



Revista Andina de Estudios Políticos

ISSN: 2221-4135

<http://www.iepa.org.pe/raep>

Fontaine, Guillaume. (2015). Los aportes del neo-institucionalismo al análisis de políticas públicas. *Revista Andina de Estudios Políticos*, Vol. V, N° 2, pp. 80-98.

Artículo Publicado por: Instituto de Estudios Políticos Andinos – IEPA

www.iepa.org.pe

Todos los Derechos Reservados

El presente producto está licenciado por Creative Commons. El Instituto de Estudios Políticos Andinos se reserva el derecho de publicación de los artículos. Cada uno de los artículos es publicado con los permisos correspondientes de los autores. La Revista Andina de Estudios Políticos es una revista publicado bajo la plataforma OJS que garantiza la distribución del presente artículo de manera libre y gratuita.

LOS APORTES DEL NEO-INSTITUCIONALISMO AL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

THE CONTRIBUTIONS OF THE NEO-INSTITUTIONALISM TO PUBLIC POLICY ANALYSIS

Guillaume Fontaine
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Sede Ecuador

Resumen

Con la crisis del modelo secuencial, abierta en la década de 1980, se han multiplicado los enfoques teóricos de análisis de políticas públicas. En la actualidad, tres paradigmas dominan el campo de estudio: el racionalista, el cognitivista y el neo-institucionalista. El texto presentado aquí presenta los avances conceptuales y metodológicos del neo-institucionalismo, que analizan las políticas públicas como variables dependientes. Nos preocupamos por la manera en la cual estas tesis analizan el rol del Estado en las políticas públicas. Nos preguntamos en primer lugar en qué medida y por qué el neo-institucionalismo es susceptible de sustituirse al paradigma racionalista, dominante hasta medianos de los años 1980, para explicar la importancia de las instituciones en el proceso político. Analizamos en particular el aporte más reciente de la teoría de la elección racional al análisis de políticas públicas y en qué medida este enfoque se distancia del paradigma racionalista para incorporarse al neo-institucionalista.

Palabras clave: Neo-institucionalismo. Análisis de políticas públicas.

Abstract

With the crisis of sequential model, opened in the 1980s, there have been many theoretical approaches to public policy analysis. Currently, three paradigms dominate the field of study: the rationalist, the cognitive and the neo-institutionalist. The text presented here presents the conceptual and methodological advances of neo-institutionalism, which analyse public policies as dependent variables. We care about the way in which this thesis analysed the state's role in public policy. We first ask how and why the neo-institutionalism is likely to be replaced by rational, dominant paradigm through early 1980, to explain the importance of institutions in the political process. We analyse in particular the latest contribution of rational choice theory to the analysis of public policies and to what extent this approach distance of the rationalist paradigm to join the neo-institutionalist.

Keywords: Neo-institutionalism. Public policy analysis.

Guillaume Fontaine: Doctorado en Sociología por la Universidad de París III-Sorbonne Nouvelle y una habilitación a dirigir investigaciones (pos-doctorado) en Ciencia Política por el Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences-Po). Actualmente es coordinador del Departamento de Asuntos Públicos en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Sede Ecuador. Contacto: gfontaine@flacso.edu.ec.

LOS APORTES DEL NEO-INSTITUCIONALISMO AL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Introducción

Estudios recientes sobre el análisis y el diseño de políticas públicas hacen énfasis en la importancia de los instrumentos como variables determinantes de la efectividad y de la eficiencia de las políticas (Halpern, Lascoumes, & Le Galès, 2014; Howlett, 2011; Peters, 2015). Los instrumentos de políticas han sido tradicionalmente estudiados como instituciones, en la medida en que constituyen premuras en las elecciones de soluciones para resolver problemas (Hood & Margetts, 2007; Lascoumes & Le Gales, 2007; Linder & Peters, 1998; Salamon, 2000). El diseño de políticas públicas es un problema institucional, en la medida en que las instituciones existentes no solo afectan la formulación de los problemas y soluciones, sino también constituyen la mayor premura en la elección de los instrumentos y en la ejecución de las ideas que orientan la acción pública (Campbell, 2004; Lowndes & Roberts, 2013; Mahoney & Thelen, 2010).

En este sentido, el análisis de políticas públicas se beneficia mucho del aporte del neo-institucionalismo, en particular desde la historia, la sociología y la economía. Independientemente de las disciplinas en las cuales se desarrollaron, los marcos analíticos neo-institucionalistas comparten una serie de teorías (Immergut, 1998) que tienden a formar un paradigma, entendido como un acervo de resultados reconocidos universalmente por una comunidad científica, que le dota por un momento con patrones de problemas y soluciones (Kuhn, 1971). ¿De dónde provienen las instituciones? ¿Cómo influyen los comportamientos? ¿Cómo se adaptan a su entorno? ¿Qué hacen y cómo funcionan? ¿Por qué duran o no? Estas son las principales preguntas que plantean y que han conllevado a la formulación de conceptos y métodos comunes. En particular, más allá de definir las instituciones como objeto de análisis, se interesan por ellas en tanto variables independientes de las conductas (individuales y colectivas).

Al origen de lo que hoy se conoce como el neo-institucionalismo, encontramos una convergencia de estudios procedentes de la historia, la sociología, la economía y la ciencia política. Desde luego, se elaboraron tipologías de los enfoques neo-institucionalistas cada vez más detalladas. La más parsimoniosa distingue los enfoques histórico, sociológico y de elección racional (Hall & Taylor, 1996). Luego, a estas tres categorías se añadieron las de neo-institucionalismos “normativo”, que estudia cómo las normas y los valores encarnados por las instituciones políticas estructuran las conductas individuales, y “empírico”, que analiza unos tipos de instituciones y su impacto en los resultados de los gobiernos, es decir que las instituciones se vuelven las variables independientes de las políticas (Peters, 2003). Ulteriormente, se añadieron dimensiones transdisciplinarias, como el “enfoque de redes”, que evidencia cómo ciertos modos de interacción entre individuos y grupos estructuran las conductas políticas, el “constructivista”, que analiza los marcos de significación, ideas y narrativas utilizadas para explicar, deliberar o legitimar la acción política, y el “feminista”, que estudia

cómo las normas de género inciden en las instituciones y cómo los procesos institucionales construyen y mantienen dinámicas de poder sexual (Lowndes, 2010).

En el presente artículo, nos referimos únicamente a las tres categorías identificadas inicialmente en tanto fuentes epistemológicas, dejando de lado el problema de las tipologías de enfoques temáticos. El objetivo de este texto es presentar los aportes del neo-institucionalismo al análisis de políticas públicas, haciendo hincapié en las relaciones entre el estado, la sociedad y el mercado. A continuación, analizaremos cómo estos enfoques abordan las instituciones como variables independientes (1), luego cómo abordan las relaciones entre instituciones e intereses (2) y entre instituciones e ideas (3), para finalizar con una discusión sobre la relación entre instituciones y paradigmas de políticas (4).

