

**ALFREDO
MANEIRO**
Pensamiento social

Redes para la comprensión de la política



María Ángela Petrizzo Páez

Fundación Editorial
elperroylarana

MISIÓN
Cultura • Venezuela
[Corazón adentro]



Redes para la comprensión de la política

Fundación Editorial



elperroylarana

MISIÓN



Cultura - Venezuela
¡Corazón adentro!

 María Ángela Petrizzo Páez
 Fundación Editorial El perro y la rana, 2018 (digital)

Centro Simón Bolívar, Torre Norte, piso 21, El Silencio,
Caracas - Venezuela 1010.
Teléfonos: (0212) 768.8300 / 768.8399

Correos electrónicos

atencionalescritorfepr@gmail.com
comunicacionesperroyrana@gmail.com

Páginas web

www.elperroylarana.gob.ve
www.mincultura.gob.ve

Redes sociales

Twitter: @perroyranalibro
Facebook: Fundación Editorial Escuela El perro y la rana

Diseño de colección

Mónica Piscitelli

Edición

Marco Aurelio Rodríguez

Corrección

José Jenaro Rueda Rodríguez
Yesenia Galindo

Diagramación

Aarón Lares



Esta licencia *Creative Commons* permite la redistribución comercial y no comercial de la obra, siempre y cuando se haga sin modificaciones y en su totalidad, con crédito al creador.

Hecho el Depósito de Ley
Depósito legal: DC2018002100
ISBN: 978-980-14-4372-8



La colección **ALFREDO MANEIRO. POLÍTICA Y SOCIEDAD**

publica obras necesarias, capaces de desentrañar el significado de los procesos sociales, políticos y económicos que dictaminan el curso del mundo actual. Venezuela tiene un papel activo y determinante en la escena global contemporánea, de allí la importancia del pensamiento, la investigación, la crítica, surgidos del análisis y la comprensión de nuestra realidad. Firmes propósitos animan esta colección: por una parte, rendir homenaje a la figura de Alfredo Maneiro, uno de los principales protagonistas de los movimientos sociales y políticos que tuvieron lugar en Venezuela durante los duros y conflictivos años sesenta y ochenta del siglo pasado; y por la otra, publicar libros que permitan difundir temas e ideas medulares de nuestro tiempo. Está conformada por cuatro series: *Pensamiento social*, *Cuestiones geopolíticas*, *Identidades y Comunicación y sociedad*.

PENSAMIENTO SOCIAL es un espacio para el debate teórico en torno al ideario económico, político y social que ha perfilado el devenir histórico latinoamericano y caribeño. Igualmente, sirve para problematizar y profundizar el espíritu emancipador de nuestro continente.

CUESTIONES GEOPOLÍTICAS sirve de foro para la creación de una nueva cartografía contrahegemónica del poder mundial, a través de la exploración en los ámbitos económicos, sociales, políticos y culturales de las relaciones Norte-Sur y Sur-Sur, sus estrategias e implicaciones para la humanidad.

IDENTIDADES indaga en la diversa gama de culturas ancestrales y populares latinoamericanas, en la búsqueda de los aspectos que nos definen como pueblos.

COMUNICACIÓN Y SOCIEDAD aborda los diferentes temas de la comunicación, a partir de sus dimensiones políticas y sociales, en relación con los problemas del mundo contemporáneo.

MARÍA ÁNGELA PETRIZZO PÁEZ

Redes para la comprensión de la política



REDES PARA LA COMPRESIÓN DE LA POLÍTICA INTRODUCCIÓN

El análisis de las decisiones del equipo de gobierno, en particular, y del aparato gubernamental, en general, es un tema que ha estado siempre presente en los estudios de la ciencia política occidental. Como acción de gobierno, las políticas públicas son el epitome del proceso de toma de decisiones. En este sentido, la academia tradicional nos ha mostrado algunos análisis de tipo descriptivo, ilustrando la diversidad de estos procesos a la luz de sus fases.

Para algunos estudios, la conclusión es que el carácter gris y cerrado de algunas fases del proceso de elaboración de políticas públicas es buen ejemplo de características similares a las de los gobiernos en los cuales se implementan. Junto con los estudios descriptivos también se han realizado otros de políticas públicas –con énfasis en una perspectiva sistémica–, dedicados a estudiar el apego de las políticas públicas y su ejecución al marco legal en que se hallan inscritas.¹

Paralelamente a estas dos grandes tendencias que han ocupado los estudios de las políticas públicas a partir de la primera mitad del siglo xx, han surgido otras categorías para observar y describir los escenarios donde las decisiones públicas ocurren². Han sido

-
- 1 En este documento se hará referencia, por una parte, a los enfoques procesales y, por la otra, a los legalistas empíricos como “enfoques tradicionales de políticas públicas”.
 - 2 Entre otras: *Iron triangles*, *Intergovernmental relations*, *Policy communities*, *Issue networks* y, finalmente, la que ocupa este estudio: *Policy networks*.

intentos por enriquecer los enfoques tradicionales de análisis de políticas públicas que ya habían dejado de ser útiles para la explicación, por ejemplo, del rol del gobierno, cuando en el proceso de las políticas públicas emergen decisiones al margen de un proceso claramente estructurado en fases.

Este libro no pretende describir las políticas públicas y el proceso de construcción de decisiones políticas desde una óptica tradicional. Consideramos que la crítica al enfoque tradicional ya ha sido abordada por otros estudios³ que evidencian sus insuficiencias, ante las cuales el análisis de las redes políticas –que es el que pretendo mostrar como alternativa– se convierte en un potente instrumento complementario, dados los niveles de abstracción que puede manejar y el grado de complejidad del entorno del que puede dar cuenta.

El alcance que propongo es abordar el referente institucional de las redes políticas y, en este sentido, hay preguntas germinales que dieron cabida a este escrito: ¿puede explicarse la configuración de las redes políticas, conociendo las características de las instituciones políticas que participan de ellas? En un contexto de falta de madurez institucional, ¿podemos explicar las redes políticas de igual modo a como se atiende este fenómeno en otros contextos? A estas preguntas se pretende dar respuesta examinando la literatura más relevante sobre redes políticas.

Al respecto, debo advertir que en los estudios de redes políticas la referencia al ámbito institucional es genuina. En otras palabras, hay una referencia natural a las implicaciones de las redes políticas en la presencia institucional y viceversa, puesto que el Estado y sus estructuras se consideran parte inseparable del proceso de configuración de las decisiones públicas. Esto, básicamente, es así porque se trata de análisis que intentan describir y explicar la relación

3 Entre los varios documentos al respecto, uno de los más representativos es el de Paul A. Sabatier, *Theories of the policy process*, Westview Press, Boulder-Colorado: 1999.



entre grandes cuerpos institucionales del Estado (factores ejecutivos, alto gobierno, ministerios, tribunales, cuerpo legislativo, etc.) y, por otra parte, grupos de interés (grupos y actores sociales, económicos, educativos, en general). Quizás por ello la aplicación de la metodología de análisis de redes sociales al estudio de las políticas públicas ha sido mucho más intensiva en realidades caracterizadas por una marcada estabilidad institucional. En todo caso, es algo que intentaré mostrar más adelante.

Buena parte de los estudios de políticas públicas consultados –enmarcados en una perspectiva tradicional– han adolecido de un encuadre institucional explícito. De allí que fallen al responder si determinadas políticas públicas sectoriales hubieran ocurrido de un modo diferente, de haber sido aplicadas en otras realidades político-institucionales; ni dan cuenta de si, por ejemplo, elementos básicos que hoy consideramos determinantes de las políticas públicas –como el tipo de gobierno, su acción manifiesta y las relaciones que se tienden en su ejercicio–, pueden matizar, y de qué forma, las políticas resultantes.

Desde esta perspectiva, estos análisis de políticas públicas han privilegiado dos aspectos distintivos del proceso de las mismas: por una parte, la presentación de análisis *ex-post* que reconstruyen *a posteriori* cómo ha sido el proceso de construcción de la decisión política y, por la otra, la exposición de evaluaciones del proceso de implementación y de los resultados mismos de la política, construyendo para ello modelos cuidadosos de medición cuantitativa y evaluación cualitativa de los resultados.

Desde esta perspectiva, el ciclo de aprendizaje político parece estar cerrado, dejando muy poco a la innovación: una política es estudiada, de manera lineal, desde el núcleo de actores que construyen la decisión hasta la evaluación de sus resultados, e ir permitiendo la introducción de correctivos a lo largo del proceso y sus fases en los puntos en los que esto fuera posible.

Hoy día sabemos que el análisis lineal de los procesos sociales resulta, cuando menos, insuficiente. Son varias las razones que ilustran sus carencias, pero diremos que los estudios lineales de políticas públicas, al carecer de profundidad, no posibilitan una

exploración más detallada sobre la diversidad de actores que intervienen, ni sobre las razones por las cuales determinados actores (de carácter colectivo o individual) entran a participar del proceso de la decisión pública, ni permite abundar en las implicaciones que para el proceso de formación de la política tienen, por ejemplo, las estructuras de gobierno y su funcionamiento.

Frente a este modelo de análisis de políticas públicas que luce estático, limitado y cerrado, el análisis de redes políticas⁴ se ha convertido en los últimos años en una herramienta complementaria de uso cada vez más difundido y que resulta muy atractivo para disciplinas como la antropología, la sociología, las ciencias computacionales, matemáticas e incluso de la simulación social, en parte presa de la seducción del enorme potencial que tienen los estudios reticulares en el análisis del hecho político.

Sin embargo, con una herencia innegable del análisis de redes sociales, la ciencia política ha ido adaptando la esencia y el instrumental teórico metodológico del análisis de redes sociales a objetos de estudio propios de la ciencia política, partiendo, como pretendo ilustrar más adelante, de diferencias significativas en las características y la naturaleza de los actores analizados, siendo de carácter individual –en el caso de las redes sociales– y colectivo –en el caso de las redes políticas⁵; y teniendo las redes políticas, además, el elemento institucional y político como telón de fondo, cosa que no sucede en las redes sociales.

Los estudios de redes políticas, entonces, nos conducen a la elaboración de mapas que muestran, entre otras cosas, la distribución

4 En inglés *Policy network analysis*.

5 Sin embargo, esto puede matizarse. Se ha encontrado análisis de redes políticas más centrados en estudios de élites que en la hechura de políticas. Desde este punto de vista, la red política podría configurarse en torno a individuos poseedores de un poder político importante, o con una influencia marcada en el sistema político y su funcionamiento.



de los actores en cada arena o dominio de política pública; y el estudio del surgimiento y desarrollo de las redes políticas y de la circulación de esos actores, recursos y poder entre ellas, lo cual constituye un conjunto de notables avances para la ciencia política contemporánea. Sin embargo, la utilización del enfoque de redes políticas para el análisis de relaciones en el marco de una política pública, o dentro de un sector de política, puede encerrar o bien una utilización instrumental, un uso teórico del enfoque, o una combinación de ambas.

Una utilización instrumental del enfoque de redes permite ilustrar cómo relaciones y circulación de recursos entre individuos conectados son factibles de ser medidos. Además, permite su utilización como herramienta para explorar la complejidad de los procesos de políticas públicas dada, fundamentalmente, por la interrelación de varias dimensiones de dominios de políticas públicas, la interconexión de actores y el impacto que factores institucionales imprimen sobre los resultados. Esto puede llegar a producir beneficios explicativos en el uso de la metodología que superan el terreno de la mera descripción de los procesos: la aplicación del análisis de redes políticas puede llegar a constituirse en una herramienta valiosa incluso para la gestión de gobierno, con un enfoque prospectivo hacia la construcción de escenarios de toma de decisiones y, por tanto, como un insumo vital para la administración misma del Estado.

Por supuesto que hablo aquí de un uso acucioso de la metodología de análisis de redes políticas y no de un mero uso metafórico de la idea de red, pues esto último conduciría a la simple descripción de los vínculos entre los actores a través de la noción de la red. Pese a sus limitaciones, la metáfora de la red presenta la ventaja de permitir observar las relaciones entre los individuos, aportándoles una dimensión adicional a los estudios tradicionales, unidimensionales, de políticas públicas.

Este libro se ha estructurado en cinco capítulos. En el primero, abordo los orígenes metodológicos del análisis de redes políticas en el desarrollo hecho desde la sociología y la antropología, conocido como análisis de redes sociales. El análisis de redes sociales es la

fuerza principal de una metodología que, al aplicarse en el campo de la ciencia política, ha sufrido adaptaciones a la luz de las necesidades y cuestionamientos propios de la ciencia política como disciplina. Es cierto que el grueso del cuerpo metodológico es heredado del análisis de redes sociales, pero ¿en qué medida esa herencia posibilita una explicación alternativa de las políticas públicas? Una revisión a la bibliografía disponible sobre redes políticas y *policy networks* arroja luces al respecto, y permite mostrar cómo en la actualidad las políticas públicas y las élites políticas se muestran como epicentros dentro del análisis de las redes políticas. Además, al terminar este capítulo, habremos avanzado en la comprensión de las principales medidas utilizadas para describir las redes desarrolladas en entornos con instituciones estables.

El segundo capítulo pretende enmarcar la referencia al debate conceptual del término "red política", aún siendo un debate no consolidado. El tercer capítulo es atravesado por la descripción del marco conceptual que arropa el análisis de redes políticas desde una perspectiva histórica. Con origen en una revisión bibliográfica, espero mostrar, a quien me lee, un paseo por los contrastes más significativos entre las diversas perspectivas del enfoque y la vinculación del análisis de redes políticas, tanto con las teorías del Estado como con la praxis política. Se espera enfatizar en la necesidad de hacer una revisión de la evolución del punto en que se encuentra actualmente el análisis de redes políticas, sabiendo que la flexibilidad de sus planteamientos hace posible emprender estudios –tanto desde la óptica del elitismo pluralista como del neocorporativismo–, según el foco se encuentre en los actores que conforman las redes o en el Estado, tomado como un actor más de la red. Todo esto, pasando por estudios de tipo institucional que asumen las redes políticas como organizaciones en sí mismas. Espero acompañar el final de este capítulo con una exposición sobre el carácter esencial o accesorio de las redes políticas en el análisis del hecho político, a la luz tanto de los aspectos positivos del enfoque de redes políticas como de las deficiencias y debilidades más señaladas por sus críticos.



En el cuarto capítulo presento la relación entre las instituciones políticas y las redes políticas, analizando la adopción del análisis de redes políticas como un nuevo paradigma para el estudio de las políticas públicas. Es cierto que un importante número de estudios de redes políticas tiene un matiz claramente institucional; sin embargo, pareciera observarse una relación –si se quiere previa– vinculada de modo directo con la determinación, en características y naturaleza, por parte de las instituciones políticas sobre las redes políticas. Así, en este capítulo se muestran los modos en los cuales una mirada a las instituciones de Estado explicaría la configuración de las redes políticas y su inserción en el proceso de toma de decisiones.

En el quinto capítulo, como recomendación, se expresa la necesidad de intensificar y profundizar los análisis de redes políticas en contextos de falta de madurez institucional, a la luz de la incorporación de nuevos elementos de análisis, cuya incidencia en la conformación y funcionamiento de las redes merece ser explorada.

DEL ANÁLISIS DE REDES SOCIALES A LAS REDES POLÍTICAS

En 1954, John Barnes⁶ utilizó por vez primera el término *network* al hablar de un grupo de pescadores noruegos que, en conjunto, conformaban una sociedad un poco menos compleja que las que habitualmente estudia la antropología⁷. Hasta el anuncio de Barnes, el análisis de redes había transitado mucho desde los primeros trabajos de sociometría hechos por Jacob Moreno en 1972⁸ y los avances de la Escuela de Chicago (Elton Mayo, George Homans y otros más), y desde su aporte mucho ha sido lo que se ha avanzado en temas de estudio de redes.

Sin embargo, las aproximaciones hechas al fenómeno político desde el enfoque de análisis de redes han dado un énfasis particular al estudio de élites y grupos sociales con un peso específico en la economía y la política de un país. Una de las primeras aplicaciones directas de este cuerpo metodológico al estudio del hecho político es un estudio de redes clientelares en Burundi, publicado por Trouwborst en 1973⁹. Pero, además, Trouwborst aborda también

6 J. A. Barnes. "Class and committees in a Norwegian Island Parish", en: *Human relations*, vol. 7, 1, 1954, pp. 39-58.

7 José Luis Molina. *El análisis de redes sociales. Una introducción*, Edicions Bellaterra, Barcelona: 2001, p. 27.

8 Jacob Moreno. *Fundamentos de sociometría*, Paidós, Buenos Aires: 1972.

9 Albert A. Trouwborst. "Two types of partial networks in Burundi", en: Jeremy Boissevain y Mitchell J. Clyde (eds.), *Networks analysis; studies in human interaction*, Mouton, La Haya: 1973.

—en estudios posteriores— la problemática relación entre hutus y tutsis, y la consecuente formación de un Estado en el que el rey era el elemento central, pero solo de forma simbólica, ya que gobernaba sobre un territorio con dos estructuras socioeconómicas diferenciadas, contrapuestas, conflictivas y que bien podrían considerarse Estados en sí mismas.

Desde los estudios de Trouwborst hasta los análisis de redes políticas de nuestros días, se han sucedido importantes cambios en la estructura de los fenómenos políticos, dando lugar a un importante interés por quienes investigan en ciencia política no solo en las redes de actores políticos o de grupos de intereses influyentes en la política, sino también en los actores corporativos que confluyen a lo largo del proceso de articulación de políticas públicas.

Se observa un cambio en los contenidos, pero —y como afirma Ulrik Brandes¹⁰— tanto las técnicas de visualización como los conceptos utilizados en el análisis de las redes políticas han evolucionado desde el análisis de redes sociales¹¹. Así, el análisis de redes políticas se ha servido del enfoque de análisis de redes sociales, usado durante muchos años en el campo de la sociología y la antropología. De allí que, salvo la incorporación del referente inmediato del entorno político, los estudios de redes políticas sigan las mismas pautas metodológicas establecidas por el análisis de redes sociales, aunque no han logrado incorporar con igual éxito y difusión las herramientas cuantitativas del análisis de redes sociales al estudio de las redes políticas.

10 U. Brandes, Patrik Kenis, Jörg Raab, Volker Schneider y Dorothea Wagner. "Explorations into the visualization of policy networks", en: *Journal of Theoretical Politics*, n.º 11(1), 1999.

11 U. Brandes, Jörg Raab y Dorothea Wagner. "Exploratory network visualization: simultaneous display of actor status and connections", en: *Journal of Social Structure*, 2(4), 2001, p. 83.



Tal y como afirman Peter John y Alistair Cole¹², en el Reino Unido, el debate sobre las redes políticas ha esquivado durante mucho tiempo el análisis sociométrico, tan desarrollado en estudios de redes sociales. Sin embargo, esta situación se ha revertido considerablemente al menos para el caso de Estados Unidos y Europa, en donde –quizás motivado a su tradición positivista en estudios sociales– hace un par de décadas comenzaron a conducirse y difundirse análisis de redes políticas, dotados de un importante cuerpo metodológico proveniente de los análisis de redes sociales.

Como parte del uso de la metodología del análisis de redes sociales, en el ámbito interno de la red, por ejemplo, se propone la identificación de actores relevantes en cada dominio público, la identificación de sus relaciones y el establecimiento de vinculaciones entre estas relaciones, es decir, la identificación de grupos, clanes, camarillas. En el ámbito estructural de la red, se buscan medidas de centralidad y densidad de esta y se evalúan sus patrones de inclusión y exclusión, con el objeto de clasificarla como comunidad política o red temática. Además de ello, las redes también pueden ser estudiadas con arreglo a su equivalencia estructural. Mientras la centralidad y la equivalencia estructural son valores que permiten concluir sobre el poder de los actores y su peso en la toma de decisiones, la valoración de la densidad permite analizar el peso de la red dentro del dominio político.

Los actores son vinculados a eventos y su estudio puede realizarse de forma separada o simultánea, mientras que los resultados de tales vinculaciones son expresados de forma matemática y representados en matrices en las que se expresan las siguientes relaciones: (a) actor-actor, (b) actor-evento, (c) evento-evento. Para ello, en un contexto general se utilizan herramientas matemáticas

12 Peter John y Alistair Cole. "Sociometric mapping techniques and the comparison of policy networks: economic decision-making in Leeds and Lille", en: D. Marsh (ed.), *Comparing policy networks*, Open University Press, Buckingham: 1998.

y grafos en la representación de las relaciones entre los actores; sin embargo, la especialización de tales instrumentos analíticos depende de los alcances de cada investigación. Así, en la literatura existente en temas de redes políticas se observa que la implantación de la metodología de análisis de redes sociales no ha sido equilibrada: mientras unos estudios de caso privilegian la utilización intensiva de fórmulas, matrices y grafos, otros estudios del mismo tipo no lo hacen o apenas utilizan alguna referencia matemática.

Sobre los contenidos atendidos en los estudios de redes políticas también es importante hacer una distinción. Las formas en que el análisis de redes sociales se ha imbricado en la observación del hecho político van –como se dijo antes– desde el estudio de grupos específicos de actores (en forma de élites de poder o de grupos de interés claramente articulados), hasta el estudio de relaciones interorganizacionales y su articulación en la formación de políticas públicas. Ya el centro del análisis no lo constituye, entonces, de forma exclusiva el individuo, sino también las organizaciones políticas entre las que se tienden vínculos formales e informales.

El legado: un instrumental analítico para el estudio de redes

Desde hace algún tiempo se ha explorado la aplicación, al campo del análisis de redes políticas, de *software* como Ucinet, Structure, NetMiner y Pajek, que permiten el manejo y operación con matrices (los dos primeros), y la representación gráfica de las redes (los últimos)¹³. Sin embargo, entre los investigadores de redes sociales pareciera observarse una mayor predilección por el uso del Ucinet en lugar del Pajek, pese a las carencias gráficas del primero, básicamente por considerarle una aplicación de usuario, frente a la segunda que se ha constituido en una aplicación de experto. Otras de las

13 Un listado bastante amplio de estas herramientas puede consultarse desde la página de Casos (Computational Analysis of Social Organizational Systems), en: http://www.casos.cs.cmu.edu/computational_tools/tools.html.



herramientas utilizadas son los paquetes estadísticos, con licencia propietaria (SPSS, SAS y similares), o licencias libres como R (que cuenta con un módulo para manejo de datos reticulares) o SalSat.

En los estudios de redes políticas aún no se ha generalizado el uso de gráficas tan sofisticadas como las posibilitadas por Pajek o NetMiner. La exploración de las facilidades para la representación de redes¹⁴ constituye un buen paso al respecto, al valorar las facilidades de un número importante de los paquetes desarrollados para el análisis de redes sociales.

Sin lugar a dudas, parte de la funcionalidad del enfoque de redes políticas radica en la posibilidad de visualización de resultados de forma gráfica. Aceptando ciertos criterios básicos de la visualización, esta ha de utilizarse, en primer término, como una herramienta útil para la transmisión de información, en tanto que buena parte del objetivo del análisis de redes estriba en el uso de esa información para el manejo del comportamiento reticular.

En los estudios de redes políticas, sin embargo, no se observa homogeneidad con respecto al criterio utilizado en la selección de los gráficos obtenidos; además, pocas veces se explican las razones que justifican o la forma en que se generaron las visualizaciones, pero también, en algunos casos pueden observarse inconsistencias en el manejo y la concepción del gráfico, que repercuten en su falta de claridad.

Sobre los problemas de la visualización de información en redes políticas, Brandes¹⁵ muestra cómo la adecuación de los datos manejados a los resultados gráficos obtenidos, para buena parte de la producción de redes políticas, no parecieran estar vinculados. Los autores atribuyen este hecho al sacrificio implícito que algunos autores

14 Ulrik Brandes, Patrick Kenis, and Dorothea Wagner. "Centrality in policy network drawings (Extended abstract)", 1999.

15 "Explorations into the visualization..."; "Exploratory network visualization: simultaneous..."; "Centrality in Policy Network...". *Op. cit.*

hacen de la claridad de los datos a las visualizaciones obtenidas. En otras palabras, las visualizaciones no siempre son utilizadas como instrumentos para reafirmar o refutar argumentos.

En el terreno de la visualización de datos de redes políticas pueden encontrarse desde sociogramas hasta diagramas de dispersión, figuras en 2D y 3D, e incluso el uso de aplicaciones como Moviemol para la visualización de imágenes de redes como si se tratara de moléculas. Al respecto, Brandes¹⁶ clasifica las herramientas de visualización en editores gráficos de propósito general, *software* de dibujo de redes desarrollado para otras disciplinas como DaVinci, y aplicaciones y estrategias para redes sociales, como el MDS, Krackplot, Pajek, NetMiner y otros.

Para el análisis de una red política –y con independencia de la aplicación informática utilizada para ello–, la construcción de conjuntos de datos e imágenes debe conducir a observar, al menos en principio, tres elementos clave: a) las características posicionales; b) las características de la red y c) las características temporales, es decir, aquellas que no son permanentes¹⁷. La obtención de un conjunto de datos y su posterior visualización, basada en estos criterios, conducirá a un mejor entendimiento de los resultados y a un análisis certero del contexto en que se encuentra la red y de esta misma.

El andamiaje conceptual del que se vale el análisis de redes políticas ha sido heredado, de forma prácticamente natural, de los conceptos básicos del análisis de redes sociales. A continuación, una breve descripción de los conceptos más utilizados, toda vez que en español se cuenta con dos estupendos trabajos que contribuyen a la elaboración de un glosario de términos en castellano de análisis de redes sociales¹⁸. Asumiendo las limitaciones a las que se enfrenta

16 “Explorations into the visualization...”. *Op. cit.*

17 *Idem*, p. 96.

18 De una parte, se trata de un trabajo elaborado por Reyes Herrero, de la Universidad Complutense de Madrid, que puede consultarse



cualquier traducción idiomática, el siguiente listado se presenta como un marco de referencia general.

- Grafo: es un conjunto de puntos (nodos) que se encuentran interconectados por un conjunto de líneas (arcos).
- Ego: es el nodo desde el cual se parte para realizar el análisis de la red.
- Clique (cliqué): se trata de grupos de nodos dentro de la red. También se entiende como el algoritmo que facilita la identificación de estos grupos. Estos clanes o camarillas resultantes constituyen, en sí mismos, grupos fuertemente conectados entre sí y débilmente conectados con la red. En las redes políticas se pueden observar cliques definidos por actores con afinidad política o de intereses que optan por asumir estrategias comunes o muy similares.
- Centralidad: en análisis de redes sociales, la centralidad hace referencia a una medida que refleja la conexión de cada nodo en relación con el número de vínculos con los que cuenta. Tiene que ver con la idea del nodo estrella, desarrollada en los sociogramas. Al ser una medida, hay varias maneras de calcularla; la más utilizada es la centralidad de grado, que mide la centralidad de un nodo en relación con las relaciones que llegan a él (*indegree*) o las que salen desde ese nodo (*outdegree*). Esta medida también se conoce como medida de centralidad local. Existen también otras medidas, desarrolladas por Freeman¹⁹, que tienen que ver con otros elementos de análisis como la cercanía (*closeness*) y la intermediación

desde <http://147.96.1.15/info/pecar/Articulos/GLOSARIO2.pdf>. El otro es un documento conjunto, elaborado por la lista de distribución Redes (<http://www.redes-sociales.net>), que puede consultarse desde <http://revista-redes.rediris.es/glosario.pdf>.

19 Linton C. Freeman. "Uncovering organizational hierarchies", en *Computational & Mathematical Organization Theory* 3:1, 1997, pp. 5-18.

(*betweenness*). Las medidas de centralidad son igualmente importantes para distinguir los nodos periféricos y desconectados de la red, cuya posterior incorporación a través de alguna conexión a la red puede ser importante. Aunque hay actores cuya participación en varias redes ocurre de forma solapada, cabe la posibilidad de que sus niveles de centralidad no sean los mismos y que, incluso, esta varíe a lo largo del tiempo.

- Cercanía: esta medida pretende ilustrar cuán cercano está un nodo de los demás. Se trata también de una medida de centralidad porque ilustra la centralidad de un nodo en virtud de la rapidez con la que puede tener acceso a los demás. Wasserman y Faust²⁰ señalan en esta medida un valor importante en los costos de transacción, en tanto que los actores que tienen un buen índice de cercanía son los más apropiados para distribuir información entre los demás.
- Geodésico: un geodésico constituye el camino más corto entre dos nodos.
- Camino: el camino es una secuencia de nodos y relaciones o arcos en la que cada uno de ellos solo puede utilizarse una vez.
- Lazos fuertes y débiles: Granovetter²¹ utilizó esta distinción para diferenciar vínculos solidarios y estables, de aquellos esporádicos y poco profundos. De igual forma, este concepto se aplica para distinguir entre los distintos tipos de redes políticas, siendo las redes temáticas las que poseen mayor debilidad en sus vínculos.
- Grado: hace referencia al número de vínculos directos de un nodo. Se habla de grado de entrada y grado de salida, en función de que sean vínculos que recibe o que emite ese nodo.

20 S. Wasserman y Katherine Faust. *Social network analysis. Methods and applications*. USA: Cambridge University Press. 1998.

21 Mark Granovetter. "The strength of weak ties", en: *American Journal of Sociology*, 78(6), 1973.



- Centralización: la medida de centralización es indicativa de la densidad y de lo compacto de un grafo. De esta forma, se puede conocer en qué medida la red se constituye como una estructura compacta y centralizada en sí misma.
- Densidad: es una medida proporcional que ilustra los lazos existentes en proporción con los posibles.
- Intermediación: es un índice que muestra el nivel en que un nodo sirve de conector con los demás. Se obtiene sumando todos los geodésicos (camino más cortos) entre dos vértices que incluyen el nodo que se analiza. Esta medida permite, entre otras cosas, identificar los actores *brokers* o intermediarios, que facilitan la comunicación entre varios actores que de otra forma estarían desconectados.
- *Broker*: es un nodo que tiene un alto índice de intermediación y cuya supresión de la red podría derivar en una subdivisión de esta en dos o más grupos desconectados entre sí.
- Multiplejidad: tiene que ver con el tipo y naturaleza de las relaciones entre los nodos.
- Componente: es el máximo subgrafo conectado posible, de forma tal que cada par de nodos esté conectado entre sí por, al menos, un arco. De esta forma, un grafo podría verse como un conjunto de componentes.

La anterior es una relación simplificada de los conceptos más frecuentemente encontrados en los análisis de redes políticas, sin embargo, queda todavía camino que transitar hacia la necesidad de elaboración de instrumental particularizado, que atienda aspectos propios de la teoría política y los incorpore de forma más activa al análisis de redes políticas.

Las redes sociales y los estudios de políticas públicas

¿Qué es una política pública? Aún siendo un elemento clave del objeto de estudio de la ciencia política, su definición parece coincidir más con un listado de cosas que con la articulación de un concepto claro y preciso. Medellín, por su parte, en una mimeografía de

su autoría, cita diez definiciones de políticas públicas; en ella, acertadamente, señala que las políticas públicas:

... se enmarcan en una definición genérica, de origen todavía no muy preciso, según la cual las políticas públicas son formas de intervención de las autoridades públicas o gubernamentales, para resolver problemas socialmente relevantes.²²

Aunque esta es en sí misma una definición, sirve para ilustrar el fenómeno de *no-univocidad* que aqueja a las políticas públicas como objeto de estudio.

Para Jobert, las políticas públicas son instrumentos de los que el Estado se vale para mantener la cohesión social. En estos términos, las políticas públicas resuelven, entre otros, los problemas de las desigualdades sociales y, por tanto, tienden a solventar la natural fragmentación de intereses y dispersión de recursos en las sociedades modernas.²³

Por su parte, Muller concibe la política pública como un proceso de mediación social, destinado a ocuparse de los desajustes existentes entre los sectores públicos, producto de la misma formación de políticas. Es un proceso cíclico en el que las políticas públicas persiguen solventar desigualdades sociales y entre los sectores públicos, que surgen durante el proceso de formación de políticas y a causa de estas.²⁴

22 P. Medellín. "Elementos teóricos y metodológicos para el estudio de las políticas públicas", *Mimeo*, 1999.

23 B. Jobert. "El Estado en acción: contribución de las políticas públicas", en: *Ciencia Política. Revista Trimestral para América Latina y España*, n.º 36, 3.º trimestre, México: 1994.

24 P. Muller. "La política agrícola francesa o la crisis de una política sectorial", en: *Documentación Administrativa*, INAP, Madrid, octubre 1990, marzo 1991, pp. 224-225.



Las políticas públicas están llamadas al desarrollo y aplicación del conocimiento técnico e intelectual en el ejercicio de gobierno y, además, son el campo en el que mejor puede observarse la actividad del Estado. Así, la política pública es una forma en la que pueden inferirse tanto las estructuras del Estado, como los mecanismos a través de los cuales su funcionamiento (de las estructuras y del Estado mismo) deriva en acción hacia la sociedad.

Pocos estudios de políticas públicas enfatizan en este elemento tan revelador. Aunque si se acepta que el estudio de las políticas públicas aporta datos de la estructura del Estado, puede convenirse, con Landau²⁵, que la política pública es una suerte de sensor de errores, que plantea hipótesis acerca de las causas de los posibles fallos de las políticas y permite su corrección.

Las políticas públicas, entonces, son el instrumento principal de la actuación gubernamental. Asumiendo esta última como la acción de conducir los destinos de una nación, las políticas públicas son el timón que permite guiar ese destino en función de acuerdos sociales básicos y en atención a sus propios principios y valores como sociedad. Sin embargo, aunque suele señalarse que las políticas públicas se orientan a la resolución de problemas, está claro que más allá de ese fin inmediato persiguen la detección y la corrección de desigualdades, producto de otras acciones gubernamentales. Teniendo en cuenta que estas desigualdades pueden ser de distinto tenor: económico, social, territorial, educativo y productivo, entre otros, las políticas públicas obran también como acelerador o como freno de la nave, operando como catalizadores o dilatadores de los procesos políticos en sí mismos.

De allí que la acción gubernamental no pueda entenderse en conjunto, separándole del análisis de las políticas públicas que genera, y viceversa. Desligar la política pública de su referente

25 M. Landau. "The proper domain of policy analysis", en: *El estudio de las políticas públicas*, Luis F. Aguilar Villanueva, (ed.), 1996, Miguel Ángel Porrúa Editores, México: 1977.

gubernamental –algo tan común en los estudios de este tipo– le niega, a quien investiga, la posibilidad de alcanzar una visión completa del panorama de variables que condicionan el curso de las políticas, pues en el referente gubernamental, junto con elementos como las características propias del régimen político²⁶, se encuentra también la argumentación política que ocurre, especialmente, en el escenario sobre el que se construyen las políticas públicas.

En los análisis contemporáneos de política pública, sin embargo, hay una marcada tendencia a asumir que la elaboración de las políticas públicas son resultado del aprendizaje de quienes las hacen, y que esa suerte de aprendizaje puede observarse, entre otras cosas, a través del estudio del argumento involucrado en la formación de políticas. Bajo esta perspectiva, el análisis de políticas versa, entre otras cosas, sobre el estudio de los argumentos. Para G. Majone²⁷ "... el analista de políticas es un productor de argumentos de las políticas, más semejante a un abogado –un especialista en argumentos legales–, que a un ingeniero o un científico. Sus capacidades básicas no son algorítmicas, sino argumentativas".²⁸

Por otra parte, asumir que el estudio de las políticas públicas es el estudio de la acción gubernamental; que esta se encuentra cargada de interrelaciones con terceros, de intercambio de recursos y de argumentos, y que tiene lugar en un escenario en el que se valora el uso y despliegue de argumentos, conlleva necesariamente un cambio de perspectiva. Debe buscarse un enfoque menos centrado en la toma de decisiones como tal, más preocupado por las políticas

26 Se habla del régimen parlamentario o presidencial, estructuras descentralizadas o centralizadas, composición del Congreso y mecanismos de formación de la agenda política.

27 G. Majone. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Fondo de Cultura Económica, México: 1997.

28 *Idem*, p. 57.



públicas como proceso y que permita dar cuenta de su elevado nivel de complejidad.

Una de las tareas del analista de políticas públicas, entonces, es la identificación tanto del escenario de la política como de los actores que participan en ella, los términos de la interacción que se sucede entre ellos y los recursos que son manejados en tal interacción²⁹. Esto comulga con la idea de que, frente a los análisis racionales de las políticas, se impone una actitud del analista que persiga alejarse de la especificidad de ciertos análisis cuantitativos y nutrirse de la política como elemento adicional para la selección de la alternativa más adecuada.

Sin embargo, desde que la ciencia política descubrió el potencial de los estudios de políticas públicas, se ha centrado solo en dos momentos de su proceso: la decisión política y la implantación de las decisiones de política pública. La disciplina está llena de estudios de las decisiones y de evaluaciones *ex post* de las políticas. En ambos momentos de la política pública se han establecido criterios de la teoría de la elección racional, que impone la adecuación medios fines para la optimización de los resultados. Los individuos o actores de carácter exclusivamente corporativo, aunque con naturaleza no exclusivamente gubernamental, "negocian" para alcanzar un acuerdo sobre una política determinada.³⁰

29 A. Meltsner. "Political feasibility and policy analysis", en L. Aguilar Villanueva, 1991, *La hechura de políticas*. Miguel Ángel Porrúa Editores, México: 1972.

30 Hay otros modelos, como el modelo del cubo de basura, en el que problemas y soluciones están en un solo todo, de cuya mezcla salían soluciones y problemas de forma, si se quiere, aleatoria; o el conocido modelo incrementalista, que, como bien dice C. Lindblom, impone hacer lo mismo, pero en una proporción un poco mayor cada vez; pero ninguno de estos ha podido dar cuenta del fenómeno de forma adecuada. En el primero de los casos, por no garantizar que la resolución de los problemas planteados no genere nuevas y mayores

Por ello, en estos estudios tradicionales de políticas públicas se echan de menos dos cosas. En primer lugar, aunque se ha estudiado la decisión pública, poco se ha dicho de lo que ella implica para el aprendizaje político (o el aprendizaje de quienes detentan cargos políticos), que permite a los actores políticos adecuar su comportamiento y estrategias a las variaciones de su entorno político, conforme asimilan situaciones pasadas. Desde el punto de vista de lo que representan para cada actor, las políticas públicas son un ejercicio de argumentación en el que se exponen razones para convencer a los demás de que comprometan sus recursos en determinadas decisiones y no en otras.

En segundo lugar, aun cuando la mayoría de los estudios sobre las políticas públicas ha sido hecha desde la ciencia política, no puede encontrarse en ellos una referencia clara y explícita al gobierno como factor clave dentro de la conformación de las políticas. Hasta ahora, los estudios acerca de la toma de decisiones y la evaluación de las políticas públicas mucho nos han dicho acerca de casos concretos, pero al carecer de referente externo explícito a la dinámica del fenómeno gubernamental, poco han contribuido a identificar patrones comunes.

Hemos llegado a saber muchos detalles de la formación de algunas políticas públicas concretas en aquellos ámbitos políticos de fácil acceso a la información y aun se han perfeccionado métodos cuantitativos de evaluación de objetivos de las políticas públicas, pero hemos logrado superar esa etapa y vincular esos resultados con su referente gubernamental. El acceso a la información y a los datos puede operar, sin embargo, como un obstáculo importante en este sentido y esto llega a afectar no solo el proceso de análisis de

dificultades; y en el segundo, porque la técnica incremental de hechura de políticas no es válida para el caso de políticas innovadoras. Ver: C. Lindblom: "The science of muddling through", en: L. F. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa Editores, México: 1992.



políticas públicas desde una perspectiva de redes políticas, sino la decisión de política pública en sí misma.

Derivado de su marcado acento institucional, el análisis de políticas públicas ha tenido durante muchos años una abierta orientación hacia el estudio de la decisión. Hasta no hace mucho tiempo, el análisis de políticas públicas había privilegiado el estudio de la decisión, centrándose en la determinación de las alternativas propuestas para cada caso y asignando los pro y contras de cada una, a fin de lograr la elección del mejor medio para alcanzar el objetivo deseado. Trabajos como los de H. Simon³¹, C. Lindblom³² y A. Etzioni³³, que han sido tenidos desde siempre como referente académico al hablar de decisiones en políticas públicas, enfatizan desde varias perspectivas en la necesaria adecuación de medios afines como paradigma de la racionalidad en la toma de decisiones públicas, y en la necesaria asunción de que los actores cuentan con una racionalidad limitada en la ejecución de su rol de decisores y que esta condiciona la formación final de aquellas.

Por otro lado, los estudios sobre la evaluación de las políticas públicas ha tenido, en líneas generales, matices exclusivamente técnicos. En este sentido, la literatura disponible suele estar limitada, de una parte, por el análisis de la eficacia de una política pública con arreglo al estudio de su ejecución, y de la otra, por el privilegio en el análisis de los elementos cuantitativos de la política pública.

31 H. Simon. *El comportamiento administrativo*, Aguilar, Madrid: 1972.

32 C. Lindblom. "The science of muddling through", en L. F. Aguilar Villanueva, 1959; y en "The market as a prison", en *Journal of Politics*, 44, pp. 324-36, 1982.

33 A. Etzioni. "Mixed-scanning: a third approach to decision-making", en: L. F. Aguilar Villanueva, 1967, *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 1992; "Normative-affective factors: towards a new decision making model", en: Zey (ed.), *Decision making*, 1992.

En el primer caso, la determinación de la bondad de una política pública con exclusivo fundamento en el análisis de su eficacia puede dejar de lado la consideración de una gama de factores que, sin ser exclusivos de la fase ejecutiva de la política pública, determinan su eficacia y se corresponden, entre otras cosas, con la naturaleza y características de las instituciones políticas. En el segundo caso, el estudio preferente de los elementos cuantitativos de una política pública también deja de lado elementos interesantes que escapan de esta esfera y pueden ser determinantes para el curso de la misma. Tal es el caso de la aplicación de supuestos limitativos que facilitan la manipulación de modelos matemáticos, pero que inciden en sus posibilidades para representar la realidad por parte de dichos modelos.

