes con el desarrollo humano. La capacidad de formular e implementar políticas de un gobierno no tiene una relación directa con el desarrollo humano, al igual que tampoco la tiene con la idea de democracia. Sin embargo, algunos estudios como los realizados por Gerring y Thacker (2001) muestran la existencia de relaciones significativas entre cierto tipo de instituciones políticas y el desarrollo humano. Esto abre un nuevo terreno de estudio todavía inexplorado en el que los vínculos entre instituciones, gobernabilidad y desarrollo humano empiezan a explorarse a la luz de las crecientes dotaciones de información y técnicas de investigación de las que disponen los científicos sociales. A continuación, nos referimos brevemente en las conclusiones al estado del arte de esta incipiente cuestión.

3. Algunas reflexiones finales a modo de conclusión

A lo largo del presente artículo se ha tratado de mostrar una visión algo más sintética y microanalítica de la gobernabilidad, entendiendo la misma como un puzzle formado por aportaciones de alcance medio cuya construcción es, ante todo, progresiva e incremental. Desde la gobernabilidad, la pregunta básica a responder estriba en cuáles son los determinantes institucionales de la capacidad de formulación e implementación de un gobierno. De esta forma, se pretende profundizar en el alineamiento entre las reglas del juego (instituciones), la interacción de actores estratégicos (gobernanza) y la capacidad del sistema para reforzarse a sí mismo; es decir, de traducir las demandas o preferencias ciudadanas en políticas efectivas.

Como se ha insistido, al partir del institucionalismo, el enfoque de la gobernabilidad es necesariamente interdisciplinar, aportando de este modo la base para un mayor diálogo crítico entre perspectivas y aproximaciones antes más marcadamente diferenciadas, como pueden ser, por ejemplo, las provenientes del institucionalismo histórico, sociológico o el de la elección racional. Al entender la gobernabilidad desde la interacción retroalimentada de actores con distintos recursos y preferencias, se parte precisamente de las bases comunes señaladas por Offe (1996) del institucionalismo, facilitando de esta forma dicho encuentro entre perspectivas antes más compartimentalizadas.

Por otro lado, es necesario partir de una definición más operativa de gobernabilidad para poder realizar un estudio más microanalítico de sus fundamentos. Así, siguiendo la aproximación de las capacidades expuesta por Sen y Nausbaum (1996), se ha identificado la gobernabilidad como la capacidad de formular e implementar de un gobierno, distinguiendo entre una aproximación analítica de una de connotaciones más normativas. A su vez, dentro de la aproximación analítica y utilizando la célebre distinción de Isaiah Berlin, se ha diferenciado entre aproximaciones negativas (gobernabilidad como ausencia de ingobernabilidad o crisis de gobierno, lo que se ha identificado como la condición necesaria pero no suficiente de la gobernabilidad y que se sitúa en la capacidad de formular) y aproximación positivas (en tanto se tiene en cuanto el para de la formulación y también la implementación, que resulta clave a la hora de entender cómo se transforman las políticas en rendimientos efectivos). Por otro lado, se han examinado los vínculos que mantiene la gobernabilidad con conceptos de índole más normativa como son el desarrollo humano y la democracia.

A este último respecto, se ha enfatizado los vínculos no siempre positivos que la gobernabilidad mantiene con la democracia y el desarrollo en términos de bienestar. De esta forma, aunque existen trabajos que parecen mostrar que la capacidad de un gobierno de resolver crisis presidenciales (y, por tanto, de evitar la ingobernabilidad) está relacionada con los niveles de democracia (Perez Liñán, 2001) o que determinadas instituciones políticas democráticas tienen una importancia clave para entender los niveles de desarrollo humano (Gerring y Thacker, 2001; Welzel y Inglehart, 2001), los efectos de estas variables sobre la gobernabilidad distan todavía de estar sistematizados de forma consistente. Autores como Bardhan (1999) han señalado las limitaciones de las fórmulas democráticas para el desarrollo, mientras que los estudios sectoriales en áreas como las telecomunicaciones muestran que la democracia mantiene una doble relación de complementariedad y substitución con las instituciones políticas (Li, Qiang, y Xu, 2000).