Las instituciones como variables independientes

La importancia de las instituciones se evidenció con una serie de estudios en torno al estado de bienestar social (Evans, Rueschemeyer, & Skocpol, 1985). La tesis central del neo-institucionalismo histórico es que el estado antecede los cálculos racionales y condiciona las conductas porque goza de cierta autonomía respecto de la sociedad (Pierson & Skocpol, 2008). Simultáneamente, el neo-institucionalismo sociológico analizaba las instituciones —en particular las organizaciones— a la vez como productos de la cultura y vectores que estructuran la cultura (March & Olsen, 1984). Es su innovación más interesante, que absorba una serie de teorías de alcance medio, relativas por ejemplo a los marcos cognitivos, las redes o la regulación, los regímenes, y los costos de oportunidad. En el mismo momento, la nueva economía institucional incorporó la dimensión institucional al razonamiento de la economía neo-clásica basado en el homo oeconomicus (North, 1990; Williamson, 1989). Al asumir que los individuos formalizan las reglas, con el afán de reducir los costos transaccionales en sus relaciones, mostró cómo ellos crean instituciones que facilitan sus elecciones y relaciones, luego cómo las instituciones orientan sus preferencias.

La diversidad de problemáticas que aborda cada disciplina incide en los enfoques epistemológicos del neo-institucionalismo. El neo-institucionalismo histórico parte de una reconsideración del rol del Estado en los procesos socio-políticos y da una importancia explicativa a ciertos procesos sistémicos en el funcionamiento del estado y de las relaciones entre los estados (Evans et al., 1985; Hall, 2010). Los problemas del neo-institucionalismo sociológico son diferentes, pues no se trata de explicar el funcionamiento del Estado en su conjunto sino de determinadas actividades del Estado (March & Olsen, 1997; Powell & Dimaggio, 1999). A su vez, el neo-institucionalismo de la elección racional parte de una concepción conductista de la evolución de las instituciones y de la relación entre las instituciones y las acciones individuales y colectivas (Ostrom, 2005, 2007; Shepsle, 2006).

Sin embargo, de estos estudios se desprende una gran continuidad en la preocupación por explicar el rol de las instituciones en los procesos sociales, económicos y políticos, es decir por analizar las instituciones como variables independientes. Una definición operativa de las instituciones es aquella de las prácticas codificadas como procedimientos operativos estándares (Lowndes, 2010). Asimismo, las conductas se institucionalizan en el momento en que se estabilizan en el tiempo, lo cual da lugar a su rutinización y es precisamente en esta regularidad de las conductas que radica el carácter institucional —y no solo organizacional— de las relaciones sociales (March & Olsen, 1984).

Cuatro particularidades resaltan aquí, que resultan útiles para el análisis de políticas públicas (Hall & Taylor, 1996). En primer lugar, el neo-institucionalismo parte de una conceptualización general de la relación entre las instituciones y las conductas individuales. En segundo lugar, insiste en las asimetrías de poder entre individuos e instituciones, que ahonda el diseño institucional del estado. En tercer lugar analiza el cambio institucional como un proceso de dependencia de la trayectoria, en el cual las instituciones siguen una trayectoria regular que puede alterarse solo en coyunturas críticas, debido a variables exógenas (Mahoney, 2000; Pierson & Skocpol, 2008). Finalmente, busca integrar el análisis institucional con la influencia de las ideas en los resultados políticos, al distinguir varios órdenes de cambio político, en los cuales las ideas tienen una incidencia distinta (Hall, 1993).

El neo-institucionalismo clásico tiene una preocupación particular por las estructuras del gobierno, en el sentido normativo del buen gobierno y de las buenas instituciones. Esto interesa también la economía política internacional, en relación al funcionamiento de las industrias nacionalizadas, las empresas públicas o las legislaciones y el entorno jurídico para determinadas industrias. En ciencia política, se hace hincapié en las instituciones formales como los sistemas electorales, sistemas políticos, administraciones públicas, poderes judiciales, etc. (O'Donnell, Schmitter, & Whitehead, 1988; Pérez-Liñán, 2009; Przeworski, 1991). La preocupación, que se expresa también en los estudios sobre las crisis de gobernabilidad en América Latina (Alcántara Sáez, 1995), radica en determinar por qué algunas son mejores que otras, por qué algunas duran más que otras, por qué algunas son más complejas que otras. Hasta hoy, esta preocupación es característica de los estudios sobre la calidad de la democracia (Alcántara Sáez & García Díez, 2009).

Con el neo-institucionalismo histórico y sociológico, la ciencia política contemporánea asume una visión más pragmática de las instituciones, en particular de las instituciones del Estado (Lowndes & Roberts, 2013). Por un lado, se interesa por las interacciones entre instituciones o entre instituciones y actores individuales y colectivos. Ello resulta en particular de la discusión en torno a la gobernanza democrática (March & Olsen, 1995), que se desarrolló en los años 1990 y 2000, introdujo una nueva dimensión a las estructuras de gobierno con la aparición de varios niveles de gobierno, sub- y supra-nacionales, así como la intervención de actores no-estatales (económicos y sociales) en el proceso político (Pierre & Peters, 2000).

Por otro lado revisa la noción de instituciones formales e incorpora a la noción de institución una dimensión cultural, una dimensión informal (March & Olsen, 1984). La noción de institución informal alude a dos aspectos complementarios: la regularidad de las prácticas y de las relaciones, incluido las relaciones de poder, y las reglas. No solo las leyes son reglas, cuando hablamos de regulación, hablamos por supuesto de la regulación legal o jurídica, pero hay otras formas de regulación de las conductas, como son la costumbre, los códigos de conducta y los valores transmitidos por la educación. Más allá de las reglas escritas, hay una serie de rutinas que derivan de los valores y de las creencias, reglas que son tan importantes que las reglas escritas y en gran parte las originan. Pensemos en la costumbre, por ejemplo, o en derecho consuetudinario, que es producto de una tradición oral de las comunidades; pensemos en los códigos de conducta y en lo que implica la educación para definir los comportamientos adecuados o no, las conductas aceptadas por el conjunto de la comunidad y aquellas conductas desviantes, que serán sancionadas por ella. Estas reglas son el punto de partida de muchas reglas escritas, de muchas normas, de muchos instrumentos formalizados para regular las conductas.

