

DEBATE/DEBATE: LA CALIDAD DE LAS INSTITUCIONES. UNA PERSPECTIVA INTERDISCIPLINAR/
THE QUALITY OF INSTITUTIONS. AN INTERDISCIPLINARY PERSPECTIVE

La calidad de las instituciones del sector público: una revisión crítica de los estudios sobre el «buen gobierno» y la «debilidad institucional»

The Quality of Public Sector Institutions: A Critical Review of
Studies on 'Good Governance' and 'Institutional Weakness

Wilfrid Martínez-Sánchez

Instituto de Estudios Sociales Avanzados, CSIC, España
Universidad de Alicante, España
wmartinez@iesa.csic.es

Humberto Gosálbez Pequeño

Universidad de Córdoba, España
Unidad de Investigación Asociada «Innovación y Transferencia de Conocimiento»,
Universidad de Córdoba-CSIC, España
ad1gopoh@uco.es

Recibido/Received: 12/6/2023

Aceptado/Accepted: 11/9/2023



RESUMEN

Este artículo realiza un análisis comparado de varios enfoques que tratan la calidad de las instituciones en el sector público desde aportaciones de la ciencia política y algunas especialidades de las ciencias jurídicas. Después de revisar las asunciones del concepto de institución en este sector, se seleccionan dos grupos de trabajos emblemáticos: uno se centra en el desempeño de las burocracias y la provisión de servicios públicos, lo que se resume en la etiqueta de «calidad del gobierno». El otro se ocupa del cumplimiento de los objetivos enmarcados en las leyes y las burocracias que las implementan, a lo que se refieren como «debilidad vs fortaleza institucional». En último lugar se discuten los puntos convergentes y divergentes junto a los condicionantes del enraizamiento social identificados por algunas investigaciones empíricas.

PALABRAS CLAVE: instituciones; sector público; gobierno; leyes; calidad institucional; debilidad institucional.

CÓMO CITAR: Martínez-Sánchez, W. y Gosálbez Pequeño, H. (2023). La calidad de las instituciones del sector público: una revisión crítica de los estudios sobre el «buen gobierno» y la «debilidad institucional». *Revista Centra de Ciencias Sociales*, 2(2), 167-186. <https://doi.org/10.54790/rccs.3>

English version can be read on <https://doi.org/10.54790/rccs.3>

ABSTRACT

This article undertakes a comparative analysis of different approaches to the quality of institutions in the public sector, drawing on contributions from political science and some specialisations in the legal sciences. After reviewing the assumptions of the concept of institution in this sector, two groups of emblematic works are selected: one focuses on the performance of bureaucracies and the provision of public services, which is summarised under the label «quality of government». The other is concerned with the achievement of objectives set out in laws and the bureaucracies that implement them, referred to as «institutional weakness vs. institutional strength». Finally, convergences and divergences are discussed, along with the determinants of social embeddedness identified by some empirical research.

KEYWORDS: institutions; public sector; government; laws; institutional quality; institutional weakness.

1. Introducción

Este artículo realiza una revisión de los estudios sobre la calidad institucional aplicada a las burocracias públicas y a las leyes. Nos centramos en las asunciones desde las que se entienden estas instituciones, la manera en que se definen como «instituciones de calidad», sus rasgos más importantes y las contribuciones de interés sobre sus condicionantes.

La discusión se enmarca en la importancia que adquiere el llamado «giro institucional» en estos asuntos. Las disciplinas interesadas en las cuestiones de la organización estatal y sus leyes fundamentales interpretan que las instituciones son importantes en el desarrollo de la burocracia pública. Existe una larga tradición que se centra en las estructuras formales de los Estados y las leyes como determinantes de los resultados del sector público. A esto se suma en los últimos tiempos una mayor atención a las influencias de los comportamientos de los actores, a las condiciones socioculturales y a cómo estas interactúan con las características formales de las instituciones.

Un reflejo de este interés se encuentra en los trabajos relacionados con la «calidad de las instituciones». La calidad en este ámbito se suele referir a algunos elementos esenciales de la buena gobernanza y el buen gobierno, aunque existen aproximaciones complementarias que aún están escasamente conectadas debido a que emplean distintas metodologías. Con el objetivo de ofrecer una visión más integrada, este artículo pretende contribuir al conocimiento del estado de la cuestión a través de un análisis de trabajos emblemáticos que se ocupan del sector público.

En un texto reducido no es posible abordar las distintas escuelas de pensamiento que han tratado estos asuntos. Focalizamos en dos líneas de trabajo que tratan el concepto a través de estudios empíricos. El primero se centra en el desempeño de las burocracias y la provisión de servicios públicos, para lo que se suele emplear la etiqueta de «calidad del gobierno». El segundo se ocupa de la conformidad con las leyes desde el punto de vista de su relación con los actores políticos y las burocracias que las implementan. Los autores de referencia en este grupo emplean la rúbrica de «debilidad institucional». Debido a la confluencia de intereses con ciertas ramas del

derecho, hemos incluido un apartado sobre las características del «buen legislador» en democracias representativas. Este apunte sirve para conectar la discusión con el enfoque que las ciencias jurídicas adoptan sobre la calidad de las leyes.

El artículo consta de las siguientes partes. Primero se describen los problemas terminológicos y las asunciones teóricas sobre las instituciones más habituales en este campo de estudio. En segundo lugar, se exponen los dos enfoques mencionados como estudios estratégicos para evaluar el estado de conocimiento sobre la calidad de las instituciones. El tercer apartado emplea el caso español para ilustrar los condicionantes que afectan a los legisladores. Las conclusiones señalan algunas claves para la colaboración interdisciplinar y una síntesis del problema del enraizamiento en las burocracias y las leyes.

2. El problema de definir las «instituciones esenciales»: instituciones del Estado y leyes

Durante gran parte del siglo XX los estudios sobre las cualidades del sector público estuvieron dominados por el «modelo de la burocracia weberiana» (Weber, 1947), que se convierte en el hito de la legitimidad de tipo legal-racional que sustenta los Estados contemporáneos. En correspondencia, en la interpretación de las instituciones públicas se enfatizaba la legalidad, la formalidad y la racionalidad en la organización (Du Gay, 2000) para garantizar la eficiencia y la protección frente a intereses privados. En contraste, las investigaciones que surgen en las Administraciones públicas (Mayntz, 1994), asociadas a las visiones modernas de la filosofía y la sociología del derecho aplicada a las organizaciones (Edelman y Suchman, 1997), introdujeron una forma de pensar las instituciones públicas más compleja, que presta mayor atención a los efectos de los rasgos políticos e informales (March y Olsen, 2006).

