
Por qué necesitamos una nueva teoría del gobierno *

Margaret Levi

Un importante problema al que se enfrenta el mundo contemporáneo es el relativo a cómo construir gobiernos efectivos donde no existen. Aquí se presentan los componentes que son esenciales para la construcción y el mantenimiento de un gobierno efectivo. Se identifican mecanismos mediante los cuales al menos algunos de esos componentes pueden y llegan a existir. La acción (*agency*) humana, a través del liderazgo, la reforma de las creencias, la formación de preferencias, y un apoyo generalizado entre los electores, proporciona el ingrediente que faltaba en una teoría dinámica del gobierno efectivo. No obstante, aún faltan las recetas que transformen estos elementos en un gobierno que satisfaga a la población, a toda la población, a la vez que se reproduzca a sí misma y sin traumas destructivos. La acumulación de conocimientos e investigación se encuentra ahora en un punto en el que se puede prever el surgimiento de una teoría dinámica del gobierno efectivo.

Palabras clave: teoría del gobierno, gobierno efectivo, acción (*agency*) humana, liderazgo político.

* Este artículo ha aparecido originalmente en *Perspectives on Politics*, volumen 4, 1, marzo de 2006: 5-19. La *RECP* agradece a esta revista su buena disposición para reproducir el artículo en castellano. La traducción ha sido realizada por Josep Ventura.

Mucha gente ha aportado comentarios. No siempre he seguido su consejo, pero le estoy agradecida a Amit Ahuja, Paloma Aguilar, Marcelo Bergman, Maureen Eger, Ann Gryzmala-Busse, Bea Kelleigh, Bob Kaplan, Edgar Kiser, Victor Lapuente-Giné, Michael Lipsky, Kenneth Kollman, José María Maravall, Peter May, Leonardo Morlino, Steve Pfaff, Kate Pflaumer, Frances Fox Piven, Christoph Pohlmann, Nancy Rosenblum, Jean-Laurent Rosenthal, Bo Rothstein, Susan Stokes, Katherine Stovel, Joan Tronto y Ashutosh Varshney. Mi mayor deuda es hacia dos estudiantes de doctorado que leyeron y comentaron varios borradores y localizaron el material necesario para escribir esta presentación: John Ahlquist y Audrey Sacks. Pude gozar de una necesaria excedencia gracias al Whiteley Center.

En los años setenta, me encontraba en un grupo de académicos¹ debatiendo permanentemente teorías del Estado. Otros participantes en la discusión eran mi reciente predecesora como Presidente de la APSA², Theda Skocpol, y mi inmediata sucesora, Ira Katznelson. Lo que nos intrigaba era su vasta literatura, basada en el neomarxismo y que cubría enormes franjas de historia y geografía. Casi todos los libros y artículos importantes eran escritos por sociólogos e historiadores³, pero con *Structure and Change in Economic History*⁴, mi entonces colega, el economista Douglass North (1981), transformó el debate mediante el uso de modelos económicos de costes de transacción y de derechos de propiedad para modelar el papel del Estado en la prosperidad económica a lo largo del tiempo⁵. Hoy en día la mayoría de los politólogos admiten la importancia de este enfoque, pero sin embargo contribuyó a precipitar veinte años de divergencias entre institucionalistas históricos y partidarios del nuevo institucionalismo económico⁶.

De nuevo, somos cada vez más parte de la misma conversación. Nos impulsa un deseo común de entender qué contribuye a los buenos gobiernos y cómo construirlos. Los buenos gobiernos son aquellos que: (1) son representativos de la población a la que se supone que representan y responsables ante ésta; y (2) efectivos, es decir, capaces de proteger a la población de la violencia, de garantizar la seguridad de los derechos de propiedad y de proporcionar los bienes públicos que el pueblo necesita y desea. Los gobiernos más representativos y responsables se encuentran en las democracias, pero no todas las democracias tienen gobiernos efectivos, y existen gobiernos relativamente efectivos e incluso representativos en Estados no-democráticos. Aunque tengo en cuenta el papel que la democracia puede desempeñar, en este caso no me preocupa cómo

1. En el original se empleaba el término “scholars”, que debería traducirse por “erudito”. Sin embargo, “académico” se ajusta más al significado que se otorga comúnmente a “scholar” en el ámbito científico y académico [N. del T.].

2. APSA son las siglas de la Asociación Americana de Ciencia Política (*American Political Science Association*) [N. del T.].

3. Véanse Anderson, 1974a; 1974b; Barr, 2004; Ensminger, 1992; 1999; Fearon y Laitin, 1996; 2004; Henrich *et al.*, 2004; Huckfeldt y Sprague, 1987; Kahneman, Knetsch y Thaler, 1991a [1986]; 1991b [1986]; Mann, 1986; 1993; Rose-Ackerman, 1999; 2001; Skocpol, 1979; 1985; Tilly, 1975; Wallerstein, 1974.

4. En español fue publicado en 1994 como *Estructura y Cambio en la Historia Económica* (Madrid: Alianza) [N. del T.].

5. Véase asimismo su anterior trabajo sobre “el auge del mundo occidental” (North y Thomas, 1973). Mi propia “Teoría del gobierno depredador” (*Theory of the Predatory Rule*), también publicado en 1981, constituía un esfuerzo por combinar lo valioso que encontré en la economía neoclásica y lo valioso que encontré en el neomarxismo para entender mejor la variación en la recaudación de impuestos en diferentes países y momentos (véase Levi, 1981; 1988).

6. Para un excelente resumen de los distintos enfoques, véase Thelen, 1999. Para un esfuerzo de crear nuevos puntos de convergencia, véase Katznelson y Weingast, 2005.

construir la democracia sino cómo promover el buen gobierno, democrático o no. Mi énfasis se centra en la efectividad y en cómo la representatividad y la responsabilidad están implicadas en aquélla.

Un importante problema al que se enfrenta el mundo contemporáneo es relativo a cómo construir gobiernos efectivos donde no existen. Tenemos excelentes descripciones y teorías del equilibrio para explicar los gobiernos estables, buenos y malos. Sabemos bastante acerca de por qué los Estados se hunden y sobre las condiciones que los descomponen. Somos cada vez más expertos en explicar *post hoc* por qué algunos gobiernos, que tan bien rendían en tantas dimensiones, caen de repente. Pensemos en el Líbano, la antigua Yugoslavia o incluso la Unión Soviética. Pero, ¿cómo podemos recomponerlos?, ¿cómo mejoramos aquellos (prácticamente todos) que necesitan mejoras?

Como científicos sociales, hemos llevado a cabo un progreso considerable en lo referente a identificar los componentes clave de un gobierno tanto bueno como malo. Podemos identificar y modelar los incentivos que promueven o minan la capacidad de gobernar, y sabemos ciertas cosas sobre el papel de las instituciones formales y las normas. Normativamente, esperamos que los buenos gobiernos ofrezcan seguridad a persona y propiedad pero también que promuevan el crecimiento económico, una relativa igualdad y la igualdad política⁷. Sin duda, sabemos que a menudo hay que hacer ciertos sacrificios en algunos de estos objetivos para lograr otros, y que la elección que se hace tiene consecuencias sobre quién sale más beneficiado por el gobierno y, por lo tanto, el tipo de gobierno que tiene esta sociedad.

De lo que carecemos es de una teoría dinámica que endogenice los mecanismos de transformación. ¿Cómo nos movemos de un equilibrio problemático a uno que prefiramos? ¿Cómo cambiamos una sociedad poco equitativa a una que sea justa? ¿Cómo elevamos una baja participación hasta que sea alta? ¿Cómo ponemos fin a la corrupción y establecemos burócratas imparciales pero compasivos? ¿Cómo podemos transformar gobiernos que han decepcionado a sus ciudadanos en gobiernos que protejan a sus ciudadanos, les proporcionen sanidad, educación, infraestructuras y otros bienes públicos? Y, ¿cómo podemos transformar gobiernos democráticos con economías avanzadas que benefician mucho a algunos de sus ciudadanos y muy poco a la mayoría, en gobiernos democráticos con economías avanzadas que beneficien por igual a todos sus ciudadanos?

A la hora de defender la necesidad una nueva teoría del gobierno, me baso en una amplia variedad de análisis de instituciones y de gobierno de organizaciones así como

7. El primero de los grupos de expertos de la APSA (*APSA Task Forces*) de presencia pública [Se refiere a grupos de trabajo que tratan de tener como audiencia al público al general. *N. del T.*] se han dedicado a temas de igualdad y equidad política y económica. Dos han presentado libros: Jacobs y Skocpol, 2005; Macedo *et al.*, 2005.

en una cantidad significativa de estudios sobre protesta y resistencia. La teoría del gobierno que imagino necesita de interacción entre la población y los gobernantes. Una teoría de arriba hacia abajo no explicaría adecuadamente muchas de las fuentes endógenas de cambio, pero tampoco lo haría una que solamente pusiera énfasis en el capital social, el compromiso social y las normas sociales como elementos esenciales para promover la cooperación en la sociedad civil y para producir un mejor gobierno. Una teoría del gobierno efectivo también tiene que tener en cuenta el papel del gobierno a la hora de promover demandas populares efectivas y capacidad cívica⁸. Es más probable que los gobiernos sean efectivos cuando pueden producir consentimiento condicional⁹ —o al menos conformidad casi-voluntaria—.

Si el argumento se limita a estructura, geografía, demografía, condiciones iniciales, *path dependence*¹⁰ y *shocks* exógenos, entonces quizás deberíamos acomodarnos y dejar que la historia siga su curso¹¹. Pero decir que hay restricciones y que algunas de ellas son bastante rígidas es comparable a describir la mentalidad humana como un simple circuito eléctrico. Los humanos aprenden y también lo hacen las sociedades. La calidad del gobierno depende de la calidad de las instituciones y del diseño constitucional, pero también de la calidad del liderazgo, de lo acertado de las creencias de la población acerca de la naturaleza del mundo en el que viven y de la existencia de preferencias por una sociedad que sea justa para la minoría como lo es para la mayoría. Cuando se da una combinación de individuos con los incentivos y la imaginación para comprender cómo funcionar mejor dentro de un determinado *statu quo* o incluso superarlo, observamos transformación y creación institucionales.

8. Mi propio trabajo sostiene esta afirmación, véanse Cook, Hardin y Levi, 2005; Levi, 1997; 1998. Asimismo, véanse Rothstein, 2005 y Varshney, 2002.

9. Consentimiento es un término controvertido (véase Pateman, 1988). Sin embargo, es un término que he usado en mi propio trabajo (véase Levi, 1997). Aquí estoy evitando de forma consciente la palabra legitimidad. Legitimidad es un concepto complejo que incluye muchos elementos, pero nadie —ni siquiera el propio Weber— ha explicado cuáles de los varios elementos son necesarios o cómo medir indicadores o su interacción. Hasta que tengamos una definición mejor, prefiero concentrarme en factores que indiquen aprobación o aceptación del gobierno que puedan ser medidos.

10. Se mantiene el término anglosajón al ser ampliamente empleado en el ámbito académico. Se podría traducir por “dependencia del camino”, y se aplica a aquellas situaciones en las cuales una elección primigenia condiciona de manera permanente las opciones futuras [N. del T.].