Esto abre la puerta a una reflexión infinita en el ámbito de las políticas públicas. Pensemos, por ejemplo, en la manera en que se asignan las responsabilidades a individuos, dentro de un movimiento político. Sabemos que interviene una valoración de competencias profesionales, de experiencia, de formación, por ejemplo de especialización en derecho, en economía, etc. Sabemos que esto no es suficiente, los individuos no son máquinas sustituibles en función de estos parámetros, tienen relaciones, es decir que, lo que algunos llamarán el “capital social” cuenta tanto como la formación de estos individuos. Desde luego, la formación de estos individuos se da también en función de este capital social. Es así como funcionan las redes, es decir que tienen un punto de referencia, por ejemplo a qué forma tal escuela en tal disciplina, para ejercer tal actividad en el aparato estatal, pero al mismo tiempo como se sabe que estas escuelas preparan a estas actividades, generan una cultura institucional, un espíritu de cuerpo, redes de alumni. Pasado cierto momento, es muy difícil discernir cuál es el aspecto más importante y cuál es el que más potencia el otro: ¿es la escuela, como organización y como sistema institucional formal, que hace posible la red? ¿o es la red que hace posible la escuela? Pensemos por ejemplo en las redes de alumni de la Ivy League en Estados Unidos. De hecho, el efecto es de retroalimentación mutua, es decir que el capital simbólico que encarnan estas universidades hace posible la calidad de estas redes y a su vez las redes potencian la fama, la notoriedad de estas instituciones, que atraen a mejores candidatos, pueden aplicar costos mayores, lo cual permite a su vez contratar a mejores profesores, tener mejores bibliotecas, mejores instalaciones, etc.

Otro ejemplo de cómo se van retroalimentando las dimensiones formales e informales de las instituciones lo ofrece el poder legislativo. Recordemos cómo funcionan las sesiones parlamentarias o las asambleas constituyentes. Hay un buen número de artículos que se discuten cuando la participación de la asamblea es escasa, y eso es parte de los cálculos de los grupos parlamentarios para

hacer pasarlos. Hay a la vez un aspecto formal y un aspecto informal en los procesos legislativos. La sesión parlamentaria, la sesión de la constituyente, la mesa de concertación o la comisión que prepara los debates son aspectos formales de este proceso, codificados y normados por la ley. Pero hay prácticas que inciden en la orientación de este proceso, según el tema, según la coyuntura política. Eso es el juego de la política, que en un momento puede estar a favor de un grupo y en el momento siguiente a favor del contrincante, lo cual tiene como apuesta la institucionalización de una relación de fuerzas. ¿Qué pasa cuando se reforma una constitución? Se codifica, se formaliza una nueva relación de fuerzas. La manera en que se hace también refleja este balance de poder, esta configuración de actores.

Instituciones e intereses

El neo-institucionalismo trae consigo una fuerte crítica a las teorías conductistas, en particular aquellas de la elección racional, y al estructuro-funcionalismo y la teoría dominante de los años 1960 en ciencias sociales según la cual en el centro de las relaciones sociales está una pugna por el acceso a recursos escasos (Peters, 2003). El conductismo y la teoría de la elección racional ven a las instituciones como el producto de un cálculo racional por parte de un grupo de individuos, y desde luego como la agregación de las preferencias individuales. Sin embargo, para el neo-institucionalismo las instituciones son algo más que la sumatoria de sus partes (Lowndes, 2010). Las preferencias, los intereses y los cálculos estratégicos están determinados por la trayectoria histórica de las sociedades, que se plasma en sistemas institucionales, en culturas o conjuntos de valores que van a estructurar los términos de las elecciones. Los conflictos, aun cuando estén motivados por intereses egoístas, están estructurados por la organización del sistema institucional, el contexto institucional de lo político o de la comunidad política y de la economía.

Esta relación entre intereses e instituciones permea el análisis de políticas públicas, en particular sobre cuestiones relativas a la gestión de bienes de usos comunes y sobre la manera de modelizar los procesos de resolución de conflictos y de toma de decisión a partir de una racionalización de los términos de la decisión. Por ejemplo, si asumimos que el conjunto de decisiones racionales individuales lleva a una irracionalidad colectiva, entonces es racional elaborar reglas para que este conjunto no pase de cierto grado de irracionalidad, en otros términos, limitar la libertad de los individuos para evitar que ellos no caigan en una lucha de todos contra todos.

El caso de la gestión de los bienes de uso común ofrece una clara ilustración de la importancia de las instituciones en la regulación de las fallas del mercado (Ostrom, 2000). Estas últimas regulan los intercambios sociales de tal modo que el juego de competencia sea cooperativo. Un primer tipo de contratos es el de propiedad colectiva, un título de propiedad que puede ser de la comuna, de la asociación, de la comunidad indígena o de la parroquia. El otro es un contrato de propiedad individual, que puede ser parroquial, que contempla un uso común de los recursos, mediante una cooperativa u otra forma de asociación. Vemos que las dos situaciones se encuentran en la realidad,

de manera híbrida, y la pregunta es ¿cuál es el nivel de equilibrio, de estabilización, en la negociación entre los usuarios del agua, del bosque o de otros recursos naturales compartidos, que permite llegar a un acuerdo satisfactorio para todos. Esto no es un tema nuevo en teoría de la elección racional, pero para resolver este problema, hay que cambiar de problemática. Más que maximizar sus ganancias, los usuarios van a minimizar el riesgo que se acaben estas ganancias. En teoría de juegos este *minimum maximorum* es asimilable a un mal menor. En vez de maximizar sus ganancias a corto plazo, con lo cual éstas serán nulas a mediano plazo, los actores se ponen de acuerdo en definir reglas para evitar que se llegue a una situación en la cual las ganancias son nulas.

Es así como funciona el Protocolo de Kyoto. Todos sabemos que tiene un costo de oportunidad el reducir sus emisiones de CO₂ para cualquier país. Este costo es imprescindible, puesto que todos sabemos que el crecimiento de las emisiones de CO₂ y otros gases de efecto invernadero de los últimos cincuenta años ha tenido un impacto muy negativo para el conjunto del planeta. Nuevamente hay la solución teórica de dejar que las reglas del mercado apliquen, y habrá beneficiarios y perdedores, habrá palmicultura en Rusia pero en África subsahariana probablemente no habrá donde vivir porque ni siquiera habrá agua. Es la solución apocalíptica del “todo mercado”. La solución del “todo Estado” no aplica, en un sistema de países soberanos y de estados democráticos, no hay tal cosa como un gobierno mundial.

