

EL INSTITUCIONALISMO CENTRADO EN LOS ACTORES: UNA PERSPECTIVA ANALÍTICA EN EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

CRISTINA ZURBRIGGEN

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA, URUGUAY

Resumen

Los nuevos institucionalistas coinciden en que las instituciones son relevantes para explicar el desarrollo del juego político. Pero cuando se trata de explicar cómo emergen las instituciones y cuál es su relación con los agentes las teorías ofrecen un panorama de diversidades difícilmente abaricable. El argumento central que se plantea en este artículo es que, si bien existen diferencias ontológicas y epistemológicas entre las diferentes variantes institucionalistas, mientras los enfoques racionalistas se centran en el agente y los culturalistas en la estructura, es posible superar estas diferencias y utilizar enfoques complementarios. Por ello se profundiza en el institucionalismo centrado en los actores un enfoque relacional entre el agente y la estructura para el análisis de las políticas públicas.

Abstract

The new institutionalism agrees that the institutions are important to explain the development of the political game. But when they try to explain how the institutions emerge and which the relationship with the agents is, the theories offer a diversified panorama difficult to embrace. The central argument in this article is that although ontological and epistemological differences between the different institutionalism variants, while the rationalist approaches are centered in the agent and the culturalists in the structure, is possible to surpass these differences and to use complementary approaches. Thus in this paper will be deepened in the actor-centered institutionalism, relational approach between the agent and the structure for the analysis of the public policies.

PALABRAS CLAVE • Neoinstitucionalismo • Instituciones • Redes de políticas públicas
• Institucionalismo centrado en los actores • Scharpf

I. INTRODUCCIÓN

El nuevo institucionalismo, en cualquiera de sus variantes, está preocupado fundamentalmente de argumentar que el marco institucional es un contrapeso importante frente a la dinámica de cambio que implicaría la libre actuación de individuos racionales. Sin embargo, cada uno de los diferentes aportes tiene implícito presupuestos diferentes acerca de la capacidad de reflexión e intencionalidad del actor y, por lo tanto, de la influencia de las instituciones en el resultado político. En este sentido se pueden encontrar perspectivas que parten de presupuestos racionalistas¹ que enfatizan el rol del agente², hasta versiones más culturalistas³ que hacen

¹ Véanse los trabajos de Bates (1976), Shepsle (1989), Ostrom (1990), North y Weisgast (1989), North (1990), Geddes (1991), Knight (1992).

² En el texto se utilizan indistintamente los conceptos de *actor* y *agente*. Los actores son agentes, pues realizan elecciones para alcanzar sus metas.

³ Se pueden mencionar entre otros los trabajos de Krasner (1980), Evans Ruesschemeyer, Skopol (1985), March y Olsen (1989), Powell y DiMaggio (1991), Steinmo, Thelen y Longstreth (1998).

prevalecer el condicionante de la estructura que se despliega sin que los agentes (individuales o colectivos) puedan controlarla.

La principal interrogante que surge, y habría que responder, es hasta qué punto las instituciones influyen, condicionan, estructuran o determinan las estrategias de los actores y los resultados del juego político. Esta pregunta, que se puede plantear para cualquier situación política, obtiene respuestas diferentes en cada una de las variantes del institucionalismo. Por tanto, comprender que dentro del institucionalismo existen diferencias epistemológicas y ontológicas, las cuales, a su vez, influyen en el proceso o metodología de la investigación política⁴ es un primer paso para generar un debate en profundidad sobre ellas y ayudar a buscar una integración productiva de enfoques (Hay, 1997).

El argumento central de este artículo es que la distancia entre las perspectivas racionalistas y culturalistas se puede superar, dado que en la ciencia política han surgido enfoques que plantean la necesidad de esfuerzos integrados o, al menos, complementarios (Marsh y Stoker, 1997).

De esto modo, se comenzará con una breve descripción de la respuesta encontrada en las diferentes variantes del institucionalismo al dilema entre el agente y la estructura. En la literatura se pueden hallar diferentes clasificaciones. Norggard (1996) distingue entre la escuela de la acción racional (Moe, Williamsom, Levi, Dunelavy, Ostrom, 1990) y la de inspiración sociológica (March y Olsen, 1989; DiMaggio y Powell, 1991; Meyer y Rowan, 1991). Steinmo, Thelen y Longstreth (1998) diferencian entre institucionalistas de la acción racional (North, 1990; Shepsle, 1989; Bates, 1976) y el histórico (Hall, 1986; Katzenstein, 1985; Skocpol, 1985). Keohane (1988) distingue entre institucionalismo del agente y de la estructura. Scott (1995) diferencia el institucionalismo en tres corrientes: regulativa, normativa y cognitiva. Hall y Taylor (1996) hablan de tres variantes: histórica, sociológica y la elección racional⁵. En este trabajo se diferenciará entre el institucionalismo racionalista, que abarca el institucionalismo de la elección racional, con énfasis en el agente, y el institucionalismo culturalista que aborda el institucionalismo histórico y sociológico centrado en la estructura. Luego se profundizará en el enfoque de redes de políticas públicas, específicamente en el aporte de Fritz Scharpf (1997), que posibilita una concepción relacional del actor y la estructura, y también del poder en el análisis del juego político. Por último, se examinará el aporte de las estrategias de investigación cualitativas y cuantitativas desde este enfoque en el análisis de las políticas públicas.

II. ACTOR Y ESTRUCTURA EN LAS DIFERENTES VARIANTES DEL INSTITUCIONALISMO

1. El institucionalismo racionalista

A pesar de que hay una considerable variedad de enfoques dentro del institucionalismo de la elección racional, los principales autores de esta corriente se centran en el agente y conciben

⁴ Los enfoques racionalistas se basan en lógicas deductivas utilizando herramientas de la economía, por ejemplo, la teoría de juegos. Las perspectivas más culturalistas adoptan una lógica inductiva, fundamentando las investigaciones con herramientas de la historia, la sociología y la ciencia política tradicional: análisis de documentos, entrevistas en profundidad.

⁵ A ellos Guy Peters (1999) añadiría un cuarto eje, el institucionalismo empírico vinculado a las *Analytical Narratives* de Bates, Weingast y Levi (1985).

a las instituciones como restricciones o como producto de las actuaciones necesarias para satisfacer sus intereses (Shepsle, 1989).

El comportamiento de cada actor es una respuesta óptima al comportamiento de los otros jugadores y a la estructura institucional existente (Tsebelis, 1990: 92). Los actores cambian sus estrategias o la estructura institucional que transforma sus estrategias en resultados de política (Tsebelis, 1990: 96). Por lo tanto, las instituciones son el resultado del juego consciente de los actores y son endógenas, producto de las preferencias de éstos. De ahí que se defina a las instituciones como las reglas formales de un recurrente juego político o social. Las reglas se asumen como formales justamente para distinguirlas de las normas o costumbres (Tsebelis, 1990: 94).

