

El diseño institucional de los sistemas de contratación pública como factor de lucha contra la corrupción

David Sancho

David Sancho

Profesor de la Universidad Pompeu Fabra (UPF) de Barcelona, España; actualmente ocupa el cargo de Director del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales en esta Universidad, habiendo sido Decano de la Facultad de Ciencias Políticas de la UPF con anterioridad. Sus áreas de investigación están centradas en el estudio de las políticas públicas y la intervención gubernamental: innovación en la gestión pública, diseño y evaluación de políticas públicas, modelos de regulación, estrategias de modernización de la gestión pública a través de la utilización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Dirige distintos programas de máster y postgrado en estos ámbitos temáticos. Es asesor de diferentes administraciones públicas españolas, y a nivel internacional ha desarrollado un intenso trabajo de análisis de la realidad política administrativa latinoamericana, a través de diferentes programas de formación, investigación y consultoría.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Universidad Pompeu Fabra (UPF)
Departamento de Ciencias Políticas y Sociales
Calle Ramón Trias Fargas, N° 25-27
08005 Barcelona, España
E-mail: david.sancho@upf.edu

El diseño institucional de los sistemas de contratación pública como factor de lucha contra la corrupción

Este trabajo tiene como objetivo contribuir a la discusión académica sobre el papel que ejercen las características político institucionales de los sistemas de contratación pública sobre el grado de efectividad de los contratos y sobre la generación de incentivos para evitar conductas corruptas o fraudulentas. Desde esta perspectiva teórico metodológica, se estudia cómo el análisis institucional puede facilitar la identificación y la comprensión de los factores que fomentan un buen diseño y administración de los sistemas de contratación pública.

El desarrollo de un sistema de contratación pública está modulado por su matriz institucional, que estructura las relaciones entre actores públicos y privados. Algunas variables de diseño institucional (su sistema de toma de decisiones, sus mecanismos de control, el marco de transparencia requerido, la dedicación de suficientes recursos organizativos y la capacidad técnica de la acción gubernamental) tienen un impacto directo en las formas de gestión y administración de los sistemas de contratación, así como sobre las posibilidades que se den o no conductas fraudulentas en estos procesos. En el artículo se analizan estas variables organizativas e institucionales y su impacto en los sistemas de contratación pública. En primer lugar, se determinan cuáles son los factores institucionales y organizacionales que potencialmente pueden socavar la eficiencia y efectividad de los sistemas de contratación pública, así como condicionar la posibilidad de aparición de restricciones injustificadas a la competencia. En segundo lugar, el documento presenta opciones metodológicas, tanto cuantitativas como cualitativas, para fundamentar este tipo de análisis.

Palabras clave: Corrupción Administrativa; Política de Contratación; Contratos Públicos; Análisis Institucional

The Institutional Design of Public Procurement Systems as a Factor in the Fight against Corruption

This work aims to contribute to the academic discussion on the role of political and institutional factors that structure the design of public procurement systems to avoid corrupt or fraudulent behavior. From a theoretical and methodological perspective, it will be studied how institutional analysis can facilitate the identification and understanding of the relevant factors for the good design and administration of public procurement systems.

Recibido: 01-06-2017 y 02-09-2017 (segunda versión). Aceptado: 04-09-2017.

Los intentos de mejora en los sistemas de contratación pública a escala internacional están teniendo un resultado desigual, lo que incide en los niveles de control y lucha contra la corrupción.

The development of a regulatory system is modulated by its institutional matrix, which structures relations between public and private actors. Some institutional variables of this regulatory system (its decision-making system, its control mechanisms, the required transparency, the organizational resources, and the technical capacity of government action) have a direct impact on the management of contracting systems. The article analyzes these organizational and institutional variables and their impact on public procurement systems. First, the institutional and organizational factors which may potentially undermine the efficiency and effectiveness of public procurement systems are determined. Second, the document presents a methodological model, quantitative and qualitative, to support this type of analysis.

Key words: Administrative Corruption; Contract Policy; Public Contracts; Institutional Analysis

Introducción

Las fórmulas de gestión tradicionales en la prestación de servicios públicos basadas en la intervención directa están siendo complementadas por sistemas de contratación que pretenden, con un mayor grado de competencia sectorial, introducir incentivos para una acción pública más eficiente (Ramió, 2001).

Las mejoras en el diseño de los sistemas de contratación buscan evitar comportamientos abusivos, como el establecimiento de precios injustos y desproporcionados, o bien anticipar posibles conductas colusorias por parte de los participantes en los procesos de contratación. Sin embargo, los intentos de mejora en los sistemas de contratación pública a escala internacional están teniendo un resultado desigual, lo que incide en los niveles de control y lucha contra la corrupción en los diferentes países (Villoria, 2016). En este artículo se asume que la matriz institucional que enmarca cada uno de los sistemas de contratación es una variable clave para entender los resultados que se obtienen en un determinado proceso contractual. Bajo este marco, el objetivo es determinar qué factores institucionales y organizativos actúan como incentivos para generar una contratación pública eficiente y libre de comportamientos clientelares que abran la puerta a la corrupción.

Para ello, se abordan diferentes contribuciones, propuestas desde la Ciencia Política, que discuten el papel de los factores institucionales sobre la efectividad de los sistemas de contratación pública, sugiriendo, por ejemplo, que la estructura institucional del organismo público responsable del proceso de contratación puede determinar un mayor

o menor grado de publicidad y transparencia del proceso contractual, o el acceso a un mayor o menor número de licitadores, variables que condicionarán la aparición o no de conductas colusorias entre los participantes en el proceso (Chassang y Ortner, 2015).

La premisa es que el desarrollo de cualquier sistema de contratación está modulado por su matriz institucional (Dunn, 2015), la que estructura las relaciones entre los actores públicos y privados que intervienen en el proceso de contratación. Variables institucionales presentes en el diseño de un proceso de contratación pública, tales como el sistema de toma de decisiones, los sistemas de control, el grado de transparencia en la gestión, los recursos económicos y la capacidad técnica de la autoridad contratante, tienen un impacto directo en el resultado del proceso. Un modelo analítico que estudie las características organizativas e institucionales del proceso de contratación, facilitará la identificación de cuáles son los factores que potencialmente pueden beneficiar o socavar la eficiencia en la gestión y la eficacia en términos de resultados de los sistemas de contratación.

Acá se propone un modelo para medir el impacto de estos factores en un área particular: las decisiones de diseño, procedimiento y ejecución adoptadas por la autoridad pública en los procesos de contratación y licitación, asumiendo que, según cuáles sean estas decisiones, se pueden introducir restricciones injustificadas a la competencia, propiciar posibles conductas colusorias de los licitantes en dichos procesos, y fomentar la aparición de corrupción. Una vez presentado el modelo de análisis, se propondrán un conjunto de metodologías cuantitativas y cualitativas para su estudio. En concreto, se abordará el enfoque metodológico de representación gráfica y estadística basado en el análisis de redes de políticas públicas, y la metodología cualitativa centrada en los estudios de caso.