Eso se puede asimilar a un costo de cumplimiento. En efecto, tenemos actores que no son vendedores y compradores sino usuarios, pero como en el mercado, estos actores fijan reglas, regulan el intercambio, aceptan límites a su libertad o frenan sus cálculos egoístas con el afán de preservar el futuro. El optimismo del neo-institucionalismo de la elección racional radica en que si estos acuerdos vienen de los propios actores, se elimina el problema del acceso a la información incompleta, porque los usuarios están informados en la misma medida de la capacidad de carga del recurso (Ostrom, 2000). No estamos en una situación de información desigual, donde uno sabe y el otro no, y desde luego en un juego de transacción básica, donde se maximizará el valor agregado de un predio. Pueden acudir a fuentes de información complementaria, pero todos se supone que lo hacen con el mismo costo, entonces no se genera un desequilibrio ni un crecimiento exponencial del costo para fijar estas reglas de uso. La segunda lección de este ejemplo es que uno observa la creciente complejidad de los arreglos institucionales y obviamente ello justifica que estos arreglos sean objeto de un análisis particular. No se pueden tratar, como lo hace la teoría de juegos, como meras variables o fuera de control o secundarias, en sí constituyen un problema de análisis.

Para el neo-institucionalismo de la elección racional, las instituciones son modelos de equilibrio negociados para facilitar la acción. Duran gracias a un equilibrio de Nash, un punto en el cual cualquier conducta de desviación tiene un costo mayor a una conducta de conformismo, lo que preserva el grupo o la composición del grupo (Shepsle, 2006). Una institución se puede entender como una variable exógena o endógena de las interacciones sociales. Es exógena cuando impone

reglas desde el exterior a los actores (North, 1990), como en los tratados comerciales, los tratados internacionales o la legislación nacional, que enmarcan una negociación en un proceso legal o normativo. Es endógena cuando los actores se imponen o aceptan de cumplir con reglas, pues sino, no hay juego (Ostrom, 2000). Los actores están desposeídos de su capacidad de control y confían en que, por parte de las entidades públicas y de terceros privados reconocidos como legítimos, se puede ejercer un control y sancionar, desde luego, desviaciones en estas relaciones. Sigue siendo dominante la preocupación por las conductas, pero uno observa que éstas no son libres, no son desreguladas y sobre todo no se rigen por los intereses. Las instituciones se heredan y sus modalidades se negocian en función de los intereses de los actores, pues su función radica en mitigar los costos de transacción. Si no los mitigan para cada uno, lo hacen para el conjunto, para un grupo dominante o para una mayoría.

Por último, se introduce una distinción entre instituciones estructuradas y no-estructuradas (Shepsle, 2006), que hace eco a la distinción entre instituciones formales e informales de la sociología de las organizaciones. Los dos rasgos más comunes de una institución son su robustez y su estabilidad en el tiempo, que la hacen valiosa o justifican su creación. Esta estabilidad puede ser formal o informal, puede ser estructurada o implícita. Nuevamente, en los intercambios económicos encontramos un sin número de ejemplos de prácticas implícitas que trascienden la norma, el contrato, la ley o el reglamento. El reglamento da, por ejemplo normas de calidad, dice a qué horario se abre y se cierra el mercado, fija los mecanismos de definición del precio, etc. Los mecanismos son reglas implícitas que tienen mucho más que ver con la cultura organizacional. Vemos que hay dos dimensiones en estas reglas. Hay una dimensión formal, estructurada, y una dimensión que las hace viables, aceptables.

En esta perspectiva, las instituciones influyen las conductas en función de cálculos o de anticipaciones estratégicas. Las anticipaciones y el cálculo estratégico hacen énfasis en los aspectos instrumentales de las conductas. Las instituciones influyen las conductas individuales porque maximizan los beneficios y cuando no operan de esta manera, entonces las instituciones están reformadas. Procuran más o menos incertidumbre sobre la conducta de los otros actores, incrementando el grado de predictibilidad de una situación. Entonces, las instituciones proveen con información, mecanismos de institucionalización de los arreglos, incentivos positivos y negativos, que inciden en la decisión, luego el comportamiento. Mientras más una institución coadyuva a la resolución de un problema de acción colectiva, más dura. Los historiadores añaden que no duran solo porque son confiables sino también porque ganan en confiabilidad, es la tesis de los rendimientos crecientes (Pierson, 2000).

Instituciones e ideas

El neo-institucionalismo sociológico partió de una refutación de la teoría de la elección racional, según la cual los intereses de los individuos los lleva a actuar siempre de manera racional, como

maximizadores de beneficios. En realidad, lo que hace el individuo es definir preferencias con base en valores y en creencias culturales. En este sentido es que la racionalidad de las conductas está condicionada por la cultura de los individuos. Las políticas públicas son soluciones óptimas a problemas, elaboradas a partir de los arreglos entre actores. Siguen una “lógica de lo adecuado”, en contraposición con la “lógica de las consecuencias” que caracteriza las teorías de la elección racional (March & Olsen, 2006). Lo que se entiende por “adecuado” es una solución provisional, contextual, que no es necesariamente la mejor opción, sino la que resulta de un acuerdo o un compromiso. Ello alude a las reglas constitutivas de la vida en colectividad, aquellas que permiten a una colectividad estabilizarse en el tiempo.

Eso rompe con una visión individualista de la cohesión social, sin resucitar la visión colectivista de la misma, no hay que esperar una ruptura sistémica de estas relaciones, sino que por su propia evolución histórica la sociedad se va perfeccionando y constituye sistemas o subsistemas cada vez más estables. Así se revisa la discusión sobre la relación entre los grupos de interés y el Estado, que se desarrolló alrededor de las nociones de “triángulos de hierro” (Lowi, 2008) y del pluralismo (Dahl & Bosetti, 2003). Hay algo más que un arreglo entre grupos de interés y tomadores de decisión, que está determinado por las instituciones. Podemos ver las interacciones entre grupos de interés y actores estatales como instituciones. Tenemos entonces dos dimensiones de las instituciones: una dimensión cultural, puesto que las instituciones resultan de un acervo de valores y creencias, y una dimensión estructural que hace que estas instituciones generen formas de relacionarse en la sociedad y entre los individuos y el Estado.

En esta perspectiva, las instituciones influyen las conductas en función de la cultura. La cultura es probablemente la noción más difícil de aprehender como institución, pues es una categoría demasiado amplia, demasiado vaga como para ser estudiada como tal. Por lo tanto, el neo-institucionalismo la analiza a un nivel intermedio —la familia, las creencias, la lengua, las costumbres, la organización social, etc. — más fácil de observar empíricamente. Se puede ver la cultura como una institución, se puede ver las redes como instituciones y se puede ver el funcionamiento de las organizaciones de manera institucional, porque precisamente asumimos que no todas las instituciones son formales, desacoplamos la noción de institución y la de organización. En efecto hay organizaciones, dentro de la categoría más amplia de instituciones, y hay entidades que no son tan discretas como las organizaciones pero que operan también y hacen que las organizaciones operen. Imaginemos si tuviéramos que codificar todas las instituciones en una organización, asumiendo que en algún momento se pueda hacer un pare en el proceso histórico, pues el concepto aquí es que las instituciones son dinámicas, si son productos de interacciones y de culturas, se transforman continuamente. Imaginemos que pudiéramos codificar y formalizar todas las prácticas de una organización dada en un momento dado para determinar qué es la regla ideal, que refleja un punto de equi-librio entre todos los conflictos posibles. Pues nos encontraríamos con una jurisprudencia

absurda, con un sin número de usos, de hábitos totalmente internalizados por los individuos, que se volverían vectores exógenos de conductas, reglas de conducta.