Desde esta perspectiva, las instituciones son el contexto estratégico dentro del cual los actores diseñan los mecanismos óptimos y los medios para lograr sus fines y, por consiguiente, ellas condicionan el comportamiento de los distintos agentes en sus relaciones, indicando qué conductas o situaciones son requeridas, prohibidas o permitidas. Se supone que el agente individual o colectivo tiene ciertos intereses y esquemas de preferencia que le permiten seguir procesos de forma optativa y crear las reglas. Cuando hay conflicto de intereses se debe recurrir a una nueva regla o ley, y esto podría favorecer la transformación de la organización o la conducta de los actores.

La importancia otorgada al individuo como sujeto político conduce inexorablemente a discernir sobre los principios que guían su comportamiento. En este enfoque hay un desacuerdo considerable acerca de la racionalidad del actor. Por ejemplo, Kato (1996) diferencia dentro de esta corriente entre el institucionalismo de la acción racional y de la racionalidad limitada. En el primer grupo incluye a trabajos como los de Tsebelis (1990) o Bates (1976), quienes parten de un concepto de racionalidad de la economía neoclásica, en donde el comportamiento político es producto de elecciones hechas para lograr de la mejor manera posible determinados fines y su único objetivo es maximizar su función de utilidad. Los sujetos tienen la capacidad racional, el tiempo y la independencia emocional para elegir la mejor línea de acción, independientemente de la complejidad. En el segundo grupo se incluye a North (1990), que parte de la racionalidad limitada de Simon (1982), avanzando en la comprensión de los límites de la racionalidad de los actores en la medida que convierten al contexto estratégico u orden institucional donde se produce la relación política no en un mero mecanismo en el que se produce la agregación de las preferencias individuales, sino en estructuras que modelan la inestabilidad, la imprecisión y el carácter endógeno que tiene el proceso de formación de preferencias en cada uno de los actores. Las instituciones formales e informales no son creadas necesaria o usualmente para ser eficientes en la sociedad; son creadas y moldeadas para servir a los intereses de los más poderosos de ella. En otras palabras, ello implica que los más poderosos imponen las reglas en una esfera institucional y lo hacen para favorecer sus intereses⁶.

Si bien existe una variedad de autores e interpretaciones afines a este enfoque, el punto de partida de la perspectiva racionalista es el individualismo metodológico. Se concibe a las instituciones como productos de la acción humana y, por lo tanto, los resultados políticos

⁶ En este sentido, es importante remitirse a Knight (1992) para quien las pautas de conducta no son neutrales, sino que implican un alto grado de intencionalidad de los actores que buscan cristalizar los efectos distribucionales de determinadas relaciones de poder.

remiten al comportamiento de los actores. La función de la institución es regular, estabilizar y reducir la incertidumbre, que, además, es introducida –en lógico provecho propio– por aquellos agentes que tienen poder. Por el contrario, en los enfoques culturalistas las instituciones existen independientemente del comportamiento de los individuos que las habitan. Así se desarrolla una explicación alternativa de los mecanismos que permiten operar a las organizaciones y decidir a los individuos; ella plantea que la racionalidad en la formación de intereses está moldeada institucionalmente (March y Olsen, 1989: 15-17).

2. El institucionalismo culturalista

En la versión del institucionalismo histórico, las instituciones configuran las estrategias y los objetivos de los actores, median en sus relaciones de cooperación y conflicto, y condicionan decisivamente los resultados del juego político (Steinmo et al., 1992: 9). Es importante resaltar que las instituciones no sólo determinan estrategias y fines de la acción, sino que modelan las preferencias de los actores, las cuales no son estables ni exógenas, ya que se desarrollan mediante la combinación de educación y experiencia, y se conforman en el desarrollo mismo de las instituciones. Por su parte, las reglas de juego y la distribución de poder tienen lugar al interior de los entramados institucionales.

Las instituciones sólo pueden ser entendidas como producto del contexto político, social e histórico, y, por tanto, las acciones de los individuos están más orientadas a satisfacer normas y valores que a maximizar beneficios. En este sentido, se define a las instituciones como “un conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones” (March y Olsen, 1989: 21). Ello explica que lo relevante en este enfoque no es analizar el comportamiento racional de los actores, con sus preferencias (exógenas) dentro de determinadas estructuras, sino explicar el surgimiento y desarrollo de las instituciones y cómo ellas influyen en las preferencias de los actores e impactan en el desarrollo histórico. De esta manera, la unidad de análisis desde la perspectiva histórico-institucionalista no son los individuos y sus preferencias, sino las organizaciones y las instituciones (March y Olsen, 1989: 9-11); algunos autores ponen énfasis en el Estado (Skocpol y Evans, 1985), otros en la relación entre Estado y sociedad (Hall, 1986), y otros en los elementos constitutivos de las instituciones, normas, reglas, ideas, rutinas y valores (Hall, 1986; March y Olsen, 1989).

Así se le otorga una relativa autonomía a las instituciones políticas en la sociedad, determinando, ordenando o modificando las motivaciones individuales. Las reglas, las normas y los símbolos limitan el libre juego de la voluntad individual y del cálculo racional, y gobiernan el comportamiento político. Las decisiones políticas tienen una finalidad, dirección y pertinencia, así como un patrón histórico de desarrollo que condiciona su accionar futuro. Por esta razón, la mayoría de los estudios le otorgan un papel central al legado institucional (*path dependence*) sobre las decisiones políticas.

La explicación que ofrecen estos autores sobre el comportamiento individual se basa en argumentos culturales y organizacionales. De esta forma, las organizaciones políticas se comportan como cualquier otra organización y se ven obligadas a crear rutinas para atender sus asuntos cotidianos. Con el tiempo, estas rutinas se transforman en reglas, convenciones, tradiciones, tecnologías y mitos, que componen la cultura de la organización (March y Olsen,

1989: 26-27). Los individuos pertenecientes a esas instituciones mediante procesos de socialización aprenden fundamentalmente a seguir el comportamiento apropiado, y así obedecer normas institucionalizadas, lo cual les permite una simplificación de la realidad y tomar decisiones de manera mucho más sencilla o adecuada. Por lo tanto, el modelo racional es irreal. En situaciones de incertidumbre, los individuos no intentan maximizar, porque no cuentan con el tiempo ni con los recursos para hacerlo y, probablemente, tampoco están seguros de cuáles serán sus preferencias en el futuro.

Las instituciones son marcos de referencia culturales a partir de los cuales los individuos y las organizaciones construyen preferencias e interpretan la realidad. Sin embargo, March y Olsen (1989) aceptan cierto nivel de racionalidad. Los individuos tienen que tomar decisiones y, aunque estén muy lejos de intentar optimizar, realizan ciertos cálculos que son similares a los de la racionalidad limitada. Este es el punto clave que los distingue del institucionalismo sociológico. Los individuos obedecen a normas institucionales, entre otras razones, para reducir incertidumbres y simplificar la toma de decisiones. Por el contrario, el institucionalismo sociológico rechaza la posibilidad de que existan actores con racionalidad limitada, y, por lo tanto, no acepta la existencia de individuos u organizaciones que deliberadamente manipulen con algún éxito las reglas y prácticas institucionales; por el contrario, se distinguen por su énfasis en la importancia de los procesos cognoscitivos de los individuos (Scott, 1995).

