

# Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica

**Cristina Zurbriggen**

**Docente e investigadora del Instituto de Ciencia Política (Montevideo, Uruguay)**

**Institut internacional de Governabilitat de Catalunya**

[http://www.iigov.org/documentos/?p=1\\_0105](http://www.iigov.org/documentos/?p=1_0105) Junio 1 de 2003

## Abstract

## Introducción

La complejidad que adquiere la toma de decisión pública ha conducido a numerosos investigadores a encontrar en el concepto “policy networks” muchas de las características subyacentes del proceso contemporáneo de la hechura política. La idea de la red sugiere la manera en la cual burócratas, políticos, expertos y representantes de grupos de interés situados en un laberinto de organizaciones públicas y privadas que gobiernan un sector de la política, tal como salud, industria, agricultura, se conectan unos con otros. Los actores en la red discuten problemas públicos e idean generalmente los instrumentos para su solución. En un cierto plazo estas interacciones pueden crear lazos parcialmente institucionalizados. Las conexiones cercanas entre el aparato del Estado y las diversas organizaciones de la sociedad civil, borran los límites entre el Estado y la sociedad, y es la red que funden a lo público y lo privado (John 1999).

Las diversas escuelas que participan en el debate en torno a los “policy networks” están de acuerdo en un punto: las redes existen y operan como enlaces entre actores públicos y privados en un campo de la política. No obstante, existe una gran variedad de aplicaciones del concepto (Marsh 1998). Así surgen una serie de interrogantes: ¿qué son realmente los “policy networks”? ¿son meras metáforas que ayudan a enfatizar los vínculos horizontales entre los actores y la complejidad de sus relaciones?, ¿o por el contrario son herramientas analíticas útiles para el estudio de las hechuras de las políticas y con

poder teórico?. En este artículo se pretende estructurar la literatura existente en torno al concepto “policy networks” y analizar su utilidad para el estudio de las hechuras de las políticas.

## Las diversas perspectivas

Para clarificar la variedad, a menudo confusa de concepciones de los “policy networks”, se introducirán las diferentes perspectivas encontradas en la literatura en torno a la escuela de la intermediación de intereses y la escuela de la “governance”. En la literatura americana y británica el término “policy networks” es concebido como un modelo de intermediación de intereses, el cual es superior al pluralista y al corporativista (Marsh y Rhodes 1992; Smith 1993; Marsh 1998). Mientras que en la literatura de Europa continental los “policy networks” son concebidos como una forma de “governance”, es decir, una forma específica de interacción entre actores públicos y privados en política pública, basada en una coordinación horizontal, opuesta a la jerárquica y a la de mercado (Mayntz 1993; Scharpf 1993, Rhodes 2000). La distinción entre ambas escuelas no es muy clara en la literatura y no son mutuamente excluyentes dado que comparten una temática común de investigación, es decir, cómo la conformación de redes impactan en la elaboración de políticas (Börzel 1997).

## 1. Las redes como una tipología de intermediación de intereses

### 1.1 Antecedentes: Los orígenes del análisis de los “policy networks”

La literatura sobre “policy networks” se ha desarrollado principalmente en Europa. No obstante, la literatura norteamericana ha realizado importantes

contribuciones (Heclo 1978; Atkinson y Coleman 1989; Sabatier 1989; Peters 1998). El concepto "policy networks", y su importancia para entender la relación entre los grupos de interés y gobierno, deriva de la noción de subgobiernos desarrollada en los EE.UU. y de los trabajos de Jordan y Richardson en Inglaterra sobre comunidades políticas (Richardson y Jordan 1979; Smith 1993:57).

Desde mediados de los 60, la literatura americana ha aceptado la noción de que la elaboración de políticas tiene lugar en subsistemas. En un subsistema político un limitado número de actores, incluyendo miembros de las agencias ejecutivas, de los comités del congreso y de los grupos de interés, elaboran la política en un área particular autónomamente del sistema político general (Freeman 1965). Esta rígida relación observada en sectores tales como agricultura, transporte y comunicación fue denominada frecuentemente triángulos de hierro para capturar la esencia de un férreo control sobre diversos aspectos del proceso político, que subvertía los principios democráticos y aseguraba que los propios intereses de los miembros del triángulo prevalecieran sobre el interés general (Lowi 1969). En efecto, un limitado número de participantes elabora las políticas dentro de redes cerradas, exclusivas y secretas.

Más recientemente autores como Heclo revelan que los triángulos de hierro no están siempre presentes y los subsistemas políticos varían de un asunto a otro y en el tiempo. Heclo identifica un tipo de subsistema más flexible y menos rígido: las "redes de asuntos" ("issue networks"). Una red de asuntos es un grupo donde los participantes comparten conocimientos que tienen que ver con algún aspecto de la política pública. Los participantes entran y salen continuamente de la arena política, con muy diversos grados de compromisos mutuos y de ese modo es imposible identificar claramente cuáles son los actores dominantes (Heclo 1991: 263-265). Los actores que participan en la elaboración e implementación de políticas no son solamente los miembros del congreso, de las agencias administrativas y de los grupos de presión, sino también se incluyen expertos, periodistas, analistas políticos, los cuales cumplen un papel importante en la difusión de las ideas políticas.

Para Heclo la elaboración de políticas tiende

a ser pluralista por su fragmentación y especialización a causa de dos tendencias fundamentales, la expansión de las responsabilidades estatales y el aumento de la complejidad de los asuntos públicos. Esto ha tenido como resultado un aumento del número de actores de que son admitidos en la arena política. Otros analistas sobre políticas públicas, sin embargo, sostienen que la fragmentación tiende a incrementar la especialización de las arenas con un limitado número de participantes (Campbell 1989). Por el contrario, desde el enfoque de redes, la realidad parece mostrar que en diversas arenas políticas pueden existir diferentes tipos de relación entre el gobierno y los grupos (Smith 1993: 56).

Sin embargo, en EE.UU. el enfoque de los "policy networks" se ha desarrollado con menor profundidad, dado el predominio del paradigma pluralista que presupone una estructura más descentralizada de relaciones entre los grupos y la administración pública, con la competencia abierta de una multiplicidad de agentes. Peters argumenta que las redes pueden afectar las políticas, pero en menor medida en EE.UU. porque la política norteamericana es menos estructurada que la que se encuentra en los países europeos. Existe una multitud de grupos intentando la dominación individual en un área de política pública, antes que trabajando cooperativamente dentro de redes estructurales (Peters 1998).

La literatura sobre los "policy networks" tiene un desarrollo más amplio en Europa, y fundamentalmente en Inglaterra en los años 80 y 90. El origen se encuentra en los trabajos de Richardson y Jordan quienes utilizan la noción de comunidad política ("policy community") para referirse a que la elaboración de políticas en las modernas sociedades democráticas tiene lugar en subsistemas cerrados, generalmente alrededor de los diversos departamentos ministeriales y una red de grupos clientelares: La elaboración de políticas es realizada en serie de compartimientos verticales- cada segmento habita al lado de un diverso conjunto de grupos ordenados, y generalmente impenetrable por los grupos desconocidos o el público en general (Richardson y Jordan 1979:174). Estos autores enfatizan la desagregación, existe muchas divisiones dentro del gobierno, la sociedad es altamente fragmentada, y la elaboración de políticas tiene lugar en una variedad de redes caracterizadas por relaciones cerradas entre intereses particulares y diferentes secciones del gobierno.