Así pues, y en la línea de los trabajos de Beck et al. (2001), las complejas relaciones entre diseño institucional y políticas adoptadas distan de estar completamente identificadas y los resultados alcanzados son en algunos casos

contradictorios¹⁶. Las preguntas referentes a cuáles son las instituciones más adecuadas para canalizar demandas en políticas efectivas y de bajo qué condiciones emergen dichas instituciones resultan así claves para empezar a tejer el marco de relaciones causales determinante de la gobernabilidad. A este respecto, conviene concluir haciendo referencia a un doble enfoque cada vez más utilizado por la literatura institucionalista (sobre todo la proveniente de la elección racional) para hacer frente a estas dos grandes preguntas: un enfoque que toma las instituciones como exógenas y otro que las toma como endógenas (Shepsle, 1996).

Hasta hace bien poco, los estudios institucionales se habían centrado casi exclusivamente en el estudio de los efectos de las instituciones. Desde esta aproximación, las instituciones son tomadas como exógenas, o la variable independiente de los efectos que se desean analizar. Desde esta aproximación, se intentaba proporcionar un estudio más sistémico de los efectos de las instituciones o, lo que es lo mismo, de cómo las instituciones constreñían la secuencia de interacción entre actores, sus creencias y elecciones disponibles, la estructura de la información, y los rendimientos de cada uno de los individuos u organizaciones. A su vez, desde esta misma aproximación, el estudio se torna explícitamente comparativo, generando predicciones en el comportamiento político y los resultados de diseños institucionales alternativos (por ejemplo, los efectos de dos tipos de relaciones entre el ejecutivo y el legislativo o entre instituciones electorales en países diferentes). En esta línea, por ejemplo, se sitúan los trabajos de Londregan (2000) sobre las relaciones ejecutivo-legislativo en Chile o de Eskridge (1992) sobre el papel estratégico de la Corte Suprema de los Estados Unidos en la expansión de los derechos civiles.

Más recientemente, otros estudios han empezado a conceptualizar las instituciones como endógenas, donde pasan a considerarse la variable dependiente del estudio. De esta forma, las instituciones políticas son concebidas como coaliciones distributivas de actores estratégicos que cambian en la medida en que estos divisan otros arreglos de poder. Así, esta perspectiva permite analizar qué condiciones llevan a los actores estratégicos a cambiar los arreglos institucionales establecidos, lo que, a su vez, permite fundamentar microanalíticamente fenómenos macropolíticos o sociológicos como las transiciones a la democracia (Colomer, 1995; Weingast, 2000; Przeworski, 2000) o los conflictos étnicos (Fearon, 1994).

Estas dos perspectivas complementarias, pueden resultar de gran importancia en estudios futuros de la gobernabilidad. Así, la transformación de las demandas y preferencias a través de las instituciones en políticas, requiere del estudio de cómo se forman las instituciones (aproximación endógena) que mejores resultados producen en términos de evitar crisis o fomentar políticas (aproximación exógena). Esto puede ayudar a aclarar analíticamente el vínculo entre aquellas instituciones que Linz (1990) y Lijphart (1995) consideran que producen mejor gobernabilidad (en términos sobre todo negativos) - y que son los parlamentarismos con una representación moderadamente proporcional -, y los efectos producidos por estas instituciones en términos de políticas. No obstante, como se ha insistido, resta todavía mucho camino por recorrer y todavía son enormemente variados los casos y las condiciones a analizar para tener un mapa completo de la gobernabilidad. Este artículo sólo ha pretendido resultar útil como guía para reconocer el camino recorrido hasta el momento y sentar las bases para vislumbrar el destino de los futuros pasos a recorrer.

