

# LA UTILIDAD DEL ANÁLISIS DE REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Cristina Zurbriggen

El concepto de redes de políticas públicas y gobernanza adquiere cada vez más relevancia en los debates teóricos y en la práctica política, en tanto nuevo modo de entender las relaciones entre Estado, sociedad y mercado. Sin embargo, el aumento de la participación de actores privados y sociales en la gestión pública está implicando cambios sustanciales en la forma de comprender la naturaleza y el ejercicio del poder. En este sentido, se analiza cómo el enfoque de redes no sólo se presenta como un marco conceptual que describe la complejidad de los vínculos entre los actores en una arena política, sino que también se ha desarrollado como una herramienta analítica útil para el estudio de las hechuras de las políticas y con poder teórico.

Palabras claves: redes de políticas públicas, gobernanza, políticas públicas, institucionalismo centrado en los actores.

## ABSTRACT

The concept of public policy networks and governance becomes increasingly important in theoretical debates and in political practice as a new approach to understanding the relationships between state, society and market. However, the increased participation of private and social actors in public administration implies substantial changes in the way of understanding the nature and exercise of power. In this sense, we analyze how the network approach is not only as a conceptual framework that describes the complexity of linkages between actors in a political arena, but also an useful analytical tool with great theoretical power for the study of public policy.

Key words: policy networks, governance, public policy, actor-centred Institutionalism.

## INTRODUCCIÓN

La complejidad que adquiere la toma de decisión pública ha conducido a numerosos investigadores a encontrar en el concepto redes de políticas públicas (*policy networks*) muchas de las características subyacentes del proceso contemporáneo de la hechura política. La idea de la red sugiere la manera en la cual burócratas, políticos, expertos y

representantes de grupos de interés situados en un laberinto de organizaciones públicas y privadas que gobiernan un sector de la política, tal como salud, industria, agricultura, etcétera, se conectan unos con otros. Los actores en la red discuten problemas públicos e idean generalmente los instrumentos para su solución. En un cierto plazo estas interacciones pueden crear lazos parcialmente institucionalizados. Las conexiones cercanas entre el aparato del Estado, las diversas organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, borran los límites entre el Estado y la sociedad; es la red que funde a lo público y lo privado.

Las diversas escuelas que participan en el debate en torno a los “policy networks” están de acuerdo en un punto: las redes existen y operan como enlaces entre actores públicos y privados en un campo de la política. No obstante, existe una gran variedad de aplicaciones del concepto.<sup>1</sup> Así surgen una serie de interrogantes: ¿qué son realmente las redes de políticas públicas?, ¿son meras metáforas que ayudan a enfatizar los vínculos horizontales entre los actores y la complejidad de sus relaciones?, ¿o por el contrario son herramientas analíticas útiles para el estudio de las hechas de las políticas y con poder teórico?

Para dar respuesta a estas preguntas se analizarán los orígenes del concepto de redes de políticas públicas, así como los debates más recientes en torno a la temática. En primer lugar, se analizará los aportes teóricos desde estas nuevas perspectivas surgidas en la década de 1990 que dan cuenta de las fuertes transformaciones que han experimentado los sistemas políticos y las sociedades actuales a partir de la mayor incidencia de la sociedad y el mercado en las políticas públicas. En segundo lugar, se presentarán diferentes estudios de casos como principal estrategia de investigación. Se hará referencia a estudios internacionales en temas como energía renovable y biotecnología; también se considerarán aplicaciones de estudios de redes rentistas en América Latina. En tercer lugar, se examinará la contribución metodológico-analítica del enfoque de redes de políticas públicas presentándose como complementario y alternativo al estudio procesal de las políticas públicas.<sup>2</sup> Como señala Peters,<sup>3</sup> esta perspectiva tiene mayor capacidad para describir las complejas formas de interacciones que tienen lugar en una arena política, permitiendo analizar quiénes participan y comparar la influencia grupal sobre las políticas como quizás no podría hacerse con otros enfoques.

<sup>1</sup> David Marsh, “Understanding British Government: Analyzing Competing Models”, *Journal of Politics and International Relations*, vol. 10, núm. 1, 2008, pp. 251-268.

<sup>2</sup> El enfoque procesal fue desarrollado originalmente por Lasswell (1956) y se ha caracterizado por entender el desarrollo de las políticas públicas a partir de una serie de etapas: establecimiento de la agenda de gobierno, formulación o diseño de políticas, adopción, puesta en práctica y evaluación.

<sup>3</sup> Guy Peters, “Policy networks: myth, metaphor and reality”, David Marsh, *Comparing Policy Networks*, Open University Press, Buckingham, 1998.

## EL ORIGEN DEL ENFOQUE DE REDES DE POLÍTICA PÚBLICAS

Un punto de partida para revisar las controversias actuales es analizar el origen de las teorías más importantes sobre la temática: la escuela de las redes de política públicas y la más reciente literatura de la gobernanza.<sup>4</sup> El desarrollo del concepto de redes de políticas trata de dar cuenta de las diversas modalidades de intermediación de intereses entre actores públicos y privados en la elaboración y puesta en marcha de las políticas públicas, mientras que la escuela de la gobernanza centra el debate en las transformaciones de las funciones administrativas del Estado, presentándola como un nuevo modo de gestión de los asuntos públicos, opuesto al jerárquico y al de mercado.<sup>5</sup> No obstante, si bien los abordajes de investigación son diferentes, encontramos solapamientos y muchos autores participan y discuten en ambas escuelas.<sup>6</sup>

Las redes de política públicas fueron concebidas, a comienzos de la década de 1990, como un modelo de intermediación de intereses que permitía describir de forma más precisa cómo se estructura el proceso de toma de decisiones. Desde esta perspectiva, se enfatizaron las características distintivas de cada sector de política (*policy sector*) y, por tanto, la multiplicidad de patrones políticos de interacción que pueden tener lugar en un mismo país.<sup>7</sup> En este sentido, los aportes teóricos estadounidenses, con las nociones de subsistemas,<sup>8</sup> de triángulos de hierro,<sup>9</sup> de subgobiernos<sup>10</sup> de redes de asunto;<sup>11</sup> así como

<sup>4</sup> E.H. Klijn, Chris Skelcher, “Democracy and governance networks: compatible or not?”, *Public Administration*, vol. 85, núm. 3, 2007, p. 595.

<sup>5</sup> David Marsh, “Understanding British Government...”, *op. cit.*, p. 263.

<sup>6</sup> Por ejemplo, Marsh es un representante de la primera escuela y, conjuntamente con Rhodes, publicó en 1992 el libro *Policy Networks in British Government*. Sin embargo, luego Rhodes (1997) se convirtió en uno de los representantes más importantes de la escuela de la gobernanza (1997, 2007) y debate con Marsh (2008) acerca de si la gobernanza sustituye o es complementaria al modelo jerárquico de gestión pública.

<sup>7</sup> D. Marsh, R.A.W. Rhodes, *Policy Networks in British Government*, Clarendon Press, Oxford 1992. Martin Smith, *Pressure Power & Policy*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1993. David Marsh, *Comparing Policy Networks*, Open University Press, Buckingham, 1998.

<sup>8</sup> J.L. Freeman, *The political process: Executive Bureau-Legislative Committee Relations*, Random House, Nueva York, 1965.

<sup>9</sup> Theodore J. Lowi, “Four Systems of Policy, Politics, and Choice”, *Public Administration Review*, núm. 33, 1968, pp. 298-310.