Tanto el desarrollo del concepto de subgobiernos en EE.UU., como el de comunidad política en Inglaterra, fue un reconocimiento de los límites de la concepción pluralista clásica para interpretar las

diversas formas de relaciones existentes entre actores públicos y privados en diversos ámbitos sectoriales de políticas públicas.

Por otra parte, la investigación sobre la relación entre Estado e intereses sociales no estuvo solo dominada por las diversas variantes de pluralismo. En los años 70, y fundamentalmente en Europa, el pluralismo fue desafiado por el corporativismo (Schmitter 1974, Lehmbruch 1977). Se señalaba la existencia de organizaciones de interés con representación monopólica, reconocidas por el Estado, las cuales disfrutaban de relaciones privilegiadas con el gobierno y la administración. Sin embargo, las investigaciones empíricas desarrollados en los años 80 mostraron también que el modelo corporativista no podía ser generalizado, ya que en estudio de casos era necesario matizar formas de analizar la estructura y los procesos de intermediación de intereses. De ahí que se adopten términos como “meso-corporativismo” o “economía negociada” para describir diversas variantes menos restrictivas de la pauta general de las relaciones corporativas existentes ente el sector público y privado (Cawson 1989; Lehmbruch 1984, Schmitter 1989).

Dado los diversos orígenes y términos utilizados en los estudios sobre la relación entre Estado e intereses sociales, muchos autores sugieren abandonar los modelos corporativos y pluralistas, señalando la utilidad de desarrollar una tipología en la que la red sea un concepto genérico, que abarque diferentes tipos de relación entre el Estado y los grupos de intereses (Van Waarden 1992; Jordan y Schubert 1992). Las tipologías de redes difieren entre si en las dimensiones utilizadas, pero comparten la idea de las redes como relaciones de dependencia de poder entre el gobierno y los grupos de interés, en los cuales se intercambian recursos (Börzel 1997)<sup>1</sup>. El elemento que une a estas tipologías es como señala Héritier, la descripción de un núcleo de “actores públicos y privados (instituciones, organizaciones, grupos, individuos)<sup>2</sup> y sus interacciones. Los miembros (...)dirigen, coordinan o controlan los recursos materiales o inmateriales en un ámbito de políticas públicas de interés común (Jordana 1995).

## 1.2 El modelo de redes de Marsh y Rhodes

De todos los trabajos existentes haremos especial referencia a la tipología de Marsh y Rhodes dado que los mismos crearon el interés por el estudio de los “policy networks” en Inglaterra y ha tenido una mayor difusión en los últimos años.

Para Marsh y Rhodes los modelos tradicionales de intermediación de intereses eran incapaces de dar cuenta de las diferentes formas de relaciones entre actores públicos y privados en diversos ámbitos sectoriales. De ahí que para estos autores del énfasis tradicional en las características de las organizaciones de interés, las nuevas investigaciones deben dedicar mayor atención a las peculiaridades de las instituciones políticas, como los diversos organismos del gobierno central o el ejecutivo, como factor necesario para entender la naturaleza de las relaciones entre actores públicos y privados.

De ahí que Rhodes toma de Benson la definición de “policy networks” como un grupo o complejo de organizaciones conectadas entre sí por dependencias<sup>3</sup> de recursos, y distinguidas de otros grupos o complejos por rupturas en las estructuras de dependencias (Smith 1993: 58). En consecuencia, las políticas surgen de la interacción entre las organizaciones gubernamentales (principalmente los departamentos u organismos del gobierno central) y una red de organizaciones de otro tipo (principalmente grupo de interés económico y profesional). El enfoque de los “policy networks” es institucionalistas (Rhodes 1997). Este autor enfatiza las relaciones estructurales entre las instituciones como elemento central en los “policy networks” antes que en las relaciones interpersonales. Los trabajos norteamericanos, como los estudios sobre comunidad política de Richardson y Jordan, ponen énfasis en las relaciones personales entre los actores principales antes que en la naturaleza estructural de esas relaciones (Marsh 1998<sup>a</sup>).

Marsh y Rhodes (1992) presentan un modelo de intermediación entre los grupos de interés y el estado, el cual es superior al pluralista y al corporativista. Este modelo localizado a niveles intermedios, sólo debe referirse a niveles sectoriales y no se aplica a niveles macro. En función de los miembros, del estilo de interacción dominante y distribución de recursos crean una tipología. En efecto, los tipos de redes pueden varían en un continuo de “policy networks” que varia desde redes cerradas (comunidades políticas) a redes abiertas (redes de asuntos).

**Cuadro 1 Tipos de “Policy networks”**

<i>Dimensión</i>	<i>Comunidad política</i>	<i>Redes de asuntos</i>
<b>Miembros</b>		
Número de participantes	Muy limitado, algunos grupos conscientemente excluidos	Muchos.
Tipo de intereses	Dominio de intereses económico /profesional	Amplio rango de intereses afectados.
<b>Integración</b>		
Frecuencia de interacción	Frecuente, alta calidad, interacción de todos los grupos sobre todas las materias vinculadas con las políticas de referencia	Los contactos fluctúan en frecuencia e intensidad
Continuidad	Miembros, valores básicos y resultados persisten en el tiempo.	Acceso fluctuante
Consenso	Todos los participantes comparten valores básicos y aceptan la legitimidad de los resultados.	Cierto grado de acuerdo, pero conflicto presente
<b>Recursos</b>		
Distribución de recursos dentro de la red	Todos los participantes poseen recursos. La relación básica es una relación de intercambio.	Algunos participantes poseen recursos pero son limitados. La relación básica es la consulta.
Distribución de recursos dentro de las organizaciones participantes	Jerarquía, los líderes pueden deliberar con los miembros.	Variada, distribución variable y capacidad para regular a los miembros.
Poder	Equilibrio de poder entre los miembros. Aunque, un grupo puede dominar, debe tratarse de un juego de suma- positiva para que la comunidad persista.	Poderes desiguales, que reflejan recursos desiguales y acceso desigual –juego de suma- nula.

Fuente: Marsh y Rhodes 1992

Las comunidades políticas son redes cerradas, con un limitado número de participantes estables, principalmente determinados organismos del gobierno central o partes dentro de esos organismos, un grupo de interés o dos grupos que representan intereses no competitivos. Ciertas comunidades involucran “expertos” del gobierno o de otras instituciones o universidades. El acceso a la comunidad es altamente restringido, existiendo una exclusión consciente de otros grupos. Este tipo de red se encuentra dominada por un interés específico, especialmente de tipo económico y profesional. En una comunidad política, la interacción de alta calidad y fre-

cuenta entre sus participantes determina que sea fácil llegar a un consenso sobre qué reglas, procedimientos y normas prevalecen en la elaboración de políticas. Ese consenso permite determinar qué problemas van a ser tratados, el contenido de los mismos, así como la forma en que deben ser resueltos. Todos los participantes poseen recursos que intercambian en el proceso de elaboración de políticas basado en la negociación, y presume en consecuencia, la capacidad de los grupos de asegurar que sus miembros se sujeten a la decisión. Existe un balance de poder, pues si bien un grupo puede dominar, el tipo de relaciones que desarrolla entre los miembros no es de suma-cero, sino de suma positiva pues todos ganan si la comunidad

persiste (Smith 1993). Una comunidad política es una forma institucionalizada de relación, que favorece ciertos intereses y excluye otros. Una comunidad política puede involucrar instituciones formales (un comité consultivo) o informales (contacto informal día a día), así como un conjunto de creencias que albergan un acuerdo de las opciones políticas disponibles. Por ello, ciertos grupos y asuntos se excluyen a través de la estructura de la red (Smith 1993).