Notas:

1 Cuando el concepto se amplía la gobernabilidad puede predicarse de cosas tan diferentes como las mayorías parlamentarias, la construcción de consensos y coaliciones, la descentralización, el fortalecimiento del sistema electoral y de los partidos, la suficiencia financiera del Estado, la reforma política y del ejército, e, incluso, la no dimisión por parte de ministros corruptos (Prats, 2002).

2 Esta obra surgió como respuesta a la demanda de la Comisión Trilateral de un informe sobre "gobernabilidad de las democracias". Esta misma comisión, encargó a Robert Putnam y Susan Pharr (2000) una revisión de los cambios acaecidos en las democracias avanzadas en el último cuarto de siglo. La preocupación por la gobernabilidad sigue pues estando vigente en la actualidad aunque, como se detallará más adelante, cobrando matices importantes según su objeto de estudio y perspectiva analítica.

3 En esta obra el autor modela el proceso de transición democrática como un juego de resultado incierto que depende de las interacciones entre las acciones de los actores tanto blandos y duros como maximalistas y moderados, así como de los marcos que fijan el horizonte de posibilidad de dichas acciones. (Feldman, 2001).

4 Una formulación similar puede observarse en la literatura institucional que aborda los problemas de los recursos de propiedad común, por ejemplo véase el trabajo de Ostrom et al. (1994).

5 No siendo el objeto de este artículo discernir los diferentes vínculos existentes entre el movimiento institucional y la teoría de la gobernabilidad, sí es importante dejar de manifiesto que tanto la teoría de la gobernanza como de la gobernabilidad beben de las diferentes vertientes del institucionalismo. Así, desde el institucionalismo sociológico (March y Olsen, 1989; Granovetter, 1985), histórico (North y Thomas 1973), o de la elección racional (Riker, 1986; North, 1990, 1997) se ha abordado el concepto de gobernanza con diferentes implicaciones metodológicas, pero siempre referido a los patrones de interacción entre los actores.

6 Los actores estratégicos o relevantes son aquellos que cuentan con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos (Coppedge, 1996); es decir, son actores con poder de veto sobre una determinada política. Los recursos de poder pueden proceder del control de determinados cargos o funciones públicas (ejército, legislativo, presidencia, política económico-financiera, sistema judicial, gobiernos estatales o municipales claves...), o del control de factores de producción (capital, trabajo, materias primas, tecnología...), o del control de la información y las ideas (medios de comunicación social principalmente...), o de la posibilidad de producir movilizaciones sociales desestabilizadoras (grupos de activistas...), o de la pretendida autoridad moral (iglesias)...

7 Douglass North (1990) cuando las conceptualizó como las reglas del juego descomponiéndolas, a su vez, en dos grandes subtipos; un primero formado por aquellas reglas formales (normas constitucionales, sobre los derechos de propiedad o los contratos) y un segundo compuesto de aquellas más informales (como la costumbre o los modelos mentales)

8 A esta definición de Kooiman subyace el concepto de 'embeddedness' trabajado por Granovetter (1985) para mostrar cómo la acción económica bebe de la estructura social más amplia, a la vez que también ayuda a forjarla.

9 Estos problemas serán abordados en el apartado siguiente y responden a consideraciones de racionalidad limitada, información imperfecta y problemas distributivos.

10 La tradición institucional en la sociología puede remontarse a Weber (1924) quien utilizaba el concepto de institución para estudiar los sistemas de reglas que definen la estructura social y la acción de gobierno, Parsons (1937) quien entiende las instituciones como sistemas sociales que regulan las relaciones entre individuos, y Durkheim (1950) para quien las instituciones son sistemas simbólicos de creencias y conocimientos que refuerzan las conductas (este mismo autor fue más lejos y consideró que la sociología era, precisamente, la ciencia de las instituciones).