<sup>10</sup> R.B. Ripley, G.A. Franklin, *Congress, the bureaucracy and public policy*, Brooks/Cole, Pacific Grove, 1987.

<sup>11</sup> H. Hecló, “Issue Networks and the Executive Establishment”, Anthony King (ed.), *The New American Political System*, American Enterprise Institute, Washington D.C., 1978.

los trabajos de Richardson y Jordan<sup>12</sup> en Gran Bretaña sobre comunidades políticas, fueron de gran importancia para el desarrollo de esta concepción.<sup>13</sup>

El concepto de subsistema político ponía de manifiesto que, en muchas arenas políticas, la elaboración de éstas tenía lugar con un limitado número de actores, incluyendo miembros de las agencias ejecutivas, de los comités del Parlamento y de los grupos de interés, autónomamente del sistema político general. Ello subvertía los principios democráticos dado que las políticas eran resultado de redes cerradas, exclusivas y secretas. En Inglaterra, Richardson y Jordan<sup>14</sup> desarrollaron un concepto similar, la noción de comunidad política, para referirse al mismo fenómeno en las sociedades europeas. De acuerdo con estos autores, la hechura de la política tenía lugar en subsistemas cerrados, generalmente alrededor de los diversos departamentos ministeriales y una red de grupos clientelares. “Las políticas eran realizadas en serie de compartimientos verticales, cada segmento habita al lado de un diverso conjunto de grupos ordenados, y generalmente impenetrable por los grupos desconocidos o el público en general”.<sup>15</sup>

En una literatura posterior, autores como Heclo<sup>16</sup> revelaron que los subsistemas, subgobiernos o triángulos de hierro no siempre estaban presentes. Este autor identifica un tipo de subsistema más flexible y menos rígido: las redes de asunto (*issue networks*). Una red de asuntos es un espacio de relación que se forma de la interacción frecuente de la multiplicidad de actores y, en general, de manera informal, sobre un tema en particular. Los participantes entran y salen continuamente de la arena política, con muy diversos grados de compromiso mutuo y de ese modo es imposible identificar claramente cuáles son los actores dominantes. La elaboración de políticas tiende a ser pluralista por su fragmentación y especializada a causa de dos tendencias fundamentales, la expansión de las responsabilidades estatales y el aumento de la complejidad de los asuntos públicos. Esto ha tenido como resultado un aumento del número de actores que son admitidos en la arena política.

El desarrollo de estas nociones fue en su momento un reconocimiento a los límites de la concepción pluralista clásica<sup>17</sup> y del corporativismo,<sup>18</sup> para interpretar las diversas

<sup>12</sup> J.J. Richardson, A.G. Jordan, *Governing under Pressure*, Martin Robertson, Oxford, 1979.

<sup>13</sup> Martin Smith, *Pressure Power & Policy*, *op. cit.*

<sup>14</sup> J.J. Richardson, A.G. Jordan, *Governing under Pressure*, *op. cit.*

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 174.

<sup>16</sup> H. Heclo, “Issue Networks and the Executive Establishment”, *op. cit.*

<sup>17</sup> Robert Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, University of Chicago Press, Chicago, 1956.

<sup>18</sup> Philippe C. Schmitter, “Still the Century of Corporatism?”, *Review of Politics*, núm. 36, 1974, pp. 85-131. G. Lehmbruch, “Liberal Corporatism and party government”, *Comparative Political Studies*, vol 10, núm. 1, 1977, pp. 91-126.

formas de relaciones existentes entre actores públicos y privados en diversos ámbitos sectoriales de políticas públicas. Sin embargo, dado los diversos orígenes y conceptos utilizados en los estudios sobre la relación entre Estado, sociedad civil y mercado, muchos autores sugieren abandonar los modelos corporativos y pluralistas y señalan la utilidad de desarrollar una tipología en la que la red sea un concepto genérico, que abarque diferentes tipos de relaciones entre el Estado y los grupos de intereses.<sup>19</sup>

La idea de la red sugiere la manera en la cual una variedad de actores situados en un laberinto de organizaciones públicas y privadas con interés en una política en particular se conectan unos con otros. Los actores en la red intercambian ideas, recursos y negocian posibles soluciones a problemas públicos. De esta forma se van generando conexiones que borran los límites entre el Estado y la sociedad, y es la red que fusiona a lo público y lo privado. Como afirma Heritier<sup>20</sup> pesar de la multiplicidad de enfoques podemos definir las redes como un conjunto de organizaciones públicas y privadas, con interacciones más o menos estables a través de las cuales dirigen, coordinan o controlan los recursos materiales o inmateriales en un ámbito de política pública de interés común.

#### LAS REDES COMO MODELO DE INTERMEDIACIÓN DE INTERESES

Uno de los aportes más importantes desde la escuela de redes como modelo de intermediación de intereses fue el libro de Marsh y Rhodes (1992).<sup>21</sup> Para estos autores, los modelos tradicionales de intermediación de intereses eran incapaces de dar cuenta de las diferentes formas de relaciones entre actores en los espacios de elaboración de políticas, debido a que el énfasis estaba centrado en el comportamiento político producto de elecciones hechas para lograr, de la mejor manera posible, determinados fines en función del interés personal. Por el contrario, estos autores enfatizan que para entender la naturaleza de estas configuraciones en las futuras investigaciones se debería poner más atención en las instituciones, en la estructura y al *modus operandi* del Estado en cada arena política.

Desde esta perspectiva se definió a las redes como “un grupo o complejo de organizaciones conectadas entre sí por dependencias de recursos, y distinguidas de otros

<sup>19</sup> A.G. Jordan, K. Schubert, “A preliminary ordering of policy network labels”, *European Journal of Political Research*, núm. 21, 1992, pp 7-27.

<sup>20</sup> A. Heritier, *Policy-Making and Diversity in Europe: Escape from Deadlock*, University Press, Cambridge, 1999.

<sup>21</sup> D. Marsh, R.A.W. Rhodes, *Policy Networks in British Government*, *op. cit.*

grupos o complejos por rupturas en las estructuras de dependencias”.<sup>22</sup> Las redes se podían diferenciar entre sí por una serie de rasgos relativos a las propiedades estructurales (número de miembros, estilo de interacción que dominan, y distribución de recursos) que variaban a lo largo de un continuo, desde comunidades políticas altamente integradas a redes de asunto.

Las comunidades políticas son redes cerradas, con un limitado número de participantes estables, principalmente determinados organismos del gobierno central o partes dentro de esos organismos, grupo de interés, “expertos” del gobierno o de otras instituciones o universidades. El acceso a la comunidad es altamente restringido, existiendo una exclusión consciente de otros grupos. Este tipo de red se encuentra dominada por un interés específico, especialmente de tipo económico y profesional. En una comunidad política, la interacción de alta calidad y frecuente entre sus participantes determina que sea fácil llegar a un consenso sobre qué reglas, procedimientos y normas prevalecen en la elaboración de políticas. Ese consenso permite determinar qué problemas van a ser tratados, el contenido de los mismos, así como la forma en que deben ser resueltos. Todos los participantes poseen recursos que intercambian en el proceso de elaboración de políticas basado en la negociación, y presume en consecuencia, la capacidad de los grupos de asegurar que sus miembros se sujeten a la decisión. Existe un balance de poder, pues si bien un grupo puede dominar, el tipo de relaciones que desarrolla entre los miembros no es de suma-cero, sino de suma positiva pues todos ganan si la comunidad persiste.<sup>23</sup>

Una comunidad política es una forma institucionalizada de relación, que favorece ciertos intereses y excluye otros, asimismo puede involucrar instituciones formales (un comité consultivo) o informales (contacto informal día a día), así como un conjunto de creencias que albergan un acuerdo de las opciones políticas disponibles. Por ello, ciertos grupos y asuntos se excluyen a través de la estructura de la red.<sup>24</sup>

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

<sup>22</sup> Definición de Rhodes (1988), citado por Martin Smith, *Pressure Power & Policy*, *op. cit.*, p. 58.