Por el contrario, las redes de asuntos carecen de contactos formalmente institucionalizados entre grupos y gobiernos. Son redes abiertas con un número amplio de participantes con contactos fluctuantes en cuanto a su intensidad y frecuencia, existiendo un consenso limitado en la naturaleza de los problemas y soluciones, así como poder desigual reflejado en la distribución y el acceso a los recursos. Las redes de asuntos se desarrollan generalmente en áreas nuevas donde ningún grupo tiene un dominio establecido o donde no existen instituciones establecidas que posibiliten la exclusión.

Una red puede tener lugar a nivel sectorial y subsectorial. Algunos autores, como Jordan (1995) argumentan que las redes sólo existen a nivel subsectorial. No obstante, Marsh afirma que el nivel en que tiene lugar o la naturaleza de la relación entre redes en los dos niveles, es una cuestión empírica<sup>4</sup>.

### **1.3 Los policy networks: más allá de la metáfora**

Los “policy networks” son concebidos como una herramienta analítica útil para analizar las relaciones institucionalizadas de intercambio entre organizaciones de interés y el Estado, permitiendo tener en cuenta las variaciones sectoriales y subsectoriales. Sin embargo, Marsh y Rhodes consideran al concepto “policy networks” no solo como una herramienta analítica sino con poder teórico, subrayando que la estructura de red afecta el proceso como el resultado político. Una red cerrada constriñe la agenda y da lugar a la continuidad de las políticas, una red abierta da lugar a políticas sujetas a múltiples cambios. Un aspecto fundamental que prestan atención estos autores, así como el enfoque de redes en general, es como se produce los

procesos de intercambio de recursos y de información entre los actores situados dentro de red. Se estudian los mecanismos que guían estos intercambios- reglas, las rutinas informales, los vínculos organizacionales, etc.- que limitan y constriñen los procesos y estilo de interacción dentro de la red (Jordana 1995). En efecto, el enfoque de estos autores enfatiza las variables instituciones y estructurales en sus análisis de las hechuras de políticas.

Esto desarrollo ha generado una serie de críticas e interrogantes: ¿Qué explica un resultado de la política?, ¿Es la estructura de la red?, ¿O son las relaciones interpersonales entre los participantes de la red?

Dowling ha criticado fuertemente el modelo de Marsh y Rhodes afirmando que el concepto “policy networks” utilizado por sus proponentes no tiene base teórica y poder explicativo. El concepto puede ser usado meramente como una metáfora, siendo el mismo meramente descriptivo, y no explica por qué la elaboración de políticas adquiere determinado curso en determinado tiempo. La estructura de la red por sí misma no afecta los resultados de la política. Las redes son habitadas por los individuos que actúan, y el comportamiento individual debe ser parte de la explicación creíble del resultado de la política. Los patrones de interacción y el intercambio de recursos entre los agentes en la red afectan resultado de la política, más que la estructura de la red por sí mismo. El marco de la red se convierte en una manera de ordenar el material empírico más bien que un modelo que genera una prueba (Dowling 1995). Dowling es un representante de la escuela americana. Toda la literatura americana acentúa el micro-nivel, ocupándose de relaciones personales entre los agentes dominantes más que de las relaciones estructurales entre las instituciones.

Marsh y Rhodes admiten las críticas realizadas a su enfoque y aceptan que su análisis es más una herramienta de investigación que una teoría, lo que generara diversas tentativas para superar los defectos teóricos del enfoque. Para estos autores, el concepto de “policy networks” es de meso-nivel y ayuda a clasificar los patrones de relaciones entre los gobiernos y los grupos de interés. No obstante, el enfoque debe utilizarse junto con otras teorías para proveer una explicación completa del proceso político y sus resultados.

Marsh y Rhodes en las conclusiones de su libro ya en 1992 admiten la necesidad de integrar el modelo de redes con un análisis micro y macro para que tenga valor explicativo. En el nivel micro es neces-

rio utilizar un modelo de comportamiento individual y grupal que nos ayude a analizar como actúan los miembros en la red, así como un análisis de nivel macro que de cuenta de la relación entre el Estado y la sociedad civil.

En el nivel micro, se reconoce la importancia de estudiar cómo actúan los individuos dentro de la red, pero sólo en la medida que esté reconocido que los agentes se comportan dentro del contexto estructurado de la red. Existe un lazo dialéctico entre la estructura y el agente (Daugbjerg y Marsh 1998:67). El análisis de los intercambios que se producen dentro red podrían esta basados, como indica Dowding, en la teoría de la elección racional. No obstante, habría que realizar asunciones realistas acerca de como los individuos adoptan decisiones racionales. Es crucial operar con un modelo de la racionalidad limitada<sup>5</sup> y admitir que los actores realizan juicios estratégicos a la luz de sus propias percepciones sobre los costos y beneficios implicados en cada elección (Opp (1986): SEU: "subjective expected utility theory") (Daugbjerg y Marsh 1998:69).

Las redes son estructuras políticas que constriñen y facilitan los resultados de políticas pero no los determinan. Para explicar los orígenes, configuración y resultados de una red es preciso explicar por qué si privilegian algunos intereses en una red o, si no se privilegian ninguno, porqué es abierto. Como señala Marsh no es posible analizar a los miembros de los "policy networks" ni sus resultados fuera del contexto de una teoría de poder, de la relación entre Estado y la sociedad civil. El análisis de redes explica quien hace la política y como la hace, pero no se ocupa de dos preguntas importantes: ¿porqué hay ciertos actores que ocupan una posición privilegiada en las hechuras de las políticas? Y ¿ en interés de quién dominan? . Estas son las principales preocupación de los teóricos del Estado (Marsh 1997: 298).

El análisis de redes tiene que integrarse con la teoría del Estado que analiza la articulación Estado y sociedad, y puede utilizar las diferentes modelos teóricos existentes: pluralismo, elitismo y marxismo ( Smith 1993, Marsh 1997, 1998). Para Smith el concepto "policy networks" se podrían integrar a estas diferentes perspectivas teóricas. Sin embargo, afirma que la relación entre grupos de

interés y Estado es altamente variable. Los intereses que dominan varían y cambian, y para ello es necesario entenderlo en el contexto histórico y político que tiene lugar. No podemos prejuzgar la naturaleza de la red antes de ser comprobada empíricamente. Sin embargo, él adopta una perspectiva neo-estadista, es decir, las redes adquieren varias formas, aunque prevalecen los intereses de los actores estatales (Smith 1993: 74).

Si para algunos investigadores la concepción de redes pudiese integrarse a los marcos teóricos existentes. Para otros autores, como Atkinson y Coleman, señalan que el análisis de redes ofrece la oportunidad de redefinir aspectos importantes de la propio noción del Estado. Partiendo de la diversidad de formas de articulación entre los actores públicos y privados presentes en los "policy networks" de diferentes sectores y países, había que llegar a determinar con qué pautas o procedimientos las redes sectoriales conforman los caracteres estatales dentro de las sociedades contemporáneas. Cabe recordar lo afirmado por Rokkan (1970), quien destacó la necesidad de investigar las dimensiones sectoriales de agregación de intereses en conexión con el proceso de desarrollo administrativo de los Estados (Jordana 1995: 83-84).