Entonces, hemos visto que el paradigma tradicional de las políticas públicas parte de la concepción de que una política pública es una herramienta que pretende dar respuesta a un problema, de cualquier índole, presentado al aparato político y canalizado a través del mismo hasta lograr un sitio en la agenda de gobierno. Aquí, la principal hipótesis para el estudio de ese momento previo a la formulación de una política pública tiene que ver con una suerte de detección de problemas, cuyo proceso y mecanismos no son especificados y relaciona, de forma directa, el proceso de elaboración de la política pública con la emergencia de una norma, identificando su formulación con el logro de una decisión sobre un curso de acción específico.³⁴

Como el mismo Nakamura apunta, en ningún caso el modelo tradicional de análisis de políticas públicas debe identificarse con una teoría sobre los procesos de las políticas públicas, por cuanto ni académica ni políticamente se observa un consenso sobre el significado atribuido a cada uno de sus componentes. Se trata, cuando

34 Robert T. Nakamura. "The textbook policy process and implementation research", en: *Policy studies review*, vol. 7, n.º 1, otoño 1987, pp. 142-154.



mucho, de un conjunto de categorías de análisis que ha sido utilizado tanto por académicos como por investigadores y políticos para organizar su trabajo, rol y discurso político. Sin embargo, este cuerpo conceptual, aunque ampliamente difundido y de uso común, no ha logrado establecerse con significados y usos unívocos y universales. Al respecto, el autor afirma:

Las mismas palabras tienen significados distintos para diferentes actores. A menudo, formulación de política o hechura de política, para los hacedores de políticas, tiene que ver con la aprobación de una ley o cualquier otra forma autorizada de pronunciamiento (...) Por otro lado, para los científicos sociales, una política a menudo implica el análisis de qué se está haciendo y cómo (...) En suma, hay un desacuerdo sobre qué términos se supone que serán explicados".³⁵

Sin embargo, esta forma de organizar el análisis y el discurso en políticas públicas ha contado con amplia difusión, entre otras cosas, porque se ajusta de forma idónea a los criterios racionalistas seguidos por muchas de las disciplinas involucradas en el análisis político, y con buena parte de los postulados derivados de la administración pública y el racionalismo histórico de las ciencias de la administración en general.³⁶

Ya dije antes que bajo el paradigma tradicional la política pública es estudiada a través de su reconstrucción, a través de un análisis retrospectivo del escenario político. Esto implica la disección de la política pública en fases que analíticamente son estudiadas de forma consecutiva, aunque en realidad puedan incluso ser concurrentes. Se comienza con la identificación del momento en que el problema es incluido en la agenda de gobierno, situando entonces uno de los hitos decisivos; una de las claves de la política

35 *Idem*, p. 145.

36 *Idem*, p. 144.

pública que se desarrollará después. Varias pueden ser las hipótesis de cómo entra el problema en agenda y cuándo sucede esto y, siguiendo el paradigma tradicional de análisis de políticas públicas, se activa una serie de resortes impulsores de los mecanismos decisorios, dando inicio a la etapa que suele llamarse de formulación de la política pública.

Pero además, una política pública puede ser también evaluada. Quien evalúa atiende al estudio posterior a la ejecución de la política, como criterio válido para juzgar su eficacia. En general, el evaluador suele responder a preguntas como: ¿se lograron los objetivos propuestos?, ¿fue adecuada la utilización de los recursos disponibles en la ejecución? Interesan, por tanto, no solo los recursos dispuestos en la ejecución de la política, sino la optimización de su uso.

La insuficiencia de este paradigma para dar cuenta del fenómeno de la política pública hace imperativo un replanteamiento de la noción misma de política pública. Ives Mény y Jean-Claude Thoening³⁷ abogan por una concepción dinámica de la política pública, cuando afirman que su estudio es "... el estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad"³⁸. Según los autores, el análisis de las políticas públicas pasa por el estudio de las acciones de los entes gubernamentales, de lo que quieren hacer y los medios que utilizan para conseguirlo.

Como dije atrás, el enfoque sobre la decisión, exclusivamente, se hace insuficiente para el análisis de las políticas públicas por cuanto hay elementos que escapan de un análisis medios-fines, aun siendo factores importantes de la política pública, y que suelen estar relacionados con la naturaleza y estabilidad de las instituciones políticas. Una política pública no está inmunizada a la influencia de elementos de su entorno, incontrolables para el analista o el planificador, y pueden afectar severamente su ejecución y éxito. El

37 I. Mény y Jean-Claude Thoening. *Las políticas públicas*, Ariel (Serie Ariel Ciencia Política), España: 1992.

38 *Ibidem*, p. 7.



enfoque tradicional del estudio de las políticas públicas ofrece una explicación limitada sobre la influencia de estos elementos en su proceso y se les asume como factores fortuitos que escapan de toda predicción o explicación.

Por otro lado, junto con las características de las instituciones se encuentra el hecho de que el análisis de una política pública nunca es imparcial. Personalmente, considero una distopía la búsqueda de la objetividad en la ciencia, pues resulta evidente que al ser hecha por seres humanos hay mucho del contexto y realidades en que estos habitan y la interpretación sobre ello por parte de quien hace ciencia. Esto lo considero aún más evidente en el caso de las ciencias sociales. Y si hablamos de la ciencia política, me resulta muy evidente que detrás de toda política pública hay un cuerpo de valores e incluso una ideología determinada que defienden los actores que toman parte en su configuración, y aun se encuentran los valores y creencias de aquellos que defienden opciones no favorecidas en el cuerpo de la política pública; a este panorama debemos agregar el cuerpo de valores, principios y acuerdos socialmente asumidos por el grupo al que esa política pública afectará. Todos estos elementos no pueden ser aislados para su análisis cuantitativo y la búsqueda de rigurosidad a través del estudio de datos cuantitativos corre el riesgo de verse aquejada por aquello que G. Sartori llamó "verbalismo cuantitativo".³⁹

El enfoque racional tradicional de las políticas públicas se centra, sin embargo, en la relación entre el agente (actor) y su objeto de control. Según esta perspectiva, los procesos de hechura de políticas públicas están caracterizados por una división entre la política y la gestión. Mientras en la fase de formulación se busca un acuerdo entre los principales partidos, actores o agentes de la política sobre el enunciado del problema, la fase de implantación es vista como una fase técnica, no política y altamente programable y, por tanto, inherente

39 G. Sartori. *Parties and party systems*, Cambridge University Press, Cambridge: 1979.

a tareas de gestión. La evaluación final de todo el proceso de elaboración de la política es su mejor o peor adaptación a los objetivos políticos formales. Este modelo afirma que tanto la gobernanza como la hechura de políticas públicas pueden mejorarse a través de procesos de racionalización de políticas, clarificación de los objetivos, limitación del número de participantes en la implantación de la política y mejoras en los procesos de seguimiento y control de actividades.

Sin embargo, la dispersión de los recursos políticos entre los diversos grupos de interés que comparten con el Estado, cada uno de los dominios políticos y que, junto con él, configuran los procesos de elaboración de políticas públicas, hace insuficiente el enfoque racional puro, aun contando con las mejoras antedichas.⁴⁰

Estas insuficiencias bien pudieran ser resueltas a través del enfoque de análisis de redes políticas, pues incorpora el factor complejidad de los actuales contextos de las políticas públicas en su estudio y continúa utilizando algunos elementos del enfoque racional de las políticas públicas en los casos descritos en el capítulo anterior para el nivel micro.

Uno de los fallos del enfoque racional es trivializar las restricciones que impone al análisis y a sus resultados el que los actores cuenten con una racionalidad limitada. Características como la no-transitividad, no-proporcionalidad o no-aditividad de algunas de las relaciones existentes entre las variables de un modelo racional, sobre un proceso de toma de decisiones, pueden pasar desapercibidas por los analistas al trivializarse su efecto sobre los resultados. Sin embargo, son las relaciones entre las variables diseñadas como fundamentales para el modelo las que permiten formular supuestos sobre el comportamiento de este y, por tanto, concluir acerca del análisis del proceso de toma de decisiones.

40 Aun aquel que cuenta con la racionalidad limitada de los individuos, con el ajuste mutuo de estos, producto de la permeabilidad de sus aspiraciones a los cambios en su entorno, y con el proceso incremental de hechura de políticas públicas.



Por otro lado, el enfoque racional tradicional de las políticas públicas excluye la dinámica política del gobierno como una característica relevante y fomenta la coordinación y el control centrales, al tiempo que facilita la burocratización del sector público y, por tanto, repercute en la efectividad y eficiencia de la administración.

A raíz de las críticas surgidas a este enfoque de carácter mono-agente, surge otro enfoque llamado enfoque multi-agente, cuyo objetivo central es el estudio de la medida en que las políticas centrales dotan a los actores locales de los recursos suficientes y de discrecionalidad política para enfrentar los problemas que se les presentan. Para este modelo, tanto la elaboración de políticas públicas como la gobernanza son procesos políticos esenciales en los que los actores locales fijan sus intereses y propósitos. Tanto el proceso de confección de políticas como la gobernanza son tenidos como exitosos en tanto dejen sitio para la toma de decisiones en el ámbito local y doten a los actores locales con suficientes recursos. Al contrario que en el modelo racional tradicional, mono-agente, en este se reivindica la descentralización, el autogobierno y la privatización, así como el reforzamiento de la discrecionalidad de los actores locales. Se trata del clásico enfoque *bottom-up* de las políticas públicas.

Como ya se ha dicho, el poder y los recursos dentro de la política en el gobierno, e incluso en cada ámbito de la acción gubernamental, se encuentran dispersos y fragmentados, y en los procesos de toma de decisiones se teje un entramado de relaciones entre los actores que intercambian sus recursos (información o apoyo político, por ejemplo) para lograr sus objetivos. Esta dispersión de los recursos no es buena ni mala *per se* y, en cierta forma, se trata de un fenómeno surgido bien tras procesos de descentralización, de generación de nuevos movimientos políticos, o de la misma globalización de los mercados. Lo que sí es cierto es que esta fragmentación de recursos políticos conduce a que el entramado antes citado llegue a tener un cierto carácter permanente, constituyéndose en red política.

Por ello, la sola reconstrucción histórica de la política pública –tras la cual podría conocerse el proceso de decisión o parte de él– no permite explicar la complejidad que encierra el proceso de las políticas públicas; es por esto por la aplicación de la metodología

de análisis de redes sociales al campo de la política solventa esta dificultad y permite no solo reconstruir la política pública, sino estudiar su comportamiento durante el tiempo que se desee. Además, permite identificar grupos específicos en un determinado ámbito político, señalar los actores más relevantes dentro de cada grupo o sector, y estudiar el surgimiento y desaparición de las relaciones y de las redes. Es un instrumento que permite seguir tanto la decisión que conduce a la política, como la implementación de esta.

Estudiar las políticas públicas bajo una óptica de redes permite implicar al gobierno como factor crucial de la formación de políticas. Asumir que las políticas públicas se comportan como redes permite la elaboración de mapas de los actores y reduce la incertidumbre de escenarios poco institucionalizados, al tiempo que prepara al gobierno, o al actor que así interprete el escenario político, para los procesos de negociación. Se trata de dar cabida en nuestra cultura política a algo que ya se encuentra en nuestras realidades: la dispersión de poder, los actores corporativos como poseedores de movimiento y de una dinámica a veces sorprendente, y el gobierno como factor crucial de la configuración de políticas públicas.

El enfoque de análisis de redes políticas complementa tanto al modelo racional tradicional como al modelo *bottom-up* de análisis de políticas públicas, en tanto considera que las políticas públicas y la gobernanza tienen lugar en redes conformadas por varios individuos, ninguno de los cuales posee el poder suficiente para determinar las estrategias de los demás⁴¹. En este contexto, en el proceso de formulación de las políticas públicas, el gobierno y sus instituciones no ostentan una posición central y dominante en comparación con los demás actores, sino que comparten con ellos una situación similar, aunque conservan los privilegios que les confiere ser instituciones gestoras del Estado. El criterio de éxito está establecido por la

41 W. J. M. Kickert, Erik-Hans Klijn y Joop F. M. Koppenjan. *Managing complex networks. Strategies for the public sector*, Sage, London: 1997.



acción colectiva en el establecimiento de un propósito común para enfrentar amenazas que afecten al grupo.

Así, el enfoque de análisis de redes políticas da cuenta del enfoque racional al análisis de redes políticas en el micronivel, en cuanto se centra en entornos de toma de decisiones. La incorporación de elementos racionales y subjetivos ha evolucionado desde la llamada Utilidad Subjetiva Esperada, que es la base del modelo de racionalidad asumido por la ciencia económica⁴², hasta la propuesta de racionalidad limitada presentada por Simon⁴³.

En este punto, el análisis de redes políticas se acerca a la teoría de juegos como herramienta para el análisis de lo referido al manejo

-
- 42 La teoría de la Utilidad Subjetiva Esperada se fundamenta en varios axiomas: a) completitud, b) transitividad, c) independencia de las alternativas relevantes, d) independencia de las consecuencias contrafácticas, e) independencia con respecto a la ganancia esperada y, f) preferencia estricta mínima. De esta forma, a cada alternativa pueden asignársele probabilidades subjetivas, y a cada consecuencia utilidades cardinales; de forma que el actor debe escoger la alternativa que maximice su utilidad subjetiva. La crítica central hecha a esta teoría se refiere a los requisitos en almacenamiento de información y a la capacidad de cálculo que demanda de cada actor para considerar su decisión como racional, lo cual resulta poco realista.
- 43 Básicamente, el modelo de la racionalidad limitada plantea la imposibilidad de cada actor para acceder a un listado ordenado de sus preferencias, ya que tiene un marco cognitivo interno y un entorno externo que le limitan en su acceso a la información necesaria para una información completa de las alternativas disponibles. Además, Simon defiende que cada actor escoge la opción que le satisfaga, no la que optimice los resultados posibles. Véase: H. Simon. *El comportamiento administrativo*, Ed. Aguilar, Madrid: 1972.

de estrategias en juegos suma variable y Klijn⁴⁴, y Klijn y Teisman⁴⁵, por cuanto permite analizar las decisiones estratégicas de los actores, las cuales se asumen interdependientes. Klijn y Teisman muestran la importancia del uso del concepto juego dentro de los análisis de redes políticas, ya que permite comprender el comportamiento de los actores como el resultado de aplicar sus percepciones a las acciones que toman dentro de la red. De esta forma, lo que conocemos como comportamiento de los actores sería el conjunto de estas acciones estratégicas, repetidas a lo largo del tiempo, lo cual, en función de su aprendizaje durante el proceso, les permite anticipar algunas de las consecuencias de las decisiones de la red. Así, la repetición de las acciones ejecutadas por los actores emerge como elemento explicativo de procesos de aprendizaje y de los procesos de construcción de relaciones entre los actores para juegos futuros.

Las redes políticas como nuevo paradigma

Marin y Mayntz⁴⁶ afirman que el surgimiento del enfoque de redes dentro de los análisis de políticas públicas pudo ser, en sus comienzos, producto de una "moda conceptual", y puede que esta sea una de las razones por las que aún su potencial explicativo sea limitado.

44 Erik-Hans Klijn. "Analyzing and managing policy process in complex networks: a theoretical examination of the concept policy network and its problems", en: *Administration and society*, Newbury Park, vol. 28, #1, 1996, pp. 90-119.

45 Erik-Hans Klijn y G. R. Teisman. "Strategies and games in networks", en: Kickert, W. J. et al.: *Managing complex networks. Strategics for the public sector*, Sage, London: 1997.

46 Bernd Marin and Renate Mayntz. *Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations*, Campus/Verlag; Westview Press, Boulder/Colorado, Frankfurt: 1991.



Aun examinada desde varias perspectivas, la política pública como fenómeno sigue siendo uno de los de mayor importancia en la agenda de objetos de estudio de la ciencia política contemporánea, de la mano de los estudios de redes, por cuanto son la forma más adecuada de asir la compleja realidad del hecho político, actualmente caracterizado por una marcada dispersión de recursos.

Producto o no de una moda, lo cierto es que cada vez más los estudios de redes políticas intentan dar explicación de los resultados y cambios políticos, sirviéndose para ello del instrumental analítico y metodológico heredado del análisis de redes sociales. En un entorno con una importante dispersión de recursos como información e influencia, los círculos en que se toman las decisiones se muestran cada vez con componentes más variados en número y naturaleza, y de ellos solo puede darse cuenta a través de estudios reticulares en los que se muestran las relaciones y flujos de recursos para sectores o decisiones particulares.

Sin duda, frente al paradigma tradicional de análisis del proceso de políticas, el análisis de redes políticas se ha perfilado en un breve espacio de tiempo en un enfoque importante dentro de la ciencia política. En este momento, pese a su difusión preferente entre los analistas de políticas públicas y de la decisión política, aún no llega a contar con un cuerpo teórico sólido, lo que limita su expansión como paradigma dentro del análisis de políticas públicas. Además, aún queda pendiente una reflexión importante de las características de las redes y su relación con el sistema político (gobierno, tipo de administración y sistema de partidos, por ejemplo), y la forma y medida en que este se constituye en uno de sus principales determinantes.

Red o no red. Un debate abierto

El término *policy network* comenzó a incluirse en la literatura sobre políticas públicas, aproximadamente, desde los años ochenta del siglo pasado. Haciendo estricta referencia a su equivalente en castellano, este término no cuenta con una traducción satisfactoria, quizás porque en Iberoamérica no abundan los análisis de políticas

públicas bajo esta metodología y esto ha dificultado su incorporación al sociolecto propio de las ciencias políticas de la región.

Hay otras limitantes en su traducción, pues si bien podría aceptarse como red o entramado de políticas, el significado del vocablo "política" en nuestro contexto no es equivalente con exactitud, como es sabido, al de *policy* en el contexto de la cultura política anglosajona, pues este último hace referencia, en definitiva, a un aspecto específico del fenómeno político: la política pública. Marin y Mayntz van un poco más allá cuando afirman: "Si a menudo 'política significa 'política pública' en los estudios de redes políticas, esto no implica que los agentes del Estado deban ser los participantes centrales o dominantes".⁴⁷ Lo cierto es que tampoco implica que el Estado no lo sea. De hecho, como se verá en el siguiente capítulo, Van Waarden⁴⁸ ha descrito varios tipos de redes en atención, entre otras cosas, a la intensidad con la que el Estado prevalece sobre el resto de los actores en un determinado sector de políticas. En otras palabras, lo que se asume es la coexistencia de varios actores que, junto con el Estado, intervienen en el proceso de formación de políticas públicas.

Si bien bajo este esquema el Estado puede no ser el actor central, aún se reserva, en algunos casos, una porción importante de la cuota de poder y de los recursos distribuidos en la red; razón por la que, aun cuando no sea un actor central, debe ser incluido en los estudios de *policy networks* a través de cualquiera de sus entes o instituciones y en el nivel de administración que se requiera (nacional, regional o local).

Por otro lado, el corpus de análisis de las *policy networks* tampoco ha llevado implícito el estudio del contenido de una suerte de "red de políticas públicas", y su objetivo no siempre es analizar un

47 *Policy networks: empirical evidence...*, *op. cit.*, p. 16. (Traducción propia).

48 F. van Waarden. "Dimensions and types of policy networks", en: *European Journal of Political Research*, 21 (1).



entramado de políticas públicas, entendiendo estas como acciones gubernamentales interrelacionadas e interdependientes.

Así, el signifiante "Análisis de los *policy networks*" apunta hacia el estudio de las conexiones entre los actores públicos y privados; estos últimos, generalmente, de carácter corporativo, que toman parte en el desarrollo de las políticas o en la distribución del poder político. De esta forma, la política pública delimita el estudio, ciñéndolo, en la mayoría de los casos, a un dominio o subsector de política pública muy específico.⁴⁹

Finalmente, hay pocas publicaciones en castellano en las que se haya decidido traducir el término y por ello, quizás, las expresiones

49 Se han hecho estudios de redes políticas en salud; ver: E. O. Laumann and D. Knoke. *The organizational state. Social choice in national policy domains*, University of Wisconsin Press, Madison: 1987. En políticas laborales: D. Knoke, F. Urban Pappi, Jeffrey Broadbent y Yutaka Tsujinaka. *Comparing policy networks. Labor politics in the U.S., Germany and Japan*. Cambridge University Press, Cambridge: 1996. En políticas energéticas: D. Knoke y E. Laumann. *The organizational state. Social choice in national policy domains*, University of Wisconsin Press, Wisconsin, USA: 1987. En F. N. Stokman y Jan M. M. van den Bos. "A two-stage model of policymaking with an empirical test in the U. S. energy-policy domain", en: *Research in politics and society*, vol. 4, 1992, pp. 219-253. Incluso, analizando varias decisiones políticas, involucrando a varios sectores o subsectores de política: Thomas König y Thomas Bräuninger "The formation of policy networks preferences, institutions and actors choice of Information and exchange relations", en: *Journal of Theoretical Politics*, 10 (4), 1998, pp. 445-471.

“entramado de política”⁵⁰ y “redes centradas en política”⁵¹ aún resultan poco satisfactorias. Por estas razones he decidido usar el término “red política” como equivalente de *policy network*⁵². De esta forma, creo que la idea de red y de relaciones interdependientes se conserva, pero, además, se les atribuye la condición política, resignificándose en un contexto más ajustado al ejercicio de la política, a través de la toma de decisiones y la hechura de las políticas públicas.

Como mencioné antes, el estudio de las redes políticas ha encontrado un desarrollo exponencial entre los analistas de políticas públicas, en especial durante las últimas tres décadas. Junto con el modelo de la coalición de apoyo⁵³, ha sido uno de los más explorados en los últimos años dentro de los análisis sobre los procesos que conducen a la decisión política. De allí que hoy día se acepte...

- a. que existen estructuras de intercambio de recursos, construidas entre actores, organizaciones privadas, grupos de interés y el Estado;
- b. que estas estructuras se articulan en una fase anterior a la toma de decisiones públicas;
- c. que bien pueden afectar los resultados políticos; y

50 R. Gomà y J. Subirats. *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Ariel, Madrid: 1998.

51 D. Marsh y G. Stoker (eds.). *Teoría y métodos de la ciencia política*, Alianza (Colección Alianza Universidad Textos), España: 1995.

52 Sirva de comentario a favor de esta traducción que D. Knoke haya publicado en 1990 un libro llamado *Political Networks (Redes Políticas*, en su traducción literal), que se muestra como una de las mejores síntesis de los aportes del enfoque desde los setenta, elaborada por Knoke, uno de los más destacados investigadores en el área.

53 *Advocacy Coalition Framework*, en inglés.



- d. que explorar este fenómeno de forma reticular es bastante adecuado con miras a entender los resultados que se obtienen.

En esta línea, el modelo del "Estado organizacional", de Laumann y Knoke⁵⁴, es un hito en el desarrollo del enfoque de redes políticas, por cuanto se trata de un estudio de políticas públicas con carácter subsectorial, utilizando una metodología comparativa entre redes políticas del sector energía y del sector salud, en Estados Unidos. Como se verá más adelante, la idea del Estado organizacional tiene que ver con el conjunto de dominios de política⁵⁵, controlados por grandes redes de organizaciones y no por élites o individuos de forma particular o aislada⁵⁶. La presencia de este tipo de conexiones entre las organizaciones, con carácter estructural, posibilita el intercambio de recursos y la movilización de recursos en apoyo o en contra de determinadas decisiones políticas.

El análisis de estas estructuras de intercambio de recursos permite, entre otras cosas, avanzar en la explicación de la distribución de poder dentro de los subsistemas de políticas públicas, como puerta de entrada al entendimiento del fenómeno de formación de las mismas en subdominios específicos. Más adelante retomaré el trabajo de Laumann y Knoke, profundizando en su aporte en tanto avance en el fortalecimiento del enfoque de redes políticas, bajo una perspectiva comparativa.

54 *The organizational state...*, op. cit.

55 *Policy domains*, en inglés.

56 Sin embargo, en el siguiente capítulo se verá que también hay estudios de redes políticas bajo una perspectiva elitista, en la que las relaciones más que tenderse entre organizaciones de manera impersonal, bien pueden establecerse entre grupos sociales y económicos específicos y con un poder importante de movilización de recursos.

A continuación muestro tres de las definiciones más utilizadas en los estudios de redes políticas. Por los momentos, se recurre a ellos para ponerlos como antecedentes al lector; sin embargo y como se verá en el siguiente capítulo, las definiciones de redes políticas se encuadran en perspectivas teóricas definidas sobre la forma de estas y constituyen el reflejo de una visión específica del fenómeno de las redes. Queda dicho, entonces, que se recurre a ellos de forma ilustrativa, pero cada concepto deberá entenderse en el marco de una perspectiva específica del fenómeno de las redes políticas.

La red como conjunto alinderado y diferenciado de otros por desconexiones. El concepto más utilizado sobre redes políticas es también el más intuitivo. Fue propuesto por Benson⁵⁷, quien las concibió como "un grupo o complejo de organizaciones conectadas entre sí por dependencias de recursos y distinguido de otros grupos o complejos gracias a rupturas en la estructura de dependencia de recursos"⁵⁸.

Si lo miramos bien, se trata de un concepto bajo una óptica corporativista. Benson abona el terreno sobre algunas ideas básicas, implícitas en la idea de red política. En primer lugar, al definirla como un grupo se le asigna, de forma implícita, un carácter distintivo de los demás grupos o actores de la escena política. De este modo, una red y sus miembros son de fácil identificación tanto para el analista como para cualquier actor político involucrado en un dominio de política pública.

En segundo lugar, este conjunto de actores no es, en ningún caso, equivalente a un conjunto de individuos. Benson afirma que se trata de "organizaciones conectadas entre sí"⁵⁹, de modo que cada nodo de la red se identificará con un ente corporativo u organización

57 J. K. Benson. "A framework for policy analysis", en: D. Rogers et al., *Interorganizational coordination*, Iowa State University Press, Iowa: 1982.

58 *Idem* (traducción propia).

59 *Ibidem*.



pública estatal o no estatal. La naturaleza colectiva de sus nodos, como se ha dicho, es un elemento distintivo entre las redes políticas y las redes sociales.

Finalmente, y ya en el plano interno, este conjunto de actores intercambia recursos políticos. La literatura de redes políticas, en general, suele identificar como recursos más valorados la información y el poder de influencia. De esta forma, el conjunto muestra actores corporativos unidos en función de sus mutuas dependencias de recursos políticos, en un área política específica.

La red como estrategia para la construcción de políticas públicas. Hay⁶⁰ observó dos formas en las cuales los actores principales se ponen de acuerdo en ciertas acciones colectivas que les reportan beneficios; de allí que haya descrito las redes políticas como:

... formas de coordinación de la acción colectiva, caracterizadas y constituidas gracias al reconocimiento mutuo de agendas estratégicas comunes o complementarias. Las redes son alianzas estratégicas hechas alrededor de una agenda común (a veces conflictiva, a veces dinámica) con ventajas mutuas a través de la acción colectiva.⁶¹

Según Hay, es la dispersión de recursos útiles para la construcción de políticas la que impone la necesidad de coordinación para el logro de los objetivos de cada uno de los actores, y la que en cierta forma empuja la configuración de una red como tal. Aunque esta definición no aclara si los actores dentro de la red son de naturaleza exclusivamente individual o exclusivamente colectiva, es cierto que abre nuevas implicaciones.

En primer lugar, se asume que un actor político se incorpora a la red de forma voluntaria porque también de esta manera ha aceptado

60 Colin Hay. "The tangled webs we weave: the discourse, strategy and practice of networking", en: David Marsh (ed.), 1998.

61 *Idem*, p. 38 (traducción propia).

que es la mejor estrategia para alcanzar sus objetivos, dadas la fragmentación de la política y la dispersión de sus recursos. Como se verá más adelante, en el segundo capítulo, Hay no advierte que el carácter voluntario de la pertenencia a las redes políticas está relacionado con el tipo de red del que se hable y el contexto sociopolítico en el que esta se articula. Así, la adhesión a la red no siempre es voluntaria, no en todos los casos es producto de un análisis con varios cursos de acción que seguir y, por tanto, tampoco es siempre el reflejo de la articulación de una estrategia clara de actuación. En muchas ocasiones, pertenecer a la red es la única opción para continuar en un dominio de política.

Con respecto al objeto de intercambio entre los actores, en las redes políticas circulan cuatro recursos de gran importancia a lo largo de los procesos de políticas públicas: (a) recursos económicos y/o humanos, (b) información, (c) apoyo político y (d) autoridad. Analíticamente hablando, cada actor posee uno o varios de estos recursos, en distintas cantidades, proporciones y disponibilidad. El hecho es que, siguiendo a Hay, ningún actor posee suficientes recursos como para poder alcanzar sus objetivos sin aliarse con otros actores. De allí que, aunque el intercambio se hace de forma voluntaria, no en todos los casos ocurre de forma espontánea. Klijn⁶² nos lo recuerda cuando habla de las políticas públicas como una "confluencia compleja de actores e intereses".

Al igual que Benson⁶³, y de forma menos explícita, Hay desplaza la unidad de análisis desde el individuo⁶⁴ o la política pública⁶⁵ hacia las

62 Erik-Hans Klijn. "Analyzing and managing policy process in complex networks: a theoretical examination of the concept policy network and its problems", en: *Administration and society*, Newbury Park, vol. 28 #1, 1996, pp. 90-119.

63 "A framework for policy analysis", *op. cit.*

64 Quien toma la decisión, si lo observamos desde la teoría de la elección racional.

65 Qué decisión es tomada y articulada en forma de programa o proyecto, si lo miramos desde los análisis tradicionales de políticas públicas.



instituciones y las relaciones entre estas. Asume, así, que las estructuras sociales y las políticas tienen un poder explicativo más allá de los atributos personales de los actores corporativos que las componen.

La contribución más interesante de este concepto de red política es ver las redes como "alianzas estratégicas", en tanto les confiere un nivel de categoría con poder de explicación del concepto al vincularlo con los procesos de articulación de la acción colectiva, lo que nos conduce a la tercera definición de red política.

La red política como explicación de la acción colectiva. Para autores como Carlsson⁶⁶, este es un elemento importante, pero aún no desarrollado suficientemente en los análisis de redes políticas. Tal y como afirma el autor, tradicionalmente la idea de las redes políticas ha sido utilizada de forma más metafórica que explícita o práctica⁶⁷, lo cual ha repercutido en la falta de cuerpo teórico del enfoque y ha favorecido la confusión de los objetivos del análisis de redes políticas con elementos más propios de los enfoques estructurales, como *advocacy coalition*⁶⁸,

66 L. Carlsson. "Policy networks as collective action", en: *Policy Studies Journal: the journal of the Policy Studies Organization*, 28(3), 2000, pp. 502-522.

67 Sobre este tema se puede leer una buena crítica en: Keith Dowding. "Model or metaphor? A critical review of the policy network approach", en: *Political studies*, XLIII, 1995, pp. 136-158.

68 Enfoque propuesto por Paul Sabatier. "The acquisition and utilization of technical information by administrative agencies", en: *Administrative science quarterly*, 23, 1978, pp. 369-417; en Paul Sabatier. "The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe", en: *Journal of European Public Policy*, vol. 5, n.º 1, 1998, pp. 98-130; y en Paul Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith. *The advocacy coalition framework*. Westview. 1993, en el que se describe un estudio centrado en grupos que comparten creencias, actúan en conjunto y asumen que el cambio político es consecuencia directa de sus propias decisiones.

así como a estudios interorganizacionales⁶⁹. En este contexto, la vinculación directa del concepto de red política con la articulación de la acción colectiva luce indispensable para comenzar la construcción del andamiaje teórico del enfoque, porque la idea de la red expresa “un concepto descentralizado de la organización social y la gobernanza”⁷⁰

La conjunción de la perspectiva de análisis de redes con el estudio de la acción colectiva en el campo de las políticas públicas es, además, un importante avance en el estudio de las redes políticas desde una perspectiva institucional, por cuanto le permite intervenir de manera activa en la explicación de los procesos de cambio político, al considerar la red como una estructura sociopolítica en sí misma ineludible en el análisis de las políticas públicas.

En este contexto, este libro está aligerado por la aceptación de la complejidad y multidimensionalidad del entorno de las políticas públicas y de la decisión política, convirtiéndolo en un escenario marcado por la interrelación entre los actores cuya articulación, además, puede estar bajo la tutela del Estado; pero dentro de este entorno reviste especial interés conocer en qué medida las instituciones políticas han sido señaladas por los autores como un elemento importante en la explicación de las características de las redes políticas.

69 Paul Sabatier. “The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe”, en *Journal of European Public Policy*, vol. 5, n.º 1, 1998, pp. 98-130.

70 Patrick Kenis y Volker Schneider. “Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox”, en: B. Marin and R. Mayntz, *Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations*. Frankfurt/Boulder, Campus/Westview Press, Frankfurt, 1991, pp. 25-62 (traducción propia).



La política en las redes

Un grupo importante de los trabajos sobre redes políticas nos asoma que las redes son estructuras de intermediación, de acción colectiva o de organización, que permiten conocer las preferencias de los actores, agrupados en torno a un conjunto determinado de temas de discusión y delimitados en un subdominio de política pública. Sin embargo, también es evidente la escasa referencia explícita a los elementos del entorno político como instituciones, sistema de partido/gobierno y estilos de gobierno, entre otros, que determinan la acción política y, por tanto, pueden impactar también en la articulación de las redes. Así, las redes son analizadas generalmente de un modo, si se quiere, enajenado de su entorno, lo cual las hace parecer estructuras cuya presencia se da por sentada, en cuyo origen no se ha profundizado demasiado y de las que se desconoce, en la mayoría de los casos, su formación y justificación.

Tomemos, por ejemplo, la idea del "Estado organizacional". Si bien significó un paso importante en la construcción de un marco de explicación a los fenómenos que ocurren durante la formulación de políticas en los subdominios, sus suposiciones conceptuales solo resultan aplicables en aquellos contextos que dentro de las democracias occidentales se encuentran compartimentados, parcelados en conjuntos claramente distinguibles y ordenados, de actores corporativos.

De una validez empírica innegable, el modelo desarrollado por Laumann y Knoke⁷¹ (carece, empero, de una referencia explícita al entorno político y a su incidencia en las redes políticas como elementos determinantes en la configuración final de la red y, por tanto, no permite explicar cómo se forman las redes de la manera en que lo hacen y cómo podrían articular estructuras similares en un marco institucional diferente.

71 E. O. Laumann and D. Knoke. *The organizational state. Social choice in national policy domains*, University of Wisconsin Press, Madison: 1987.

König y Bräuninger⁷², partiendo del modelo del Estado organizacional, apuntan a la necesidad de entender las razones por las que se agrupan los actores, como paso previo para alcanzar una explicación más satisfactoria de la relación entre las redes y el conjunto institucional que las rodea. Para los autores, hay dos perspectivas desde las cuales se ha intentado avanzar en la explicación del origen de las redes, aunque ninguna de las dos perspectivas ha alcanzado aportes satisfactorios sobre el origen de las redes. Se trata del neoinstitucionalismo y el sectorialismo. El primero enfatiza en la importancia de las normas y procedimientos formales, y el segundo subraya la importancia que la pertenencia a un sector tiene en la explicación del origen de las redes políticas.

Tomaré parcialmente la idea de Koenig y Bräuninger⁷³ acerca del necesario referente institucional como elemento clave en la explicación de las redes políticas y, por tanto, para entender cómo se articula la acción colectiva en torno a las decisiones políticas. Para ello, examinaré la literatura más relevante en temas de redes políticas con el objeto de argumentar los siguientes planteamientos:

- Planteamiento n.º 1: las características y conformación de las redes políticas son una variable dependiente de las instituciones políticas del entorno en el cual ocurren. Se defiende la idea de que, en el proceso de surgimiento y conformación de las redes políticas y las políticas públicas, estas se encuentran determinadas por las instituciones del sistema político en el que se originan. Este planteamiento no solo avanza en el campo de la metodología misma de análisis de redes políticas, sino también recoge un deseo manifiesto en los analistas de políticas

72 Thomas König and Thomas Bräuninger. "The formation of policy networks preferences, institutions and actors choice of information and exchange relations", en: *Journal of Theoretical Politics*, 10 (4), 1998, pp. 445-471.

73 *Idem.*



públicas: la vinculación de las estructuras del régimen político en el análisis de las políticas públicas.⁷⁴

Pero, además, nos introduce en el análisis subsectorial de las políticas, asumiendo que el tipo de política negociada y su contexto imprimen diferencias de estructuras, contenidos y modos de organización entre distintas redes políticas. Me apoyo en Köenig y Bräuninger⁷⁵ en cuanto se asumen las instituciones políticas y los subdominios de política como elementos determinantes de las redes políticas.

Pareciera entonces que aspectos como el presidencialismo o parlamentarismo, la descentralización o centralización administrativa, entre otros factores institucionales del entorno político, determinan de distinta manera cómo los actores políticos participan, se relacionan, negocian y forman la acción colectiva dentro de las redes. Además, me permito sostener que los distintos subdominios de política conducirán a la formación de redes políticas con características distintivas de sus similares en otros sectores; estas características vienen dadas en términos de centralidad, densidad y complejidad de la red.

- Planteamiento n.º 2: las redes políticas funcionan como un elemento de conexión entre las instituciones políticas y las decisiones políticas. Si se acepta que las instituciones determinan las redes políticas, y que estas se articulan en el marco de una decisión política y en subdominios

74 Al respecto de esta agenda se sugiere revisar: Marsh, David, ed. *Comparing policy networks, Public policy and management*. Open University Press, Buckingham, Philadelphia, PA: 1998; y L. J. O'Toole. "Trating networks seriously. Practical and research-based agendas in public administration", en: *Public Administration Review*, vol. 57, n.º 1, enero-febrero 1997.

75 "The formation of policy networks...", *op. cit.*, pp. 445-471.

específicos de políticas, entonces debe asumirse que las redes políticas son una estructura intermedia entre las instituciones y los resultados que producen. Marsh y Rhodes⁷⁶ afirman que las redes permiten el surgimiento de rutinas dentro de la hechura de políticas públicas y que el cambio en estas es incremental.⁷⁷

De esta forma, las redes son una especie de estructura intermedia, determinada de forma explícita por las instituciones y un elemento clave en el entendimiento de las decisiones y políticas públicas, posibilitando así no solo el aprendizaje político, sino el cambio en las rutinas que las mismas redes construyen. Así, la red política ya no es un fenómeno aislado del entorno institucional ni ajeno a los resultados políticos y, además, se erige como un elemento crucial en los procesos administrativos, en tanto que su gestión es una herramienta fundamental para la articulación de procesos de toma de decisiones y de gestión de políticas públicas y recursos.

Así, parece que buena parte de las decisiones políticas y del proceso de formación de políticas públicas puede entenderse a través del examen de las redes políticas. En este contexto, la gestión de redes políticas es un instrumento importante en el manejo proactivo de las decisiones políticas.

- Planteamiento n.º 3: en ausencia de estabilidad político-institucional o en situaciones de debilidad en estas estructuras ante cambios externos, fundamentalmente, las redes políticas pueden entenderse a la luz de las prácticas e

76 D. Marsh y R. A. W. Rhodes. "Policy communities and issue networks. Beyond typology", en: Marsh y Rhodes (eds.), *Policy networks in British Government*, Clarendon, Oxford: 1992, p. 261.

77 Siendo, además, de distintos órdenes: económico, ideológico, tecnológico o institucional, y de carácter exógeno a la red.



instituciones informales del sistema político. En el campo de la ciencia política, el enfoque de análisis de redes políticas muy pocas veces ha sido aplicado de forma explícita en el estudio de contextos con instituciones poco estables y caracterizados por estadios de crisis e inestabilidad política continuados. De hecho, buena parte de los análisis de redes políticas tienen un marcado carácter sectorial y localista, con un referente explícito a grandes subdominios de políticas públicas de las democracias occidentales, en general, y a los países de la Unión Europea y Estados Unidos, en particular, siendo muy pobre el desarrollo de análisis similares en América Latina, África y Europa del Este. Sin embargo, la inestabilidad institucional dentro de un contexto político bajo estructuras en cambio, en entornos de crisis y cambiante, bien puede imprimirle a la red política características específicas, en términos estructurales, que no se observan en otros entornos consolidados en el ámbito institucional. Esto nos remite al análisis de elementos de la estructura interna de las redes⁷⁸ y su contrastación para valores equivalentes, calculados en ejemplos similares dentro de entornos con instituciones estables.

Así, en situaciones de inestabilidad institucional persisten en la política normas y prácticas informales que determinan la estructura y naturaleza de las redes políticas. Es por lo que las redes políticas en entornos con instituciones inestables se diferencian de otras en atención a las medidas y valores de la red.

La explicación y argumentación de estas afirmaciones se sustenta, en gran parte, en interpretación de la producción académica sobre redes políticas disponible. Pero quisiera ir un poco más

78 Como, por ejemplo, las medidas de centralidad, cercanía, centralización y densidad de la red.

allá, pues no todos los aspectos del entorno institucional podrían impactar en todos los casos a las redes políticas de igual forma. Convendría saber, entonces, cuáles elementos del entorno institucional son señalados, aún de forma tangencial, como con una importancia mayor dentro de los estudios de redes.

Adelanto que los aspectos de mayor ocurrencia son el tipo de gobierno⁷⁹ y la conformación del cuerpo deliberativo⁸⁰, por una parte, y las características de los subdominios de política, aunque también surgen algunos más, como la función y el objetivo de la red⁸¹. En todo caso, estos elementos los seguiremos revisando en los siguientes capítulos.

¿Están enredadas las políticas públicas?