En la primera parte se discuten las diferentes perspectivas teóricas sobre los modelos de interacción política; a continuación se presenta un conjunto de hipótesis acerca de la influencia de estos procesos de interacción sobre las características institucionales y organizativas que condicionan las decisiones de diseño de los sistemas de contratación pública. En la segunda parte se expone una metodología de análisis que combina los enfoques cuantitativo y cualitativo sobre los factores organizativos e institucionales estudiados. Finalmente, el artículo concluye con una reflexión acerca de las fortalezas y debilidades de la propuesta metodológica, así como sobre la posibilidad de extender este tipo de análisis a otros ámbitos de política pública.

Los responsables de los sistemas de contratación pública operan en un entorno complejo que incluye intereses tanto económicos de las empresas y agentes sociales como técnicos de los departamentos administrativos.

1. Los modelos de interacción política y su impacto en las decisiones sobre el diseño de los sistemas de contratación pública

El uso de una perspectiva institucional en el estudio de los sistemas de contratación pública no es una tarea fácil. A partir del concepto de “institución”, como elemento configurador u organizador en la formulación de políticas (North, 1993), se puede entender que el desarrollo de un sector económico estará determinado por una matriz institucional que estructura la relación entre actores individuales y colectivos, y que promueve o restringe determinadas acciones de cada uno de ellos. Desde esta perspectiva, la evolución de la política pública y sus resultados puede ser analizada como un problema de diseño y cambio institucional (Thatcher, 2017).

Los responsables de los sistemas de contratación pública operan en un entorno complejo que incluye intereses tanto económicos de las empresas y agentes sociales como técnicos de los departamentos administrativos. Este entorno también incluye los intereses de los grupos políticos y la presión de los medios de comunicación y grupos de opinión. No es posible explicar la gestión pública y especificar el resultado de las políticas y de los programas públicos sin tener en cuenta las variables institucionales que configuran las relaciones que se dan en este tipo de interacciones de carácter político (Majone, 1996).

El carácter de esta interacción permite comprender mejor el tipo de compromisos e intercambios que tienen lugar entre los actores públicos y privados en una determinada escala sectorial (Dowding, 1995). De hecho, el tipo de interacción política preexistente es un factor determinante para el diseño y la implementación de los sistemas de contratación que se establezcan. Así, por ejemplo, en un entorno sectorial caracterizado por situaciones de “captura” de la autoridad contratante por parte de determinados grupos económicos presentes en ese mercado es más probable que se definan procesos de contratación en los que se limite el número de competidores o en los que se establezcan fuertes barreras de entrada, favoreciendo los intereses de los grupos económicos que ejercen presión.

Por ello, el estudio de las variables organizativas e institucionales que caracterizan estos procesos facilita la comprensión de la mediación política que se da entre agentes públicos y privados (Pope y Lewis, 2008) y su efecto en el diseño y en el funcionamiento de los procesos de contratación.

Seguidamente se identifican cuáles son esas variables (Schneider, 1992; Kenis y Knoken, 2002), partiendo para ello de los modelos

Dos elementos clave caracterizan una red de política pública, a saber: el grado de centralización de la autoridad gubernamental, y el grado de diferenciación entre los intereses de los poderes públicos y de los agentes económicos.

clásicos de interacción política (Atkinson y Coleman, 1989; Rhodes y Marsh, 1994; Van Waarden, 1992; Peterson, 1995; Knoke ...[et al], 1996) adaptados al análisis de la definición e implementación de los procesos de contratación. En concreto, se estudiarán seguidamente los modelos del Pluralismo, Pluralismo clientelar, Corporativismo y Captura.

En primer lugar, cabe identificar dos elementos clave que caracterizan una red de política pública, a saber: el grado de centralización de la autoridad gubernamental, y el grado de diferenciación entre los intereses de los poderes públicos y de los agentes económicos. En los sistemas de contratación pública, estos dos elementos se refieren, por un lado, al grado de centralización o fragmentación del poder público responsable de la definición del modelo de contratación (esto es, cómo están distribuidas las competencias y los controles entre autoridades públicas responsables del proceso de contratación); y por otro lado, al grado de autonomía del poder público respecto a los grupos económicos presentes en el sector económico respectivo y que pretenden ser contratados (es decir, la capacidad de la autoridad contratante de actuar de forma independiente de las presiones de los grupos económicos sectoriales).

El primer factor a analizar, el grado de centralización o de fragmentación del poder público responsable de la definición del modelo de contratación, actuaría de la siguiente manera: una mayor fragmentación de la autoridad pública entre distintos organismos fomentaría el desarrollo de sistemas cruzados de control entre estos, lo que se asocia con procesos contractuales más transparentes y abiertos, característicos de los modelos de interacción pluralista (Etzioni-Halevy, 2013). De hecho, la dispersión de la autoridad fomenta un proceso decisional más abierto, más plural, que incide en la solidez de los sistemas cruzados de control entre organismos públicos.

El segundo factor, el grado de autonomía del poder público respecto a los grupos económicos presentes, condicionaría también el rol de la autoridad pública en la definición e implementación del sistema de contratación, asumiendo que un mayor grado de autonomía es un incentivo para un proceso abierto, ya que la autoridad contratante tiene menos probabilidades de ser capturada por un determinado grupo de interés económico (Held, 2013). Así, se pueden relacionar estas dos características organizacionales e institucionales (grado de centralización de la autoridad pública e independencia) con las formas de interacción política, tal como se aprecia en la Tabla 1.

Tabla 1

Características organizativas e institucionales de la red sectorial y formas de interacción política

Características de la red sectorial	Grado de centralización del poder público	Centralización DÉBIL	Centralización DÉBIL	Centralización FUERTE	Centralización FUERTE
	Autonomía del poder público respecto de las empresas del sector	Autonomía FUERTE	Autonomía DÉBIL	Autonomía FUERTE	Autonomía DÉBIL
		Pluralismo	Pluralismo clientelar	Corporativismo	Captura
Formas de interacción política que se generan					

Fuente: elaboración propia a partir de Atkinson y Coleman (1989) y de Rhodes y Marsh (1994).

Las variables institucionales que caracterizan los diferentes tipos de procesos de interacción acaban promoviendo o no determinadas decisiones que afectan al sistema de contratación.

La clasificación anterior propone una relación directa entre las características organizativas e institucionales de las autoridades públicas y las formas de interrelación política entre los actores, interacción que, como se explicará, condiciona las decisiones de diseño e implementación del sistema de contratación pública. Ello, en tanto cada uno de estos modelos de intermediación (pluralismo, pluralismo clientelar, corporativismo y captura) estimula de forma distinta el intercambio de recursos y la toma de decisiones entre la autoridad pública y los agentes económicos. De esta forma, las variables institucionales que caracterizan los diferentes tipos de procesos de interacción acaban promoviendo o no determinadas decisiones que afectan al sistema de contratación.