Esto no implica dejar en segundo plano las burocracias formales y las leyes (Hood *et al.*, 2001), pero sí introduce una serie de criterios que dibujan un panorama mucho más complejo. Surge una diversidad de enfoques que tienen implicaciones para evaluar qué son las «buenas» instituciones en cada contexto. Antes de revisar las investigaciones empíricas sobre la calidad de las instituciones conviene centrarse en los significados y asunciones habituales en las disciplinas que se ocupan de aspectos fundamentales del Estado y del sector público¹.

Definiciones. La definición más habitual aceptada por la literatura considera que las instituciones son arreglos o conjuntos de reglas formales e informales socialmente organizadas, que dan forma y orientan los comportamientos, roles y expectativas de los actores que las implementan y que algunas veces son moldeadas por ellas (Hall y Taylor, 1996; March y Olsen, 1989). Cuando la definición se lleva al sector público, gran parte de las corrientes de la ciencia política y el derecho confluyen en observar dos vertientes de las instituciones que remiten a la estructura del Estado y a la ley. En resumen, algunos prestan más atención a las burocracias del Estado (organismos, agencias y departamentos gubernamentales) y a sus características como organizaciones administrativas. Otros prestan más atención a las leyes que sustentan y ordenan la actuación del sector público.

Ambas son caras de una misma moneda. No hay burocracias estatales modernas sin leyes, y no hay leyes efectivas sin burocracias que las implementen. La realidad es un ensamblaje de ambas caras de las instituciones, aunque en términos analíticos las distintas corrientes de pensamiento ponen énfasis en una u otra faceta. Esto a veces provoca que estudios que se ocupan de problemas similares utilicen un lenguaje algo diferente o que otorguen distintos significados a los mismos términos. A lo largo de este artículo se hablará de instituciones en sus dos variantes —burocracias públicas y normas legales—, aunque aclarando el uso prevalente de los distintos autores².

Asunciones sobre el comportamiento. Más allá de la nomenclatura, un asunto importante se encuentra en las asunciones sobre el comportamiento de los actores. Se puede decir que en la ciencia política y de la Administración han predominado más los llamados enfoques de la «racionalidad limitada» (March, 1978). Frente a las visiones más deterministas o culturales, se asume que los actores políticos utilizan conductas racionales para maximizar sus fines, de acuerdo con la posición que ocupan en la estructura de ejercicio del poder. Aunque se reconoce que las estrategias de los actores se ven condicionadas por problemas de información asimétrica, falta de capacidad para procesar la información y sesgos (Jones, 2003).

También están presentes otras versiones que asumen la importancia en la política de las cuestiones identitarias, la influencia de la cultura y la presencia de comportamientos irracionales, aunque estos asuntos se suelen abstraer cuando se focaliza en la estrategia de los participantes. Se interpreta que el comportamiento utilitario guía la construcción de marcos ideológicos y escenarios favorables a los intereses de los actores, y predomina una vez que se constituye la estructura de posiciones políticas (Hall y Taylor, 1996). En algunas corrientes de la ciencia política existe bastante confluencia con las asunciones de la economía institucional (Caballero-Míguez, 2007). Una descripción más detallada de sus supuestos se puede ver en este Debate en el artículo dedicado a la economía (Pedraza Rodríguez, 2023) y en el Editorial (Fernández Esquinas, 2023).

Igualmente, a nivel macro son frecuentes las explicaciones basadas en la historia, donde el comportamiento se entiende como el resultado de los procesos a largo plazo. Estos basan la explicación en la noción de «dependencia del camino». Entienden que las instituciones están condicionadas por inercias que se acumulan a consecuencia de trayectorias previas (Steinmo, 2008). Más recientemente se han formulado alternativas que incluyen el cambio endógeno (Hall y Soskice, 2010). Este lo conciben como incrementos graduales mediante procesos como la superposición, la conversión y la deriva (Mahoney y Thelen 2010), combinando en la explicación elementos normativos y criterios de elección racional de los actores (Fioretos *et al.*, 2016).

El papel de las instituciones en la sociedad. Siguiendo con las asunciones principales de las instituciones, algunas se refieren a cómo se insertan en la vida pública. Se considera que las instituciones trazan los límites de la conducta aceptable mediante las estructuras legales definidas y los ámbitos socialmente organizados (Immergut, 1998). Filtran los marcos de acción, orientan lo que se puede hacer y lo que es razonable (Portes, 2013).

Las instituciones, además, pueden mitigar la complejidad de las operaciones gubernamentales y las burocracias (Rhodes, 2006). Proporcionan marcos simbólicos y valores referenciados en las formas de las estructuras sociales vigentes. Es decir, las instituciones contribuyen a segmentar el poder a través de reglas, roles y rutinas entre niveles intra e intergubernamentales (Goodsell, 2011; Pierson, 2000). También actúan como filtros en las presiones políticas, acentuando algunas y disuadiendo otras (Tsebelis, 2000). En consecuencia, se asume su carácter resistente y relativamente autónomo, al funcionar como condiciones necesarias para la estabilidad de los regímenes políticos (Steinmo, 2008).

Los mecanismos explicativos que se suelen privilegiar. De acuerdo con las asunciones mencionadas, son con mayor frecuencia de tipo normativo y regulativo, frente a los cognitivos o culturales³. Este conjunto de asunciones juega un papel destacado en el estudio empírico de las instituciones del Estado y las leyes, incluyendo las referidas a la calidad institucional. El concepto de calidad pretende capturar empíricamente algunos de los atributos que condicionan su desempeño y tratan de identificar áreas de mejora de las instituciones, aunque la forma de entender su naturaleza permea los principales estudios.

En el resto del texto nos ocupamos de los trabajos que estudian cualidades de las instituciones. Se exponen la forma de conceptualizar las instituciones, las metodologías de investigación y las contribuciones. Para cada una de ellas se realiza una interpretación a partir de la idea de enraizamiento social, que resalta cómo las instituciones formales están entrelazadas con los valores, normas y expectativas sociales de las personas que las diseñan y que participan en las burocracias.

3. Enfoques y elementos de la calidad institucional

3.1. Instituciones y calidad del gobierno

La calidad del gobierno (*Quality of Government*, QoG) es un concepto multidimensional que varios organismos internacionales (Banco Mundial, International Transparency, OCDE, UE, etc.) e institutos de investigación (Institute of Quality of Government, etc.) emplean habitualmente en estudios comparativos. Se refiere al modelo de toma de decisiones, implementación de políticas y prestación de servicios en las burocracias públicas (Rothstein y Teorell, 2008). Para identificar los rasgos y efectos de su desempeño suelen utilizar principalmente tres dimensiones para las que, a su vez, emplean indicadores que funcionan como *proxies* que reflejan las cualidades del sector público: el ejercicio imparcial de la autoridad, la calidad de los servicios públicos y el grado de corrupción (Charron *et al.*, 2012; Dahlström *et al.*, 2012).