Para el neo-institucionalismo sociológico, el individuo busca más una satisfacción que una maximización de sus beneficios. La lógica de lo adecuado hace que, más que buscar un resultado óptimo, el individuo persigue la satisfacción de sus necesidades, las cuales están definidas por su visión del mundo. La elección del individuo se hace más en función de una situación que de un cálculo racional. Entonces, las instituciones influyen su conducta al darle una visión común del entorno y de los distintos factores (subjetivos y culturales) que afectan su situación. Ofrecen modelos cognitivos para la interpretación y la acción. Son marcos de interpretación del mundo, por lo tanto las instituciones afectan las identidades y las preferencias de los actores. Perduran porque en su mayoría no pueden ser cuestionadas explícitamente. El poder judicial, la administración estatal (etc.) no son entidades discretas, son sistemas de entidades que reflejan el producto de conflictos y negociaciones. No es que existen y dejan de existir, sino que existen y se transforman constantemente para adecuarse al contexto social. Por otro lado, las instituciones estructuran las opciones de reforma o de cambio, que podrían hacer los individuos. Este es otro aspecto de la dependencia de la trayectoria: las instituciones condicionan las elecciones posibles para reformar. Este es por ejemplo el problema que encuentra el legislador a la hora de reformar una ley. Si una ley es el producto de una negociación, por cierto mediatizada en el Congreso o la Asamblea Nacional, entre partidos, entre distintas representaciones del problema, reformar una ley implica entonces replantear esta discusión desde cero. Ahora bien, lo que observamos es que los efectos de una ley, por ejemplo de la ley de finanzas que se discute cada año, tienen un alto grado de inercia, no son reformables tan fácilmente, en parte porque el costo de transacción que implicaría una reforma completa de la ley es superior a los beneficios que trae la ley en su núcleo principal. Volvemos entonces al razonamiento incrementalista según el cual una ley se reforma al margen, para responder a un mecanismo de adaptación, más que de optimización de cálculo estratégico. Es un problema de interpretación de en qué consiste la mejora: puede ser en términos de eficiencia económica o puede ser una adaptación a las nuevas condiciones de deliberación y de interacción social.

Las organizaciones siguen esta misma lógica, no solo los individuos; siendo el producto de creencias, de valores, de ideas y de reglas compartidas, las organizaciones institucionalizan las relaciones sociales. Entonces se distinguen dos momentos: un momento creador de las organizaciones, es decir que las organizaciones no surgen de la nada, nacen de conductas rutinizadas, pero a su vez, las organizaciones rutinizan, estructuran o regulan las conductas. Y es precisamente en este va-y-ven entre el individuo y las instituciones, o entre la sociedad, la economía y el estado, que se puede rastrear este proceso de institucionalización de las conductas.

La sociología de las organizaciones asimila los patrones de transformación de las instituciones a unos “isomorfismos organizacionales”, que explican no solamente la transformación de una

organización en particular, sino un modo de diseñar organizaciones (DiMaggio & Powell, 1999). Las organizaciones se transforman primero cuando están en competencia, es decir que dos organizaciones compiten hasta que la una se imponga como la mejor forma, la más efectiva, la más eficiente. Se transforman también por imitación, cuando hay una experiencia exitosa en un contexto (dentro del mismo país, en varias políticas sectoriales) y se va a copiar esta modalidad organizacional para aplicarla a otra política. La tercera modalidad de cambio es la influencia de grupos y redes de actores, de los actores que dirigen las organizaciones.

Entendemos por organizaciones no solamente las organizaciones públicas. En realidad, una empresa privada es una organización, una universidad es una organización, un club de fútbol es una organización, entonces esta noción corresponde a una realidad muy heterogénea. No tenemos un tipo ideal de organización, tenemos seis o siete, pero las que nos interesan son las organizaciones públicas. Lo que aporta la sociología de las organizaciones a esta comprensión es un aspecto descuidado de la teoría de la elección racional, que es: lo que motiva a los actores, es también su cultura, su educación, su religión, el medio social en el que nacieron y el medio en el que se mueve, el medio profesional, el medio institucional en el que evolucionan estos actores. Entonces, las trayectorias, las preferencias de los actores son determinadas por otra cosa que por los intereses racionales.

Instituciones y paradigmas de políticas

Tanto el neo-institucionalismo histórico como el sociológico destacan el rol de los marcos cognitivos y normativos en tanto variables dependientes del proceso político (Campbell, 1998). De manera general, con el “giro ideacional” (Blyth, 1997; Campbell, 2002), operado en los años 1990 por el neo-institucionalismo, se pretendió explicar cómo las ideas orientan el cambio institucional y, por extensión, el cambio de políticas, en reacción a las teorías de la elección racional. Sin embargo, las ideas resultan un concepto engañoso, particularmente difícil de observar y medir empíricamente, sino por narrativas, análisis de discursos y descripciones detalladas. Una taxonomía de las ideas que combina ambas dimensiones establece una diferencia entre las ideas que atañen a los paradigmas, a las ideas pragmáticas, a los marcos referenciales y al sentimiento público (Campbell, 1998, 2002). No obstante, hace poco para explicar cómo las ideas inciden concretamente en el cambio de políticas, por qué algunas no tienen efectos y otras sí, ni qué ideas cambian con el pasar del tiempo y cuáles no. Según el contexto y la política en juego, los factores “ideacionales” pueden hacer referencia a paradigmas, creencias, normas, cultura, ideología, identidad (etc.), que se supone actúan como variables críticas del entorno o como motivaciones al nivel individual o colectivo para moldear las políticas (Berman, 2013). Sin embargo no sabemos cómo.