Así, por ejemplo, un sistema institucional *pluralista*, caracterizado por la descentralización de la autoridad pública (lo que promueve el establecimiento de mecanismos de control cruzado entre entes públicos) y por la autonomía de esta autoridad (Hirst, 2012) en relación con los intereses de las empresas del sector, fomentará el diseño de sistemas de contratación más abierto y transparente, sin discriminación entre licitadores. En este tipo de entornos, las instituciones públicas se guiarían primordialmente por la defensa del interés público, ya que el control por otras instancias públicas disminuiría

el riesgo de captura por parte de algún grupo de interés privado. En este modelo de interacción, los grupos económicos tienen mayores dificultades para capturar a las autoridades públicas, porque ninguno de ellos tiene un estatus de primacía para imponer su influencia. Por otra parte, una red pluralista supone una constelación de intereses divergentes entre agentes, lo que dificulta aún más la captura de todos los poderes públicos por parte de un solo grupo privado. En el proceso de contratación pública, esto supondría una situación en la que la autoridad pública contratante es sólida e independiente, controlada de forma consistente por otros organismos públicos y que trabaja en un entorno con una elevada concurrencia de empresas susceptibles a ser contratadas.

El *pluralismo clientelar* sería una variante del modelo anterior: baja centralización de la autoridad y baja autonomía de los organismos responsables de la contratación. Aquí se da una mayor probabilidad de que las decisiones sobre el diseño y la implementación de la contratación puedan responder a los intereses de los grupos económicos susceptibles de ser contratados. Esto es debido a la situación de debilidad (económica, falta de información o de capacidad técnica...) de las instituciones responsables de la contratación, que se manifiesta en su menor autonomía de acción. Aun así, la dispersión del poder público sigue implicando mecanismos de control cruzado entre instituciones, lo que permite situar a la autoridad responsable de la contratación bajo el escrutinio de otras instancias públicas (contralorías, auditorías internas, instancias judiciales). Esto último dificulta la aparición de situaciones de captura por parte de los intereses económicos.

En el caso de la *captura*, las autoridades públicas acaban defendiendo los intereses de los grupos económicos dominantes que, en contrapartida, les proporcionan recursos (económicos, información, asistencia técnica, influencia política...). Esta situación está caracterizada por una fuerte centralización de la autoridad (lo que minimiza el control cruzado entre organizaciones públicas) y por la falta de autonomía del responsable público (Stigler, 1971). Aquí, la autoridad pública responsable no sería capaz de formular un sistema de contratación abierto e independiente de los intereses de los grupos económicos preponderantes en un determinado sector. La existencia de un poder público centralizado facilita que el grupo de interés privado asegure su influencia y la estabilidad de este modelo de interacción.

Es patente la dificultad de identificar en puridad estos modelos de interacción en un determinado contexto local.

Finalmente, en la interacción *corporativista* la autoridad pública mantiene un alto grado de independencia y de centralización (Marsh y Rhodes, 1992). En este caso, un poder público es capaz de estructurar la formulación e implantación de políticas públicas de forma independiente. Una red corporativa opera con éxito solo si la autoridad pública es fuerte, autónoma y no permite su captura; o sea, si es capaz de controlar a los agentes económicos presentes en esa determinada arena sectorial. A partir de esta premisa, la autoridad pública otorga a los grupos de interés un acceso formal al proceso de formulación de políticas a cambio de asegurar la desaparición del conflicto y el cumplimiento por parte de los grupos económicos de las decisiones políticas (Carnoy, 2014).

En la siguiente sección se utilizan estos modelos de intermediación para estudiar su influencia en la generación de decisiones sobre el diseño y la implementación de los sistemas de contratación pública. Aun así, es patente la dificultad de identificar en puridad estos modelos de interacción en un determinado contexto local. Incluso puede haber evidencia de más de una de estas categorías en un sector dado, por lo que más adelante se presenta una propuesta metodológica que, como sugieren Jordan y Schubert (1992), pone de relieve la necesidad de una investigación empírica para determinar el tipo de relaciones generadas entre las autoridades públicas y los agentes económicos en cada caso particular.

Las variables institucionales relativas a la centralización y la independencia de la autoridad pública condicionan la aparición de un modelo particular de mediación política. Ello promoverá ciertas decisiones que afectan al modelo de contratación. Es decir, determinados factores institucionales y organizacionales que configuran el sistema de contratación pueden potencialmente impulsar o socavar la eficiencia y la eficacia de los procesos de contratación pública. En la siguiente sección se explora cómo influyen estos factores institucionales en las decisiones tomadas por las autoridades en relación con el diseño, procedimiento y ejecución de los contratos públicos.

La influencia del modelo de interacción política en el diseño y la ejecución de los sistemas de contratación pública

La contratación pública es un área de importante impacto económico para un país. La defensa de la libre competencia para el acceso a este tipo de contratos es un principio básico para asegurar su buen funcionamiento. Junto a este, otros principios tales como la libertad

Un mal diseño de los procesos de contratación puede introducir un comportamiento anticompetitivo y colusorio, a la vez que generar incentivos para la aparición de conductas corruptas.

de acceso a las ofertas, la publicidad, la transparencia de los procedimientos, la no discriminación o la igualdad de trato a los candidatos licitadores se muestran también relevantes para conseguir una contratación eficiente. Un mal diseño de los procesos de contratación puede introducir un comportamiento anticompetitivo y colusorio, a la vez que generar incentivos para la aparición de conductas corruptas. De ahí que las decisiones reglamentarias sobre el diseño, el procedimiento y la ejecución de los contratos sean especialmente importantes por su impacto directo en la generación de competencia real.

La existencia de un gran volumen de normativa legal sobre la contratación pública siempre viene acompañada por un cierto grado de discrecionalidad de la autoridad competente a la hora de aplicarla (Knight ...[et al], 2012). Las decisiones sobre el diseño del sistema de contratación tomadas dentro de esa capacidad discrecional estarán condicionadas por el modelo de interacción política presente en ese sector particular. Por ejemplo, si prevalece una situación de captura por un grupo económico determinado, las decisiones sobre el diseño, el procedimiento y la ejecución de los contratos favorecerán las posiciones del grupo económico en cuestión. Por el contrario, en contextos donde se den procesos de interacción pluralista, las decisiones sobre diseño, procedimiento y ejecución de los contratos promoverán en mayor medida los principios de la libre competencia en las licitaciones.

La competencia adecuada entre los licitadores se traduce en resultados más favorables en términos de precios más bajos y de mejor calidad en las compras de bienes o en la contratación de servicios y, por lo tanto, favorece el interés público (Edquist y Zabala-Iturriagoitia, 2012).