Las formas de estudiar esos rasgos y efectos tienen similitudes y algunas diferencias en función de los análisis empíricos. Predominan los métodos comparativos a partir de fuentes cuantitativas. Como unidades de análisis se emplean sobre todo las burocracias de áreas territoriales o sectores específicos que tienen entidad política. Los niveles de análisis también varían: los más habituales son las comparaciones entre

Estados (Kaufman *et al.*, 2011), aunque también se emplean unidades regionales sub-estatales y, en ocasiones, áreas u organismos supranacionales (Charron *et al.*, 2022). En cuanto a las fuentes de información, se obtienen principalmente a partir de datos estructurales de las unidades de análisis, estadísticas oficiales y encuestas de opinión pública. Se combinan con estudios a paneles de expertos que emiten valoraciones de resumen sobre aspectos difíciles de observar a partir de datos estadísticos (Charron *et al.*, 2019).

Las investigaciones combinan estrategias de análisis de tipo descriptivo y correlacional. Los informes de las agencias internacionales y los proyectos de referencia suelen emplear análisis descriptivos, en ocasiones *rankings* u ordenaciones de las unidades de análisis de acuerdo con dimensiones relevantes o indicadores sintéticos. Estos estudios han dado lugar a fuentes de datos adecuadas para análisis correlacionales que son utilizados por numerosos investigadores del sector académico interesados en estos temas, al igual que por *think tanks*, organismos gubernamentales y analistas políticos.

Los estudios correlacionales sugieren que los tres grupos de *proxies* mencionados reflejan un conjunto de factores subyacentes sobre la calidad de las instituciones del sector público (Charron *et al.*, 2019; Kaufmann *et al.*, 2010). A su vez se pueden interpretar como principios normativos específicos desde los que se valoran los análisis. A saber, el ejercicio del poder de los gobiernos se asocia a la asunción de *imparcialidad*, los servicios públicos se conectan con la *calidad*, mientras que la gestión de los recursos públicos se observa desde el punto de vista de la *ausencia de corrupción* y, en general, de la *transparencia*.

Más recientemente estas dimensiones se relacionan con el desempeño y los resultados de las burocracias públicas, junto a otros aspectos relacionados con los estudios de desarrollo y el funcionamiento de las democracias. Una línea de investigación fructífera son los estudios sobre el desarrollo socioeconómico. Estas fuentes proporcionan un fundamento empírico para investigar el crecimiento, el desempeño de las empresas y el buen funcionamiento del mercado, en correspondencia con la creación de valores públicos y bienestar social. Estas contribuciones son tratadas por los artículos de esta sección monográfica dedicados específicamente a las contribuciones desde la economía (Pedraza Rodríguez, 2023) y desde la sociología del desarrollo (Espinosa Soriano, 2023). Por este motivo aquí se focaliza en los análisis que se ocupan del funcionamiento de las burocracias y los efectos en los sistemas democráticos de acuerdo con las dimensiones mencionadas.

Imparcialidad. El ejercicio imparcial de la autoridad en el desempeño de las burocracias públicas se asume como una característica que fomenta los resultados socialmente valorados de las instituciones (Rothstein y Teorell, 2008). Este rasgo enfatiza la implementación de las regulaciones, leyes o políticas por parte de cargos públicos (Ackerman, 1999; Uslaner, 2008; Rothstein y Teorell, 2008) de acuerdo con este principio normativo. Las acciones de las burocracias se conceptualizan como imparciales cuanto más se ajustan a lo dispuesto en las regulaciones y las políticas establecidas. Los problemas que se destacan se refieren a la actuación de los principales agentes políticos en los procesos de formulación de leyes y su puesta en práctica a

través del aparato estatal. Se señalan los siguientes: la interferencia política —o intervención de actores con intereses políticos en las cuestiones de interés general— y la existencia de prejuicios o intereses personales en el funcionamiento diario y la toma de decisiones. Gran parte de los análisis sugieren que estos aspectos afectan a la legitimidad y al desempeño en la prestación de servicios públicos (Bågenholm *et al.*, 2021).

Calidad de los servicios públicos. Se refiere a la eficiencia y equidad de las burocracias al prestar bienes o servicios a sectores relevantes de la ciudadanía (Rothstein, 2011). Se utilizan varias medidas que dan cuenta de aspectos como accesibilidad, participación ciudadana, capacidad de respuesta, fiabilidad y transparencia en los servicios, entre otros (Agnafors, 2013). También se ha identificado que los aspectos incluidos en esta dimensión son buenos indicadores de legitimidad de las instituciones del sector público por parte de los ciudadanos (Holmberg *et al.*, 2009; Rothstein *et al.*, 2011) y, por el contrario, que la confianza en el gobierno se relaciona negativamente con altos niveles de corrupción, ineficiencia y discriminación (Grindle, 2007).

Corrupción. La dimensión referida a la corrupción aborda la capacidad de las burocracias para controlar y sancionar las actividades ilegales. Incluyen las prácticas no éticas, el clientelismo, el nepotismo, la falta de respeto al Estado de derecho y la captura de agencias administrativas por grupos de interés (Rothstein y Teorell, 2008), junto a otros aspectos relacionados con la violación de las leyes. Uno de los problemas de interés en esta dimensión es el equilibrio de fuerzas entre las élites dentro y fuera de las burocracias públicas y las relaciones con otros sectores sociales, lo que algunos estudios han llamado «autonomía enraizada» (o *embedded autonomy*) (Evans, 1995). Existe evidencia de que las burocracias requieren una autonomía suficiente para llevar a cabo su trabajo con cierta independencia del poder político y capacidad de decisión autónoma. Al mismo tiempo, estas deben resistir el uso arbitrario de los recursos administrativos que puede llegar a convertirse en corrupción y captura institucional en beneficio de unos pocos. Los análisis comparados muestran que no existe una solución única, sino varias formas de llegar a equilibrios que combinan elementos de autonomía, responsabilidad, legalidad y gestión (Dahlström y Lapuente, 2022). Los enfoques sociológicos tratados en otro artículo de esta sección (Espinosa Soriano, 2023) ofrecen un complemento útil al señalar que el enraizamiento social explica buena parte de estos equilibrios más allá de los diseños legales y administrativos.

En definitiva, estos estudios sugieren que para establecer buenos gobiernos y, más aún, prácticas democráticas, es necesario considerar la capacidad estatal en la implementación de los servicios públicos y observar cómo los rasgos de calidad de las instituciones se instalan en los Estados (Bågenholm *et al.*, 2021). Algunos rasgos que favorecen la calidad son: 1) la imparcialidad en el ejercicio del poder público; 2) la profesionalidad en la prestación de servicios públicos; 3) medidas efectivas contra la corrupción; y 4) el establecimiento de criterios de mérito para el trabajo en el ámbito público, frente al clientelismo y el nepotismo. En particular, los trabajos de The GoQ Institute han mostrado que los constructos para medir la calidad ayudan a comprender cómo afectan a las cualidades de las instituciones en dos aspectos fundamentales de las sociedades democráticas: el funcionamiento de las burocracias y sus contri-

buciones al bienestar ambiental, social, económico y democrático. Estos rasgos enfatizan que uno de los problemas fundamentales se encuentra en el «filtrado social» de las instituciones, o cómo las instituciones son moldeadas por actores que participan o se relacionan con ellas, aunque los métodos empleados tienen más dificultades para captar procesos y dinámicas sociales de las instituciones, como veremos en las conclusiones.