11. Hay un debate interesante y en curso sobre la importancia relativa de las condiciones iniciales y de las instituciones a la hora de entender la prosperidad y el crecimiento económicos. Véanse Acemoglu, Johnson y Robinson, 2002; 2005; Bardhan, 2004; Przeworski, 2004b; Rodrik, Subramnian y Trebbi, 2004; Sachs *et al.*, 2004; Sokoloff y Engerman, 2000; Wilkinson en curso.

I. QUÉ SABEMOS

Para desarrollar una teoría del gobierno efectivo que sea convincente desde el punto de vista teórico y empíricamente verificable a la vez que útil para aquellos que tratan de mejorar la actuación del gobierno es necesario que, primero, mostremos lo que sabemos acerca de las razones tras las variaciones en los gobiernos; segundo, clarificar los ingredientes de un gobierno efectivo; y, finalmente, comprender cómo cambiar de un gobierno inefectivo a uno efectivo.

Realmente, sabemos mucho. Seguimos influenciados —si bien a veces indirectamente— por aquellos antiguos debates sobre “las teorías del Estado”. Afortunadamente, en la actualidad hay menos preocupación hacia unas “teorías del Estado” más bien abstractas y más hacia el gobierno, la organización y los individuos que establecen y administran políticas públicas y leyes. Pueden tener lugar grandes cambios en el personal, las políticas, o incluso en la forma de gobierno, mientras el Estado permanece estable¹². No obstante, dichos cambios pueden tener consecuencias significativas para la efectividad del propio gobierno. Los representantes que forman el gobierno son las partes móviles del gobierno. Son seleccionados y reemplazados; pueden ser sensibles a las necesidades de los ciudadanos¹³ o innovadores.

Existe ahora un rechazo por consenso del enfoque pluralista del gobierno como un terreno de juego (o quizás como el árbitro de un terreno de juego) en el que pelean los diferentes grupos. Los actores gubernamentales son actores importantes por derecho propio: condicionan las reglas del juego; distribuyen o redistribuyen los recursos políticos y económicos; pueden disipar la riqueza de un grupo o promoverla. Esto no es una teoría pluralista del gobierno. Pero tampoco es el Leviatán de Hobbes.

Para Hobbes, la clave para un gobierno efectivo es el poder coercitivo centralizado, preferiblemente en manos de un soberano. Su gobierno no era ni parte de un sistema interestatal ni cautivo de ningún grupo o clase en particular. Su población era homogénea, y eran felices ganando seguridad a cambio de su conformidad con el gobierno autoritario¹⁴.

Ahora, por supuesto, todos sabemos que debemos ir más allá del modelo hobbesiano. Pero, ¿realmente lo sabemos?, ¿hemos ido verdaderamente más allá? El mundo de la Inglaterra del siglo XVII puede tener pocas similitudes con la Gran Bretaña o los

12. Para una elaboración de este argumento, véase Levi, 2002.

13. En el original aparece “responsive” en lugar de “sensibles a las demandas de los ciudadanos”. Se ha traducido de esta forma para dar cuenta del significado que suele darse a “responsive” en los textos de ciencia política, que va más allá de la traducción literal “sensible” [*N del T.*].

14. Joan Tronto me ha hecho consciente de cuán simplificada es mi caracterización de Hobbes. Sin embargo, esta es la visión de la teoría del gobierno de Hobbes que predomina en la investigación positiva sobre la construcción del Estado.

Estados Unidos del siglo XXI, pero tiene una similitud considerable con muchas partes del mundo actualmente atrapadas en guerras civiles y violencia política. ¿Es la hobbesiana una buena solución para dichos países? Creo que no. Mis razones incluyen objeciones normativas a la clase de poder centralizado y coordinado encarnada por el gobierno de Hobbes. Pero mis razones también son mucho más pragmáticas. No podemos asumir un contrato social. Tampoco podemos asumir conformidad con un gobierno justificado sobre todo por la capacidad del Estado de proporcionar seguridad personal y derechos de propiedad. No podemos ahora y a decir verdad nunca pudimos. Consecuentemente, incluso para las partes del mundo donde Hobbes podría ser más relevante, la suya es una solución problemática.

No es que el gobierno, y especialmente el gobierno efectivo, simplemente suceda, ni siquiera donde hay constituciones bien diseñadas ni, especialmente, donde no las hay. La mayoría de países experimentan avances y paradas en sus esfuerzos para construir Estados y gobiernos con un mejor funcionamiento. Muchos esfuerzos por construir un Estado necesitan también de construcción nacional, la construcción de un compromiso con una entidad mayor más allá de religión, etnicidad o tribu¹⁵. Pensamos en Francia o Japón como en países altamente centralizados, pero no ha sido fácil hacer que lo fueran. Forzar una identidad nacional requería la conquista de las provincias y sus señores. Gran Bretaña y los Estados Unidos pueden tener ahora niveles cercanos a cero en corrupción burocrática de bajo nivel, pero ha llevado siglos alcanzar ese objetivo. Y aun están lejos de eliminar la deshonestidad en los niveles altos. El desarrollo de gobiernos efectivos implica conseguir el cumplimiento de la ley, y hacerlo necesita a veces de la pérdida de vidas humanas, incluyendo las de los recaudadores de impuestos, agentes del censo y encargados de la leva forzosa¹⁶. Entender cómo fueron centralizados Francia y Japón, cómo Gran Bretaña y los Estados Unidos erradicaron la mayor parte de la corrupción estatal, y cómo todos consiguieron un sentido de identidad nacional común y un nivel de cumplimiento con sus leyes relativamente elevado ofrece lecciones a los países que hoy en día tratan de construir Estados efectivos.

La trayectoria de estos constructores de Estados solamente proporciona un camino —y lleno de caminos paralelos y desviaciones entre ellos—. En su edad temprana, los Estados europeos modernos nacieron como respuesta a las guerras entre ellos y dentro de sus fronteras. Las guerras impulsaron la búsqueda de los medios para conseguir

15. La nueva literatura sobre las fuentes y la resolución de los conflictos étnicos, un componente importante de la quiebra del Estado, pone el énfasis en las que grupos anteriormente en conflicto llegan a tener confianza en que pueden cooperar entre sí sin miedo a ser explotados o algo peor. En gran medida, ello depende del establecimiento del gobierno y de los arreglos políticos que facilitan las cosas en lugar de exacerbar la violencia. Véanse Beissinger, 2001; Hechter, 1975; Hechter, 2000; Varshney, 2002; Wilkinson, 2004.

16. El original era "draft registrars". No existe una traducción literal que capture el significado del término [N. del T.].

ingresos y reclutas (Bates, 2001; Levi, 1988, 1997; Tilly, 1975, 1990). Otros Estados hicieron su aparición como colonias de población de dichos Estados modernos originales y adoptaron sus instituciones y constituciones —aunque con variaciones significativas en cuanto a cómo echaron raíces o contribuyeron a la democratización y al crecimiento económico (Acemoglu, Johnson y Robinson, 2002; North, 1981, 1990, 2005; Wilkinson en curso)—. Y muchos de los actuales esfuerzos de construcción de Estados y gobiernos responden a la descolonización y a anteriores quiebras de Estados.

El pasado proporciona solamente lecciones parciales para el presente. En un maravilloso y poco extenso libro, *Prosperity and Violence*¹⁷, Robert Bates profundiza en una posible diferencia crucial: protegidos por las grandes potencias y por las agencias de cooperación, los nuevos gobiernos no tienen que enfrentarse a amenazas militares o a necesidades de recaudación que daban a anteriores generaciones de gobernantes incentivos para «persuadir a aquellos con rentas privadas de costear los costes de gobierno» (Bates, 2001: 82-83). Aun así, la misma cuestión que afectaba a los Estados históricos afecta a los actuales: cómo asegurar que el gobierno tiene suficiente poder para recaudar impuestos y para proporcionar seguridad a la vez que se le impide convertirse en un depredador de la sociedad a la que se supone que sirve. Mancur Olson interpretó este asunto como una transformación de “bandidos errantes” en “bandidos estáticos” (Olson, 1993). El bandidaje no es la única posibilidad en este caso, pero sí puede ser una de las más comunes. Ésta y sus variantes constituyen los puntos en un continuo de tipos de gobierno. Pese a que todos los gobiernos extraen recursos, algunos son cleptócratas, otros *Robin Hoods* y algunos, aunque muy pocos, son socios en la producción de prosperidad y equidad. Es este último tipo de gobierno el que esperamos conseguir. Leviatanes y/o bandidos simplemente no lo harán.

Los gobiernos son más capaces de llevar a cabo sus políticas cuando logran una conformidad casi-voluntaria, es decir, una conformidad motivada por la voluntad de cooperar pero respaldada por la coerción (Levi, 1988; 1997; 1998). Ello requiere que los sujetos y los ciudadanos reciban algo del gobierno a cambio de lo que el gobierno extrae de ellos. También significa que la conformidad es siempre condicional. Variará según varíe el desempeño de los gobiernos, su honestidad, sus garantías procesales y otros determinantes de la fiabilidad del gobierno. Cuando los representantes del gobierno se vuelven corruptibles, pierden su monopolio de la fuerza o se muestran incapaces de extraer los recursos necesarios para producir bienes colectivos, existe una mayor probabilidad de no-conformidad, de resistencia e incluso de quiebra del Estado. Un círculo vicioso viene a continuación. Los gobiernos incapaces de recaudar suficientes impuestos para pagar a sus funcionarios y agentes crean incentivos para que dichos funcionarios expropien “salarios” de los ciudadanos, y a menudo por la fuerza. A su

17. En español fue publicado en 2004 como *Prosperidad y Violencia* (Barcelona: Antoni Bosch Editor) [N. del T.].

vez, ello lleva al auge de las bandas armadas al tratar el pueblo de protegerse de su propio gobierno (Bates, 2005). Experimentamos una lucha entre bandidos.

Somos todavía más conscientes de que el desarrollo del gobierno efectivo raramente es inmediato. Tiene lugar un largo proceso de aprendizaje durante el cual el público y los funcionarios del gobierno descubren qué instituciones y qué personas son fiables y en qué contextos. A medida que uno gana confianza en los demás, más puede asumir riesgos y ensanchar el abanico de interacciones económicas, políticas y sociales productivas. A menudo, la respuesta a la inseguridad consiste en desarrollar redes de confianza y compromiso. No obstante las redes pueden convertirse en una limitación en mayor medida que en un facilitador de la cooperación general, especialmente cuando refuerzan fronteras étnicas, raciales y religiosas¹⁸. La ciencia política y la economía política recientes ofrecen algunas pistas acerca de cómo construir interacciones productivas y seguras entre diferentes localidades, grupos étnicos y divisiones regionales¹⁹. Ahora debemos tomar estos hallazgos y hacerlos funcionar en contextos muy distintos.