Una forma de integrar las teorías macro con teorías de nivel medio es partiendo del nivel macro, como se ha realizado en lo afirmado anteriormente. La otra alternativa es poner el nivel meso en el centro del análisis e investigar las variables del nivel macro, es decir, las características del sistema político nacional, que influyen en el proceso sectorial de elaboración de políticas. El partir del análisis macro es crucial para explicar preguntas sobre el sistema político como por ejemplo, ¿quién gobierna?, y ¿en nombre de qué intereses?. El partir del nivel medio me permite analizar más adecuadamente las variaciones de un mismo sector en diferentes países, o de diferentes sectores dentro de un país.

Daugbjerg y Marsh (1998) identifican dos variables macro del sistema político nacional que tienen efecto sobre el nivel meso: el soporte parlamentario que disponen los grupos de interés y la estructura organizacional del Estado. Es importante considerar el soporte con que cuenta los grupos de interés de los partidos políticos. En efecto, los partidos políticos tienden a favorecer los intereses de determinados grupos y permitir el acceso y limitar a otros en los procesos de elaboración de políticas. El soporte de los partidos no deriva tanto del poder electoral que puede tener un grupo social, sino frecuentemente de las raíces históricas. Un segundo aspecto rele-

vante a considerar es la estructura estatal. Para Atkinson y Coleman la estructura general del Estado tiene importante consecuencias para los actores estatales sectoriales que negocian con determinados segmentos de la sociedad civil (Atkinson y Coleman 1989).

A pesar de los intentos realizados por estos autores para articular el análisis de los “policy networks” con la figura del Estado, no presentan un modelo teórico acabado. Para poder responder a los problemas teóricos existentes son necesarios nuevas investigaciones empíricas, que usualmente toman cuerpo en ámbitos sectoriales. A la vez, es importante que estas investigaciones sean sensibles a determinadas hipótesis teóricas sobre la naturaleza del Estado y las transformaciones de los procesos-políticos administrativos contemporáneos (Jordana 1995: 87).

El análisis de redes plantea no solo la necesidad de integrar el análisis meso con el macro, sino también que debe tener en consideración el contexto político, económico y social más amplio en que las redes tienen lugar. El análisis debe incluir asimismo las variables del contexto que pudieran conducir al cambio de la red y cambiar el resultado de la política. Las ideologías políticas son claramente influyentes, como fue visto durante el gobierno de Thatcher en Reino Unido. Asimismo, pueden influir las transformaciones económicas y sociales. Por ejemplo, el cambio tecnológico puede ser una fuente crucial del cambio de la red, y consecuentemente, en el resultado de la política. Sin embargo, Marsh advierte el peligro de realizar conclusiones apresuradas sobre la relación entre los factores endógenos y exógenos en explicar el resultado de la política; “el cambio exógeno se media con la comprensión de agentes y se interpreta en el contexto de las estructuras, de normas y de los lazos interpersonales dentro de la red” (Marsh 1998<sup>a</sup>:197).

#### **1.4 Un reto multiteórico**

El análisis de redes resalta la necesidad de manejar diferentes tradiciones teóricas en la explicación de formulación de políticas públicas y de sus resultados. Se sugiere la necesidad de utilizar una perspectiva analítica integradora que pondere los diferentes facto-

res intervinientes en el proceso de formulación de políticas públicas. Ello implica considerar la actuación y las estrategias de los actores públicos y privados, en el contexto estructural que provee la red, así como el ámbito político, económico y social más amplia en que las redes están insertas. El agente no controla los aspectos del contexto estructurado, pero interpreta ese contexto.

La aproximación de los policy networks no presenta un modelo teórico acabado para explicar los resultados de políticas. Las redes son solo una parte de la explicación. Daugbjerg y Marsh argumentan, como ya analizamos, que los “policy networks” es un concepto de nivel medio, un modelo de intermediación de intereses que necesita integrarse con teorías de nivel micro y teorías de nivel macro para tener poder explicativo.

La literatura sobre redes y fundamentalmente el desarrollo de Rhodes y Marsh sugiere dos aspectos separados pero relacionados de las redes que afectan los resultados: la estructura de la red y interacción de los actores en la red. En efecto para explicar como trabajan los “policy networks” articulan de forma satisfactoria la teoría de la elección racional y neoinstitucionalismos. Las redes son estructuras en las que operan agentes. Los agentes interpretan, construyen y reconstruyen las redes. Las redes no son permanentes. Ellas cambian en parte en función de las decisiones estratégicas de los agentes dentro de la estructura, y estas decisiones estratégicas representan respuestas tanto a factores endógenos como exógenos. La red es estructural porque prescribe los asuntos que son discutidos, como deben ser tratados, posee un conjunto distintivo de reglas y contiene imperativos organizacionales. Pero al mismo tiempo, los agentes eligen determinadas opciones, negociación determinadas políticas y pueden romper determinadas redes.

Para poder analizar esta red es importante identificar los actores, clarificar cuáles son las metas de los agentes de la red y cómo es usada su influencia política en la red. En segundo lugar, es importante determinar cómo se produce los procesos de intercambio de recursos y de información entre los actores situados dentro de red. Los mecanismos que guían estos intercambios- reglas, las rutinas informales, los vínculos organizacionales, etc. Algunos investigadores han desarrollado el concepto “policy institution” para capturar la idea de que una determinada arena política posee un conjunto de reglas formales e informales que determina el curso de decisión pública (John y Cole 2000, 249). La idea

esencial del neoinstitucionalismo es que las instituciones afectan el comportamiento de los actores. Las instituciones proveen al individuo con una creciente certidumbre sobre el comportamiento pasado y futuro de los actores (Hall y Taylor: 1996). El término institución no solo hace referencia a los requerimientos y reglas formales de la elaboración de políticas públicas, sino también a las reglas de conductas informales en un dominio de la política, que guían la rutina formal comportamiento diario de los actores. Esta clase de interacción institucionalizada disminuye los costos de transacción entre los agentes.

Desde esta perspectiva, la relación entre estructura y actuación es crucial y claramente dialéctica en este enfoque. El resultado político se habría de explicar como consecuencia de las intenciones y acciones de los actores inmediatamente implicados y según la lógica o estructura institucional del conjunto de relaciones en las que participan (Hay 1997).

De ahí que la principal contribución de la literatura de los policy networks es el esfuerzo de elaborar una concepción que trascienda la distinción tradicional entre agente y estructura. Es un concepto flexible diseñado para capturar el complejo juego entre actor e institución en el proceso de elaboración de políticas sectoriales. Asimismo se ha desarrollado una concepción que trascienda las visiones socio-céntricas y estado-céntricas.

Este enfoque nos permite indagar uno de los temas prioritarios en la teoría de políticas públicas, desde sus inicios, que ha sido el estudio de los modos específicos en que se produce la elaboración de políticas, atendiendo a la configuración de diversos entramados concretos de actores, con determinadas estrategias y patrones de interacción, más o menos estables o cambiantes. Y todo ello, entendido como uno de los factores explicativos clave de los contenidos y resultados de las políticas.

Las redes y los actores forman parte de un contexto más amplio. De ahí que para explicar el resultado de las políticas es preciso articular el nivel meso con el macro. Atkinson y Coleman afirman: "El fenómeno de nivel medio no puede ser explicado aislado de instituciones políticas más generales" (Atkinson y Coleman 1989: 67). No sólo las caracterís-

ticas del sector (patrones de interacción entre los actores) deben ser tomadas en cuenta para explicar las hechas de las políticas públicas, sino que también deben ser incorporados los arreglos políticos y administrativos nacionales. Es importante indagar hasta qué punto las tradiciones estatales, los arreglos constitucionales, la estructura burocrática y la cultura política afectan la administración de políticas públicas (John y Cole 2000).