Por ello, las instituciones no son sólo las reglas formales, procedimientos y normas; son convenciones sociales, símbolos, ritos, costumbres, significados, a partir de los cuales los actores interpretan el mundo que los rodea, que terminan por ser aceptados sin cuestionarlos (Meyer y Scott, 1992). Los individuos son socializados en una cierta perspectiva del mundo, aprenden las convenciones sociales y con ellas construyen una forma aceptada de hacer las cosas; esto uniforma el comportamiento y facilita la interacción social. Así, las reglas y las tradiciones institucionales son resultado de un proceso de “construcción de la realidad”, es decir, son un fenómeno cultural y constituyen el marco de referencia a partir del cual los individuos se explican el mundo que los rodea, convirtiéndose en una parte objetiva de la realidad (Meyer y Rowan, 1977; DiMaggio y Powell, 1991; Meyer y Scott, 1992).

Por lo tanto, estas reglas de actuación de origen cultural, con su plasmación en los niveles formal e informal, van adquiriendo racionalidad a través de los procesos de interacción entre los distintos agentes, hasta que alcanzan un nivel de consolidación o institucionalización que determinan la configuración de sus percepciones y sus intereses, y el tipo de interrelaciones que se producen entre ellos. En consecuencia, la percepción del mundo que tienen los individuos está determinada por la cultura institucional en la que se desempeñan. Si algún procedimiento o curso de acción no existe, entonces no es posible que los actores lo consideren como una alternativa. Los individuos y las organizaciones sólo pueden actuar sobre el mundo a partir de los valores y del conocimiento que les proporciona su marco institucional. Esto significa que no será fácil cambiar las instituciones ni explicar por qué y en qué circunstancias se intenta transformarlas.

Por consiguiente, lo relevante no es que las instituciones determinen qué es lo apropiado para cada momento, sino que otorguen estructuras completas de significado para interpretar las acciones de los individuos en cada contexto. En otras palabras, se adopta una perspectiva

constructivista dado que la realidad está socialmente construida. La racionalidad dentro de las estructuras que postulaban tanto los institucionalistas racionales o históricos da paso a un modelo de comportamiento más cultural que racional-instrumental. Las preferencias de los individuos no son autónomas, exógenas o individuales, sino resultado de la interacción social o producto de las instituciones, el hábito, las costumbres (DiMaggio y Powell, 1991).

Este breve análisis de las corrientes institucionalistas muestra que cada una de ellas ha encontrado una solución diferente al dilema entre agente y estructura. Si bien la perspectiva racionalista reconoce la influencia de la estructura en los resultados políticos, ella es producto del agente, mientras que en la perspectiva culturalista la estructura existe independientemente de los individuos que la habitan.

Se puede decir que todas las ciencias sociales se enfrentan al dilema de cimentar su explicación, o bien, en los actos autónomos de los individuos, o bien, en el contexto o estructuras sociales y políticas de las que los actores son meros portadores. Por lo tanto, cada vez que se intenta buscar una explicación política, económica o social, surgen ideas relacionadas con el actor y la estructura y con la manera en que se explica esa relación. Este falso dilema ya planteado en la sociología por Giddens (1995) cobra relevancia cada vez que se realiza la pregunta de si los resultados políticos son consecuencia de las acciones intencionadas de los actores directamente implicados, o bien, de la estructura relacional en que están insertos. En este trabajo se argumenta que en la ciencia política han surgido trabajos relevantes que tratan de integrar de forma relacional al actor y a la estructura a la hora de comprender los resultados políticos.

III. HACIA UNA PERSPECTIVA INTEGRADORA ENTRE ACTOR Y ESTRUCTURA

En los últimos años han surgido puentes en la ciencia política entre diferentes aproximaciones teóricas que plantean la necesidad de esfuerzos integrados o, al menos, complementarios (March y Stoker, 1997). De esta forma, el debate acerca del agente y la estructura ha sido matizado por propuestas que integran y reconocen las limitaciones de enfoques más cercanos a la elección racional o culturalistas, dado que los individuos no actúan aisladamente respecto de su cultura ni siguen de forma automática las reglas o normas de una sociedad. De este modo, para superar este dilema este artículo se propone profundizar en el enfoque de los *policy networks* (redes de políticas públicas)⁷.

El análisis de los *policy networks*, tanto desde la escuela de intermediación de intereses (Marsh y Rhodes, 1992; Smith, 1993) como desde la *governance* (Mayntz, 1993; Scharpf, 1993, 1997), utiliza el institucionalismo centrado en los actores y ofrece una guía para la búsqueda de explicaciones de las políticas públicas. Esta perspectiva analítica, nacida en los años noventa, pone de manifiesto que cada sector de actividad pública conforma una red de actores públicos y privados interesados en esos ámbitos, cuyas relaciones se dan en un marco institucional e influyen en el comportamiento de los actores como en los resultados de políticas. Los actores

⁷ Los *policy networks* pueden caracterizarse como redes sectoriales de intereses entre burócratas, políticos y actores sociales, que se centran en políticas concretas, en determinados marcos institucionales (Marsh y Rhodes, 1992). Véase Zurbriggen (2004).

públicos y privados no son inherentemente libres; enfrentan una serie de posibilidades y restricciones provenientes del marco político-institucional más o menos permanente en el espacio y el tiempo. Sin embargo, la creación institucional es un proceso continuo, sustentado sobre la base de reglas construidas socialmente en determinados contextos históricos y políticos. No obstante, por muy sólida y permanente que aparezca una institución, los agentes pueden elegir determinadas opciones y romper determinadas reglas. Estas, entonces, no son permanentes y pueden cambiar, en parte, en función de las decisiones estratégicas de los agentes dentro de la estructura, y estas decisiones estratégicas representan respuestas tanto a factores endógenos como exógenos (Hay, 1997).

Sin embargo, el estudio del impacto de las instituciones sobre los comportamientos de los actores, así como sobre los resultados de las políticas, es muy difícil de aprehender. En este sentido, las instituciones pueden ser analizadas desde diferentes niveles:

- en el nivel macro, creando oportunidades y constricciones para las capacidades gubernamentales específicas (K. Weaver y B. Rockman, 1993);
- en el nivel meso, por su influencia en las redes de políticas públicas (Marsh y Rhodes, 1992);
- en el nivel micro, moldeando las preferencias y percepciones (Scharpf, 1997).