3.2. Fortaleza versus debilidad de las instituciones

Un enfoque complementario es el de los estudios sobre la fortaleza y debilidad institucional, que se ocupan sobre todo de los resultados y desempeño de las leyes fundamentales de los Estados. Los referentes empíricos provienen en buena medida de países en desarrollo y Estados que han experimentado procesos desiguales en la consolidación de los regímenes democráticos, especialmente en América Latina, aunque los supuestos pueden ser aplicados a otros entornos (Levitsky y Ziblatt, 2018).

Estos trabajos examinan los procesos por los cuales se incumplen los fines establecidos en las leyes fundamentales, a lo que se suele llamar «debilidad institucional». Separan de manera explícita las normas formales e informales (Brinks *et al.*, 2019). Las normas formales se refieren a los conjuntos de leyes fundamentales y procedimientos legales que definen los roles, derechos y deberes de los actores que intervienen en la política. Las informales las definen de forma amplia, como valores, ideas y reglas socialmente valoradas y aceptadas que no se han codificado formalmente, aunque puedan estar incorporadas en las leyes.

Realizan una distinción analítica entre las instituciones, concepto que reservan para los conjuntos de normas y reglas formales (aunque por motivos estratégicos se centran en ciertas leyes) y las organizaciones formales. Estas últimas se concretan en los aparatos administrativos de los Estados (de tipo legislativo, ejecutivo y judicial). Por lo que respecta a las leyes, en ocasiones tienen como objeto de acción estas organizaciones, al mismo tiempo que requieren de estas estructuras administrativas especializadas para hacer posible su implementación. De esta manera, tratan de diferenciar a efectos del análisis dos realidades constitutivamente ensambladas.

La investigación en esta línea observa cómo estos elementos constituyen tipos de fortaleza o debilidad institucional. Se operacionaliza comparando los cambios que producen las leyes de acuerdo con los objetivos formales. Para ello, se fijan en el momento en que se promulgan las leyes y en momentos posteriores cuando es posible apreciar cambios que son resultado de dichos objetivos (Levitsky y Murillo, 2009; Brinks *et al.*, 2019).

Sus estudios empíricos observan principalmente casos comparados de sistemas políticos o sectores de actividad. Para ello identifican grupos de leyes, normas informales, organizaciones y actores colectivos participantes (partidos políticos, grupos de interés, agentes económicos, etc.), junto a los departamentos de las burocracias públicas implicadas. Buscan comprender cómo las características y capacidad de las burocracias públicas y otras dinámicas sociales impactan en la debilidad o fortaleza institucional.

En cuanto a las dimensiones, igualmente se pueden distinguir *proxies* empíricos que permiten capturar realidades complejas. Las principales dimensiones son: *incumplimiento*, *inestabilidad* e *insignificancia* (Brinks *et al.*, 2019). Se interpretan como tipos ideales de «debilidad de las instituciones» (o su contrario, «fortaleza institucional», aunque suelen enfatizar los problemas de gobernanza «en negativo»). Los *proxies* se refieren a las fuentes de debilidad: la capacidad de los Estados, los diseños legales y las dinámicas sociales que influyen en los resultados. A continuación, al igual que en la sección anterior, se exponen las claves para entender cada dimensión o tipos de debilidad y los procesos que se interpretan como fuentes de la debilidad.

Incumplimiento. Es el proceso por el que se ignoran las reglas formales. Es decir, leyes que se promulgan, pero no se cumplen. El principal motivo de este incumplimiento es la voluntad de los actores políticos de que la ley no se aplique, lo que daría lugar a formulaciones «ceremonialistas». Ejemplos destacados son las leyes ambientales y la regulación de servicios públicos en América Latina (Brinks *et al.*, 2020) o las bajas sanciones, que hacen poco factible la implementación, como la Ley de Paridad en Francia (Murray, 2007). Otros posibles motivos son la resistencia social, incluso en situaciones en que existen buenos diseños legales, coexistiendo con la falta de incentivos o sanciones adecuadas. Bastantes ejemplos empíricos que estudian el incumplimiento debido a resistencia social señalan la falta de voluntad de los directivos y trabajadores de las burocracias (Soifer, 2015) o la resistencia de sectores sociales opuestos a algunas políticas (Amengual y Dargent, 2018).

Inestabilidad. Se define como la frecuencia en que se sustituyen leyes y regulaciones (Levitsky y Murillo, 2014). Un problema de la alta rotación es la dificultad para establecer expectativas y fines, y su puesta en práctica a través de los planes y programas que lleven adelante las medidas legislativas (Brinks *et al.*, 2019). Otra consecuencia de la inestabilidad se encuentra en las barreras para obtener legitimidad. Estos procesos afectan negativamente a la gobernanza, la confianza en los Gobiernos y, en definitiva, la estabilidad de las democracias. Se suelen relacionar con desigualdades en derechos, corrupción y crisis de regímenes políticos (Brinks *et al.*, 2019; Levitsky y Murillo, 2005). Los principales ejemplos provienen de América Latina, debido a la inestabilidad de las constituciones y las leyes electorales (Remmer, 2008).

Insignificancia. Se define como la existencia de leyes sin ambición, diseñadas para no tener impacto sobre el comportamiento. Un ejemplo son las llamadas «Potemkin Courts»⁴ (Brinks y Blass, 2013), o diseños realizados para satisfacer al público, pero con bajo trasfondo de medidas o infraestructuras que tengan consecuencias efectivas en los sectores de la población específicamente objetivados. En esta categoría se incluyen la escasa dotación de recursos a las burocracias públicas o configuraciones legales y organizativas que impiden llevar a cabo las leyes y políticas que se han establecido. Otros ejemplos se encuentran en los acuerdos internacionales para mitigar el cambio climático o prevenir la conservación de la naturaleza debido a la débil capacidad de implementación de los países (Brinks *et al.*, 2019).

A partir de este esquema se han identificado fuentes de debilidad institucional. Aunque no podemos detallar todas, se señalan las cuatro más relevantes. La primera se encuentra en el estamento judicial. En particular, las interpretaciones judiciales pue-

den ser un mecanismo de inestabilidad e incumplimiento a través de interferencias políticas (el llamado *lawfare*) (Elkinks *et al.*, 2009). Una segunda fuente es la existencia de diseños débiles en las burocracias y grupos de funcionarios; se observa especialmente en la capacidad de transferencia de políticas públicas desde los organismos internacionales a los Estados o autoridades públicas que tienen las capacidades administrativas para actuar en un territorio (Brinks *et al.*, 2019).