En efecto, esto nos remite un debate clásico de la ciencia política contemporánea: ¿es la configuración institucional del sistema político de un país el que posibilita o limita determinado tipo de acción política (Dyson 1982), ¿o "las políticas determinan la política" (Heclo 1972)? Desde esta perspectiva las variaciones políticas estarían determinadas por la interdependencia de estos factores. De ahí la importancia de investigar las dimensiones sectoriales de agregación de intereses en conexión con naturaleza del Estado, y las transformaciones de los procesos-políticos administrativos contemporáneos. Asimismo estas variaciones deber ser analizadas teniendo el contexto económico, social y político más amplio en que están insertas.

En cuanto al nivel de análisis, si bien han predominado los estudios sectoriales y subsectoriales a nivel nacional, en los últimos años han aparecido prometedores estudios de redes subnacionales (Cole y John 1998, 2000), así como de redes transnacionales (Bomberg 1998, Benington y Harvey 1998). Los "policy networks" puede existir a varios niveles de gobierno (nacional y local) e internacional, en diferentes arenas políticas (agricultura, industria, salud) o un subsector de políticas, o alrededor de particulares asuntos.

## 1.5 Un reto metodológico

Por otra parte, el enfoque de redes no sólo generó debates de orden teórico, sino que recientemente se han generado interesantes debates metodológicos. La mayoría de los investigadores han utilizado el estudio de casos, investigando las redes en un área de política y concentrándose en el rol de la red en una decisión política particular o en limitados casos de políticas. El método comparativo de estudios de casos ha dado importantes rendimientos analíticos. Se han realizado estudios comparando redes sectoriales entre diferentes países, permitiendo analizar el efecto de las instituciones de un país y su cultura política en el dicho proceso, así como comparaciones de redes sectoriales y subsectoriales en un mismo país (Marsh 1998). No obstante, diversos críticos destacan las limitaciones



metodológicas del enfoque de redes, dado que se ha utilizado fundamentalmente una metodología cualitativa, siendo las técnicas dominantes entrevistas en profundidad, así como análisis de discursos y de contenido (John 1999). Algunos investigadores han señalado la importancia de utilizar para el análisis de los “policy networks” una metodología cuantitativa, proponiendo utilizar el análisis de estructura de redes<sup>6</sup>. El desarrollo de estos métodos pertenece a los sociólogos norteamericanos, siendo Laumann y Knoke (1987) quienes iniciaron este campo. Un ejemplo interesante de análisis cuantitativo es el estudio sobre políticas laborales de Pappi y Knoke (1991) que compara Alemania y EE.UU. Asimismo, en una publicación reciente diversos autores como Stokman, Berveling, Franz Urban, Henning, König, Bräuninger, König, enfatizan la importancia de la utilización de una metodología cuantitativa en el estudio de los “policy networks” (John 1999). El interrogante que se surge es si las medidas exactas usadas en un análisis de red imponen una simplicidad arbitraria sobre un mundo complejo. Existe una necesidad de una descripción más detallada del proceso de la política, es decir, de la complejidad de las conexiones entre actores públicos y privados en varios niveles de organizaciones públicas y privadas. Para Marsh (1998) el análisis cuantitativo puede ser el primer paso. No obstante, para examinar como las redes afectan los resultados políticos necesitamos no abandonar una metodología cualitativa.

La literatura analizada hasta el momento se enfoca primordialmente en los trabajos de la escuela de intermediación de intereses, de ahí que en la siguiente sección se presentara a la escuela de la “governance”.

## **2. Los “policy networks” como una forma específica de “governance”**

El concepto “policy networks” surge también en la literatura europea como una forma específica de “governance”. Desde esta perspectiva, la introducción de los “policy networks”, es una forma de reconocer que las políticas públicas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, aceptando que el Estado, no es actor dominante en los procesos de elaboración e implementación de políticas.

Esta literatura sobre políticas públicas se ha desarrollado principalmente en Alemania, siendo sus representantes Renate Mayntz, Fritz Schapf y Volker Schnedier en torno al Instituto Max-Planck en Colonia, Alemania, y recientemente se ha desarrollado una literatura danesa en esta área<sup>7</sup>. Las redes como forma de “governance” también aparecen en la literatura inglesa en los estudios sobre “governance” local y “Whitehall” del Centro de Investigaciones Económicas y Sociales del Reino Unido (Rhodes 2001)<sup>8</sup>.

Estos autores tratan de dar cuenta de los nuevos fenómenos que surgen en la elaboración de políticas públicas en un nuevo contexto social, económico, político, asociados a la crisis del Estado social de bienestar conectados principalmente a los procesos de integración europea y globalización económica.

El punto de partida es la suposición que las estructuras políticas contemporáneas están caracterizadas por la diferenciación social, la sectorialización y el crecimiento político que conduce a una sobrecarga política y gobernación bajo presión. Los gobiernos se hacen cada vez más dependientes de la cooperación y de los recursos de los actores privados fuera de su control jerárquico (Kenis y Schneider 1991: 36). En la política moderna las organizaciones privadas han adquirido un papel relevante en la formulación e implementación de políticas y con el consiguiente declive del papel del Estado en dicho proceso. La política en lugar de emanar de una autoridad central, el gobierno o la legislatura es elaborada en un proceso que involucra a una pluralidad de organizaciones tanto públicas como privadas. Por eso es que la noción de “policy networks” no representa tanto una perspectiva analítica nueva, sino señales de un cambio real en la hechura de la política (Mayntz 1994). Esta idea aparece también en la literatura inglesa sobre el “vaciamiento” del Estado (Rhodes 2001). Los autores daneses argumenta de forma similar que las organizaciones gubernamentales no son más los actores centrales de conducción en la actividad política (Marsh 1998, Rhodes 2000).

En la gobernación moderna los procesos de decisión caracterizados por la desagregación funcional y territorial conducen a desagregar la capacidad de solución de problemas en subsistemas sociales parcialmente autónomos. Las políticas son elaboradas e implementadas en redes de relaciones relativamente estables informales que interactúan actores públicos y privados<sup>9</sup> en un sector de política, agrupan y movilizan recursos para llegar a la solu-

ción de una política (Kenis y Schneider 1991; Mayntz 1994).

Las redes se presente como la solución a los problemas de coordinación en las sociedades modernas. Como señala Börzel: "en un entorno dinámico y crecientemente complejo, donde la coordinación jerárquica tiende a dificultarse si no a imposibilitarse, y la potencia de la de-regulación está limitado debido a los problemas de fallos de mercado, la gobernanación se hace da vez más factible sólo en los "policy networks", proveyendo una estructura para la coordinación horizontal eficiente de los intereses y las acciones de los actores corporativos públicos y privados, mutuamente dependientes de sus recursos" (Börzel 1997: 15).

El concepto como forma de "governance" no constituye un marco teórico en sí mismo. Para explicar cómo trabajan los "policy networks", la mayoría de los autores nucleados en torno al Max Planck utilizan un institucionalismo centrado en actores, en cual se combina con otros enfoques teóricos como teoría de la dependencia de recursos (Kenis y Schneider 1991; Mayntz 1993) y teoría de juegos (Scharpf 1993).