Debido a ello resulta clave el concepto de redes de políticas públicas como una estrategia analítica útil para estudiar los procesos y canales a través de los cuales se produce la difusión de las instituciones (Scott, 1995; Jordana, 1995; Marsh y Rhodes, 1992; Scharpf, 1997). Desde este enfoque se plantea que las instituciones no afectan directamente los resultados de políticas, sino a través de su impacto en los procesos de realización de políticas, a partir de los cuales estas son diseñadas, aprobadas e implementadas por los actores. A través del proceso decisional, las instituciones influyen sobre las políticas adoptadas, en particular, sobre la capacidad de mantener compromisos intertemporales, la calidad de la implementación, la estabilidad y la credibilidad de las políticas. El desafío se centra en desagregar estas diferentes dimensiones de análisis de una realidad compleja y examinar cómo los actores públicos y privados que se relacionan en una arena política se encuentran constreñidos por las reglas de juego de la red (nivel meso) y por ciertos rasgos distintivos de la matriz histórica que se hace sentir en la configuración de un sistema político (nivel macro) y del contexto más general en el que están insertos.

IV. EL INSTITUCIONALISMO CENTRADO EN LOS ACTORES

Un trabajo importante en esta línea de investigación es, sin duda, el realizado por Scharpf (1997) quien, a partir de una serie de estudios hechos con la socióloga Renate Mayntz, desarrolla un enfoque dentro del institucionalismo, que denomina institucionalismo centrado en actores, y ofrece una perspectiva relacional del actor y la estructura⁸.

⁸ Así *“theoretical perspectives and the observed reality of political interaction that is driven by the interactive strategies of purposive actors operating within institutional settings that, at the same time, enable and constrain these strategies”* (Scharpf, 1997: 36).

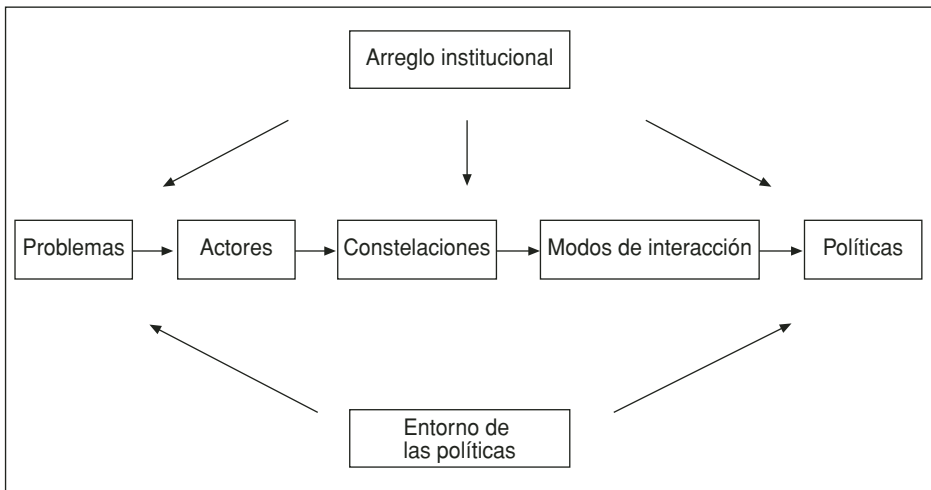
En este sentido, el autor destaca la incidencia que tienen las instituciones, por un lado, sobre las percepciones, las preferencias y las capacidades de actores individuales o colectivos y, por otro, sobre las formas en que estos actores interactúan. Las instituciones son, sin duda, la principal fuente de información de los actores y el principal factor que influye sobre sus decisiones, en el sentido de que reducen los incentivos para seguir ciertas estrategias de acción y aumentan los incentivos para realizar otras. Las instituciones varían entre sociedades de diferentes naciones y también cambian a lo largo del tiempo. No obstante, *“once institutions are installed, and once actors have come to rely on their coordinating function, institutional change will be costly, and thus institutions are hard to reform or abolish, even if the circumstances that brought them about, and that may originally have justified them, no longer persist”* (Scharpf, 1997: 41). Sin embargo, las instituciones no influyen en las decisiones de una manera determinista, puesto que siempre existen distintas posibilidades de acción que dejan un amplio margen para que los actores elijan entre diferentes opciones tácticas y estratégicas (Scharpf, 1997: 39-42).

Ello implica reconocer que los resultados de política no son un simple cumplimiento de reglas institucionalizadas o normas culturales, sino que es una acción que el actor desarrolla con una intencionalidad: la de obtener resultados preconcebidos. Pero, a su vez, requiere reconocer que tales metas perseguidas no son externas y asumidas como tales: *“Rather, we know that actors respond differently to external threats, constraints, and opportunities because they may differ in their intrinsic perceptions and preferences but also because their perceptions and preferences are very much shaped by the specific institutional setting within which they interact”* (Scharpf, 1997: 36-37).

A partir de estas premisas, Scharpf elabora un modelo básico de explicación de las políticas públicas que tiene en cuenta la interacción de dos conceptos claves: actores e instituciones. Cada actor está institucionalmente constituido, pues emerge basado en reglas preexistentes. Tales reglas no sólo habilitan su constitución, sino que son las que aseguran su permanencia y actuación. Así definen criterios de membresía, recursos disponibles, la esfera de sus actividades legítimas, el alcance de sus representantes, inclusive sus principios rectores. Las instituciones no sólo operan como facilitadores de elecciones posibles, sino que también delimitan cómo debe evaluar el actor implicado en los resultados de tales elecciones y determinan, de esta forma, las preferencias del actor respecto a las alternativas posibles (Scharpf, 1997: 39). Así como las instituciones permiten la estructuración de cada actor, también constituyen una fuente de información para predicciones mutuas respecto a cómo actuarán o no actuarán los otros actores implicados en determinada arena política.

De esta forma, las capacidades refieren a todos los recursos de acción que habilitan al actor a ejercer cierta influencia sobre ese resultado en cuestión. Se incluyen recursos tales como atributos personales, recursos físicos (financieros y físicos propiamente dichos), tecnológicos, de información privilegiada, red de contactos estratégicos, etcétera. Los actores también están caracterizados por la orientación de sus acciones, es decir, por determinadas percepciones y preferencias que pueden ser relativamente invariables o pueden cambiar mediante el aprendizaje y la persuasión. Esta orientación se pone de manifiesto ante el estímulo de un problema a resolver, lo cual cuestiona sobre la transformación o no del estado vigente de tal temática, las causas de ese problema, la valoración respecto a los cursos de acción posibles y los resultados probables. Para ello se parte de actores individuales y colectivos, que forman parte del proceso

FIGURA 1: El marco explicativo básico



Fuente: Scharpf, 1997.

de elaboración de cada política pública concreta y cuyas decisiones, en último término, determinan los contenidos de la política.