Seguidamente, de entre las muchas decisiones sobre el diseño del proceso de contratación que pueden favorecer el principio de competencia, se ha seleccionado un conjunto que se propone utilizar como indicadores de la existencia de la defensa o no de este principio de competencia. Posteriormente se vincularán estas decisiones de diseño sobre el sistema de contratación con las tipologías de interacción política presentes en un determinado ámbito sectorial.

Un primer indicador de la defensa del principio de competencia es la utilización de métodos abiertos para la selección de los licitadores. A través de los procedimientos de selección se puede favorecer un mayor o menor número de competidores. En principio, el método más favorable para fomentar la competencia es el procedimiento abierto, que puede permitir la participación de un mayor número de empresas con la capacidad y solvencia requeridas. La selección no

Un indicador del nivel de competencia real en la contratación lo constituyen las decisiones reglamentarias que promueven barreras de entrada.

justificada de otro tipo de procedimientos más restrictivos (restringidos, negociados, de urgencia...) podría tener el impacto de reducir la competencia real en la licitación.

Un segundo indicador del nivel de competencia real en la contratación lo constituyen las decisiones reglamentarias que promueven barreras de entrada. Por ejemplo, la exigencia de una solvencia o calificación de los licitadores que sea desproporcionada con el propósito y la naturaleza del contrato, o la existencia de requisitos de una determinada forma jurídica particular del contratista sin justificación, o la determinación de discriminaciones en las consideraciones territoriales de acceso al contrato son elementos que pueden plantear una fuerte barrera de entrada y limitar así la competencia real en la licitación.

En tercer lugar, un indicador del principio de competencia se relaciona con las decisiones reglamentarias sobre igualdad de trato y no discriminación entre licitadores. Un ejemplo de decisión contra la competencia en este sentido, sería el favorecer a las empresas ya existentes en un determinado sector frente a nuevas empresas o a las que presenten una mayor posición de dominio sobre el mercado sectorial, atribuyéndoles un peso excesivo en la valoración de los parámetros de puntuación del concurso, lo que podría suponer una discriminación sobre algunos de los posibles licitadores.

En cuarto lugar, como indicador sobre competencia se sitúan también las decisiones sobre la claridad y transparencia de los criterios de adjudicación. Estos criterios deben reflejar claramente objetivos específicos, evitando vaguedades o la confusión de medios con fines. Ejemplos de prácticas reglamentarias deficientes en este ámbito serían la selección de criterios de evaluación mal definidos o la articulación de niveles de transparencia insuficientes en los criterios de adjudicación.

En quinto lugar, otro indicador de la competencia real se asocia con las decisiones relativas a la duración de los contratos. Determinar la duración ideal de un contrato es crucial para garantizar un nivel adecuado de competencia en la contratación pública. La duración de los contratos debe establecerse teniendo en cuenta la naturaleza de los servicios y las características de su financiación. El establecimiento de períodos de tiempo excesivamente largos, aunque estén dentro de los límites legales, podría introducir obstáculos a la entrada de nuevos competidores.

El último indicador sobre competencia que se utilizará se basa en las decisiones relativas a la publicidad de las diferentes etapas del procedimiento. En los procedimientos que requieren publicidad es

importante asegurarla más allá de los requisitos legales. La difusión puede mejorarse a través de herramientas en línea, como las plataformas electrónicas de adquisición, lo que favorece la participación de un mayor número de licitadores.

Como se ha señalado, las decisiones de una autoridad pública sobre el diseño del proceso de contratación están relacionadas con las tipologías de interacción política presentes en esa determinada arena sectorial, es decir, están influenciadas por las características institucionales y organizacionales que modelan esa interacción política. Así, esta tendrá un impacto directo en el diseño del proceso de contratación, y como se verá más adelante, en la generación de incentivos para la aparición de conductas corruptas o fraudulentas. La Tabla 2 muestra esta relación entre las tipologías de interacción política y las decisiones sobre el diseño de los sistemas de contratación pública.

Tabla 2
Relación entre el tipo de interacción política y la propensión al establecimiento de determinadas decisiones relativas al sistema de contratación pública

		Decisiones sobre el diseño y proceso de ejecución del sistema de contratación pública					
		Limitación del número de competidores en la licitación	Existencia de barreras de entrada	Discriminación entre licitadores	Falta de transparencia en los criterios de adjudicación	Duración del contrato inadecuado	Falta de publicidad
Tipo de interacción política en la red sectorial	Pluralismo	Muy baja	Muy baja	Muy baja	Muy baja	Muy baja	Muy baja
	Pluralismo clientelar	Baja	Baja	Alta	Alta	Alta	Baja
	Corporativismo	Muy alta	Muy alta	Baja	Baja	Baja	Alta
	Captura	Muy alta	Muy alta	Muy alta	Muy alta	Muy alta	Muy alta

Fuente: elaboración propia.

Inciendiando sobre las variables que afectan la fragmentación de la autoridad y su independencia se pueden propiciar formas de interacción política que fomenten buenos diseños de sistemas de contratación pública.

Como puede apreciarse en la Tabla 2, las decisiones sobre el diseño y la ejecución de la contratación pública que incentivan una competencia abierta entre el mayor número posible de licitadores se promueven en las arenas sectoriales donde se desarrollan procesos de interacción política pluralista. Según se ha señalado, una red pluralista se caracteriza por la fragmentación y la autonomía de la autoridad pública y, por ende, por la superposición de competencias y el establecimiento de sistemas de control cruzado entre diferentes autoridades públicas. Ello lleva a dificultar la captura por un grupo de interés económico. En redes pluralistas hay un mayor equilibrio de fuerzas entre los grupos de interés contendientes, lo que hace que sea más difícil que la autoridad contratante sea capturada por alguno de estos grupos de interés (Shipilov ...[et al], 2014).

En el extremo contrario, las decisiones sobre el diseño de la contratación pública que desincentivan la libre competencia se promueven en situaciones de captura de la autoridad contratante por parte de los grupos económicos sectoriales. Aquí, acaba dificultándose la competencia abierta entre licitadores para favorecer a alguno de los grupos o empresas contendientes. Una situación de captura se promueve en el caso de centralización de las competencias y de los sistemas de control en una única autoridad pública. La falta de mecanismos cruzados de control, así como la baja autonomía de la autoridad contratante aseguran la efectividad de las presiones de los grupos económicos (Carpenter y Moss, 2013).

Los casos de pluralismo clientelar y de corporativismo representan posiciones intermedias entre los dos extremos anteriores del eje pluralismo - captura.

Inciendiando sobre las variables que afectan a estos dos factores institucionales (fragmentación de la autoridad e independencia), se pueden propiciar formas de interacción política que fomenten buenos diseños de sistemas de contratación pública.