<sup>23</sup> Martin Smith, *Pressure Power & Policy*, *op. cit.*

<sup>24</sup> *Idem.*

Estos autores presentan un enfoque institucionalista de las redes, dado que la hechura de las políticas no es producto fortuito de las preferencias, la información y las estrategias tomadas por los actores, sino que tiene lugar en redes institucionalizadas. En este sentido, se tomó distancia del enfoque *rational-choice* dominante en los trabajos sobre subgobiernos o redes de asunto antes mencionados, los cuales ponían énfasis en las relaciones personales antes que en la naturaleza estructural de esas relaciones. La literatura sobre redes y fundamentalmente el desarrollo de Marsh y Rhodes<sup>25</sup> sugirieron en un principio la necesidad de integrar dos aspectos separados pero relacionados que afectan los resultados de las políticas: la estructura de la red y la interacción de los actores en la red. En efecto, para explicar cómo trabajan las redes se articuló de forma satisfactoria la teoría de la elección racional y el neoinstitucionalismo en el nivel meso.

La red es estructural porque prescribe los asuntos que son discutidos, cómo deben ser tratados, posee un conjunto distintivo de reglas y contiene imperativos organizacionales. Pero al mismo tiempo, los agentes eligen determinadas opciones, negocian determinadas políticas y pueden romper determinadas redes. Los agentes interpretan, construyen y reconstruyen las redes. Por tanto, las redes no son permanentes, pueden cambiar en parte en función de las decisiones estratégicas de los agentes dentro de la estructura, y estas decisiones estratégicas representan respuestas tanto a factores endógenos como exógenos.<sup>26</sup>

Desde este enfoque, el resultado político se habría de explicar como consecuencia de la interacción dialéctica de las intenciones y acciones de los actores inmediatamente implicados y según la lógica o estructura institucional del conjunto de relaciones en las que participan.<sup>27</sup> De ahí que la primera contribución de la literatura de redes de políticas públicas fue el esfuerzo de elaborar una concepción que trascendiera la distinción tradicional entre agente y estructura, bajo un concepto flexible diseñado para capturar el complejo juego entre actor e institución en el proceso de elaboración de políticas sectoriales, así como haber desarrollado una concepción que trascendiera las visiones sociocéntricas y estadocéntricas.

<sup>25</sup> D. Marsh, R.A.W. Rhodes, *Policy Networks in British Government*, *op. cit.*

<sup>26</sup> Colin Hay, "The tangled webs we weave: the discourse, strategy and practice of networking", David Marsh (ed.), *Comparing Policy Networks*, *op. cit.*

<sup>27</sup> Este falso dilema ya fue planteado en la sociología por Giddens al decir que las estructuras sociales están constituidas por actuación social que, al mismo tiempo, es el medio que las constituye. Véase A. Giddens, *Bases para la teoría de la estructuración*, Amorrortu, Buenos Aires, 1995.

## LAS REDES COMO UN NUEVO MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA: GOVERNANCE

En sus inicios, el concepto de redes de política surgió también en la literatura europea con el concepto de gobernanza como una forma específica de gestión pública opuesta al modelo jerárquico y de mercado. Desde esta perspectiva, la introducción de las redes es una forma de reconocer que las políticas públicas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, aceptando que el Estado no es un actor dominante en dicho proceso.

El concepto de gobernanza y su articulación con la noción de redes se centró en el debate contemporáneo sobre las transformaciones del Estado en la gestión y la prestación de servicios públicos. El interés era caracterizar la fragmentación de la responsabilidad funcional de las políticas debido a los procesos de *agencificación*<sup>28</sup> y privatización, que condujeron a un aumento del rango de organizaciones en las áreas estratégicas de la política pública. La autoridad y el poder del gobierno central se va reduciendo al fragmentarse y dispersarse hacia arriba, al nivel supranacional; hacia fuera, por la privatización y la mercantilización; o hacia abajo, por la creación de agencias y la descentralización, la contractualización, entre otros.

La política, en lugar de emanar de una autoridad central, el gobierno o la legislatura, es elaborada en un proceso que involucra a una pluralidad de organizaciones tanto públicas como privadas. De este modo, se destaca el pasaje de una situación donde el Estado aparecía claramente como el centro del poder político y detentaba el predominio de la articulación y representación del interés colectivo, a un escenario donde se requieren nuevas modalidades de interacción público-privada. El nuevo modelo estaría indicando una transformación del ejercicio de gobierno, desde un rol marcadamente centralizado y jerárquico a uno policéntrico. Se utilizan expresiones como el pasaje del gobierno a la gobernanza, de la jerarquía a las redes, del poder concentrado al poder difuso, del Estado unitario o centralizado al fragmentado, de los Estados monolíticos a los Estados vacíos.

<sup>28</sup> El proceso de *agencificación* se funda en dos ideas centrales: *desagregación estructural* y *contratación* por desempeño. La *desagregación estructural* consiste en separar a grandes organizaciones de tipo ministerial en departamentos focalizados y agencias distintas; es una forma de especialización funcional. La *contratación* por desempeño tiene que ver con establecer contratos o cuasicontratos que definan lo que la agencia debe hacer a cambio de recibir determinado nivel de recursos y apunta a un control por productos o por resultados, en detrimento del tradicional control por procedimientos.

Esta literatura se ha desarrollado principalmente en Alemania, siendo sus representantes Renate Mayntz, Fritz Schapf y Volker Schnedier en torno al Instituto Max-Planck,<sup>29</sup> el Centro de Investigación Interdisciplinario de Bielefeld<sup>30</sup> y el aporte danés.<sup>31</sup> Estos autores tratan de dar cuenta de la nueva forma de gestionar los asuntos públicos en un nuevo contexto asociado a la crisis del Estado de Bienestar inserto en un proceso de globalización, integración regional y déficit democrático. Sin embargo, la gobernanza no representa una escuela homogénea y, según Sørensen y Torfing<sup>32</sup> cuatro son los conceptos que han dominado en la literatura europea dentro de esta concepción.

En primer lugar, para Jessop<sup>33</sup> la *gobernanza* pretende dar cuenta de las transformaciones recientes de la función del gobierno en un contexto complejo de globalización/relocalización, complejidad social, descentramiento de la política y pérdida del carácter “autosuficiente” del Estado. La *gobernanza* es definida como heterarquía, es decir, interdependencia y coordinación negociada entre sistemas y organizaciones. Existen, pues, tres modos de regulación en una sociedad: jerárquico (por la autoridad), económico (por el mercado) y heterárquico (por redes auto-organizadas y asociaciones). Estos tres mecanismos coexisten siempre, pero en configuraciones variables. Sin embargo, lo que caracteriza a la sociedad actual es la extensión actual del mecanismo heterárquico en detrimento de los otros dos, conduciendo, a su modo de ver, a una verdadera ruptura.