Una tercera fuente es la interferencia política que afecta a la capacidad de los Estados (Soifer, 2015). Por ejemplo, abstenciones estratégicas o aplicaciones selectivas que impiden actuar a un Gobierno y que pueden contribuir tanto al incumplimiento como a la insignificancia (Holland, 2017). Otra fuente de debilidad puede ser la falta de cooperación de ciertos grupos o sectores sociales debido a la resistencia de estos grupos a adoptar o conformarse con los valores o normas que las instituciones intentan establecer (Falleti, 2021).

En resumen, este enfoque se centra en las relaciones entre la cara formal e informal de las instituciones —focalizando en las leyes— y estudia cómo las relaciones de poder, los intereses y las capacidades de los actores participantes juegan papeles relevantes que dan lugar a resultados reales más allá de los diseños. Los desafíos se encuentran en sistematizar indicadores que den cuenta de la debilidad institucional y que permitan comparaciones sistemáticas. Aunque esto tiene el reto de cualificar con datos la relación entre las intenciones de los diseños y las dinámicas sociales que influyen en el desajuste, entre lo real y lo esperado, de los resultados de la aplicación de normativa y leyes.

4. Un apunte sobre la calidad de la democracia y los requisitos del «buen legislador»

En este apartado nos centramos en un aspecto importante de la democracia representativa en el que confluyen las altas burocracias del Estado y las leyes: las características del «buen legislador». Sirve como ejemplo estratégico para observar cómo se interpreta la calidad de las instituciones desde algunas perspectivas del derecho que se preocupan por los aspectos técnicos y los principios de representatividad en las instancias encargadas de elaborar las leyes.

Toda democracia representativa requiere una cuidada selección de los representantes. Cuanto más representativo sea el régimen democrático, más ha de preservarse la elección del legislador⁵. Cuanta menos relevancia tengan los instrumentos de la democracia directa, más necesario será exigir cualidades y virtudes acertadas en quienes ejercen el poder legislativo. Esto lleva a preguntar por los requisitos generales que han de reunir los legisladores y, al contrario, por las condiciones que deben evitarse.

Un elemento esencial de la democracia es que el cuerpo de representantes políticos sea «sabio y justo», y que, además, estos no sean «falsos representantes» (Manin, 1998) o políticos/as demagogos/as y populistas cuya cualidad principal es embaucar al electorado para alcanzar el poder. En otras palabras, la misma democracia no funciona si «no permite identificar a los mejores, a los más virtuosos» (Ovejero, 2008).

Legislar es la función primaria más importante del Estado de derecho al ser la ley la expresión de la voluntad popular. Resulta necesario, pues, seleccionar un cuerpo de «buenos legisladores», que cumplan debidamente la misión constitucional que tienen asignada, excluyendo también a «malos legisladores».

El primer requisito para quien legisla es disponer de la formación adecuada. Ciertamente, una de las críticas a la democracia directa ha sido la falta de conocimientos de la ciudadanía que, consecuentemente, decide directamente los asuntos públicos (Sartori, 2005). *Mutatis mutandis*, con ese mismo fundamento ha de aceptarse que el cuerpo de representantes electos posea la capacidad y el conocimiento suficiente para deliberar los asuntos de su competencia; y así se ha demandado una «idoneidad» a diputados/as y ministros/as, calificándoles incluso de «inconcebibles sin una idoneidad real y presente» (Rubio, 2008).

Trasladando esta discusión a la situación en España, la Constitución española de 1978 (CE) instaura un régimen de democracia representativa o indirecta en el ejercicio de la función legislativa del Estado. El Poder Legislativo del Estado —poder público que emana del pueblo español (artículo 1.2 CE)— está confiado a un órgano representante de la voluntad popular y elegido mediante sufragio universal: el Parlamento llamado «Cortes Generales» (artículo 66.1 CE)⁶.

En el marco constitucional, al Poder Legislativo se le exige una cierta capacidad para poder desempeñar fielmente su principal misión: presentar propuestas legislativas (la llamada «iniciativa legislativa» que también tiene el Gobierno en virtud del artículo 87.1 de la Constitución), deliberar sobre ellas (y sobre los proyectos de ley que presente el Gobierno), introduciendo, en su caso, las enmiendas adecuadas y aprobarlas como leyes. Quienes asumen la función legislativa —diputados/as y senadores/as estatales, parlamentarios/as de las comunidades autónomas— aprueban así las leyes, aparte de ejercer otras funciones típicas del Parlamento (autorizaciones o aprobaciones de ciertos actos o normas, control del Poder Ejecutivo, etc.).

Al ser las leyes una obra profesional que requiere conocimientos jurídicos, la formación jurídica solo la proporciona la titulación universitaria específica. Baste recordar que todas las leyes que se aprueben: a) no pueden contradecir la Constitución; y por tanto, la obra legislativa requiere saber nociones suficientes de derecho constitucional; b) no pueden ser incongruentes con el resto de las leyes relativas (o incidentes) sobre la misma materia o materias conexas (leyes tributarias, leyes laborales, leyes penales...); por ello, la propuesta legislativa demanda conocer básicamente el sector del ordenamiento jurídico al que se refiere el proyecto o proposición de ley.

Los servicios jurídicos de los respectivos parlamentos no pueden (ni deben) suplir la mínima formación jurídica que ha de poseer cada representante en las cámaras legislativas. La función del cuerpo letrado de las cámaras debe centrarse en proporcionar la mejor técnica legislativa, en prestar el asesoramiento especializado en asuntos jurídicos *complejos*. Dicho cuerpo funcional no se ha creado para elaborar y redactar las proposiciones legislativas que presenten los distintos grupos parlamentarios. Tampoco ha de suplir unos mínimos conocimientos jurídicos de los miembros del Parlamento.

Aun en el supuesto de que estos especialistas asumieran la «función legislativa real» elaborando las propuestas de leyes, los miembros de las cámaras legislativas deben conocer la materia de acuerdo con su función constitucional. Deben entender mínimamente el objeto de cada proposición para poder deliberar con fundamento y juicio, proponer enmiendas y votar a favor o en contra. Estos conocimientos inherentes a la función legisladora son los propios de la ciencia jurídica. No obstante, en no pocas leyes la materia regulada requiere conocimientos propios de otras ciencias, desplazando en algunos casos a la ciencia jurídica a una función complementaria. Por ejemplo, la economía ocupa un lugar esencial en la legislación del siglo XXI y, por tanto, los economistas deberían también integrar los parlamentos en proporción a las leyes económicas que se aprueban. Al igual que otras formaciones científicas o técnicas que proporcionalmente habrían de exigirse a los miembros de las cámaras (medicina, pedagogía, trabajo social...), en tanto que son necesarias para el conocimiento y la deliberación de leyes en esos temas. Todos los grupos de las cámaras legislativas deben contar por tanto con un número suficiente de parlamentarios con aptitudes indispensables para ejercer la potestad legisladora del Estado, predominando la formación jurídica en los términos explicitados.