Hemos aprendido cuán frágiles son muchos gobiernos. No se trata simplemente de un tema de coaliciones cambiantes en sistemas parlamentarios. Un problema de mayor calado tiene que ver con los factores que minan la capacidad de gobernar. Parece demasiado fácil volver a “la guerra de todos contra todos,” y un creciente cuerpo de literatura sobre la quiebra del Estado explica por qué²⁰. Las causas son complejas, y no pueden ser fácilmente reducidas a *cleavages*²¹ religiosos, minas de diamantes o pobreza generalizada, pero los académicos están desentrañando con éxito dicha complejidad. De manera creciente, también estamos empezando a reconocer lo devastadoras que pueden ser las epidemias, inundaciones y otras catástrofes, especialmente cuando reducen los ingresos y el personal del gobierno (De Waal, 2003; Stovel, 2004).

Incluso las democracias estables y económicamente desarrolladas tienen problemas para sostener gobiernos efectivos. En la década de los setenta, existía una gran preocupación acerca de la “crisis fiscal del Estado” (O’Connor, 1973), es decir, que la demanda de servicios por parte de las empresas y también de los ciudadanos superaría ampliamente los ingresos que el Estado pudiera recaudar. Una nueva forma de crisis fiscal es una realidad, al menos entre aquellos Estados que gastan pero no recaudan. Los más

18. Cook, Hardin y Levi, 2005, especialmente el capítulo 9. Asimismo, véase Tilly, 2005.

19. Véanse, por ejemplo, Fearon y Laitin, 1996; 2004; Greif, 1998; McMillan y Woodruff, 2000.

20. Véase, por ejemplo, el Informe del Grupo de Trabajo sobre la Quiebra del Estado (*State Failure Task Force Report*) (Goldstone *et al.*, 2000), y el volumen editado, *When States Fail* (Rotberg, 2004). Para una útil crítica metodológica, véase Ward y Bakke, 2005.

21. En este caso se mantiene el término inglés “cleavage” en lugar de sustituirlo por su equivalente castellano. “Cleavage” significa división o escisión, y es un término ampliamente empleado en obras de ciencia política en castellano [*N. del T.*].

pobres de entre nosotros dependen de los servicios gubernamentales, pero también lo hacen los ricos (Gates y Collins, 2003). No obstante, en muchas democracias desarrolladas, existe una creciente oposición a los impuestos y un esfuerzo considerable de los grupos de presión por trasladar los gastos de las corporaciones al gobierno.

Sabemos bastante sobre lo que implica un gobierno efectivo, y por qué los Estados se desmoronan. Hay ejemplos de gobiernos relativamente eficientes y justos, pero todavía necesitamos los planos para crearlos y recrearlos. Nuestro siguiente paso debe consistir en comprender cómo evitar que se desmoronen, cómo reconstruirlos cuando lo han hecho, y cómo asegurarnos que son sensibles hacia las necesidades de aquellos a los que deberían servir y responsables ante ellos. No deberíamos seguir sintiéndonos satisfechos con la solución hobbesiana, un gobierno que solamente proporciona seguridad contra la violencia. Nuestro objetivo no es solamente el orden social, sino una sociedad segura, equitativa y próspera cuyo gobierno reciba apoyo y lealtad bien merecidos por parte sus ciudadanos.

II. REORIENTANDO NUESTRO PENSAMIENTO

Construir una teoría del gobierno efectivo necesita de cierta reorientación de nuestro pensamiento. Demasiados análisis se centran en objeciones al gobierno y no suficientemente en lo que el gobierno proporciona. Por todos los medios deberíamos —como buenos ciudadanos— ser críticos con algunas políticas y programas. No obstante, uno de los efectos más viles de la revolución neoliberal ha consistido en ocultar cuánto dependemos de la infraestructura gubernamental, tanto física como social.

También es insuficiente el reconocimiento, especialmente (aunque no solamente) entre los partidarios de la elección racional, de que «las instituciones son estructuras de poder» (Moe, 2005: 15). También existe preocupación acerca de quién gana y quién pierde y el reconocimiento de que la acción colectiva es una forma de poder. Pero por definición un equilibrio estable es mantenido por aquellos con un poder negociador efectivo. Si estos actores o grupos están mejor, con pocos incentivos o ninguno para cambiar el *status quo*, el gobierno no cambiará. Un análisis de equilibrios de este tipo solamente incluye una parte de la población, aquellos capaces de negociar. Se convierte en una herramienta mucho más problemática una vez incluimos todos aquellos bajo jurisdicción del gobierno. Las instituciones que hacen que algunos (pero no todos) estén mejor también crean perdedores, posiblemente perdedores permanentes. Sin reconocer esto, tampoco comprendemos plenamente la naturaleza del poder, y tampoco proporcionamos los medios para compensar a los perdedores.

Pero incluso más crítico para la investigación sobre los mundos desarrollados y en vías de desarrollo es la desatención a la política, los conflictos y los choques que son parte de la fundación de muchas instituciones y que no desaparecen como si nada cuan-

do se alcanza un nuevo equilibrio. Son susceptibles de ser ocultadas, emergiendo a la superficie solamente cuando el cambio puede ser posible (Kuran, 1995; Scott, 1992). El lenguaje de la negociación es una descripción apta de las negociaciones²² contractual entre sindicatos y trabajadores, o de la corona y los parlamentarios llegando a una decisión sobre las condiciones bajo las cuales el monarca puede pedir prestados fondos. También es una caracterización inoportuna e insensible de las relaciones entre los intocables y las castas superiores en la India anterior a la independencia o de los pueblos indígenas durante la mayor parte de la historia de Canadá, Australia o los Estados Unidos.

Incluso cuando existen negociaciones que contribuyen a la construcción y el mantenimiento del Estado, ¿hemos identificado todos ellos con éxito, o analizado las razones tras la varianza en los acuerdos entre individuos y grupos en posiciones estructurales similares en términos generales? Grupos y estructuras de poder locales configuran las posibilidades de elección de las que disponen los gobernantes y las instituciones, y su capacidad de imponer costes al Estado varía dentro de cada país y también entre países (Boone, 2003; Hechter y Brustein, 1980; Kiser, 1994; Kiser y Barzel, 1991; Laitin, 1994). El control de la agenda es sin ninguna duda una forma de poder y se encuentra en el núcleo del trabajo sobre la legislatura que define ese campo de estudio, pero los académicos persisten, desde hace cuarenta años, en considerar una sola “cara del poder” (Bachrach y Baratz, 1962; Lukes, 1974), siendo incapaz de tratar las formas en que la ideología, las no-decisiones y otras formas de “movilización del sesgo” mantienen cuestiones cruciales fuera de la agenda (Bachrach y Baratz, 1963; Schattschneider, 1960). Los “conjuntos ganadores” y la “herestética” lo corrigen algo, pero estamos tratando de responder —y lo haremos durante un tiempo— cuestiones relativas a cómo se forman las creencias, cómo son inducidas las preferencias y cómo se movilizan los sesgos²³.

Una posible solución a este interrogante consiste en usar un enfoque diferente. Podemos desarrollar explicaciones estructuralistas más robustas o centrarnos de una forma más consciente en exposiciones de las “armas de los débiles” (Scott, 1985). Hay algo, de hecho bastante, que aprender de estas perspectivas (y otras). La estructura importa, y las exploraciones interpretativas de la historia y las culturas nos enseñan cómo la gente estructura su mundo y nos impulsa a pensar por qué es más posible que actúen de una forma que de otra. Pero estos enfoques sólo nos ayudan, me parece, si se

22. En el original no se repite el término, sino que se emplean dos términos sinónimos, “negotiation” y “bargaining” [*N. del T.*].

23. Véanse Weingast (1998), sobre los “conjuntos ganadores”, y Riker (1984) y Schofield (2000), sobre la herestética. Hay partidarios de la elección racional tratando de desentrañar estos asuntos, evidentemente. Véanse, especialmente, Calvert, 2002; Ferejohn, 1991; 1993; Ferejohn y Satz, 1995; Greif, 1994; Mantzavinos, 2001; Mantzavinos, North y Shariq, 2004, así como varios fragmentos de Katznelson y Weingast (eds.), 2005.

los combina con el rigor de la teoría formal y, cuando es posible, con el análisis estadístico²⁴. Pero aun en ese caso, habría lagunas en nuestra teoría del gobierno.

III. LOS DILEMAS

El desarrollo de una teoría dinámica del gobierno efectivo requiere que clarifiquemos las preguntas que dicha teoría debe responder y entonces disponer los componentes esenciales o las bases. Solamente una vez que estas tareas hayan sido llevadas a cabo podemos extraer hipótesis, probarlas y proporcionar prescripciones basadas en la buena lógica y la evidencia. En especial, necesitamos modelos sobre las maneras de:

- Domar la violencia interna de un modo que no engendre más violencia o una disfuncional desconfianza en el gobierno.
- Imponer límites a los funcionarios y miembros del gobierno forzándoles a comprometerse de forma creíble a renunciar a una actitud explotadora y a la traición (desde impago de créditos a una conducta criminal hasta ocultar al público información relevante sobre su decisión de ir a la guerra).
- Compensar a los perdedores de la construcción institucional.
- Producir consentimiento contingente estableciendo un gobierno que:
 - Responda a los criterios dominantes sobre justicia y garantías procesales.
 - Proporcione bienes colectivos en interés de la colectividad.
- Elegir entre objetivos valiosos sacrificando uno por otro.

Las citas siguientes captan los dilemas que estas tareas comportan:

[...] un gobierno lo suficientemente fuerte para proteger los derechos de propiedad [...] también es suficientemente fuerte para confiscar la riqueza de sus ciudadanos [Barry Weingast, 1995: 1].
 [...] muchos de los medios a través de los cuales el Estado intenta incrementar su seguridad reducen la seguridad de otros [Robert Jervis, 1978: 169].

La formación y consolidación del Estado ha tenido costes humanos horribles en todas partes. A pesar de eso, en el mundo moderno parece que sólo no tener Estado es peor que tener uno [Pratap Mehta, 2003: 2006].

La existencia del Estado es esencial para el crecimiento económico; el Estado, no obstante, es la fuente del declive económico causado por el hombre [Douglass North, 1981: 20].

La desconfianza puede ser el problema, pero la confianza no es la solución [Margaret Levi, 2000].

[...] la democracia es la peor forma de gobierno a excepción de todas las otras formas que han sido probadas de vez en cuando [Winston Churchill, 1974].

24. Este es, por supuesto, un argumento de Bates *et al.*, 1998.

En prácticamente todos los proyectos de construcción de un Estado o un gobierno, es necesario “domar la violencia”²⁵ existente dentro de las fronteras, acabar con los “bandidos errantes”, poner fin a la violencia étnica y construir una identidad nacional, y ofrecer a los ciudadanos poderosos beneficios suficientes para mantener su lealtad y que desistan de la depredación violenta. La construcción del Estado necesita que se ceda a los gobernantes el *sine qua non* de un gobierno efectivo: la capacidad de aplicar las leyes y de recaudar los impuestos necesarios para costear bienes públicos esenciales. Para asegurar que los gobernantes no den un giro de 180 grados y exploten a aquellos a los que gobiernan, es necesario que el gobierno sea diseñado para ser efectivo y eficiente en algunas dimensiones e impotente en otras, que los actores gubernamentales tengan acceso a algunos recursos pero no a otros. No obstante, tan importantes como las restricciones legales son los límites sobre el poder negociador y coercitivo de los gobernantes. Sin embargo, estos inhiben significativamente la conducta de los funcionarios sólo cuando los arreglos institucionales también aseguren compromisos creíbles²⁶.