<sup>29</sup> Fritz W. Scharpf, “Positive und negative Koordination”, en Adrienne Héritier (ed.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS, Sonderheft 24, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1993. Renate Mayntz, “Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen”, en Adrienne Héritier (ed.), *Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung*, op. cit. Renate Mayntz, “Modernization and the Logic of Interorganizational Networks”, MIPGF Working Paper núm. 4, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Colonia, 1994. Bernd Marin, Renate Mayntz (eds.), *Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations*, Boulder Campus Verlag, Westview Press, Frankfurt, 1991. El concepto como forma de “governance” no constituye un marco teórico en sí mismo. Para explicar cómo trabajan los “policy networks”, la mayoría de los autores reunidos en torno al Max Planck utilizan un institucionalismo centrado en actores, en cual se combina con otros enfoques teóricos como teoría de la dependencia recursos y teoría de juegos.

<sup>30</sup> A. Heritier, *Policy-Making and Diversity in Europe: Escape from Deadlock*, University Press, Cambridge, 1999.

<sup>31</sup> W.J.M. Kickert, E.H. Klijn, J.F. M. Koppenjan (eds.), *Managing Complex Networks*, Sage, Londres, 1997. E. Sorensen, J. Torfing, *The European Gobernanza Debate*, documento presentado en el 21st IPSA World Congress of Political Science, 2009.

<sup>32</sup> *Idem.*

<sup>33</sup> B. Jessop, “The Rise of governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development”, en *International Social Science Journal*, 1998, pp. 29-45.

Sin embargo, como afirman Sørensen y Torfing<sup>34</sup> desde esta perspectiva se asocia *gobernanza* con sociedad civil y ha dado lugar a un normativismo injustificado, ya que a menudo se asume que la *gobernanza* es más consensual, igualitaria, basada en la confianza y deliberativa que la lógica jerárquica o de mercado, ya que reproduce los valores intrínsecos de la sociedad civil.

En segundo lugar, Scharpf,<sup>35</sup> Mayntz,<sup>36</sup> Kooiman<sup>37</sup> y Kickert, Klijn y Koppenjan<sup>38</sup> adoptan una definición muy estrecha de *gobernanza* que excluye toda forma de interacción política que no esté organizada en términos de una red horizontal. Desde esta perspectiva, un rasgo fundamental de la política contemporánea es el *empoderamiento* de las organizaciones del sector privado y el resultante declive en las potencialidades del Estado. Así, para citar a Mayntz,<sup>39</sup> “en lugar de emanar de una autoridad central, ejecutiva o legislativa, las políticas se construyen hoy en un proceso que involucra una pluralidad de organizaciones tanto públicas como privadas”. La escuela alemana sostiene que las redes de políticas son la forma emergente de *gobernanza* porque ni la jerarquía ni el mercado son formatos apropiados en un mundo caracterizado por una creciente interdependencia entre Estado y actores privados.

En tercer lugar, Rhodes<sup>40</sup> considera que la *gobernanza* describe de mejor manera la forma de gobierno actual, dado que en la práctica, hay muchos centros y diversos vínculos entre muchos órganos de gobierno en el plano local, regional, nacional y supranacional. Asimismo, el Estado ha dado lugar a la participación de los sectores privados y voluntarios en la prestación de servicios, y a la adopción de decisiones estratégicas. Se han repartido responsabilidades anteriormente casi exclusivas del gobierno. La subcontratación y la asociación entre el sector público y el privado forman hoy día parte de la realidad de los servicios públicos y la adopción de decisiones en muchos países. El Estado ya no detenta una hegemonía de mando y depende más bien de mecanismos de dirección, diplomacia y negociación.

En pocas palabras, la *gobernanza* se caracteriza por una red de instituciones e individuos colaborando juntos y unidos por un pacto de mutua confianza: son organizaciones de

<sup>34</sup> E. Sorensen, J. Torfing, *The European Governanza Debate*, *op. cit.*

<sup>35</sup> Fritz W. Scharpf, “Positive und negative Koordination”, *op. cit.*

<sup>36</sup> Renate Mayntz, “Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen”, *op. cit.*

<sup>37</sup> J. Kooiman, *Modern Governanza*, Sage Publications, Londres, 1993.

<sup>38</sup> W.J.M. Kickert, E.H. Klijn, J.F.M. Koppenjan (eds.), *Managing Complex Networks*, *op. cit.*

<sup>39</sup> Renate Mayntz, “Modernization and the Logic...”, *op. cit.*, p. 5.

<sup>40</sup> R.A.W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Londres, 1997. Rhodes, R.A.W., *Understanding Governance: ten years on. School of Social Sciences*, Australian National University, Canberra, Australia, 2007.

poder que forman redes semiautónomas y a veces autogobernadas. La expresión de Rhodes<sup>41</sup> “Gobernanza sin gobierno” resume bien su concepción, el gobierno central ya no desempeña el rol hegemónico, y, en su lugar, se ha creado un Estado policéntrico como consecuencia de las políticas descentralizadas y las nuevas estructuras organizacionales. Gobernar es siempre, desde esta perspectiva, un proceso interactivo porque ningún agente, ya sea público o privado, tiene bastantes conocimientos ni capacidad de emplear recursos para resolver unilateralmente los problemas.<sup>42</sup>

Finalmente, Pierre y Peters<sup>43</sup> consideran la *gobernanza* como un concepto que comprende todos los modelos de *gobernanza* incluyendo la jerarquía. *Gobernanza* significa la totalidad de las interacciones entre otros organismos públicos, el sector privado y la sociedad civil, destinadas a resolver los problemas sociales o la creación de oportunidades de la sociedad.

Así, históricamente se han desarrollado diferentes modelos de *gobernanza* en Europa occidental. Desde la década de 1950 hasta la de 1970 prevaleció la jerarquía, un estilo basado en la autoridad, una clara división de tareas, las normas, la racionalidad y la objetividad. En la década de 1980, la *gobernanza* de mercado se convirtió en dominante, centrada en un enfoque en el precio, la eficiencia y la descentralización. La misma se basa en los principios de la Nueva Gerencia Pública (NGP). En la década de 1990, emergen las redes de *gobernanza*, basadas en la interdependencia, la confianza y la empatía. Las mismas se consideran una forma híbrida entre la jerarquía y el mercado, distinguiéndola como un tercer estilo de gobernar los asuntos públicos.<sup>44</sup>

Esta definición amplia de *gobernanza*, ofrece un marco analítico suficiente para explicar las diferentes combinaciones posibles de coordinación que varían de acuerdo con determinados conjunto de normas, valores y creencias compartidas y ciertos patrones de relaciones interpersonales en cada sociedad.<sup>45</sup> Por lo tanto, para entender la *gobernanza* de un país se requiere un conocimiento previo de su contexto político-institucional y cómo se ha desarrollado en su proceso histórico.

Es importante mencionar que esta creciente literatura sobre la gobernanza tiene lugar en el marco de la Unión Europea que recurre al uso del enfoque del análisis

<sup>41</sup> R.A.W. Rhodes, “The Hollowing out of the State: The changing nature of the public service in Britain”, *The Political Quarterly*, 65, 2, pp. 138-151, 1994.

<sup>42</sup> Gerry Stoker, “Governance as Theory: Five Propositions”, *International Social Science Journal*, vol. 50, núm. 155, 1998, pp. 17-28.

<sup>43</sup> Jon Pierre, Guy Peters, *Governance, Politics and the State*, St. Martin's Press, Londres, 2000.