En la práctica democrática el manejo del Estado y su administración han sido actividades determinadas de forma directa por su marco legal, pero también por la naturaleza y desempeño del aparato político, de tal suerte que cualquier alteración en alguno de sus engranajes afecta al resto de la estructura política, de forma relativa a la importancia del elemento alterado.

Desde hace algunos años, la descentralización de las actividades estatales y su externalización parece haberse convertido en una máxima dentro de la administración pública. La llegada del Estado, del bienestar de la mano del liberalismo económico, y ambos como paradigmas propios para el ejercicio del gobierno, junto con la progresiva reducción de los espacios públicos administrados por el Estado, se ha traducido, en la mayoría de los casos, en diseños

79 Presidencialista, parlamentario, por ejemplo, aunque también en referencia a su ejercicio como centralizado o descentralizado.

80 Asamblea, Congreso, así como su condición de unicameral o bicameral.

81 Canal de comunicación, de negociación o coadyuvar a la ejecución de políticas, entre otros.



y ejecuciones de planes de descentralización y desconcentración de las estructuras estatales.

Estos procesos de modernización y optimización administrativa, iniciados hace más de veinte años, han significado, entre otras cosas, la incorporación activa de nuevos actores sociales y políticos al núcleo de la toma de decisiones, posibilitando el tránsito desde un modelo administrativo cerrado y excluyente a otro en el que las decisiones públicas son resultado directo de procesos de negociación con la participación directa e indirecta de un gran número de actores, y cuyos resultados tienen diversas consecuencias para todas las esferas del aparato social.

Esta suerte de transgovernabilidad de las decisiones públicas ha tenido implicaciones importantes en las prácticas administrativas del Estado. Por un lado, la experiencia hasta ahora parece haber demostrado que las políticas descentralizadoras han repercutido, favorablemente, en los niveles de participación de las entidades locales en el diseño de políticas públicas sensibles. No hablamos de la participación popular, la cual varía significativamente en atención a varios factores⁸², sino de entes, agentes, actores locales. Pocas decisiones de transporte, seguridad ciudadana, cultura, sanidad, de servicios sociales y educación, son tomadas y ejecutadas sin la intervención de representantes de organizaciones y de los grupos políticos locales. Sin embargo, la descentralización y despolarización de los ejes de decisiones no siempre son uniformes para todos los niveles de la administración estatal, y en aquellos aspectos en los que se han producido también han hecho progresiva la fragmentación

82 Uno de ellos es, sin lugar a dudas, las condiciones institucionales que propicien o desestimulen esa participación, pero también es importante señalar que una suerte de aprendizaje y voluntad a entender el proceso de participación, por parte de las organizaciones populares, es necesario para garantizar su participación en igualdad de condiciones, que aquella que viene ejercida por otros agentes de las políticas públicas.

del control de los intereses y recursos políticos, al fomentar la entrada no solo de entidades locales, sino de actores privados y no gubernamentales, de forma directa o indirecta, y procedentes de varios niveles –incluso el transnacional– al proceso de construcción de políticas públicas.

En este contexto, el análisis tradicional sobre las políticas públicas, en el que el proceso se encuentra claramente definido en fases y objetivos, resulta insuficiente. Por ello, hoy día el estudio de las políticas públicas demanda la disposición y aplicación de un nuevo enfoque de análisis que permita explicar tanto las estructuras estatales que participan del proceso (parlamento, tribunales, entidades gubernamentales y las prácticas de gobierno), como los actores que desde fuera del sistema político se vinculan e inciden en la construcción de políticas.

La realidad se impone y tanto la perspectiva tradicional de análisis *ex-ante* y *ex-post* como la perspectiva procesal de las políticas públicas se hacen insuficientes. El ya laberíntico y muchas veces oscuro escenario de construcción de políticas ha visto crecer su complejidad, gracias a la introducción de nuevos actores políticos, económicos y sociales, y el cada vez más creciente poder de influencia de estos sobre algunos aspectos de todo el proceso. El reconocimiento de esta realidad ha impulsado los análisis reticulares de las políticas públicas, en tanto se muestran potentes en la construcción de esquemas de esa realidad compleja y, además, complementa, enriqueciéndolo, el análisis tradicional de políticas públicas.

A lo largo de los procesos de negociación que constituyen el corazón de toda política pública y que son, en última instancia, procesos de intercambio, los actores se interrelacionan básicamente en aras de obtener de tales interacciones los resultados más cercanos a sus máximas expectativas o, al menos, lo más alejados del peor resultado previsto. La pérdida de hegemonía del Estado en favor de nuevos



actores en las arenas de políticas públicas⁸³ ha permitido que grupos externos a la esfera gubernamental, e incluso política, participen de una forma un tanto más explícita en la negociación previa al diseño de políticas. Tras esta idea de la fragmentación de intereses, estrategias y recursos, se encuentra la noción de red, cuyo ámbito de implantación se circunscribe a una arena de política determinada y, dentro de esta, a sectores específicos de políticas públicas.

Como ya se dijo, los estudios de redes han llegado a la ciencia política desde la antropología y sociología, campos en los que se originó el análisis de redes sociales. En nuestra disciplina se han anclado, en primer término, en los estudios dentro del campo de la administración pública. Desde allí se han hecho las principales contribuciones a su desarrollo y estas pueden ser ordenadas en tres grupos⁸⁴: en primer lugar, la administración pública como disciplina ha asumido las redes como posibilidad para el estudio del desarrollo e implementación de políticas públicas⁸⁵. Hull y Hjern⁸⁶, entre otros. En segundo lugar, se ha explorado el uso de la teoría de juegos para entender conjuntos de redes y la forma en que sus

83 La noción arena política (*policy arena*) fue descrita por T. Lowi en su clásico "American business, public policy, case-studies, and political theory", en: *World politics*, XVI, 1964, pp. 677-715. Para la documentación de este trabajo se ha utilizado la traducción al español publicada por Fernando Aguilar Villanueva, *La hechura de políticas*, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México: 1998, pp. 89-117. Hoy en día se utilizan de forma indistinta: arena de política, subdominio de política y sector de política.

84 No atendiendo a criterios cronológicos, sino a contenidos de las contribuciones.

85 Daniel A. Mazmanian y Paul A. Sabatier. *Implementation and public policy*. Published by UPA, 1989.

86 Christopher J. Hull y Benny Hjern. *Helping small firm grow: an implementation perspective*. London: Croorn Helm, 1987.

actores toman decisiones y se opera un reajuste en sus estrategias (Batley y Stoker, Lynn, Koremenos y Lynn, Klijn y Sharpf)⁸⁷. Finalmente, se ha adoptado el análisis de redes en conjunto con el estudio de elementos jerárquicos y componentes horizontales de interdependencia funcional⁸⁸. Pero además, el desarrollo del análisis de redes políticas es atractivo a otras disciplinas y ha sido influenciado por estudios más del tipo sociológico (Laumann y Knoke, Pappi, o Knoke y Bisson), por estudios más economicistas con énfasis bien en los costos de transacción y la nueva economía institucional (Masser, Thompson y Horn), o bien en el *public choice* (Ostrom, Ostrom *et al.* y Tong).

La anterior distinción no pretende ser exhaustiva. Todas las perspectivas del análisis de redes comparten su deseo de explorar el proceso de hechura de políticas públicas, centrándose en las relaciones reticulares existentes entre organizaciones públicas y privadas. Idea, por demás, nada nueva ya que ha planeado, aunque con otras formas, sobre la ciencia política desde los años sesenta del siglo pasado.

87 Batley y Stoker (R. Batley y G. Stoker. *Local government in Europe: Trends and developments*, Macmillan, Londres: 1991); Lynn (Laurence E. Lynn, "Policy achievement as a collective good: a strategic perspective on managing social programs", en: B. Bozeman ed., *Public management: the state of the art*, Jossey-Bass: 1993); Koremenos y Lynn (B. Koremenos y L. E Lynn, "Leadership of a state agency: an analysis using game theory", paper prepared for the National Public Management Research Conference, Madison, Wisconsin, 1993); Klijn (Erik-Hans Klijn y G. R. Teisman "Strategies and games in networks", en: W. J. Kickert *et al.*, *Managing complex networks. Strategies for the public sector*. Sage, London: 1997); Sharpf (F.W. Scharpf, *Games in hierarchies and networks*, Frankfurt: Verlag, 1993).

88 Hanf y O'Toole; Marin y Mayntz; Grahame Thompson, *et al.*, *Markets, hierarchies and networks: the coordination of social life*, Sage, London.



Desde esa época en Estados Unidos, por ejemplo, se trabaja sobre una noción compartimental de la hechura de políticas públicas; esto es, la producción de las políticas públicas en subsistemas o subconjuntos limitados de actores políticos y económicos y sociales, que pueden observarse en áreas específicas de políticas públicas. Estos subsistemas permiten también la observación de varios modelos de interrelación entre los actores, entre ellos destacan los llamados triángulos de hierro⁸⁹ y las redes temáticas⁹⁰ como modelos que dibujan una formulación de políticas en redes cerradas, que secuestran el control de varios aspectos del proceso político en su propio beneficio.

Como se verá más adelante, la expectativa sobre el poder explicativo que estas estructuras más o menos estables tienen sobre los resultados políticos es más acentuada entre quienes consideran las redes como una forma de gobernanza, que entre quienes las asumen como un mecanismo de intermediación de intereses.

Dado el dinamismo del fenómeno político, no es desacertado afirmar que previo a las relaciones directas o indirectas, que surgen durante y tras la negociación, tendrán su desarrollo en ese evento o incluso se prolongarán para uno siguiente. Como se verá más adelante, en virtud de la escasez de recursos, estas relaciones son de cooperación, coordinación o competencia, y perdurables en el tiempo. Así, puede surgir una superposición de redes en tanto cada actor político puede tener intereses en varios sectores de políticas públicas o, incluso, en varias arenas de política.

Klijn⁹¹ nos ilustra este proceso. Para el autor, la hechura de políticas es una interacción compleja al interior de un conjunto variable de actores, en un contexto en el que ninguno se encuentra

89 *Iron triangles* (en inglés).

90 *Issue networks* (en inglés).

91 Erik-Hans Klijn. "Analyzing and managing policy process in complex networks: a theoretical examination of the concept policy

en posición dominante y cuyo resultado se deriva de la interacción entre las estrategias de cada uno de ellos. Las estrategias son producto directo de la percepción que cada actor construye sobre su entorno y esta percepción viene definida por las decisiones anteriores de los actores, en una suerte de ciclo de aprendizaje y reciclaje, y por el entorno institucional en el que se desenvuelva cada actor. De esta forma, cada actor está inmerso en una suerte de juego cuyas movidas dependen no solo del conocimiento y estrategias propias, sino también del desarrollado por los otros miembros de la red. Esta característica –se verá luego– ha servido a algunos autores como indicador para clasificar las redes políticas.⁹²

El uso de las bondades de la teoría de juegos al análisis del hecho político no es nuevo y el clásico trabajo de G. T. Allison⁹³, *The essence of decision*, es un buen ejemplo. A este nivel, el concepto de juego es, sobre todo, una metáfora cuya flexibilidad facilita el entendimiento de procesos políticos complejos, en los que cada actor puede conseguirse con sus iguales en su red, aunque en entornos o juegos distintos (véase la anterior referencia a la superposición de redes). Así, tanto los juegos y las estrategias como el conjunto de actores de cada red evolucionarían en función de que la complejidad del entorno político impone el solapamiento y la vinculación de

network and its problems”, en: *Administration and society*, Newbury Park, vol. 28, 1996, pp. 90-119.

92 En atención a si la negociación se produce en un juego suma cero o suma variable. Un buen avance de aplicación de teoría de juegos a análisis de redes políticas se puede ver en Klijn y Teisman: “Strategies and games in networks”, en: Kickert, W. J. et al.: *Managing complex networks. Strategies for the public sector*, Sage, London: 1997.

93 G. T. Allison. *Essence of decision; explaining the Cuban missile crisis*, Little Brown, Boston: 1971.



varios juegos, y estas relaciones afectarían de manera importante la estructura de las redes.⁹⁴

La aplicación de la teoría de juegos en la ciencia política ha privilegiado el análisis de la elección racional⁹⁵, buscando la comprensión de situaciones complejas tanto de cooperación como de conflicto entre actores. Los problemas políticos, generalmente de conflicto, han sido un campo privilegiado en la aplicación de uno de estos modelos: el dilema del prisionero. La característica más importante de este tipo de juegos es que los actores no pueden llegar a acuerdos previos, lo que implica que la utilidad total del juego no será transferida. Además, suceden en entornos con un elevado incentivo para defraudar y, por tanto, con una fuerte contradicción entre la racionalidad individual y la colectiva. De esta forma, pueden ser juegos cuyas ganancias sean suma cero⁹⁶ o suma variable⁹⁷, y obedecer a dos o más estrategias para cada jugador.⁹⁸

Además del dilema del prisionero, también se han desarrollado otros modelos, generalmente, como consecuencia de la aplicación repetida del dilema del prisionero. Un ejemplo de ello es el modelo

94 La teoría de juegos tiene su origen en la década de 1940 con los trabajos del matemático John von Neuman. Actualmente cuenta con un amplio desarrollo, en especial en el campo de la economía o en estudios desarrollados desde otras disciplinas, aunque con matiz economicista.

95 *Rational choice* (en inglés).

96 Si el aumento en los beneficios de un jugador se produce con relación directa a la reducción de los beneficios del otro.

97 Si las ganancias aumentan o disminuyen en función de las decisiones de cada jugador.

98 La literatura sobre la teoría de juegos y sus aplicaciones es amplia. Sin embargo, son célebres los trabajos de Olson, Elster y Simon.

*tic for tac*⁹⁹, que surge como resultado de una repetición ilimitada del dilema del prisionero. Por su parte, modelos como el juego de la gallina¹⁰⁰, juego de la seguridad¹⁰¹, juego del privilegiado¹⁰² y el dilema del altruista¹⁰³ son solo algunos ejemplos de juegos aplicados a procesos de negociación política y dilemas sociales. La importancia de la aplicación de la teoría de juegos en el análisis político estriba en la posibilidad de predecir situaciones de equilibrio a partir de la evaluación de las preferencias de los actores involucrados.

En muchos casos, el análisis de redes políticas, aun utilizando la metáfora de los juegos, solo nos revela una foto, un diagrama estático sobre las relaciones y los flujos de información para un momento y circunstancias dados. Esto es así, básicamente, porque los estudios dinámicos que permiten evaluar una suerte de ciclo de la red y la evolución de las redes a lo largo del tiempo, recién

99 Desarrollado por Axelrod, implica que, partiendo de una situación de cooperación, los actores comienzan a repetir las decisiones y estrategias de sus compañeros de juego.

100 Juego en el que los actores, aun manteniendo posiciones radicalmente opuestas, no tienen interés en entrar en conflicto, con lo cual se impone un proceso de negociación.

101 En este modelo, los actores optan por cooperar porque tienen la seguridad de que el resto de los actores también cooperarán.

102 En este juego no hay diferencias entre los beneficios individuales y los colectivos, por lo que no hay dilema social, en tanto que ese actor "privilegiado" tiene la posibilidad de garantizar por sí mismo el beneficio colectivo.

103 En el que se parte del supuesto de la naturaleza altruista de los actores, que compensa el incentivo elevado para defraudar y asegura que, aun existiendo un dilema, los beneficios colectivos pueden ser alcanzados a pesar de su elevado coste.



comienzan a desarrollarse en el campo de las redes sociales y aún son utilizados de forma tímida en políticas públicas.

Hasta ahora las aplicaciones del análisis de redes han permitido avanzar hacia conclusiones sobre la distribución, relación y peso de los actores en la arena de política pública estudiada, de tal suerte que el analista puede dibujar de forma muy aproximada un cierto curso de las negociaciones previas a la resolución de un conflicto o demanda planteados.

En este proceso de negociación también ocurre una reafirmación de la posición relativa que cada actor ocupa y de su ámbito de acción, lo cual constituye el contexto particular que cada uno de ellos utilizará como punto de partida en futuros procesos de negociación. Para el analista de redes políticas, estos patrones en la disposición de recursos y poder dentro de la red arrojan una idea bastante aproximada de aquello que Hay¹⁰⁴ llama "dinámica interna de la red", y que no es más que el proceso que se inicia con una alianza estratégica de actores en una arena política específica y puede culminar con la transformación o extinción de la red, una vez acabado el proceso de negociación.¹⁰⁵

En los siguientes apartados presentaré una revisión histórica de la aplicación y desarrollo del análisis de redes políticas, intentando explorar en los aportes observados y señalando los puntos de encuentro de las distintas visiones dentro del análisis de redes, tanto en términos de metodología como de contenidos conceptuales.

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

105 *Idem*. En el apartado 3.3 de este documento se amplía esta idea a la luz de las implicaciones del cambio político para la gobernanza y las redes.

Las redes políticas: un puente desde las teorías del Estado hasta la práctica de la política

Aun cuando se observen las redes políticas con una visión metafórica, la atención a la estructura del sistema político es fundamental. Tal y como afirma Brandes¹⁰⁶, cuando se aplica el término red política en ciencia política, el investigador asume como idea básica que la estructura y configuración de la política pública, la política y lo político importan¹⁰⁷. Sin embargo, esta relación suele darse por sentada no habiéndose avanzado mucho en una posible dependencia entre el sistema y las prácticas políticas y la conformación de las redes. F. van Waarden¹⁰⁸ muestra un avance en este sentido, ofreciendo una clasificación en la que incluye variables institucionales del entorno de la red. Empero, esta clasificación, que se detalla más adelante, se hace tan compleja de manejar que ha dificultado su difusión entre los analistas de redes políticas.

Dentro del estudio del hecho político como un fenómeno estructural, considero el análisis de redes, sociales o políticas, una de las herramientas con mayor poder explicativo, y esto ha favorecido que en ciencia política se hagan estudios reticulares de estructuras de élites de poder, relaciones entre actores dentro de la red en el ámbito local, nacional o internacional, y vínculos entre grandes organizaciones transnacionales, entre otros temas.

Pero además –y gracias a la complejidad creciente del fenómeno político de toma de decisiones–, hoy día se sabe que en la práctica las redes políticas funcionan, cada vez más, como filtro micro-macro de demandas y necesidades hacia el sistema político, y como un filtro macro-micro de las decisiones y procedimientos de

106 Ulrik Brandes, Patrick Kenis, and Dorothea Wagner. "Centrality in policy network drawings (Extended abstract)", 1999.

107 *Idem*, p. 83.

108 F. van Waarden. "Dimensions and types of policy networks", en: *European Journal of Political Research*, 21 (1), 1992.



este hacia la sociedad. Esto puede plantear para los analistas y los gestores la existencia de un modelo en el que las redes políticas son una estructura intermedia entre los resultados políticos y, como tal, reciben influencia directa de las alteraciones de su entorno político.

Esto es así cuando para el análisis se asume la red política como un conjunto de relaciones interorganizacionales, más que personales, y su análisis se centra en estos vínculos y en la estructura de red que se forma a partir de ellos. El gobierno –siendo la fuente principal de las políticas públicas– se convierte, de esta forma, en un ámbito privilegiado de estudio, aun cuando en el proceso de elaboración de políticas públicas no siempre ocupe un puesto destacado entre los demás actores.

Para Marsh¹⁰⁹, aunque no queda clara la forma en que las redes políticas constituyen una forma de gobernanza, no hay duda de que son un elemento clave dentro del ejercicio del gobierno, en tanto que cada vez menos este se entiende –de forma exclusiva– en términos de las autoridades públicas, y más en términos de interacciones entre actores del ámbito no-público y actores públicos en diversos niveles de la administración estatal.

... La teoría (...) sugiere que en las ciudades [norte]americanas surge un patrón específico de gobernanza, basado en la coalición gubernamental entre élites políticas y de negocios; y que el resto de los intereses son conscientemente excluidos. La hechura de políticas es el resultado de un intercambio de recursos entre esas dos élites y es un proceso continuo de aprendizaje político que las envuelve.¹¹⁰

109 D. Marsh. "The utility and future of policy networks analysis", en: David Marsh (ed.), *Comparing policy networks*, Open University Press, Buckingham: 1998.

110 *Idem* (traducción personal).

La explicación de las formas de exclusión de algunos grupos de la participación en la red es algo de lo que pueden dar cuenta las teorías del Estado y representa el punto de contacto entre estas y la metodología de redes políticas. En este sentido, las teorías de Estado nos muestran cómo están priorizadas y ordenadas las relaciones entre los actores e instituciones y, por tanto, arrojan luces sobre la forma probable en que la red estaría articulada en su interior. Además,

... Las redes políticas son estructuras políticas cruciales a través de las que somos gobernados (...) cualquier teoría del Estado necesita utilizar el concepto de red política (...) Esto es particularmente así porque, en sus formulaciones modernas, las tres tradiciones principales de la teoría del Estado: elitismo, pluralismo y marxismo, se afianzan en la idea de desagregar tanto el Estado como las relaciones entre el Estado y los intereses en la sociedad civil.¹¹¹

Los autores ilustran la forma en que el elitismo, el pluralismo y la teoría marxista del Estado han sido incorporadas en el modelo de redes políticas. De esta forma, se enfatiza en que el modelo de redes políticas puede ser un punto intermedio que permite el encuentro entre las teorías de Estado y los distintos modelos de relaciones Estado-sociedad civil.¹¹²

Asumir que las redes son un punto intermedio, un nivel medio de la acción social, implica que, de alguna forma, ha de operarse un modelo analítico que permita identificar los elementos del entorno institucional del Estado, que inciden de manera directa en las redes políticas. Para Daugbjerg y Marsh, este modelo analítico bien puede partir de las teorías de Estado y de allí definir las estructuras reticulares resultantes, o bien pueden centrar su análisis en las redes y

111 Daugbjerg, C. y Marsh, D. "Explaining policy outcomes: integrating the policy network approach with macrolevel and microlevel analysis", en *Comparing policy networks*, Marsh, D. (ed.) Buckingham: Open University Press, 1998, pp.52-57 (traducción personal).

112 *Ibidem*, p 55.



desde allí observar cuáles son los elementos del entorno político –y del Estado, en última instancia– que acaban afectando directamente la estructura y desempeño de la red.

Rhodes¹¹³ ilustró la relación teoría del Estado-red política, partiendo de un análisis de nivel medio e intentando identificar las características del contexto “macro” que inciden en los procesos de las redes. En el entorno británico –y partiendo de una red conocida, ubicada a un nivel subsectorial–, Rhodes observó tanto las instituciones del gobierno central como los elementos de su entorno económico que tienen impacto directo sobre el nivel subsectorial que estaba analizando. Esta amplia definición le lleva a observar un conjunto grande de elementos que van desde el crecimiento del estado de bienestar hasta la ideología de la élite dominante. Algunos autores señalan su estudio como un avance muy importante, aunque carente de sustento teórico, en especial en lo tocante a la forma en que se establecen las relaciones de dependencia entre las variables del nivel macro y las redes políticas.

Se hace imperativo, por tanto, encontrar la vinculación entre características específicas del marco estatal y los elementos concretos en los que estas imprimen particularidades dentro de la red, y todo dentro de los límites de las teorías del Estado y la metodología de las redes políticas. Es importante, entonces, encontrar la forma de conceptualizar los cambios en las variables del nivel macro que se traducen en cambios en las variables de las redes, definiendo, en primer lugar, las condiciones que deben observarse en ese entorno de nivel macro para obtener ciertos resultados en el nivel meso y micro de la acción colectiva.

Debemos atender a dos elementos importantes. En primer lugar, las características del cuerpo legislativo del Estado. Un buen punto de partida para el análisis de los vínculos entre las teorías del

113 R. A. W. Rhodes. *Beyond Westminster and Whitehall: the sub-central governments of Britain*. London Winchester, Massachusetts, USA: Unwin Hyman Allen y Unwin, 1988.

Estado y la metodología de redes políticas es analizar la forma en que está articulada la deliberación política. La estructura y conformación de los parlamentos no parece ser inocua a la articulación de las redes. Además de estar en relación directa con una visión particular de la organización estatal, este elemento es clave porque la forma en que los grupos de interés se vinculan a los partidos con representación parlamentaria y viceversa, mostrará que los partidos políticos con representación parlamentaria privilegian su relación con unos grupos sobre otros.

Aquí surge otro elemento a tener en cuenta y es la forma en que los partidos políticos pueden influir en las decisiones en el nivel medio (redes políticas) dentro de los subsectores de política. Al respecto, Judge¹¹⁴ afirma que todo lo que sucede en los subsectores de política tiene una estrecha relación con el sistema parlamentario. Además,

... El Parlamento puede darle acceso a un grupo de interés a una red, pero esto no significa necesariamente que ese grupo de interés tenga una posición central, ya que puede no tener recursos valiosos para los otros miembros [de la red].¹¹⁵

De esta forma, aunque la influencia del sistema parlamentario no se observe directamente en los resultados políticos y, además, no sea un elemento suficiente para explicar la naturaleza de la red política, es importante destacar que las relaciones que surgen dentro de esta última pueden entenderse a la luz de las pautas de relaciones marcadas por el parlamento entre los partidos políticos y los grupos sociales y de interés. Para un determinado grupo de interés –y siempre hablando, en general, de las democracias occidentales–, el

114 D. Judge. *Theory and practice in Britain*, Routledge, London: 1999.

115 D. Judge citado en: C. Daugbjerg y D. Marsh. "Explaining policy outcomes: integrating the policy network approach with macrolevel and microlevel analysis", en: *Comparing policy networks*, D. Marsh (ed.), Open University Press, Buckingham: 1998, pp. 52-71.



parlamento puede ser la puerta de entrada a una red, pero la centralidad que ese grupo o actor tenga dentro de la red depende de otros factores cuya explicación escapa a la teoría del Estado.

En segundo lugar, las estructuras e instituciones estatales también tienen influencia sobre las redes políticas. En este sentido, es importante entender el Estado como el conjunto de las instituciones que contribuyen al monopolio del uso coercitivo de la fuerza y que se encuentran establecidas en los límites geográficos de un territorio. Siendo el Estado el conjunto de las instituciones, un actor estatal será aquel que obra en representación de las primeras, en virtud de estar legitimado para ello. Siendo así, la forma en que se articule este set de instituciones determinará los flujos de recursos dentro del cuerpo estatal, pero también la forma en que se ordena la acción colectiva. En este sentido, afirman Daugbjerg y Marsh:

[Los] Estados en que la autoridad se encuentra dispersa parecen desarrollar una competencia entre los centros de toma de decisiones, lo cual, en suma, limita el poder de los actores estatales para interactuar con los grupos de interés (...) Los Estados menos centralizados tienden a ser Estados federales y Estados con parlamentos fuertes que limitan el poder del ejecutivo.¹¹⁶

Por ello es de esperar que las redes políticas varíen ya no solo en función de las pautas de relaciones marcadas por el parlamento, sino también en función de la articulación de las estructuras estatales. Sin embargo, en la literatura de redes políticas también se observan variaciones interesantes entre sectores o subsectores de política, enmarcadas en estructuras estatales comunes. De esta forma, la articulación de las estructuras estatales no solo determinaría un patrón de exclusión / inclusión de actores en función, entre otras cosas, del margen de maniobra de los actores estatales, sino

116 Daugbjerg y Marsh. *Explaining policy...*, op. cit., p. 65, (traducción propia).

que también determina diferencias entre sectores de política, por ejemplo, favoreciendo la coordinación entre actores en unos sectores y desestimulándola en otros.

Sostengo la necesidad de explorar los modos en que las estructuras estatales, en condiciones de inestabilidad, determinan características específicas de las redes. La otra cara de la moneda, la demostración de los vínculos correlativos entre los cambios en las redes políticas y las modificaciones experimentadas en los resultados políticos, es una tarea aún en desarrollo en el campo de la metodología de redes. Pero a buen seguro, también parte de la explicación de estas relaciones de dependencia tendrá su origen en factores externos, pertenecientes a la esfera institucional, dentro de la que las teorías del Estado pueden dar cuenta de factores como mecanismos de participación y formas de exclusión política.

Historia y tipología de las redes políticas

La noción de red se encuentra ampliamente documentada en la literatura de las ciencias políticas desde la década de 1970 y primero en textos con origen europeo. En estos escritos se describe el fenómeno de la red de actores políticos con el término *policy network*. La idea es que estas redes se estructuran en torno a los procesos de negociación y deliberación, y gracias a estos, al tiempo que implican el intercambio de recursos (como información y poder) entre los actores políticos, en el marco de cualquier política pública y en el contexto de una arena de política concreta (por ejemplo, salud, educación o energía).

Una revisión más profunda a sus orígenes y a la teoría de las relaciones intergubernamentales, desarrollada profusamente en Estados Unidos, nos lleva a ubicar los antecedentes del enfoque de redes políticas a comienzos de la década de 1960 en ese país. Entonces, la literatura de los procesos de tomas de decisiones se refería a contextos semejantes a subsistemas con características propias, que les hacían independientes de los demás y que incluso



les constituía en una suerte de subgobierno¹¹⁷. Coinciden estos desarrollos con el auge de los estudios de élites políticas.

Podríamos señalar, entonces, los orígenes del análisis de redes políticas hacia la década de 1950 y 1960, cuando emergen como una herramienta útil, aun en su uso metafórico, para el análisis del creciente rol de organizaciones no estatales en el proceso de políticas públicas, tanto en Estados Unidos como en el Reino Unido. Como afirma Anderson¹¹⁸, desde entonces el concepto de red política ha tomado varias formas y ha sido cobijado tanto bajo teorías pluralistas como institucionalistas, sirviéndose tanto de instrumentos cuantitativos como cualitativos. A esta suerte de falta de definición conceptual, Börzel¹¹⁹ la ha llamado "variedad 'babilónica' de entendimientos y usos del concepto de red política".¹²⁰

En esta sección se muestra una visión histórica de este proceso: primero desde una óptica geográfica, presentando las características más resaltantes de la tradición norteamericana, británica y europea (continental); y luego a través de una visión más de teoría de Estado, exponiéndose la vertiente elitista, la pluralista y la organizacional del enfoque y sus respectivas contribuciones

117 Hugh Hecló. "Issue networks and the executive establishment", en: Anthony King. *The new american political system*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D.C.: 1978, pp. 87-124.

118 L. S. Anderson. "Constructing policy networks: social assistance reform in the Czech Republic", en: *International Journal of Public Administration*, 26(6), 2003, p. 635.

119 Tanja. A. Börzel. "What's so special about policy networks? An exploration of the concept and its usefulness in studying European governance", en: *European Integration Online Papers (EIOP)*, vol. 1: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm>

120 Tanja A. Börzel. "Policy networks: a new paradigm for European governance?", EUI working paper RSC; n.º 97/19. European University Institute Robert Schuman Centre, Badia Fiesolana, San Domenico: 1997, (traducción propia).

a la expansión de su uso. La sección concluye con una revisión a las tipologías de redes.

Las tradiciones de los estudios de redes

Los estudios de redes políticas han centrado su análisis bien en la estructura reticular como tal o en el estudio de sus componentes. En el primer caso, aunque se analizan las características de los actores dentro de las redes, el énfasis se pone en el estudio de la estructura que se deriva de sus relaciones. En el segundo caso, se describe el comportamiento y estrategias de los actores a lo largo del proceso de negociación política. El énfasis dado a cada uno de estos elementos, estructura de la red o relaciones entre sus miembros, ha distinguido tres vertientes académicas dentro del análisis de redes políticas: la norteamericana, la británica y la europea continental. Comentaré brevemente estas contribuciones advirtiendo, sin embargo, que las diferencias entre las tres escuelas bien podrían ser de matices más que de fondo:

a) Perspectiva norteamericana de las redes políticas. Esta perspectiva es anterior a la británica y la europea. Sus antecedentes se ubican en 1950, cuando se hace explícito un interés por analizar las relaciones entre grupos de interés, gobierno y agencias gubernamentales. Desde entonces, el análisis de estas relaciones se ha hecho bajo varios modelos, unos elitistas y otros pluralistas, aunque con una marcada proliferación de los pluralistas.

En primer lugar, el “modelo del subgobierno”, que analiza un grupo de individuos –generalmente del ámbito gubernamental– que construye políticas públicas en un área política delimitada, excluyendo de forma explícita a los restantes actores de esa área de política. En segundo lugar, se encuentra el “modelo del triángulo de hierro”, desarrollado por Lowi en 1969¹²¹, según el cual las relaciones de dependencia mutua involucraban a miembros de las agencias

121 T. Lowi. *The end of liberalism: Ideology, policy and the crisis of public authority*, W. W. Norton, New York: 1969.



gubernamentales, comités del congreso y grupos de interés involucrados. Estas relaciones de dependencia mutua implican también un apoyo mutuo para conseguir las metas individuales. En tercer lugar, se encuentra el desarrollo del “modelo de las redes temáticas o redes de asuntos”, desarrollado por Hecló en 1978¹²², cuya diferencia con relación al triángulo de hierro se explicaba por su carácter crítico con respecto a las políticas construidas dentro del área de política de que se trate. En otras palabras, mientras el triángulo de hierro buscaba –en primer término– el logro de los objetivos individuales de sus miembros, la red de asunto busca el debate entre sus miembros a fin de encontrar las mejores soluciones posibles para los problemas dentro de ese sector.

La noción de redes políticas en la literatura política norteamericana surge como crítica al modelo exclusivamente pluralista de intermediación de los grupos de interés. Sin embargo, desde la perspectiva de las redes políticas, se observa una evolución hacia una concepción pluralista revisada y manifiesta, por ejemplo, en el uso enfático de las redes en cuanto contactos regulares entre individuos en los grupos de interés, agencias burocráticas y el gobierno, lo cual provee la base de un subgobierno.¹²³

La literatura norteamericana sobre redes políticas privilegia el nivel micro de la política pública, haciendo énfasis más en relaciones interpersonales e intergrupales que en relaciones estructurales entre instituciones, enmarcadas en un contexto amplio de pluralismo y confluencia de varios actores con intereses claros en un

122 Hugh Hecló. “Issue networks and the executive establishment”, en: Anthony King. *The new american political system*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D.C.: 1978, pp. 87-124.

123 Relaciones estas que se dieron a conocer con el nombre de “triángulos de hierro”, ver: D. Marsh, “The utility and future of policy networks analysis”, en: David Marsh (ed.), *Comparing policy networks*. Open University Press, Buckingham: 1998.

mismo escenario político. Se centran, por tanto, en estudios de caso y dentro de estos enfatizan en las relaciones personales entre los actores, más que en las relaciones estructurales entre las instituciones, aunque en algunos casos parten de las primeras para inducir las segundas, aceptándose, de igual forma, que existen relaciones estrechas entre grupos con intereses determinados, que estas se traducen en restricciones para la orientación democrática del sistema político, y que estas relaciones estrechas se convierten en una suerte de redes y que acaban por afectar los resultados políticos.

b) Perspectiva británica de las redes políticas. También se conoce como la “escuela de la intermediación de intereses”. El trabajo de Richardson y Jordan¹²⁴ constituye el antecedente más citado como origen del análisis británico acerca de redes políticas, lo cual ubica esta “escuela” en un desarrollo posterior al debate norteamericano sobre subgobiernos, triángulos de hierro y redes de asuntos.

Los trabajos británicos de redes están a medio camino de la contribución norteamericana –a la que se acercan, aunque desde una óptica distinta– y de la europea, dado el cariz interorganizacional de sus conclusiones. A diferencia de la corriente norteamericana, la británica enfatiza en las relaciones estructurales entre las instituciones políticas como elemento esencial de toda red, más que en las relaciones interpersonales. Se privilegia el estudio sectorial y subsectorial de las políticas públicas y de su proceso de elaboración. Su producto más importante es la construcción de una clasificación de redes políticas que, como una suerte de continuo, avanza desde redes con relaciones difusas, esporádicas y poco permanentes entre sus miembros, hasta redes con relaciones más estrechas y de mayor permanencia.¹²⁵

124 J. Richardson and G. Jordan. *Governing under pressure*, Martin Roberson, Oxford: 1979.

125 D. Marsh y R. A. W. Rhodes. “Policy communities and issue networks. Beyond typology”, en: Marsh y Rhodes (eds.), 1992.



Entre los trabajos británicos sobre redes también hay referencia a temas de la teoría interorganizacional. Para Richardson y Jordan¹²⁶, por ejemplo, el crecimiento en el número de grupos de interés en torno a la política es reflejo directo de la fragmentación de la sociedad. Así, la hechura de políticas tiene lugar en una variedad de redes políticas caracterizadas por relaciones estrechas entre intereses particulares y las diferentes secciones del gobierno, y esto se encuentra condicionado por factores exógenos a la estructura de la red.

c) Perspectiva europeo-continental de las redes políticas. También es referida como la "escuela de redes como forma de gobernanza" y tiene su desarrollo primario en Alemania, gracias a las contribuciones de R. Mayntz, F. Scharpf, P. Kenis, V. Schneider y E. Grande, todos del Max Planck Institute, aunque también hay importantes contribuciones desde Holanda, como los aportes de Klijn, Kickert y otros. Los trabajos más importantes de esta perspectiva comienzan a observarse desde finales de la década de los ochenta del siglo pasado.

La constante en estos trabajos es la referencia a las redes políticas como un modelo capaz de explicar las relaciones estructurales de carácter dinámico, que tienen lugar entre actores a lo largo de los procesos de negociación e implementación de una política pública. Así, estos vínculos, aunque difieren en intensidad y frecuencia, se convierten en la estructura que "gobierna" la red y es tenida en cuenta por los actores en el cálculo de sus costos de transacción.

El examen a esta forma de gobernanza en sí misma –entendida como un proceso de dirección y control–, que es una suerte de híbrido entre la jerarquía y el mercado, posibilita la elaboración de conclusiones acerca del comportamiento de los actores y permite, además, dar cuenta de las nuevas formas de articulación de la acción colectiva en las sociedades modernas –con diferenciación funcional claramente establecida–, en las que las organizaciones

126 *Governing under pressure...*, op. cit.

privadas controlan cada vez más recursos clave, lo que las catapulta a posiciones importantes en el proceso de negociación e implementación de políticas.

Así vista, la política está caracterizada por el crecimiento del rol de las organizaciones del sector privado en los procesos de toma de decisiones públicas y la consecuente reducción de la capacidad del Estado para imponerse en los procesos de negociaciones. Las decisiones políticas aún hoy emanan de una autoridad central, pero desde allí parecen volcadas a un proceso que involucra a organizaciones públicas y privadas de carácter plural. En este contexto de pluralidad de organizaciones de naturaleza tanto pública como privada, ya el gobierno no es el actor central de las actividades políticas. Muestran a una sociedad moderna, caracterizada por la diferenciación funcional gracias a las organizaciones privadas que, a su vez, tienen el control de los recursos clave y un rol de importancia creciente en la formulación e implantación de las políticas. El auge de esta perspectiva está íntimamente relacionado con el fortalecimiento de los tratados de la Unión Europea y los procesos de negociación de políticas específicas, como de agricultura, inmigración y comercio, por ejemplo. Un buen ejemplo de ello es lo relativo al análisis de mecanismos de implantación de las decisiones comunitarias en los niveles nacionales de gobierno (análisis *top-down*), pero también de la forma en la que las propuestas nacionales (o subnacionales, según el caso) llegan a ser discutidas en el seno de la Unión (análisis *bottom-up*), a través de oficinas en la ciudad sede de los organismos de la Unión Europea.

En la literatura europea, el modelo de redes generalmente ha sido definido en comparación con el modelo del mercado y de la jerarquía. Según los autores consultados, estas comparaciones abarcan un espectro que va desde quienes asumen las redes políticas como un modelo distinto a los otros dos, hasta quienes lo ven como un modelo más cercano al de la jerarquía que al del mercado, pasando por quienes creen que las redes políticas son una suerte de modelo híbrido de los otros dos.

Los trabajos europeos sobre redes políticas coinciden en señalar que el modelo de control y dirección, a través de las redes políticas, no necesariamente lleva implícitas consecuencias disfuncionales. El modelo del mercado no puede prevenir o eliminar las



externalidades que ocasionan sus fallos, y la jerarquía, inevitablemente, trae consigo la asignación del rol de perdedor a las minorías. En cambio, el modelo de redes, cuya coordinación interna tiene su origen en procesos de interacción entre actores relativamente autónomos que conducen a un consenso negociado, potencia el logro de objetivos colectivos pese a la variedad de los intereses, ya que privilegia la comunicación basada en la confianza como mecanismo para el logro de resultados comunes.

Otro de los aspectos importantes de esta perspectiva es la forma en que vincula las redes de forma directa con la llamada “nueva economía institucional”, esto es, la incorporación de elementos institucionales a la teoría económica. Entre estos elementos incorporados al análisis económico destacan tres, a saber:

- a. Los costos de transacción, que se derivan de cualquier intercambio, sea este de carácter económico o no;
- b. los derechos de propiedad que, una vez reconocidos, pueden ser transferidos siguiendo las pautas que señale el cuerpo legal del Estado,
- c. la información, que se convierte en piedra angular de la toma de decisiones y es responsable directa de la mayoría de los costos de transacción, gracias a su asimetría entre los actores económicos.

La posibilidad de que las redes políticas funcionen como agentes reductores de los costos de transacción viene dada por varias razones. En primer lugar, en las redes, la cooperación puede sostenerse por mucho tiempo a través de acuerdos entre sus miembros sustentados en la confianza y de carácter efectivo. En segundo lugar, al interior de las redes se crean incentivos para la producción y diseminación de información. En tercer lugar, aunque los costos de transacción se incrementan en entornos inciertos con recursos variables, el carácter abierto de las redes facilita la transformación de estas limitaciones del mercado en ventajas. De esta forma, las redes ofrecen medios plausibles para la utilización e intercambio de recursos intangibles como el conocimiento y la innovación tecnológica.