La incapacidad para alcanzar compromisos creíbles es endémica, en gran medida, porque los gobernantes no tienen incentivos para “atarse las manos” (Root, 1989; 1994). Los Idi Amin y los Saddam Hussein son ilustrativos. Habiendo debilitado a la oposición de forma significativa, no se veían limitados en su oportunismo o su favoritismo. ¿Qué podría inducir a un jefe de Estado de ese tipo, y especialmente uno con un ejército fiable, a aceptar acuerdos que evocaran castigos automáticos en caso de que violara el acuerdo? Al menos algunas veces, empero, la competición por el control de los recursos o la presión internacional pueden tener ese efecto²⁷.

Hasta los gobiernos con intención de reducir el conflicto interno pueden fracasar. Parte de la explicación deriva del “dilema de la seguridad” que afronta la población y sus líderes. Los individuos, en su deseo de seguridad en una situación de protección inadecuada por parte del gobierno, empiezan a sospechar de los demás, incluso de aquellos con los que algún día habían cooperado²⁸. La conducta depredadora es motivada por la codicia, los dilemas de la seguridad por el miedo en contextos en los que los individuos se forman expectativas acerca de las amenazas por parte de los demás.

25. Tomo esta frase de Bates (2005). Esta cuestión es también una de las principales preocupaciones del Grupo de Trabajo sobre Violencia Política y Terrorismo (*Task Force on Political Violence and Terrorism*) de la APSA.

26. Para un interesante resumen y evaluación de la literatura sobre compromisos creíbles en la economía política del desarrollo, véase Keefer, 2004.

27. Esta es la línea argumental seguida por muchos académicos. Véanse North y Weingast, 1989; Rosenthal, 1998.

28. Robert Jervis (1978) desarrolló el concepto de “dilema de la seguridad” para las relaciones interestatales, y Barry Posen (1993) lo adaptó a la interacción dentro del grupo. Mi explicación en esta sección se basa en Kasfir (2004).

Los dilemas de la seguridad pueden llevar a una carrera armamentística y a un conflicto ofensivo/defensivo que haga de todos los individuos víctimas potenciales y perjudique a todo el mundo. Los gobiernos, enfrentándose a violencia interna, pueden decidir invertir más en sus propios ejércitos. La evidencia sugiere que ello incrementa la violencia potencial en lugar de reducirla (Collier *et al.*, 2003).

Cualquier solución al problema de domar la violencia y establecer un gobierno entre aquellos que no han sido capaces de resolver el dilema de la seguridad puede resultar “horrenda”. La India, el caso que inspiró la cita, tuvo una traumática transición a la independencia, acompañada de violencia de base religiosa que persiste hasta el día de hoy en forma de disturbios en muchos Estados y de una guerra abierta en territorios fuente de disputa como Kashmir. La partición llevó a matanzas masivas, familias destrozadas y la destrucción de propiedad y de los derechos de propiedad en algunas de sus provincias. A pesar de dichos eventos trágicos, también hay una lección esperanzadora que extraer del caso de la India. El dilema de la seguridad es, después de todo, una variable dependiente, que puede ser manipulada por la acción del gobierno. En algunas provincias, durante el periodo de transición, la violencia no tuvo lugar. Es aun más revelador el hecho de que la India haya sobrevivido como una democracia multicultural y que incluso tenga un musulmán como presidente²⁹. Tanto la construcción del Estado como de la nación han sido exitosas.

Sabemos que los gobiernos efectivos aseguran los derechos de propiedad, zanján disputas, y proporcionan los bienes públicos que permiten prosperar a su ciudadanía. Pero muchos gobiernos, incluso aquellos que engendran paz en el ámbito doméstico y prosperidad, siguen sin hacer lo suficiente por el pueblo. Al servir a intereses especiales, al sobrerregular la economía, al pisotear los derechos y libertades civiles y al inhibir el progreso científico y tecnológico, el gobierno puede resultar opresivo. Puede entonces convertirse en una fuente de declive económico.

Como muchos gobiernos se dedican a venderse a la corrupción o realmente dañan las vidas personales y profesionales de los ciudadanos, hay buenas razones para desconfiar del gobierno. Dicha desconfianza es, de hecho, una reacción saludable cuando produce estructuras legales, controles y contrapesos y ciudadanos alerta. De hecho, la desconfianza a menudo genera cambio y creación institucionales: «Buenas defensas hacen buenos vecinos» (Levi, 2000). La clave estriba en el diseño organizativo, no en la confianza interpersonal³⁰. Son esenciales las garantías de que los funcionarios cumplirán con su deber y serán atrapados y castigados si no lo hacen.

29. Steven Wilkinson me planteó este argumento.

30. Estoy resumiendo argumentos de Braithwaite, 1998; Cook, Hardin y Levi, 2005; y Levi, 1998. Asimismo, véase Hardin, 2004. Según la formulación de Cook, Hardin y Levi (2005), la confianza se refiere solamente a creencias racionales basadas en unos considerables conocimientos personales y en repetidas interacciones, en las motivaciones del objeto de confianza y en la capacidad para realizar una cierta tarea en un cierto contexto.

Raramente, y especialmente en el mundo moderno y democrático, existe una confianza en los funcionarios del gobierno que se base solamente en el grado en el que aseguran los derechos de propiedad y renuncian a la depredación. La confianza también depende en el grado en que se asegure a cada ciudadano que todos los demás se encuentran sujetos a las mismas obligaciones legales; y el grado en el que los ciudadanos consideren en general que están obteniendo algo a cambio de su consentimiento³¹. Estos son los factores clave para generar consentimiento casi-voluntario, una característica definitoria del buen gobierno.

Un gobierno que somete a todos a las mismas obligaciones es uno que posee la capacidad y la voluntad para hacerlo, cualidades que son una función de con quién cuenta el gobierno. Si el *selectorado*³² es reducido y la coalición ganadora mínima es pequeña, entonces el gobierno es más susceptible de implementar regulaciones y extracciones discriminatorias³³. Si hay ciudadanos capaces de chantajear al gobierno mediante su control de ciertos recursos, es probable que reciban un tratamiento favorable. También tienen más capacidad de tener el poder aun sin tener un cargo político³⁴.

La gente es más susceptible de cumplir con las demandas del gobierno cuando tienen confianza en que hay algo que se acerca a un *quid pro quo*. Su confianza se incrementa cuando creen que los funcionarios son honestos, que lo que es recaudado como impuestos llegará realmente a las arcas públicas, que todos los hombres jóvenes se enfrentan a la misma probabilidad de ser reclutados, etc. La confianza se incrementa más con la producción y distribución reales de bienes públicos valiosos.

La confianza subyacente en el gobierno y la voluntad de cumplir son indicadores de la justicia en la implementación de la ley y en la distribución de los bienes públicos. Lo que constituye justicia y lo que es estimado como bienes públicos deseados varían según la sociedad y el momento histórico. No obstante, es probable que cualquier

31. Existe un creciente cuerpo de evidencia sólida que corrobora este hallazgo. Lo trataré con más profundidad en un artículo para el Banco Mundial que estoy escribiendo actualmente, pero para cierta literatura que ofrece apoyo empírico, véanse Bergman, 2002; Fjeldstad, 2004; Lieberman, 2003; May, 2004; Pinney y Scholz, 1995; Scholz, 1998; Tyler, 1990; Winter y May, 2001.

32. Se trata de un término empleado por Bueno de Mesquita *et al.* (2003) y formado por la fusión de “electorado” y “seleccionado”. Se refiere a la porción del electorado de la que depende el gobierno [*N. del T.*].

33. Para un argumento más elaborado, véase Bueno de Mesquita, Smith, Siverson y Morrow, 2003.

34. Esta afirmación se remonta a los argumentos de dependencia estructural de los gobiernos democráticos hacia los poderosos capitalistas (véanse Block, 1977; Przeworski y Wallerstein, 1982), así como a los argumentos sobre poder de negociación relativo en Levi (1981), Levi (1988), Knight (1992), North (1981) y muchos más.

gobierno que no responda a las expectativas generales en estos asuntos se enfrente a resistencia y disensión, pasivas y activas³⁵.

La democracia ayuda a solucionar problemas de conformidad y confianza, pero no del todo. La transparencia y la controversia que la democracia favorece pueden minar, en ocasiones de forma apropiada y en otras no, la confianza en los agentes gubernamentales. La democracia tampoco resuelve con facilidad los problemas relativos a sacrificar unos objetivos políticos por otros. De hecho, puede incluso exacerbar el problema creando acuerdos de tipo “pork-barrel”³⁶ en lugar de un cálculo racional de los costes y beneficios de las distintas políticas. Las decisiones a veces benefician a los que más hacen oír su voz o tienen más votos en el parlamento en lugar de la colectividad en general.

Esta explicación nos deja con una lista de procesos a tratar con una teoría sobre la creación y estabilidad del gobierno efectivo. Ya tenemos modelos y argumentos muy convincentes sobre cuántos de dichos procesos se desarrollan. No obstante, faltan algunos ingredientes para que suba la levadura.

IV. INGREDIENTES ESENCIALES

Para hacer pan, debemos estar atentos a la evidencia empírica, la realidad, y la buena ciencia, sensible a los detalles y a las particularidades del contexto y de la historia, y comprometida con la mejora de nuestro bien común. Debemos reconocer el papel de la agencia humana. Con estas pautas establecidas, ahora podemos empezar a considerar los elementos esenciales de un gobierno efectivo, incluso si aun no hemos sido capaces de sintetizarlos o endogeneizarlos en una teoría dinámica. Estos ingredientes son:

- Estructuras institucionales que alineen incentivos de manera apropiada.
- Un liderazgo que pueda capacitar al gobierno para ofrecer seguridad y servicios a la población.
- Creencias y expectativas realistas acerca de las capacidades y de los compromisos del gobierno y de los actores del gobierno.
- Preferencias por resultados que, como un gobierno limpio y una sociedad justa, pudieran haber parecido inaccesibles en el pasado.

35. Este argumento está basado en Levi (1997) y Cook, Hardin y Levi (2005, capítulos 8 y 9). Asimismo, véase Rothstein, 2005.

36. Se trata de políticas destinadas a contentar o compensar a ciertos intereses y/o individuos locales sin tener en cuenta sus méritos o los efectos generales de la política [*N. del T.J.*].

Hace tiempo que los incentivos y las instituciones están en la receta³⁷. Estos constituyen lo que generalmente llamamos gobierno. Los economistas, economistas políticos y los dirigentes de las organizaciones internacionales, especialmente aquellos que ofrecen dinero y ayuda, han puesto el énfasis en los incentivos y las instituciones desde hace varias décadas. De manera creciente, han llegado a reconocer que pese a que estos factores son condiciones necesarias para construir gobiernos efectivos, no son suficientes. Si lo fueran, el establecimiento y la aplicación de una constitución transplantada sería lo necesario. No obstante, hay muchos ejemplos de constituciones, leyes, regulaciones y declaraciones de derechos adaptadas de sistemas políticos exitosos pero que no prosperan en su nuevo contexto. No todos responden de la misma forma a los mismos estímulos. Las instituciones que han sido simplemente transplantadas de un país a otro o dictadas de una lista tienen más posibilidades de fracasar que de no hacerlo. A menudo lo que mejor funciona es una mezcla de «elementos ortodoxos con herejías locales» (Rodrik, 2003: 13). Pero incluso en ese caso y cuando las instituciones son el resultado de la negociación entre actores domésticos significativos, las instituciones no ofrecen por sí mismas certidumbre acerca de la construcción o mantenimiento de un gobierno efectivo.