Los actores cuyas decisiones (y no-decisiones) son estudiadas para explicar los resultados de las políticas son, frecuentemente, actores organizados: agencias, organizaciones, asociaciones (representados, naturalmente, por sujetos individuales). Estos actores actúan e interactúan dentro de marcos institucionales. Las instituciones son concebidas como estructuras reguladoras que proveen oportunidades y restricciones para los actores que se esfuerzan por maximizar sus preferencias. La principal función de la red es superar los problemas de la acción colectiva, restringiendo los comportamientos egoistas y oportunistas. La red permite acción no estratégica basada en la comunicación y confianza, reducir los costos de transacción e información, disminuye incertidumbre y crea confianza entre los actores. Las redes son conceptualizadas como una estructura institucional informal, no organizadas de forma jerárquica, que coordina horizontalmente a los actores públicos y privados relativamente permanentes que buscan alcanzar objetivos comunes (políticas) (Börzel 1997).

En la literatura alemana si bien existe un consenso acerca de ver a la "governance" como una importante forma de estructura gubernamental en las sociedades modernas avanzadas. Existen explicaciones competitivas acerca de cómo las redes afectan el gobierno y sus políticas (Rhodes 2000: 63). Para algunos autores emerge una nueva forma de Estado moderno en Europa, para otros se cuestiona toda la concepción de Estado, ya que la "governance" no se sustenta territorialmente (Börzel 1997).

La perspectiva inglesa sobre "governance" (Stoker 1998, Rhodes 2000) plantea varios dilemas o preocupaciones esenciales acerca de la manera en que actualmente están cambiando los sistemas de gobierno. En concreto el modelo de Westminster no logra aprehender la compleja realidad del sistema británico, es decir, que existe un Estado unitario, un solo centro de poder. En la práctica, hay muchos centros y diversos vínculos entre muchos órganos de gobierno en el plano local, regional, nacional y supranacional. Existe una compleja arquitectura de los sistemas de gobierno en la que la "governance" busca hacer hincapié y centrar la atención. Ha habido un "vaciamiento" del Estado nacional. Asimismo, el Estado ha dado lugar a la participación de los sectores privados y voluntarios en la prestación de servicios, y la adopción de decisiones estratégicas. Se han repartido responsabilidades anteriormente casi exclusivas del gobierno. La subcontratación y la asociación entre el sector público y el privado forman hoy día parte de la realidad de los servicios públicos y la adopción de decisiones en muchos países. La esencia es la importancia primordial que atribuye a los mecanismos de gobierno que no se basan en el recurso a las autoridades ni en las sanciones decididas por éstas. Stoker define a la "governance" como un conjunto de instituciones y agentes procedentes del gobierno, pero también de fuera de él; dónde los límites y las responsabilidades para hacer frente a los problemas sociales y económicos pierden nitidez, las diversas instituciones son dependientes de poder y las redes resultantes son autónomas y se rigen a sí mismas. En consecuencia, el gobierno no comanda, pero puede emplear técnicas e instrumentos nuevos para dirigir y guiar. La dependencia de poder quiere decir que las organizaciones dedicadas a la acción colectiva dependen de otras organizaciones. Para alcanzar metas, las organizaciones tienen que intercambiar recursos y negociar propósitos comunes. El resultado del intercambio está determinado no sólo por los recursos de los participantes sino, además, por las reglas del juego y el contexto del intercambio. En una relación de "governance", ninguna organi-

zación puede mandar fácilmente, aunque una puede dominar un proceso de intercambio concreto. Un gobierno de nivel nacional u otra institución puede tratar de imponer un control, pero se produce una tensión persistente entre el deseo de intervenir autoritariamente y la dependencia de la aceptación y la acción de otros. Gobernar es siempre, desde esta perspectiva un proceso interactivo porque ningún agente, ya sea público o privado, tiene bastantes conocimientos ni capacidad de emplear recursos para resolver unilateralmente los problemas (Stoker 1998).

## 2.1 Los dilemas de la “governance”

La literatura de la “governance” ha generado una serie de interrogantes, entre ellos es si esta forma específica de interacción pública-privada en política pública es capaz de fortalecer la eficiencia y la legitimidad de la misma. A menudo se pasa por alto que la “governance” también tiene efectos negativos en la elaboración de política, como problemas de la representatividad de los organismos que están involucrado en una red excluyendo a determinados grupos y creando sistemas clientelísticos. Asimismo pueden surgir problemas como la disolución de la responsabilidad dado la multiplicidad de actores implicados en una política pública. En efecto, se plantea el gran desafío de demostrar que la “governance” es la mejor forma de conducción política, de ser capaz de coordinar y dar coherencia a las acciones colectivas, cuando el Estado ha dejado de ser el centro único y monopolio<sup>10</sup>.

En Europa se han realizado importantes estudios en el campo de las hechas de las políticas públicas, que demuestran la existencia de los “policy networks” como una forma específica de “governance”, en la que diferentes actores involucrados en la formulación e implementación de políticas, coordinan sus intereses a través de la negociación no jerárquica (Börzel 1997)<sup>11</sup>. La elaboración de políticas tienen lugar en un sistema multi-nivel de “governance”, donde los actores públicos y privados de los ámbitos supranacionales, nacional y subnacional, interactúan en redes altamente complejas para producir resultados políticos. De estos trabajos se puede sacar la conclusión que se restringen el margen de elección para la elaboración de políticas en la arena nacional, y nos encontramos frente a una “governance” sin gobier-

no (Rosenau 1992). Sin embargo, otros trabajos sobre la Comunidad Europea parten de una concepción Estado-céntrica de la “governance”. Benington y Harvey en el estudio sobre la Comunidad Europea señalan que la misma a dado lugar a la creación de redes transnacionales como una nueva forma de “governance”, basada en la sobre posición de actores públicos, privados, voluntarios y comunitarios que participan en la articulación y formulación de políticas. Sin embargo, en la asignación de recursos e implementación de políticas los Estados nacionales mantienen su predominancia y competencia dentro del procesos políticos y ejercen poder a través de los tradicionales canales de representación vertical (Benington y Harvey 1998). Para Marsh en diversos estudios europeos se afirma que el Estado o las autoridades públicas mantienen un papel importan en las redes. La jerarquía es importante (Marsh 1998<sup>a</sup>: 190).

Asimismo, para la “governance” se plantea serios desafíos como consecuencia de la profundización de globalización. Las transformaciones que experimenta la sociedad en el siglo XXI han incrementado la importancia de las redes públicas y privadas. Una serie de factores juegan a tales efectos: los procesos de globalización, la internacionalización del capital, el crecimiento del poder económico y políticos de las multinacionales, la flexibilización de los mercados financieros, la importancia que adquieren organismos internacionales tales como el FMI, BID y organizaciones regionales como la Comunidad Europea. Estos cambios obliga a considerar la forma en que la dimensión internacional constriñen a la Estados nacionales en la elaboración de políticas. Asimismo, el progreso de las comunicaciones y la homogenización de la cultural ha dado paso a que tanto los políticos como el electorado tengan más oportunidades de observar los problemas a los que se enfrentan otros países y las políticas que adoptan para solucionarlos. Esto se refleja en el interés creciente por políticos e investigadores por el concepto de transferencia de ideas (“policy transfer”) (Marsh 1997, Dolowitz y Marsh 2000). El interrogante que surge es si a la luz de todo procesos de globalización, las redes son capaces de coordinar y dar coherencia a las acciones colectivas, cuando el Estado ha dejado de ser el centro único y monopolio. Por ejemplo, en áreas donde se acentúa la desvinculación progresiva entre redes económicas y de las comunicaciones y los sistemas políticos con capacidad regulatoria. La respuesta frente a esta ampliación del espacio de interacción, debe ser el diseño de estructuras reguladoras transnacionales: una “governance” transnacional (Mayntz 1999) o serán los Estados nacionales los que no tienen que perder su capacidad de conducción polí-

tica en un contexto globalizado, regularizando dicho proceso.