Este examen de las diferentes fuentes del análisis de redes políticas nos revela que, quizás, la perspectiva europea-continental es la más ambiciosa, asumiendo las redes políticas como una nueva forma de gobernanza, resultado directo de la profundización de los fenómenos de integración europea y en clara contraposición a otros mecanismos de manejo de intereses como lo son el mercado y la jerarquía. Su diferencia básica con los estudios norteamericanos y británicos sobre redes políticas es, por tanto, la importancia que los estudios europeos otorgan a las redes políticas sobre los resultados políticos.

Así, para Mayntz¹²⁷, la existencia de las redes denota un cambio real en las formas de la política, mucho más que una nueva perspectiva de análisis. Para la escuela británica, las redes políticas son un instrumento de intermediación de intereses. Los trabajos británicos y norteamericanos han centrado sus estudios en el análisis de las interacciones entre los miembros de la red: los primeros, en términos institucionales y estructurales; y los segundos, más en términos de las relaciones individuales y sobre si tales interacciones son o no determinantes en el curso que toman los resultados de las políticas.

La revisión de estas tres fuentes de análisis de redes políticas nos facilita una lista de elementos importantes. Desde el Reino Unido se ha llamado la atención sobre las relaciones entre los subsectores de políticas públicas y el gobierno, y sobre la necesidad de que se articule un vínculo entre la teoría de redes políticas y las teorías de Estado. El análisis de redes en Norteamérica resalta la importancia que tienen –en la formulación de políticas públicas– los vínculos entre los grupos de interés y el cuerpo de instituciones del Estado y actores estatales, a lo largo de los procesos de formación de políticas en los distintos subsectores. Finalmente, el enfoque de redes desarrollado en Europa nos llama la atención sobre la importancia del uso de las redes como mecanismo de gestión de relaciones, con miras a traducirlo en beneficios para el proceso de articulación de la acción social.

127 Renate Mayntz. *Sociología de la administración pública*, Alianza Editorial, España: 1994.



También el repaso del desarrollo del enfoque de redes políticas puede verse en atención a sus contenidos. De esta forma, se observa un interés en las redes como elemento articulador de las relaciones entre élites, pero de otra parte también existe un interés en examinar las redes a la luz de su función coordinadora, dentro de un esquema con multitud de actores individuales o corporativos. De allí que a continuación se muestre un debate entre elitistas, pluralistas y defensores de la teoría organizacional.

Discusión transversal entre elitistas y pluralistas

Antes he hablado de la importancia de vincular la metodología de las redes políticas con un referente directo en las teorías del Estado. En ese sentido, aunque la mayoría de los trabajos de análisis de redes políticas pasan de puntillas, sin asumir una posición manifiesta al respecto, es posible extraer algunas características de tres de los modelos centrales de explicación del hecho político. Este apartado tiene por objeto mostrar la construcción de los análisis de redes políticas acerca de las teorías elitista y pluralista:

A. Enfoque elitista de las redes políticas. El elitismo desarrolla su núcleo conceptual entendiendo la historia de la política con un referente explícito al dominio de las élites. Es un presupuesto manifiesto por Gaetano Mosca:

En todas las sociedades, desde aquellas que están escasamente desarrolladas y apenas han alcanzado atisbos de civilización hasta las más avanzadas y poderosas, hay dos clases de personas: los que dominan y los dominados. La primera clase, siempre la menos numerosa, desempeña todas las funciones políticas, monopoliza el poder y disfruta de las ventajas que este conlleva, mientras que la segunda, la más numerosa, está dirigida y controlada por la primera.¹²⁸

128 D. Marsh y G. Stoker (eds.). *Teoría y métodos de la ciencia política*, Alianza (Colección Alianza Universidad Textos), España: 1995.

Desde este punto de vista, se acepta entonces que con independencia de la forma de organización social y del gobierno, y de la naturaleza de su hecho político, siempre existe una élite que determina la naturaleza de la sociedad y establece y controla todos sus objetivos.

Los estudios de élites se refieren a un grupo o grupos de poder, cuyos intereses están orientados de manera clara y, aún hoy, conservan una importancia significativa en la explicación del hecho político. Dentro de los actuales análisis de redes políticas, hay estudios centrados en las relaciones entre los grupos sociales más influyentes en el ejercicio de la política. El matiz elitista en redes políticas se observa, de una parte, en los estudios de subgobiernos, y de la otra, en el elitismo weberiano; ambos desarrollados de forma privilegiada en Estados Unidos como reacción a los modelos pluralistas.

En el primer caso, al examinar la hechura de las políticas públicas, Lowi observó cómo en ciertas áreas de política los beneficios no eran divisibles y las relaciones de poder que se originaban entonces daban lugar al pluralismo. De igual forma, observó áreas en las que los beneficios eran divisibles y en las que surgía un pluralismo elitista, en el que ciertos grupos tenían posiciones de acceso privilegiado al gobierno y comités del congreso. Para Lowi, este modo "distributivo" de hacer política era el predominante y le condujo a la formulación del modelo de los subgobiernos, como una coalición de tres elementos: grupos de interés, administradores públicos y miembros del congreso con participación en comités de importancia significativa. Estas relaciones suelen estar marcadas por el secretismo, la continuidad y la intensidad, y Lowi pareciera dibujar un Estado poco autónomo frente a los intereses de grupos específicos que, según sus recursos, poseen una posición de dominación dentro del dominio de política.

El que las redes políticas puedan llegar a constituirse en entes organizados o en instituciones en sí mismas les acerca a la idea de élite, aun cuando la red como tal –como afirman Laumann y



Knocke¹²⁹– es una estructura anterior a la participación y consecuencia de los eventos políticos.¹³⁰

Examinando en detalle la definición de Hay, ya comentada anteriormente, se observa que el referente espacial de cada red política es una parcela sectorial de política pública; algo en el sentido de lo que Lowi llamó arena de política o subgobierno. Pero no debe perderse de vista que cada política pública –como dicen Subirats y Gomà¹³¹, y como también se ha señalado aquí– es producto de una interacción compleja de personas y organizaciones. Unas y otras son actores de las políticas públicas y en el proceso de negociación actúan en función del conocimiento, aprendizaje y creencias adquiridos de forma previa, que condicionan tanto su definición del problema o política a abordar como su espectro de alternativas.

En este proceso de negociación se producen desigualdades estructurales, algo que el elitismo weberiano muestra con la existencia de exclusiones sistemáticas de unos intereses en favor de otros, de la negociación política. Esta clase de elitismo intenta dar cuenta de las desigualdades que se traducen en el privilegio de unos actores (los miembros de una red política, por ejemplo) sobre otros (aquellos cuyos recursos son insuficientes para convertirse en pieza importante dentro de la red). Buena parte de estas desigualdades son de tipo económico y financiero, pero también las hay de género, de posesión de recursos políticos y de control del conocimiento, entre otras, y entre ellas, los valores más representados dentro de la red son la formación académica y el poder económico. De esta forma, la red política reflejaría estas desigualdades estructurales excluyendo, de antemano, a los actores políticos con menor peso.

129 E. O. Laumann and D. Knocke. *The organizational state. Social choice in national policy domains*. University of Wisconsin Press, Madison: 1987.

130 Entendiendo "evento" como sinónimo de "suceso".

131 R. Gomà y J. Subirats. *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Ariel, Madrid: 1998.

También en las redes políticas la definición y establecimiento de las alternativas para la resolución de los problemas es, en sí mismo, un elemento de poder. No todos los actores tienen el mismo peso –que varía en función de los recursos que posean–, aunque la presencia de todos suele ser necesaria para la consecución de los objetivos comunes. Mientras en un contexto de concentración de recursos las élites pueden imponer a los demás actores con mayor o menor dificultad sus alternativas, en un contexto de dispersión de recursos las redes políticas se convierten en una suerte de antesala de la negociación política, en la que la misma estructura de la red determina la posición de los actores –como un todo– dentro de una determinada arena política.

Los estudios de élites se centran en analizar grupos pequeños de individuos como unidades de estudio, examinando el desempeño de sus miembros y los beneficios que este aporta al grupo; pero también se abordan análisis sobre el origen familiar o profesional del grupo, según el caso, y su recorrido como grupo en el ámbito del poder gubernamental. La existencia de grupos interactúan entre sí a través del intercambio de recursos determina la estructura de la red, la hacen, en muchos casos, jerárquica; y con permanencia, elasticidad y amplitud variante, según la arena política en que se inscriba y la agenda política que tenga.

Dada la localización de los actuales desarrollos de redes políticas, el escenario común a estos trabajos es el de las democracias occidentales, con una importante diferenciación en sus instituciones. Sin embargo, estas características no son un requisito previo para el desarrollo de estudios de redes políticas; así lo demuestra el estudio sobre el poder político en México, realizado por Jorge Gil Mendieta y sus colaboradores (cuyos resultados fueron publicados



en 1999)¹³², y el estudio realizado por José Ignacio Porras sobre las redes agropecuarias en Perú y Bolivia, a cargo de la FAO.¹³³

Es en el campo de las élites en el que el trabajo desarrollado en México por Jorge Gil Mendieta avanza en el desarrollo de los enfoques de análisis de redes sociales y políticas. Este trabajo es una de las primeras aproximaciones –sino la primera– de la aplicación de estudios de redes al campo de la política en Latinoamérica, utilizando para ello una perspectiva elitista. Los resultados reflejan la forma en la que una serie de grupos endógamos se han sucedido en la política mexicana, conformando un sector dominado por la superposición de dos redes. Estas constituyen élites que compiten por el poder aun cuando el sistema presidencialista mexicano garantiza que sea el presidente el que acumule una parte mayor de este. La investigación concluye que cada actor de estas élites puede, incluso, pertenecer de forma simultánea a varias otras, solapamiento este al que también apunta Hay¹³⁴. La estructura de poder identificada en la política mexicana conduce a la construcción de una red basada en el análisis de las relaciones formales e informales de cada uno de los presidentes mexicanos, asumiéndolos como el actor de mayor centralidad dentro de la red por las características antes descritas.

De esta forma, los autores identificaron los equipos y los *cliques* o camarillas políticas que son relevantes para la cohesión del poder. Identificaron, así, una red amplia surgida primero en el ejército

132 Jorge Gil Mendieta y Samuel Schmidt. *La red política en México. Modelación y análisis por medio de la teoría de gráficas*, IIMAS-UNAM, México: 1999.

133 José Ignacio Porras. *Empresarios, acción colectiva y política agrícola en Bolivia y Perú. Una aproximación desde el análisis de los policy networks*, Mimeo, 2000.

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

revolucionario mexicano, que se expande a través de relaciones interpersonales de tipo económico, social y político, hasta dar lugar a una red un tanto más refinada cuyo centro es, fundamentalmente, de naturaleza política (el presidente), pero conformada, a su vez, por dos subredes: una, de relaciones con el sector económico y social, y la otra, de relaciones con el sector político.¹³⁵

Esa investigación es un ejemplo de un análisis de redes políticas centrado en la élite del poder. Sin embargo, no valora las características del entorno y su incidencia sobre la articulación de las redes, aunque se ha logrado extraer una fotografía, si bien no exhaustiva, de la conformación de un Estado en el que se articulan, en primer término, las redes entre los actores; y se extrapolan a la formación de las instituciones políticas, y no al revés. Los autores ilustran un Estado articulado sobre una red política hegemónica, que logra perpetuar su control sobre las actividades socioeconómicas durante más de un lustro, gracias a la habilidad de sus actores principales para sostener, ampliar y sustentar la red.

La perspectiva elitista de las redes políticas, tal y como afirman Daugbjerg y Marsh¹³⁶, plantea:

- a. Que las redes políticas se presentan en los niveles sectorial o subsectorial, siendo el segundo subsidiario del primero;
- b. que hay diferencias en el tamaño de las redes políticas;
- c. que las redes se sustentan más en relaciones estructurales que interpersonales;
- d. que hay patrones de inclusión/exclusión predeterminados por desigualdades estructurales del sistema, de modo que

135 Al respecto, véanse Gil Mendieta y Schmidt, 1999 y 2002.

136 Daugbjerg y Marsh. "Explaining policy outcomes: integrating the policy networks approach with macrolevel and microlevel analysis", en: D. Marsh (ed.), *Comparing policy networks*, Open University Press, Buckingham: 1997, p. 57.



- las redes están controladas por intereses profesionales y económicos, y
- e. que las redes políticas representan una restricción para la democracia porque esas desigualdades estructurales conducen a resultados que reflejan los intereses dominantes.

B. La visión pluralista de las redes políticas. La perspectiva pluralista de las redes políticas estuvo marcada por la crítica que, desde el elitismo, se hizo a través de modelos como el de los subgobiernos, que fue retomado luego por los pluralistas para responder a sus críticos.

La perspectiva pluralista asume la complejidad y diversidad como constantes en un sistema político donde el gobierno se encuentra claramente diferenciado de la llamada sociedad civil. De esta forma, cuando los pluralistas se refieren a gobierno lo hacen como sinónimo de Estado, y la razón de no utilizar este último término de forma directa se encuentra en una necesidad de demarcarse, académicamente, de las teorías clásicas del Estado. Para Boase:¹³⁷

El paradigma pluralista está asociado con los Estados liberal democráticos, y se caracteriza por las actividades de grupos voluntarios de individuos que buscan tener acceso a los hechores de las políticas e influir en sus decisiones. Este tipo de red a menudo se llama pluralismo de grupo de presión o interés y se cree que la política pública es el resultado de la competencia entre grupos que buscan alcanzar sus propios intereses.¹³⁸

Los estudios pluralistas de redes políticas tienen, principalmente, su desarrollo en el discurso académico de la ciencia política

137 "Institutions, institutionalized networks", *op. cit.* (traducción propia).

138 *Ibidem*, p. 292.

del Reino Unido y Estados Unidos¹³⁹. Uno de los conceptos más utilizados en este sentido es el de redes temáticas¹⁴⁰, introducido por Hecló a finales de los años setenta del siglo xx, retomado posteriormente en la visión británica de las redes políticas. Bajo este modelo se otorga un peso mayor a las relaciones estructurales que tienen lugar entre las instituciones políticas, como elemento esencial de toda red política. De esta forma, el gobierno es un actor autónomo, no se identifica de forma directa con ningún interés y su presencia determina el equilibrio de poder dentro del sistema.

Se observa una tendencia de esta perspectiva hacia estudios sectoriales y subsectoriales de las políticas públicas y de su proceso de elaboración, lo que posibilita la construcción de categorías analíticas para las redes políticas. Esta clasificación muestra como una suerte de continuo en el que se puede avanzar, según el caso estudiado, desde un extremo en el que se ubicarían las redes con relaciones más difusas, esporádicas y poco permanentes entre sus miembros; y en el otro, las redes con relaciones más estrechas y de mayor permanencia. Se pasaría así desde la red temática hasta la comunidad política (*policy community*).

Mientras los defensores del modelo de las redes temáticas no argumentan a favor de los subgobiernos, aunque sí del crecimiento cuantitativo de los grupos de interés que toman parte en la política y en la relativa autonomía del gobierno frente a ellos, los partidarios de la idea de los triángulos de hierro van un poco más allá

139 Aunque es importante resaltar que, para el caso de Estados Unidos, se han producido estudios casi de forma simultánea, tanto del tipo elitista (basados en subgobiernos, por ejemplo) como del tipo pluralista (con matices interorganizacionales, como el estudio de Laumann y Knoke).

140 *Issue Network* en inglés, y que es un refinamiento hecho por Hecló de la idea de triángulos de hierro.



y proponen otro significado de red temática¹⁴¹. Una red temática a juicio de Mc Farland,

... [es una red] de comunicaciones de aquellos interesados en las políticas en cualquier área, incluyendo autoridades gubernamentales, legisladores, hombres de negocio, lobbyists, y también académicos y periodistas... Una red temática viva comunica constantemente críticas a la política y genera ideas para nuevas iniciativas políticas.¹⁴²

Mc Farland también propone la idea de un poder triádico, cuyo modelo se centra tanto en la independencia del gobierno frente a los grupos de interés como en la existencia de alianzas equilibradas de poder que previenen el dominio de los intereses económicos.

R. A. W. Rhodes¹⁴³ se centra en las relaciones entre las instituciones políticas como elemento esencial en la red política, más que en las relaciones interpersonales entre individuos. Al igual que Richardson y Jordan, se concentra en relaciones desarrolladas en campos sectoriales y subsectoriales de la política pública.

Estos trabajos con una visión pluralista de las redes políticas arrojan varios planteamientos sobre estas:

- a. Las redes políticas se presentan más a menudo en el nivel subsectorial de la política,
- b. las redes políticas, en general, son más amplias que limitadas;
- c. las redes se conforman a partir de relaciones interpersonales más que estructurales;

141 *Issue Network*, en inglés.

142 Citado en Marsh: *op. cit.*, p. 5 (traducción propia).

143 R.A.W. Rhodes, *Control and power in central local relations*. Gower, Aldershot, 1981.

- d. no se observa un patrón de inclusión/exclusión, ya que la dispersión de recursos imposibilita el control de la red por parte de un interés o grupo de estos;
- e. las redes políticas constituyen –al igual que el pluralismo– la esencia de la democracia, básicamente, dados el número de sus miembros y su carácter de relativa amplitud.¹⁴⁴

Una tercera vía: la perspectiva organizativa institucional

Ver las redes políticas como estructuras organizadas jerárquicamente es aceptar el carácter institucionalizado de sus relaciones. Esto conduce a la crítica –tan frecuente en redes políticas– sobre el carácter no democrático de estas, aunque se desarrollen, paradójicamente, en contextos de democracias pluralistas. Sin embargo, no es ese el objeto de esta sección, sino, mejor, ilustrar la ordenación de las redes políticas de forma jerárquica como la mayoría de las organizaciones, y ejemplificar la forma en que los análisis de redes han incorporado la perspectiva organizacional de estas estructuras.

Estructuras y componentes de la organización

Las cinco partes que Mintzberg¹⁴⁵ señala como constitutivas de toda organización revelan la característica bidimensional de su estructura. De una parte, se encuentra la dimensión jerárquica, de la que la distribución de poder de decisión y asignación a lo largo del ápice estratégico, la línea media y el núcleo de operaciones, son buena muestra. Por otra parte, está la dimensión funcional, que refleja la departamentalización y división de funciones dentro de la organización. El núcleo de operaciones, la tecnoestructura y el

144 Daugbjerg y Marsh. "Explaining policy outcomes: integrating the policy networks approach with macrolevel and microlevel analysis", en: D. Marsh (ed.), *Comparing policy networks*, Open University Press, Buckingham: 1998.

145 H. Mintzberg. *La estructuración de las organizaciones*, Grupo Planeta (GBS), España: 1988, p. 500.



staff de apoyo surgen como reflejo de la departamentalización. Tal división de actividades dentro de la organización puede realizarse obedeciendo a criterios funcionales, geográficos, de *marketing* (productos, mercados y clientes), o a alguna mezcla de estos criterios; y su profundidad debe estar en directa relación con la complejidad de la organización y su visión. Estas cinco partes no se desarrollan de forma constante ni uniforme; al contrario, la evolución excesiva de una parte de la estructura puede conllevar la atrofia de otra, traducándose esto en cinco tipos de estructuras.¹⁴⁶

Al observar las redes políticas desde una perspectiva organizacional puede hacerse un doble análisis: bien porque el foco de estudio sea el Estado a través de sus entes, o porque se asuma la red como una organización en sí misma¹⁴⁷. En el primer caso, visto el Estado como una "macroorganización", se identificará su estructura con base en cada una de estas cinco partes descritas y se señalará que la incorporación de las redes políticas al entorno organizacional y, por tanto, su interacción con este tiene lugar bien sea en la tecnoestructura o en el *staff* de apoyo.

146 El privilegio a la visión de Mintzberg es consciente. Esta clasificación de las estructuras organizacionales es, si se quiere, uno de los puntos más fuertes en la producción de Mintzberg y a ella corresponden: (a) estructura simple, (b) burocracia maquinal, (c) burocracia profesional, (d) forma divisional y (e) adhocracia. Estos tipos de estructuras administrativas no solo son susceptibles de ser atribuidas a organizaciones independientes, sino también a una misma organización en diferentes estadios temporales. Así, por ejemplo, la estructura simple es común a las organizaciones emergentes, y una burocracia maquinal (cuya coordinación se fundamenta en la normalización de procesos) puede evolucionar hacia una burocracia profesional (coordinada a través de la normalización de actividades), o hacia una forma divisional (coordinada por la normalización de productos).

147 En el Cuadro 1 se observa un esquema de este planteamiento.

Como ejemplo de esta primera perspectiva afirman que la razón de ser de las redes políticas se encuentra en la acentuada difusión de recursos en sociedades fragmentadas, los cuales se hallan en manos de un número cada vez mayor de grupos (de interés o de presión, por ejemplo), y que implica que el Estado tiene que hacer un esfuerzo cada vez mayor y más costoso para poder movilizar estos recursos en aras de la construcción e implementación de las políticas.

La información como un recurso cada vez más valorado en los procesos no solo de negociación de políticas, sino incluso de seguimiento y evaluación¹⁴⁸, justifica la búsqueda de su posesión y control a través de mecanismos cada vez más diversos. Por su parte, la búsqueda de detención del poder sobre la información es una muy buena razón y justificación para iniciar la apertura a su difusión por parte del Estado. La información más valadera y acertada sobre cualquiera de los temas de la agenda política, cada vez con mayor frecuencia, está en manos de grupos externos a la esfera estatal que pueden servirse de ello para negociar con el Estado cuotas de control político sobre los procesos que les atañen.

Así, la red política se erige como una estructura alternativa al aparato burocrático tradicional¹⁴⁹, puesto que su presencia condiciona los

148 Atendiendo a la descripción tradicional de las políticas públicas como un proceso con fases más o menos identificables: Robert T. Nakamura ("The textbook policy process and implementation research", en: *Policy studies review*, vol. 7, n.º 1, otoño de 1987, pp. 142-154), frente a la que han surgido enfoques como el de análisis de redes políticas.

149 Los actores de las redes políticas no están, en ningún caso, desprovistos de intereses y objetivos que les son propios. Aun cuando se sabe que se trata de actores de carácter corporativo, la presencia de la intencionalidad de los actores es un elemento importante para el funcionamiento de la red como un cuerpo no solo asesor, sino también con intereses determinados. Ver a W. W. Powell. "Neither market nor hierarchy: network forms of organizations", en: *Research in organizational behavior*, vol. 12, 1990); Thompson (Grahame Thompson et al. *Markets*,



resultados políticos¹⁵⁰. Esta perspectiva va de la mano de uno de los mayores cambios conceptuales de la ciencia política contemporánea: el desplazamiento de análisis de la burocracia, hasta estudios de formas de coordinación horizontal.

La coordinación de las redes políticas difiere del modelo jerárquico y poco tiene que ver con el modelo de mercado: allí estriba su mayor potencial y su gestión es una de las tareas pendientes para buena parte de los Estados modernos. Los resultados de los procesos de negociación no son producto del azar; muy por el contrario, son el resultado de la actuación directa de las redes políticas como estructuras que articulan la convivencia de los distintos actores de peso en cada una de las arenas de política.

Dada la difusión, parcelamiento y especialización de la información, para cualquier administración estatal es una tarea vital no

hierarchies & networks. The coordination of social life, Sage, 1998); Myrna Mandell (*Getting results through collaboration. Networks and network structures for public policy and management*, Quorum, 2002); y A. Lomi y E. Larsen (*Dynamics of organizations: computational modeling and organizational theories*. Cambridge MA: MIT Press, 2001), entre otros.

150 Aunque sobre la influencia de las redes políticas –tanto en la formulación de políticas como en sus resultados– es un tema cuyo debate está aún abierto, se recomienda, entre otros, M. Mandel (*Getting results through... op. cit.*); Michael Kirst et al. "Policy issue networks: their influence on State policymaking", en: *Policy Studies Journal*, 13 (2), 1984, pp. 247-263); M. Peterson ("Political influence in the 1990s: from iron triangles to policy networks", en: *Journal of Health Politics. Policy and law*, 18 (2), 1993, pp. 395-438); Jeffrey Broadbent ("Social capital and labor politics in Japan: Cooperation or cooptation?", en: *Policy sciences* 33 (3-4), diciembre de 2000, pp. 307-321); David Hazlehurst ("Networks and policy making: from theory to practice in Australian social policy", *Discussion paper*, n.º 83, July, 2001); H. Kassim ("Policy networks, networks and European Union policy making: A sceptical view"). *West European Politics*, 17(4), 1994, p. 15.

solo conocer las redes políticas que se han conformado históricamente en cada arena política, sino entenderlas y contribuir a su dinamización con la articulación de nuevas estructuras de similares características. Desde luego, este es un proceso en el que el Estado está llamado a desempeñar un rol fundamental por cuanto es el principal miembro del sistema político y también el promotor por excelencia de las políticas públicas. Estas acciones también demandan el despliegue de actores a diversos niveles que se encarguen de evaluar los problemas y diseñar, para el Estado, estrategias de negociación dentro de la red. Sin embargo, estos agentes no carecen de intencionalidades; a ello deberán prestar especial atención procesos como la gestión de las redes.

Una segunda perspectiva del estudio de la red política nos lleva a verla como una estructura en sí misma, si se quiere, independiente del entorno político. Bajo esta óptica podrían estudiarse las formas que tienen lugar a la luz de la clasificación de Mintzberg. Podría, incluso, observarse que también para este caso se conforma una suerte de andamiaje, armado con los vínculos entre otras redes políticas de las que esta se sirve en su desarrollo. Este análisis es tanto más complejo cuando se asume que el entorno en que se desarrollan las redes políticas se encuentra altamente fragmentado, lo cual, aunado al carácter dinámico de las mismas, contribuye a que el establecimiento de vínculos entre redes que forman redes más amplias sea, en ocasiones, bastante variable.



Cuadro 1. La visión organizacional de las redes políticas

Visión organizacional sobre las redes políticas	
Con énfasis en el Estado	Con énfasis en la red
El Estado gestiona las redes en un contexto de dispersión extrema de recursos	La red es una estructura más dentro del sistema político
La gestión de redes se hace a través de mecanismos distintos de los del mercado y del tradicional jerárquico	Vínculo directo con la raíz sistémico estructural del enfoque de redes políticas

Fuente: elaboración propia

Si se observa la naturaleza de la estructura de la organización, puede verse cómo esta condiciona los mecanismos a través de los cuales se coordinan sus actividades. Mintzberg menciona cinco formas de coordinación dentro de la organización, que se presentan a lo largo de su proceso administrativo como un ciclo que parece retroalimentarse. En primer lugar, se encuentra el mecanismo de adaptación mutua, que rinde buenos resultados en empresas pequeñas o en secciones menores de empresas de mayor envergadura, puesto que su base es la comunicación informal y estrecha entre el jefe y el empleado. Un segundo mecanismo es la supervisión mutua y es, si se quiere, una primera fase de la departamentalización en empresas de complejidad creciente, en la que hay personas a las

que se les asigna la coordinación de trabajo de grupos. Luego vienen tres mecanismos de normalización que están estrechamente vinculados entre sí: se trata, en primer término, de la normalización de procesos, que constituye la estandarización de los procedimientos de trabajo y control, a través de la igualación de los contenidos de procesos similares; en segundo lugar, está la normalización de resultados, que consiste en la estandarización de los resultados obtenidos; y, finalmente, la normalización de habilidades, que se fundamenta en la estandarización tanto del perfil de cargos como de los requisitos para cada actividad dentro de la organización.

La clasificación de redes propuesta por Marsh y Rhodes, que se presenta en detalle en la sección siguiente, nos permite afirmar que hay una relación entre los mecanismos de coordinación utilizados al interior de las redes, y la cercanía y permanencia de sus interacciones, así como de la cantidad de sus miembros.

Hablar de los mecanismos de coordinación con referencia a las redes políticas conduce a afirmar que las redes pueden llegar a funcionar como límites al desarrollo de los comportamientos individuales, en tanto que su existencia implica la institucionalización de patrones de comportamiento que son comunes a todos los miembros de la red y que contribuyen a identificarlos como entes corporativos, y no individuales. Por tanto, suena lógico pensar que, según la red tenga mayor o menor número de individuos, se facilitará una coordinación a través de la normalización en cualquiera de sus formas, o a través de la adaptación mutua a nuevas agendas estratégicas de grupo.

La red y el cambio organizativo

Estando vinculada de manera estrecha la teoría organizacional con una perspectiva institucional de la realidad, es frecuente pensar en las organizaciones como cuerpos durables y poco adaptables al cambio. La práctica, tanto en la empresa pública como en la privada, parece demostrar que el cambio no está reñido con una concepción institucional de las organizaciones. En el terreno de las



organizaciones públicas, Jenkins-Smith y Sabatier¹⁵¹ han trabajado el problema de la adaptación al cambio político a la luz de su modelo de la "coalición de apoyo"¹⁵². En este sentido, los autores hablan de cambios cuyas fuentes exógenas pueden ser clasificadas como elementos relativamente estables¹⁵³ y elementos dinámicos.¹⁵⁴

Los autores defienden la idea de que los cambios políticos rara vez afectarán las ideas centrales defendidas por la "estructura de la alianza de apoyo"¹⁵⁵, formada esta, básicamente, por actores o élites amalgamados gracias a la defensa tanto de ideas centrales y básicas como de ideas llamadas secundarias. Las ideas secundarias son las que se ven modificadas cuando se presenta cualquier tipo de cambio político; sin embargo, las ideas centrales de la alianza, las nucleicas, rara vez se modifican aun en presencia de cambios profundos o drásticos.

La descripción del funcionamiento de esta alianza le sirve al autor para ahondar en el nada fácil tema del aprendizaje político, que si bien está vinculado muy estrechamente con el desarrollo de la gobernanza y la construcción de redes políticas, no será abordado en este documento.

Una tesis similar a la desarrollada por Jenkins-Smith y Sabatier, sobre el comportamiento de la alianza de apoyo frente al cambio, es expuesta por

151 Jenkins-Smith y Paul Sabatier (eds.). *Policy change and learning. An advocacy coalition approach*, Westview Press, Oxford: 1993.

152 *Advocacy coalition* (en inglés).

153 Se refiere a la estructura legal, los valores culturales, la distribución básica de recursos y la definición de las áreas de problema.

154 El autor enumera en este apartado las condiciones socioeconómicas y la tecnología, las coaliciones de gobierno y las decisiones políticas que pueden tener repercusiones importantes en varios subsistemas.

155 *Advocacy coalition framework* (en inglés).

Colin Hay¹⁵⁶ al referirse a una suerte de ciclo de vida de la red política. Más adelante veremos cómo, para Hay, luego del proceso de reclutamiento de miembros y de conformación de la red, y una vez completada la acción de esta¹⁵⁷, en la red surge un proceso de "autoevaluación" que puede conducir tanto a su extinción como a su transformación, en virtud de que sus miembros perciban que el contexto estratégico ha cambiado, que la red ha errado en sus logros o que estos se han alcanzado y no es necesario prolongar la unión en los términos en que se concibe en ese momento.

Lo cierto es que ese proceso de autoevaluación –al igual que ocurre en la alianza de apoyo descrita por Jenkins-Smith y Sabatier– conlleva un aprendizaje estratégico por parte de los miembros de la red, por cuanto se suceden movilizaciones de apoyo a ideas al interior de esta, y de miembros de la red, en que los resultados de tales movilizaciones se constituyen en una suerte de "acervo" para cada actor con respecto al desarrollo de sus relaciones con los demás miembros de la red.

En lo que aquí nos ocupa, aceptaremos que, al igual que en el caso de las organizaciones, las redes políticas son susceptibles de permitir cambios, pero en la mayoría de los casos estos solo son operados de forma contingente: las organizaciones modifican sus patrones (en algunos aspectos como, por ejemplo, elementos de su estructura o mecanismos de coordinación), la mayoría de las veces en respuesta a cambios del entorno y no previo a ellos. De hecho, la mayoría de las perspectivas bajo las que el cambio organizacional es estudiado obedecen al privilegio de los elementos externos como causantes de tales modificaciones. De allí que ideas como aquella de

156 "The tangled webs of Westminster...", *op. cit.*, vol. 78, 1, pp. 1-28.

157 Entendida en términos de producción de resultados por parte de esta alianza, y que se corresponden con los establecidos en las agendas estratégicas comunes.



la autopoiesis¹⁵⁸ estén detrás de todo cambio organizacional, puesto que, en buena medida, cada cambio conduce a una autoorganización de la estructura en la que opera, o al menos es lo que se persigue en la mayoría de los casos.

Con independencia de los factores que motoricen el cambio organizativo, en su proceso son frecuentes los conflictos producto de las resistencias administrativas a su ejecución. Lo más fácil es la inercia, el no-cambio, y aunque en ocasiones el “no hacer nada” sea en sí misma una opción viable, la resistencia al cambio en la mayoría de los casos no obedece a un análisis previo, sino a una conducta asimilada que privilegia el mantenimiento del *statu quo*. En síntesis, el incrementalismo es muchas veces la opción más recurrida. Los miembros de cualquier organización ven en el cambio amenazas latentes a sus posiciones y logros. Tal percepción puede tener su origen tanto en la desconfianza como en la falta de información, y los mecanismos para su reducción dependerán de la fuente de la resistencia y de su localización en la estructura de la organización.

Con respecto al cambio organizativo en las redes políticas, el intento de Hay¹⁵⁹ por ilustrar su ciclo de vida es, sin duda,

158 Término introducido por H. Maturana en su ya célebre binomio sobre los fundamentos biológicos del conocimiento y de la realidad, en el que refleja la tendencia a la autoorganización y autodiferenciación que muestran las instituciones sociales, de forma análoga a la observada en los organismos vivos; de manera tal que cada ente a través de la autopoiesis obtiene como resultado su propia organización. Este tema ha sido ampliamente desarrollado en la sociología. Ver: Maturana y Varela, 1980; y Luhmann, 1986, al hablar de teoría de la complejidad. Desde esta dirección de internet puede hacerse una interesante revisión de los principales textos en temas de autopoiesis: <http://www.acm.org/sigois/auto/Bib.html>

159 Colin Hay. “The tangled webs we weave: the discourse, strategy and practice of networking”, en: David Marsh (ed.) 1998. *Comparing policy networks*. Open University Press, Buckingham: 1998.

un importante avance. Para Hay, una red no surge por generación espontánea sin explicación; al contrario, desde su nacimiento hasta su escisión el desarrollo de la red es, a su juicio, intencional. En otras palabras, la red se constituye como tal luego de que un número importante de actores y organizaciones dispersos en la sociedad toman conciencia de la posibilidad de estructurar una agenda estratégica común que les vincule entre sí¹⁶⁰, y que les permita actuar en una mejor posición en un área o dominio político concreto. Siguiendo al autor, la formación de esta agenda estratégica común conlleva el establecimiento de una suerte de hegemonía de la red política (organización estructural a escala interna) y, al mismo tiempo, origina una suerte de “proceso de reclutamiento de nuevos actores”. A esta etapa le sucede la etapa de “gestión de la red”, que no es más que la institucionalización de esta a través del establecimiento de códigos internos de conducta, jerarquías internas, formas de gobierno interno a la red y la evolución de la agenda estratégica. La evolución de la agenda estratégica lleva implícita la transformación de la red y la apertura (o no) de un nuevo proceso de reclutamiento que adecúe los miembros de la red a los nuevos objetivos.

Este ciclo puede repetirse de forma continua hasta que la red escinda o se divida y cambie de forma. El momento de gestión de la red en el que se evalúa el entorno y la posición de la red frente a él marca la pauta para una de tres observaciones importantes:

- a. La percepción de cambios en el entorno,
- b. la percepción de fallas de la red política y
- c. la percepción de logro de las metas propuestas.

160 Esto pasa, en primer lugar, por el reconocimiento de que existen otros actores que pueden tener un horizonte estratégico igual o similar, y porque existe una ventaja importante en la suma de sus recursos a los recursos del actor (u organización) que toma conciencia de la presencia de los demás.



De la concienciación de estas observaciones deriva la reestructuración de la red política o su escisión. La terminación de la red deriva de la percepción, entre sus miembros, de haber alcanzado los objetivos propuestos, mientras que su reestructuración deriva de la percepción de cambios en el entorno o de fallas en los mecanismos de la red.

El trasfondo de todo este ciclo de vida de la red política, expuesto por Hay, es el aprendizaje. Los miembros de la red se constituyen en "estudiantes de su entorno estratégico" con la capacidad para administrar la red desde su ápice estratégico, con criterios de supervivencia. Los miembros de la red acaban obteniendo de su participación en esta no solo los beneficios directos, derivados de la consecución de sus intereses a través de la coparticipación estratégica, sino también un aprendizaje estratégico que se revierte en una participación más acertada dentro de la estructura de su red y, por tanto, dentro del complejo entorno de las políticas públicas.

Así como el cambio organizativo en cualquier empresa plantea su adaptación al entorno y a sus condiciones en aras de la supervivencia, la gestión de las redes políticas implica un aprendizaje y conocimiento del entorno tal que facilite o bien la supervivencia de la red, o bien el rápido reposicionamiento de sus miembros en otras redes a las que pueden estar adscritos aun de forma solapada. Esta tarea se verá complicada en función de la incertidumbre e inestabilidad del entorno político, ya que partir de una visión institucional de la red nos lleva a asumir que hay ciertos actores cuya posición dentro de la red viene heredada por la constitución misma de esta. Por otro lado, en función de la dispersión de los recursos dentro de cada arena de política, la estructura de la red se verá enriquecida con la incorporación de nuevos actores, aunque tanto su lugar en la red como su capacidad de negociación dentro de esta siempre estarán en relación directa con la cantidad de los recursos que maneje y la naturaleza de estos.

Permanecer dentro de la red y cambiar de posición son procesos de toma de decisión implícitos en el aprendizaje político del actor, que bien podría estar en relación estrecha con su nivel de especialización y con la estabilidad de la institucionalización de la red. La propuesta de Hay es un punto de partida que abre todo un debate

sobre la organización y funcionamiento internos de las redes como instituciones, como organizaciones complejas inmersas en entornos cada vez más inciertos.

La influencia de los actores organizacionales en la formación redes y consecución de resultados políticos es un terreno con aportes muy interesantes. A este respecto, se han hecho estudios individuales en sectores específicos de políticas públicas (Chaqués; Saro; Smith)¹⁶¹, comparativos en sectores y subsectores de política específicos (Laumann y Knoke; Anderson; Briz)¹⁶², o entre contextos con instituciones políticas con un desarrollo equivalente (Knoke *et al.*; Daguerre).¹⁶³

161 Laura Chaqués ("Policy networks y política farmacéutica", *Revista española de ciencia política*, n.º 4, 2001, pp. 123-148); Gabriel Saro Jáuregui ("Mercado único y *policy networks*: siderurgia 1974-95", *Cuadernos europeos de Deusto*, n.º 18, 1998, pp. 127-208); y Adrian Smith ("*policy networks* and advocacy coalitions: explaining policy change and continuity in UK industrial pollution policy?", *electronic Working Paper Series*, n.º 29, Science Policy Research Unit University of Sussex, Brighton: 1998).

162 D. Knoke y E. Laumann (*The organizational state. Social choice in national policy domains*, The University of Wisconsin Press, Wisconsin-USA: 1987); L. S. Anderson ("Constructing policy networks: social assistance reform in the Czech Republic", en: *International Journal of Public Administration*, 26(6), p. 635); Marcela Briz Garizurieta ("Las redes que conforman los miembros del CMHN a través de sus grupos empresariales", ponencia presentada en International Sunbelt Social Network Conference XXIII, Cancún, Quintana Roo, febrero de 2003).

163 David Knoke, Frans Urban Pappi, Jeffrey Broadbent and Yutaka Tsujinaka (*Comparing policy networks: Labor politics in the U.S., Germany, and Japan*. Cambridge University Press, New York: 1996); Anne Daguerre ("Policy networks in England and France: the case of



Antes mostré cómo el trabajo de Laumann y Knoke, *The organizational state (El Estado organizacional)*, ha marcado un hito en los análisis de redes políticas, con el desarrollo de un modelo que ha permitido, en muchos casos, incluso explicar la existencia de redes en sociedades histórica y socialmente disímiles como la japonesa, la alemana y la norteamericana. *El Estado organizacional* da cuenta tanto del conjunto de actores corporativos de carácter público y privado, vinculados entre sí en un área de política, como de las relaciones en sí mismas.

En este contexto, el Estado es un actor más que no se identifica con límites claramente establecidos que distinguen lo público de lo privado, sino más con un conjunto de varios dominios de política en el que se encuentran no solo entes gubernamentales, sino también a los principales actores privados y sociales que comparten intereses en cada uno de los dominios de política.

Aunque el modelo del Estado organizacional se centra en el análisis de los dominios de políticas a través del estudio de las relaciones entre sus actores, no se trata de un estudio de élites al uso y sería un error catalogarlo como tal. Los actores en el modelo del Estado organizacional son de carácter colectivo y, aunque un actor individual puede participar y de hecho lo hace, en esta estructura, lo hará solo como "agente" de un colectivo específico. Tal como afirman Knoke *et al.*¹⁶⁴, el marco analítico del Estado organizacional posibilita la descripción de las macroestructuras de la decisión pública, permitiendo la descripción de sistemas de negociación en los que participan tanto actores privados como públicos, pero también permitiendo dar respuesta a interrogantes sobre las relaciones Estado-sociedad. De esta forma, el modelo del Estado

child-care policy 1980-1989", en: *Journal of European Public Policy* 7:2, 2000, pp. 244-260).

164 David Knoke, Frans Urban Pappi, Jeffrey Broadbent and Yutaka Tsujinaka. *Comparing policy networks: Labor politics in the U.S., Germany, and Japan*. Cambridge University Press, New York: 1996.

organizacional también permite explicar el papel que juegan las interacciones de apoyo y comunicación entre las organizaciones de forma individual.¹⁶⁵

El conjunto de elementos que conforman el Estado organizacional incluye los dominios de política; está constituido por los actores que comparten su interés en ciertas áreas de política –aunque no tienen idénticas preferencias– e influyen en la toma de decisiones a ese respecto. De esta forma, un dominio de política estaría formado por los actores organizacionales, los intereses que estos poseen, las relaciones de poder entre ellos al interior de la red y las acciones conjuntas de estos actores como parte de la red.