No todas las críticas de la explicación materialista del cambio institucional proceden del giro ideacional. En realidad, desde medianos de los años 1940, las primeras habían salido del mero corazón

de la ciencia política racionalista, empezando con la teoría de la racionalidad limitada (Simon, 1944, 1991), continuando luego con el estudio del voto indeciso (Downs, 1957) y de las decisiones de los congresistas estadounidenses (Lowi, 2008), e incluyendo de paso las teorías del incrementalismo (Lindblom, 1958, 1959) y de la elaboración de agenda por las ventanas de oportunidad (Kingdon, 2003). Hasta la teoría del equilibrio puntuado, basada en la evolución a largo plazo del presupuesto del estado, constituye una variación racionalista de las explicaciones del cambio institucional, puesto que se inscribe en el campo de la toma de decisión y busca explicar el cambio y la continuidad a través de un marco único de análisis centrado en el actor (True, Jones, & Baumgartner, 2007).

Tomadas en su conjunto, las teorías cognitivistas y racionalistas del cambio confluyen en la actualidad en el paradigma neo-institucionalista. Tienen una consistencia que les asimila a una “nueva ortodoxia”, en oposición a la ortodoxia basada en la teoría del incrementalismo (Cashore & Howlett, 2007; Howlett & Migone, 2011). Comparten en particular una concepción homeostática del cambio, en la medida en que describen el cambio como un proceso gradual de adaptación sistémica, ocasionalmente interrumpido por factores exógenos. Plantean por lo tanto que cualquier análisis de políticas debería tomar en cuenta períodos de larga duración, en los cuales las instituciones y los subsistemas de políticas actúan como mecanismos de estabilidad y reproducción, a veces afectados por perturbaciones externas, eventualmente en correlación con eventos que transforman los resultados de las políticas mediante cambios paradigmáticos (Howlett, 2009b).

En este contexto, el estudio de las políticas económicas británica y francesa y el cambio de la política económica keynesiana por una monetarista en los años 1970-1980 (Hall, 1987) dio lugar a una teoría elegante del rol de las ideas y de las instituciones en el cambio de políticas. Constituyó también una ruptura decisiva en el análisis de políticas públicas, al echar luz en las relaciones entre el cambio institucional y el aprendizaje social. Esta teoría distingue tres tipos de cambio (Hall, 1993). Los cambios de “primer orden”, que consisten en el ajuste de instrumentos de políticas existentes, y los cambios de “segundo orden”, que consisten en la revisión de estos instrumentos sin alterar los objetivos de una política, resultan de un proceso aprendizaje social y participan de un proceso de cambio incremental. El paso del keynesianismo al monetarismo constituye un cambio de “tercer orden”, en el cual se revisan simultáneamente los objetivos y medios de una política pública. Se distingue de los dos anteriores, por no resultar de un aprendizaje social, sino de un “cambio de paradigma”, es decir un cambio del marco cognitivo de los actores responsables de la toma de decisión en el proceso político.

Desde luego, la noción de paradigma de políticas se ha usado mucho en economía política en las últimas décadas, en un sentido más metafórico que analítico. Sirvió para describir cambios mayores en las políticas económicas europeas (Campbell, 1998; Hodson & Mabbett, 2009; Oliver & Pemberton, 2004) o los efectos del neoliberalismo que conllevó el “Consenso de Washington” en América Latina (Babb, 2013). Se usó también para interpretar un buen número de políticas sectoriales,

de la protección de la industria del libro en la política cultural en Francia (Surel, 1997) a la política forestal en el Noroeste de Estados Unidos (Cashore & Howlett, 2007), pasando por la política israelí de inmigración (Shpaizman, 2014), las políticas de desarrollo sostenible (Cox & Béland, 2012) y la transición energética hacia recursos renovables (Kern, Kuzemko, & Mitchell, 2014). Fue recién actualizada por estudios que interrogan si la crisis financiera del 2008 en Estados Unidos y la crisis del 2011 en las economías débiles de la Unión Europea, en Grecia, Italia y España, son señales de un nuevo “cambio de paradigma” del neoliberalismo al “post-neoliberalismo” (Béland & Cox, 2013; Berman, 2013; Blyth, 2013; Daigneault, 2014; Hall, 2013).

Ante un uso tan extenso del concepto, al parecer existe un paradigma para cada área de política, como si existiese un paradigma para cada ciencia, lo cual es obviamente absurdo y plantea una objeción mayor al uso de este concepto para otro propósito que el ilustrativo. ¿Se podrá elaborar una teoría a partir de una metáfora? Se puede argumentar que los cambios de paradigmas de políticas no son productos de cambios exógenos (Cashore & Howlett, 2007) o que el principio de inconmensurabilidad es inapropiado, puesto que los cambios de paradigmas pueden ocurrir por sustitución progresiva (Daigneault, 2014; Hogan & Howlett, 2015). Explicar los cambios de paradigmas de políticas consistiría entonces en una mera hermenéutica de cómo diferentes actores se oponen en cuanto a interpretar anomalías de políticas (Wilder & Howlett, 2015).

El uso de la metáfora del paradigma en tanto teoría plantea además un problema de circularidad, pues la variable independiente del cambio de política (un cambio de paradigma) actúa en tanto variable dependiente cuando se trata de describir la naturaleza precisa de este cambio. Es tautológico afirmar que los cambios radicales de políticas solo pueden ocurrir en los sectores orientados por un paradigma (Princen & Hart, 2014), puesto que el término “paradigma de política” fue precisamente creado para describir unos cambios mayores en ciertas áreas de políticas, que tuvieron un impacto en otras áreas. Aún en la teoría original, no queda claro si se trata de un sinónimo de tercer orden o si es una parte de este cambio que actúa como un detonante. La definición de los cambios de tercer orden alude a un cambio simultáneo en la definición de los objetivos de política, en la selección de los instrumentos de políticas y en su calibración (Hall, 1993, p. 279). Ahora bien, la metáfora del paradigma sirve para describir el proceso en su conjunto y se concluye que los paradigmas tienen más impacto en el diseño institucional de áreas de políticas complejas, como son la energía, la economía y la seguridad, donde el conocimiento experto es fundamental (Hall, 1993, p. 291).

Estas limitaciones dejan pensar que es preferible orientar nuestros esfuerzos en el sentido de un perfeccionamiento del marco analítico de tres órdenes de cambio, en lugar de teorizar los paradigmas de políticas. Este marco analítico toma el tiempo en serio, como lo reivindica el neo-institucionalismo histórico, y denota una concepción homeostática del cambio. También ofrece una concepción útil de las secuencias de procesos para explicar la puntuación. Sus tres órdenes son más

precisos que los modelos basados en el análisis de presupuesto y menos contingentes que las teorías del incrementalismo, de las ventanas de oportunidades, de la dependencia de la trayectoria, o de los isomorfismos organizacionales.