<sup>44</sup> L. Meuleman, “The Cultural Dimension of Metagovernance: Why Governance Doctrines May Fail”, *Public Organization Review*, DOI 10.1007/s11115-009-0088-5, 2009.

<sup>45</sup> *Idem.*

de redes de políticas públicas por su valor conceptual y/o explicativo en los diferentes niveles de gobierno. Las redes de gobernanza para diferentes razones se han convertido en un mecanismo de gestión común y cada vez más importante a escala local, regional y transnacional en la Unión Europea. A nivel local, es donde se encuentra una gran cantidad de superposición de jurisdicciones, un alto grado de fragmentación institucional y un gran número de organizaciones competentes y grupos de usuarios, es muy difícil de formular y llevar a cabo la política sin facilitar una interacción basada en la red entre los actores. Tan pronto las autoridades locales comienzan a pensar en términos de problemas de política en lugar de programas de la política, queda claro que deben interactuar con otros actores públicos y privados con el fin de obtener resultados. En el plano regional, hay un creciente énfasis en el desarrollo de la competitividad estructural de la economía regional frente a los desafíos globales. Este esfuerzo requiere colaboración intersectorial a partir de la formación de alianzas estratégicas de crecimiento, los pactos territoriales y otros tipos de redes. Por último, a escala transnacional, la ausencia de una clara concepción del bien común ha convertido a la Unión Europea en una forma de gobierno en red que se basa en la creación de redes de política alrededor de comités, formación de redes transnacionales responsables de la formulación de normas y directrices en el método abierto de coordinación, y la construcción de asociaciones locales y regionales como condición previa para recibir recursos del Fondo Estructural. Por otra parte, la creciente preocupación por el déficit democrático de la Unión Europea ha impulsado los intentos de consultar a los interesados y hacer participar a los actores de la sociedad civil en el desarrollo de la Unión Europea y sus políticas.<sup>46</sup>

En resumen, la noción de *gobernanza*<sup>47</sup> proporciona una nueva perspectiva para analizar la complejidad del proceso de toma de decisiones, provocado por la pluralidad de actores involucrados que interactúan a fin de formular, promover y lograr objetivos comunes por

<sup>46</sup> E. Sorensen, J. Torfing, *The European Governance Debate*, documento presentado en el 21st IPSA World Congress of Political Science, 2009.

<sup>47</sup> Sin embargo, en este artículo no analizaremos la discusión normativa acerca del concepto de gobernanza dado que se ha generado una serie de interrogantes, entre éstas, si es capaz de fortalecer la eficiencia y la legitimidad de los resultados de política pública. A menudo se pasa por alto que la gobernanza también tiene efectos negativos en la elaboración de política, como problemas de la representatividad de los organismos que están involucrado en una red excluyendo a determinados grupos y creando sistemas clientelísticos. Asimismo, pueden surgir problemas como la disolución de la responsabilidad dado la multiplicidad de actores implicados. En efecto, se plantea el gran desafío de demostrar que la gobernanza es la mejor forma de conducción política, de ser capaz de coordinar y dar coherencia a las acciones colectivas, cuando el Estado ha dejado de ser el centro único y monopólico.

medio del intercambio mutuo de conocimientos, recursos, ideas y normas. Lo nuevo es la multiplicidad de actores del Estado, del mercado y la sociedad civil que participan con intereses divergentes en el proceso decisorio. Sin embargo, en este contexto, el gobierno debería adquirir un rol más fuerte en la metagobernanza, en el sentido de fortalecer sus capacidades estratégicas para alcanzar objetivos colectivos por medio de la movilización de recursos y poder de influyentes socios no gubernamentales.<sup>48</sup>

### UN ENFOQUE CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO

El enfoque de redes no sólo se presenta como un marco conceptual que pretende describir la complejidad de los procesos decisionales, sino que también se ha desarrollado como una herramienta analítica útil para el estudio de las hechuras de las políticas y con poder teórico. Desde esta perspectiva, se sugiere la necesidad de utilizar una perspectiva analítica integradora que pondere los diferentes factores intervinientes en el proceso de formulación de políticas públicas. Ello implica considerar la actuación y las estrategias de los actores, en el contexto estructural que provee la red, así como el ámbito político, económico y social más amplio en que las redes están insertas.

El análisis de las redes de políticas como desde la gobernanza articula de forma satisfactoria la teoría de la elección racional y neoinstitucionalismo. Ambas perspectivas analíticas ponen de manifiesto que cada sector de actividad pública está conformado por una red de actores públicos y privados interesados en esos ámbitos, cuyas relaciones se dan en un marco institucional e influyen tanto en el comportamiento de los actores como en los resultados de políticas. Los actores públicos y privados no son inherentemente libres; enfrentan una serie de posibilidades y restricciones provenientes del marco político-institucional más o menos permanente en el espacio y el tiempo. Sin embargo, la creación institucional es un proceso continuo, sustentado sobre la base de reglas construidas socialmente en determinados contextos históricos y políticos. No obstante, por muy sólida y permanente que aparezca una institución, los agentes pueden elegir determinadas opciones y romper determinadas reglas. Éstas, entonces, no son permanentes y pueden cambiar, en parte, en función de las decisiones estratégicas de los agentes dentro de la estructura, y estas decisiones estratégicas representan respuestas tanto a factores endógenos como exógenos.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Guy Peters, “Gobernanza, meta-gobernanza y cambio de política”, en Cristina Zurbriggen y Freddy Mariñez Navarro (coords.), *Gestión de redes institucionales, ¿un nuevo modelo de gestión?*, Porrúa, México (en prensa).

<sup>49</sup> Colin Hay, “The tangled webs we weave: the discourse, strategy and practice of networking”, David Marsh (ed.), *Comparing Policy Networks*, Open University Press, Buckingham, 1998.

Para analizar una red es importante identificar los actores, clarificar cuáles son las metas de sus agentes y cómo es usada su influencia política. En segundo lugar, es importante determinar cómo se producen los procesos de intercambio de recursos y de información entre los actores situados dentro de red. Los mecanismos que guían estos intercambios-reglas, las rutinas informales, los vínculos organizacionales, etcétera. Algunos investigadores han desarrollado el concepto “policy institution” para capturar la idea de que una determinada arena política posee un conjunto de reglas formales e informales que determina el curso de decisión pública.<sup>50</sup>

El desafío se centra en desagregar estas diferentes dimensiones de análisis de una realidad compleja y examinar cómo los actores públicos y privados que se relacionan en una arena política se encuentran constreñidos por las reglas de juego de la red (nivel meso) y por ciertos rasgos distintivos de la matriz histórica que se hace sentir en la configuración de un sistema político (nivel macro) y del contexto más general en el que están insertos. El fenómeno de nivel medio no puede ser explicado aislado de instituciones políticas más generales.<sup>51</sup> No sólo las características del sector (patrones de interacción entre los actores) deben ser tomadas en cuenta para explicar las hechuras de las políticas públicas, sino que también deben ser incorporados los arreglos políticos y administrativos nacionales. Es importante indagar hasta qué punto las tradiciones estatales, los arreglos constitucionales, la estructura burocrática y la cultura política afectan la administración de políticas públicas.

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

Un trabajo importante en esta línea de investigación es, sin duda, el realizado por Scharpf (1997)<sup>52</sup> quien, a partir de una serie de estudios hechos con la socióloga

<sup>50</sup> P. John, A. Cole, “When do institutions, policy sectors and cities matter? Comparing networks of local policy making in Britain and France”, *Comparative Political Studies*, núm. 33, 2000, pp. 248-268.