Sabemos considerablemente menos acerca de los elementos necesarios para una teoría endógena del cambio³⁸. Estas instituciones son cajas vacías sin líderes y personal que tengan la capacidad de producir bienes públicos que la población exige y la facilidad para suscitar la confianza popular incluso entre aquellos que están en desacuerdo con algunas políticas. Por dar solamente un ejemplo: Pakistán y la India heredaron las mismas instituciones formales del colonialismo, pero la diferencia entre un gobierno relativamente ineficiente y uno eficiente reside en parte en la diferencia entre el enfoque de Jinnah y el de Nehru en lo referente a la construcción del Estado poscolonial (Weiner, 1989)³⁹.

Los líderes alinean incentivos, ayudan a diseñar y rediseñar instituciones, proporcionan un entorno de aprendizaje que permite a los individuos transformar o revisar sus creencias, y desempeñan un papel fundamental induciendo preferencias. Más importante es el hecho de que el liderazgo —tanto del gobierno como dentro de la sociedad civil— proporciona la agencia humana que coordina los esfuerzos de los demás. No es una cues-

37. Constituyen el tema principal de dos discursos presidenciales [Se trata de discursos del presidente de turno de la APSA. *N. del T.*] (Keohane, 2001; Ostrom, 1998), lo que influyó en mi pensamiento. Asimismo, véanse las publicaciones subsiguientes (Keohane, 2002; Ostrom, 2005).

38. Hay varias contribuciones importantes recientes a esta cuestión desde puntos de vista variados. Greif y Laitin (2004) ofrecen una explicación perteneciente a la elección racional, con una teoría basada en el equilibrio. Thelen (2004) sugiere un enfoque de tipo institucionalista histórico.

39. Véase Grzymala-Busse (2002) para comparaciones en las sociedades en transición de la Europa central y oriental.

tión de un Príncipe de Maquiavelo, que manipula al pueblo para conseguir sus objetivos, sino de un liderazgo que combina algunas de las competencias estratégicas y de otros tipos que Maquiavelo describe⁴⁰ con la “ética de la responsabilidad” de Weber (1958).

No es fácil desarrollar un modelo de liderazgo que sea generalizable y replicable. Existe una extensa literatura sobre el liderazgo, especialmente en los negocios pero también en el gobierno⁴¹. La investigación demuestra claramente que el liderazgo puede marcar la diferencia, para bien o para mal, e ilumina los factores que los líderes deberían tener en cuenta⁴². No obstante, sigue siendo necesario un modelo sobre los medios de asegurar el buen liderazgo y los orígenes de éste. Por dura que sea la tarea, se trata de un trabajo que los científicos sociales debemos emprender si queremos disponer de una teoría dinámica del cambio de gobierno.

Los líderes obtienen su poder de las instituciones y el apoyo popular, pero también se ven frenados por estos. Hume (1957), Madison (2000) y muchos otros teóricos políticos ponen énfasis en el diseño organizativo como protección contra truhanes⁴³. Sus argumentos proporcionan un buen punto de partida, pero nuestras teorías deben ir más allá para especificar qué tipo de restricciones son más susceptibles de producir un liderazgo capaz y en qué contextos y circunstancias.

Hay una considerable retórica acerca de que la democracia representativa es el mejor diseño para un gobierno efectivo y que incluso puede hacer menos importante la calidad del liderazgo. La evidencia sigue siendo ambigua, dado que hay muchas democracias que son inestables o pobres (Przeworski, Álvarez, Cheibub y Limogi, 2000) y muchas, incluso entre las ricas, que no sirven a gran parte de la población o son incapaces de alcanzar otros valiosos objetivos. Los líderes sujetos a sistemas electorales con un funcionamiento relativamente bueno son más susceptibles de ser sensibles a los intereses de un abanico más amplio de ciudadanos, y hay buenas razones para creer que son más capaces de producir paz y prosperidad (Bueno de Mesquita, Smith, Siverson y Morrow, 2003; Lake, 1992). Pero se trata de un asunto complicado. Los representantes y ejecutivos elegidos de acuerdo a un programa pueden actuar de una forma bastante distinta una vez en el cargo. A veces lo hacen a causa de guerras inesperadas, catástrofes naturales, epidemias o cambios en la economía, a veces por la nueva información adquirida en el puesto, y a veces porque simplemente mintieron durante la campaña electoral. La forma de hacer que sean responsables nos devuelve en parte a la estructu-

40. Existe una extensísima literatura sobre Maquiavelo. Para este discurso me baso en gran medida en Keohane, 2005.

41. Un discurso presidencial de la APSA fue dedicado a este tema (véase Burns, 1977).

42. Un buen ejemplo actual lo constituye Keohane (2005).

43. Brennan (1998), por otra parte, sostiene que la clave de un buen liderazgo en el gobierno consiste en reclutar a aquellos con la motivación correcta.

ra institucional, pero es también un efecto de la confianza que son capaces de suscitar entre la ciudadanía. Si el nivel de confianza es elevado, entonces existe mucha más discrecionalidad para cambiar de rumbo cuando las circunstancias lo requieran⁴⁴.

La calidad del liderazgo es contextual, incluso en democracias. El anteriormente citado Churchill era conocido por su capacidad como líder durante la guerra pero fue rechazado como líder durante la paz. Hay muchos ejemplos de generales exitosos, elevados a Jefes de Estado, que fracasan totalmente en el nuevo conjunto de tareas a las que se enfrentan. Hay legisladores, como Lyndon Johnson, muy hábiles para negociar y razonablemente efectivos en asuntos domésticos que tropiezan en la política exterior.

El liderazgo que sirve a los intereses de un grupo puede no servir a los de otro. La Guerra Fría reveló lo frecuentemente que las agencias de ayuda y las superpotencias tomaban decisiones moralmente cuestionables en un esfuerzo por ganar aliados en una disputa internacional o para apoyar regímenes que parecían promover la estabilidad sobre cualquier otro valor posible. No deberíamos jugar a ser Dios en los asuntos de otros países, pero sí necesitamos un conocimiento más sólido sobre qué hace a los líderes competentes y dignos de confianza. Y puede que necesitemos que más ayuda se destine a entrenar a funcionarios y cargos públicos.

A pesar de estas muchas razones para ser escéptico sobre la posibilidad de que existan mecanismos que mejoren el liderazgo, hemos conseguido un cierto progreso —aunque lejos de ser suficiente— acerca de cómo obtener lo mejor de aquellos líderes que están dispuestos a mejorar sus habilidades y competencias. Los compromisos creíbles y otras estructuras de incentivos desempeñan un papel, pero también son importantes los factores más informales que aseguran tanto que los dirigentes sean sensibles a los intereses de los electores como la confianza de los representados en sus líderes. Los líderes efectivos actúan de acuerdo a los principios que componen la identidad de la organización del gobierno y que generan normas para guiar el comportamiento al afrontar contingencias imprevistas⁴⁵. Para que estos principios constituyan la base de un gobierno efectivo con apoyo de los electores, deben ser comunicados a todo el mundo y su implementación debe ser observable *ad hoc*. Los líderes del gobierno establecen su fiabilidad a través de las reputaciones construidas sobre la base de dichos principios. Sostienen su propia reputación y la del gobierno observando estos principios incluso cuando no son los más eficientes desde el punto de vista organizativo o lo mejor para los intereses personales de los líderes. De hecho, algunos de nuestros más reverenciados líderes políticos han hecho grandes sacrificios personales.

44. Para dos de los mejores programas de investigación de ciencias sociales sobre estas cuestiones, véanse Bianco, 1994; Stokes, 2001a; 2001b.

45. Este argumento representa una aplicación y extensión de la teoría de la “cultura corporativa” de Kreps (1990). Véanse también Miller, 1992; Levi, 2005, y mi reciente «Exploring Conditions of Cooperation and Sacrifice in Political and Social Settings», bajo el patrocinio de la NSF, SES0517735.

Las culturas gubernamentales se inician y se refuerzan en momentos históricos críticos cuando una cohorte de líderes resuelve los problemas estratégicos clave de reclutar apoyos, coordinar recursos, y gestionar hábilmente conflictos y catástrofes. Las culturas gubernamentales sobreviven porque los líderes continúan observando los principios fundamentales a la vez que los revisan para adaptarse a los tiempos —y produciendo a la vez lo que el público llegue a desear—. La persistencia de las instituciones necesita de ajustes ocasionales, y los líderes deben persuadir a los actores relevantes de que dicho cambio será lo mejor para mantener la institución.

Aun así, existen al menos dos dilemas a los que se enfrentan dichos líderes. Primero, es difícil reconciliar la práctica democrática con políticas racionales y eficientes (Arrow, 1951). El riesgo de errar al escoger una política en lugar de otra es probablemente mayor en países en vías de desarrollo sin responsabilidad democrática que en democracias bien estructuradas, sin embargo. La calidad del liderazgo implica capacidad de entender que un sacrificio podría ser necesario y qué se gana y qué se pierde tanto de inmediato como en el futuro.

Segundo, los líderes pueden resultar buenos o malos para un país. Esto lo sabemos. Especialmente peligrosos son aquellos que se muestran tan ideológicos que son incapaces de valorar las verdaderas realidades del mundo en el que viven. Todavía más peligrosos son aquellos incapaces o poco dispuestos a promover el aprendizaje y el *feedback*⁴⁶. Las instituciones y los incentivos no serán muy relevantes para dichos líderes; solamente la salida y el reemplazo por otros líderes ayudarán a sus países a conseguir gobiernos efectivos.

Pero, ¿qué da a los líderes la capacidad para crear y mantener gobiernos efectivos? ¿Nacen así o hay medios por los cuales las habilidades de liderazgo pueden ser enseñadas y aprendidas? Indudablemente, hay un componente relacionado con la personalidad, pero también está presente una gran dosis de habilidades adquiridas. Puede que los medios de comunicación americanos hagan bromas sobre abogados, pero los fiscales y otros con titulaciones superiores son numerosos entre los respetados cargos electos. Muchos que no disfrutaban de titulaciones superiores (e incluso algunos que sí las tienen) han ascendido a través de las filas del gobierno, del ejército, de los sindicatos, de los partidos políticos o de organizaciones revolucionarias. Se han preparado para los papeles que asumen. Una de las claves de las transiciones más exitosas de los gobiernos post-soviéticos parece ser la selección de elites con aptitudes adquiridas mediante los acuerdos y las negociaciones⁴⁷. La evidencia reciente sugiere que los gobiernos posco-

46. Se trata de una palabra de origen anglosajón pero ortográficamente correcta en castellano. Se refiere al proceso de aprendizaje consistente en que los efectos o resultados de un proceso son incorporados de nuevo al proceso al proporcionar información sobre la idoneidad de éste [N. del T.].