Los actores se caracterizan por sus recursos o capacidades, que les proporcionan mayor o menor influencia en el resultado final, y también por sus percepciones de la realidad y sus preferencias, las cuales pueden ser más o menos estables, pero también sujetas a cambios en los que, como se ha visto, influye el contexto institucional (Scharpf, 1997: 43). Al actor se agrega un segundo elemento clave de este modelo explicativo: la constelación de actores. Este término se refiere no sólo al conjunto de actores que participan en una determinada política, sino a sus posibles estrategias de acción con respecto a ella, a los posibles resultados que tendrían lugar a partir de las diferentes estrategias de acción de los actores y, por último, a las preferencias o valoración de los actores con respecto a tales resultados posibles (Scharpf, 1997: 44-46). No se trata exclusivamente de un actor con capacidades prevaletientes de alguna forma, que conducirá el curso de acción sobre la base de sus percepciones y preferencias, lo cual resultará en una determinada decisión política. Por el contrario, lo que prevalece es una constelación de actores implicados en esa interacción política. De acuerdo a lo antedicho, se requiere esquematizar el problema objeto de política pública en función de la constelación de actores políticos que están tomando parte de esa definición. Por ejemplo, si se está analizando la política macroeconómica de un país, la constelación de actores incluiría al gobierno y a los sindicatos. En este ejemplo, esos actores dispondrían de distintas posibilidades de acción. En el caso del gobierno, sus posibles estrategias serían, o bien, una estrategia expansiva de la economía, o bien, una restrictiva y, en el caso de los sindicatos, sus posibilidades serían, o bien, una política salarial agresiva o, por el contrario, una política moderada. En función de las estrategias que decidieran seguir cada uno de los actores, se producirían diferentes resultados en términos de política económica, que serían valorados de manera distinta por ellos.

Sin embargo, este enfoque introduce un tercer elemento en su explicación, que se une a los dos anteriores (actores y constelaciones de actores) y que añade una clara dimensión institucional

al modelo; es lo que el autor denomina “modos de interacción”, concepto que refiere a las formas en que unos actores se conducen con respecto a los otros, los cuales están en gran medida condicionados por el contexto institucional en el que se desenvuelven⁹. Cada modo de interacción está regulado por un sistema de pautas institucionales para el uso de ese modo en cuestión. Pero, además, está influenciado por un sistema institucional más amplio, dentro del cual tienen lugar esas interacciones y al cual el autor clasifica en: a) escenarios anárquicos con mínimas instituciones; b) redes, regímenes, sistemas de decisión conjunta; c) asociaciones, grupos de comitentes, asambleas representativas, y d) organizaciones jerárquicas, Estado. Estos factores influyen también en las decisiones.

La conjugación de estos dos aspectos –constelación de actores y sus formas de interacción– permite analizar la capacidad de determinado sistema de interacción política para hacer frente a ciertos tipos de problemas políticos. Habiendo seleccionado un problema objeto de análisis, corresponde identificar la constelación de actores involucrados en el proceso político de resolución de ese problema. Igualmente corresponde analizar las coincidencias y divergencias entre las preferencias de los actores respecto a los resultados posibles, y pasar luego a establecer los modos de interacción entre ellos mismos. Todo ello habilita a una mayor comprensión de los resultados de determinada interacción política, pero también del poder.

Las instituciones, al mismo tiempo que estructuran los incentivos de los intercambios políticos, sociales o económicos, son variables que median entre el poder y los resultados. Las interacciones entre los actores no se desarrollan en el espacio neutro, sino en un espacio estructurado por relaciones de “poder”. Este será uno de los aspectos centrales que se tratará de analizar en las arenas de políticas, pues las estructuras presentan una dualidad de constricción-libertad en tanto vehículos para la actividad organizativa, pero también implican relaciones de poder y de control. *“Institutions are not just constraint structures; all institutions simultaneously empower and control”* (Jepperson, 1991: 146).

V. LA DIMENSIÓN ANALÍTICA: LA LÓGICA SITUACIONAL Y EL ENFOQUE DIALÉCTICO

El aporte de Scharpf es una perspectiva fructífera, que permite responder a ciertas preguntas que no son fácilmente contestadas con otros enfoques teóricos. Por ejemplo, explica el cambio, mejor que el institucionalismo cultural, al permitir entender las dinámicas de actuación de los actores. Asimismo, permite introducir elementos que no están presentes incluso en el institucionalismo de la elección racional y que ayudan a entender, por ejemplo, cómo influye el entorno institucional en las preferencias y estrategias de los actores. En este sentido, se trata de un enfoque que puede contribuir de manera decisiva a un mejor conocimiento de los procesos de elaboración e implementación de las políticas públicas.

Como lógica de análisis, Scharpf (1997) propone la lógica situacional, es decir, cada política pública fija un sistema de interacción sociopolítica estableciendo recursos a disposición de los actores, una estructura de oportunidades en específicos marcos institucionales (*institutional*

⁹ Ejemplos de modos de interacción son, para Scharpf, la acción unilateral, el acuerdo negociado, el voto mayoritario o la dirección jerárquica, todas ellas formas de interacción que se ven condicionadas por las estructuras institucionales de cada área de política pública.

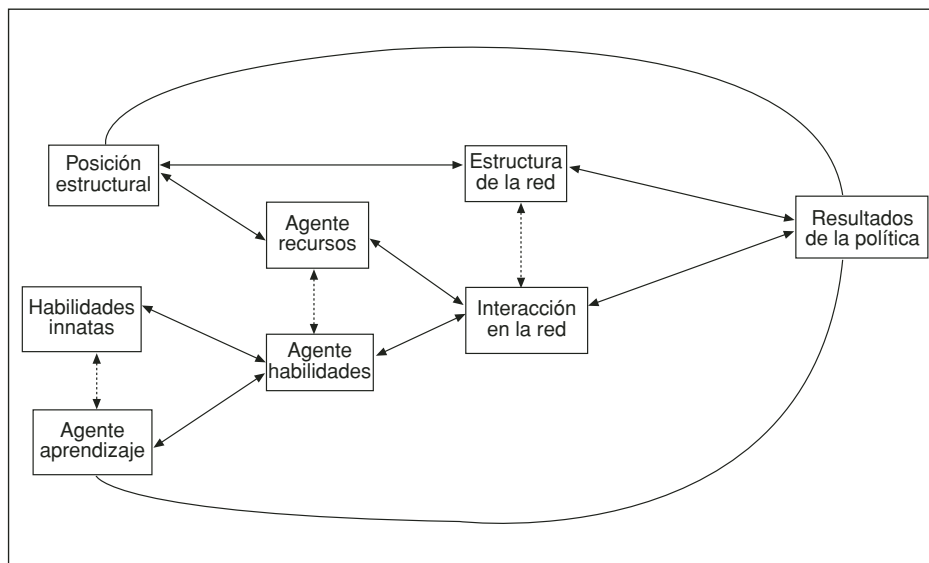
setting) que hacen más o menos probable el desarrollo de determinados modos de interacción (*modes of interaction*). Por su parte, se le asigna un papel analítico al marco institucional, pues sería un elemento fundamental para explicar los modos de interacción que tienen lugar entre los actores y en los resultados obtenidos.

Los elementos básicos del marco analítico que se propone son los siguientes:

- Actores: con sus preferencias, percepciones y capacidades.
- Marcos institucionales: conjunto de reglas constitutivas que delimitan cursos de acción, modos de interacción y resultados deseables.
- Constelaciones de actores: conjunto de actores que intervienen, sus opciones estratégicas, los resultados asociados a estas y la percepción que de ellos poseen.
- Modos de interacción: formas específicas en las que interactúan los actores en determinadas constelaciones situadas en marcos institucionales específicos.