<sup>51</sup> Michael Atkinson, D. William, “Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies”, *British Journal of Political Science*, vol. 14, núm. 1, 1989, p. 67.

<sup>52</sup> Fritz W. Scharpf, *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*, Westview Press, Boulder, 1997.

Renate Mayntz, desarrolla un enfoque dentro del institucionalismo, que se denomina institucionalismo centrado en actores.<sup>53</sup> En este sentido, el autor destaca la incidencia que tienen las instituciones, por un lado, sobre las percepciones, las preferencias y las capacidades de actores individuales o colectivos y, por otro, sobre las formas en que estos actores interactúan. Las instituciones son, sin duda, la principal fuente de información de los actores y el principal factor que influye sobre sus decisiones, en el sentido de que reducen los incentivos para seguir ciertas estrategias de acción y aumentan los incentivos para realizar otras. Las instituciones varían entre sociedades de diferentes naciones y también cambian a lo largo del tiempo. No obstante una vez que las instituciones están instaladas, y una vez que los agentes han llegado a confiar en su función de coordinación, el cambio institucional será costoso, y por lo tanto las instituciones son difíciles de reformar o derogar, incluso si las circunstancias que los llevaron alrededor, y que en un principio puede haberlas justificado, no se mantendrán.<sup>54</sup> Sin embargo, las instituciones no influyen en las decisiones de una manera determinista, puesto que siempre existen distintas posibilidades de acción que dejan un amplio margen para que los actores elijan entre diferentes opciones tácticas y estratégicas.<sup>55</sup>

El marco analítico de Scharpf<sup>56</sup> incorpora las siguientes dimensiones:<sup>57</sup> 1) Actores: con sus preferencias, percepciones y capacidades. 2) Marco institucional: conjunto de reglas constitutivas que delimitan cursos de acción, modos de interacción y resultados deseables. 3) Constelaciones de actores: conjunto de actores que intervienen, sus

<sup>53</sup> Es importante considerar aquellos enfoques teóricos que complementan la racionalidad limitada de los actores con la influencia de las reglas sobre el comportamiento individual. Los actores no actúan aisladamente respecto de su cultura, ni siguen de forma automática las normas existentes en una sociedad. De este modo, para superar el dilema entre la intencionalidad individual y los condicionantes estructural-funcionalistas, el estudio se apoya en el enfoque de redes de políticas públicas, el institucionalismo centrado en los actores.

<sup>54</sup> Fritz W. Scharpf, *Games Real Actors Play...*, *op. cit.*, p. 41.

<sup>55</sup> *Ibid.*, pp. 39-42.

<sup>56</sup> *Idem.*

<sup>57</sup> El esquema de la lógica situacional es muy similar al enfoque dialéctico desarrollado por Marsh y Smith (2000). Éste se compone de cuatro elementos para estudiar las redes de políticas públicas: 1) Las redes de interacción entre actores públicos y privados en una arena de política o asunto, 2) La estructura de la red, 3) El contexto más amplio que las condiciona. Los cambios a nivel internacional, los entramados político-institucionales nacionales, las variables del proceso político (por ejemplo, políticas pasadas, estructuras y procesos administrativos existentes, la orientación ideológica de la mayoría de los gobernantes, etcétera) condicionan a la red. Por lo tanto, la conjunción de estos factores tiene efectos sobre los resultados de política pública, pero también la política pública tiene efectos sobre el entorno.

opciones estratégicas, los resultados asociados con éstas y la percepción que de ellos poseen. 4) Modos de interacción: formas específicas en las que interactúan los actores en determinadas constelaciones situadas en marcos institucionales específicos.

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

#### LA ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN: ESTUDIO DE CASOS

La estrategia de investigación más apropiada y utilizada son estudios comparados de casos de redes sectoriales de políticas públicas en diferentes países o comparaciones de redes sectoriales y subsectoriales en un mismo país.<sup>58</sup> Por su parte, los estudios no sólo se han concentrado en analizar la forma en que la dinámica entre actor y estructura impacta en los resultados de políticas, sino también en la mejora del diseño de las políticas públicas. Un ejemplo de ello es el trabajo realizado por Toke<sup>59</sup> sobre la política energética en Gran Bretaña. Los autores se preguntan por qué si Gran Bretaña tiene algunos de los mejores recursos de energía eólica del mundo, que podrían satisfacer una proporción importante de las necesidades de la población, a menor costo y evitando consecuencias negativas en el ambiente, el programa de energía renovable se encuentra paralizado. Si bien se han esgrimido varias razones, desde causas económicas o los efectos sobre el paisaje, ha faltado para los tomadores de decisiones un análisis de cómo juegan las redes de políticas públicas y cuáles son los actores y los entramados institucionales que han convertido a los grupos de intereses locales y a las empresas hidroeléctricas en una traba importante a su realización. Por el contrario, en Alemania, los Países Bajos y Dinamarca un número considerable de iniciativas de la comunidad basadas de la energía del viento han permitido poner en práctica el programa. A partir de un enfoque dialéctico que combina técnicas

<sup>58</sup> David Marsh, *Comparing Policy Networks*, *op. cit.*

<sup>59</sup> Dave Toke, “Wind power in the UK: how planning conditions and financial arrangements affect outcomes”, *International Journal of Sustainable Energy*, 23, 4, 2003, pp. 207-216.

cuantitativas y cualitativas se identificaron los obstáculos principales para la realización de la política y se llevaron a cabo recomendaciones. Esto ayudará a los *policy makers* a diseñar regulaciones e incentivos apropiados para hacer posible la aplicación de la política en cuestión.

Otro estudio interesante es la comparación de políticas de generación de alimentos basados en organismos modificados genéticamente (OMG) en Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión Europea. Los autores se preguntan por qué las respuestas políticas han sido tan diferentes. Marsh y Toke<sup>60</sup> utilizan el modelo dialéctico para analizar esta arena de política. Analizan primero los constreñimientos estructurales en la política pública (*policy*), luego la acción de los agentes y finalmente estudia la interacción de ambos aspectos. Uno de los problemas en la literatura sobre agencia y estructura es determinar qué se entiende por estructura. En este sentido, ésta no sólo se remite a las reglas formales e informales –y, en este estudio concreto, a la creación de determinados comités o de ciertas regulaciones que limitan la actuación de los agentes–, sino que también resulta del discurso dominante de los actores que forman parte de la estructura de la red. Así, el discurso dominante de la política gubernamental en Gran Bretaña abarca ciertos aspectos de protección ambiental –principalmente, a la vida animal silvestre– que han sido aceptados por todos los miembros de la red, inclusive por el fuerte *lobby* de las empresas biotecnológicas, pero es vigoramente rechazado por organizaciones como Greenpeace y otras que no están a favor de los OMG bajo ninguna circunstancia. El discurso dominante contribuye en cierta manera a señalar qué se debe tener en consideración como conocimiento, cómo delinear las políticas y sus posibles consecuencias.