47. Véanse, por ejemplo, Grzymala-Busse, 2002 y Luong Jones, 2002.

loniales exitosos fueron aquellos con un funcionariado nativo y entrenado y con experiencias de autogobierno (Wilkinson en curso).

Una vez en el cargo, un conjunto de líderes tiene el poder, dentro de los límites de la ley aplicable y de su poder negociador, para escribir o revisar la constitución y para establecer o reforzar instituciones. Los líderes pueden proporcionar instituciones, pero también se ven limitados por ellas. Éste es un efecto de las instituciones y de los compromisos creíbles sólo en parte. También puede ser un efecto de las obligaciones morales inculcadas a los líderes. Más importante es el grado en que obtienen conformidad casi-voluntaria o un más activo pero contingente consentimiento a través de la transparencia, de la sensibilidad a las necesidades y de la implementación real de políticas. De manera simultánea, los líderes deben proporcionar liderazgo en el sentido de clarificar qué es posible y proporcionar la información que permitirá a los electores formarse creencias y preferencias de acuerdo con el mundo en el que se encuentran.

Cómo los ciudadanos y sujetos llegan a tener creencias y expectativas correctas, es decir, realistas y con base empírica, es una de las preguntas más importantes a la que la ciencia social contemporánea debe contestar⁴⁸. Al menos, parte de la respuesta radica en la información y las señales que proporcionan los actores gubernamentales acerca del comportamiento real y probable, tanto el suyo propio como el de aquellos con los cuales tanto ellos mismos como sus electores interactuarán. Por lo tanto, la base más importante de las creencias modificadas puede residir en el cambio de expectativas sobre los actores del gobierno y sus servicios.

Algunos líderes piden a los electores que exijan una reducción del gobierno. La conversión neoliberal, liderada por Margaret Thatcher y Ronald Reagan, no fue simplemente impuesta de arriba abajo; también exigió a Thatcher y Reagan persuadir a un sector significativo de la sociedad de que las políticas neoliberales estaban de acuerdo con sus intereses. A veces, la tarea de un líder consiste en persuadir a los electores de que las políticas del gobierno deberían ser más amplias e inclusivas como durante la implementación de la legislación de derechos civiles en este país⁴⁹ o durante la introducción de los Estados del bienestar universalistas en Escandinavia. Los líderes tienen el poder de desinformar o de manipular (Lindblom, 1982), pero también tienen el poder de inspirar el cambio. El carisma no es tan importante en este caso como la capacidad de modificar las creencias de los electores sobre la economía o la sociedad y, por lo tanto, para convencerles de aceptar políticas más preparadas para las circunstancias tal y como éstas han llegado a ser entendidas.

48. De nuevo me estoy basando en anteriores llamamientos para entender las creencias y el aprendizaje. Véanse, especialmente, Keohane, 2002; North, 2005; Ostrom, 1998.

49. Se refiere al país de la autora y al que pertenece la APSA, los Estados Unidos [*N. del T.*].

El asunto de las creencias surgió en la discusión de los dilemas de la seguridad. Las expectativas de traición, especialmente si los costes son altos, llevan a comportamientos que promueven un ciclo de violencia. Se trata de creencias sobre hasta qué punto los demás merecen confianza, e informan la decisión de asumir riesgos en empresas cooperativas. Se trata de creencias acerca de la fiabilidad de una institución que informan la decisión acerca de si actuar de acuerdo con sus normas y regulaciones. Las creencias pueden explicar por qué algunos regímenes corruptos son tan persistentes a pesar de serios esfuerzos de reforma (Manion, 2004). Si el público y las autoridades creen que existe una corrupción generalizada, es probable que sustenten la deshonestidad a menos que el gobierno pueda cambiar realmente las creencias a la vez que la práctica. Por otra parte, si consideran que el sistema es limpio, es más probable que se resistan, revelen y castiguen los casos de corrupción. Los líderes pueden proporcionar la información y el ejemplo para ejercer una influencia sobre lo que la gente cree del sistema en el que se encuentra.

La posibilidad de transformación desde un gobierno inefectivo a uno efectivo reside en gran medida en las creencias populares y en las normas resultantes. La gente raramente quiere cambiar los hábitos y las normas que los han protegido y han promovido sus objetivos individuales a menos que estén convencidos de que las circunstancias realmente han cambiado. Los campesinos se oponen a nuevas técnicas de cultivo o siguen teniendo familias numerosas, porque durante mucho tiempo ello les ha asegurado contra riesgos conocidos. La población, y sus líderes, deben llegar a entender y creer la evidencia científica que promueve la salud. A aquellos que confían en las redes, en lugar de en el mercado o el gobierno, a menudo les falta confianza en el sistema legal y deben aprender que el gobierno es fiable. El apego a religiones tradicionales, incluso en sus formas extremistas o fundamentalistas, proporciona una explicación del mundo que puede ajustarse a la realidad que experimentan sus partidarios; modificar las creencias que sostienen las ortodoxias religiosas puede hacer necesario convencer a sus partidarios de que obtendrán lo que necesitan de fuentes alternativas. Líderes y actores gubernamentales pueden modificar las creencias y ayudar a la gente a aprender nuevas maneras de interactuar en sociedad solamente en la medida en que puedan crear confianza en la fiabilidad y la calidad de la información y los servicios proporcionados por el gobierno.

Los buenos gobiernos también pueden animar a los funcionarios a preferir ciertos resultados a otros y a excluir completamente algunas posibles acciones (como robar de las arcas públicas). Los ciudadanos comprometidos en democracias bien estructuradas pueden llegar a preferir votar, estar bien informados y adquirir una actitud vigilante en lugar de actuar como parásitos sociales⁵⁰ y permanecer racionalmente ignorantes. Aque-

50. En el original en lugar de parásitos sociales se aplica el término "free-rider", muy utilizado en ciencia política y que denomina a aquellos que no cooperan con sus semejantes o con la sociedad pero sí esperan beneficiarse de bienes públicos o colectivos que éstos producen [N. del T.].

llos que advierten acerca de la corrupción pueden creer que se encuentran en un equilibrio limpio, pero también están dispuestos a actuar, prefiriendo pagar los costes de implicarse.

Así pues, ¿cómo inducen los líderes y otros gobiernos preferencias por la democracia, la justicia social, la resolución pacífica de disputas y por otros objetivos que hacen viable un gobierno efectivo? Si no podemos contestar esta pregunta, nos quedamos —una vez más— con una teoría estática. Aunque es interesante dar cuenta de la variación en las preferencias, necesitamos conocer su origen.

La investigación experimental, la evidencia de encuestas y la economía del comportamiento ofrecen hallazgos convincentes que sostienen que los individuos están motivados por consideraciones acerca de la justicia y la reciprocidad⁵¹. Se deciden, conscientemente, por acciones que producirán un resultado que consideran más justo o correcto que otro que les proporcionará un mayor beneficio material. Quizás esa predisposición es el resultado de la evolución (Gintis, 2003; Kurzban, 2003; Ostrom, 1998) o de algunos otros factores más allá del control humano inmediato. Sin embargo, la probabilidad de actuar de acuerdo a dicha predisposición varía claramente según el contexto y las expectativas sobre cómo es probable que actúen los demás. Existe una base social y política para, al menos, parte de la variación. Las redes o las instituciones pueden generar, sustentar o incluso inducir preferencias⁵².

Hay varios aspectos de la estructura institucional que permiten a los individuos actuar de acuerdo con sus preferencias. En algunos casos, lo hacen posibilitando resultados que los individuos prefieren pero que o nunca habían tenido en cuenta o pensaban que eran imposibles de conseguir. Una situación de aplicación de la ley otorga poder a los funcionarios que quieren ser honestos y a los ciudadanos que quieren cumplir con su deber. Estos individuos prefieren ser de un modo que de otro, pero se comportarán de acuerdo con su carácter solamente si confían en que los demás cumplirán su parte y que los burócratas no serán corruptos (Sánchez-Cuenca, en curso; May, 2004). Otras instituciones, posiblemente aquellas que facilitan la deliberación y la comunicación políticas y, con certeza, aquellas que promueven el comercio y otras interacciones más allá de la reducida red de contactos de cada persona, ayudan a la gente a desarrollar preferencias que o bien no tenían antes o bien consideraban inalcanzables. Y tenemos una abundante evidencia de que el cambio de las leyes en asuntos relativos a la protesta y movilización, como la abolición de la esclavitud, la extensión del sufragio o el derecho de las mujeres a poseer propiedades, ofrece a la gente a

51. Véanse Bowles, 1998; Ensminger, 1999; Fehr y Falk, 1999; Henrich *et al.*, 2004; Kahneman, Knetsch, y Thaler, 1991a [1986]; Kahneman, Knetsch y Thaler, 1991b [1986]; Tyler, 1990.

52. Sobre redes véanse: Bowles, 1998; Bowles y Gintis, 2000; 2002; Hagan, 1991; Henrich *et al.*, 2004; Huckfeldt y Sprague, 1987; Ostrom, 1990. Sobre instituciones, véanse Wildavsky, 1987; Beissinger, 2001; Varshney, 2002; Rothstein, 1998.

quién se acaban de otorgar facultades, derechos y preferencias que anteriormente habían sido eliminadas de su orden de preferencias. A largo plazo, la restricción del sufragio, la esclavitud o la negación de los derechos de la mujer pueden incluso ser eliminados del orden de preferencias de aquellos que alguna vez podrían haberlos querido como resultado.

Para resumir: las instituciones son un ingrediente fundamental del gobierno efectivo, pero igualmente importante es la calidad del liderazgo y el entorno político que proporcionan líderes e instituciones. Los individuos pueden llegar a creer que el mundo es diferente de lo que pensaron tiempo atrás, que los resultados que nunca tomaron en consideración o creían inaccesibles son, después de todo, resultados posibles. Pueden actuar de acuerdo con las normas de justicia que prefieran porque esos son los principios que líderes y constituciones sustentan. En dichas circunstancias y con dichas preferencias, es probable asimismo que los ciudadanos se vuelvan vigilantes; pidiendo un gobierno sensible a sus intereses, exigiendo responsabilidad a los líderes y reservarse su consentimiento y conformidad cuando la ocasión lo requiera.

Acabo de presentar los componentes que son esenciales para la construcción y el mantenimiento de un gobierno efectivo. He identificado mecanismos mediante los cuales al menos algunos de esos componentes pueden, y lo han hecho, llegar a existir. La acción (agencia) humana, a través del liderazgo, la reforma de las creencias, la formación de preferencias, y un apoyo generalizado entre los electores, proporciona la levadura, el ingrediente que faltaba en una teoría dinámica del gobierno efectivo. No obstante, aun nos falta la receta o recetas que transformen estos elementos en un gobierno que satisfaga a la población, a toda la población, a la vez que se reproduzca a sí mismo y sin traumas destructivos. La acumulación de conocimientos e investigación se encuentra ahora en un punto en el que podemos prever el surgimiento de una teoría dinámica del gobierno efectivo. Este es nuestro desafío como científicos sociales, ¡y nuestra próxima frontera!