El esquema de la lógica situacional es muy similar al enfoque dialéctico desarrollado por Marsh y Smith (2000). Este se compone de cuatro elementos para estudiar las redes de políticas públicas: el contexto estructural, la estructura de la red, la interacción en la red y el actor. Estos conceptos guardan un estrecho paralelismo con los elementos básicos del marco analítico de la propuesta de la lógica situacional en el análisis de la política pública. Para comprender en su totalidad los procesos decisionales, es importante desarrollar una relación interactiva y dialéctica entre la estructura de la red y los agentes que operan dentro de ella, así como entre la red y el contexto en el que ella opera, y entre la red y el resultado político (Navarro Yáñez, 2002).

FIGURA 2: Enfoque dialéctico para el análisis de las políticas públicas



Fuente: Marsh y Smith (2000).

Estos autores plantean que si bien el estudio se centra en analizar las redes de interacción (*network interaction*) entre actores públicos y privados en una arena de política o asunto, estas redes están inmersas en una estructura (*network structure*) y en un contexto más amplio (*structural context*) que las condicionan. Los cambios a nivel internacional, los entramados político-institucionales nacionales, las variables del proceso político (por ejemplo, políticas pasadas, estructuras y procesos administrativos existentes, la orientación ideológica de la mayoría de los gobernantes, etcétera) condicionan a la red. Por lo tanto, la conjunción de estos factores tiene efectos sobre los resultados de política pública, pero también la política pública tiene efectos sobre el entorno.

Así, pues, la lógica situacional o el enfoque dialéctico aconsejan una línea mertoniana de investigación, basada en una investigación empírica teóricamente fundamentada por alguno de los marcos analíticos mencionados, pero con el objeto de desarrollar “teorías de rango intermedio” o, si se prefiere, modelos que expliquen los procesos de interacción y sus resultados para situaciones específicas. El objeto de la agenda de investigación no sería, pues, el desarrollo de una teoría sobre la sociedad política, sino teorías de rango intermedio, modelos analíticos acerca de procesos o fenómenos centrales referidos a esta en atención a la diversidad (o similitudes) de contextos institucionales o, más en general, sistemas específicos de interacción sociopolítica. Como afirma Scharpf (2000: 778):

We have no general theory that would allow us to predict the occurrence of policy problems or the characteristics of effective solutions. These need to be identified by case-specific problem and policy analyses. Similarly, we have no general theory predicting the type of institutional settings within which policy interactions take place. They also need to be identified empirically in the specific cases at hand. But once we have obtained both of these sets of empirical information, we can use them to formulate theoretically grounded expectations of the policy responses which we should expect under the circumstances.

1. La estrategia de investigación: Estudio de casos

La estrategia de investigación más apropiada y utilizada son estudios comparados de casos de redes sectoriales de políticas públicas en diferentes países o comparaciones de redes sectoriales y subsectoriales en un mismo país (Marsh, 1998). Por su parte, los estudios no sólo se han concentrado en analizar la forma en que la dinámica entre actor y estructura impacta en los resultados de políticas, sino también en la mejora del diseño de las políticas públicas. Un ejemplo de ello es el trabajo realizado por Toke (2003) sobre la política energética en Gran Bretaña. Los autores se preguntan por qué si Gran Bretaña tiene algunos de los mejores recursos de energía eólica del mundo, que podría satisfacer una proporción importante de las necesidades de la población, a menor costo y evitando consecuencias negativas en el medio ambiente, el programa de energía renovable se encuentra paralizado. Si bien se han esgrimido varias razones, desde causas económicas o los efectos sobre el paisaje, ha faltado para los tomadores de decisiones un análisis de cómo juegan las redes de políticas públicas y cuáles son los actores y los entramados institucionales que han convertido a los grupos de intereses locales y a las empresas hidroeléctricas en una traba importante a su implementación. Por el contrario, en Alemania, los Países Bajos y Dinamarca un número considerable de iniciativas de la comunidad basadas de la energía del viento han permitido poner en práctica el programa. A partir de un

enfoque dialéctico que combina técnicas cuantitativas y cualitativas se identificaron los obstáculos principales para la implementación de la política y se realizaron recomendaciones. Esto ayudará a los *policy makers* a diseñar regulaciones e incentivos apropiados para hacer posible la aplicación de la política en cuestión.

Otro estudio interesante es la comparación de políticas de generación de alimentos basados en organismos modificados genéticamente (OMG) en Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión Europea. Los autores se preguntan por qué las respuestas políticas han sido tan diferentes. Marsh y Toke (2003) utilizan el modelo dialéctico para analizar esta arena de política. Analiza primero los constreñimientos estructurales en la política pública (*policy*), luego la acción de los agentes y finalmente estudia la interacción de ambos aspectos en esta arena de política. Uno de los problemas en la literatura sobre agencia y estructura es determinar qué se entiende por estructura. En este sentido, esta no sólo se remite a las reglas formales e informales –y, en este estudio concreto, a la creación de determinados comités o de ciertas regulaciones que limitan la actuación de los agentes–, sino que también resulta del discurso dominante de los actores que forman parte de la estructura de la red. Así, el discurso dominante de la política gubernamental en Gran Bretaña abarca ciertos aspectos de protección ambiental –principalmente, protección a la vida animal silvestre– que han sido aceptados por todos los miembros de la red, inclusive por el fuerte *lobby* de las empresas biotecnológicas, pero es vigoramente rechazado por organizaciones como Greenpeace y otras que no están a favor de los OMG bajo ninguna circunstancia. El discurso dominante contribuye en cierta manera a señalar qué se debe tener en consideración como conocimiento, cómo delinear las políticas y sus posibles consecuencias.

Por lo tanto, la estructura excluye ciertos grupos y también ciertos asuntos de la agenda. Si bien la estructura es un constreñimiento importante para la acción, no debe descartarse el rol del agente. Los autores muestran que las empresas de biotecnología y ciertos centros de investigación, si bien poseen ciertos recursos estructurales, son agentes que pueden cambiar ciertas regulaciones a su favor, manteniéndose como miembros relevantes de la red.

Por su parte, para considerar la relación entre la estructura de la red y el contexto, los autores muestran que los grupos medioambientalistas radicales ayudaron a correr la agenda y transformar la red de política de la industria OMG. Al mismo tiempo, el gobierno trató de conciliar las presiones medioambientalistas con los intereses de las empresas biotecnológicas aliadas a intereses de los productores. Sin embargo, a pesar de los cambios en la red, estos últimos siguen disponiendo de influencia significativa en ella.