Laumann y Knoke concluyen que aún son importantes tanto la perspectiva administrativa como la pluralista y la de clases para dar cuenta del proceso de las políticas públicas, sin embargo, su investigación concluye que ninguna de estas perspectivas puede dar cuenta del carácter cada vez más organizacional del Estado, en el que las decisiones involucran a muchos actores organizacionales. Además, en este Estado los límites entre los dominios de política son más bien difusos, aunque es posible distinguir los actores públicos y privados en función de que los primeros poseen la autoridad legal para tomar decisiones que afectan a la sociedad en áreas específicas de competencias. Por otro lado, las organizaciones gubernamentales buscan, en todos los dominios de política, promover sus propias agendas y no siempre son árbitros neutrales. Incluso, las organizaciones gubernamentales pueden estar divididas entre sí en términos de estrategias e intenciones, en especial, en sistemas federales descentralizados, en los que es factible que algunas instituciones como el congreso puedan ser controladas, aun parcialmente, por intereses ideológicamente contrarios a los gubernamentales.

Los autores también concluyen que buena parte de los cambios más importantes, en términos de reglas del juego dentro del Estado organizacional, obedecen a razones que están fuera de la

165 *The organizational state... op. cit.*, p. 3.



agenda política, en lo que coinciden con Jenkins-Smith y Sabatier, identificándolos como producto de elementos externos. Lo que sí se opera de forma consciente, adaptativa –y si se quiere, racional–, es la estructuración de las estrategias de los actores dentro de la red. Los autores están convencidos de que los administradores de las organizaciones son agentes proactivos que, de forma constante y consciente, elaboran las estrategias de su organización con base en sus percepciones subjetivas de los cambios que pueden operarse en el entorno. De esta forma, el desarrollo y comportamiento de los actores dentro de la red está muy vinculado al *rational choice*, siempre asumiendo que las elecciones individuales obedecen a un criterio de racionalidad limitada en la que las decisiones de cada actor estén limitadas no solo por sus propias estrategias, sino también por las normas impuestas institucionalmente.

Por su parte, el modelo construido por Laumann y Knoke ha sido utilizado en varios otros estudios con el objeto no solo de probarlo, sino también de extender su aplicabilidad a otros contextos. El mismo Knoke, junto con F. U. Pappi, lo utilizó en 1996 para hacer un estudio comparativo de las políticas laborales en Estados Unidos, Alemania y Japón. En este trabajo los autores encuentran varias semejanzas entre el dominio de políticas laborales a lo largo de los tres países, aunque también encuentran importantes diferencias.

Por una parte, si bien, por el carácter mismo del sector de políticas públicas estudiado, el Estado, el conjunto de las organizaciones públicas, es el actor focal en la toma de decisiones de los tres dominios analizados, de aquí que los resultados electorales tengan mucha importancia en el curso de las políticas laborales en estos países. Los autores concluyen que el Estado organizacional se presenta en los tres países como variaciones del mismo tema central.

De esta forma, las diferencias se observan, en primer lugar, en el número y naturaleza de los miembros de las redes: hay actores que se presentan de forma única en un país y otros que presentan niveles de frecuencia y centralidad distintos. El estudio concluye que esto es reflejo de diferencias entre los tres sistemas políticos. Por ejemplo, tanto en Estados Unidos como en Japón, los autores observaron que hay una mayor presencia del sector ejecutivo del

Estado en las políticas laborales, mientras que en Alemania se observa una mayor presencia de partidos políticos en este sector. Sin embargo, del lado de las organizaciones sociales que participan en el sector observaron que en Estados Unidos y Alemania se da mayor cabida al activismo social y, en el caso de Alemania, también para que este tenga participación en las políticas de seguridad social. Por último, los autores muestran cómo las instituciones informales ayudan en la explicación de la distribución/concentración del poder y las características propias que diferencian a unas naciones de otras. Esto les conduce a proponer cuatro desafíos del modelo del Estado Organizacional:

- a. Aplicarlo a otros dominios políticos;
- b. 'fotografiar' las instituciones más importantes y sus relaciones de forma transversal en la esfera macro (con el Estado), meso (con otras instituciones similares) y micro (con elementos específicos del dominio político);
- c. distinguir las dinámicas internas de los procesos de redes en las instituciones informales (por ejemplo, relaciones de intercambio entre algunos miembros de la red), y
- d. reconciliar la lógica de la acción colectiva con el modelo de intercambio, porque hay decisiones entre los actores que no necesariamente son tomadas en función de límites ideológicos y sí a estrategias puntuales. Atender a estos desafíos conduciría a un refinamiento del modelo para hacerlo más potente en la explicación de los fenómenos de redes y de construcción de las decisiones políticas.

Finalmente, hay estudios que enriquecen el modelo del Estado organizacional. Tal es el caso del trabajo de Carpenter, Esterling y Lazer¹⁶⁶, en el que se busca predecir una relación inversa entre las

166 Daniel Carpenter, Kevin Esterling y David Lazer. "Information and contact-making in policy networks: a model with evidence from de



demandas de información política dentro de la red y el equilibrio de esta. Los autores concluyen que en una red con poca demanda de información, los miembros de la red buscan acercarse a los miembros y lazos débiles de la misma. Según crece la demanda de información, los miembros de la red se acercan a los lazos fuertes de la misma.

Los tipos de redes políticas

Sin duda, el *corpus* analítico de las redes políticas ha sido uno de los avances más importantes, derivado de la aplicación de esta metodología. En este apartado mostramos varias de esas clasificaciones: en primer lugar, en función del objeto de estudio de las redes; en segundo lugar, en cuanto a la naturaleza de los miembros de las redes y, finalmente, atendiendo a la construcción de categorías analíticas.

Una primera aproximación a los trabajos de redes políticas nos permiten observar referencias a temas diversos dentro del hecho político. J. Jordana¹⁶⁷ nos presenta una primera clasificación en orden al contenido y referente a los estudios de redes políticas.

U.S. health policy domain”, documento presentado en The Annual Meetings of the American Political Science Association, Washington D.C.: 1997.

167 J. Jordana. “El análisis de los *policy networks*: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?”, en: *GAPP*, n.º 3, mayo-agosto de 1995.

Tabla 1. Ámbito de referencia de los policy networks

DENOMINACIÓN	NIVEL DE POLÍTICAS PÚBLICAS	EJEMPLO
Área de políticas	Grandes ámbitos sectoriales	Sanidad, trabajo, justicia
Sector de políticas	Sectores delimitados	Salud, industria química, telecomunicaciones
Subsector de políticas	Subsectores específicos	Prevención, regulación laboral, industria farmacéutica
Tema de políticas	Problemas concretos	Prevención del sida, flexibilización de contratos, precios farmacéuticos

Esta primera clasificación de la red, en función del objeto del hecho político al que se refiere, permite entender las redes políticas como una herramienta de exploración de las políticas públicas, aplicada a dominios de política con independencia del nivel de complejidad o diversidad de estos. Así, la red política es un instrumento maleable con el que puede explicarse desde el desarrollo de un tema político específico (p. e., peatonalización de una zona de la ciudad), hasta la articulación de relaciones más duraderas y estables entre los actores de un dominio de política complejo como el energético o sanitario.

En segundo lugar, en cuanto a la naturaleza de los actores involucrados, se observan tres grandes grupos de estudios de redes políticas vistos antes. De una parte, los estudios sobre élites



políticas en los que se privilegia el análisis de las relaciones formales e informales de determinados grupos de poder. Por la otra, se muestran importantes contribuciones en temas de análisis de relaciones entre grupos cuyas relaciones se encuentran filtradas por su pertenencia o injerencia en una arena o tema político determinados; en este grupo se encuentra el grueso de los análisis de redes políticas. Y, finalmente, se encuentran análisis de vínculos y relaciones entre políticas públicas, en términos de subsidiaridad o complementaridad, lo que en la actualidad se conoce con el nombre de redes de políticas.

Una tercera aproximación a la clasificación de las redes constituye, además, el legado más importante de la corriente británica: la construcción de categorías. Para Mingus¹⁶⁸, el grueso de las clasificaciones de redes políticas han sido desarrolladas entre los académicos europeos y no en los norteamericanos "... quizás por la relación amor-odio [del campo pragmático] con la academia".

En este sentido, el documento que más se cita es el de Marsh y Rhodes¹⁶⁹. Unos diez años antes de este trabajo, Rhodes¹⁷⁰ ya había trabajado sobre una clasificación de redes políticas similar. En aquella, el autor se centró en el análisis del gobierno como una organización –más que como un todo–, como una agregación de

168 Matheus S. Mingus. "From subnet to supranet. A proposal for a comparative network framework to examine network interactions across borders", en: Myrna Mandell: *Getting results through collaboration. Networks and network structures for public policy and management*, Quorum, 2002.

169 D. Marsh y R. A. W. Rhodes. "Policy communities and issue networks. Beyond typology", en: Marsh y Rhodes (eds.), *Policy networks in British Government*, Clarendon, Oxford: 1992.

170 R. A. W. Rhodes. *Control and power in central-local relations*, Gower, Aldershot: 1981.

gobiernos más o menos autónomos, que era el estilo de las investigaciones sobre redes políticas desarrolladas en Norteamérica.

El estudio seminal de Rhodes se centró en el nivel sectorial, mientras que los investigadores norteamericanos analizaban el nivel subsectorial o incluso uno de mayor detalle dentro de este. Quizás por no estar dentro de los cánones marcados por el desarrollo teórico de la época en temas de redes políticas, esta clasificación inicial de Rhodes fue muy criticada. Posteriormente, junto con D. Marsh, retomó este trabajo inicial e intentó responder a aquellos aspectos señalados como más débiles por sus críticos, a comienzos de los años ochenta. Allí se exponen variables políticas del entorno como responsables de la estabilidad y durabilidad de las redes (instituciones, división especializada de las actividades gubernamentales e ideología del partido de gobierno, entre otras). Sin embargo, estas variables no se trasladan al análisis formal de las redes. De esta forma, los autores establecen dos tipos de redes:

- *Comunidades políticas*¹⁷¹. Se refiere a un grupo de actores que:
 - 1) Tiene un número limitado de miembros –grupos– algunos de los cuales son excluidos de ella de forma consciente;
 - 2) hay interacciones frecuentes entre los miembros de la comunidad y en todos los temas relacionados con la arena política;
 - 3) la forma de afiliación, valores y resultados de la política persisten a lo largo del tiempo;
 - 4) todos sus miembros tienen recursos, por lo tanto, las relaciones en la red son básicamente de intercambio;
 - 5) la interacción básica es la negociación de recursos entre los miembros;
 - 6) hay un balance de poder, pero no beneficia a todos los miembros, aunque sí los involucra en un juego de suma positiva;
 - 7) los grupos participantes tienen estructura jerárquica y sus líderes pueden garantizar el cumplimiento de las órdenes y patrones de conducta establecidos.

171 *Policy communities.*



La relación entre Gobierno y los intereses en cualquier área puede ser comparada a este modelo, pero en ningún caso el patrón de relaciones se adecuaba exactamente a él.

- *Redes temáticas*¹⁷². Una red temática involucra solo la consulta política caracterizada por:
 - 1) La presencia de un gran número de participantes;
 - 2) la interacción y acceso poco frecuentes para buena parte de sus miembros;
 - 3) ausencia de consenso y presencia de conflicto, por cuanto la interacción es basada en la consulta más que en la negociación;
 - 4) no hay equidad de las relaciones de poder dado que muchos participantes tienen pocos recursos, poco acceso a la red y ninguna alternativa.

Otros autores asignan contenidos alternativos a los propuestos por Marsh y Rhodes. Por ejemplo, se pueden encontrar referencias a las "comunidades políticas" como estructuras conformadas en un sector muy específico, dentro de una arena de política; las "comunidades de conocimiento", conformadas por individuos con formación profesional o de conocimientos comunes; y las "redes temáticas", referidas a temas particulares y áreas de política específicas. Vistas así, no es difícil recordar la idea de los "triángulos de hierro" (de H. Hecló) o la idea de los "grupos de apoyo"¹⁷³, en el sentido de que se trata de vínculos que surgen a partir de características comunes y en virtud de la dispersión de recursos para atender problemas específicos.

172 *Issue networks.*

173 *Advocacy coalitions.*

Tabla 2. Resumen de la clasificación de Marsh y Rhodes*

DIMENSIÓN	COMUNIDADES POLÍTICAS	REDES TEMÁTICAS
MEMBRESÍA		
Tamaño de la red	Número limitado, algunos están excluidos de forma consciente	Grandes y abiertas
Intereses expresados	Económicos y/o profesionales	Todos los intereses afectados
INTEGRACIÓN		
Frecuencia del contacto entre miembros	Frecuente y de alta calidad entre los miembros	Los contactos varían en frecuencia e intensidad
Continuidad de su permanencia	Membresía y valores estables	El acceso fluctúa significativamente
Consenso	Los miembros comparten valores y aceptan la legitimidad de los resultados	Hay algunos acuerdos, pero también hay conflictos

Tomado de Mingus** (adaptación y traducción libres)

** Matheus S. Mingus. "From subnet to supranet. A proposal for a comparative network framework to examine network interactions across borders", en: Myrna Mandell. *Getting results through collaboration. Networks and network structures for public policy and management*, Quorum, 2002, p. 37.



RECURSOS		
Distribución de recursos en la red	Todos los participantes tienen recursos que compartir	La mayoría de los participantes tiene carácter consultivo. Solo un número limitado de miembros tiene recursos
Distribución al interior de las organizaciones miembros	Jerárquica, los líderes pueden entregarlos a sus miembros	Los participantes poseen habilidades variables para regular las acciones de sus miembros.
Poder	Balanceado a través de un juego suma variable	Poder desigual, liderado por un juego suma cero.

Sin embargo, poco se abunda en cuanto a la forma en que surge la red y cómo se articula a fin de organizar la acción social. La siguiente tabla es una simplificación de la clasificación de Marsh y Rhodes, en función de cuatro elementos: membresía, integración, recursos y poder. Estos elementos se observan como recurrentes en las tipologías de redes, y son retomados y enriquecidos por F. van Waarden en una clasificación posterior a la de Marsh y Rhodes, que pretende vincular las características del aparato estatal con la forma y mecanismos de acción de las redes.

F. van Waarden¹⁷⁴ estudia las relaciones entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, para lo cual se sirve de una revisión bibliográfica de la literatura de redes políticas. Su contribución más importante es el haber avanzado en la sistematización teórica de las relaciones Estado-sociedad, utilizando para ello, de una parte, la perspectiva de redes políticas, y de la otra, categorías que dan cuenta de las diferencias entre los distintos estados (distribución de poder y nivel de institucionalización, por ejemplo).

174 F. van Waarden. "Dimensions and types of policy networks", en: *European Journal of Political Research*, 21(1), 1992.

El autor presenta una clasificación mucho más elaborada que la hecha por Marsh y Rhodes, y utilizando para ello siete dimensiones, a saber: actores, función, estructura, institucionalización, reglas de conducta o acuerdos de interacción, distribución del poder y estrategias de administración pública. De estas dimensiones algunas hacen referencia, estrictamente hablando, a características del entorno¹⁷⁵ que le permiten a Van Waarden dar cabida a los diferentes modelos estatales dentro de la clasificación de las redes políticas. Las restantes cuatro dimensiones¹⁷⁶ le permiten introducir una clasificación de redes políticas en función de sus propios aspectos internos, obedeciendo, por ejemplo, a los mecanismos de resolución de conflictos, número de miembros de la red y la calidad de los vínculos entre estos.

Las conclusiones a las que llega el autor son más que interesantes. En primer lugar, el cambio desde los análisis corporativistas hasta los análisis de redes políticas permite incluir en los estudios de relaciones Estado-estructuras sociales a aquellos sistemas políticos que no tienen un desarrollo corporativista muy profundo, al tiempo que permite dar cuenta de sistemas políticos corporativistas en sentido estricto. De esta forma, el corporativismo es un tipo de red política y no al revés.

Van Waarden también afirma que es válido el análisis de las redes políticas desde la perspectiva de los costos de transacción, en tanto que estas estructuras acaban por convertirse en canales institucionalizados de intercambio. De esta forma:

175 Institucionalización, distribución del poder y estrategias de la administración pública.

176 Actores miembros de la red, función de la red como canal de comunicación, estructura de la red y sus patrones de conducta, y la institucionalización y estabilidad de las relaciones.



... el surgimiento, estructura y estabilidad de la red depende de las condiciones, identificadas en la economía de los costos de transacción para las organizaciones emergentes: racionalidad limitada, temor al comportamiento oportunista, incertidumbre económica y estratégica, frecuencia de las transacciones, especificidad y escasez de recursos (unicidad).¹⁷⁷

Así, la manera en que se articula el proceso de formación de la red y el entorno sociopolítico en el que esta surge desempeña un papel importante en la ulterior estructura que adoptarán las redes, y en tanto que su expresión última sea una estructura estable e institucionalizada, la dependencia entre el entorno y sus instituciones y la red política –desde el punto de vista de Van Waarden– es determinante en el resultado final.

Sin embargo, ni el determinante institucional de las redes políticas, ni la necesaria claridad en los términos manejados en tales estudios, han sido objeto detallado de la formulación teórica sobre el análisis de redes políticas. Se han instrumentalizado etiquetas de las redes políticas, pero estas no han sido suficientemente definidas y argumentadas.

Así, el autor presenta una tabla con once tipos de redes:

1. Estatismo: un tipo extremo de red política en la que hay una exclusión, tácita o manifiesta, de los actores sociales por parte del Estado. En su forma "débil" pueden manifestarse esfuerzos de la estructura estatal para fomentar el surgimiento de nuevos actores y la actuación de la economía de mercado en la regulación de intereses sociales. En su forma "fuerte", la participación del Estado es total y no cuenta con intervención de actor social alguno.

2. Estatismo capturado: definido como una red en la que se observan antiguos empresarios en las agencias estatales. De esta forma, se habla de "estatismo capturado" por cuanto se trata de redes

177 "Dimensions and types...", *op. cit.*, p. 31.

con fuerte participación estatal, pero que sirven directamente a intereses de las industrias.

3. Clientelismo: visto como representación monopólica de los intereses de un grupo, a su vez, representante de un grupo social determinado. Se trata de una "colonización de las agencias estatales por parte de los intereses organizados".¹⁷⁸

4. Pluralismo de presión: confluencia de varios grupos de presión en la puja por el poder político, con límites de red relativamente abiertos.¹⁷⁹

5. Clientelismo de relaciones de parentesco político: se trata de redes que cuentan con la presencia de un partido político dominante entre sus miembros. De esta forma, la implementación de políticas se delega en los intereses organizados que, generalmente, implican relaciones entre una misma familia política.¹⁸⁰

6. Triángulos de hierro: coaliciones entre los miembros de los partidos políticos, los representantes de las agencias gubernamentales y las élites de cada sector de política.¹⁸¹

7. Redes temáticas: definida por H. Hecló como una especie de tecnocracia colectiva y desorganizada, localizada en un proceso de formación política específico.¹⁸²

8. Corporativismo sectorial: aunque no parece haber un acuerdo explícito acerca del significado preciso del término corporativismo, puede definirse por sus diferencias con respecto al clientelismo o el pluralismo, por cuanto los grupos de interés resultan

178 "Dimensions and types...", *op. cit.*, p. 43 (traducción propia).

179 *Ibidem*, p. 44.

180 *Ibidem*, p. 45.

181 *Idem*.

182 *Ibidem*, p. 46.



involucrados en la implementación de políticas y adquieren cierta forma de autoridad política para alcanzar sus propios objetivos.¹⁸³

9. Macrocorporativismo o de concertación intersectorial: este se distingue del corporativismo en el nivel sectorial por la presencia de más de un grupo de interés, que manejan sus conflictos y coordinan sus acciones junto con los gubernamentales.¹⁸⁴

10. Corporativismo estatal: este tipo de red se distingue de las otras formas de corporativismo porque el Estado tiene un papel claramente dominante. El objetivo de la red es dotar al Estado de una herramienta para el control de la sociedad.¹⁸⁵

11. Pluralismo apadrinado: en este tipo de red el Estado apoya a un gran número de grupos de interés, en lugar de unos pocos, gracias a la ideología liberalismo como ideología del Estado, lo cual no permite, al menos en principio, favorecer a unos grupos por encima de otros intereses.¹⁸⁶

Una posterior decantación permite obtener hasta treinta y siete tipos de redes políticas. De todas formas, esta clasificación, aunque muy importante como avance en la incorporación del entorno gubernamental y estatal y sus características propias como condicionantes de los tipos y formaciones de redes políticas ulteriores, es poco desarrollada en cuanto a lo que implica para las políticas públicas y para el análisis de redes políticas, las diferencias más significativas entre los tipos de redes políticas.

F. van Waarden adelanta sobre lo que deberían ser los elementos más importantes a prestar atención en futuras distinciones de redes políticas. A su juicio, tanto el número como el tipo de los actores sociales involucrados en la red política (ninguno, poco o muchos, en función de la organización social con la que se cuente), la función

183 *Idem.*

184 *Ibidem*, p. 47.

185 *Ibidem*, p. 48.

186 *Ibidem*, p. 49.

que pretenda cumplir la red (organizar intereses u organizar la ejecución de la política pública) y el balance de poder (con dominación o no del Estado) son determinantes en cualquier distinción que se haga sobre la forma y contenido de las redes, por cuanto posibilitan la identificación de las mayores diferencias entre estas.

La Tabla 3 sintetiza las características básicas encontradas por Van Waarden en la literatura sobre redes políticas, en cuanto a las formas de relación entre las agencias del Estado y las organizaciones de la sociedad civil.

La falta de unicidad, tanto en los criterios de análisis como en buena parte de las categorías utilizadas en estos, es una constante en los textos de ciencia política y no es algo de lo que escape la clasificación propuesta por F. van Waarden. Sin embargo, y aunque no es el objetivo de este trabajo de investigación indagar sobre los avances en las definiciones de términos como "clientelismo" y "corporativismo", se ha de advertir que hay autores que les identifican como términos claramente distinguibles entre sí y otros que los señalan de forma indistinta para definir un mismo fenómeno político. De aquí que la clasificación de F. van Waarden, aunque constituye un importante avance en la incorporación del sistema político y la articulación del gobierno en la explicación de la formación y comportamiento de las redes políticas, también presente importantes limitaciones conceptuales, derivadas, entre otras cosas, de su complejidad resultante del número de indicadores que maneja y de la imprecisión conceptual de algunos de ellos.



Tabla 3. Resumen de la clasificación de F. van Waarden***

	Atores	Fundón	Estructura	Institucionalización	Convenientes de interacción	Distribución de poder	Estrategias de interacción pública
Estatismo	Muy limitados. Básicamente el Estado y agencias.	No muchas. Ni consulta, negociación, coordinación.	Cerrada, jerárquica, alta centralidad, baja estabilidad y relación de conflicto.	Baja.	Contactos informales, secretismo, no hay disputas ideológicas. Se manifiesta la idea de servir un interés público. Despolitización.	Alta autonomía estatal, no hay balance de poder, el Estado es central.	Hay intentos de destruir las asociaciones de intereses.
Estatismo capturado	Limitados, con presencia de empresas y agencias estatales.	Consulta, negociación, coordinación y cooperación.	Estructura jerárquica, con intensidad media de relaciones, subclusters. Baja centralidad y estabilidad.	Baja.	Contactos vía consenso o advertisión. No hay secretismo ni disputas ideológicas. No se cree servir a un interés público.	Autonomía estatal extremadamente baja, con dominancia de los intereses sociales. No hay balance de poder.	Ser accesibles. Se reconocen, informalmente, los grupos de interés. No se crean asociaciones de interés ni hay intentos por destruir las existentes.
Cientelismo	Uno, el mayor grupo de interés.	Consulta, negociación, coordinación y cooperación. Amplitud de temas políticos.	Membresía voluntaria, alta intensidad y multiplicidad, centralidad media, relaciones de cooperación. Alta estabilidad.	Alta.	Contactos informales vía consenso o advertisión. Secretismo y despolitización, no hay disputas ideológicas.	Baja autonomía del Estado, con dominancia de los intereses sociales. No hay balance de poder.	Ser accesibles, reconocimiento de los grupos de interés, no hay delegación de la autoridad estatal. Intentos por destruir las asociaciones de intereses que compiten entre sí.
Pluralismo de presión	Al menos dos. Grupos de interés conflictivos.	Canal de acceso, mecanismo de consulta. Normalmente no son un mecanismo de cooperación.	Membresía voluntaria, límites relativamente abiertos, simetría, intensidad y multiplicidad bajas. Alta estabilidad y centralidad media.	Baja.	Relaciones de aversión con contactos formales e informales. No hay secretismo, aunque pueden presentarse disputas ideológicas.	Es probable la autonomía del Estado con respecto a la sociedad, así como la dominancia del Estado o de los intereses sociales.	Ser accesibles. Pueden observarse intentos de destrucción de otras asociaciones de intereses que compiten entre sí.
Relaciones de parentesco político	Limitado en cantidad. Al menos un partido político dominante.	Canal de acceso y consulta. También pueden funcionar como mecanismo de negociación y coordinación o cooperación en la formación de políticas públicas.	Límites relativamente cerrados, membresía voluntaria. Intensidad, estabilidad y simetría bajas. Alta centralidad teniendo al partido como organización focal.	Baja.	Hay relaciones de aversión y de consenso. Los contactos se producen de manera formal. No hay secretismo ni intentos de despolitización, aunque pueden presentarse disputas ideológicas en caso de haber facciones internas.	Alta autonomía y predominancia estatal. No hay balance, ni simbiosis, ni participación de intereses sociales.	Es posible que esta red funcione con la idea de ser accesibles, obtener reconocimiento, promover el apoyo de algunas asociaciones de intereses y para delegar algunas atribuciones estatales. Sin embargo, también se observan intentos por destruir otras asociaciones de intereses rivales.
Triángulos de hierro	Dos, y al menos uno de ellos es el partido político dominante.	Esta red funciona como canal de acceso y consulta al proceso de políticas públicas. También puede facilitar la negociación, coordinación y cooperación en la formación de políticas.	Los límites son cerrados, la membresía es voluntaria y la simetría y centralidad son bajas. Sin embargo, goza de alta estabilidad, multiplicidad e intensidad en las relaciones.	Alta.	Hay relaciones tanto de disputa como de consenso. Hay secretismo, intentos de despolitización y los contactos entre los miembros son fundamentalmente de tipo informal.	El Estado cuenta con baja autonomía con relación a la social. Los intereses sociales son los dominantes de la escena política, de allí que no haya ni simbiosis ni balance de poder.	Ser accesible y obtener reconocimientos. Es posible que se potencie la búsqueda de apoyo de otras organizaciones de interés, aunque pueden observarse también intentos manifiestos de destruir las asociaciones de intereses rivales.
Redes temáticas	Ilimitados en cantidad. No hay representación de monopolios y también hay expertos entre sus miembros.	Funcionan como canales de acceso para consulta y cooperación en la formación de políticas públicas, aunque no en la implementación.	Límites muy abiertos, membresía voluntaria y simetría difusa. Baja estabilidad y centralidad. Relaciones de tipo cooperativo.	Extremadamente baja.	Relaciones de consenso, aunque se observan intentos de despolitización que surgen en problemas de tipo técnico. No hay secretismo.	Baja autonomía estatal. De hecho, la dominación en la red es bastante difusa. Se observa un balance de poder en virtud de la tecnocracia colectiva en la que se constituye esta red.	Ser accesibles y obtener reconocimiento. No se promueve el apoyo activo de las asociaciones de interés, pero tampoco se observa un interés manifiesto por destruirlos.

Corporatismo sectorial	Al menos 1, el mayor grupo de interés. Representación de los monopolios.	Actúa como canal de acceso, mecanismo de consulta, negociación, coordinación y cooperación en la formación y en la implementación de políticas.	La membresía es formal y no voluntaria; la intensidad, simetría y estabilidad son altas. Sin embargo, la centralidad es media y las relaciones son cooperativas.	Alta.	Los contactos son formales. Se busca el consenso; sin embargo, hay secretismo e intentos de despolitización.	Ni el Estado ni los actores sociales son dominantes, gracias a que el Estado cuenta con una importante autonomía.	Ser accesible, reconocimiento, conseguir el apoyo de las asociaciones de interés y delegación de la autoridad estatal.
Macrocorporatismo	Al menos 2, las mayores asociaciones de interés. Representación de los monopolios.	Actúa como canal de acceso, mecanismo de consulta, negociación y coordinación en la formación y en la implementación de políticas.	Los límites son cerrados, la membresía es formal y no voluntaria. La intensidad, simetría y estabilidad son altas. Sin embargo, la centralidad es media y las relaciones son cooperativas.	Alta.	Contactos formales, se persigue el consenso y se tiene la conciencia de trabajar en aras del interés público. Hay secretismo, intentos de despolitización y posibles conflictos ideológicos.	El Estado cuenta con una autonomía importante, aunque ni él ni los actores sociales dominan la escena política.	Ser accesible, reconocimiento, conseguir el apoyo de las asociaciones de interés y delegación de la autoridad estatal.
Corporatismo estatal	Varias asociaciones de interés creadas por el Estado. Representación de los monopolios.	Aunque funciona como canal de acceso y contribuye a la coordinación y a la cooperación en la formación de políticas, no sirve de canal de consulta o negociación.	La membresía es no voluntaria y formal, intensidad y multiplicitud medias, baja simetría, pero alta centralidad y estabilidad. Las relaciones son de cooperación forzada.	Alta.	Consenso forzado. Los contactos son básicamente formales. Hay secretismo y no se permiten las disputas ideológicas.	El Estado es un actor claramente dominante de este tipo de red. No se observan ni simbiosis ni balance de poder.	Ser accesible, reconocimiento, conseguir el apoyo de las asociaciones de interés y delegación de la autoridad estatal. Se observa interés por destruir otras asociaciones de intereses.
Pluralismo apadrinado	Muchas asociaciones de interés.	Actúa como canal de acceso, mecanismo de consulta, negociación, coordinación y cooperación en la formación de políticas.	Red relativamente abierta, con membresía voluntaria, intensidad media, simetría, centralidad y multiplicitud bajas, con relaciones de conflicto y cooperación.	Media.	Aversión/consenso. Contactos formales e informales. No se observan ni secretismo ni intentos de despolitización.	El Estado cuenta con una autonomía relativa, sin embargo, ni él ni los actores sociales se cuentan como dominantes. Es posible alcanzar bien la simbiosis o bien el balance de poder.	Ser accesible, reconocimiento, conseguir el apoyo de las asociaciones de interés y delegación de la autoridad estatal. Es posible que el Estado delegue autoridad y también puede observarse interés por destruir otras asociaciones de intereses.

Por otro lado, de la propuesta de Van Waarden puede extraerse una posible relación entre sistemas presidenciales, con clara centralidad y dominio del Estado, y la presencia de redes políticas con una pobre institucionalización, ya sea dominadas por el Estado (estatismo, estatismo capturado), o por grupos de interés mayoritarios y con intereses contrapuestos (pluralismo de presión), o incluso redes políticas constituidas por una misma familia política (relaciones de parentesco político).

De forma particular, en las redes temáticas se observa una institucionalización notablemente baja. Para este tipo específico de red, conformada por expertos reunidos explícitamente de forma voluntaria con el propósito de tener acceso e influir en la formación de políticas. De esta forma, pareciera entenderse que las redes temáticas pueden tener lugar tanto en sistemas presidenciales como en sistemas parlamentarios, dada la amplitud de sus límites y el carácter voluntario de su membresía

*** F. van Waarden. "Dimensions and types of policy networks" en *European Journal of Political Research*, 21 (1), 1992.



Tabla 4. Comparación general de cinco modelos de redes políticas (tomado de Matheus Míngus)*

	La política o la administración como temacentral**	Amplitud del tema central (reducido, moderado, amplio)***	Diseño natural o deliberado****	Estabilidad de la red (alta, media, baja)*****	Miembros en su mayoría profesionales*****	Acuerdo sobre la metodologíaracional/científica*****
Redes políticas	Política	Reducido	Natural	Alta	Profesionales	Sí
Administración de redes	Ambos	Moderado	Ambos	Media	Profesionales	Sí
Redes intergubernamentales	Administración	Reducido	Ambos	Alta	Profesionales	La mayoría
Estructuras de redes y redes interorganizacionales	Ambos	Reducido, moderado o amplio	Ambos	Media o alta	Ambos	Quizás
Redes temáticas	Política	Amplo	Natural	Baja	Ambos	Quizás

*Matheus S. Míngus. "From subnet to supranet. A proposal for a comparative network framework to examine network interactions across borders", en: Myrna Mandell, (2002) *Getting results through collaboration. Networks and network structures for public policy and management*, Quorum, 2002.

** ¿Centran sus estudios, generalmente, en temas políticos o en temas de administración e implementación? Traducción libre de Míngus (2002:35).
 *** ¿Se estudian las redes de forma específica? (p. e. política de petróleo) ¿de forma general? (p. e. política energética), ¿o de forma amplia? (p. e. recursos naturales y medio ambiente). Traducción libre de Míngus (2002:35).

**** ¿Se asume que las redes son una forma natural de organización social o se diseñan y crean para acometer ciertos objetivos? Traducción libre de Míngus (2002:35).

***** ¿Qué tan resistente es la red al cambio? Traducción libre de Míngus (2002:35).

***** ¿Sus miembros son tecnócratas con distinta formación, o se permite que el público general juegue un rol específico? Traducción libre de Míngus (2002:35).

***** ¿Los participantes de las redes están de acuerdo con el enfoque racional/científico, o hay un conflicto importante con respecto a cuál "información" y cuáles "procesos" son relevantes para la toma de decisiones? Traducción libre de Míngus (2002:35)

De otra parte, solo las redes organizadas bajo un esquema corporativista (corporativismo sectorial, macrocorporativismo y corporativismo estatal) participan en la implementación de las políticas. La contribución de las otras tipologías de redes políticas pareciera llegar solo hasta el proceso de formación y articulación de políticas o, en algunos casos, al proceso de negociación previo.

Matheus S. Mingus¹⁸⁷ ha sistematizado una tabla comparativa de los modelos de redes políticas más utilizados. El autor atiende a los contenidos de la red y su amplitud, a los mecanismos internos de regulación de los vínculos, al perfil de sus miembros; al acuerdo entre estos y la estabilidad, en general, de la red.

En la Tabla 4 se muestra lo que para Mingus es un resumen de los tipos de redes políticas más frecuentemente utilizados en la literatura sobre el tema. Se trata de un mapa que muestra la estructuración de un desarrollo teórico destacable dentro de la teoría de redes políticas, centrado en temas políticos, generalmente de tipo administrativo (toma de decisiones, construcción/implementación de políticas), con poco apoyo en campos muy reducidos de la ciencia política y con clara preponderancia de profesionales de este sector. Además, siguiendo al autor, se observa mayor acuerdo sobre el método utilizado (racional/científico) en las redes formadas por profesionales que en aquellas con una base comunitaria mayor.¹⁸⁸

Estas características se aplican a un importante número de trabajos sobre redes políticas. Sin embargo, y a diferencia de F. van Waarden, Mingus no incorpora elementos del entorno de forma directa en su trabajo. De esta forma, sus variables tienen como referente la estrategia de cada actor y el funcionamiento que se observa en la red, siendo esta consecuencia directa de la conjunción de las estrategias individuales en una estrategia de red. Por otro lado, su distinción entre redes intergubernamentales y redes

187 "From subnet to supranet...", *op. cit.*, p. 36.

188 *Ibidem*, p. 32.



interorganizacionales no resulta del todo clara, toda vez que apenas se distinguen por el perfil general de sus miembros.

La clasificación de Mingos se muestra más como un refinamiento de los tipos de Marsh y Rhodes, y resulta mucho menos precisa y concluyente que la clasificación de F. van Waarden, aunque menos compleja que esta.

Corolario. Las redes políticas y el sistema político: ¿esenciales o accesorias? Críticas al enfoque de redes políticas

Hasta aquí hemos explorado varios aspectos de los desarrollos teóricos sobre redes políticas, intentando avanzar en la definición de un andamiaje conceptual del enfoque. En la argumentación ha surgido, de forma repetida, la necesidad de vincular los estudios de redes políticas con un referente político-institucional para poder explicar de forma más consistente los mecanismos que articulan los intereses dentro de una red, y como se origina esta juntura de la acción colectiva.

Al igual que el análisis de políticas públicas “de manual”, la explicación del fenómeno político a través del análisis de redes políticas se constituye en una forma de dar cuenta de la realidad no exhaustiva. Se trata, por tanto, de un acercamiento al fenómeno político, poniendo énfasis bien en las relaciones formales e informales entre los actores, o bien en el contenido de estas relaciones y el ámbito o sector de referencia, que conllevan la formación de estructuras más o menos estables de intercambio de recursos. De esta forma y, precisamente, por tratarse de un acercamiento, en ningún caso agota otras posibilidades de dar cuenta de la realidad: cuanto más asidero tenga el enfoque a un referente macro –teorías del Estado o las teorías de la administración pública, teorías del gobierno–, más útil resultará en la explicación del fenómeno.

Dada la dispersión de recursos y la inevitable incorporación de nuevos actores sociales y políticos a la construcción del hecho político, se dificulta, por ejemplo, la explicación de formación de políticas públicas sin hacer referencia a un mapa de las organizaciones involucradas en este proceso. Por otro lado, desde el punto de vista de la administración pública se hace necesario el aprendizaje de la

gestión de redes sociales y políticas, con miras a facilitar y potenciar los mecanismos de articulación de la acción social.

De esta forma, el interés por el estudio de las redes políticas ha superado el ámbito estrictamente académico y ha llegado a la administración pública en general, desde donde comienza a observarse, aunque con sus bemoles, una interesante aproximación a los mecanismos de articulación y gestión de redes políticas. Así, pues, las redes políticas no son más un elemento accesorio del análisis de la formación de políticas públicas. Su estudio, en la mayoría de los casos, ha logrado trascender la mera metáfora y comienza a avanzar a pasos firmes hacia la construcción exitosa de indicadores útiles para explicar el comportamiento de los actores y del hecho político.

En la literatura sobre redes políticas se observa un consenso sobre el uso de la metáfora de la red para explorar la complejidad de los procesos decisorios; este es uno de los aspectos más criticados del enfoque de redes. Autores como Marin¹⁸⁹ advierten sobre lo peligroso de este uso metafórico en lo que pareciera ser la difusión de una "moda conceptual" dentro de las ciencias políticas.

Keith Dowding¹⁹⁰ señala que la difusión –tan amplia– del análisis de redes políticas¹⁹¹, como nuevo paradigma en la metodología

189 Bernd Marin and Renate Mayntz, eds. *Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations*, Boulder, Campus Verlag, Westview Press, Frankfurt: 1991.

190 Keith Dowding. "Policy networks: don't stretch a good idea too far", en: P. Dunleavy y J. Stanyer, *Contemporary political studies*, Political Studies Association, Belfast: 1994, pp. 59-78. "Model or metaphor? A critical review of the policy network approach", en: *Political studies*, XLIII, 1995, pp. 136-158.

191 Se señalan aquí como los más significativos, aunque también otros autores han apuntado al difundido uso del término "red" en forma metafórica como una de las principales debilidades de este enfoque de las políticas públicas. Al respecto, pueden verse: Kenis y



del estudio de proceso de construcción de políticas públicas, lleva un peligro implícito. Siguiendo al autor, el análisis de redes políticas centrado en la clasificación de las mismas no ha permitido avanzar más allá que de un mayor entendimiento de la construcción de políticas públicas, de modo que el riesgo implícito que menciona tiene que ver con la sobresimplificación de los análisis de políticas públicas, resultantes de la aplicación de esta metodología. Por ello, la única forma que se vislumbra –como facilitadora del tránsito del término “redes políticas” como metáfora, hacia la comprensión de “redes políticas” como teoría– sería el seguimiento cercano de la experiencia adquirida tras décadas de desarrollo en el campo del análisis de redes sociales.

Esto sugiere un cambio de foco en los análisis de redes. Para Dowding, hay excesiva dedicación de los estudios de redes políticas a análisis detallados de las características y naturaleza de los miembros de la red, postergando el análisis profundo sobre las características y naturaleza de las redes en sí mismas:

... han fallado [los intentos por hacer teoría de redes políticas] ya que la fuerza impulsora de explicación, las variables independientes, no son las características de las redes *per se*, sino más bien las características de los componentes de las redes. Estos componentes explican la naturaleza de la red y la naturaleza del proceso

Schneider (“Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox”), Peters (“Policy networks: myth, metaphor and reality”), Pappi and Henning (“Policy networks: more than a metaphor?”), Nolke (“Networks versus networks: a critical appraisal of post-national governance approaches with a focus on international organizations”), Mills (“All very well in practice, but what about the theory? A critique of the British idea of policy networks”), Kassim (“Policy networks, networks and European Union policy making: a sceptical view”), y Caputo (“Network perspectives and policy analysis: a skeptical view”), entre otros.

político (...) Para producir una teoría de la red en la que las propiedades de la red, más que la de sus miembros, guíen la explicación, la ciencia política debe utilizar la tradición de las redes sociales, sirviéndose de sus métodos algebraicos y modificándolos".¹⁹²

Por otro lado, tal y como señalan Kenis y Schneider¹⁹³, el surgimiento del enfoque de redes políticas está íntimamente relacionado con cambios operados en la realidad política, en los desarrollos conceptuales y en el aparato metodológico del análisis estructural. Tradicionalmente vinculados al análisis estructural, a finales de la década de 1970 los estudios de políticas públicas habían llegado a ser reduccionistas, no siendo capaces de dar cuenta de situaciones como las interdependencias entre Estado y sociedad, y la fragmentación y diferenciación institucional. La nueva realidad, cuyos orígenes se ubican en esos mismos años, muestra un entorno político con una sociedad organizada emergente, con intereses estatales también organizados y estructurados, cada vez más, en forma de arenas políticas, una creciente fragmentación del Estado y una creciente disolución de los límites entre lo público y lo privado.