A mi juicio, los “policy networks” como una nueva forma de conducción política no deja de plantear sus limitaciones, y por ello es preciso que el Estado-nación refuerce su capacidad de conducción social.

## Conclusión

En este artículo hemos analizado la evolución conceptual de los policy networks y hemos constatado que el surgimiento del concepto se ha producido mediante diversas vías, por una lado en la reformulación de los modelos tradicionales de intermediación de intereses y por otro lado desde la problemática de la “governance”.

La introducción de término “policy networks”, como modelo de intermediación de interés, surge como consecuencia de límites de los modelos tradicionales para analizar las diversas formas de articulación Estado y organizaciones de interés en los diversos áreas de política pública. De ahí que autores como Marsh y Rhodes afirman que para entender la articulación entre actores públicos y privados no debemos solo enfatizar las características de las organizaciones de interés, sino que las nuevas investigaciones deben dedicar mayor atención a las peculiaridades de las institucionales políticas, como los diversos organismos del gobierno central o el ejecutivo, como factor necesario para entender la naturaleza de las relaciones entre actores públicos y privados. Por otra parte, la introducción de los “policy networks”, como forma de “governance”, es una forma de reconocer que las políticas públicas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, aceptando que el Estado no es actor dominante en dicho proceso y reconocimiento de la variedad de actores no gubernamentales que participan en el escenario público y en los procesos de toma de decisiones.

Desde ambas perspectivas, se coincide en señalar que las decisiones públicas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, y para ello es preciso analizar los intercambios de recursos e información entre los actores en un área de política pública. Así como las reglas, las rutinas informales, los vínculos organizacionales que limitan y es-

tructurando los procesos y el estilo de interacción que se producen al interior de los networks. Desde ambas perspectivas para explicar como trabajan las redes articulan teoría de la elección racional con supuestos institucionalistas, si bien como ya analizamos dentro de cada modelo teórico adoptan diferentes variantes.

A mi juicio, un debate insoslayable en los “policy networks” es el rol a desempeñar por el Estado. Las diversas investigaciones científicas reconocen la importancia y la variedad de los actores privados que participan en el escenario público que refuerzan la idea que la elaboración de políticas surge en redes, donde una diversidad de actores situado en un laberinto de organizaciones públicas y privados se conectan, discuten y buscan solucionarlo a los problemas políticos. En efecto, el concepto de redes engloba muchas de las características subyacentes de las hechas de las políticas en las sociedades actuales. Sin embargo, a mi juicio, tanto desde una perspectiva teórica como de la práctica política, es preciso reivindicar el papel del Estado dentro de tal proceso.

Si se piensa en las sociedades latinoamericanas, las cuales están inmersas en un proceso acelerado de transformaciones en sus sistemas políticos paralelamente a un proceso de sustitución de un modelo de desarrollo, que impulsa la modernización económica con apertura hacia el exterior, el Estado no debe dejar de conducir y manejar el impacto de estos cambios en un contexto globalizado. Si bien en este proceso es necesario abrir y potenciar los espacios para la participación de la sociedad civil, es preciso reivindicar al Estado (conjunto de instituciones políticas con poder legítimo de coacción) en el proceso de conducción social.

## Referencias bibliográficas

Atkinson, M. M.; Coleman, W. D.(1989): “Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advances Capitalist Economies”, *British Journal of Political Science*, 19 (1):46-67.

Benington, J.; Harvey J. (1998): “Transnational local authority networking within the European Union: passing fashion or new paradigma”, en Marsh, David (ed.) *Comparing Policy Networks*, Open University Press, Buckingham.

Bomberg, E. (1998) 'Issue networks and the environment: explaining European Union environmental policy', en Marsh, David (ed.) *Comparing Policy Networks* Buckingham: Open University Press.

Börzel, Tanja A (1997):. What's So Special About Policy Networks? – An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance.  
<http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016.htm>

Cawson, Alan ([1989] 1994): "¿Hay una teoría corporativista del Estado?", *Zona Abierta* 67/68, pp.109-136.

Daugbjerg, Carsten; Marsh, David (1998): "Explaining policy outcomes", en Marsh, David (ed.) *Comparing Policy Networks*, Open University Press, Buckingham.

Dolowitz, D.; Marsh D (2000): "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy- Making" en *Governance*, Volume 13 Number 1 January 2000.

Dowling, K (1995): "Model or metaphor? A critical review of the policy networks approach", *Political Studies*, XLIII, pp 136-58.  
Freemann J.L (1965): *The policy process*, New York, Knopf.

Hay, Colin (1998): "The tangled webs we weave: the discourse, strategy and practice of networking", Marsh, David (ed.) *Comparing Policy Networks*, Open University Press, Buckingham.

Hall, Peter; Taylor, R. (1996): "Political Sciences and the Three New Institutionalisms", MPIFG Discussion Paper 96/6.

Heclo, Hugh ([1978]1991): "Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo", en Luis F. Aguilar Villanueva (editor) *Problemas Públicos y agenda de gobierno*, Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, México.

Howlett, Michael (2001): "Policy subsystem Configurations and Policy Change: Empirical Evidence From Five Canadian Policy Sectors 1990-2000", Paper Presented to the Annual Meeting of the British Columbia Political Studies Association, Langara College, Vancouver, BC.

John, P.(1999): "Policy networks", contribution to Nash, K.; Scott, A. (eds) *Blackwell Companion to Political Sociology*, second draft.

John, P.; Cole, A. (2000), 'When do institutions, policy sectors and cities matter? Comparing networks of local policy-makers in Britain and France', *Comparative Political Studies*, Vol. 33 N°2, pp 248-268.

Jordan G., Schubert K.(1992): "A preliminary ordering of policy network labels", en *European Journal of Political Research*, 21, pp. 7-27

Jordana, Jacint (1995): "El análisis de los policy networks: una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 3, mayo-agosto.

Kenis, P.; Schneider, V. (1991), "Policy networks and policy analysis: scrutinizing the a new analytical toolbox", En Marin, B; Mayntz R.(eds.) *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt: Campus.

Knoke, David (1990): *Policy networks. The Structural Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge.

Laumann, Edward O.; Knoke, David (1987). *The Organizational State. Social in National Policy Domains*, Madison: University of Wisconsin Press.

Lehmbruch G (1977 1992), "Corporativismo liberal y gobierno de partidos", en Schmitter, P.C.; Lehmbruch G.(comp.), *Neocorporativismo I. Más allá del Estado y el mercado*, Alianza Editorial, (1992).

Lehmbruch, G. ([1984] 1991) "La concertación y la estructura de las redes corporativas", en J. H. Goldthorpe (ed.) *Orden y conflicto en el capitalismo contemporáneo*, Ministerio de Trabajo, Madrid, 1991.

Lowi, Theodore J ([1969]1979): *The End of Liberalism*, W.W. Norton & Company, New York.

Marsh, David; Rhodes, R.A.W.(1992): *Policy Networks in British Government*, Oxford: Clarendon Press.

Marsh, David (1997): " La convergencia entre las teorías del Estado", en Marsh, David Stoker, Gerry *Teoría y métodos de la Ciencia Política*, Alianza Universidad Textos, Madrid.

Marsh, David (1998): "The development of the policy network approach", en David Marsh (comp.) *Comparing Policy Networks*, Open University Press, Buckingham.

Marsh, David (1998<sup>a</sup>): "The utility and future of policy network analysis", en David Marsh (comp.) *Comparing Policy Networks*, Open University Press, Buckingham.