Por lo tanto, la estructura excluye ciertos grupos y también ciertos asuntos de la agenda. Si bien la estructura es un constreñimiento importante para la acción, no debe descartarse el rol del agente. Los autores muestran que las empresas de biotecnología y ciertos centros de investigación, si bien poseen ciertos recursos estructurales, son agentes que pueden cambiar ciertas regulaciones a su favor, manteniéndose como miembros relevantes de la red. Por su parte, para considerar la relación entre la estructura de la red y el contexto, los autores muestran que los grupos medioambientalistas radicales ayudaron a correr la agenda y transformaron la red de política de la industria OMG. Al mismo tiempo, el gobierno trató de conciliar las presiones medioambientalistas con los intereses de las empresas biotecnológicas aliadas a intereses de los productores. Sin embargo, a pesar de los cambios en la red, estos últimos siguen disponiendo de influencia significativa en ella.

<sup>60</sup> D. Marsh y D. Toke, “Policy networks and the GM crops issue: Assessing the utility of the dialectical model of policy networks”, *Public Administration*, 81, 2, 2003, pp. 229-251.

## ESTUDIOS DE CASOS EN AMÉRICA LATINA: REDES RENTISTAS

El enfoque de análisis propuesto por el enfoque de redes da sustento para analizar los entramados político-institucionales que se gestaron en América Latina e interpretar el clientelismo desde una perspectiva institucional, como una institución política dominante. Un ejemplo de ello es la utilización de este enfoque para el estudio de redes rentistas en la elaboración y puesta en marcha de políticas cambiarias durante el proceso sustitutivo de importaciones en Uruguay. El mismo permitió determinar porqué los empresarios se orientaron más a la búsqueda de rentas que a desarrollar conductas innovadoras, y que en última instancia, no redundó en un beneficio para el desarrollo del país.<sup>61</sup>

Este enfoque logró identificar las redes de actores públicos y privados, sus intereses y recursos; las lógicas de poder que se generaron, sobre diversos niveles subsistémicos en el proceso de decisión y realización de políticas públicas. Ello mostró cómo se generó una constelación de actores y un modo de interacción que refiere a las formas en que unos actores se conducen con respecto a los otros, en gran medida condicionados por el contexto político-institucional en el que se desenvuelven. Y el modo dominante o las reglas predominantes fueron las reglas de juego particularistas, dado que la distribución de recursos públicos, en este caso la distribución de divisas del país, no se realizó sobre la base de criterios explícitos, generales y conocidos por todos los actores, sino que la decisión se tomaba según el análisis de cada caso en particular.

Asimismo, la distribución no estaba pautada sólo por reglas de juego informales, sino que también influyeron los arreglos formalmente establecidos, que otorgan beneficios específicos a empresarios o a sectores empresariales en decretos y resoluciones. La mayoría de las investigaciones sobre la temática sobre el particularismo han hecho énfasis en caracterizar el clientelismo y todas sus manifestaciones como una institución informal.<sup>62</sup> Sin embargo, el rentismo también se institucionaliza formalmente y con fuerza legal en ciertos aspectos básicos que legitimaban su funcionamiento, aun cuando mucha de esa normativa entraba en contradicción con normas jurídicas de estatus superior.

En consecuencia, la relación entre políticos, burócratas y empresarios no se estructura como un simple intercambio de recursos, tipo de cambio favorable, privilegios en

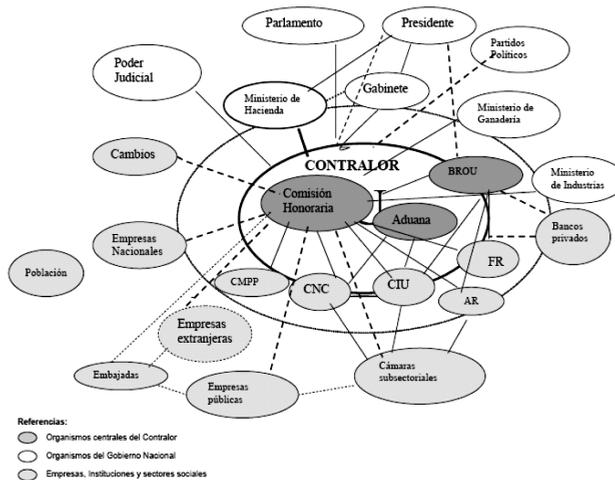
<sup>61</sup> Cristina Zurbriggen, *Estado, empresarios y redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones en Uruguay. El path dependence de las reformas actuales*, Eberhard-Karls-Universität Tübingen, Alemania, 2005, p. 293.

<sup>62</sup> Javier Auyero, *¿Favores por votos?*, Losada, Buenos Aires, 1997. Guillermo O'Donnell, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Buenos Aires, 1997.

inversiones por apoyo político o electoral. El proceso es más complejo y estos actores actuaron e interactuaron dentro de marcos institucionales. Dada la magnitud y la importancia de recursos que se deben administrar, se hace necesario contar con una estructura amplia y organizada. No se puede pensar que las relaciones entre los diferentes actores son espontáneas, poco estructuradas y con un limitado número de actores.

Las redes rentistas terminan estructurándose, enraizándose y mutando en la sociedad, consolidándose como instituciones que pautan el comportamiento, las relaciones sociales, los resultados políticos y perneando todo el sistema político. Ello debilita el funcionamiento de las organizaciones públicas y a los partidos políticos como organizaciones representativas del interés general, mediadoras entre el Estado y la sociedad. Niega la ciudadanía en tanto característica y resultado de la democracia y del Estado de derecho. Esta relación fomenta una forma patrimonial de ejercer el poder; es decir, los espacios y los recursos políticos se usan para satisfacer los fines particulares de determinados grupos poderosos. Los actores, aun con intereses diferenciados, concuerdan en un elemento esencial: necesitan de la red; participar les reporta beneficios. Esta coincidencia básica sirve, al mismo tiempo, para que el rentismo se reproduzca a partir de su condición de hábito, y estructura las formas de relación; de esta manera, las prácticas políticas particularistas se convierten en legítimas para el conjunto de la sociedad.

REDES DE POLITICA CAMBIARIA



Fuente: Cristina Zurbriggen, *Estado, empresarios y redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones en Uruguay. El path dependence de las reformas actuales*, Eberhard-Karls-Universität Tübingen, Alemania, 2005.

Lo más relevante es entender que el rentismo es producto de la precaria legitimidad del Estado de derecho que propicia el diseño y aplicación de políticas públicas en favor de los intereses de empresas, grupos económicos o asociaciones empresariales. Consecuentemente se debe admitir a continuación que es improbable que las prácticas rentistas y sus derivaciones, la corrupción, se reduzcan sustancialmente con medidas simples como, por ejemplo, cerrar una oficina, fortalecer aisladamente a la sociedad civil, mejorando el sistema de información a partir de las TIC, para que de esa forma se piense eliminar los buscadores de renta.

### METODOLOGÍA CUALITATIVA FRENTE A METODOLOGÍA CUANTITATIVA

Estos estudios utilizan básicamente una estrategia de investigación cualitativa. La mayoría de los investigadores han utilizado el estudio de casos, investigando las redes en un área de política y concentrándose en el rol de la red en una decisión política particular o en limitados casos de políticas. El método comparativo de estudios de casos ha dado importantes rendimientos analíticos. Se han realizado estudios comparando redes sectoriales entre diferentes países, permitiendo analizar el efecto de las instituciones de un país y su cultura política en dicho proceso, así como comparaciones de redes sectoriales y subsectoriales en un mismo país.<sup>63</sup>

Sin embargo, esta perspectiva de análisis recibió diversas críticas que destacan las limitaciones metodológicas del enfoque de redes y señalan que se ha utilizado fundamentalmente una metodología cualitativa, con predominio de técnicas como entrevista en profundidad y análisis de discursos y de contenido. Por su parte, la literatura proveniente de Estados Unidos se ha caracterizado por hacer hincapié en las interacciones en el nivel individual entre actores clave más que en las relaciones estructurales entre instituciones,<sup>64</sup> y por el empleo de sofisticados métodos de análisis cuantitativos basados en la teoría sociológica del análisis estructural de redes sociales.