Sin embargo puede mejorarse con la separación de los objetivos y metas de políticas a cada nivel de acción o de contenidos de políticas, con el afán de aclarar el mecanismo causal que vincula los cambios de tercer orden con aquellos de segundo y primer (Cashore & Howlett, 2007; Howlett, 2009a; Howlett & Cashore, 2009). Con esta revisión podemos entonces distinguir tres niveles de objetivos de políticas y tres niveles de medios o instrumentos de políticas. Al nivel macro (cambios de 3er orden), se definen los objetivos normativos en función del marco cognitivo o del paradigma aceptado por la comunidad, y se diseñan un sistema institucional en una perspectiva de largo plazo. Al nivel meso (cambios de 2º orden), se definen los objetivos estratégicos de las políticas sectoriales y se seleccionan los instrumentos necesarios a su implementación, en una perspectiva de mediano plazo. Al nivel micro (cambios de 1er orden), se fijan los objetivos operacionales de la implementación y se ajustan estos instrumentos a corto plazo.

Conclusión

El neo-institucionalismo emergió de una preocupación común a la historia, la sociología, la economía y la ciencia política por explicar el rol de las instituciones en las conductas individuales y colectivas. Este origen epistemológico multidisciplinario ha dado lugar a problemáticas, teorías y métodos cada vez más integradas, que lo califican como paradigma científico. En este sentido, el análisis de políticas públicas se beneficia mucho de los aportes de sus estudios, en la medida en que permite entender mejor el rol del tiempo, de las ideas y de los intereses en las decisiones. Indirectamente, esta mayor comprensión beneficia también al diseño de políticas y a la selección de instrumentos.

En tanto variable independiente, las instituciones se definen como procedimientos estándares operativos. Son prácticas y reglas que estabilizan las relaciones sociales y, por lo tanto, anteceden los cálculos racionales. En este sentido, las instituciones son el producto de la cultura. A medidas que se estabilizan en el tiempo, tienden a reforzarse siguiendo una lógica de rendimientos crecientes que crea una dependencia de la trayectoria y vuelve cada vez más difícil revertir la relación de poder entre los actores. En este proceso, las instituciones formales e informales interactúan para adaptar los subsistemas de políticas públicas al entorno socio-económico.

En relación con los intereses, el neo-institucionalismo parte de una crítica a las teorías de la elección racional, en particular al conductismo en ciencia política y al homo oeconomicus en economía. El neo-institucionalismo de la elección racional revisa estas teorías para explicar la importancia de las instituciones en los intercambios del mercado. Las instituciones son reglas creadas por los actores para corregir las fallas del mercado. Duran mientras sus beneficios superan los costos

que inducen para los agentes económicos. En este proceso, las instituciones estructuradas y no-estructuradas interactúan para procesar los factores endógenos y exógenos de cambio en el mercado.

En relación con las ideas, el neo-institucionalismo sociológico muestra que los actores sociales, políticos y económicos obedecen a una lógica de lo adecuado, que se contrapone a la lógica de las consecuencias del conductismo. Ello implica que las instituciones influyen las conductas mediante factores culturales como las creencias y los valores, vehiculados por la educación, la familia, la religión, etc. Las instituciones se perfeccionan mediante un proceso de aprendizaje social de prueba-error. Las organizaciones siguen una lógica similar a los individuos, pues son productos de creencias, valores y reglas compartidas.

En relación con los cambios de políticas, las instituciones son influenciadas por los marcos cognitivos de los actores. El cognitivismo converge con el racionalismo hacia el neo-institucionalismo, en su crítica de las teorías materialistas del cambio. La consistencia del neo-institucionalismo, al respecto, se basa en una concepción homeostática del cambio y en la importancia explicativa que se asigna al tiempo. El cambio de políticas resulta del aprendizaje social cuando no se toca la definición de los problemas de políticas. En el caso contrario, resulta de la emergencia de un nuevo paradigma o marco cognitivo, que incide a la vez en la formulación de los problemas, en la definición de los medios para resolverlos y en el uso de los instrumentos operacionales. Sin embargo, el uso metafórico de los paradigmas de políticas conlleva a un estiramiento conceptual que vuelve difícil su teorización. Por último, el marco analítico de los tres órdenes de cambio, que justificó la introducción del concepto de cambio paradigmático en el análisis de políticas públicas, puede ser mejorado para entender el rol de las instituciones, de los intereses y de las ideas al nivel normativo, estratégico y operacional de la acción pública.

Referencias

- Alcántara Sáez, M. (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. Mexico D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Alcántara Sáez, M., & García Díez, F. (2009). De la reforma política en nuevas democracias: aspectos sistémicos e institucionales y calidad de la democracia. Madrid: Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo.
- Babb, S. (2013). The Washington Consensus as transnational policy paradigm: Its origins, trajectory and likely successor. *Review of International Political Economy*, 20(2), 268-297. doi: 10.1080/09692290.2011.640435
- Béland, D., & Cox, R. H. (2013). The Politics of Policy Paradigms. *Governance*, 26(2), 193-195. doi: 10.1111/gove.12034
- Berman, S. (2013). Ideational Theorizing in the Social Sciences since "Policy Paradigms, Social Learning, and the State". *Governance*, 26(2), 217-237. doi: 10.1111/gove.12008
- Blyth, M. (1997). "Any More Bright Ideas?" The Ideational Turn of Comparative Political Economy. *Comparative Politics*, 29(2), 229-250. doi: 10.2307/422082

- Blyth, M. (2013). Paradigms and Paradox: The Politics of Economic Ideas in Two Moments of Crisis. *Governance*, 26(2), 197-215. doi: 10.1111/gove.12010
- Campbell, J. L. (1998). Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy. *Theory and Society*, 27(3), 377-409. doi: 10.2307/657900
- Campbell, J. L. (2002). Ideas, Politics, and Public Policy. *Annual Review of Sociology*, 28, 21-38. doi: 10.2307/3069233
- Campbell, J. L. (2004). Chapter 1: Problems of Institutional Analysis *Institutional change and globalization* (pp. i-xxx). Princeton: Princeton University Press.
- Cashore, B., & Howlett, M. (2007). Punctuating Which Equilibrium? Understanding Thermostatic Policy Dynamics in Pacific Northwest Forestry. *American Journal of Political Science*, 51(3), 532-551. doi: 10.1111/j.1540-5907.2007.00266.x
- Cox, R. H., & Béland, D. (2012). Valence, Policy Ideas, and the Rise of Sustainability. *Governance*, 26(2), 307-328. doi: 10.1111/gove.12003
- Dahl, R. A., & Bosetti, G. (2003). *Entrevista sobre el pluralismo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Daigneault, P. M. (2014). Reassessing the concept of policy paradigm: aligning ontology and methodology in policy studies. *Journal of European Public Policy*, 21(3), 453-469. doi: 10.1080/13501763.2013.834071
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1999). Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales. In P. DiMaggio & W. W. Powell (Eds.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (pp. 104-125). Mexico D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. Boston: Addison Wesley.
- Evans, P. B., Rueschemeyer, D., & Skocpol, T. (Eds.). (1985). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Halpern, C., Lascoumes, P., & Le Galès, P. (Eds.). (2014). *L'Instrumentation de l'action publique*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Hall, P. A. (1987). *Governing the economy: The politics of State intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press.
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296. doi: 10.2307/422246
- Hall, P. A. (2010). Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective. In J. Mahoney & K. Thelen (Eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power* (pp. 204-223). Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, P. A. (2013). Brother, Can You Paradigm? *Governance*, 26(2), 189-192. doi: 10.1111/gove.12031
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms*. *Political Studies*, 44(5), 936-957. doi: 10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x
- Hodson, D., & Mabbett, D. (2009). UK Economic Policy and the Global Financial Crisis: Paradigm Lost?*. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 47(5), 1041-1061. doi: 10.1111/j.1468-5965.2009.02034.x