Referencias

- Acemoglu, Daron; Simon Johnson, y James A. Robinson. 2002. «Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution», *The Quarterly Journal of Economics*: 1231-1294.
- Acemoglu, Daron; Simon Johnson, y James A. Robinson. 2005. «Economic History and Political Science: Clarifying Questions, Methods and Answers», *The Political Economist*, XII (3): 4-5, 7, 11, 13.
- Anderson, Perry. 1974a. *Lineages of the Absolutist State*. Londres: Verso Books.
- Anderson, Perry. 1974b. *Passages From Antiquity*. Londres: Verso.

- Arrow, Kenneth. 1951. *Social Choice and Individual Values*. New Haven: Yale University Press.
- Bachrach, Peter, y Morton S. Baratz. 1962. «Two Faces of Power», *American Political Science Review*, 56 (4): 947-952.
- Bachrach, Peter, y Morton S. Baratz. 1963. «Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework», *American Political Science Review*, 57 (3): 632-642.
- Bardhan, Pranap. 2004. *Scarcity, Conflicts and Cooperation: Essays in Political and Institutional Economics of Development*. Cambridge: MIT Press.
- Barr, Abigail. 2004. «Kinship, Familiarity, and Trust: An Experimental Investigation», en J. Henrich, R. Boyd, S. Bowles, C. Camerer, E. Fehr y H. Gintis (eds.), *Foundations of Human Sociality*. Nueva York: Oxford University Press.
- Bates, Robert H. 2001. *Prosperity and Violence*. Nueva York: Norton.
- Bates, Robert H. 2005. «Political Insecurity and State Failure in Contemporary Africa». *CID Working Paper* (115).
- Bates, Robert H., Avner Greif, Margaret Levi, Jean-Laurent Rosenthal, y Barry R. Weingast. 1998. *Analytic Narratives*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Beissinger, Mark R. 2001. *Nationalism and the Collapse of the Soviet State*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Bergman, M. 2002. «Who Pays for Social Policy? A Study on Taxes and Trust», *Journal of Social Policy*, 31: 289-305.
- Bianco, William. 1994. *Trust: Representatives and Constituents*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Block, Fred. 1977. «The Ruling Class Does Not Rule», *Socialist Revolution*, 33: 6-28.
- Boone, Catherine. 2003. *Political Topographies of The African State: Territorial Authority And Institutional Choice*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Bowles, Samuel. 1998. «Endogenous Preferences: The Cultural Consequences of Markets and Other Economic Institutions», *Journal of Economic Literature*, 36 (1): 75-111.
- Bowles, Samuel, y Herbert Gintis. 2000. *Optimal Parochialism: The Dynamics of Trust and Exclusion in Networks*. Amherst: Department of Economics, University of Massachusetts.
- Bowles, Samuel, y Herbert Gintis. 2002. «Social Capital and Community Governance», *The Economic Journal*, 112: 419-436.
- Braithwaite, John. 1998. «Institutionalizing Distrust, Enculturating Trust», en V. Braithwaite y M. Levi (eds.), *Trust and Governance*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Brennan, Geoffrey. 1998. «Democratic Trust: A Rational Choice Theory View», en V. Braithwaite y M. Levi (eds.), *Trust and Governance*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Bueno de Mesquita, Bruce, Alastair Smith, Randolph M. Siverson, y James D. Morrow. 2003. *The Logic of Political Survival*. Cambridge: MIT Press.

- Burns, James MacGregor. 1977. «Wellsprings of Political Leadership», *American Political Science Review*, 71 (1): 266-275.
- Calvert, Randall. 2002. «Identity, Expression and Rational Choice», en I. Katznelson y H. Milner (eds.), *Political Science: State of the Discipline*. Nueva York: Norton.
- Churchill, Winston. 1974 [1947]. «Speech, House of Commons, November 11, 1947», en R. R. James (ed.), *Winston S. Churchill: His Complete Speeches, 1897-1963*.
- Collier, Paul, Lani Elliott, Håvard Hegre, Anke Hoeffler, Marta Reynal-Querol, y Nicholas Sambanis. 2003. *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. Washington D.C.: World Bank.
- Cook, Karen S, Russell Hardin, y Margaret Levi. 2005. *Cooperation Without Trust?* Nueva York: Russell Sage Foundation.
- De Waal, Alex. 2003. «How Will HIV/AIDS Transform African Governance?», *African Affairs*, 102: 1-23.
- Ensminger, Jean. 1992. *Making a Market: The Institutional Transformation of an African Society*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Ensminger, Jean. 1999. *Examining Trust, Cooperation, and Fairness: A Cross-Cultural Study Using Experimental Economics*. Pasadena: California Institute of Technology.
- Fearon, James D., y David D. Laitin. 1996. «Explaining Interethnic Conflict», *American Political Science Review*, 90 (4): 715-735.
- Fearon, James D., y David D. Laitin. 2004. «Neotrusteeship and the Problem of Weak States», *International Security*, 28 (4): 5-43.
- Fehr, Ernst, y Armin Falk. 1999. «Wage Rigidity in a Competitive Incomplete Contract Market», *The Journal of Political Economy* 107 (1): 106-134.
- Ferejohn, John. 1991. «Rationality and Interpretation: Parliamentary Elections in Early Stuart England», en K. R. Monroe (ed.), *The Economic Approach to Politics*. Nueva York: Harper Collins.
- Ferejohn, John. 1993. «Structure and Ideology: Change in Parliament in Early Stuart England», en J. Goldstein y R. O. Keohane (eds.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Ferejohn, John, y Deborah Satz. 1995. «Unification, Universalism, and Rational Choice Theory», *Critical Review*, 9 (1-2): 71-84.
- Fjeldstad, Odd-Helge. 2004. «What's Trust Got to Do With It? Non-payment of Service Charges in Local Authorities in South Africa», *The Journal of Modern African Studies*, 42 (4): 539-562.
- Gates, William H., y Chuck Collins. 2003. *Wealth and Our Commonwealth: Why America Should Tax Accumulated Fortunes*. Boston: Beacon Press.
- Gintis, Herbert. 2003. «Solving the Puzzle of Prosociality», *Rationality and Society*, 15 (2): 155-187.
- Goldstone, Jack, Ted Gurr, Barbara Harff, Marc A. Levy, Monty Marshall, Robert H. Bates, Colin H. Kahl, Pamela T Surko, John C. Ulfelder, y Alan N. Unger. 2000.

- State Failure Task Force Report: Phase III Findings*. McLean, VA: Science Applications International Corporation (SAIC).
- Greif, Avner. 1994. «Cultural Beliefs and the Organization of Society: A Historical and Theoretical Reflection on Collectivist and Individualist Societies», *Journal of Political Economy*, 102 (5): 912-950.
- Greif, Avner. 1998. «Self-Enforcing Political Systems and Economic Growth: Late Medieval Genoa», en R. Bates, A. Greif, M. Levi, J.-L. Rosenthal y B. Weingast (eds.), *Analytic Narratives*. Princeton: Princeton University Press.
- Greif, Avner, y David D. Laitin. 2004. «A Theory of Endogenous Institutional Change», *American Political Science Review*, 98 (4): 633-652.
- Grzymala-Busse, Anna. 2002. *Redeeming the Past: The Regeneration of Communist Successor Parties in East Central Europe after 1989*, *Cambridge University Press Studies in Comparative Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Hagan, John. 1991. «Destiny and Drift: Subcultural Preferences, Status Attainments, and the Risks and Rewards of Youth», *American Sociological Review*, 56 (5): 567-582.
- Hamilton, Alexander, John Jay, y James Madison. 2000. *The Federalist*. Nueva York: New American Library (Orig. Pub. 1787.)
- Hardin, Russell, ed. 2004. *Distrust*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Hechter, Michael. 1975. *Internal Colonialism*. Londres: Routledge & Kegan Paul.
- Hechter, Michael. 2000. *Containing Nationalism*. Nueva York: Oxford University Press.
- Hechter, Michael, y William Brustein. 1980. «Regional Modes of Production and Patterns of State Formation in Western Europe», *American Journal of Sociology*, 85 (5): 1061-1094.
- Henrich, Joseph, Robert Boyd, Samuel Bowles, Colin Camerer, Ernst Fehr, y Herbert Gintis (eds.) 2004. *Foundations of Human Sociality - Economic Experiments and Ethnographic Evidence from Fifteen Small-Scale Societies*. Nueva York: Oxford University Press.
- Huckfeldt, Robert, y John Sprague. 1987. «Networks in Context: The Social Flow of Political Information», *American Political Science Review*, 81 (4): 1197-1216.
- Hume, David. 1957. «Of the Original Contract», en S. E. Barker (ed.), *Social Contract*. Londres: Oxford University Press (Second edition).
- Jacobs, Lawrence, y Theda Skocpol (eds.) 2005. *Inequality and American Democracy: What We Know and What We Need to Learn*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Jervis, Robert. 1978. «Cooperation Under the Security Dilemma», *World Politics*, 30 (2): 167-214.
- Kahneman, Daniel, Jack L. Knetsch, y Richard H. Thaler. 1991a [1986]. «Fairness and the Assumptions of Economics», en R. H. Thaler (ed.), *Quasi-Rational Economics*. Nueva York: Russell Sage Foundation.

- Kahneman, Daniel, Jack L. Knetsch, y Richard H. Thaler. 1991b [1986]. «Fairness as a Constraint on Profit-Seeking: Entitlements in the Market», en R. H. Thaler (ed.), *Quasi-Rational Economics*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Kasfir, Nelson. 2004. «Domestic Anarchy, Security Dilemmas, and Violent Predation», en R. I. Rotberg (ed.), *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton: Princeton Univ. Press.
- Katznelson, Ira, y Barry R. Weingast (eds.). 2005. *Preferences and Situations: Points of Intersection Between Historical and Rational Choice Institutionalism*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Keefer, Philip. 2004. «What Does Political Economy Tell us About Economic Development—and vice versa?», *Annual Review of Political Science*, 7: 247-272.
- Keohane, Nannerl O. 2005. «On Leadership», *Perspectives on Politics*, 3 (4): 705-722.
- Keohane, Robert O. 2001. «Governance in a Partially Globalized World», *American Political Science Review*, 95 (1): 1-13.
- Keohane, Robert O. 2002. *Power and Governance in a Partially Globalized World*. Londres: Routledge.
- Kiser, Edgar. 1994. «Markets and Hierarchies in Early Modern Tax Systems: A Principal-Agent Analysis», *Politics & Society*, 22 (3): 285-316.
- Kiser, Edgar, y Yoram Barzel. 1991. «The Origins of Democracy in England», *Rationality & Society*, 3: 396-422.
- Knight, Jack. 1992. *Institutions and Social Conflict*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Kreps, David M. 1990. «Corporate Culture and Economic Theory», en J. Alt y K. Shepsle (eds.), *Perspectives in Positive Political Economy*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Kuran, Timur. 1995. *Private Truths, Public Lies*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Kurzban, Robert. 2003. «Biological Foundations of Reciprocity», en E. Ostrom y J. Walker (eds.), *Trust and Reciprocity: Interdisciplinary Lessons from Experimental Research*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Laitin, David *et al.* 1994. «Language and the Construction of States: The Case of Catalonia in Spain», *Politics & Society*, 22 (1): 5-29.
- Lake, David A. 1992. «Powerful Pacifists: Democratic States and War», *American Political Science Review*, 86 (1): 24-37.
- Levi, Margaret. 1981. «The Predatory Theory of Rule», *Politics & Society*, 10 (4): 431-465.
- Levi, Margaret. 1988. *Of Rule and Revenue*. Berkeley: The University of California Press.
- Levi, Margaret. 1997. *Consent, Dissent and Patriotism*. Nueva York: Cambridge University Press.