11 Más en concreto, los trabajos de Sen se sitúan en el ámbito de las hambrunas acaecidas en la India.

12 Este punto se vuelve a retomar cuando se examina la relación entre gobernabilidad y democracia.

13 Como muestran los trabajos de Alesina y Drazen (1991) y Rodrik (1999) la desigualdad explica la capacidad de formar coaliciones estables de política y de solucionar conflictos y crisis de gobierno

14 Como muestran Holmström y Milgrom (1991): (a) si el resultado de una tarea es poco observable, entonces los incentivos a una tarea que compita con ésta por el esfuerzo de la agencia deben ser reducidos; y (b) si algunas tareas son de especial valor para el agente y entran en competencia con otras de más valor para el principal, entonces resulta más eficiente prohibir la tarea de especial valor para el agente que establecer incentivos para que se desarrollen las demás.

15 Utilizamos los argumentos de este autor pese a que no se refiera explícitamente a desarrollo humano en cuanto creemos que son extensibles al mismo ya que el desarrollo humano comprende en gran medida desarrollo económico.

16 Por ejemplo, estos autores señalan que, a la luz de los análisis realizados a partir de la Base de Datos en Instituciones Políticas (DPI), no puede asegurarse, por ejemplo, que los gobiernos divididos aumenten el gasto público o que los presidencialismos dificulten más que los presidencialismos la consolidación democrática (Beck, et. al., 2001: 3).

Fuentes de información

AGHION, P., ALESINA, A. y TREBBI, F. 2001. "Endogenous Political Institutions" MIT Working Papers in Political Economy. [En línea] Disponible en <http://web.mit.edu/polisci/polecon/www/alesina.pdf>

AKERLOF, G. "The market for lemons: quality uncertainty and the market mechanism" *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84, 1970, Pp. 488-500.

ALESINA, A. "Macroeconomic policy in a two-party system as a repeated game" *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 101, 1994, pp. 651-678.

ALESINA, A. y RODRIK, D. "Distributive Politics and Economic Growth" *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 109, 1994, pp. 465-489

ALESINA, A. y DRAZEN, A. "Why Are Stabilizations Delayed?" American Economic Review. Vol. 81, 1991, pp. 1170-88

ALT, J. y LOWRY, R. "Divided government, fiscal institutions, and budget deficits: evidence for the state" American Political Science Review Vol. 88, 1984, pp 881-828

ALTMAN, D. "Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura" Instituciones y Desarrollo. Vol. 8 y 9, 2001, Edición Especial. Mayo.

BARDHAN, P. "Entendiendo el subdesarrollo. Retos de la economía institucional desde el punto de vista de los países pobres". En Instituciones y Desarrollo Vol 10, 2001, Octubre.

BARDHAN, P. "Democracy and Development: A Complex Relationship". En SHAPIRO, I. y HACKER-CORDON, C. (Eds.), Democracy's Values. Cambridge University Press. 1999

BECK, T. CLARKE, G., GROFF, A, KEEFER, W. y WALSH, P. 2001. New Tools and New Tests in Comparative Political Economy: The Database of Political Institutions. [En línea] World Bank Policy Research Working Paper 2283. http://www.worldbank.org/research/pdffiles/wps+2283_prn.pdf

BERLIN, I. 2000. Four Essays on Liberty. Henry Hardy, Fellow of Wolfson College, Oxford, 1958.

BENNEDSEN, M. y FELDMAN, S. "Lobbying Legislatures ". Journal of Political Economy Vol. 110, 2002, 4, Agosto.

BOIX, C. "Privatizing the Public Business Sector in the Eighties: Economic Performance, Partisan Responses and Divided Governments," British Journal of Political Science, 1997, 27: 473-496

BOIX, C. "Setting the Rules of the Game. The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies," American Political Science Review 93, 1999 (September): 609-624.

MUELLER, B. y PEREIRA, C. Democratic Governance and Budget Allocation in Latin America: Electoral Rules and Legislative Organization: Two Complementary Dimensions of the Cost of Governing. [En línea]. Political Parties and Legislative Organization in Parliamentary and Presidential Regimes. Conference held at Yale University, Yale Center for International and Area Studies. March 22-24, 2002. [En línea]. Disponible en <http://www.yale.edu/las/conference/papers/Pereira.pdf>

CLARKE, G. R.G. "More Evidence on Income Distribution and Growth." Journal of Development Economics. 1995. 47:2, 403-427.