- Hogan, J., & Howlett, M. (2015). Reflections on our understanding of policy paradigms and policy change. In J. Hogan & M. Howlett (Eds.), *Policy Paradigms in Theory and Practice: Discourses, Ideas and Anomalies in Public Policy Dynamics*. London: Palgrave MacMillan.
- Hood, C., & Margetts, H. (2007). *The Tools of Government in the Digital Age*. London: Palgrave MacMillan.
- Howlett, M. (2009a). Governance Modes, Policy Regimes and Operational Plans: A Multi-Level Nested Model of Policy Instrument Choice and Policy Design. *Policy Sciences*, 42(1), 73-89. doi: 10.2307/40270982
- Howlett, M. (2009b). Process sequencing policy dynamics: Beyond homeostasis and path dependency. *Journal of Public Policy*, 29(3), 241-262.
- Howlett, M. (2011). *Designing public policies: principles and instruments*. New York: Routledge.
- Howlett, M., & Cashore, B. (2009). The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1), 33-46. doi: 10.1080/13876980802648144
- Howlett, M., & Migone, A. (2011). Charles Lindblom is alive and well and living in punctuated equilibrium land. *Policy and Society*, 30(1), 53-62. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.polsoc.2010.12.006>
- Immergut, E. M. (1998). The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics & Society*, 26(1), 5-34.
- Kern, F., Kuzemko, C., & Mitchell, C. (2014). Measuring and explaining policy paradigm change: the case of UK energy policy. *Policy & Politics*, 42(4), 513-530. doi: 10.1332/030557312X655765
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, alternatives, and public policies*. London: Longman.
- Kuhn, T. (1971). *La estructura de las revoluciones científicas*. Mexico D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Lascoumes, P., & Le Gales, P. (2007). Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance*, 20(1), 1-21. doi: 10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x
- Lindblom, C. E. (1958). Policy Analysis. *The American Economic Review*, 48(3), 298-312.
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.
- Linder, S., & Peters, G. (1998). The Study of Policy Instruments: Four Schools of Thought. In G. Peters (Ed.), *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration* (pp. 33-45). Cheltenham-Northampton: Elgar.
- Lowi, T. J. (2008). *Arenas of Power*. London: Paradigm Publishers.
- Lowndes, V. (2010). The Institutional Approach. In G. Stoker & D. Marsh (Eds.), *Theory and Methods in Political Science* (pp. 60-79). Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Lowndes, V., & Roberts, M. (2013). *Why institutions matter: the new institutionalism in political science*. London: Palgrave MacMillan.

- Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507-548. doi: 10.2307/3108585
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. In J. Mahoney & K. Thelen (Eds.), *Explaining institutional change: ambiguity, agency and power* (pp. 1-30). Cambridge: Cambridge University Press.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, 78(3), 734-749. doi: 10.2307/1961840
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1995). *Democratic Governance*. New York: Free Press.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*. Mexico D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (2006). The Logic of Appropriateness. In M. Moran, M. Rein & R. E. Goodin (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 689-708). Oxford: Oxford University Press.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Donnell, G., Schmitter, P., & Whitehead, L. (1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario 2: América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Oliver, M. J., & Pemberton, H. (2004). Learning and Change in 20th-Century British Economic Policy. *Governance*, 17(3), 415-441. doi: 10.1111/j.0952-1895.2004.00252.x
- Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Mexico D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Ostrom, E. (2007). Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. In P. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 21-64). Boulder: Westview Press.
- Pérez-Liñán, A. (2009). *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Madrid: Gedisa.
- Peters, G. (2015). *Advanced introduction to public policy*. London: Elgar.
- Pierre, J., & Peters, G. (2000). *Governance, Politics and the State*. London: McMillan Press.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(02), 251-267.
- Pierson, P., & Skocpol, T. (2008). Institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 7-38.
- Powell, W. W., & DiMaggio, P. J. (Eds.). (1999). *El nuevo institucionalismo y el análisis organizacional*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Princen, S., & Hart, P. (2014). Putting policy paradigms in their place. *Journal of European Public Policy*, 21(3), 470-474. doi: 10.1080/13501763.2013.876177

- Przeworski, A. (1991). *Democracy and the market. Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Salamon, L. M. (2000). The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. *Fordham Urban Law Journal*, 28(5), 1609-1674.
- Shepsle, K. (2006). Rational Choice Institutionalism. In R. A. W. Rhodes, S. A. Binder & B. A. Rockman (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions* (pp. 23-37). Oxford: Oxford University Press.
- Shpaizman, I. (2014). Ideas and institutional conversion through layering: The case of israeli immigration policy. *Public Administration*, 92(4), 1038-1053. doi: 10.1111/padm.12112
- Simon, H. A. (1944). Decision-Making and Administrative Organization. *Public Administration Review*, 4(1), 16-30. doi: 10.2307/972435
- Simon, H. A. (1991). Bounded Rationality and Organizational Learning. *Organization Science*, 2(1), 125-134. doi: 10.2307/2634943
- Surel, Y. (1997). Quand la politique change les politiques. La loi Lang du 10 août 1981 et les politiques du livre. *Revue Française de Science Politique*, 47(2), 147-172.
- True, J., Jones, B., & Baumgartner, F. (2007). Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In P. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 155-188). Boulder: Westview Press.
- Wilder, M., & Howlett, M. (2015). Paradigm Construction and the Politics of Policy Anomalies. In M. Howlett & J. Hogan (Eds.), *Policy Paradigms in Theory and Practice: Discourses, Ideas and Anomalies in Public Policy Dynamics*. London: Palgrave MacMillan.
- Williamson, O. (1989). *Las instituciones económicas del capitalismo*. Mexico D. F.: Fondo de Cultura Económica.