Sin embargo, la organización interna de cada Parlamento en el Pleno y en las comisiones específicas da lugar con frecuencia a que representantes de los grupos parlamentarios no conozcan el derecho ni la materia a debatir. Para votar asumen los «dictados» de su representante en una comisión (siempre que esté avalado por la dirección del partido). Esta práctica convierte al Parlamento *de facto* en un Parlamento «de portavoces» de grupos (que transmiten las decisiones tomadas por la dirección del partido). El Parlamento deja de estar integrado por toda la representación electa por el pueblo, desnaturalizando la función legislativa y la esencia misma de la representación política de la democracia.

En la realidad legisladora existe el riesgo de que los parlamentarios asuman acríticamente los dictados de su grupo. No son, pues, auténticos representantes de la voluntad popular, sino *representantes de su grupo parlamentario* o su partido político. La formación de cada representante electo/a —con la excepción de quienes integran las comisiones parlamentarias y la Junta de Portavoces— carece de relevancia efectiva en la elaboración de las leyes. Es este un anómalo funcionamiento democrático del Parlamento que restringe la expresión de la voluntad individual de sus miembros, una facultad que, por cierto, es exigida normativamente por la condición de representante electo por sufragio universal y directo.

La reducción del Parlamento a una mera cámara integrada por una minoría elegida por los grupos parlamentarios, con los votos adheridos de los demás integrantes de sus grupos, no justifica la misma estructura y composición del Parlamento actual. Bastaría una «docena» de representantes electos en el Parlamento, con un número de votos delegados en función de los escaños obtenidos en las elecciones, para deliberar y votar legislativamente. Por todo ello, desde un punto de vista normativo de acuerdo con los principios constitucionales, se requiere que el Parlamento recupere su identidad democrática y funcionalidad legislativa que justifica su existencia misma. Lo cual solo es posible si se incrementan las posibilidades de participación y se fomenta la inclusión de personas cualificadas en los procesos electivos —por

ejemplo, a través de listas abiertas y con incentivos adecuados para profesionales de diversa índole—. De persistir el actual *fraudulento* funcionamiento de la democracia parlamentaria, incluso se podría argumentar la conveniencia de reformas constitucionales para reducir sustancialmente el número de representantes electos.

Este ejemplo pone de manifiesto la importancia del enraizamiento de las instituciones del Estado con grupos y redes sociales con distintos intereses, de manera que condicionan sus cualidades e incluso determinan la calidad de la democracia. A pesar de que las leyes fundamentales (en particular la Constitución) y la burocracia parlamentaria tienen como objetivo formal facilitar la participación democrática atendiendo a principios de mérito y capacidad, la construcción del sistema político español se ha realizado a través de un «ensamblaje» de prácticas protagonizadas por políticos profesionales que da lugar a desvíos de lo que se puede considerar calidad de las instituciones en este ámbito.

Esto se debe a que las burocracias siempre están pobladas de personas, que son las que diseñan las leyes. Estos diseños están mezclados e interactúan con la manera de pensar y con las relaciones sociales de los actores que participan en la política, que en la actualidad está monopolizada en gran medida por las élites de los partidos. La organización real de partidos, procesos electorales y parlamentos provoca que se realice un filtrado social de las burocracias parlamentarias, y por ende de las leyes, que las convierte en otras cosas distintas a las previstas en su diseño. En consecuencia, hay que prestar atención constante a cómo se desenvuelven estos procesos de manera que las reformas necesarias se puedan fundamentar en la evidencia.

5. Conclusiones

La calidad de las instituciones en el sector público es fundamental para el desempeño de los Estados. En este trabajo se ha ofrecido una discusión sobre la calidad de las instituciones a través de las investigaciones empíricas del sector público. Para ello se han tratado las principales asunciones sobre las instituciones y se han revisado dos enfoques emblemáticos, etiquetados como calidad del gobierno y debilidad institucional. Se ha abordado cómo definen las instituciones, cómo tratan de implementar diseños operativos y cuáles son sus fortalezas y debilidades.

A pesar de sus diferencias, los enfoques convergen en varios aspectos. Primero, reconocen la importancia de las instituciones en la implementación y el desempeño de políticas públicas. Segundo, aunque emplean métodos divergentes, destaca la preocupación por capturar empíricamente aspectos que pueden ser comparables y que ofrecen implicaciones prácticas para el rendimiento. Tercero, reconocen que la imparcialidad y los bajos niveles de corrupción son esenciales para la legitimidad y eficiencia de las instituciones. También subrayan el papel condicionante de los actores y la combinación de elementos sociales formal e informalmente organizados en las burocracias públicas.

También existen divergencias. Los que se ocupan de la calidad del gobierno enfatizan la experiencia de los ciudadanos y los resultados de las instituciones, mientras

que los que se preocupan por la debilidad institucional ponen mayor énfasis en el nivel de cumplimiento y en la estabilidad. Además, difieren en la escala y ámbito de observación. La calidad del gobierno tiene un alcance más general, a través de estudios de encuesta o paneles de expertos que recaban datos sobre Estados o regiones al completo. Por su parte, la debilidad institucional se interesa más por el contexto, los sistemas políticos y algunos sectores de actividad de las burocracias públicas.

Igualmente, difieren en los conceptos, las asunciones sobre el comportamiento y la interacción entre lo formal e informal. El enfoque de la calidad del gobierno propone que las instituciones se pueden medir según tres dimensiones: la imparcialidad en la ejecución de políticas, la calidad de los servicios y el grado de corrupción en los sectores de las burocracias públicas. Los trabajos sobre debilidad institucional estudian cómo las instituciones formales, entendidas como conjuntos de leyes, logran o no los resultados formales esperados. Estos desajustes de lo esperado y lo real se explican según la capacidad del Estado y las fuentes de poder organizadas socialmente. Así, identifican elementos que afectan a la debilidad a partir de tipos ideales según tres dimensiones: el nivel de insignificancia, de incumplimiento y de inestabilidad.

Como recurso explicativo es útil acudir al concepto de «enraizamiento» o *embeddedness* (Granovetter, 1985). Llevado a las burocracias públicas, el concepto puede ayudar a comprender cómo las leyes y las estructuras formales están siempre pobladas de personas y mezcladas con «vínculos de sociabilidad» (Zucker, 1987). Es decir, el concepto puede ayudar a comprender la forma en que los aspectos formales interactúan con los rasgos relacionales, cognitivos y normativos de las personas y grupos que participan en las burocracias e implementan las leyes.