En la siguiente sección se desarrolla un análisis más específico de estos factores organizativo-institucionales y se propone un enfoque metodológico para su estudio.

2. Propuesta metodológica para el estudio del impacto de los factores organizativo-institucionales sobre los sistemas de contratación pública

En este artículo se ha sostenido que las decisiones sobre el diseño y la implementación de los sistemas de contratación pública están condicionadas por los procesos de interacción política presentes en

una arena sectorial. Estos orientan decisiones que afectan el establecimiento de competencia real en los procesos de contratación pública. Por tanto, es necesaria una investigación empírica para poder determinar las características de la interacción política presente en una determinada arena sectorial (Edwards, 2010), de manera de incidir sobre ella. En esta sección se proponen dos perspectivas metodológicas para fundamentar este tipo de investigación. Por un lado, un enfoque cuantitativo, utilizando los instrumentos de análisis estadístico de las redes de políticas públicas. Por otro lado, un enfoque complementario de análisis cualitativo a través de estudios de caso, perspectiva que es particularmente útil para el análisis de la autonomía de la autoridad pública. El uso combinado de estos dos enfoques metodológicos, cuantitativo y cualitativo, proporciona una información mejor contrastada, lo que contribuye a la solidez de este tipo de análisis.

Análisis estadístico de redes

El análisis de redes sociales (*social network analysis*) es un enfoque teórico y metodológico que investiga relaciones, enlaces, contactos, pautas relacionales y estructuras, es decir, redes de interacción. Las redes están compuestas de nodos (actores) y líneas (enlaces), y la finalidad es analizar todo un conjunto de relaciones (la cohesión, los subgrupos, la centralidad de los nodos, la composición de los nodos y su relevancia en la creación de enlaces...) con el objetivo de comprender mejor las lógicas de interrelación entre actores públicos y privados que subyacen en la toma de decisiones públicas.

Es a partir de la última década del siglo pasado cuando se aumenta la intensidad del uso de este tipo de enfoque analítico para el estudio de la administración y de los sistemas y procesos de gestión pública (O'Toole, 1997; Salancik, 1995; Berry ...[et al], 2004; Provan y Millward, 1995; Provan y Kenis, 2008). Estos estudios se centran en el análisis de la formulación e implementación de políticas públicas, planteándose investigar cómo las características relacionales de las organizaciones públicas pueden ser factores explicativos del establecimiento de determinadas agendas o programas de actuación pública (Mintrom y Vergari, 1998). El análisis de redes también es utilizado para el estudio de estructuras de cooperación interorganizacional, identificando los efectos de la colaboración público-privada en la prestación de servicios o en la compra de bienes (Agranoff y McGuire, 2001; Meier y O'Toole, 2001). Este enfoque analítico también es útil

para estudiar los modelos de gobernanza, centrándose en la interdependencia entre organizaciones públicas y privadas, las negociaciones entre actores y el establecimiento de acuerdos que fundamentan sistemas y procesos de gestión pública (Sorensen y Torfing, 2005). En el mismo sentido, el análisis de redes ha sido utilizado para describir y valorar las relaciones entre organizaciones públicas y privadas que intervienen en los sistemas de contratación en un determinado sector (Christopoulos, 2008; Johnston y Romzek, 2008).

La interdependencia es un factor clave en la constitución y mantenimiento de las redes de políticas públicas. Mediante este tipo de estudios se puede detectar si ciertos actores tienen relaciones interdependientes más fuertes y estables, y ver así cómo las características estructurales de todo el conjunto de relaciones influyen en la toma de decisiones (Bevir y Richards, 2009). Como mecanismo de análisis, Kenis y Knoke (2002) proponen valorar la relación que se da entre las propiedades de las redes interorganizacionales y las actitudes de colaboración de los miembros de un determinado sector. Por ejemplo, sostienen que existe una relación no lineal entre la densidad de comunicación y la tasa de formación de lazos de relación en las redes. También afirman que cuando la centralización de poder aumenta, la formación de relaciones se desacelera y la cooperación disminuye. Este tipo de análisis examina, además, qué reglas surgen como resultado de la estabilidad de relaciones específicas dentro de una red de políticas (Laumann y Knoke, 1987). Así, se puede estudiar cómo determinadas reglas de relación auto-generadas contribuyen a la estabilidad de un sistema (Blom-Hansen, 1997), y también cómo estas pueden influir en la forma en que las instituciones públicas toman decisiones efectivas (Klijn, 2001), contribuyendo así a la configuración de un modo específico de gobernanza (Marin y Mayntz, 1991).

Es necesario recordar que los actores no tienen el mismo grado de poder dentro de una red, ya que el poder de cada actor depende principalmente de los recursos que posee y de la percepción de su importancia para los demás actores, por lo que algunos de ellos son más capaces que otros de imponer sus preferencias unilateralmente. Por lo tanto, las percepciones de la influencia se pueden entender como un indicador del poder real del actor, basándose en los juicios de valor de todos los demás actores que pertenecen a la red. En definitiva, dentro de la red los actores interactúan entre sí en juegos de relación mutuos, a menudo definidos por las reglas que la propia red

A partir de los datos de percepción de influencia de cada actor se puede construir una matriz de influencia percibida sobre las decisiones vinculadas al diseño final del sistema de contratación, a partir de la cual se puedan derivar inferencias sobre el resultado del mismo.

ha generado, y tienen sus propias estrategias para obtener ciertos resultados favorables, por lo que deben tener en cuenta las estrategias y recursos de los otros actores (Fawcett y Daugbjerg, 2012).

Estos son ejemplos de las diferentes dimensiones de estudio que es posible medir en el análisis. Otras de las variables que se pueden incorporar en este tipo de estudios pueden ser el grado de centralidad o concentración de poder; la densidad de la red; las percepciones de cada actor sobre la influencia de los demás; el intercambio de recursos e información; el número de constelaciones de actores; las alianzas entre ellos o el grado de apertura y participación en el proceso de toma de decisiones (Lewis, 2001). La información numérica de todas estas variables puede obtenerse mediante encuestas con preguntas cerradas a cada uno de los actores identificados como relevantes en la red. Las encuestas pueden cubrir las actitudes, preferencias y opiniones tanto de los representantes de organizaciones públicas responsables del diseño del proceso de contratación como de los responsables de las empresas u organizaciones económicas del sector. Además, los datos relacionales pueden obtenerse mediante el estudio de documentos, archivos, por observación o también por otros métodos etnográficos, aunque la recolección de datos mediante entrevistas guiadas con cuestionarios cerrados es el método más habitualmente utilizado. Estos cuestionarios contienen preguntas acerca de los lazos, las relaciones, las similitudes u otras variables que afectan a la organización a la que se entrevista y a otras organizaciones sobre las cuales el entrevistado posea información.