COLOMER, J.M. Instituciones Políticas. Barcelona. Ariel. 2000

COLOMER, J.M. Game Theory and the Transition to Democracy in Spain. Edgar Elgar. 1995.

COPPEDGE, M. "El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos". En Ecuador: un problema de gobernabilidad, CORDES-PNUD, Quito. 1996.

CROZIER, M.J., HUNGTINTON, S.P. y WATANUKI, J. The Crises of Democracy. Report on the Governability of Democracies to he Trilateral Comision. New York University Press. 1975

DAHL, Robert. On Democracy. Yale University Press. 1998.

DIXIT, A. K. The making of Economic Policy. A transaction – cost politics perspective. Cambridge (Mass), MIT Press,1996.

ELSTER, J. 'The Impact of Constitutions on Economic Performance', Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics. Washington: The World Bank, pp. 209-226. 1995.

ESKRIDGE, W. N, Jr. "Overriding Supreme Court Statutory Interpretation Decisions." Yale L. J. 101: 331-455. 1992.

ESTACHE, A. y MORTIMORT, D. "Transactions Costs, Politics, Regulatory Institutions and Regulatory Outcomes" The Economic Development Institute of the World Bank (EDI). Regulatory Reform Discussion Paper. Banco Mundial. Washington D.C. 1998.

FEARON, J. "Ethnic Warfare as a Commitment Problem," Manuscrito no publicado. University of Chicago. 1994.

FELDMAN, E. "La evolución de la reflexión politológica sobre democratización" En Instituciones y Desarrollo. Vol. 8 y 9, 2001, Edición Especial. Mayo.

GERRING, J. y THACKER, S.C. 2001. Political Institutions and Human Development. Paper prepared for delivery at the Northeast Universities Development Consortium Conference. Septiembre 28-30.

GRANOVETTER, M. "Economic action and social structure: the problem of embeddedness" American Journal of Sociology. Vol. 91, 1985, pp. 481-510.

GREIF, A., MILGROM, P. y WEINGAST, B. "Commitement, coordinations, and enforcement: the case of the merchant guilds" Journal of Political Economy. Vol. 102, 1994, 4, pp. 745-776.

GOODIN, R. y KLINGEMANN, H. (Eds.) A New Handbook of Political Science. Oxford University Press. 1996.

HORNE, M. The Political Economy of Public Administration. Cambridge University Press. Nueva York. 1995.

KAUFFMAN, D., KRAAY, A. y LABATÓN-ZOIDO, P. Aggregating Governance Indicators. Policy Research Working Paper 2195, 2000. [En línea] En http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/agg_ind.pdf

KEEFER, P. y STASVAGE, D. Bureaucratic Delegation and Political Institutions. When are Independent Central Banks Irrelevant?. [En línea] The World Bank Group. <<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/wps2356.pdf>>

KNACK, P. y KEEFER, P. "Polarization, Politics and Property Rights" Policy Research Working Paper 2418. World Bank - Country Economics Department from World Bank - Country Economics Department. 2000. [En línea] <http://wbi0018.worldbank.org/Research/workpapers.nsf/568b4463f7c6e237852567e500514be6/>

02f8717d34258c1e8525693b006e379a/\$FILE/wps2418.pdf

KOOIMAN, J. Jan "Socio Political Governance: Introduction" en Modern Governance. Gran Bretaña, SAGE Publications, 1993a.

KOOIMAN, J. Jan "Governance and Governability" en Modern Governance. Gran Bretaña, SAGE Publications, 1993b.

LAFFONT, J.J y TIROLE, J. A Theory of Incentives in Procurement and Regulation. MIT Press. 1998.