Al ir más allá de las dimensiones y *proxies* identificados en los enfoques de la debilidad institucional y la calidad del gobierno puede complementar la comprensión de las instituciones. Los estudios sobre calidad institucional en el sector público podrían beneficiarse de una colaboración multidisciplinar que preste más atención al enraizamiento de los aspectos informales socialmente organizados que afectan a las estructuras y normas formales. Es decir, atender a las personas y grupos que adquieren posiciones de influencia en las organizaciones de los Estados, los sistemas de valores, así como las expectativas y normas informales que guían los comportamientos, los intereses que les motivan y el grado de apertura a la participación e influencia de actores externos.

El ejemplo del buen legislador aplicado al caso español muestra las posibilidades de encontrar puntos de intersección para integrar y hacer operativas la variedad de factores que conforman las instituciones. Esta observación atiende a la importancia de comprender la forma en que en las instituciones del sistema legislativo están filtradas socialmente por los grupos políticos y las redes sociales de los legisladores. A pesar de la estructura impersonal y formal, el enraizamiento de los aspectos informales condiciona las cualidades de la calidad de las instituciones. Incluso pueden desviarlas de sus principios fundamentales.

En definitiva, la política resulta fundamental en las estructuras formales y organizativas de los Estados. Aunque una y otra no funcionan de manera aislada, sino que se

retroalimentan con valores y vínculos sociales dentro y fuera de las burocracias, generando un complejo entramado que filtra y modula el desempeño de las instituciones. Los desafíos de este campo de investigación se encuentran en la colaboración entre perspectivas de tipo teórico y empírico que permitan entender las dinámicas reales de las instituciones y su impacto en la sociedad, y, al mismo tiempo, que ofrezcan conocimiento riguroso basado en la evidencia para actuar en ellas.

6. Referencias

- Agnafors, M. (2013). Quality of government: Toward a more complex definition. *American Political Science Review*, 107(3), 433-445. <https://doi.org/10.1017/S0003055413000191>
- Bågenholm, A., Bauhr, M., Grimes, M. y Rothstein, B. (2021). Introduction: Quality of Government: Why-What-How. En A. Bågenholm, M. Bauhr, M. Grimes y B. Rothstein (Eds.), *The Oxford Handbook of the Quality of Government*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198858218.001.0001>
- Brinks, D. y Blass, A. (2013). *Beyond the Façade: Institutional Engineering and Potemkin Courts in Latin America, 1975-2009*. University of Texas at Austin.
- Brinks, D. M., Levitsky, S. y Murillo, M. V. (2019). *Understanding institutional weakness: power and design in Latin American Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108772211>
- Brinks, D., Levitsky, S. y Murillo, M. (2020). *The Political Origins of Institutional Weakness*. En D. Brinks, S. Levitsky y M. Murillo (Eds.), *The Politics of Institutional Weakness in Latin America* (pp. 1-40). Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108776608.001>
- Charron, N., Lapuente, V. y Annoni, P. (2019). Measuring quality of government in EU regions across space and time. *Papers in Regional Science*, 98(5), 1925-1953. <https://doi.org/10.1111/pirs.12437>
- Charron, N., Lapuente, V., Bauhr, M. y Annoni, P. (2022). Change and Continuity in Quality of Government: Trends in subnational quality of government in EU member states. *Investigaciones Regionales-Journal of Regional Research*, 2022(53), 5-23. <https://doi.org/10.38191/iirr-jorr.22.008>
- Charron, N., Lapuente, V. y Dijkstra, L. (2012). Regional governance matters: A study on regional variation in quality of government within the EU. *Regional Studies*, 48(1), 68-90. <https://doi.org/10.1080/00343404.2013.770141>
- Dahlström, C., Lapuente, V. y Teorell, J. (2012). The merit of meritocratization: Politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption. *Political Research Quarterly*, 65(3), 656-668. <https://doi.org/10.1177/1065912911408109>
- Dahlström, C. y Lapuente, V. (2022). Comparative bureaucratic politics. *Annual Review of Political Science*, 25, 43-63. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-051120-102543>

- Du Gay, P. (2000). *In praise of bureaucracy: Weber-organization-ethics*. Sage Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781446217580>
- Edelman, L. B. y Suchman, M. C. (1997). The legal environments of organizations. *Annual Review of Sociology*, 23(1), 479-515. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.23.1.479>
- Elkins, Z., Ginsburg, T. y Melton, J. (2009). *The endurance of national constitutions*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511817595>
- Espinosa Soriano, P. (2023). La calidad institucional desde la perspectiva sociológica: contribuciones y retos al estado de la cuestión. *Revista Centra de Ciencias Sociales*, 2(2), 149-166. <https://doi.org/10.54790/rccs.74>
- Evans, P. B. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400821723>
- Falleti, T. G. (2020). Social Origins of Institutional Strength. En D. Brinks, S. Levitsky y M. Murillo (Eds.), *The Political Origins of Institutional Weakness* (pp. 253-276). Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108776608.011>
- Fernández Esquinas, M. (2023). Editorial: «Buenas y malas instituciones». La cuestión de la calidad institucional en las ciencias sociales. *Revista Centra de Ciencias Sociales*, 2(2), 117-128. <https://doi.org/10.54790/rccs.70>
- Fioretos, O., Falleti, T. G. y Sheingate, A. (2016). Historical institutionalism in political science. En O. Fioretos, T. G. Falleti y A. Sheingate (Eds.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism* (pp. 3-28). Oxford: Oxford University Press <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199662814.013.1>
- Goodsell, C. T. (2011). Mission mystique: Strength at the institutional center. *The American Review of Public Administration*, 41(5), 475-494. <https://doi.org/10.1177/0275074011409566>
- Gosálbez Pequeño, H. (2021). En busca del «buen gobierno». La capacidad y la honorabilidad del gobernante. *Revista "Cuadernos Manuel Giménez Abad"*, 22, 205-228. <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM21.0205>
- Granovetter, M. (1985). Economic action and social structure: The problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91(3), 481-510. <https://doi.org/10.1086/228311>
- Grindle, M. S. (2007). Good enough governance revisited. *Development Policy Review*, 25(5), 533-574. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7679.2007.00385.x>
- Hall, P. A. y Taylor, R. C. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political studies*, 44(5), 936-957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
- Holland, A. C. (2017). *Forbearance as redistribution: The politics of informal welfare in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316795613>