El aparato conceptual de la ciencia política ha experimentado ajustes e innovaciones, y en este sentido uno de los más significativos ha sido el cambio de paradigma desde el control jerárquico hasta la coordinación horizontal de los procesos públicos¹⁹⁴. Este

192 Keith Dowding. *Op. cit.*, "Model or metaphor?...", p. 2.

193 Patrick Kenis y Volker Schneider. "Policy Networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox", en: B. Marin y R. Mayntz. *Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations*, Frankfurt/Boulder, Campus/Westview Press, 1991, pp. 25-62.

194 Kenneth Hanf y W. Fritz Scharpf. *Interorganizational policy making: limits to coordination and central control*, Sage Publications, London: 1978.



cambio también traía consigo una evolución desde los estudios centrados en el Estado como actor preponderante de las decisiones públicas, hacia un enfoque policéntrico de la sociedad, en el que los acuerdos informales tendrían un significado destacado.

Para el análisis de redes, sin embargo, aún quedan aspectos por resolver, algunos de los cuales se esbozarán más adelante. Se reflejen a cómo articular el necesario referente gubernamental dentro de los estudios de políticas públicas y cómo potenciar el enfoque, de forma que permita dar cuenta de realidades políticas con instituciones políticas inestables.

Se ha avanzado en el establecimiento de vínculos entre las redes políticas y los resultados políticos; sin embargo, esta relación no es ni directa ni unidireccional ni mucho menos simple, ya que dentro de la red hay una multitud de relaciones que van desde las relaciones entre los actores de la red, hasta las relaciones de esta con los resultados políticos, pasando por las relaciones de la red y su dominio de política. Hasta ahora han sido tímidos los intentos por incorporar estos elementos al análisis formal de las redes políticas, sin embargo, la introducción de análisis comparativos entre redes políticas de naciones con instituciones disímiles, o dentro de un mismo país, entre varios sectores o dominios de política, permitirán avanzar en el enriquecimiento del análisis formal de las redes políticas.

Instituciones y redes

Hemos visto cómo el análisis de redes políticas tiene su origen en la búsqueda de nuevas formas de estudiar la construcción de políticas públicas que superaran la perspectiva excesivamente reduccionista del *rational choice*, y surge con la aspiración de explicar los fenómenos de las políticas públicas y su complejidad. Como mencioné anteriormente, el análisis de redes políticas como un enfoque básicamente institucional del hecho político se ha nutrido de dos de las teorías más desarrolladas dentro de la ciencia política contemporánea: de una parte, la teoría elitista que ha posibilitado el estudio de las redes como estructuras habilitadoras de las relaciones entre grupos sociales y políticos específicos en el

ejercicio del poder y de la acción política¹⁹⁵; y de la otra, del pluralismo en su vertiente normativa, y siempre entendido como una forma deseable de gobierno que posibilite la articulación de los diversos intereses sociales.

Hemos visto que uno de los elementos que permanecen aún en la agenda de investigación dentro del enfoque de análisis de redes políticas es la vinculación de estas con el referente del gobierno y las instituciones públicas del régimen político. La vinculación con la teoría institucional se hace, entonces, por el uso de herramientas del análisis organizacional, aplicadas al enfoque de análisis de redes políticas.

Sin duda, la incorporación de variables del entorno político –y, específicamente, del gubernamental– acentuaría el carácter institucional del enfoque y permitiría obtener información acerca del origen y extinción de las redes políticas, que es otro de los temas de la agenda de investigación del enfoque; esto debido, en buena medida, a que como dice Ulrik Brandes¹⁹⁶, la interacción política estudiada por los modelos de redes no solo se ve influenciada por la relación de los actores, sino también por sus atributos, concebidos básicamente en términos de forma legal, tamaño, tipo de organización, antigüedad de esta, recursos, intereses y actitudes hacia los temas y discusiones políticos, pero también en temas de nacionalidad, funciones y racionalidad.¹⁹⁷

El grueso de estos trabajos está asociado con el trabajo desarrollado en Alemania por el Max Planck Institute, aunque también

195 Al respecto véanse: Jorge Gil Mendieta y Samuel Schmidt. *La red política en México. Modelación y análisis por medio de la teoría de gráficas*, IIMAS-UNAM, México: 1999.

196 U. Brandes, Kenis Patrik, Raab Jörg, Volker Schneider y Dorothea Wagner. "Explorations into the visualization of policy networks", en: *Journal of Theoretical Politics*, n.º 11(1), 1999.

197 *Ibidem*, p. 84.



hay desarrollos muy interesantes en Holanda. El principal argumento aquí es que la sociedad moderna está caracterizada por la diferenciación funcional, para lo que cuenta con organizaciones privadas con control sobre recursos clave, que tienen un rol de importancia creciente en la formulación e implantación de las políticas, aun cuando su esfera directa de acción no siempre es la pública. Se trata de una perspectiva más ambiciosa –como ya se mencionó– en la que las redes políticas son vistas como una nueva forma de gobernanza. La incorporación de elementos del análisis racional permite ver al gobierno en sí mismo como un actor clave del proceso de políticas públicas en que se inserta la red política y, por tanto, tiene como principal consecuencia el disminuir la importancia analítica, otorgada a los demás actores de la escena política.

Los patrones de inclusión y exclusión de los actores dentro de cada red son, en cierta forma y como afirma Hay⁹⁸, producto de la voluntad, aunque la pertenencia a la red en muchos casos está en relación directa con su supervivencia dentro del sector político. Por otro lado, también es cierto que en virtud de los recursos de que dispone, cada actor podría, incluso, pertenecer a varias redes, aunque con la condición de que se trate de redes en distintos sectores de política, puesto que las redes dentro de un mismo sector tienen posiciones antagónicas. Esta condición suele observarse también en los análisis de élites de poder.

Las acciones gubernamentales inciden en el desarrollo de las redes de dos maneras: por una parte, las regulaciones gubernamentales implican ciertos costos de transacción que influyen sobre el equilibrio entre rentabilidad y eficiencia, en formas en las que –aun establecidas de antemano– a veces los actores ignoran. Por otro lado, siguiendo lo escrito sobre los costos de transacción, podría afirmarse que para disminuir los fallos del Estado es necesario que los organismos reguladores sean independientes, autónomos y responsables. Sin embargo, este criterio determina, a su vez, la

198 "The tangled webs...", *op. cit.*

forma en la que los costos de transacción se minimizarán y el diseño de la estructura reguladora. Así, el diseño de mecanismos para la reducción de los costos de transacción –por parte del Estado– y la implantación de tales es una suerte de pez que se muerde la cola. El diseño de los mecanismos, en sí mismo, implica la producción de costos de transacción adicionales, que deben ser reducidos, bien por aquellos que los producen o por otros similares.

La investigación de König y Bräuninger¹⁹⁹ introduce el conjunto institucional como una variable que regula la elección racional y de forma directa en la formación de las redes políticas. Analizando treinta y dos eventos representativos de la política laboral alemana de los ochenta, los autores concluyeron que dentro de una red los actores ordenan sus contactos, acercándose más a quienes les son más cercanos en preferencias e intereses, pero también valorando sus posiciones en las instituciones políticas. En un primer momento, los autores se acercan al fenómeno de formación de redes políticas desde una perspectiva neoinstitucional, valorando en qué medida los actores deciden orientar sus contactos hacia tomadores de decisiones con poder de voto. En este momento los autores evaluaron dos variables: bicameralismo débil/fuerte por un lado, y si el iniciador de la política pública era un actor del gobierno o de la oposición. Pero, además, los autores también evaluaron la perspectiva subsectorial, en tanto que los eventos analizados obedecen al sector laboral de las políticas públicas alemanas.

Esto, hablando de entornos con niveles de incertidumbre relativamente bajos y bastante estables política y socialmente, y con reglas del juego político claramente establecidas y respetadas por todos los actores²⁰⁰. Considerando las prácticas y normas establecidas, comúnmente aceptadas y repetidas consuetudinariamente

199 "The formation of policy networks...", *op. cit.*, pp. 445-471.

200 Como ejemplo podríamos señalar los países de la Unión Europea, pese a la incertidumbre planteada por fenómenos como el terrorismo y las redes migratorias, que han logrado trascender de forma



como instituciones, O'Donnell²⁰¹ llama a estas situaciones “poliarquías formalmente institucionalizadas”, sirviéndose del tipo ideal descrito por R. Dahl como poliarquía²⁰² y matizando sobre el carácter de sus instituciones. Tal precisión le sirve también para introducir nuevos atributos al tipo descrito por Dahl, a saber:

- a. Las posiciones más altas de la poliarquía no deben verse reducidas en sus plazos de mandato legalmente establecidos,
- b. las autoridades electas no deben estar limitadas en sus actuaciones por parte de actores que no hayan sido electos y cuya injerencia no esté establecida, en especial, si se habla de las fuerzas armadas,
- c. la existencia de un territorio bastante disputado que se corresponda con el cuerpo de las preferencias electorales, y
- d. la expectativa de que estas libertades se mantendrán a lo largo del tiempo.²⁰³

Encajan en este listado de características las democracias de más vieja data. En las democracias de reciente data, aquellas más

material las fronteras físicas de estos países y que han alterado el hasta ahora clima social calmo y despreocupado.

201 Guillermo O'Donnell. “Transitions, continuities, and paradoxes”, en: G. O'Donnell, S. Mainwaring y J. Samuel Valenzuela (eds.). *Issues in democratic consolidation the new south american democracies in comparative perspective*. Notre Dame University Press: 1992, pp. 17-56.

202 Considerada por Dahl como el sistema político que contaba entre sus características: a) autoridades públicas electas, b) elecciones libres y limpias, c) sufragio universal, d) derecho a competir por los cargos públicos, e) libertad de expresión, f) información alternativa, y g) libertad de asociación.

203 “Transitions, continuities, and paradoxes”, *op. cit.*, p. 8.

jóvenes y en especial en el caso latinoamericano, pero también en otras partes del mundo como Europa del Este, puede observarse la figura de las elecciones como una institución claramente establecida: se repiten de forma más o menos periódica y, aunque no siempre sus resultados se traducen en la formación y sostenimiento de estructuras y organismos formales de gobierno, es cierto que se suceden en el tiempo con un criterio más o menos uniforme y, en los últimos años, con pocos contratiempos de legalidad. Por otra parte, en especial desde hace un poco más de una década, en algunos de los países latinoamericanos se está experimentando también una importante incorporación de nuevos actores políticos a las decisiones políticas, y el debate se ve enriquecido con nuevas posiciones y alternativas políticas, en especial, de minorías tradicionalmente excluidas.

Pero, además, es tristemente observable el clientelismo²⁰⁴ y la cultura del atajo²⁰⁵ como otras instituciones establecidas y perpetuadas en el tiempo, y quizás desestimadas por los análisis de políticas públicas. Sin duda, esto ha sido un importante obstáculo en el funcionamiento de las redes políticas como mecanismos de articulación de la acción social, promovidos desde la actividad gubernamental para facilitar la toma de decisiones. Ciertamente, gran parte de la responsabilidad de la estandarización del clientelismo y

204 Al que O'Donnell llama particularismo. Ver en Guillermo O'Donnell, "Transitions, continuities, and paradoxes", en: G. O'Donnell, S. Mainwaring y J. Samuel Valenzuela (eds.). *Issues in Democratic Consolidation The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame, Notre Dame University Press, pp. 17-56, 1992.

205 Expresión gráfica que ejemplariza la práctica sistemática de la búsqueda de soluciones alternativas expeditas en el terreno particular al margen de los trámites burocráticos establecidos por la normativa vigente.



la cultura del atajo, como mecanismos de movilización social, recae en prácticas gubernamentales desleales y particularistas.

Siguiendo el tipo de O'Donnell, aquellas democracias con ciclos legislativos y electorales claramente definidos y con un profundo arraigo del clientelismo se corresponden con las poliarquías informalmente institucionalizadas. Aquellas en las que pese a que se cuenta con una institución electoral medianamente estable, la estructura gubernamental no goza ni de independencia ni de prestigio y tampoco sus actores se consideran con la obligación de ser responsables ante los electores.²⁰⁶

Bajo esta perspectiva y siguiendo a Joan Price Boase:

... el conjunto de la estructura constitucional, política y administrativa de un [entorno] político particular indicará su potencial acción política autónoma o moderada. Está claro, por ejemplo, que las estructuras políticas que se adhieren a un sistema parlamentario de gobierno, que tienen propensión a una disciplina partidista y a la dominancia del ejecutivo, una tradición de un servicio público independiente, experimentado y de bajo perfil, y una larga historia de política social intervencionista, producirán un Estado potencialmente fuerte y autónomo en relación con las instituciones sociales.²⁰⁷

Pero en regímenes presidencialistas, con Estados potencialmente fuertes, con una acción gubernamental basada en la acción de la mayoría y no en la búsqueda del consenso, hay poco espacio

206 Mención aparte merece el tema del discurso político y de lo reducido del terreno de disputa electoral, y la influencia tan marcada que ejerce en este hecho el que buena parte de las democracias latinoamericanas sean regímenes presidencialistas y no parlamentarios, mayoritarios y no consensuales.

207 "Institutions, institutionalized networks...", *op. cit.*, p. 290 (traducción propia).

para la institucionalización de redes políticas en las que participen actores con diversos intereses; al menos de manera formal. Sin embargo, estas redes existen. A lo largo y ancho de los países latinoamericanos, por ejemplo, puede observarse una clara vinculación de determinados intereses económicos con determinadas posturas políticas²⁰⁸ y de determinados actores políticos, a título individual, con intereses económicos objetivamente identificables (a través de nexos familiares o empresariales, por ejemplo).²⁰⁹

Además, siguiendo a Boase, "las características de las comunidades políticas y las redes políticas como acuerdos extraconstitucionales, de hechura de políticas entre representantes del gobierno y grupos clientelares, dependen del entorno político en el que funcionan".²¹⁰

Sin duda, aún en contextos informalmente institucionalizados, se produce un importante fenómeno de intercambio de recursos en el que se observan redes políticas formadas no por tratarse de actores corporativos²¹¹, sino gracias al poder que esos actores han adquirido en virtud de su pertenencia a organizaciones e instituciones políticas. Se trata de un uso informal de los privilegios derivados de la posición política en beneficio propio.

En los últimos tiempos, sin embargo, en algunos países latinoamericanos –como se dijo antes–, pareciera observarse una

208 Aunque esta relación no suele estar vinculada de forma directa con la defensa de cualquier ideología política.

209 Esto último, sin duda, se convierte en fuente de reforzamiento del clientelismo y la cultura del atajo, al tiempo que reduce el espacio para el reclamo de responsabilidades políticas, aun de aquellas contempladas en el marco legal.

210 "Institutions, institutionalized networks", *op. cit.*, p. 292 (traducción propia).

211 En otras palabras, redes cuyos nodos son organizaciones y no individuos.



corriente de organización de la acción colectiva vía redes de acción política comunitaria y local, favorecida, principalmente, por contextos normativos constitucionales y del accionar político que han cambiado desde comienzos del siglo XXI. Ejemplares casos los de Ecuador, Bolivia y Venezuela.

Sin embargo, pese a los avances, en algunas experiencias no parece haberse superado el uso de la institución clientelar y, por ende, la subsistencia de una suerte de red oscura, que incide negativamente, por ejemplo, en el impacto que logre tener la organización del activismo social en comunidades tradicionalmente excluidas de los procesos de negociación política, como forma de reducir los costos de transacción de los proyectos sociales y de elevar el rédito político de los mismos.

Sí vemos que el análisis de redes políticas se centra en los actores corporativos y asumimos que en un elevado número de casos, dentro del juego político los individuos subliman sus opiniones y posiciones personales a las que como representantes de un ente corporativo (gubernamental o no) deben ser asumidas y, además, que si bien el juego político y el sistema político dentro de los regímenes democráticos se sustenta en el respeto básico de los derechos individuales y sociales, las actuaciones individualmente emprendidas desde el nivel micro (ciudadano, por ejemplo) hacia el macro (el Gobierno o el Estado) no parecieran tener repercusión colectiva a menos que su promoción sea de igual característica. Sin embargo, esta premisa sobre la sublimación de las acciones y opiniones personales al rango que el individuo ocupa en la estructura es algo que en contextos de baja institucionalización política solo llega a ser deseable, pues los actores dentro de la red funcionan bajo otras premisas impuestas, entre otras cosas, por una herencia importante de esquemas clientelares y paternalistas, y determinados por sus propios intereses y prácticas colectivas.

Sin embargo, asumir las estructuras sociales como red o conjunto de redes supone estudiarlas utilizando un modelo, por tanto, con alcances limitados y en ningún caso sinónimo de una

explicación exhaustiva de la realidad²¹². Siguiendo a Ulrik Brandes²¹³, modelar las estructuras sociales como redes implica escoger nodos y vínculos como unidades básicas de análisis. En el análisis de las redes políticas, esto se traduce en el estudio de los actores políticos, generalmente corporativos u organizacionales como nodos, y en el análisis de eventos o temas en el proceso político como vínculos.

Las redes políticas, entonces, pueden llegar a ser instituciones en sí mismas, aunque de carácter no formal, dado que las relaciones entre sus actores tienen una permanencia relativa en el tiempo. Para Colin Hay²¹⁴ la supervivencia de una red a lo largo del tiempo depende de la conciencia que sus miembros tomen acerca de: (a) el logro de las metas propuestas; (b) cambios en el entorno para los que la red no está preparada; y (c) fallos en el logro de los objetivos propuestos. Estas son, a juicio del autor, las tres causas de muerte de la red, aun cuando las redes suelen ser estructuras bastante jerarquizadas en su interior y, en líneas generales, bastante resistentes al cambio.

Por otro lado, el ingreso y egreso de los actores es algo que no ha sido estudiado a profundidad. Sin embargo, sí que se observan algunos avances en temas como el origen de las redes en diversos

212 Del mismo modo que analizar las políticas públicas subdividiéndolas en fases o etapas constituye, como lo afirma Paul Sabatier, un criterio de análisis y en ningún caso una explicación exhaustiva de la realidad. *Theories of the policy...*, op. cit.

213 El "listado" de los tipos de relaciones presentado por Brandes es similar al expuesto por otros autores: comunicaciones, participación, intercambio de recursos, apoyo social y político, reputación o relaciones de estatus, ver : Ulrik Brandes, Patrick Kenis, and Dorothea Wagner. "Centrality in policy network drawings (Extended abstract)", 1999, p. 84.

214 "The tangled webs we weave..." , op. cit.



trabajos: Jörg Raab, Gould, Howlett, Patrik Kenis y Jörg Raab, König, Levesque, Marin, Marsh y Rhodes, Millward *et al.*, entre otros.²¹⁵

Si bien los estudios tradicionales de redes políticas enfrentan a quien investiga con frecuencia a la decisión sobre si entrevistar a individuos como representantes de organizaciones más complejas y voceros de los valores de estas, y no como individuos con opiniones y creencias propias, el análisis de redes políticas en contextos informalmente institucionalizados demanda un estudio aún más detallado de los individuos claves en las decisiones políticas y su superposición sobre el mapa de red, que nos arroja un análisis de las

215 Jörg Raab, "Where do policy networks come from?". Paper to be presented at the 6th National Public Management Research Conference, 2001); Roger V. Gould ("Why do networks matter? Rationalist and structuralist interpretations" Mimeo, 2000); M. Howlett y J. Rayner ("Do ideas matter? Policy network configurations and resistance to policy change in the Canadian forest sector", en: *Canadian Public Administration*, 38(3), 1995, pp. 382-410); Patrik Kenis y Jörg Raab, "What do policy networks do?". Paper prepared for the conference on Democratic Network Governance, Copenhagen, Denmark, 2003); Thomas König and Thomas Bräuninger ("The formation of policy networks preferences, institutions and actors choice of information and exchange relations", en: *Journal of Theoretical Politics*, 10(4), 1998, pp. 445-471); Richard Levesque ("Explaining the existence of policy networks by means of a public choice approach", Paper presented to the Annual Meeting of the Canadian Political Science, Halifax, Nova Scotia, June 2003); Bernd Marin and Renate Mayntz (eds.) (*Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations*, Frankfurt/Boulder: Campus Verlag; Westview Press, 1991); D. Marsh y R. A. W. Rhodes ("Policy communities and issue networks. Beyond typology", en: Marsh y Rhodes (eds.). *Policy networks in british government*. Clarendon, Oxford: 1992); H. Milward, *et al.* "Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks", en: *Public Administration Review*, 61, 2001).

organizaciones y actores corporativos más representativos de cada sector. Se hace imperativo, entonces, el cruce de la información obtenida del análisis relacional entre organizaciones con el análisis de las redes personales.

Por consiguiente, esto demandaría de la metodología del enfoque un refinamiento importante, en tanto que la dualidad individuo-organización debe ser solventada en aras de obtener resultados concluyentes, producto de la aplicación de un cuerpo metodológico coherente, aunque particular.

Para Joan Price Boase²¹⁶, "el conjunto de la estructura constitucional, política y administrativa de un [entorno] político particular, indicará su potencial acción política autónoma o moderada. Está claro, por ejemplo, que las estructuras políticas que se adhieren a un sistema parlamentario de gobierno, que tienen propensión a una disciplina partidista y a la dominancia del ejecutivo; una tradición de un servicio público independiente, experimentado y de bajo perfil, y una larga historia de política social intervencionista, producirán un estado potencialmente fuerte y autónomo en relación con las instituciones sociales".²¹⁷

Hasta ahora el cuerpo metodológico de conceptos y herramientas, cuyo conjunto conocemos como análisis de redes políticas, ha mostrado ser bastante eficaz en el revelado de instantáneas de momentos puntuales de la decisión y negociación políticas, en entornos políticos en los que las instituciones son objetivamente identificables, permitiendo así la disección del hecho político, y comienza a ser bastante útil en ilustrar cómo se mueven los actores a lo largo del tiempo en sus correspondientes arenas políticas, desplazándose a lo largo de una misma red o entre varias. Sin embargo, aún queda mucho por andar en cuanto a la instrumentación de este tipo de análisis en entornos en los que, en función de su

216 J. P. Boase. "Institutions, institutionalized networks and policy choices: health policy in the U.S. and Canada", en: *Governance*, 9(3), 1996, pp. 287-310 (traducción propia).

217 *Ibidem*.



incertidumbre y conflictividad, el desarrollo, naturaleza y configuración de las instituciones políticas escapa a las definiciones tradicionales, pero afecta igualmente los resultados políticos.

El análisis de redes políticas en contextos de incertidumbre

F. van Waarden avanza en su clasificación de las redes sobre la importancia del sistema político y sus características, en la explicación del balance de poder dentro de las redes. Por ejemplo, en redes dentro de contextos de instituciones inestables y con un sistema político en buena parte de los casos presidencialistas se observa una notable ausencia de balance de poder entre sus miembros. Bien porque se trate de entornos dominados por el Estado como actor principal, o bien porque el actor dominante sea un grupo de interés que haya capturado los intereses sociales, lo cierto es que la clasificación de Van Waarden arroja luces sobre la relación entre los mecanismos internos de la red para gestionar la distribución de poder y la dominancia de los actores dentro de esta. Se trata, por otro lado, de redes políticas en las que no hay disputas ideológicas, aunque sí pueden observarse relaciones conflictivas entre los actores.

En países como los latinoamericanos, las redes políticas no han sido estudiadas con igual intensidad que en Europa y Estados Unidos. En este último, se entiende desde la academia en que las redes surgen como relaciones de intercambio entre actores, pero en ocasiones están soslayadas; y en que el orden de los resultados de la negociación se invierte: en primer lugar, se negocia la posición de cada actor y luego el contenido de la política pública.

Por muchas razones de orden económico, político, cultural, pero también académico e histórico, los países de Nuestramérica constituyen la antítesis de los escenarios que el paradigma académico hegemónico aborda. Instituciones políticas desigualmente arraigadas en el quehacer colectivo a lo largo de los países, administraciones ralentizadas, sobresaturadas de personal y reactivas; el misticismo del sufragio como blindaje democrático y la desestimación del valor de los procesos de deliberación política, más allá de una efectiva participación colectiva y popular en la construcción de políticas y decisiones públicas, además de una casi total ausencia,

en muchos casos, de la efectiva representación de grupos minoritarios en la vida política, son algunos de los elementos distintivos de estos contextos políticos con instituciones en creciente definición y puesta a prueba, en especial durante los últimos cinco años de convulsionadas circunstancias sociopolíticas regionales que han hecho cambiar la balanza positiva evidenciada en los proyectos políticos del progresismo de izquierda.

Sin embargo, no hay dudas de que aun en esos contextos, cuyo panorama se resumiría afirmando su institucionalización política única en estilo y estética, puede observarse el desarrollo de redes políticas. Tal y como A. Przeworski afirma:

... las nuevas democracias carecen de varias de las condiciones que, a la luz de la experiencia de las democracias más antiguas, se suponen necesarias para la estabilidad de las democracias basadas en el sufragio universal (...). No solo el Estado sino también la sociedad civil es débil en las nuevas democracias.²¹⁸

Antes hemos identificado el vínculo entre las redes y la gobernanza como fenómeno que ocurre en un contexto en que esta última ha dejado de estar exclusivamente referida a la dirección política. En este apartado se verá la forma en que el cambio político afecta el comportamiento de las redes y de la gobernanza y, a su vez, se nutre de este.

No es mucho lo que se ha profundizado con relación a los modos en que el cambio político se origina, ya que, por norma general, es un fenómeno que se asume como inherente a todo sistema político vinculado a circunstancias exógenas al mismo y, en términos llanos, la gobernanza ha sido vinculada a casos y ejemplos específicos, lo cual, en realidad, ha prevenido que su revisión permita construir

218 A. Przeworski *et al.* *Democracia sustentable*, Paidós, Serie Latinoamericana, Argentina: 1998, p. 85.



modelos explicativos de su funcionamiento. Sabatier²¹⁹ habla de cambios políticos cuyas fuentes exógenas pueden ser clasificadas en elementos relativamente estables²²⁰ y elementos dinámicos.²²¹

Pero, además, Sabatier también defiende la idea de que los cambios políticos rara vez afectarán las ideas centrales defendidas por lo que él llamó la "estructura de la alianza de apoyo"²²². Esta estructura estaría conformada, básicamente, por actores o élites amalgamados por la defensa tanto de ideas centrales y básicas como de ideas llamadas secundarias. Para Sabatier, estas ideas secundarias son las que se ven modificadas cuando se presenta cualquier tipo de cambio político, sin embargo, las ideas centrales de la alianza, las nucleicas, rara vez se modifican aun en presencia de cambios profundos o drásticos.

La descripción del funcionamiento de esta alianza le sirve al autor para ahondar en el nada fácil tema del aprendizaje político –del cual hice mención anteriormente–, que está vinculado muy estrechamente con el desarrollo de la gobernanza y la construcción de redes políticas.

Una tesis similar a la desarrollada por Sabatier, sobre el comportamiento de la alianza de apoyo frente al cambio, es expuesta por Colin Hay²²³ al referirse a una suerte de ciclo de vida de la red política. Para Hay, luego del proceso de reclutamiento de miembros

219 Paul Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith. *The advocacy coalition framework*, Westview, 1993.

220 Sabatier se refiere a la estructura legal, los valores culturales, la distribución básica de recursos y la definición de las áreas de problema.

221 El autor enumera en este apartado las condiciones socioeconómicas y la tecnología, las coaliciones de gobierno y las decisiones políticas que pueden tener repercusiones importantes en varios subsistemas.

222 En inglés *Advocacy coalition framework*.

223 *The tangled webs we weave...*, *op. cit.*

y de conformación de la red, una vez completada la acción de esta²²⁴, en la red surge un proceso de "autoevaluación" que puede conducir tanto a su extinción como a su transformación, en virtud de que sus miembros perciban que el contexto estratégico ha cambiado, que la red ha errado en sus logros o que estos se han alcanzado y no es necesario prolongar la unión en los términos en que se concibe en ese momento.

Lo cierto es que ese proceso de autoevaluación, al igual que ocurre en la alianza de apoyo descrita por Sabatier, conlleva un aprendizaje estratégico por parte de los miembros de la red en tanto que se suceden movilizaciones de apoyo a ideas al interior de esta y a miembros de la red, y que los resultados de tales movilizaciones se constituyen en una suerte de "acervo" para cada actor con respecto al desarrollo de sus relaciones con los demás miembros de la red.

En el siguiente cuadro (Tabla 5) se muestra un resumen de las ideas de Sabatier²²⁵ y de Colin Hay (1998) sobre los efectos del cambio político en la alianza de apoyo y en las redes políticas. Ambas posiciones se encuentran vinculadas, a su vez, al efecto que sobre la gobernanza tienen las modificaciones del entorno político.

224 Entendida en términos de producción de resultados por parte de esta alianza, que se corresponden con los establecidos en las agendas estratégicas comunes.

225 Paul Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith. *The advocacy coalition framework*, Westview, 1993.



Tabla 5. Elaboración propia con base en las conclusiones de Jenkins-Smith y Sabatier²²⁶ y Hay²²⁷

Origen del cambio político	
Fuente exógena relativamente estable	Fuente exógena dinámica
<ul style="list-style-type: none"> • Cambios en la dirección política • Cambios en la concepción de la gobernanza (política -> social) 	<ul style="list-style-type: none"> • Cambios en el sistema de relaciones entre los actores • Cambios en la gobernabilidad
<ul style="list-style-type: none"> • Cambio del número de miembros de la red • Cambios en el valor de las ideas secundarias compartidas por los miembros • Extinción de la red 	<ul style="list-style-type: none"> • Cambio del número de miembros de la red • Cambio en la naturaleza de los actores • Circulación de actores dentro del esquema de balance de poder en la red • Fragmentación de la red y separación de estas partes

²²⁶ Policy change and learning... Op. cit.

²²⁷ Colin Hay. "The tangled webs we weave...", op. cit.

Así, los cambios políticos afectan tanto las redes como la gobernanza en relación, básicamente, con el tipo de cambio de que se trate, aunque también vinculados a las características propias de redes y gobernanza. Por ejemplo, los cambios provenientes de una fuente exógena de las identificadas por Sabatier como relativamente estable sobre la gobernanza se traduce en cambios de dirección política y en cambios en su concepción, que pueden discurrir desde una gobernanza estrictamente de dirección política, hasta una gobernanza de orden social. En lo que atañe a las redes, estos cambios repercuten directamente en el número de miembros de la red y en el valor de las ideas secundarias, compartidas por estos. En casos de drásticos cambios en algún elemento externo, relativamente estable, la situación podría traducirse en la extinción de la red política.

Sin embargo, si el cambio político se origina en factores menos estables, los cambios que se operan tanto en la gobernanza como en las redes serán también menos radicales y profundos. En este sentido, un cambio, por ejemplo, en la coalición de gobierno, puede repercutir en el sistema de relaciones que la gobernanza ha pautado para los actores al interior de cada sector, o incluso puede repercutir en la gobernabilidad de una arena de política específica. Con respecto a las redes, un cambio en la coalición de gobierno afectaría tanto al número como a la naturaleza de sus miembros, al tiempo que podría posibilitar modificaciones en el esquema de contrapesos de poder en su interior y contribuir a su división o extinción.

Así, el cambio político es una variable que interviene tanto en la gobernanza como en las redes políticas. Sin embargo, los análisis de políticas públicas tradicionales muestran sus insuficiencias al intentar dar cuenta de las decisiones públicas en un espacio en el que intereses, acciones, intenciones e insumos están perfectamente delimitados, aislados del entorno gubernamental y de la acción de gobierno, y rara vez vinculados a procesos de cambio político.

El análisis de redes políticas, como nuevo paradigma en los estudios de políticas públicas, del gobierno y los procesos administrativos y decisiones públicas, sin duda, ha de tener como referente ineludible la gobernanza, las redes y su interacción frente al cambio político. Pero también ha de tener presente que la relación entre las



redes y el cambio político es bidireccional, lo cual implica que si bien los cambios políticos repercuten sobre las redes y la gobernanza, estas consecuencias son, en sí mismas, elementos importantes de cambio político, con lo cual se trata de un ciclo lento, pero con un dinamismo intrínseco.

El futuro del análisis de redes políticas. Algunas conclusiones

Hasta aquí, he intentado mostrar que uno de los principales hallazgos de los estudios realizados en materia de redes políticas es, en primer término, la evidencia de su existencia como estructuras de actores identificables. Por otro lado, también se ha encontrado evidencia de la influencia que estas ejercen en los resultados de la política y también se sabe que esta relación es dialéctica y de *feedback*²²⁸: al tiempo que la red determina los resultados, el entorno político de esta determina sus cambios a escala interna. Finalmente, aunque no se ha avanzado mucho en la elaboración de las tipologías de redes políticas desde el trabajo de Marsh y Rhodes²²⁹, los estudios en materia de redes políticas realizados desde entonces parecen, al menos, haber verificado la validez de la clasificación. Existen dentro del análisis de redes políticas, sin embargo, algunos aspectos por perfilar, aunque bien pueden ayudar a madurar el enfoque y a ganar utilidad como instrumento no solo del análisis académico, sino también como herramienta de gestión gubernamental.

Uno de ellos es el nivel desde el cual se desarrolla el análisis de las redes. Para los autores de estudios sobre redes políticas existen tres niveles de análisis. Son así el llamado macronivel, que comprende el

228 El término *feedback* es conocido, en especial, en la teoría de los sistemas de control y utilizado por esta para describir procesos no lineales, en los que una variable puede afectar los resultados del sistema, los cuales, a su vez, modifican de vuelta los valores de esta variable. El término registrado por el diccionario de la Real Academia Española, como equivalente de *feedback*, es retroacción.

229 D. Marsh. *Comparing policy networks...* op. cit.

análisis de las estructuras del sistema político, procesos de gobierno, relaciones entre Estado y sociedad civil, y de las teorías de Estado. Un segundo nivel, llamado mesonivel, en el que se estudian lineamientos de políticas de acuerdo a los sectores o dominios políticos en los que se desarrollen; tiene que ver con los patrones de intermediación de intereses, se concentra en cuestiones que tienen que ver con la estructura de la red política y los patrones de interacción entre ellas. Y, finalmente, el micronivel, que juega con los estudios de caso orientados al análisis de políticas y programas muy concretos; toca también las acciones individuales y las decisiones de los actores de la red; podría sustituirse, incluso, por la aplicación de la teoría de juegos o, incluso, por una teoría del comportamiento humano.

Para Marsh²³⁰, las redes políticas son una categoría de análisis ubicada en el mesonivel. Así, las redes políticas suceden en el nivel sectorial o subsectorial, pudiendo coexistir redes subsectoriales en materia de industria, por ejemplo, junto con una red sectorial que las englobe. Sin embargo, queda la tarea pendiente de vincular cualquiera de estos niveles de análisis con una teoría de Estado y de la gestión gubernamental, de las externalidades políticas y macroeconómicas, en fin, con elementos que permitan englobar al sistema político como elemento dominante en la conformación de la red. La teoría de Estado, por ejemplo, brinda un espacio para las explicaciones de los patrones de inclusión y de exclusión en la red, y una hipótesis sobre qué intereses se sirven de los resultados de la red. Por ello, deben incorporarse las macroestructuras políticas en el análisis de los resultados de la política.

En segundo lugar, debe abogarse por una interrelación en las investigaciones de los niveles de análisis macro y meso, estudiando tanto el ámbito legislativo (y el proceso de conformación de leyes) como las estructuras del Estado en la explicación del contexto de la red, a fin de establecer vínculos de causalidad en las modificaciones de la red y los cambios dentro de alguna de estas estructuras. Hay

230 *Ibidem*.



tres elementos importantes al respecto: partidos políticos, cuerpo legislativo y la estructura general del Estado. Los partidos políticos, por ejemplo, tienden a favorecer algunos grupos de interés, dándoles acceso a redes políticas y excluyendo a otros; todo ello en función de los principios, valores y acuerdos que les sean afines, pero los partidos políticos cambian, pues son vulnerables a los cambios que también se experimentan en la estructura social. Y si los partidos políticos –que apoyan en el ámbito legislativo a los grupos de interés que son miembros de la red– cambian, puede ser que, en ciertas circunstancias, los cambios en los partidos sean catalizadores de los cambios en la red política, permitiendo la redefinición de su alcance o incluso el ingreso/egreso de nuevos integrantes.

Con respecto al cuerpo legislativo, no se espera que una red política sea creada si un grupo de interés disfruta de un apoyo ilimitado entre los partidos políticos, ya que otros grupos que pueden sentirse afectados por una propuesta concreta podrían tener acceso a la red, pues los demás grupos de interés no cuentan con un apoyo amplio. Sin embargo, cuando los intereses de un grupo están balanceados en el parlamento por otro grupo, puede surgir la red en la que ambos grupos conflictivos estén representados junto con los representantes estatales. Por ejemplo, una red temática puede presentarse cuando un gran número de grupos de interés, con objetivos concretos en un tema político, tienen algún apoyo en el parlamento; aunque, en ocasiones, las redes pueden formarse con miembros pertenecientes a la burocracia y al parlamento, sin que por ello el parlamento –como institución– se involucre directamente. Además, en ocasiones el apoyo de los partidos políticos a determinados grupos de intereses se deriva más de razones históricas que de resultados electorales.²³¹

Finalmente, el Estado, bien sea que se asuma como agente o como una estructura de red en sí misma, afecta la conformación de la red, básicamente porque la estructuración del Estado

231 *Comparing policy networks...*, op. cit.

influye en la formación de las redes políticas. Por ejemplo, se espera que un Estado centralizado, con fuerte intervención en los sectores industriales de la economía, determine el tipo de redes políticas que se creen, puesto que sus relaciones con los grupos de interés son vis a vis. Los Estados menos centralizados tienden a ser federales y a estar en posesión de parlamentos fuertes que limitan el poder del ejecutivo; tales Estados desarrollan centros competitivos de toma de decisiones. La fragmentación surge de la competencia entre los centros nacionales y los regionales, y de la competencia entre los actores estatales en el mismo nivel administrativo y de los controles entre el legislativo y el ejecutivo.²³²

A pesar de que las estructuras estatales suelen ser estables a lo largo del tiempo, siempre se registran algunos cambios dentro de estas y el análisis detallado de dichos cambios puede conducir a la explicación de los cambios que se operan en las redes políticas. El análisis de la estructura estatal es de mucha importancia en la comprensión de la red política, puesto que su conformación puede agregar poder político en torno a ciertas redes, mientras que puede disminuirlo en otras tantas, o incluso excluir a algunos grupos de la hechura de políticas.

En tercer lugar, se debe también perseguir la integración de los niveles micro y meso de análisis; para ello puede utilizarse la teoría de la elección racional (con un criterio de racionalidad limitada por las imposibilidades expuestas por H. Simon²³³). Sin embargo:

232 *Ibidem*.

233 H. Simon. *El comportamiento administrativo*, Aguilar, Madrid: 1972.



... un enfoque racional de las redes (...) debe concentrarse en los métodos utilizados por el individuo y el grupo para tomar decisiones estratégicas, su guía y sus percepciones tanto del esquema de la teoría de decisiones con el que se enfrentan como de los costos y beneficios que van implícitos en cada alternativa.²³⁴

Esto pasa por la incorporación de juicios subjetivos de los actores al análisis acerca de los costos esperados²³⁵. El reconocimiento de que los individuos utilizan modelos simplificados de racionalidad y de que sus juicios estratégicos se basan en juicios subjetivos sobre el esquema de toma de decisiones, y los costos y beneficios involucrados, es un eje del uso de la teoría de elección racional en el análisis de redes políticas en el nivel micro.

Finalmente, considero acertado lo dicho por Colin Hay²³⁶; pese a que los estudios de redes políticas han enfatizado mucho en la relación existente entre la presencia de redes políticas y los resultados políticos obtenidos, poco se ha dicho acerca del origen y conformación de las redes políticas. Para Hay, una red política se conforma a raíz del establecimiento de la agenda estratégica, de la que habló antes. Luego de la fijación de la agenda, los grupos que forman la red comienzan a desarrollar procesos jerárquicos a través de los que establecen la estructura de la red y sus normas, y repiten sus conductas conformando al mismo tiempo una suerte de cultura organizacional²³⁷. Durante estos procesos, la red se expandiría a través de los procesos de reclutamiento de nuevos miembros y de exclusión (o autoexclusión de algunos otros).

234 *Ibidem*, p. 68.

235 Esta idea ya se ha esbozado antes, en la introducción al capítulo, cuando se habló sobre los costos de transacción.

236 Colin Hay. "The tangled webs we weave...", *op. cit.*

237 Podría pensarse, entonces, en la red política como una metaorganización.

Aunque sea una perspectiva un tanto biologicista, lo cierto es que el desarrollo posterior de la red no diferiría en mucho del de los seres vivos: las funciones de la red se cumplirían y sus conductas a escala interna se repetirían hasta que la red dejara de tener sentido y se extinguiera. La extinción de una red puede surgir por tres vías: (a) porque sus miembros crean que han dejado de percibir beneficios con su pertenencia a la red, (b) porque los motivos por los que se conformó la red hayan dejado de tener validez, es decir, por caducidad de la agenda estratégica, y (c) por fallo de la red en el logro de sus objetivos. El planteamiento por parte de los miembros de la red en cualquiera de estas situaciones representa para la red el paso por un momento de crisis. Si la red sobrevive a tal crisis, se produce un reordenamiento de su estructura: algunos miembros pueden salir y otros pueden entrar a esta. Si la red no sobrevive a la crisis, se produce su extinción.