Mayntz, Renate (1993): "Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen" en Hérítier, Adrienne (ed.) (1993) *Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS, Sonderheft 24, Opladen, Westdeutscher Verlag.

Mayntz, Renate (1994): "Modernization and the Logic of Interorganizational Networks" MIPGF Working Paper No. 4, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

Mayntz, Renate (2000): Los nuevos desafíos de la teoría de la "Governance", *Instituciones y Desarrollo* N° 7, noviembre 2000 Instituto Internacional de Gobernabilidad, <http://www.iigov.org>

Narbondy y Ramos (2001): "Reforma administrativa y capacidad de conducción estatal" en *Con el estado en el corazón*, Editorial Trilce, Montevideo.

Pappi, Franz Urban and David Knoke (1991): "Political Exchange in the German and American Labor Policy Domain" en Marin, Bernd; Mayntz, Renate (eds.) *Policy Network: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt: Campus Verlag.

Peters, Guy (1998): "Policy networks: myth, metaphor and reality", en Marsh David *Comparing Policy Networks*, Open University Press, Buckingham.

Peters, Guy (1998<sup>a</sup>): "Globalization, Institutions and Governance", European University Institute, Jean Monnet Chair Paper. Robert Schuman Centre. N°98/51. <http://www.iue.it/RSC/Peters.hmt> Una reseña de este artículo puede consultarse en: [http://www.iigov.org/resenas/?p=1\\_0088](http://www.iigov.org/resenas/?p=1_0088)

Rhodes, R.A. W. (2000): "Governance and Comparative Politics", en Pierre, J. (editor), *Debating Governance*, Oxford, University Press.

Rhodes, R.A.W. (1988): "Beyond Westminster and Whitehall", London, Unwin Hyman.

Rhodes, R.A.W. (1997) "El institucionalismo", en Marsh, Marsh; Stoker, Gerry (editores), *Teoría y métodos de la ciencia política*, Alianza Editorial, Madrid.

Rhodes, R.A.W. (2001): "The economic and social research council's Whitehall program". "The Governance Narrative". <http://www.ncl.ac.uk/politics/whitehall/briefings/briefing17.html>

Richardson, J. J.; Jordan A.G. (1979): *Governing under Pressure*, Oxford; Marton Robertson.

Sabatier, Paul (1989): « An Advocacy Coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein », *Policy Sciences* 21, pp. 129-168.

Scharpf, Fritz W.(1993): "Positive und negative Koordination" en Hérítier, Adrienne (ed.) *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS, Sonderheft 24, Opladen, Westdeutscher Verlag.

Schmitter Schmitter, Philippe C ([1974]1992): "¿Continúa el siglo del corporativismo?", en Schmitter, P. C.; Lehmbruch, G. (coord) *Neocorporativismo I*, Alianza Editorial.

Schmitter Philippe C. ([1989] 1994): "El corporativismo ha muerto!. Larga vida al corporativismo!", *Zona Abierta* 67/68. pp.61-84.

Lehmbruch G ([1977], 1992), "Corporativismo liberal y gobierno de partidos", en Schmitter; P.C. ; Lehmbruch; G. (comp.) *Neocorporativismo I. Más allá del Estado y el mercado*, Alianza Editorial.

Lehmbruch G, ([1984] 1991) "La concertación y la estructura de las redes corporativas", en Goldthorpe, J.H. *Orden y conflicto en el capitalismo contemporáneo*, Ministerio de Trabajo, Madrid.

Smith, Martin (1993): *Pressure Power & Policy*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.

Stoker, Gerry (1998): "Governance as Theory: Five Propositions", *International Social Science Journal*, N° 155, pp 17-28.

Waarden, Frans van. (1992): "Dimensions and types of policy networks", *European Journal of Political Research*, 21, pp 29-52.

## Notas:

1 John argumenta que hay que diferenciar entre los investigadores que consideran que los recursos y el intercambio de los mismos caracterizan las redes y otros que consideran a las redes como medios de transmitir ideas. La mayoría de los trabajos sobre redes adoptan la concepción de Benson, que fue aplicada y popularizada por Rhodes (1988) en su modelo de dependencia de poder. Rhodes discute como las organizaciones intentan desplegar diversas clases de recursos, finanzas y las sanciones legales, para obtener lo que ellas desean de otras organizaciones. La interdependencia que resulta crea la red de la política. Para otros autores, las redes se consideran alternativamente para ser constituidas por ideas. Por ejemplo, los trabajos de Haas (1992) sobre "comunidades epistémicas", o los de Sabatier (1988) sobre las "coaliciones de defensa" (John 1999).

2 Peter John (1999) señala que uno de los temas principales que diferencias a los estudios sobre redes es quiénes son los participantes a la red: ¿son organizaciones o son individuos? La mayoría de los investigadores investigan las conexiones entre las oficinas, las agencias y los grupos en un dominio de la política; otros examinan a los burócratas, a los políticos, a los cabilderos, a los expertos y a los consultores individuales. El argumento para la unidad anterior del análisis es su continuidad y los individuos actúan generalmente en una organización donde, por ejemplo, un burócrata puede substituir para otro. El argumento para tomar al agente como el foco es que las organizaciones son fragmentadas y los individuos forman los bloques de edificio de redes. Sin embargo, no existe un conflicto necesario entre estos análisis si un acercamiento que toma la organización como unidad de análisis reconoce el papel de individuos y viceversa.

3 Rhodes identifica 6 tipos de redes, en función del grado de integración de sus miembros y la distribución de recursos: Primero identifica una tipología de redes a lo largo de un continuo que varía desde comunidades políticas altamente integradas a redes de asuntos débilmente integradas. Luego identifica redes profesionales, redes de productores,

redes intergubernamentales y redes territoriales

4 Los investigadores que utilizan este enfoque han estudiado fundamentalmente un dominio o sector de actividad pública, generalmente a nivel nacional, tales como agricultura (Smith 1990, 1991, Jordan 1994), educación (Raab 1992), agua (Richardson 1992), industrial (Wilks y Wright 1987).

5 Simon (1982) cree poco plausible el modelo predominante acerca de la racionalidad de los individuos. En situaciones en las que tanto la información como el tiempo y la capacidad cognitiva para procesarlos es limitada este autor afirma que los individuos utilizan procedimientos operativos comunes a modo de mecanismos heurísticos y guías de bolsillos para la acción racional. Desde esta perspectiva, es mejor considerar a los que deciden como los que satisfacen a los demás que como maximizadores de su propio beneficio (Ward 1997: 90).

6 Para profundizar en esta metodología véase Knoke (1990).

7 ver Kickert, Klijn and Koppenjan (1997) *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Sage, London.

8 Esta escuela se diferencia de la alemana básicamente por la forma que tratan de explicar el comportamiento en la red. Si la escuela del Max Planck se basa en el institucionalismo centrado en los actores racionales, la inglesa y la danesa en la dependencia del poder (Rhodes 2000).

9 Para la mayoría de los autores aceptan que en las redes interactúan actores públicos y privados., mientras que para una minoría tales interacciones son interorganizacionales (Manytz), otros incluyen a actores corporativos e individuales.

10 Para un análisis de la crítica al modelo de conducción a través de redes véase Ramos y Narbono (2001).

11 Börzel (1997) cita a los siguientes autores: Peterson 1992; Marks 1992; 1993; McAleavey 1993; Grande 1994; Héritier, Knill y Mingers 1994; Bressers, O'Toole y Richardson, eds., 1994; Schneider, Dang -Nguyen y Werle 1994; Rhodes 1995; Smyril 1995.