2. Metodología cualitativa versus metodología cuantitativa

Estos estudios utilizan básicamente una estrategia de investigación cualitativa. Desde el inicio, esta perspectiva de análisis recibió diversas críticas que destacan las limitaciones metodológicas del enfoque de redes y señalan que se ha utilizado fundamentalmente una metodología cualitativa, con predominio de técnicas como entrevista en profundidad y análisis de discursos y de contenido. Sin embargo, la literatura proveniente de Estados Unidos se ha caracterizado por hacer hincapié en las interacciones en el nivel individual entre actores clave más que en las relaciones estructurales entre instituciones (Marsh, 1998: 6), y por el empleo de sofisticados métodos de

análisis cuantitativos basados en la teoría sociológica del análisis estructural de redes sociales. Los ejemplos más sobresalientes son los trabajos de Laumann y Knoke (1987) y los de Heinz, Laumann, Nelson y Salisbury (1993). El primero es un estudio sobre las estructuras de elaboración de las políticas públicas de los sectores sanitario y energético, a partir de una concepción del sistema político de las sociedades industriales avanzadas como un complejo de organizaciones formales en conflicto unas con otras sobre la asignación de recursos sociales escasos. A través del uso de las relaciones de poder dentro y entre redes interorganizacionales, los gestores estatales y los líderes de los grupos de interés compiten por movilizar recursos políticos para dar forma a políticas que beneficien los objetivos de sus organizaciones, incluyendo la supervivencia de la propia estructura de poder (Laumann y Knoke, 1987: 8). Los autores se centran en lo que denominan “dominios de políticas públicas” (*policy domains*), definidos como “un conjunto de actores con importantes intereses sobre un área sustantiva de políticas públicas, cuyas preferencias y acciones deben ser tenidas en cuenta por los otros participantes en el dominio” (*ibíd*: 10). Dentro de estos dominios tratan de descubrir los patrones estables y recurrentes de relación que enlazan unos actores con otros y constituyen la estructura relacional (la red) del dominio (*ibíd*: 12-13), y cómo esas pautas relacionales influyen en el proceso de las políticas públicas: reconocimiento del problema, generación de opciones de políticas públicas, ordenación de la agenda y decisión final (*ibíd*: 14-18). Asimismo, los autores no sólo se preocupan por cómo la estructura de interacciones afecta a la política pública, sino también por la ordenación de “eventos” –definidos como “cuando una proposición concreta para una acción de autoridad es situada ante un cuerpo decisional” (*ibíd*: 17)– y de los ámbitos institucionales en los que esos eventos tienen lugar e influyen en las relaciones entre los actores (*ibíd*: 29-32).

En este campo existen considerables avances desde las aportaciones del análisis de redes centrado en *medir* la estructura del sistema de interacción a partir de las relaciones que mantienen entre sí los actores de una constelación, para decirlo en términos de Scharpf. Asimismo, trabajos más recientes de Knoke y Chermak (2005) tratan de avanzar en la metodología cuantitativa, o articular metodologías cuantitativas con una lógica de análisis dialéctica.

El interrogante que surge es si las medidas exactas usadas en un análisis de red imponen una simplicidad arbitraria sobre un mundo complejo. Se necesita una descripción más detallada del proceso de la política, es decir, de la complejidad de las conexiones entre actores públicos y privados en varios niveles de organizaciones públicas y privadas, y, en definitiva, de las relaciones de poder subyacente. Para Marsh (1998), el análisis cuantitativo puede ser el primer paso. No obstante, para examinar cómo las estructuras y los agentes afectan los resultados políticos, se debe al menos complementar la estrategia de investigación cuantitativa con una metodología cualitativa. Como afirma Marsh (1998), en el análisis de las políticas públicas, se está estudiando en última instancia quién tiene el poder. Y el poder no es un concepto que se pueda transformar fácilmente en indicadores mensurables.

VI. EL APORTE DE ESTA ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La principal contribución del institucionalismo centrado en los actores es el esfuerzo por elaborar una concepción que trascienda la distinción tradicional entre agente y estructura. Es un concepto flexible, diseñado para capturar el complejo juego entre actor e institución en el proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas. Asimismo, se ha desarrollado una concepción que trasciende las visiones socio-céntricas y estado-céntricas.

Un enfoque de investigación de esta naturaleza permite introducir una nueva dimensión en el estudio de los rendimientos de la acción de gobierno y la forma en que se evalúan las políticas públicas, que hasta el momento se han centrado preferentemente en conocer la eficacia y eficiencia de la acción gubernamental, así como los factores que puedan explicarlo, principalmente a través del análisis de la implementación. En general, en la mayoría de los estudios con fuerte influencia de las concepciones de la nueva gerencia pública se enfatiza la relevancia de analizar las políticas públicas con objetivos bien definidos, concretos y medibles “objetivamente” a través de indicadores rigurosos (Navarro Yáñez, 2002).

Esta perspectiva permite desagregar el Estado, entrar en la caja negra y comprender que las organizaciones están habitadas por individuos y que, en la búsqueda de soluciones a los problemas colectivos, ellos están restringidos por marcos institucionales. La importancia de integrar esta lógica de análisis de las políticas públicas es de importancia central para los objetivos de un gobierno, dado que tanto la incorporación de un tema en la agenda como el diseño de una nueva política, a través de una legislación y demás regulaciones, tienen poca posibilidad de éxito si los actores que los deben cumplir están poco interesados en ello. Implica la necesidad de situar a una acción política y social en el contexto estructural que tiene lugar.

El resultado político se habría de explicar como consecuencia de las intenciones y acciones de los actores inmediatamente implicados y según la lógica o estructura institucional del conjunto de relaciones en las que participan. En este sentido, las configuraciones institucionales particulares les dan estructura a actores intencionados y definen un abanico de potenciales estrategias y oportunidades, aunque los actores pueden potencialmente (al menos, en parte) transformar esas estructuras mediante sus acciones.

La acción estratégica es una interacción dialéctica entre actores que tienen poder y pueden potencialmente (al menos en parte) transformar las estructuras mediante sus acciones, sin embargo, están determinados por las estructuras, y los contextos previamente (estructurados) que habitan. Por su parte, el impacto sobre las estructuras puede ser deliberado como no intencionado. De ahí que las estructuras impongan una selección estratégica, ofreciendo recursos y oportunidades al poderoso y condicionando, a la vez, al que no tiene poder y al subordinado. Por lo tanto, el problema de la estructura y la actuación es el del poder político, el de quién tiene el bastón de mando (Hay, 1997).

Por lo tanto, incorporar esta perspectiva de análisis permite introducir una nueva dimensión en el análisis del rendimiento gubernamental, y analizar no sólo la forma en que la dinámica entre actor y estructura impacta en los resultados de políticas, sino que también puede ayudar a mejorar el diseño de las políticas públicas, explicar por qué determinados programas y proyectos de políticas fracasan en su implementación y realizar propuestas para su mejora a partir de las lógicas de poder existentes.