- Holmberg, S., Rothstein, B. y Nasiritousi, N. (2009). Quality of government: What you get. *Annual Review of Political Science*, 12, 135-161. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-100608-104510>
- Immergut, E. M. (1998). The theoretical core of the new institutionalism. *Politics & Society*, 26(1), 5-34. <https://doi.org/10.1177/0032329298026001002>
- Jones, B. D. (2003). Bounded rationality and political science: Lessons from public administration and public policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(4), 395-412. <https://doi.org/10.1093/jopart/mug028>
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. (2010). Response to «What do the worldwide governance indicators measure?». *The European Journal of Development Research*, 22, 55-58. <https://doi.org/10.1057/ejdr.2009.49>
- Levitsky, S. y Murillo, M. V. (2009). Variation in institutional strength. *Annual Review of Political Science*, 12, 115-133. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.091106.121756>
- Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Barcelona: Ariel.
- Mahoney, J. y Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. En J. Mahoney y K. Thelen (Eds.), *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511806414>
- Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo, versión de Fernando Vallespín*. Madrid: Alianza Editorial.
- March, J. G. (1978). Bounded rationality, ambiguity, and the engineering of choice. *The Bell Journal of Economics*, 587-608. <https://doi.org/10.2307/3003600>
- March, J. G. y Olsen, J. P. (2006). *Elaborating the «New Institutionalism»*. En R. A. W. Rhodes, S. A. Binder y B. A. Rockman (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions* (pp. 3-20). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548460.001.0001>
- Mayntz, R. (1994). *Sociología de la administración pública*. Madrid: Alianza Editorial.
- Míguez, G. C. (2007). Nuevo institucionalismo en ciencia política, institucionalismo de elección racional y análisis político de costes de transacción: una primera aproximación. *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 6(2), 9-27.
- Ovejero Lucas, F. (2008). ¿Idiotas o ciudadanos? *Claves de razón práctica*, 184, 22-32.
- Pedraza Rodríguez, J. A. (2023). La calidad de las instituciones y su relación con la economía: una revisión de las bases conceptuales y estudios empíricos. *Revista Centra de Ciencias Sociales*, 2(2), 129-148. <https://doi.org/10.54790/rccs.38>
- Peters, B. G. (2011). *Institutional theory in political science: The new institutionalism*. London: Bloomsbury Publishing. <https://doi.org/10.5040/9781501397813>
- Pierson, P. (2000). The limits of design: Explaining institutional origins and change. *Governance*, 13(4), 475-499. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00142>

- Portes, A. (2006). Institutions and development: A conceptual reanalysis. *Population and development review*, 32(2), 233-262. <https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2006.00117.x>
- Remmer, K. L. (2008). The politics of institutional change: Electoral reform in Latin America, 1978-2002. *Party Politics*, 14(1), 5-30. <https://doi.org/10.1177/1354068807083821>
- Rhodes, S. A. (2006). Old institutionalisms. En R. A. W. Rhodes, S. A. Binder y B. A. Rockman (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions* (pp. 3-20). Oxford: Oxford University Press.
- Rose-Ackerman, S. (1999). Political corruption and democracy. *Journal of Political Law*, 14(2), 363-378.
- Rothstein, B. O. y Teorell, J. A. (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance*, 21(2), 165-190. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2008.00391.x>
- Rothstein, B. (2011). *The quality of government: Corruption, social trust, and inequality in international perspective*. Chicago: University of Chicago Press. <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226729589.001.0001>
- Rubio Carracedo, J. (2008). La fuente de la corrupción política: la teoría de Rousseau sobre las tres voluntades del ciudadano. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 141, 105-132.
- Sartori, G. (2005). En defensa de la representación política. En M. Carbonell (Comp.), *Democracia y representación: un debate contemporáneo* (pp. 21-35). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Steinmo, S. (2008). Historical institutionalism. En D. Della Porta y M. Keating (Eds.), *Approaches and methodologies in the social sciences: A pluralist perspective* (pp. 118-138). Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511801938.008>
- Tsebelis, G. (2000). Veto players and institutional analysis. *Governance*, 13(4), 441-474. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00141>
- Uslaner, E. M. (2008). *Corruption, inequality, and the rule of law*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511510410>
- Weber, M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organization* (A. M. Henderson y Talcott Parsons, trad.; Talcott Parsons, ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Zucker, L. G. (1987). Institutional theories of organization. *Annual Review of Sociology*, 13(1), 443-464. <https://doi.org/10.1146/annurev.so.13.080187.002303>

Notas

1 En el Editorial de esta sección Debate se exponen las asunciones teóricas generales del pensamiento institucional sobre el comportamiento y la naturaleza de los hechos sociales (Fernández Esquinas, 2023).

2 Para los juristas, las instituciones son más bien las burocracias debido a que emplean un lenguaje más preciso para referirse a las leyes, mientras que algunos politólogos a veces hablan de instituciones para referirse a leyes y regulaciones, y las distinguen analíticamente de las burocracias públicas y otras organizaciones. Se trata de una barrera terminológica habitual en las ciencias sociales debida a las definiciones especializadas de las disciplinas y las convenciones del uso común de los términos.

3 Los mecanismos de tipo cognitivo y cultural se tratan en este mismo debate en el artículo referido al enfoque sociológico de las instituciones (Espinosa Soriano, 2023).

4 La expresión «Potemkin village» proviene de la cultura popular rusa. En política y economía, se refiere a una construcción de reglas y normas formales diseñada para dar una apariencia externa más favorable a una situación real, haciendo que parezca mejor de lo que realmente es.

5 Y más aún debe preservarse la elección del gobernante, que, por cierto, recae en el Poder Legislativo, siendo así un Poder Ejecutivo de origen *indirectamente* democrático, al ser electo parlamentariamente (art. 99 CE) y no electo por sufragio universal.

6 El Estado democrático establecido por la Constitución es, pues, una democracia representativa, con unas instituciones excepcionales y residuales de democracia directa (la «iniciativa legislativa popular» y el «referéndum»). Además, no solo es el Parlamento el órgano representativo de la voluntad popular, sino que la Constitución (art. 140) también exige que ciertos órganos de los poderes ejecutivos estén integrados por representantes del pueblo: las Administraciones locales (ayuntamientos, diputaciones provinciales).

Los autores

Wilfrid Martínez Sánchez es investigador predoctoral (FPU) en el Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA) del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Se especializa en el estudio de los condicionantes sociales que configuran las carreras académicas y científicas, con un interés particular en cómo están moduladas por las relaciones multinivel dentro de las instituciones del conocimiento. Su enfoque se basa en la sociología de las organizaciones, las profesiones científicas y los estudios de innovación. Participa en proyectos sobre la calidad de las instituciones y la organización del mercado laboral científico de las instituciones del sector del conocimiento.

Humberto Gosálvez Pequeño es catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Córdoba, posee una extensa experiencia en docencia e investigación en el ámbito del derecho administrativo. Ha dedicado más de treinta años a impartir clases en las Facultades de Derecho, Administración de Empresas, Ciencias del Trabajo y Turismo, así como en diversos programas y cursos de doctorado, máster y cursos de experto universitario. Las investigaciones, respaldadas por tres sexenios de investigación, se enfocan en la teoría y práctica jurídica del derecho administrativo. La producción científica resultante ha sido plasmada en siete obras colectivas y más de treinta artículos en revistas científicas. Asimismo, se suma la extensa producción de libros, monografías, manuales universitarios y legislación administrativa comentada.