- Levi, Margaret. 1998. «A State of Trust», en V. Braithwaite y M. Levi (eds.), *Trust and Governance*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Levi, Margaret. 2000. «When Good Defenses Make Good Neighbors», en C. Menard (ed.), *Institutions, Contracts, and Organizations: Perspectives from New Institutional Economics*. Colchester, UK: Edward Elgar.
- Levi, Margaret. 2002. «The State of the Study of the State», en I. Katznelson y H. Milner (eds.), *The State of the Discipline*. Nueva York: Norton (with APSA).
- Levi, Margaret. 2005. «Inducing Preferences within Organizations», en I. Katznelson y B. R. Weingast (eds.), *Preferences and Situations: Points of Intersection Between Historical and Rational Choice Institutionalism*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Lieberman, Evan S. 2003. *Race and Regionalism in the Politics of Taxation in Brazil and South Africa*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Lindblom, Charles E. 1982. «Another State of Mind», *American Political Science Review*, 76 (1): 9-21.
- Lukes, Steven. 1974. *Power: A Radical View*. Londres: Macmillan.
- Luong Jones, Pauline. 2002. *Institutional Change and Continuity in Post-Soviet Central Asia*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Macedo, Stephen, Yvette Alex-Assensoh, Jeffrey M. Berry, Michael Brintnall, David E. Campbell, Luis Ricardo Fraga, Archon Fung, William A. Galston, Christopher F. Karpowitz, Margaret Levi, Meira Levinson, Keena Lipsitz, Richard G. Niemi, Robert D. Putnam, Wendy M. Rahn, Rob Reich, Robert R. Rodgers, Todd Swanson, y Katherine Cramer Walsh. 2005. *Democracy At Risk: How Political Choices Undermine Citizen Participation, and What We Can Do About It*. Washington D.C: Brookings.
- Manion, Melanie. 2004. *Corruption by Design: Bribery in Chinese Enterprise Licensing*. Cambridge: Harvard University Press.
- Mann, Michael. 1986. *The Sources of Social Power: A History of Power from the Beginning to A.D. 1760*. Vol. I. Londres y Nueva York: Cambridge University Press.
- Mann, Michael. 1993. *The Sources of Social Power: The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*. Vol. II. Nueva York: Cambridge University Press.
- Mantzavinos, C. 2001. *Individuals, Institutions, and Markets*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Mantzavinos, Chris, Douglass C. North, y Syed Shariq. 2004. «Learning, Institutions, and Economic Performance», *Perspectives on Politics*, 2 (1): 75-84.
- May, P. J. 2004. «Compliance Motivations: Affirmative and Negative Bases», *Law & Society Review*, 38 (1): 41-68.
- McMillan, John, y Christopher Woodruff. 2000. «Private Order Under Dysfunctional Public Order», *Michigan Law Review*, 98 (8): 2421-2458.

- Mehta, Pratap Bhanu. 2003. *The Burden of Democracy*. Nueva Delhi: Penguin Books India.
- Miller, Gary. 1992. *Managerial Dilemmas*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Moe, Terry. 2005. «Power and Political Institutions», *Perspectives on Politics*, 3 (2): 219-233.
- North, Douglass C. 1981. *Structure and Change in Economic History*. Nueva York: Norton.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Nueva York: Cambridge University Press.
- North, Douglass C. 2005. *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: Princeton Univ. Press.
- North, Douglass C., y Robert Paul Thomas. 1973. *The Rise and Decline of the Western World*. Nueva York: Cambridge University Press.
- North, Douglass C., y Barry R. Weingast. 1989. «Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth Century England», *Journal of Economic History*, 49 (4): 803-832.
- O'Connor, James. 1973. *The Fiscal Crisis of the State*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Olson, Mancur. 1993. «Dictatorship, Democracy and Development», *American Political Science Review*, 87 (3): 567-576.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor. 1998. «A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action», *American Political Science Review*, 92 (1): 1-22.
- Ostrom, Elinor. 2005. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton.
- Pateman, Carole. 1988. *The Sexual Contract*. Stanford: Stanford University Press.
- Pinney, Neil, y John T. Scholz. 1995. «Duty, Fear, and Tax Compliance: The Heuristic Basis of Citizenship Behavior», *American Journal of Political Science*, 39: 490-512.
- Posen, Barry R. 1993. «The Security Dilemma and Ethnic Conflict», *Survival*, 35 (1): 27-47.
- Przeworski, Adam. 2004a. «Economic History and Political Science», *The Political Economist*, XII (2): 1, 3, 9-13.
- Przeworski, Adam. 2004b. «Institutions Matter?», *Government and Opposition*, 39 (4): 527-540.
- Przeworski, Adam, Michael Álvarez, José Antonio Cheibub, y Frederick Limogi. 2000. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam, y Michael Wallerstein. 1982. «The Structure of Class Conflict in Democratic Capitalist Societies», *American Political Science Review*, 76: 215-238.

- Riker, William H. 1984. «The Heresthetics of Constitution-Making: The Presidency in 1787, with Comments on Determinism and Rational Choice», *American Political Science Review*, 78 (1): 1-16.
- Rodrik, Dani (ed.) 2003. *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*. Princeton: Princeton Univ. Press.
- Rodrik, Dani, Arvind Subramanian, y Francesco Trebbi. 2004. «Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and the Integration in Economic Development», *Journal of Economic Growth*, 9: 131-165.
- Root, Hilton L. 1989. «Tying the King's Hands: Credible Commitments and Royal Fiscal Policy During the Old Regime», *Rationality & Society*, 1: 240-258.
- Root, Hilton L. 1994. *The Fountain of Privilege: Political Foundations of Markets in Old Regime France and England*. Berkeley: University of California Press.
- Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Rose-Ackerman, Susan. 2001. «Trust, Honesty and Corruption: Reflection on the State-building Process», *Archives Europeennes De Sociologie*, 42 (3): 526 ss.
- Rosenthal, Jean-Laurent. 1998. «The Political Economy of Absolutism Reconsidered», en *Analytic Narratives*. Princeton: Princeton.
- Rotberg, Robert I. (ed.) 2004. *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton, Oxford: Princeton University Press.
- Rothstein, Bo. 1998. *Just Institutions Matter*. Londres: Cambridge University Press.
- Rothstein, Bo. 2005. *Social Traps and the Problem of Trust*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Sachs, Jeffrey, John W. McArthur, Guido Schmidt-Traub, Margaret Kruk, Chandrika Bahadur, Michael Faye, y Gordon McCord. 2004. «Ending Africa's Poverty Trap», *Brooking Papers on Economic Activity*, 1: 117-216.
- Sánchez-Cuenca, Ignacio. En curso. *Preferences Over Choices*. Madrid: Instituto Juan March.
- Schattschneider, E. E. 1960. *The Semisovereign People; A Realist's View of Democracy in America*. Nueva York: Holt, Rinehart and Winston.
- Schofield, Norman. 2000. «Constitutional Political Economy: On the Possibility of Combining Rational Choice Theory and Comparative Politics», *Annual Review of Political Science*, 3: 277-303.
- Scholz, John T. 1998. «Trust, Taxes, and Compliance», en V. Braithwaite y M. Levi (eds.), *Trust and Governance*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Scott, James C. 1985. *Weapons of the Weak*. New Haven: Yale University Press.
- Scott, James C. 1992. *Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts*. New Haven: Yale University Press.
- Skocpol, Theda. 1979. *States and Social Revolutions*. Nueva York: Cambridge University Press.

- Skocpol, Theda. 1985. «Bringing the State Back In», en P. B. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Sokoloff, Kenneth J., y Stanley Engerman. 2000. «History Lessons: Factor Endowments, and Paths of Development in the New World», *Journal of Economic Perspectives*, 14 (3): 217-232.
- Stokes, Susan C. 2001a. *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Stokes, Susan C. 2001b. *Public Support for Market Reforms in New Democracies*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Stovel, Katherine. 2004. «AIDS and Social Transformation», Unpublished MS, Department of Sociology, University of Washington.
- Thelen, Kathleen. 1999. «Historical Institutionalism in Comparative Politics», *Annual Review of Political Science*, 2: 369-404.
- Thelen, Kathleen. 2004. *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Comparative-Historical Perspective*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Tilly, Charles. 1975. *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Tilly, Charles. 1990. *Capital, Coercion, and European States, A.D. 990-1992*. Cambridge, Mass.: Basil Blackwell.
- Tilly, Charles. 2005. *Trust and Rule*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Tyler, Tom R. 1990. *Why People Obey The Law*. New Haven: Yale University Press.
- Varshney, Ashutosh. 2002. *Ethnic Conflict and Civic Life*. New Haven: Yale University Press.
- Wallerstein, Immanuel. 1974. *The Modern World System*. Nueva York: Academic Press.
- Ward, Michael D., y Kristin Bakke. 2005. *Predicting Civil Conflict: On the Utility of Empirical Research*. Comunicación leída en Conference on Disaggregating the Study of Civil War and Transnational Violence, at University of California Institute of Global Conflict and Cooperation, San Diego.
- Weber, Max. 1958. «Politics as a Vocation», en H. H. Gerth y C. W. Mills (eds.), *From Max Weber*, Nueva York: Oxford University Press.
- Weiner, Myron. 1989. «The Indian Paradox: Violent Social Conflict and Democratic Politics», en A. Varshney (ed.), *The Indian Paradox: Essays in Indian Politics*, Nueva Delhi: Sage.
- Weingast, Barry R. 1995. «The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development», *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 7 (1): 1-31.
- Weingast, Barry R. 1998. «Political Stability and Civil War: Institutions, Commitment, and American Democracy», en R. H. Bates, A. Greif, M. Levi, J.-L. Rosenthal y B. R. Weingast (eds.), *Analytic Narratives*, Princeton: Princeton Univ. Press.

- Wildavsky, Aaron. 1987. «Choosing Preferences by Constructing Institutions», *American Political Science Review*, 81: 3-21.
- Wilkinson, Steven. 2004. *Votes and Violence: Electoral Competition and Ethnic Riots in India*. Nueva York: Cambridge University Pres.
- Wilkinson, Steven. En curso. *Colonization, Institutions and Conflict*.
- Winter, Soren, y Peter May. 2001. «Motivation for Compliance with Environmental Regulations», *Journal of Policy Analysis and Management*, 20 (4): 675-698.

MARGARET LEVI

mlevi@u.washington.edu

Es en la actualidad Jere L. Bacharach Professor of International Studies en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Washington.