REFERENCIAS

- Bates, Robert H. 1976. *Rural Responses to Industrialization: A Study Of Village Sambia*. Yale: Yale University Press.
- Bates, Robert H. et al. 1985. *Analytic Narratives*. Princeton: Princeton University Press.
- Dimaggio, Paul. J. y Walter. W. Powell. 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Geddes, Barbara. 1991. "A Game-Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies". *American Political Science Review* 85 (2): 371-392.
- Giddens, Anthony. 1995. *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Hall, Peter A. 1986. *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, Peter y Rosemary Taylor. 1996. "Political Sciences and the Three New Institutionalisms". *MPIFG, Discussion Paper* 96 (6): 1-32.
- Hay, Colin. 1997. "Estructura y actuación". En *Teoría y métodos de la ciencia política*, editado por David Marsh y Ferry Stoker. Madrid: Alianza Universidad Textos, 197-213.
- Heinz, John. Laumann Edgard, Nelson Robert y Robert Salisbury. 1993. *The Hollow Core: Private Interests in National Policy Making*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Jepperson, Ronald L. 1991. "Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism". En *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, editado por Paul J. DiMaggio y Walter W. Powell. Chicago: University of Chicago Press, 143-163.
- Jordana, Jacint. 1995. "El análisis de los Policy Networks: una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 3 (mayo-agosto): 77-89.
- Kato, Junko. 1996. "Review Article: Institutions and Rationality in Politics. Three Varieties of Neo-Institutionalists". *British Journal of Politics* 26 (4): 553-582.
- Keohane, Robert. 1988. "International Institutions: Two Approaches". *International Studies Quarterly* 32 (4): 379-396.
- Knight, Jack. 1992. *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Knoke, David y Kelly Chermak. 2005. "All Bonds Do Tie Me Day by Day: Confirmed Ties and Social Network Status", paper presentado en 21st European Group on Organization Studies Colloquium, Sub-theme 38: Social, Cognitive and Strategic Processes in Networks, *Standing Working Group: Business Networks*. Berlín, 30 de junio-2 de julio de 2005.
- Krasner, Stephen D. 1988. "Sovereignty. An Institutional Perspective". *Comparative Political Studies* 21 (1): 66-94.
- Laumann, Edward y Alfred Knoke. 1987. *The Organizational State. Social Choice in National Policy Domains*. Madison: The University of Wisconsin Press.
- March, James y Johan. P. Olsen. 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *American Political Science Review* 78 (3): 734-749.
- March, James y Johan P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Marsh Dave y Dave Toke. 2003. "Policy Networks and the GM Crops Issue: Assessing the Utility of the dialectical model of policy networks". *Public Administration* 81 (2): 229-251.
- Marsh, David y Gerry Stoker. 1997. *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza.
- Marsh, David y R. A. W. Rhodes. 1992. *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Marsh D. y M. Smith. 2000. "Understanding Policy Networks: Towards a Dialectic Approach". *Political Studies* 48 (1): 4-21.
- Marsh, David. 1998. *Comparing Policy Networks, Public Policy and Management*. Buckingham. Philadelphia, PA: Open University Press.
- Mayntz, Renate. 1993. "Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen". En *Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung*, editado por Adrienne Héritier. Opladen: Westdeutscher Verlag, 39-56.
- Meyer, John. W. y Brian Rowan. 1977. "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony". *American Journal of Sociology* 83 (2): 340-363.
- Meyer, John W. y W. Richard Scott. 1992. *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. Londres: Sage.
- Navarro Yáñez, Clemente J. 2002. "La sociedad política como agenda de investigación: delimitación conceptual y marcos analíticos". *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.
- Norgaard, Asbjorn. 1996. "Rediscovering Reasonable Rationality in Institutional Analysis". *European Journal of Political Research* 29 (3): 31-57 .
- North, Douglass. y Barry Weingast. 1989. "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England". *Journal of Economic History* 49 (4): 803-832.

- North, Douglass 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions of Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peters, Guy B. 1999. *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. Londres: Cressell.
- Scharpf, Fritz W. 2000. "Institutions in Comparative Policy Research". *Comparative Political Studies* 33 (6/7): 762-790.
- Scharpf, Fritz W. 1993. "Positive and negative Koordination". En *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, editado por Adrienne Héritier. Opladen: Westdeutscher Verlag, 57-83.
- Scharpf, Fritz W. 1997. *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- Scott, W. Richard. 1995. *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage.
- Scott, W. Richard. y John W. Meyer. 1994. *Institutional Environments and organizations*. Londres: Sage.
- Sheps, Kenneth 1989. "Study Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach". *Journal of Theoretical Politics* 1 (2): 131-149.
- Simon, Hebert A. 1982. *Models of Bounded Rationality*. Cambridge: MIT Press.
- Skocpol, Theda, Dietrich Rueschemeyer y Peter Evans. 1985. "Bringing the State Back In". En *Bringing the State Back In*, editado por Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol. Cambridge: Cambridge University Press, 4-37.
- Smith, Martin. 1993. *Pressure Power & Policy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Steinmo, Sven, Kathleen Thelen y Frank Longstreth. 1998. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Toke, Dave y Claire Haggett. 2006. "Crossing the Great Divide - Using Multi-Method Analysis to Understand Opposition to Windfarms". *Public Administration* 84 (1): 103-120.
- Toke, Dave. 2004. "A Comparative Study of the Politics of GM Foods and Crops". *Political Studies* 52 (1): 179-186.
- Toke, Dave. 2003. "Wind Power in the UK: How Planning Conditions and Financial Arrangements Affect Outcomes". *International Journal of Sustainable Energy* 23 (4): 207-216.
- Tolbert Pamela S. y Lynne, Zucker. 1996. "The Institutionalization of Institutional Theory". En *Handbook of Organizational Studies*, editado por Stewart R. Clegg, Cynthia Hardy y Walter Nord. London: Sage Publications, 175-190.
- Tsebelis, George. 1990. *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley: University of California Press.
- Ward, Hugh. 1997. "La teoría de la elección racional". En *Teoría y métodos de la ciencia política*, editado por David Marsh y Gerry Stoker. Madrid: Alianza, 85-101.
- Weaver, R. Kent y Bert A. Rockman. 1993. *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United State and Abroad*. Washington, DC.: The Brookings Institution.
- Weingast, Barry. 1996. "Political institutions: Rational Choice perspectives". En *New Handbook of Political Science*, editado por Robert E. Goodin y Hans-Dieter Klingemann. Oxford: Oxford University Press, 167-190.
- Zurbriggen, Cristina 2004. "Redes, actores e instituciones". *Revista del CLAD, Reforma y Democracia* 30 (octubre): 167-188.

Cristina Zurbriggen es Doctora en Ciencias Sociales con especialización en Ciencia Política en la Universidad Eberhard-Karls, Tübingen, Alemania. Profesora de Historia y Licenciada en Sociología. Docente e investigadora del área de Estado y Políticas Públicas en el Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (Uruguay). Profesora en la Licenciatura de Relaciones Internacionales, Universidad ORT (Uruguay). Autora de diversas publicaciones en Estado, redes institucionales, actores sociales y políticas comerciales y de desarrollo.
(E-mail: criszur@adinet.com.uy)