LEVY, B. y SPILLER, P. (Eds) Regulations, Institutions and Commitment. Comparative studies of telecommunications. Cambridge University Press. 1996.

LI, W., QIANG, Z. y XU, L.C. "The Political Economy Telecommunications Reform". [En línea] 12ª ABCDE Conference. Disponible en:
http://www.worldbank.org/research/abcde/washington_12/papers_12.html

LIJPHART, A. "The Virtues of Parlamentarism: But Which Kind of Parlamentarism?" En Chehabi, H.E y Stepan, A. (eds). Politics, Society and Democracy: Comparative Studies. Boulder: Westview Press, 1995, p. 373.

LINZ, J. 1990. "The Virtues of Parlamentarism", Journal of Democracy, 1 ,4: 84-91.

LONDREGAN, J. Legislative Institutions and Ideology in Chile. New York Cambridge: University Press, 2000.

MARCH, J. y OLSEN, J. 1989. Rediscovering Institutions. Free Press. New York.

MATAS, J. et. al. Coaliciones Políticas y Gobernabilidad. Instituto de Ciencias Políticas y Sociales. (ICPS). Barcelona, 2000.

MILGOM, P.R., NORTH, D.C., B. "The Role of Institutions in the Rivival of Trade: The Law Merchant, Private Judges, and the Champagne Fairs," Economics and Politics, 2, 1990, (1), p. 1-23.

MUELLER, B. y PEREIRA, C. Democratic Governance and Budget Allocation in Latin America: Electoral Rules and Legislative Organization: Two Complementary Dimensions of the Cost of Governing. [En línea] Artículo preparado para la conferencia "Partidos políticos y Organización legislativa en Regímenes Parlamentarios y Presidencialistas" Universidad de Yale, Marzo 22-24, 2002. Disponible en <http://www.yale.edu/las/conference/papers/Pereira.pdf>

MYNTZ, R. "Nuevos Desafíos de la teoría de la Governance", Instituciones y Desarrollo 7, 2000.

NAUSSBAUM, M. y SEN, A (Eds.) The Quality of Life. Oxford University Press. Oxford, 1993.

NORTH, D. "Introduction". En DROBAK, J. y NYE, J. (Eds.) The Frontiers of the New Institutional economics. Academic Press, 1997.

NORTH, D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Nueva York, Cambridge University Press, 1990.

NORTH, D. The rise of the Western World, New York, Norton, 1973.

O' DONNELL, G. Democracy and Bureaucratic Authoritarianism in Latin America. Berkeley: Insitute of International Studies, 1979.

OFFE, C. "Political Economy: sociological perspectives". En Goodin, R. y Klingemann, H. (Eds.) A New Handbook of Political Science. Oxford University Press, 1996.

OSTROM, E., GARDNER, R. y WALKER, J. Rules, Games, & Common-Pool Resources. The University Michigan Press. Michigan, 1994.

PÉREZ LIÑÁN, A. "Crisis presidenciales: gobernabilidad y estabilidad democrática para América Latina". Instituciones y Desarrollo. 8 y 9. Edición Especial. Mayo. 2001.

PERSSON, T. y TABELLINI, G. Macroeconomic Policy, Credibility and Politics. Harwood Academic Publishers. Reading (UK).1990

PERSSON, T. y TABELLINI. G. "The Size and Scope of Government: Comparative Politics with Rational Politicians." European Economic Review Vol. 43. (1999). 699-735

PHARR, S. y PUTNAM, R. Dissafected Democracies. What's Troubling The Trilateral Countries. Princeton: Princeton University Press. 2000.

POTERBA, J.M. "State responses to fiscal crisis: the effects of budgetary institutions and politics" American Journal of Political Science Vol. 37, 1993, p. 391-414.

PRATS, J. Previniendo Crisis De Gobernabilidad Democrática Un Aspecto Olvidado De La Cooperación Política. [En línea]. Revista Electrónica Dhial Nº 3. 2000. Disponible en: <http://www.iigov.org/dhial/>

PRATS, J. "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: marco conceptual y analítico" Instituciones y Desarrollo. Vol.10, 2001.