Los resultados de los datos obtenidos en las entrevistas se estudian utilizando programas informáticos basados en algoritmos de análisis de redes (determinación de centralidad, densidad y estructura de poder) (Borgatti, Everett y Freeman, 2002) y también mediante otras metodologías estadísticas, como escalamiento multidimensional. Este último es un método que supone el estudio de una “instantánea” bidimensional o tridimensional del espacio de relaciones multidimensional que se da en el entorno sectorial. Todas estas técnicas analíticas ofrecen además la posibilidad de representar gráficamente la estructura principal de la red y sus dimensiones. Por ejemplo, a partir de los datos de percepción de influencia de cada actor se puede construir una matriz de influencia percibida sobre las decisiones vinculadas al diseño final del sistema de contratación, a partir de la cual se puedan derivar inferencias sobre el resultado del mismo. También, a partir de las valoraciones cruzadas de los actores, se

puede obtener una imagen gráfica de la distribución de poder o de la medida de la reputación del actor. Este tipo de mediciones ayuda a comprender mejor la tipología de relaciones políticas que se dan en las redes sectoriales, así como a identificar las relaciones entre contratistas y subcontratistas gubernamentales como conexiones dentro de una red. Por ejemplo Johnston y Romzek (2008) realizan un estudio sobre los costes y beneficios de la estabilidad de una red para la elaboración de contratos públicos, concluyendo que la contratación de servicios públicos es mucho más eficiente cuando las redes de interrelación son abiertas y estables.

El enfoque metodológico del estudio de redes permite comprender mejor el rol de las instituciones públicas en la gestión de los procesos de implementación, enfatizando el papel del directivo público como gestor de redes. Aun así, este enfoque también presenta limitaciones, ya que sus resultados son descriptivos. De ahí la necesidad de combinarlos con otras metodologías analíticas para obtener conclusiones plenamente consistentes. En esta línea, una de las opciones es utilizar el enfoque cualitativo de los estudios de caso para contrastar los resultados de los análisis realizados en los estudios de redes.

Estudios de caso

La utilidad de los estudios de caso radica especialmente en su capacidad para analizar en profundidad el conjunto de variables organizacionales relacionadas con la independencia de la autoridad pública responsable del proceso de contratación. Es, además, un complemento idóneo para comparar y contrastar con información cualitativa el resultado de los análisis de datos cuantitativos mencionados en el apartado anterior. A través de un estudio de caso no pueden obtenerse conclusiones con significación estadística, pero ayudan a detectar tendencias, a matizar y a mejorar la comprensión de la relación entre las variables organizacionales e institucionales y las decisiones que sobre el sistema de contratación se promueven. En los estudios de caso sobre la independencia de los organismos responsables de la contratación pública es usual analizar un conjunto de indicadores, los más importantes de los cuales son los que se exponen a continuación.

En primer lugar, es posible estudiar cuáles son los criterios para la designación y nombramiento de las autoridades responsables de los sistemas de contratación pública. El poder de nombramiento y de remoción es una herramienta especialmente importante como mecanismo de control sobre la autoridad de contratación. Dos son los

criterios básicos que han guiado tradicionalmente estos procesos de selección: afiliación política y selección por competencia técnico-profesional sobre el sector. El mayor énfasis en el aspecto técnico-profesional estimula la acción independientemente de la autoridad pública frente a la presión de los grupos políticos y económicos (Noll, 1983).

En segundo lugar, cabe analizar cuáles son los mecanismos institucionales impuestos sobre la autoridad pública para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación de los agentes externos en el proceso de toma de decisiones relativas al proceso de contratación pública. Un proceso transparente, abierto a la participación de una amplia gama de intereses más allá del círculo cerrado de aquellos grupos económicos que están directamente afectados, promueve una actuación del poder público más independiente (Agranoff, 2007). La generación de debate político y consenso social son elementos clave de este aspecto, lo que sugiere la relación con procesos de interacción pluralista a escala sectorial.

En tercer lugar, otro elemento que estructura la capacidad de acción independiente de los responsables de la contratación es la disponibilidad de recursos, definidos en términos de personal, conocimiento experto, acceso a información relevante y posesión de recursos materiales y económicos. La capacidad de generar información técnica es vital para asegurar la autonomía de la autoridad pública (Duch, 1991). Del mismo modo, Hall (1983) también sostiene que la autoridad pública tendrá mayor autonomía si es capaz de generar la información técnica necesaria para cumplir con sus deberes.

En cuarto lugar, el control externo sobre las instituciones responsables de la contratación es otra variable íntimamente relacionada con el funcionamiento autónomo del poder público: la elección del sistema de control a ejercerse se convierte, así, en una decisión crítica (Spiller, 1993). El control puede diseñarse desde una perspectiva administrativa, judicial o política. Cuando solo hay controles de cariz político, aumentan las probabilidades de captura al disminuirse la fuerza de los mecanismos de control cruzado entre poderes públicos (Carpenter y Moss, 2013). También, el contenido exacto de los sistemas de control desempeña un papel importante: un control general, en oposición a un control intensivo sobre la actividad de la autoridad contratante, favorece las estrategias de los grupos económicos (Rhodes, 2006).

La metodología de los estudios de caso es útil para poder analizar la presencia de este tipo de factores, lo que ayuda a clarificar el grado de independencia institucional del responsable público a la hora de

El análisis del grado de independencia, junto con el estudio previo de las variables de la red local, se configuran como base para identificar y entender el tipo de interacción política que condiciona las decisiones del proceso de contratación pública.

definir el sistema de contratación pública. El análisis del grado de independencia, junto con el estudio previo de las variables de la red local, se configuran así como base para identificar y entender el tipo de interacción política que condiciona las decisiones sobre el diseño y la implementación del proceso de contratación pública.

3. Observaciones finales

La intención de este artículo, de enfoque teórico-metodológico, ha sido ofrecer una propuesta analítica para entender el entorno de incentivos políticos que rodean las decisiones sobre el diseño y ejecución de los sistemas de contratación pública. Actuar sobre las variables organizativo-institucionales que enmarcan estos sistemas de gestión pública puede favorecer el establecimiento de buenos modelos de contratación, así como disminuir los incentivos para que aparezcan conductas fraudulentas en estos procesos. Diseñar estructuras institucionales para la gestión de los contratos públicos, teniendo en cuenta variables como el establecimiento de controles cruzados con base en la fragmentación de la autoridad responsable o actuando sobre determinadas variables de diseño institucional del organismo de contratación para favorecer su independencia, puede tener un efecto directo en una buena determinación de los sistemas de contratación.

Se ha propuesto emplear el análisis de redes para comprender el papel de los factores políticos e institucionales que condicionan la efectividad de la contratación pública. Aunque el análisis de la red no puede explicar todas las decisiones reglamentarias tomadas en un área sectorial de contratación, sitúa los procesos normativos de toma de decisiones en su contexto político, facilitando la comprensión del porqué algunas opciones de política finalmente son adoptadas, mientras que otras ni siquiera se contemplan en la fase de diseño y ejecución de los procesos de contratación.