Algo que también parece estar claro es la ventaja comparativa de los estudios de seguimiento de los actores, análisis de redes políticas prolongados en el tiempo o hechos en dos fases, sobre los centrados en un momento específico de la arena política. Existe la idea bastante aceptada, por demás, entre los investigadores de la disciplina, de que los estudios dinámicos permiten arrojar luces acerca del comportamiento de cada actor, de cara a posibilitar, incluso, su predicción. Lamentablemente, esta clase de estudios demandan un esfuerzo importante y un equipo de investigación de dimensiones considerables, además de que suele tratarse de estudios proyectados a mediano o largo plazo; esto ha hecho que hasta ahora sean pocos los que se han desarrollado desde esta perspectiva que implica, además, la incorporación de elementos y herramientas analíticas, provenientes de la dinámica de sistemas y de la simulación social.

La construcción de una base de datos consistente en datos históricos sobre comportamientos, decisiones, alianzas, de cada uno de los actores en una arena de política pública, permitiría dotar a estos de atributos particulares, inherentes a los roles desempeñados dentro del juego político. Esto es lo que en la dinámica de sistemas se conoce como el aprendizaje de los actores



de su rol y las reglas del sistema en el que están inmersos. En buena medida, la conformación no solo del equipo gubernamental, sino también del congreso y del régimen de partidos, condiciona la existencia de las redes políticas dentro de cada dominio. Dado que una red política solo puede conformarse si sus miembros cuentan con cierto apoyo político, no es concebible el estudio del funcionamiento de una red política sin hacer referencia al entorno político con el que se relaciona.

Referencias bibliográficas

- Abromeit, H. (1998). *Democracy in Europe: legitimising politics in a non-state polity*. New York: Berghahn Books.
- Achterkamp, Marjolein. (2002). "Challenge versus exchange in collective decision making: a comparison of two simulation models based on simulated data". *Computational & Mathematical Organization Theory*, 8, 2002.
- Adler Lomnitz, Larissa. (2003). "Redes sociales y partidos políticos en Chile". En: *Redes, Revista hispana para el análisis de redes sociales*. Vol. 3, 2.
- Agranoff, Robert y McGuire, Michael. (1998). "Multinetwork management: collaboration and the hollow state in local economic policy". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8 (1998).
- Agranoff, R. & McGuire, M. (2001). "American federalism and the search for models of management". *Public Administration Review*, 61(6).
- Agranoff, R. & McGuire, M. (2001). "Big Questions in public network management research". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3).
- Aleksandrowicz, D. (1998). *Institutions, culture and the forming of majorities in a transforming society*. Frankfurt: Frankfurt Institute for Transformation Studies.
- Alexiadou, Nafsika y Ozga Jenny. (2000). "Redesigning governance: Policy networks and social networks in education". Mimeo.
- Amorós, P. M. (Sin fecha). "Participación ciudadana y postburocracia en el gobierno local. España": <http://www.gva.es/publicaciones/revista/rvea23/Amoros-6.html>.
- Anderson, L. S. (2003). "Constructing policy networks: social assistance reform in the Czech Republic". *International Journal of Public Administration*, 26(6).

- Anheier, Helmut K. (1987). "Structural analysis and strategic research design: studying politicized interorganizational networks". *Sociological Forum*, 2.
- Ansell, Christopher K.; Parsons, Craig A. y Darden, Keith A. (1997). "Dual networks in European regional development policy". *Journal of Common Market Studies*. Vol. 35. N.º 3.
- Antweiler, W. (1996). *Porter's diamond*. Canada: <http://pacific.commerce.ca/antweiler/comm498/notes25.html>
- April, L. (2003). "Creating intergovernmental networks in countries in democratic transition: the case of the municipal association of the Republic of Macedonia". *International Journal of Public Administration*, 26(6).
- Assen, M.A.L.M. van; Stokman, F. N. y Oosten, R. van. (2003). "Conflict measures in cooperative exchange models of collective decision making". *Rationality and society*, 15.
- Astill, Stuart. (2002). "The Pseudo-environment for policy evolution and a set of base assumptions". En: Astill, Stuart. (2002). *Networks that form policy: the case of pension reform*. Tesis inédita.
- Atkinson, Michael M. y Coleman, William D. (1989). "Strong States y weak States: sectorial policy networks in advanced capitalist economies". En: *British Journal of Political Science*, 19.
- Atkinson, M. M. y Coleman, W. D. (1992). "Policy networks, policy communities and the problems of governance". *Governance*. Vol. 5. N.º 2.
- Axelrod, Robert. (1980). *The evolution of cooperation*. Basic Books.
- Axelrod, Robert. (1997). *The complexity of cooperation. Agent-based models of competition and collaboration*. Princeton studies in complexity.
- Bache, Ian. (2003). *Europeanization: A governance approach*. Mimeo.
- Ballart, Xavier. (1992). *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*. España: MAP (Serie Administración del Estado).
- Barabási, Albert-László. (2002). *Linked. The new science of networks*. Cambridge: Perseus Publishing.
- Barnes, J. A. (1954). "Class and committees in a Norwegian island parish". En: *Human relations*, Vol. 7.



- Batley, R. y Stoker, G. (1991). *Local government in Europe: Trends and developments*. Londres: Macmillan.
- Benner, Thorsten; Reinicke, Wolfgang H. y Witte, Jan Martin. (2002) "Shaping globalization the role of global public policy networks". To be published in: *Bertelsmann Foundation* (forthcoming), Carl-Bertelsmann Award 2002: Cooperation-Responsibility-Transparency (Gütersloh: Bertelsmann).
- Benson, J. Kenneth. (1978). "The interorganizational network as a political economy". En: Karpik, Lucien. *Organization and environment: theory, issues and reality*. London: Sage.
- Benson, J. K. (1982) "A framework for policy analysis". D. Rogers et al. *Interorganizational coordination*. Iowa: Iowa State University Press.
- Benz, Arthur y Eberlein, Burkard. (1998). "Regions in European governance: The logic of multi-level interaction". *RSC Working Paper*. N.º 98/31.
- Berkowitz, Steven D. (1982). *An introduction to structural analysis: the network approach*. Toronto: Butterworths.
- Bevir, Mark y R. A. W. Rhodes. (2001). "A decentered theory of governance: rational choice, institutionalism, and interpretation". *Institute of Governmental Studies Working Paper*, 2001-10.
- Blom-Hansen, Jens. (1997). "A new institutional perspective on policy networks". *Public Administration*. Vol. 75, winter 1997.
- Boase, J. P. (1996) "Institutions, institutionalized networks and policy choices: health policy in the US and Canada". *Governance*, 9(3). 1996.
- Bogason, Peter y Theo A. J. Toonen (1998) "Introduction: Networks in public administration". En: *Public Administration*, 79: 2, verano 1998.
- Börzel, T. A. (1997): "What's so special about policy networks? An exploration of the concept and its usefulness in studying European governance". En: *European Integration Online Papers (EIOP)*. Vol. 1: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm>
- Börzel, Tanja A. (1997). "Policy networks: a new paradigm for European governance?". En: *EUI working paper RSC*. N.º 97/19. Badia

- Fiesolana, San Domenico: European University Institute Robert Schuman Centre.
- Börzel, Tanja A. (1998). "Organizing Babylon: on different conceptions of policy networks". *Public Administration*, 76.
- Boudourides, M. A. (2002). "Governance in science & technology". En: *Paper for the EASST. (2002). Conference: Responsibility under uncertainty.*
- Boudourides, Moses A. (2002). "A review of network theories on the formation of public opinion". EURICOM Colloquium Nijmegen, the Netherlands. October 9-11, 2002.
- Bowman, J. S. & Elliston, F. A. (Eds.). (1988). *Ethics, government, and public policy: a reference guide.* New York: Greenwood Press.
- Brandes, U.; Raab, Jörg y Wagner, Dorothea. (2001). "Exploratory network visualization: simultaneous display of actor status and connections". *Journal of Social Structure*, 2(4).
- Brandes, U.; Kenis, Patrik; Raab, Jörg; Schneider, Volker y Wagner, Dorothea. (1999). "Explorations into the visualization of policy networks". *Journal of Theoretical Politics*. N.º 11(1). 1999.
- Brandes, Ulrik; Kenis, Patrick and Wagner, Dorothea. (1999). "Centrality in policy network drawings (Extended abstract)".
- Breiger, Ronald L. (1991). *Explorations in structural analysis: dual and multiple networks of social interaction.* New York: Garland Publishing.
- Bresser P., Luis C. y Cunill G., Nuria (eds.). (1998). *Lo público no estatal en la reforma del Estado.* Argentina: CLAD.
- Bressers, Hans Th. A. y J. O'Toole, Laurence Jr. (1998). "The selection of policy instrument: a network based perspective". *Journal of Public Policy*, 18, 3.
- Bressers, Hans Th. A; Dave Huitema y Stefan M. M. Kuks. (2002). "Policy networks in Dutch Water Policy". Published via web.
- Brinkerhoff, Derick W. (1999). "State-civil society networks for policy implementation in developing countries". En: *Policy Studies Review.* Florida. Vol. 16 #1.
- Briz Garizurieta, Marcela. (2003). "Las redes que conforman los miembros del CMHN a través de sus grupos empresariales". Ponencia presentada en International Sunbelt Social Network Conference XXIII. Cancún, Quintana Roo. Febrero 2003.



- Broadbent, Jeffrey. (1998). *Environmental politics in Japan: Networks of power and protest*. New York: Cambridge University Press.
- Broadbent, Jeffrey. (2000). "Social capital and labor politics in Japan: cooperation or cooptation?". En: *Policy sciences*. 33 (3-4). Diciembre 2000.
- Broadbent, Jeffrey (2000) "States and social movements in Japan and the U.S.: Comparative effects of social networks on politics". Paper prepared for the conference Social Movement Analysis: the network perspective. Ross Priory, Loch Lomond. Scotland. 22-25 June 2000.
- Broadbent, Jeffrey (2000) "The Japanese network state in U.S. comparison: Does embeddedness yield resources and influence?". En: *Occasional Paper*. Asia/Pacific Research Center, Stanford University. Disponible en: <http://www.soc.umn.edu/people/broadben.htm>
- Broadbent, Jeffrey. (2001). "Social capital and labor politics in Japan: cooperation or cooptation?". En: Montgomery, John y Inkeles, Alex (editors). *Social Capital as a policy resource*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Broadbent, Jeffrey. (2003). "Movement in context: thick networks and Japanese environmental protest". En: Diani, Mario y McAdam, Doug (editors). *Social movements and networks. Relational approaches to collective action*. New York: Oxford University Press.
- Broadbent, Jeffrey y Yoshito Ishio, Yoshito. (1992). "The 'influence broker' State: exchange networks and political organization in Japan". En: *Networks and markets: pacific rim investigations*. Fruin, Mark (ed.). New York: Oxford University Press.
- Brooks, S., y Gagnon, A. (eds.). (1994). *The political influence of ideas: policy communities and the social sciences*. Westport, C.T.: Praeger Publishers.
- Browne, W.P. (1998). *Groups, interests, and U.S. public policy*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Buchanan, Mark. (2002). *Nexus small worlds and the groundbreaking science of networks*. Norton.

- Bueno de Mesquita, Bruce y Stokman, Frans N. (eds.). (1994). *European community decision making. Models, applications and comparisons*. New Haven: Yale University Press.
- Burstein, Paul. (1991). "Policy domains: organization, culture, and policy outcomes". *Annual Review of Sociology*, 17.
- Burt, Ronald S. (1980). "Models of network structures". *Annual Review of Sociology*, 6.
- Burt, Ronald S. y Minor, Michael. (1983). *Applied network analysis*. USA: Sage.
- Burton, Therese; Dollery, Brian y Wallis, Joe. (1999). "The evolution of paradigmatic policy change in contemporary Australia: A note on rhetorical patterns at the 1999 new south wales drug summit". En: *Working paper series in economics*. N.º 99-11. December 1999. Disponible en: <http://www.une.edu.au/febl/EconStud/wps.html>
- Busenberg, George J. (2000). "Innovation, learning, and policy evolution in Hazardous Systems". *American behavioral scientist*. Vol. 44. N.º 4. December 2000.
- Bykerk, L. & Maney, A. (1995). *U.S. consumer interest groups: institutional profiles*. Westport, C.T.: Greenwood Press.
- Cairney, Paul. (1997). *Advocacy coalitions and policy change*. Documento presentado para la Political Studies Association Annual Conference.
- Caldwell, D. S. & Dorling, E. W. (1995). "Networking between practitioners and academics in law enforcement". *Public Administration Review*, 55(1).
- Camerer, C. F. y H. Kunreuther. (1989). "Decision processes for low probability events: policy implications". *Journal of Policy Analysis and Management*. Vol. 8. N.º 4.
- Campbell, J. C. et al. (1989). "Afterword on policy communities: a framework for comparative research". *Governance: an international journal of policy and administration*, 2 (1).
- Caputo, David A. (1989). "Network perspectives and policy analysis: a skeptical view". Perrucci, Robert; Potter, Harry R. *Networks of power*. New York: Aldine de Gruyter.
- Carley, Kathleen M., Lee, Ju-Sung y Krackhardt, David. (2001). "Destabilizing networks". *Connections*. 24(3).



- Carley, Kathleen M. y Krackhardt, David. (2001). "A typology for network measures for organizations". *Casos Working Papers*.
- Carley, Kathleen M.; Reminga, Jeffrey y Kamneva, Natasha. (2003). *Destabilizing terrorist networks*. Naacsos Conference Proceedings. Pittsburg, P. A.
- Carlsson, L. (2000). "Policy networks as collective action". *Policy studies journal: the journal of the Policy Studies Organization*, 28(3). 2000.
- Carmichael, P. (2002). "British governance in transition: a case study of the Northern Ireland Civil Service". *International Journal of Public Administration*, 25(8).
- Carpenter, Daniel; Esterling, Kevin y Lazer, David. (1997). *Information and contact-making in policy networks: a model with evidence from de U.S. health policy domain*. Documento presentado en The Annual Meetings of the American Political Science Association, Washington D.C.
- Cashore, Benjamin e Ilan Vertinsky. (2003). "Policy networks and firm behaviours: Governance systems and firm reponses to external demands for sustainable forest management". *Policy sciencies*, 33.
- Cashore, Benjamin y Lawson, James. (2003). "Private policy networks and sustainable forestry policy: comparing forest certification experiences in the U.S. Northeast and the Canadian maritimes". *Canadian-American public policy*. (Spring).
- Castells, M. (1997). *La era de la información*. Tomos 1, 2 y 3. España: Alianza editorial.
- Cavanagh, M.; Marsh, D. y Smith, M. (1995). "The relationship between policy networks at the sectoral and subsectoral levels: a response to Jordan, Maloney and McLaughlin". *Public Administration*, 73(4). 1995.
- Cerny, Phil. (2001). "From 'iron triangles' to 'golden pentangles'? Globalizing the policy process". *Global governance*, 7.
- Chaqués, Laura. (2001). "Policy networks y política farmacéutica". *Revista Española de Ciencia Política*. N.º 4.
- Chen, John. (2000). "Australia's online censorship regime. The advocacy coalition framework and governance compared". A thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy of the Australian National University. May 2000.

- Cline, K. D. (2000). "Defining the implementation problem: organizational management versus cooperation". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(3).
- Cloke, Paul; Milbourne, Paul y Widdowfield, Rebekah. (2000). "Partnership and policy networks in rural local governance homelessness in Taunton". *Public Administration*, 78,1.
- Cogburn, D. L. (1998). "Globalization and state autonomy in the information age: telecommunications sector restructuring in South Africa". *Journal of International Affairs*, 51(2).
- Coleman, W. y Skogstad, G. (1990). "Policy communities and policy networks: a structural approach". En: Coleman, W. y Skogstad, G. (eds.). *Policy communities and public policy in Canada*. Mississauga, Ontario: Copp Clark Pitman Limited.
- Coleman, William D. y Perl, Anthony. (1999). "Internationalized policy environments and policy networks analysis". *Political studies*, XLVII.
- Collier, Paul M. (2000). "Isomorphism, policy networks and epistemic communities: a comparison of reforms to local financial management in the police in the United Kingdom, Germany and South Africa". *Aston business school research paper*, N.º RPO022.
- Collins, Neil. (1995). "Agricultural policy networks in the Republic of Ireland and Northern Ireland". *Political studies*, xliii.
- Considine, Mark and Lewis, Jenny M. (2003). "Networks and interactivity: making sense of front-line governance in the United Kingdom, the Netherlands and Australia". *Journal of European Public Policy*, 10: 1. February 2003.
- Cook, K. y Emerson, R.H. (1978). "Power, equity and commitment in exchange networks". *American Sociological Review*. Vol. 43. Octubre 1978.
- Cook, Karen S.; Emerson, Richard M.; Gillmore, Mary R. y Yamagishi, Toshio. (1983). "The distribution of power in exchange networks: theory and experimental results". *American Journal of Sociology*, 89 (2).
- Cope, Stephen. (2001). "Analysing criminal justice policy-making: towards a policy networks approach?". En: Ryan, Mick. *Policy networks in criminal justice*. Palgrave McMillan.



- Csaba, L. (1997). "Market and democracy: friends or foes?". *American Review of Public Administration*. Diciembre 1998.
- Cstie, A. (1999): "Policy networks and the finnish countryside in the 1990s": http://www.mtapti.hu/users/csite/def_1.htm
- Czada, R. (1991). "Interest groups, self-interest and the institutionalization of political action". En: Czada, R., Hériter, A. y Kener, H. *Institution as and political choice. On the limits of rationality*. Amsterdam: VU Press: <http://www.femuniagen.de/POLAD/hypertexte/polinst.htm>
- Daguerre, Anne. (2000). "Policy networks in England and France: the case of child-care policy 1980-1989". *Journal of European Public Policy*, 7: 2.
- Dang Nguyen, Godefroy; Schneider, Volker y Werle, Raymund. (1993). "Corporate actor networks in European policy making: Harmonizing telecommunications policy". *MPIFG Discussion Paper*, 93/4.
- Dato, Jose Real (2002) "Visiones sobre el papel de los actores no gubernamentales en las políticas públicas". Documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal, 8-11. Oct. 2002.
- Daugbjerg, Carsten. (1997). "Policy networks and agricultural policy reforms: explaining deregulation in Sweden and re-regulation in the European Community". *Governance: an international journal of policy and administration*. Vol. 10. N.º 2.
- Daugbjerg, Carsten. (1998). "Linking policy networks and environmental policies: nitrate policy making in Denmark and Sweden 1970-1995". *Public Administration*, Vol. 76.
- Daugbjerg, Carsten. (1998). *Policy networks under pressure*. Ashgate Publishing Limited Binding.
- Daugbjerg, C. y Marsh, D. (1998). "Explaining policy outcomes: integrating the policy network approach with macrolevel and microlevel analysis". En: Marsh, D. (ed.). *Comparing policy networks*. Buckingham: Open University Press.
- Bruijn, Hans de y Vreede, Gert-Jan de. (1999). "Exploring the boundaries of successful GSS application: supporting interorganizational

- policy networks". Proceedings of the 32nd International Conference on System Sciences.
- Bruijn, Johan A. de y Heuvelhof, Ernst F. ten. (1995). "Policy networks and governance". En: Weimer, David L. (de.). *Institutional design*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Detomasi, D. (2002). "International institutions and the case for corporate governance: toward a distributive governance framework?". *Global governance*, 8(4).
- Diani, Mario. (2000). "Networks and social movements: from metaphor to theory?" Paper for the conference Social Movements Analysis: the network perspective. Ross Priory, Loch Lomond. 23-25 June 2000.
- Dolan, Chris J. (2003). "Economic policy and decision making at the intersection of domestic and international politics: the advocacy coalition framework and the national economic council". *The Policy Studies Journal*. Vol. 31, N.o 2, 2003.
- Dombroski, Mattew; Fischbeck, Paul y Carley, Kathleen. (2003). "An empirically-based model for network estimation under uncertainty and policy analysis". Naacosos Conference Proceedings.
- Dowding, Keith. (1994). "Policy networks: don't stretch a good idea too far". En: Dunleavy, P. y Stanyer, J. *Contemporary political studies*. Belfast: Political Studies Association.
- Dowding, Keith. (1995). "Model or metaphor? A critical review of the policy network approach". *Political studies*, XLIII.
- Dowding, Keith. (2000). "There must be end to confusion: Policy networks, intellectual fatigue and the need for political science methods courses in British universities". *Political studies*, vol. 49.
- Dudley, Geoffrey y Richardson, Jeremy. (1998). "Arenas without rules and the policy change process: outsider groups and British roads policy". *Political studies*. xlvii.
- Dudley, Geoffrey y Richardson, Jeremy. (1999). "Competing advocacy coalitions and the process of 'frame reflection': a longitudinal analysis of E.U. steel policy". *Journal of European Public Policy*, 6(2).
- Dudley, Geoffrey. (1999). "British steel and government since privatization: policy 'framing' and the transformation of policy networks". *Public Administration*. Vol. 77,1.



- Dudley, Geoffrey. (2008). "Transplanting Ideas in Policy Networks: Reinventing Local Government and the Case of Steel Action". *Government studies*, 25:3. 1999.
- Dunsire, Andrew. (1993). "Manipulating Social tensions: collaboration as an alternative mode of government intervention". *MPIFG Discussion Paper*. 93/7. Agosto 1993.
- Dunsire, A. (1996): "Tipping balance: autopoiesis and governance". *Administration & Society*. November 1996.
- Easter, Gerald M. (1999). *Reconstructing the state. Personal networks and elite identity in Soviet Russia*. Cambridge.
- Economides, Nicholas y White, Lawrence J. (1994). "One-way networks, two-way networks, compatibility and public policy". Mimeo.
- Eggertsson, T. (1998): Reforma del Estado y teoría de la política institucional. Trabajo preparado para el primer seminario sobre análisis y diseño institucional "Hacia el Rediseño del Estado". Mimeo.
- Eisenstadt, S. (1961). "Instituciones Sociales". En: D. Sills (dir.). (1961). *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*. Madrid: Editorial Aguilar.
- Elander, Ingemar. (1995). "Policy networks and housing regeneration in England and Sweden". En: *Urban studies*, 32,6.
- Elster, Jon. (1986). *Rational choice*. Oxford: Basil Blackwell.
- Estache, A. y Martimort, D. (1999). Banco Mundial: <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/wps2000series/wps2073/wps2073-abstract.html>.
- Esterling, K. (1999): "Conflict, information and lobbying coalition": <http://polmeth.calpoly.edu/working97/brief.html>
- Etzioni, A. (1967). "Mixed-scanning: a 'third' approach to decision-making". En: Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa Editores.
- Etzioni, A. (1992). *Normative-affective factors: toward a new decision making model*. Zey (ed.) Decision Making.
- Eulau, Heinz. (1986). "From labyrinths to networks: political representation in urban settings". En: Waste, Robert J. *Community power: directions for future research*. Beverly Hills: Sage Publications.
- European Journal of Political Research*. Vol. 21. N.º 1-2. 1992. Special issue: policy networks.

- Evans, Mark. (1995). "El elitismo". En: Mash, David y Stoker, Gerry (eds.). (1995). *Teoría y métodos de la ciencia política*. España: Alianza Universidad Textos.
- Evans, Mark (2001). "Understanding dialectics in policy networks analysis". En: *Political studies*.
- Falkner, Gerda. (1999). "European social policy: toward multi-level and multi-actor governance". En: Kohler-Koch, Beate y Eising, Rainer (eds.). *The transformation of governance in the European Union*. Londres: Routledge.
- Falkner, Gerda. (2000). "Policy networks in a multilevel system: converging towards moderate diversity?". *West European Politics, special issue*. 2000.
- Falkner, Gerda y otros. (1999). "The impact of E.U. membership on policy networks in Austria: creeping change beneath the surface". *Journal of European Public Policy*, 6:3.
- Faust, Jörg. (2002). "Latin America and Pacific Asia policy-networks and successful diversification". University of Mainz. Slides not yet published.
- Ferrand, A. (2003). "Las comunidades locales como estructuras meso". *Redes, Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*. Vol. 3, 2.
- Fitzgerald, E., y McNutt, J. (1999). "Electronic advocacy in policy practice. A framework for teaching technologically based practice". *Journal of Social Work Education*, 35(3).
- Flam, Helena. (1990). "Corporate actors. Definition, genesis and interaction". *MPIFG Discussion Paper*, 90/11. Colonia: Instituto Max-Planck.
- Fleury T., Sonia Maria. (2002). *O desafio da gestão das redes de políticas*. Documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa.
- Forrest, Joshua Bernard. (2000). "The drought policy bureaucracy, decentralization, and policy networks in post-apartheid Namibia". *American Review of Public Administration*, 30(3). 2000.
- Forrest, J. B. (2003). "Networks in the policy process: an international perspective". *International Journal of Public Administration*, 26(6).



- Frans, H. J. (1986). "Interorganizational arrangements and coordination at the policy level". Kaufmann, F. X.; Majone, G. y Ostrom, V. (eds.) *Guidance, control and evaluation in the policy sector*. Berlin: de Gruyter.
- Freeman, Linton C. (1997). "Uncovering organizational hierarchies". *Computational & Mathematical Organization Theory*, 3:1.
- Friedkin, Noah E. (1982). "Information flow through strong and weak ties in intraorganizational social networks". *Social networks*, 3.
- Früst, D., et al. (1999). "Actor networks as development conditions for a region". Report of research project.
- Fuentes, Claudio. (2002). "Do transnational advocacy networks matter? Protecting citizens' rights in democratic Argentina and Chile". Documento presentado en The 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association.
- Furlong, S. R. (1997). "Interest group influence on rule making". *Administration & Society*. Julio 1997.
- Gabardi, W. (2001). "Contemporary models of democracy". *Polity*, 33(4).
- Gallego-Calderón, Raquel. (1999). "Institutional design in the public sector: the role of political transactions costs". Presented to the ECPR Joint Sessions. Mannheim, 26-31 March 1999. Workshop, n.º 13: Designing institutions.
- Gerston, L. N. (1997). *Public Policy Making: Process and Principles*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Gil Mendieta, Jorge y Schmidt, Samuel. (1999). *La red política en México. Modelación y análisis por medio de la teoría de gráficas*. México: IIMAS-UNAM.
- Gil Mendieta, Jorge y Schmidt, Samuel (eds.) (2002). *Análisis de redes. Aplicaciones en Ciencias Sociales*. México: IIMAS-UNAM.
- Gil Mendieta, Jorge; Schmidt, Samuel; Castro, Jorge y Ruiz, Alejandro. (1997). "A dynamic analysis of the Mexican power network". En: *Connections*, 20(2): INSNA.
- Golden, M. M. (1998). "Interest groups in the rule-making process: who participates? Whose voices get heard?". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2).
- Gomà, R. y Subirats, J. (1998). *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Madrid: Ariel.

- Gomá, Ricard. (2001). "La nueva política: del Estado a las redes". *Revista Venezolana de Gerencia*. Maracaibo. Año 6. N.º 13, enero-marzo 2001.
- Gonzalez, G. A. (1998). "The conservation policy network, 1890-1910: the development and implementation of 'practical' forestry". *Polity*, 31(2).
- Gould, R. V. (1989). "Power and social structure in community elites". *Social forces*, 68(2).
- Gould, Roger V. (2000). "Why do networks matter? Rationalist and structuralist interpretations". Mimeo.
- Granovetter, Mark. (1973). "The strength of weak ties". *American Journal of Sociology*, 78(6).
- Grant, Wyn. (1992). "Models of interest intermediation and policy formation applied to an internationally comparative study of the dairy industry". *European Journal of Political Research*, 21(1-2).
- Greer, Alan. (1994). "Policy networks and state-farmer relations in Northern Ireland 1921-72". *Political studies*, XLII.
- Greer, Alan. (2002). "Policy networks and policy change in organic agriculture: a comparative analysis of the UK and Ireland". *Public Administration*, 80. N.º 3.
- Griffiths, Dylan y Rod Hague. (1996). "Local economic hegemony and regional policy networks: the case of the British Nuclear Fuels Limited in West Cumbria". Documento presentado para la Political Science Association Annual Conference.
- Hajer, Maarten A. (1962). "Deliberative policy analysis : understanding governance in the network society".
- Hall, W. (1997). "Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability (R. A. W. Rhodes)". En: *Political quarterly*, 68(4). 1997.
- Hanf, K. y O'Toole, L. 1992. "Revisiting old friends: networks, implementation structures and the management of interorganizational relations". *European Journal of Political Research*, n.º 21.
- Hanf, Kenneth y Scharpf, Fritz W. (1978). *Interorganizational policy making: limits to coordination and central control*. London, etc.: Sage Publications.



- Hannerman, R. A. (1998). "Introduction to social network methods": <http://wizard.ucr.edu/~rhannema/networks/text/textindex.html>
- Hansen, Charlotte. (2000). "Corporatism co-ordination between authorities, labour and capital". Paper for the IIRA 6th European Congress: Working Europe: visions and realities.
- Harlow, Carol. (1999). "Citizen access to political power in the European Union". RSC Working Paper. N.º 99/2.
- Hasanagas, Nicolas y Alejandra Real. (2003). "Assessing chances of success for State and NGOs in rural-environmental policy networks through quantitative networks analysis - a typology of success factors". Documento presentado en la conferencia Technological and institutional innovations for sustainable rural development. Göttingen. 2003.
- Hay, Colin. (1998). "The tangled webs we weave: the discourse, strategy and practice of networking". En: Marsh, David (ed.). (1998). *Comparing policy networks*. Buckingham: Open University Press.
- Hay, Colin y Richards, David. (2000). "The tangled webs of Westminster and Whitehall: the discourse, strategy and practice of networking within the British core executive". *Public Administration*. Vol. 78, 1.
- Hayward, J. E. (ed.). (1995). *Industrial enterprise and European integration: from national to international champions in Western Europe*. New York: Oxford University.
- Hazlehurst, David. (2001). "Networks and policy making: from theory to practice in Australian social policy". *Discussion Paper*. N.º 83. July 2001.
- Heaney, Michael. (2001). "Issue networks, information and interest-group alliances in welfare policy making". Mimeo.
- Heclo, Hugh. (1978). "Issue networks and the executive establishment". En: King, Anthony. *The new american political system*. Washington D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Hessing, M., & Howlett, M. (1997). *Canadian natural resource and environmental policy: political economy and public policy*. Vancouver, B. C.: University of British Columbia Press.

- Hindmoor, A. (1998). "The importance of being trusted: transaction costs and policy network theory". *Public Administration*, 76(1).
- Homans, G. (1958). "Social behaviour as exchange". *American Journal of Sociology*, 62.
- Homeshaw, J. (1995). "Policy community, policy networks and science policy in Australia". *Australian Journal of Public Administration*, 54(4). 1995.
- Hooghe, L. (Ed.). (1996). *Cohesion policy and European integration: building multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Horiuchi, Catherine. (2002). "Creating discourse space in complex policy arenas". Documento presentado en la 50th Annual International Conference of the Public Administration Theory Network. Cleveland. 2002.
- Horn, M. *The political economy of public administration. Institutional choice in the public sector*. USA: Cambridge University Press, 1995.
- Howlett, M. (1994). "Policy paradigms and policy change: lessons from the old and new Canadian policies towards aboriginal peoples". *Policy Studies Journal*, 22(4).
- Howlett, Michael. (1999). "Complex network management and the governance of the environment: prospects for policy change and policy stability over the long term". Canada: Simon Fraser University. En: <http://www.sfu.ca/~howlett/trends99.html>
- Howlett, M. y Ramesh, M. (1998). "Policy subsystem configurations and policy change: operationalizing the postpositivist analysis of the politics of the policy process". *Policy Studies Journal*. Otoño 1998.
- Howlett, Michael y Ramesh, M. (2002). "The policy effects of internationalization: A subsystem adjustment analysis of policy change". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 4: 31.
- Howlett, M. y Rayner, J. (1995). "Do ideas matter? Policy network configurations and resistance to policy change in the Canadian forest sector". *Canadian Public Administration*, 38(3). 1995.
- Imperial, Mark T. (2002). "Collaboration as a governance strategy: lessons from six waterhead management programmes". ASPA 63.rd Annual Conference.
- Jenkins-Smith, H. y Sabatier, Paul (eds.). (1993). *Policy change and learning. An advocacy coalition approach*. Oxford: Westview Press.



- Jennings, E. T. & Ewalt, J. A. (1998). "Interorganizational coordination, administrative consolidation and policy performance". *Public Administration Review*, 58(5).
- Jobert, B. (1994). "El estado en acción: contribución de las políticas públicas". *Ciencia Política. Revista trimestral para América Latina y España*. N.º 36. 3.º trimestre de 1994. México.
- John, Peter. (2000). "Policy networks". En: Nash, K. y Scot, A. *Blackwell companion to political sociology*. Blackwell.
- John, Peter y Cole, Alistair. (1995). "Models of local decision-making. Networks in Britain and France". *Policy and politics*. Vol. 23. N.º 4.
- John, Peter y Cole, Alistair. (1998). "Sociometric mapping techniques and the comparison of policy networks: economic decision-making in Leeds and Lille". En: Marsh, D. (ed.). *Comparing policy networks*. Buckingham: Open University Press.
- John, Peter y Cole, Alistair. (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.º 2.
- Jordan, G. (1990). "Sub-governments, policy communities and networks. Refilling the old bottles?". *Journal of Theoretical Politics*, 2(3).
- Jordan, G. y Schubert, Klaus. (1992). "A preliminary ordering of policy networks labels". *European Journal of Political Research*, 21/1.
- Jordana, J. (1995). "El análisis de los *policy networks*. ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?". *GAPP*, N.º 3. Mayo- agosto 1995.
- Jordana, J. and Sancho, David. (2003). "Policy networks and the opening up the market: the case of telecommunications liberalisation in Spain". Juan March Institute Working Paper. 2003.
- Kahler, Miles. (2002). *Networks and failed States: September 11 and the long twentieth century*. Documento preparado para el Annual Meeting of the American Political Science Association.
- Kalleberg, Arne L.; Knoke, David y V. Marsden, Peter. (1995). "Interorganizational networks and the changing employment contract". Paper presented at the International Social Network Conference. London, 1995.

- Kasa, Sjur. (2001). "Policy networks as barriers to green tax reform: the case of CO₂-taxes in Norway". *Environmental politics*, 9(4).
- Kassim, H. (1994). "Policy networks, networks and European Union policy making: a sceptical view". *West European Politics*, 17(4): 15. 1994.
- Katz, J. L. (2001). "A web of interests: stalemate on the disposal of spent nuclear fuel". *Policy Studies Journal*, 29(3).
- Kenis, Patrick y Schneider, Volker. (1991). "Policy networks and policy analysis: Scrutinizing a new analytical toolbox". En: Marin, B.; Mayntz, R. *Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations*. Frankfurt/Boulder: Campus/Westview Press.
- Kenis, Patrik. (2002). "The external control of networks". Paper to be presented at the International Conference on the Empirical Study of Governance, Management and Performance. Barcelona, Spain. 4-5 October 2002.
- Kenis, Patrik y Raab, Jörg. (2003). "What do policy networks do?". Paper prepared for the conference on Democratic Network Governance. Copenhagen, Denmark. May 22-23, 2003.
- Kickert, W. J. (2002). "Public governance in small continental European States". *International Journal of Public Administration*, 25(12).
- Kickert, W. J. M.; Klijn, Erik-Hans y Koppenjan, Joop F. M. (1997). *Managing complex networks. Strategies for the public sector*. London: Sage.
- Kirst, Michael W.; Meister, Gail and Rowley, Stephen R. (1984). "Policy issue networks: their influence on state policy making". En: *Policy Studies Journal*, 13 (2). 1984.
- Klijn, Erik-Hans. (1996). "Analyzing and managing policy process in complex networks: a theoretical examination of the concept policy network and its problems". En: *Administration and society*. Vol. 28. N.º 1. Newbury Park.
- Klijn, Erik-Hans. (2000). "Interactive decision making and the link to institutionalized decision making arenas: an analysis of the arenas and the rules of the VERM discusión". Paper for NOB Conference on Interactive Governance, 9-10. Nov. 2000. Workshop "To a postparliamentary local democracy".



- Klijn, Erik-Hans. (2001). "Rules as institutional context for decision making in networks. The approach to postwar housing districts in two cities". *Administration and society*, Vol. 33.
- Klijn, Erik-Hans. (2001). "Redes de políticas públicas: una visión general". En: Kickert, W. J. M.; Klijn, Erik-Hans y Koppenjan, Joop F. M. (1998): *Managing complex networks. Strategies for the public sector*. London: Sage.
- Klijn, Erik-Hans. (2002). "Trust as key factor in complex decision making; a theoretical overview on the value of trust in interorganizational cooperation". Paper for the 6.th International Research Symposium of Public Management (IRSPM VI), 8-11 April 2002. Edinburgh: University of Edinburgh Management School.
- Klijn, Erik-Hans et al. (1995). "Managing networks in the public sector: a theoretical study of management strategies in policy networks". *Public Administration*. Vol. 73. N.º 3.
- Klijn, Erik-Hans y Teisman, G. R.. (1997). "Strategies and games in networks". En: Kickert, W. J. et al. *Managing complex networks. Strategies for the public sector*. London: Sage.
- Klijn, Erik-Hans y Teismanm, Geert R. (2000). "Managing public-private partnerships: influencing processes and institutional context of public-private partnerships". En: Heffen, O. va et al. (eds). *Governance in modern society*. Netherlands: Kluwer Academic Publishers.
- Klijn, Erik-Hans and Teisman, Geert R. (2003). "Institutional and strategic barriers to public-private partnership: an analysis of Dutch cases". *Public money & management*. Julio 2003.
- Klijn, Erik-Hans y Koppenjan, J. F. M. (2000) "Politicians and interactive decision making: institutional spoilsports or playmakers". *Public Administration*, Vol. 78. N.º 2.
- Klijn, Erik-Hans y Koppenjan, J. F. M. (2000). "Public management and policy networks. Foundations of a network approach to governance". *Public management*. Vol. 2, issue 2.
- Knoepfel, P. y Kissling-Naef, I. (1998). "Social learning in policy networks". *Policy and politics*, 26(3). 1998.

- Knoke, D.; Urban Pappi, F.; Broadbent, Jeffrey y Tsujinaka, Yutaka. (1996). *Comparing policy networks. Labor politics in the U.S., Germany and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Knoke, D. (1990). *Political networks. The structural perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Knoke, D. (1990). *Organizing for collective action: the political economies of associations*. New York: A. de Gruyter.
- Knoke, David. (1990). "Networks of political action towards theory construction". *Social forces*, 68 (4).
- Knoke, David. (1994). "Networks of elite structure and decision making". En: Wasserman, Stanley; Galaskiewicz, Joseph (eds.). *Advances in social network analysis: research in the social and behavioral sciences*. Thousand Oaks: Sage.
- Knoke, D. (2003). "The socio-political construction of policy domains". Forthcoming in: *Interdisziplinäre Sozialforschung. Theorie und empirische Anwendungen*. Edited by Christian H. C. A. Henning and Christian Melbeck. (2004).
- Knoke, D. y Laumann, E. (1987). *The organizational state. Social choice in national policy domains*. Wisconsin, USA: The University of Wisconsin Press.
- Knoke, David y Kuklinski, James. (1982). *Network analysis*. Beverly Hills, etc.: Sage.
- Knoke, D. y Kuklinski, James. (1986). *Network analysis*. (3.^a ed.). USA: Sage.
- Knoke, David y Kuklinski, James H. (1991). "Network analysis: basic concepts". En: Thompson, Grahame; Frances, Jennifer; Levacic, Rosalind, et al. *Markets, hierarchies and networks: the coordination of social life*. London: Sage.
- Kobrin, S. J. (2001). "Territoriality and the governance of cyberspace". *Journal of International Business Studies*, 32(4).
- Kohler-Koch, Beater. (2002). "European networks and ideas. Changing national policies?". *European Integration Online Papers (EIOP)*. Vol. 6. N.º 6.
- Kondoh, Hisahiro. (2001). "The effect of political change on economic policy coordination networks in Taiwan and South Korea". Paper prepared for delivery at the Annual Meeting of American Political



- Science Association. San Francisco, CA. August 30 to September 2, 2001.
- König, Thomas and Bräuninger, Thomas. (1998). "The formation of policy networks preferences, institutions and actors choice of information and exchange relations". *Journal of Theoretical Politics*. 10(4).
- Kooiman, Jan. (1994). *Modern governance. New government-society interactions*. Sage.
- Kooiman, Jan. (2003). *Governing as governance*. Sage.
- Koremenos, B. y Lynn, L. E. "Leadership of a state agency: an analysis using game theory". Paper prepared for the National Public Management Research Conference. Madison, Wisconsin, 1993.
- Krebs, Valdis E. (2002). "Mapping networks of terrorist cells". *Connections*, 24(3).
- Landau, M. (1977). "The proper domain of policy analysis". En: Luis F. Aguilar V. (ed.). (1996). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa Editores.
- Lasagna, M (1999): "Cambio institucional y política exterior, un modelo explicativo". <http://www.cidob.es/Castellano/Publicaciones/Afers/lasagna.html>
- Lasagna, M. (1999). "Gobernabilidad y desarrollo democrático en América Latina y el Caribe" (comentario): <http://www.iigov.org/pnud/bibliote/biblo016.htm>
- Latham, Melanie. (1994). "Policy network and reproductive rights in France and Britain". Documento presentado para la Political Science Association Annual Conference.
- Laumann, Edward; Knoke, David. (1986). "Social Network Theory". En: Lindenberg, S.; Coleman, James S. and Nowak, S. (eds.). *Approaches to social theory*. New York: Russel Sage Foundation.
- Laumann, E. O. and Knoke, D. (1987). *The organizational state. Social choice in national policy domains*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Laumann, Edward O. y Marsden, Peter V. (1979). "The analysis of oppositional structures in political elites: identifying collective actors". *American Sociological Review*. 1979 (44).