PRZEWORSKI, A. "Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts". En ELSTER, J y RUME, S. (Eds.) Constitutionalism and Democracy. Cambridge: Cambridge University Press. 1988.

PRZEWORSKI, A. "Democracy as an Equilibrium," Working Paper, New York University. Quarterly Journal of Economics. Vol. 109, 1994, pp-465-90.

QIAN, Y y WEINGAST, B. Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives. Journal of Economic Perspectives, Volume 11, 1997, 4, pp.83-92.

RIKER, W. The Theory of Political Coalitions, New Haven, Yale University Press, 1962.

RODRIK, D. "Where did all the growth go? External shocks, social conflict, and growth collapses." Journal of Economic Growth Vol. 4, 1999, 4, p. 385-412.

RUTHERFORD, M. Institutions in Economics. The Old and the New Institutionalism. Cambridge University Press. Cambridge. 1996.

SARTORI, G. Teoría de la democracia. Vol I y II. Alianza Editorial. Madrid.1998.

- SEN, A.K.. Resources, Values and Development. Cambridge (Mass), Harvard University Press, 1984.
- SEN, A. "Democracy as a universal value" [En línea] Journal of Democracy Vol. 10, (1999), 3, pp 3-17. Disponible en <http://muse.jhu.edu/demo/jod/10.3sen.html>
- SHARPF, F. Policy-Making and Diversity in Europe: Escape from Deadlock. Cambridge University Press, Cambridge, 1999
- SHARPF, F. Institutions In Comparative Policy Research. Working Paper 00/3. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. 2000. [En línea] Disponible en <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp00-3/wp00-3.html>
- SHARPF, F. European Governance. Common Concerns vs. the Challenge of Diversity. Working Paper 01/6. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. 2001. [En línea] Disponible en: <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp01-6/wp01-6.html>
- SHEPSLE, K. y WEINGAST, B. "Positive Theories of Legislative Institutions" Legislative Studies Quarterly Vol 19 (1994).
- SHEPSLE, K. A. "Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions" En WEISBERG, H. (Ed.), Political Science: The Science of Politics. Agathon. Nueva York. 1986.
- STIGLER, J. "The economics of information". Journal of Political Economy. Vol 60, 1961, p. 213-225.
- STIGLITZ, J. Development Thinking at the Millennium. Ponencia presentada en la 12ª Conferencia ABCDE del Banco Mundial. 2001. [En línea] Disponible en: http://www.worldbank.org/research/abcde/washington_12/papers_12.html
- STROM, K. y MÜLLER, W. Coalition Governance Institutions in Parliamentary Democracies. Ponencia presentada en el Workshop 13 'Designing Institutions' en los Grupos de Trabajo conjunto del ECPR. Marzo 26-31. 1999. Mannheim.
- SUBIRATS, J. Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid. 1989.
- THORSTON, G. y NITZSCHE, T. "Politics and Policy in the 103rd and 104th Congresses: Evaluating the Effects of Divided Government in the Postreform Era". Congress and the Presidency. Vol. 27, (2000),1, Primavera.
- WEINGAST, B. R. "Constructing Self-Enforcing Democracy in Spain". En OPPENHEIMER, J. Y IRWIN, M. (ed) Politics and Rational Choice. 2000. University of Maryland Press.
- WELZEL, C. y INGLEHART, R. "Human Development and the "Explosion" of Democracy: Variation of Regime change across 60 Societies". [En línea] Discussion Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) Paper FS III 01-202. Disponible en: <http://skylla.wz-berlin.de/pdf/2001/iii01-202.pdf>
- WILLIAMSON, O. "Transaction Cost Economics". En SCHMALENSEE, R. y WILLIG, R. Handbook of Industrial Organization. Vol I. North Holland. Amsterdam. 1989