La combinación de análisis cuantitativo y cualitativo propuesto representa una herramienta poderosa para entender la tipología de relaciones entre los responsables públicos de la contratación y los agentes privados sectoriales, y además permite anticipar la estrategias y los juegos concretos de interacción política que se dan, obteniéndose así algunas observaciones precisas sobre las limitaciones estructurales y las oportunidades para establecer buenos sistemas de contratación pública. Esto posibilita una estrategia analítica para estudiar cómo un proceso de contratación puede ser modulado por su matriz institucional, la que, estructurando las relaciones entre

Resulta clave responder las interrogantes acerca de por qué y cómo los responsables públicos podrían rediseñar las instituciones para mejorar la eficiencia y la eficacia de la contratación, y qué incentivos o estímulos pueden inducirlos a hacerlo.

actores públicos y privados, fomenta o restringe la aparición de decisiones clave que influyen sobre el grado de competencia real que se acaba promoviendo. Por lo tanto, algunas variables institucionales y organizativas que estructuran esta interacción (fragmentación e independencia de la autoridad responsable) pueden tener un impacto directo en la capacidad política para diseñar y administrar estos sistemas de contratación. De ello se deduce la importancia del diseño organizativo e institucional de los organismos públicos de contratación como elemento crucial para garantizar la eficiencia y eficacia de los contratos.

Propuestas para futuras investigaciones

Conocer cuáles deben ser las características específicas para el diseño institucional de organismos responsables de sistemas de contratación pública no nos dice mucho acerca de cómo conseguir su instauración en una determinada administración pública. Son necesarias nuevas líneas de estudio sobre las condiciones que expliquen el cómo se puede potenciar un cambio institucional, esto es, investigar cómo las instituciones responsables de sistemas de contratación podrían ser reformadas si en un principio estuviesen orientadas a proteger a ciertos actores o corporaciones específicas. En este sentido, resulta clave responder las interrogantes acerca de por qué y cómo los responsables públicos podrían rediseñar las instituciones para mejorar la eficiencia y la eficacia de la contratación, y qué incentivos o estímulos pueden inducirlos a hacerlo.

La teoría del establecimiento de la agenda (Kingdon, 1995) intenta aclarar por qué en algunos ámbitos se producen cambios institucionales y en otros no, identificando tres “flujos” clave para entender este proceso político: las formas de definición y percepción de los problemas públicos, la existencia de alternativas políticas para la resolución del problema y las formas e intensidades de la interacción política. Para aumentar la probabilidad de un cambio institucional, al menos dos de estos flujos deben converger en una “ventana de oportunidad política”. Este es un momento crítico en el que es posible el cambio institucional. Esta ventana puede ser predecible; por ejemplo, los nuevos nombramientos de responsables políticos después de las elecciones, el final del proceso presupuestario o el cambio impuesto por una jurisdicción jerárquicamente superior. Pero la ventana de oportunidad política puede ser impredecible también; por ejemplo, abrirse a partir de una crisis administrativa

por la gestión de una determinada contratación o por la aparición en los medios de comunicación de noticias de corrupción.

El rediseño institucional de las autoridades públicas para mejorar la eficiencia y la efectividad de los contratos implica la necesidad de un liderazgo político capaz de crear y reconocer estas situaciones de “ventanas de oportunidad” política. Este liderazgo debe ser capaz de identificar posibles coaliciones con intereses políticos para superar el “statu quo”, influir en el rediseño institucional y en la opinión pública, y propiciar así opciones que favorezcan la mejora de las instituciones (Sabatier, 1999). No hay duda sobre la necesidad de este tipo de investigaciones que tienen por objeto identificar mecanismos estructurales concretos que puedan configurar estos conjuntos de oportunidades de innovación institucional. También, para este tipo de análisis, la combinación de los enfoques metodológicos cuantitativo y cualitativo puede ser útil como una sólida estrategia analítica que permita comprender cómo mejorar el funcionamiento de las instituciones públicas.

Bibliografía

- Agranoff, Robert (2007), *Managing within Networks: Adding Value to Public Organizations*, Washington, Georgetown University Press.
- Agranoff, Robert y McGuire, Michael (2001), “American Federalism and the Search for Models of Management”, en *Public Administration Review*, Vol. 61 N° 6, pp. 671-681.
- Atkinson, Michael y Coleman, William (1989), *Lectures on Public Economics*, London, McGraw Hill.
- Berry, S. Frances; Brower, S. Ralph; Sang, Choi; Goa, Wendy; Jang, Hee Soun; Kwon, Myungjung; y Word, Jessica (2004), “Three Traditions of Network Research: What the Public Management Research Agenda Can Learn from Other Research Communities”, en *Public Administration Review*, Vol. 64 N° 5, pp. 539-552.
- Bevir, Mark y Richards, David (2009), “Decentring Policy Networks: a Theoretical Agenda”, en *Public Administration*, Vol. 2 N° 76, pp. 253-273.
- Blom-Hansen, Jens (1997), “A New Institutional Perspective on Policy Networks”, en *Public Administration*, Vol. 75 N° 4, pp. 669-693.
- Borgatti, Stephen; Everett, Martin; y Freeman, Linton (2002), *Ucinet for Windows: Software for Social Network Analysis*, Harvard, Analytic Technologies.

- Carnoy, Martin (2014), *The State and Political Theory*, Princeton, Princeton University Press.
- Carpenter, Daniel y Moss, David (2013), *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It*, New York, Cambridge University Press.
- Chassang, Sylvain y Ortner, Juan (2015), "Collusion in Auctions with Constrained Bids: Theory and Evidence from Public Procurement", Princeton, Princeton University. William S. Dietrich II Economic Theory Center (Research Paper; N° 072).
- Christopoulos, Dimitrios (2008), "The Governance of Networks: Heuristic or Formal Analysis? A Reply to Rachel Parker", en *Political Studies*, Vol. 56 N° 2, pp. 475-481.
- Dowding, Keith (1995), "Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach", en *Political Studies*, Vol. 43 N° 1, pp. 136-158.
- Duch, Raymond (1991), *Privatizing the Economy: Telecommunication Policy in Comparative Perspective*, Manchester, Manchester University Press.
- Dunn, N. William (2015), *Public Policy Analysis*, London, Routledge.
- Edquist, Charles y Zabala-Iturriagoitia, Jon Mikel (2012), "Public Procurement for Innovation as Mission-Oriented Innovation Policy", en *Research Policy*, Vol. 10 N° 41, pp. 1757-1769.
- Edwards, Gemma (2010), "Mixed-Method Approaches to Social Network Analysis", Southampton, Economic and Social Research Council. National Centre for Research Methods (Review Paper; N° NCRM/15).
- Etzioni-Halevy, Eva (2013), *Bureaucracy and Democracy*, New York, Routledge (Political Science; Vol. 7).
- Fawcett, Paul y Daugbjerg, Carsten (2012), "Explaining Governance Outcomes: Epistemology, Network Governance and Policy Network Analysis", en *Political Studies Review*, Vol. 10 N° 2, pp. 195-207.
- Hall, A. Peter (1983), "Policy Innovation and the Structure of the State: the Politics-Administration Nexus in France and Britain", en *The Annals of American Academy of Political and Social Science*, Vol. 466 N° 1, pp. 43-59.
- Held, David (2013), *Political Theory and the Modern State*, New York, John Wiley and Sons.
- Hirst, Q. Paul (2012), *From Statism to Pluralism: Democracy, Civil Society and Global Politics*, New York, Routledge.
- Johnston, Jocelyn y Romzek, Barbara (2008), "Social Welfare Contracts as Networks", en *Administration and Society*, Vol. 40 N° 2, pp. 115-146.