- Lazer, David M. y Mayer-Shönberger, Viktor. (2002). "Governing Networks. Telecomm deregulation in Europe and the U.S.". *Brooklyn Journal of International Law*. Vol. 27, n.º 3. 2002.
- Le Galès, Patrik.(2001). "Urban governance and policy networks: on the urban political boundedness of policy networks. A French case study". *Public Administration*. Vol. 79, n.º 1.
- Lehmbruch, Gerhard. (1985). "Concertation and the structure of corporatist networks". En: Goldthorp, John H. *Order and conflict in contemporary capitalism*. Oxford, Clarendon Press.
- Lehmbruch, Gerhard. (1989). "Institutional linkages and policy networks in the federal system of West Germany". *The Journal of Federalism*, 19.
- Lehmbruch, Gerhard. (1991). "The organization of society, administrative strategies, and policy networks: elements of a developmental theory of interest systems". En: Czada, Roland M. and Windhoff-Héritier, Adrienne. *Political choice: institutions, rules, and the limits of rationality*. Frankfurt/Boulder CO: Campus/Westview Press.
- Lenschow, Andrea . (1997). "Transformation in European environmental governance". *RSC Working Paper*. N.º 97/61.
- Levesque, Richard. (2003). "Explaining the existence of policy networks by means of a public choice approach". Paper presented to the Annual Meeting of the Canadian Political Science. Halifax, Nova Scotia, June 2003.
- Levi, L. (1989). "Régimen político". En: Bobbio, N. et al. (1989). *Diccionario de política*. España: Siglo XXI.
- Lewis, Jonathan. (1995). "An unconsummated marriage: policy networks and two-level theory". *Social Science Japan*, 4.
- Lindblom, C. (1959). "The science of 'muddling through' ". En: Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa Editores.
- Lindblom, C. (1982). "The market as a prison". *Journal of Politics*, 44.
- Lindquist, E. y Desveaux, J. (1999). "Recruitment strategies for building policy capacity in the Canadian public service: a preliminary analysis". En: <http://www.chass.utoronto.ca/~lindquis/POLICY.html>



- Little, T. H.; Deen, R. & Clark, J. (2001). "State legislative leaders' careers: policy and process expertise, sources of policy information, career interests and term limits". En: *Spectrum: the Journal of State Government*, 74(1), 1.
- Lovseth, Toini. (2000). "Informal Networks-What matters? On policy networks and the new institutionalism in organization theory". Documento preparado para ECPR Joint Sessions 2000, Copenhagen, Panel 15: "Clientelism, informal networks and political entrepreneurship in the European Union".
- Lowi, T. (1969). *The end of liberalism: ideology, policy and the crisis of public authority*. New York: W. W. Norton.
- Lowi, Theodore J. (2001). "Políticas públicas, estudio de caso y teoría política". Aguilar Villanueva, Luis Fernando. (2001). *La hechura de políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa Editores.
- Lucas, Barbara. (2001). "From subsidiary to policy networks. The dynamic of alcohol discourses in Europe (1800-2000)". *Work in progress*.
- Lynn, Laurence E. (1993). "Policy achievement as a collective good: a strategic perspective on managing social programs". In: Bozeman, B. (ed.). *Public Management: The state of the art*. San Francisco: Jossey-Bass, 1993.
- Maclean, L. M. (2003). "State social policies and social support networks: the unintended consequences of state policymaking on informal networks in Ghana and Cote d'Ivoire". *International Journal of Public Administration*, 26(6).
- Maestres Useche, Brígida Cristina. (1998). *La corrupción (estrategias bajo la sombra)*. Venezuela: Fondo Editorial de la Contraloría General de la República.
- Mainwaring, Scott y Scully, Timothy R (eds.). (1995). *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Maman, D. (1997). "The power lies in the structure: economic policy forum networks in Israel". *British Journal of Sociology*. Vol. 48. Junio 1997.

- Mandel, Michael. (1983). "Local roles and social networks". *American Sociological Review*. Vol. 48. Junio 1983.
- Mandell, Myrna. (2002). *Getting results through collaboration. Networks and network structures for public policy and management*. Quorum.
- March, J. G. (1996). "Continuity and change in theories of organizational action". *Administrative Science Quarterly*, 41(2).
- March, J. G., March, J. G. & Shapira, Z. (1991). "How decisions happen in organizations". *Human-Computer Interaction*, 6(2).
- March, James G. y Olsen, Johan P. (1989). *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York, etc.: MacMillan.
- March, James y Olsen, Johan P. (1993). "El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política". *Zona Abierta*, 63/64.
- Marin, B. (ed.).(1990). *Governance and generalized exchange. Self-organizing policy networks in action*. Vienna: European Centre for Social Welfare Policy and Research.
- Marin, B. (ed). (1990). *Governance and generalized exchange. Self-organizing policy networks in action*. USA: Westview Press.
- Marin, Bernd and Mayntz, Renate (eds.). (1991). *Policy networks : empirical evidence and theoretical considerations*. Frankfurt/Boulder: Campus Verlag/ Westview Press.
- Marin, Sherry. (2000). "'Virtual' policy networks in a strengthened international environmental regime". Documento preparado para Strengthening the International Environmental Regime. Bellagio Study and Conference Center, September 18-21, 2000.
- Markovsky, B.; Willer, D. y Patton, T. (1988). "Power relations in exchange networks". *American Sociological Review*. Vol. 53. Abril 1988.
- Marsden, Peter V. (2004). "Recent developments in network measurement". Forthcoming in J. Carrington, Peter; Scott, John y Wasserman, Stanley. (2004). *Models and methods in social networks analysis*. New York: Cambridge University Press.
- Marsh, D. y Rhodes, R. A. W. (1992). *Policy networks in British government*. Oxford: Clarendon.
- Marsh, D. (1995). "State theory and the policy network model". *Strathclyde papers on government and politics* (102): ALL 1995.



- Marsh, D. (1998). "The utility and future of policy networks analysis". En: Marsh, David (ed.). (1998). *Comparing policy networks*. Buckingham: Open University Press.
- Marsh, David (ed.). (1998). *Comparing policy networks*. USA: Open University Press.
- Marsh, David (ed.). (1998). *Comparing policy networks, public policy and management*. Buckingham, Philadelphia, PA: Open University Press.
- Marsh, D. y Stoker, G. (eds.). (1995). *Teoría y métodos de la ciencia política*. España: Alianza (Colección Alianza Universidad Textos).
- Marsh, D. y Rhodes, R. A. W. (1992). "Policy communities and issue networks. Beyond typology". En: Marsh y Rhodes (eds.). (1992). *Policy networks in British government*. Oxford: Clarendon.
- Marsh, D. and Smith, M. (2000). "Understanding policy networks: towards a dialectical approach". *Political studies*. 48 (1), 4-21.
- Marsh, David y Smith, Martin J. (2000). "Understanding policy networks: towards a dialectical approach". *Political studies*, 48(1).
- Marsh, David y Smith, Martin J. (2001). "There is more than one way to do political science: on different ways to study policy networks". *Political studies*. Vol. 49.
- Marsh, David y Toke, David. (2003). "Policy networks and the GM crops issue assessing the utility of a dialectical model of policy networks". *Public Administration*. 81,2.
- Martino G., M. (1998). "Interest groups in the rule-making process: who participates? Whose voices get heard?". *Journal of Public Administration Research and Theory*. Abril 1998.
- Mate, K. (2001). "Capacity-building and policy networking for sustainable development". *Minerals & energy raw materials report*, 16(2). 2001.
- Matila, Mikko. (1999). "The structure of policy networks. An analysis of political decision making network in Finland". Mimeo.
- Mayntz, R. (1991). "Modernization and the logic of interorganizational networks". Köln: Max-Planck Institute.
- Mayntz, Renate. (1994). *Sociología de la administración pública*. España: Alianza Editorial.

- Mayntz, Renate. (2000). "Nuevos desafíos de la teoría de *governance*". En: Revista *Instituciones y Desarrollo*, 11.
- Mayntz, Renate. (2001). *The State and civil society in modern governance*. Documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD.
- Mayo, E. (1933). *Human problems of an industrial civilization*. Boston: Universidad de Harvard.
- Mazmanian, Daniel A. y Sabatier, Paul A. (1989). *Implementation and public policy*. Published by UPA.
- McGinn, N. F. (ed.). (1996). *Crossing lines: research and policy networks for developing country education*. Westport, C.T.: Praeger Publishers.
- McGrath, C.; Blythe, J. y Krackhardt, D. (1999). "Seeing groups in graph layouts". En: <http://www.andrew.cmu.edu/user/cm3t/groups.html>
- McGuirk, P. M. (2000). "Power and policy networks in urban governance: local government and property-led regeneration in Dublin". *Urban Studies*, 37(4), 2000.
- Medellín, P. (1997). "Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: elementos para una teoría de la estructuración de políticas públicas en países de baja autonomía gubernativa". Revista *Reforma y Democracia*, n.º 8, julio 1997. Caracas, Venezuela: CLAD.
- Medellín, P. (1999). "Elementos teóricos y metodológicos para el estudio de las políticas públicas". Mimeo.
- Meijers, Evert and Romein, Arie. (2002). "Building regional policy networks: a development strategy for polycentric urban regions". Paper presented at the EURA Conference Urban and Spatial European Policies: levels of territorial government. Turin, 18-20 April 2002-02-15.
- Melbeck, Christian. (1998). "Comparing local policy networks". *Journal of Theoretical Politics*, 10 (4).
- Meltsner, A. (1972). "Political feasibility and policy analysis". En: Aguilar V., L. (1991). *La hechura de políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa Editores.
- Meny, I. y Thoenig, Jean-Claude. (1992). *Las políticas públicas*. España: Ariel (Serie Ariel Ciencia Política).



- Messner, Dick y Meyer-Stamer, Jörg. (2000). "Governance and networks. Tools to study the dynamics of clusters and global value chains". Documento preparado para el IDS/INEF Project the impact of global and local governance on industrial upgrading.
- Meyer-Stamer, J. (1995). *Governance in the post-import substitution era: perspectives for new approaches to create systemic competitiveness in Brazil*. Berlin: German Development Institute.
- Michels, R. (1972). *Los partidos políticos, un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Mick, Ryan; Savage, Stephen P. and Wall, David (eds.). (2001). *Policy networks in criminal justice*. Stanford: University Press.
- Miller, Hugh T. (1994). "Post-progressive public administration: lessons from policy networks". En: *Public Administration Review*. Vol. 54. n.º 4.
- Mills, Mike y Saward, Michael. (1998). "All very well in practice, but what about the theory? A critique of the British idea of policy networks". En: *Policy communities: theoretical issues*.
- Milward, H. Brinton y Wamsley, Gary L. (1984). "Policy subsystems, networks and the tools of public management". En: Eyestone, R. (ed.). (1984). *Public Policy Formation*. Greenwich: JAI Press.
- Milward, H. Brinton y Raab, Jörg. (2002). "Dark networks: the structure, operation and performance of international drug, terror and arms. Trafficking networks". Paper presented at the International Conference on the Empirical Study of Governance, Management and Performance. Barcelona, Spain, 4-5 October, 2002.
- Milward, H. et al. (2001). "Do networks really work?: a framework for evaluating public-sector organizational networks". *Public Administration Review*, 61.
- Mingus, Matheus S. (2002). "From subnet to supranet. A proposal for a comparative network framework to examine network interactions across borders". En: Mandell, Myrna. (2002). *Getting results through collaboration. Networks and network structures for public policy and management*. Quorum.

- Mintrom, M. y Vergari, S. (1998). "Policy networks and innovation diffusion. The case of state education reforms". *Journal of Politics*, 60 (1). (1998).
- Mizruchi, Mark S. (1992). "The structure of corporate political action: interfirm relations and their consequences". Cambridge. Harvard University Press.
- Mokken, Robert J. et al. (2000). "Decision context and policy effectuation: E.U. structural reform in Ireland". *Irish political studies*, 15.
- Molina, Jose Luis. (2001). *El análisis de redes sociales. Una introducción*. Barcelona: Edicions Bellaterra.
- Montpetit, Éric. (2002). "Policy networks, federal arrangements, and the development of environmental regulations: a comparison of the Canadian and American agricultural sectors". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. Vol. 15. N.º 1.
- Montpetit, Eric. (2003). "Biotechnology, life sciences and policy networks in the European Union". En: <http://www.iee.umontreal.ca/liens/WORKING%20PAPERS/Texte-Montpetit.pdf>
- Morata, F. (1991). "Políticas públicas y relaciones intergubernamentales". *Documentación Administrativa*. N.º 224-225. Octubre 1990-marzo 1991.
- Moreno, J. (1972). *Fundamentos de sociometría*. Buenos Aires: Paidós.
- Mosca, G. (1939). *The ruling class*. New York: McGraw Hill.
- Muller, P. (1991). "La política agrícola francesa o la crisis de una política sectorial". *Documentación Administrativa*. N.º 224-225. Octubre 1990- marzo 1991. Madrid: INAP.
- Nagpal, P. S. (2002). "Visualizing cooperation networks of elite institutions in India". *Scientometrics*, 54 (2).
- Naka, N. (1996). *Predicting outcomes in United States-Japan trade negotiations: the political process of the structural impediments initiative*. Westport, C.T.: Quorum Books.
- Nakamura, Robert T. (1987). "The textbook policy process and implementation research". En: *Policy Studies Review*. N.º 1. Vol. 7. Otoño 1987.
- Nash, F. (2001). "The fuel tax protest and the crisis of parliament". *Contemporary Review*, 278, 75.



- Nielsen, K. (2001). "Institutionalist approaches in the social sciences: typology, dialogue and future challenges". *Journal of Economic Issues*, 35(2), 505.
- Nölke, Andreas. (2002). "Networks versus networks: a critical appraisal of post-national governance approaches with a focus on international organisations". *Working papers political science*. N.º 03/2002.
- Norrander, B. & Wilcox, C. (1999). "Public opinion and policymaking in the states: the case of post-Roe abortion policy". *Policy Studies Journal*, 27(4), 707.
- O'Brien, R. (2003). "From a doctor's to a judge's gaze: epistemic communities and the history of disability rights policy in the workplace". *Polity*, 35(3), 325.
- O'Toole, L. J. (1997). "Treating networks seriously. Practical and research-based agendas in public administration". *Public Administration Review*. N.º 1. Vol. 57. Enero-febrero 1997.
- O'Toole, L. Jr. y Meier, Kenneth J. (2002). "Public management in intergovernmental networks: matching structural networks and managerial networking". Documento presentado en The International Conference On Governance, Public Management and Performance. Barcelona, España.
- O'Donnell, Guillermo. (1996). "Otra institucionalización". *La política. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*. n.º 2. Segundo semestre 1996.
- Oerlemans, Leon A. G.; Meeus, Marius T. H.; Boekema, Frans W. M. (1998). "Do networks matter for innovation? The usefulness of the economic network approach in analysing innovation". *Sociale geografie*, 89(3).
- Ohanyan, Anna. (2000). "Linking policy networks and conflict resolution capacities of international governmental organizations: The case of the World Bank in the Balkans". Documento preparado para The International Studies Association 41.st Annual Convention. Los Angeles, C. A. March 14-18, 2000.
- Oliver, Pamela E. (1993). "Formal models of collective action". *Annual Review of Sociology*, 19.

- Oliver, Pamela E. (2000). "Networks, diffusion and cycles of collective action". Documento preparado para "Social movement analysis: the networks perspective", a workshop held at Ross Priory, Scotland.
- Ostrom, E. (1983): "Nonhierarchical approaches to the organization of public activity". En: *Annals* 3.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Page, E. C. (1997). *People who run Europe*. Oxford, England: Oxford University.
- Page, E. C., & Wright, V. (eds.). (1999). *Bureaucratic elites in Western European States*. Oxford: Oxford University Press.
- Pal, Leslie A. (1997). "Virtual policy networks: the internet as a model of contemporary governance?". En: http://www.isoc.org/inet97/proceedings/G7/G7_1.HTM
- Palumbo, D. J., & Calista, D. J. (eds.). (1990). *Implementation and the policy process: opening up the black box*. New York: Greenwood Press.
- Pappi, F. U. y Henning, Christian H. C. A. (1998). "Policy networks: more than a metaphor?". *Journal of Theoretical Politics*, 10(4).
- Pappi, Franz U. y Henning, Christian H. C. A. (1999). "The organization of influence on the EC's common agricultural policy: a network approach". *European Journal of Political Research*, 36, 257-281.
- Paramio, L. (1999). *La democracia tras las reformas económicas en América Latina*. Documento de trabajo, 99-03. España: Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC).
- Pareto, V. (1987). *Escritos sociológicos*. Madrid: Alianza.
- Passmore. (1996). "The complexity of policy networking". *Australian Journal of Public Administration*, 55(2): 110-112, 1996.
- Pedersini, Roberto. (2000). "Privatizzazione e regolamentazione: spunti per una ricerca": En: <http://www.unibs.it/atp/page.1008.0.0.0.atp?node=23segdss/paper/rober99.pdf>
- Pemberton, Hugh. (2000). "Policy networks and policy learning: UK economic policy in the 1960s and 1970s". *Public Administration*. London. Vol. 79. N.º 4.



- Penney, D. (2001). "The policy network... holes, hierarchies and development priorities". *Bulletin of physical education-Driffield then na-fferton*, 37(1): 74-78, 2001.
- Perkmann, Markus. (2002). "Policy entrepreneurs, multilevel governance and policy networks in the European polity: the case of the EUREGIO". Departamento de Sociología de la Universidad de Lancaster. En: <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/soc104mp.html>
- Perucci, Robert and Potter, Harry R. (Hg). (1989). *Networks of power*. New York: Aldine de Gruyter.
- Peters, B. G. & Pierre, J. (1998). "Governance without government? Rethinking public administration". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 223.
- Peters, Guy. (1998). "Policy networks: myth, metaphor and reality". En: Marsh, David (ed.) *Comparing policy networks*. Buckingham: Open University Press.
- Peters, Guy. (1998). "Globalization, institutions and governance". European University Institute, Jean Monnet Chair Paper RSC. N.º 98/51.
- Peters, Guy. (1998). "Managing horizontal government: the politics of coordination". *Public Administration*, 76.
- Peterson, Mark A. (1993). "Political Influence in the 1990s: from iron triangles to policy networks". *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 18 (2), 395-438.
- Peterson, John. (1994). "Policy networks and governance in the European Union: the case of research and development policy". Documento presentado para la Political Science Association Annual Conference.
- Peterson, John. (1995). "Policy networks and European Union policy making: a reply to Kassim". *West European Politics*, 18 (2): 389-407.
- Peterson, John. (1996). "Decision-making in the European Union: the single market". En: <http://www.psa.ac.uk/cps/1996/jpet.pdf>
- Peterson, John. (2003). "Policy networks". En: *Reihe Politikwissenschaft Political Science Series*.
- Petracca, M. P. (Ed.). (1992). *The politics of interests: interest groups transformed*. Boulder: Westview Press.

- Porras, José Ignacio. (2000). "Empresarios, acción colectiva y política agrícola en Bolivia y Perú. Una aproximación desde el análisis de los policy networks". Mimeo
- Powell, W. W. (1990). "Neither market nor hierarchy: networks forms of organizations". *Research in organizational behavior*. Vol. 12.
- Pratchett, Lawrence. (1994). "Open systems and closed networks: policy networks and the emergence of open systems in local government". *Public Administration*. Vol. 72. Spring (73-93).
- Prats, Joan. (2001). "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico". En: www.unesco.org.uy/most/seminario/ongs-gobernanza/documentos/Prats.doc
- Przeworski, A. et al. (1998). *Democracia sustentable*. Argentina: Paidós (Serie Latinoamericana).
- Raab, C. D. (2001). "Understanding policy networks: a comment on Marsh and Smith". *Political studies*, 49 (3): 551-556.
- Raab, Jörg. (2001). "Where do policy networks come from?". Paper to be presented at the 6th National Public Management Research Conference.
- Reinicke, Wolfgang H. (1999). "Trilateral networks of governments, business and civil society: the role of international organizations in global public policy". En: <http://www.gppi.net/cms/public/212c-59099c8108ec25659f9fff41a457unctad.pdf>
- Reinicke, W. H. (2000). "The other world wide web: global public policy networks". *Foreign policy*, (117): 44-57. 2000. En: <http://www.gppi.net/cms/public/7fd5679aa3cfb07b77a00db2a7dab3doreinickefp.pdf>
- Rhodes, R. A. W. (1981). *Control and power in central-local government relations*. Aldershot: Gower.
- Rhodes, R. A. W. (1988). *Beyond Westminster and Whitehall: the subcentral governments of Britain*. London, Winchester/ Massachusetts, USA: Unwin Hyman/ Allen and Unwin.
- Rhodes, R. A. W. (1990). "Policy networks: a British perspective". *Journal of Theoretical Politics* 2: 136-158.
- Rhodes, R. A. W. (1995). "El institucionalismo". En: Marsh, D. y Stoker, G. (eds.). (1995). *Teoría y métodos de la ciencia política*. España: Alianza (Colección Alianza Universidad Textos).



- Rhodes, R. (1996). "The new governance: governing without government". *Political studies*. N.º 44.
- Rhodes, R. (1996). "From institutions to dogma: tradition, eclecticism and ideology in the study of British public administration". *Public Administration Review*, 56(6), 507.
- Rhodes, R.A.W., (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2002). "Putting people back into networks". *Australian Journal of Political Science*. Vol. 37. N.º 3.
- Rhodes, R. A. W. y Marsh, David. (1992). "New directions in the study of policy networks". *European Journal of Political Research*, 21: 181-205.
- Rhodes, R. A. W. and Marsh, David. (1992). "Policy networks in British politics: a critique of existing approaches". En. Marsh, D. and Rhodes, R. A. W. (eds.) *Policy networks in British government*. Oxford: Oxford University Press.
- Richardson, J. (ed.). (1982). *Policy styles in Western Europe*. London: George Allen & Unwin.
- Richardson, J. (1998). "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein". *Policy sciences*, 21, #2/3.
- Richardson, J. (2000). "Government, interest groups and policy change". *Political studies*, 48 (5): 1006-1025.
- Richardson, J. and G., Jordan. (1979). *Governing under pressure*. Oxford: Martin Roberson.
- Robinson, Nick. (1998). "Empirically suspect and a methodological mess? Policy networks as a tool to study agenda setting". *Policy studies: theory and practice*.
- Rollings, Neil. (2000). *Modernisation by consensus: the impact of the policy process on British economic policy 1945-1964*. Draft. Not Published.
- Rose, Richard. (2000). "Policy networks in globalization: from local to cosmopolitan networking". *NIRA Review*.
- Rose, Richard y Craig Weller. (2002). "Coping with organizations: networks of Russian social capital". Publicación del Centre for the

- Study of Public Policy (CSPP). En: http://www.socialcapital.strath.ac.uk/catalog31_0.html
- Ross, L. J. (1996). "Japanese elites and foreign policy in the era of emerging Asian power". *Perspectives on political science*, 25(2), 81-86.
- Rouse, J. (2001). "European bureaucracy minus the wall". *International Journal of Public Administration*, 24(6).
- Rull, Luis. (2002). "Redes de políticas públicas locales y el papel moderador de los medios de comunicación: una aproximación metodológica". Documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre de 2002. En: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0043518.pdf>
- Russell, G. D. y Waste, R. J. (1998). "The limits of reventing government". *American Review of Public Administration*. Diciembre 1998.
- S/A. (1995). "Promoting democracy in the 1990's". En: http://www.carnegie.org/deadly/dia95_03.html
- S/A. (1999): "Policy networks and policy typologies". En: http://www.albany.edu/~birkland/Curr_Classes/pub522f98/networks.htm
- S/A. "Assumptions: issue networks and potential closure to policy conflict from regulatory theory". En: <http://www.spc.uchicago.edu/users/kest/Chapter2.htm>
- S/A. "The semisovereign people, by E. E. Schattschneider. Estados Unidos". En: <http://www.pudabm.fsu.edu/collins/programs/revitalize/foundation/media/schatts.html>
- Sabatier, Paul. (1978). "The acquisition and utilization of technical information by administrative agencies". *Administrative science quarterly*, 23, 369-417.
- Sabatier, Paul. (1988). "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning there". *Policy sciences*, 21, 129-168.
- Sabatier, Paul. (1998). "The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe". *Journal of European Public Policy*. Vol. 5. N.º 1.
- Sabatier, Paul A. (1999). *Theories of the policy process*. Boulder-Colorado: Westview Press.



- Sabatier, Paul y Jenkins-Smith, Hank C. (1993). *The advocacy coalition framework*. Westview.
- Sain, M. F. (1999). "Desintegración social y transformaciones de la política en las nuevas democracias latinoamericanas". En: <http://www.argiropolis.com.ar/documentos/investigacion/publicaciones/cs/7-8/6a.htm>
- Salamon, L. M. (2001). "The new governance and the tools of public action: an introduction". *Fordham Urban Law Journal*, 28(5), 1611.
- Sandholtz, W. & Sweet-Stone, A. (eds.). (1998). *European integration and supranational governance*. Oxford: Oxford University.
- Santos, Hermílio. (2000). "Policy-networks and interactive citizenship". Presented at the International Forum for Graduates and Young Researchers at Expo 2000 Hannover.
- Sanz M., L. (1994). "Representación de intereses y políticas públicas". *Zona Abierta*, 67/68.
- Saro Jáuregui, Gabriel. (1998). "Mercado único y *policy networks*. Siderurgia 1974-95". *Cuadernos europeos de Deusto*. N.º 18.
- Saro Jáuregui, Gabriel. (2000). "Convergencia y redes de políticas: La reconversión de la Siderurgia integral en Gran Bretaña y España (1977-1994)". Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales. Instituto Juan March.
- Sartori, G. (1979). *Parties and party systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sato, H. (1999). "The advocacy coalition framework and the policy process analysis: the case of smoking control in Japan". *Policy Studies Journal*, 27(1), 28.
- Scharpf, F. W. (1989). "Decision rules, decision styles and policy choices". *Journal of Theoretical Politics*. 1(2). Londres: Sage.
- Scharpf, F. W. (1993). *Games in hierarchies and networks*. Frankfurt: Verlag.
- Scharpf, F. W. (1994). "Community and autonomy multilevel policy-making in the European Union". *EUI Working Paper RSC*. N.º 94/1.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games real actors play: actor-centered institutionalism in policy research*. Boulder, C. O.: Westview Press.

- Scharpf, F. W. (1998). *Interdependence and democratic legitimation*. Colonia: Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Scharpf, F. W. (1998). *Interdependence and democratic legitimation*. Colonia: Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Scharpf, F. W. y Mohr, Matthias. (1994). "Efficient self-coordination in policy networks. A simulation study". *Discussion work paper*, 94/1. Max-Planck Institute.
- Schelling, Thomas C. (1978). *Micromotives and macrobehavior*. Norton.
- Schneider, Jiri. (2003). "Globalization and think-tanks. Security policy networks". Sarem International Seminar. Istanbul, May 30, 2003.
- Schneider, S. K.; Jacoby, W. G. y Coggburn, J. D. (1997). "The structure of bureaucratic decisions in the American States". *Public Administration Review*, 57(3), 240.
- Schneider, V. (1992). "The structure of policy networks. a comparison of the 'chemicals control' and 'telecommunications' policy domains in Germany". *European Journal of Political Research* 21, 1-2, 109-129.
- Schubert, Klaus and Jordan, Grant. (1992). "Introduction". *European Journal of Political Research*, 21, 1-5.
- Scott, John. (1991). "Social networks analysis. A handbook". Sage. Parcialmente disponible en: <http://www.analytictech.com/mb119/tableof.htm>
- Scott, J. K. and Johnson, T. G. (1998). "The community policy analysis network: a national infrastructure for community policy decision support". *Journal of Regional Analysis and Policy*, 28(2): 49-63, 1998.
- Simon, H. (1972). *El comportamiento administrativo*. Madrid: Aguilar.
- Skok, James E. (1995). "Policy issue networks and the public policy cycle: a structural-functional framework for public administration". *Public Administration Review*, 55(4).
- Smith, Adrian. (1998). "Policy networks and advocacy coalitions: explaining policy change and continuity in U.K. industrial pollution policy?". *Electronic working papers series*. Paper N.º 29. Brighton: Science Policy Research Unit University of Sussex.
- Smith, Adrian. (1999). *Policy networks and policy change in United Kingdom industrial pollution policy, 1970-1990*.



- Smith, Martin J. (1993). *Pressure, power and policy: state autonomy and policy networks in Britain and the United States*. New York, Harvester Wheatsheaf.
- Smith, M. J. (1994). "Pluralismo, pluralismo reformado y neopluralismo". *Zona abierta*, 67/68.
- Smith, M. J. (1997). "Policy networks". En: Hill, Michael (ed.) *The policy process. A reader*. London: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf. [Publicado originalmente en Smith, M. J. (1993). *Pressure, power and policy*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf].
- Smith, Martin. (2000). "Reconstructing the State the impact of intra and inter governmental networks". Documento preparado para El territori en la societat de les xarxes. Dinàmiques territorials i organització territorial. UIMP. Barcelona, 2-3 de octubre de 2000.
- Smith, R. A. (1979). "Decision making and non-decision making in cities: some implications for community structural research". *American Sociological Review*. Vol. 44. Febrero 1979.
- Sotarauta, Markku y Linnamaa, Rija. (1998). "Urban competitiveness and management of urban policy networks: some reflections from Tampere and Oulu". Paper presented in Conference Cities at the Millenium, 17. 12-19. 12. 1998. London. England.
- Stevenson, W. B. & Greenberg, D. (2000). "Agency and social networks: strategies of action in a social structure of position, opposition, and opportunity". En: *Administrative Science Quarterly*, 45(4), 651.
- Stokman, F. N. y Van den Bos, Jan M. M. (1992). "A two-stage model of policymaking with an empirical test in the U.S. energy-policy domain". En: *Research in politics and society*. Vol. 4.
- Stokman, F. N.; Ziegler, R. and Scott, J. (eds.). (1985). *Networks of corporate power. A comparative analysis of ten countries*. Oxford: Polity Press.
- Stokman, F. N. and Baveling, J. (1998). "Predicting outcomes of decision-making. Five competing models of policy-making". En: Fennema, Meindert; Van der Eijk, Cees and Schijf, Huibert (eds.). *Search of structure. Essays in social science and methodology*. Amsterdam: Het Spinhuis, 147-171.

- Stokman, Franz M. and Berveling, Jaco. (1998). "Dynamic modelling of policy networks in Amsterdam". *Journal of Theoretical Politics*, 10 (4): 577-601.
- Stokman, F. N. and Thomson, R. (1998). "The predictability of foreign policies: the British EMU policy". En: Castermans, M.; Van Hoof, F. and Smith, J. (eds.) *The role of the Nation-State in the 21st Century. Human rights, international organisations and foreign policy*. Kluwer Law International, 453-465.
- Stokman, Frans N. y Thomson, Robert. (2004). "Winners and losers in the European Union". Documento publicado en *European Union Politics*, 5(1). Marzo 2004.
- Stokman, Frans N. and Zeggelink, Evelien P. H. (1996). "Is politics power or policy driven? A comparative analysis of dynamic access models in policy networks". En: *Journal of Mathematical Sociology*, 21, 77-111. (Also published in: Doreian, Patrick and Stokman, Frans N. (eds.). *Evolution of social networks*. Amsterdam: Gordon and Breach Publishers, 93-127.
- Stokman, Frans N. and Van Oosten, Reinier. (1994). "The exchange of voting positions: an object-oriented model of policy networks". En: Bueno de Mesquita, Bruce and Stokman, Frans N. (eds.). *European Community decision making: models, applications and comparisons*. New Haven: Yale University Press, 105-127.
- Stokman, Frans N., Van Assen, Marcel A.L.M.; Van der Knoop, Jelle y Van Oosten, Reinier C. H. (2000). "Strategic decision making". En: *Advances in group processes*, 17.
- Stone, Diane. (2000). "Learning lessons, policy transfer and the international diffusion of policy ideas". Documento del Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation.
- Stone, Diane. (2000). "Think tanks across nations: the new networks of knowledge". En: *NIRA Review*.
- Streck, Charlotte. (2002). "Global public policy networks as coalitions for change". En: Esty, Daniel and Ivanova, M. (ed.). (2002). *Global environmental governance, options and opportunities*. Yale School of Forestry and Environmental Studies.
- Subirats, J. (1993). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. España: MAP (Serie Administración General).



- Taller a distancia: *Análisis de redes sociales. Documentos de estudio*.
<http://seneca.uab.es/antropologia/des/redes.htm>
- Teisman, Geert R. y Klijin, Erik-Hans. (2002). "Partnership arrangements: governmental rhetoric or governance scheme?". *Public Administration Review* 62(2).
- Teubner, G. (1997). "The king's many bodies: the self-deconstruction of law's hierarchy". *Law & Society Review*, 31(4), 763-787.
- Thatcher, M. (1998). "The development of policy network analysis. From modest origins to overarching frameworks". *Journal of Theoretical Politics* 10(4). Londres: Sage.
- Thielemann, E. (1998). "Policy networks and european governance: the europeanisation of regional policy-making in Germany". *Regional and industrial research paper series*. N.º 27. Reino Unido: European Policies Research Centre.
- Thompson, Grahame et al. (1998). *Markets, hierarchies & networks. The coordination of social life*. Sage.
- Toke, Dave. (2000). "Policy network creation, the case of energy efficiency". *Public Administration* 78. N.º 4.
- Torfin, Jacob. (2003). "Democratic network governance: an introduction". Conference on Democratic Network Governance, 22-23 May, 2003 (guide).
- Trouwborst, Albert A. "Two types of partial networks in Burundi". En: Boissevain, Jeremy and Mitchell, J. Clyde (eds.). *Networks analysis; studies in human interaction*. La Haya: Mouton, 1973.
- Van Raak, Paulus and Van der Made, J., et al. (2003). "Market competition: everybody is talking, but what do they say? A sociological analysis of market competition in policy networks". *Health policy*, 64.
- Van Bueren, E. M., Klijin, E. & Koppenjan, J. F. (2003). "Dealing with wicked problems in networks: analyzing an environmental debate from a network perspective". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(2), 193.
- Van Waarden, F. (1992). "Dimensions and types of policy networks". *European Journal of Political Research*, 21 (1).
- Van Waarden, F. (1992). "The historical institutionalization of typical national patterns in policy networks between state and industry.

- A comparison of the USA and the Netherlands", *European Journal of Political Research*. Vol. 21, 1-2, 131-162.
- Vedres, Balázs. (2002). "Negotiating the end of transition: a network approach to loval action in political discourse dynamics, Hungary 1997". Document for the course SNA of Duncan Watts.
- Villasante, T. (1998). "Redes y socio-praxis". España: <http://www.ucm.es/info/pecar/index.html>
- Wake C., Barbara y Carroll, Terrance. (1999). "Civic networks, legitimacy and the policy process". En: *Governance: an international journal of policy and administration*, 12. N.º 1.
- Walker, Jack L. (1989). "Introduction: policy communities as a global phenomena". En: *Governance: an international journal of policy and administration*, 2 (1), 1-4.
- Wasserman S. y Faust, Katherine. (1998). *Social network analysis. Methods and applications*. USA: Cambridge University Press.
- Wasserman, Stanley and Galaskiewicz, Joseph (eds.). (1994). *Advances in social network analysis: research in the social and behavioral sciences*. Thousand oaks/ Sage.
- Waste, Robert J. (1986). "Community power: old antagonisms and new directions". En: Waste, Robert J. *Community power: directions for future research*. Beverly Hills: Sage.
- Waterman, W. y Meier, K. J. (1998). "Principal-agent models: an expansion". En: *Journal of Public Administration Research and Theory*. Abril 1998.
- Watts, Duncan. (1999). *Small world. The dynamics of networks between order and randomness*. Princenton Studies in Complexity.
- Wellmann, Barry; Berkowitz, S. D. (Hg). (1988). *Social structures: a network approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Whiteneck, D. (1996). "The industrial revolution and birth of the anti-mercantilist idea: epistemic communities and global leadership". University of Colorado. En: http://csf.colorado.edu/wsystms/jwsr/vol2/v2_n1.htm.
- Wilks, Stuart. (1995). "Networks of power: theorising the politics of urban policy change". En: Lovenduski, J. and Stanyer, J. (eds.), *Contemporary political studies: proceedings of the Political Studies*



- Association Annual Conference*. Vol. 2. Belfast: The Political Studies Association of the UK.
- Williams, Neil. (2000). "Modernising government: policy networks, competition and the quest of efficiency". *The political quarterly publishing*.
- Wilson, Carter A. (2000). "Policy regimes and policy change". *Journal of Public Policy*, 20, 3, 247-274.
- Wilson, Graham K. (2000). "Globalization, internationalization and policy networks in the USA". Paper prepared for the Annual Convention of the American Political Science Association.
- Wilson, J. (1998). *Talk and log: wilderness politics in British Columbia, 1965-96*. Vancouver, B. C.: University of British Columbia Press.
- Windolf, P. y Beyer, J. (1996). "Cooperative capitalism: corporate networks in Germany and Britain". *British Journal of Sociology*. Vol. 47. Junio 1996.
- Wolf, Klaus D. (2001). "Private actors and the legitimacy of governance beyond the State". Documento presentado en las sesiones de trabajo sobre "Governance and democratic legitimacy". ECPR joint sessions of workshops. Grenoble.
- Yamagishi, Toshio; Gillmore, Mary R. y Cook, Karen S. (1988). "Network connections and the distribution of power in exchange networks". *American Journal of Sociology*, 93, 833-851.
- Yamaguchi, K. (1996). "Power in networks of substitutable and complementary exchange relations: a rational-choice model and an analysis of power centralization". *American Sociological Review*. Vol. 61. Abril 1996.
- Yamaguchi, K. (2000). "Power in mixed exchange networks: a rational choice model". *Social networks*, 22.
- Yoo, J., & Wright, D. S. (1993). "Public policy and intergovernmental relations: measuring perceived change(s) in national influence - the effects of the federalism decade". *Policy Studies Journal*, 21(4), 687.
- Zapata Barrero, Ricard; Adamuz, Carles y Martínez, Isabel. (2002). "Estructuras institucionales y redes de actores en las políticas de acomodación de los inmigrantes en España: cultura de acomodación y cambio estructural". Documento presentado en el VII

Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Portugal, 2002.

Zurbriggen, Cristina. (2003). "Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica". Colección documentos Instituto Internacional de Gobernabilidad. Barcelona.

CONTENIDO

REDES PARA LA COMPRENSIÓN DE LA POLÍTICA INTRODUCCIÓN	9
DEL ANÁLISIS DE REDES SOCIALES A LAS REDES POLÍTICAS	17
El legado: un instrumental analítico para el estudio de redes	20
Las redes sociales y los estudios de políticas públicas	25
Las redes políticas como nuevo paradigma	40
Red o no red. Un debate abierto	41
La política en las redes	51
¿Están enredadas las políticas públicas?	56
Las redes políticas: un puente desde las teorías del Estado hasta la práctica de la política	66
Historia y tipología de las redes políticas	72
Discusión transversal entre elitistas y pluralistas	81
Una tercera vía: la perspectiva organizativa institucional	90
Estructuras y componentes de la organización	90
La red y el cambio organizativo	96
Los tipos de redes políticas	107
Corolario. Las redes políticas y el sistema político: ¿esenciales o accesorias?	
Críticas al enfoque de redes políticas	123
Instituciones y redes	127
El análisis de redes políticas en contextos de incertidumbre	139
Referencias bibliográficas	153

EDICIÓN DIGITAL
NOVIEMBRE DE 2018

CARACAS - VENEZUELA



María Ángela Petrizzo Páez, Politóloga, *Msc.* en Administración de Empresas y doctora en Gestión para la Creación Intelectual. Se ha desempeñado como investigadora en campos relativos a las ciencias políticas y en el área de las políticas públicas. Ha conducido diversas investigaciones en el sistema de salud venezolano y turismo como opción para el desarrollo endógeno y de participación activa de ciudadanos y ciudadanas. Ha formado parte de equipos de investigación en áreas como gobierno electrónico, gobierno abierto y prácticas institucionales para aplicación de tecnologías libres. Como producto de estas investigaciones, María Ángela Petrizzo Páez ha elaborado numerosos documentos, artículos y manuales para su aplicación organizacional. Ha sido incluida en cuatro compilaciones bilingües español-inglés.

Redes para la comprensión de la política

Resulta muy difícil entender la política en nuestro mundo actual sin conocer las claves que ayudan a descifrar el complejo sistema de pesos y contrapesos que la accionan. Frente a esta realidad, las redes políticas son la urdimbre que entrelaza las relaciones entre actores como el Estado, las instituciones y las corporaciones. En esta obra se aborda el referente institucional de las redes políticas, planteando preguntas que la autora considera básicas y que tienen que ver con el modo en que las redes políticas se configuran para ayudar a identificar los diversos escenarios en los cuales ocurren. Siendo que de la interacción de las redes políticas se determinan las decisiones públicas, entonces nuestras vidas cotidianas pudieran estar atravesadas por las relaciones entre los factores que conforman las redes políticas, pues establecen las condiciones en las cuales se desarrolla nuestra convivencia ciudadana.

En la presente obra, la autora reúne de manera exhaustiva un extenso compendio de autores, en los que se apoya para desarrollar su perspectiva acerca del complejo tema de las redes políticas. Factores ejecutivos, alto gobierno, ministerios, grupos y actores sociales, económicos y educativos son objeto de estudio incluyendo otros tan controvertidos en el mundo político actual, como los *lobbies*.

Redes para la comprensión de la política, de María Ángela Petrizzo Páez, toca un tema neurálgico de la investigación social.