- Jordan, Grant y Schubert, Klaus (1992), "A Preliminary Ordering of Policy Networks Labels", en *European Journal of Political Research*, Vol. 21 Nos. 1-2, pp. 7-27.
- Kenis, Patrick y Knoke, David (2002), "How Organizational Field Networks Shape Inter-Organizational Tie-Formation Rates", en *Academy Management Review*, Vol. 27 N° 2, pp. 275-293.
- Kingdon, W. John (1995), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York, Harper Collins College.
- Klijn, Erick-Hans (2001), "Rules as Institutional Context for Decision Making in Networks", en *Administration and Society*, Vol. 33 N° 2, pp. 133-164.
- Knight, Louise; Harland, Christine; Telgen, Jan; Callender, Guy; y McKen, Caty (2012), *Public Procurement: International Cases and Commentary*, New York, Routledge.
- Knoke, David; Pappi, U. Franz; Broadbent, Jeffrey; y Tsujinaka, Yutaka (1996), *Comparing Policy Networks: Labour Politics in the US, Germany and Japan*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Laumann, Edward y Knoke, David (1987), *The Organisational State: Social Choice in National Policy Domains*, Madison, University of Wisconsin Press.
- Lewis, Jane (2001), "The Future of Network Governance Research: Strength in Diversity and Synthesis", en *Public Administration*, Vol. 89 N° 4, pp. 1221-1234.
- Majone, Giandomenico (1996), *Regulating Europe*, London, Routledge.
- Marin, Bernd y Mayntz, Renate (1991), "Introduction: Studying Policy Networks", en *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, B. Marin y R. Mayntz (eds.), Frankfurt, Campus Verlag.
- Marsh, David y Rhodes, R.A.W. (1992), "Policy Communities and Issue Networks: beyond Typology", en *Policy Networks in British Government*, D. Marsh y R. Rhodes (eds.), Oxford, Clarendon Press.
- Meier, Kenneth y O'Toole, Laurence (2001), "Managerial Strategies and Behavior in Networks: a Model with Evidence from US Public Education", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 11 N° 3, pp. 271-294.
- Mintrom, Michael y Vergari, Sandra (1998), "Policy Networks and Innovation Diffusion: the Case of State Education Reforms", en *The Journal of Politics*, Vol. 60 N° 1, pp. 126-148.
- Noll, Roger (1983), "The Political Foundations of Regulatory Policy", en *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, Vol. 139 N° 3, pp. 377-404.

- North, Douglass (1993), "Institutions and Economic Performance", en *Rationality, Institutions and Economic Methodology*, U. Maki, B. Gustafsson y C. Knudsen (eds.), London, Routledge.
- O'Toole, Laurence (1997), "Treating Networks Seriously: Practical and Research Based Agendas in Public Administration", en *Public Administration Review*, Vol. 57 N° 1, pp. 45-52.
- Peterson, John (1995), "Decision Making in the European Union: towards a Framework for Analysis", en *Journal of European Public Policy*, Vol. 2 N° 1, pp. 69-93.
- Pope, Jeanette y Lewis, M. Jeny (2008), "Improving Partnership Governance: Using a Network Approach to Evaluate Partnerships in Victoria", en *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 67 N° 4, pp. 443-456.
- Provan, G. Keith y Kenis, Patrick (2008), "Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 18 N° 2, pp. 229-252.
- Provan, G. Keith; y Millward, Brinton (1995), "A Preliminary Theory of Interorganizational Effectiveness: a Comparative Study of Four Community Mental Health Systems", en *Administrative Quarterly*, Vol. 40 N° 1, pp. 1-33.
- Ramió, Carles (2001), "Los problemas de la implantación de una nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 21, pp. 75-116.
- Rhodes, R. A. W. (2006), "Policy Network Analysis", en *The Oxford Handbook of Public Policy*, M. Moran, M. Rein y R. Goodin (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. y Marsh, David (1994), "Policy Networks: Defensive Comments, Modest Claims and Plausible Research Strategies", paper presented at the Political Studies Association Conference, Belfast.
- Sabatier, A. Paul (1999), *Theories of the Policy Process*, Westview, Boulder.
- Salancik, Gerald (1995), "Wanted: a Good Network Theory of Organization", en *Administrative Science Quarterly*, Vol. 40 N° 2, pp. 345-349.
- Schneider, Volker (1992), "The Structure of Policy Networks: a Comparison of the 'Chemicals Control' and 'Telecommunications' Policy Domains in Germany", en *European Journal of Political Research*, Vol. 21 Nos. 1-2, pp. 109-129.

- Shipilov, Andrew; Gulati, Ranjay; Kilduff, Martin; Stan, L. Xiao; y Wenpin, Tang (2014), "Relational Pluralism within and between Organizations", en *Journal of Academy Management*, Vol. 57 N° 2, pp. 449-459.
- Sorensen, Eva y Torfing, Jacob (2005), "The Democratic Anchorage of Governance Networks", en *Scandinavian Political Studies*, Vol. 28 N° 3, pp. 195-218.
- Spiller, T. Pablo (1993), *Institutions and Regulatory Commitment in Utilities Privatization*, Washington, Institute for Policy Reform.
- Stigler, George (1971), "The Theory of Economic Regulation", en *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2 N° 1, pp. 3-21.
- Thatcher, Mark (2017), "The Reshaping of Economic Markets and the State", en *Reconfiguring European States in Crisis*, Desmond King y Patrick Le Galès (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Van Waarden, Frans (1992), "Dimension and Types of Policy Networks", en *European Journal of Political Research*, Vol. 21 Nos. 1-2, pp. 29-52.
- Villoria, Manuel (2016), "El papel de la Administración pública en la generación de calidad democrática", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 65, pp. 5-38.