Los ejemplos más sobresalientes son los trabajos de Laumann y Knoke<sup>65</sup> y los de Heinz, Laumann, Nelson y Salisbury.<sup>66</sup> El primero es un estudio sobre las estructuras de elaboración de las políticas públicas de los sectores sanitario y energético, a partir de

<sup>63</sup> David Marsh, *Comparing Policy Networks*, *op. cit.*

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>65</sup> Edward Laumann y Alfred Knoke, *The Organizational State. Social Choice in National Policy Domains*, The University of Wisconsin Press, Madison, 1997.

<sup>66</sup> John Heinz, Laumann Edgard, Nelson Robert y Robert Salisbury, *The Hollow Core: Private Interests in National Policy Making*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1993.

una concepción del sistema político de las sociedades industriales avanzadas como un complejo de organizaciones formales en conflicto unas con otras sobre la asignación de recursos sociales escasos. A partir del uso de las relaciones de poder dentro y entre redes interorganizacionales, los gestores estatales y los líderes de los grupos de interés compiten por movilizar recursos políticos para dar forma a políticas que beneficien los objetivos de sus organizaciones, incluyendo la supervivencia de la propia estructura de poder.<sup>67</sup>

Estos autores se centran en lo que denominan “dominios de políticas públicas” (policy domains), definidos como “un conjunto de actores con importantes intereses sobre un área sustantiva de políticas públicas, cuyas preferencias y acciones deben ser tenidas en cuenta por los otros participantes en el dominio”.<sup>68</sup> Dentro de estos dominios tratan de descubrir los patrones estables y recurrentes de relación que enlazan unos actores con otros y constituyen la estructura relacional (la red) del dominio, y cómo esas pautas relacionales influyen en el proceso de las políticas públicas: reconocimiento del problema, generación de opciones de políticas públicas, ordenación de la agenda y decisión final.<sup>69</sup> Asimismo, los autores sólo se preocupan por cómo la estructura de interacciones afecta a la política pública, sino también por la ordenación de “eventos” –definidos como “cuando una proposición concreta para una acción de autoridad es situada ante un cuerpo decisional”<sup>70</sup> y de los ámbitos institucionales en los que esos eventos tienen lugar e influyen en las relaciones entre los actores.<sup>71</sup>

Desde la sociología tenemos un aporte interesante del Análisis de Redes Sociales (ARS) con sus propias declaraciones teóricas, sus métodos y *softwares* social del análisis de redes. El mismo ha sido aplicado al proceso político como estudios de élites nacionales, redes internacionales, análisis estratégicos y análisis de políticas públicas.<sup>72</sup> Wellman<sup>73</sup> define el ARS como una forma comprehensiva y paradigmática de considerar la estructura

<sup>67</sup> Edward Laumann y Alfred Knoke, *The Organizational State*, *op. cit.*

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>69</sup> *Ibid.*, pp. 13-18.

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>71</sup> *Ibid.*, pp. 29-32.

<sup>72</sup> Wasserman Stanley and Katherine Faust, “Canonical Analysis of the Composition and Structure of Social Networks”, *Sociological Methodology*, vol. 19, 1989, pp. 1-42. Barry Wellman, *Network Analysis: Some Basic Principles Sociological Theory*, vol. 1, 1983, pp. 155-200. Marin Alexandra y Barry Wellman, *Social Network Analysis: An Introduction I*, Department of Sociology, Universidad de Toronto, junio 11, 2009. Forthcoming in *Handbook of Social Network Analysis*. Edited by Peter Carrington and John Scott, Sage, Londres, 2010.

<sup>73</sup> Barry Wellman, *Network Analysis: Some Basic Principles Sociological Theory*, vol. 1, 1983, pp. 155-200.

social, a partir del estudio directo de la forma en que los patrones de vinculación asignan los recursos en un sistema social. Su punto de vista es que la manera más directa de estudiar un sistema social es analizar las pautas que siguen los vínculos que unen a sus miembros. A partir del análisis de estructuras jerárquicas complejas de vínculos asimétricos los analistas de redes pueden estudiar el poder, la estratificación y los cambios estructurales. Por su parte, Hanneman<sup>74</sup> considera que las diferencias entre los actores son interpretadas con base en las limitaciones y oportunidades que surgen de la forma en que éstos están inmersos en las redes; la estructura y el comportamiento de las redes están basados y activados por las interacciones locales entre los actores. Las diferencias en cómo los individuos están conectados, por medio de lazos fuertes ligados al núcleo egocéntrico y a lazos débiles que conectan organizaciones lejanas, lo que puede ser extremadamente útil para entender sus atributos y comportamiento.

En este campo existen considerables avances desde las aportaciones del análisis de redes centrado en medir la estructura del sistema de interacción a partir de las relaciones que mantienen entre sí los actores de una constelación, para decirlo en términos de Scharpf. Asimismo, trabajos más recientes de Knoke y Chermak<sup>75</sup> tratan de avanzar en la metodología cuantitativa, o articular metodologías cuantitativas con una lógica de análisis dialéctica. El interrogante que surge es si las medidas exactas usadas en un análisis de red imponen una simplicidad arbitraria sobre un mundo complejo. Se necesita una descripción más detallada del proceso de la política, es decir, de la complejidad de las conexiones entre actores públicos y privados en varios niveles de organizaciones públicas y privadas, y, en definitiva, de las relaciones de poder subyacente.

El análisis cuantitativo puede ser el primer paso. No obstante, para examinar cómo las estructuras y los agentes afectan los resultados políticos, se debe al menos complementar la estrategia de investigación cuantitativa con una metodología cualitativa. Como afirma Marsh,<sup>76</sup> en el análisis de las políticas públicas, se está estudiando en última instancia quién ejerce el poder. Y el poder no es un concepto que se pueda transformar fácilmente en indicadores mensurables.

<sup>74</sup> Robert Hanneman, *Introducción a los métodos de análisis de redes sociales*, Departamento de Sociología de la Universidad de California, California, 2005 [<http://faculty.ucr.edu/~hanneman/>].

<sup>75</sup> David Knoke y Kelly Chermak, "All Bonds Do Tie Me Day by Day: Confirmed Ties and Social Network Status", documento presentado en 21st European Group on Organization Studies Colloquium, Sub-theme 38: Social, Cognitive and Strategic Processes in Networks, Standing Working Group: Business Networks, Berlín, 30 de junio-2 de julio de 2005.

<sup>76</sup> David Marsh, *Comparing Policy Networks*, *op. cit.*

## CONCLUSIÓN

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

Uno de los problemas de la ciencia política es explicar el funcionamiento del sistema político. Sin embargo, los sistemas no son observables directamente en tanto tales, sino que la manera de aproximarse a su estudio es mediante el examen y la observación de sus procesos internos, esto es, del funcionamiento e interacción de las diversas *partes del sistema*. Por ello el análisis desde las redes de políticas públicas ofrece un medio para establecer un lazo entre las explicaciones de nivel micro y de nivel macro. Aunque el objetivo final no es sólo la explicación del comportamiento individual, esta aproximación considera que explicarlo o comprenderlo de manera suficiente es un paso intermedio y necesario para la explicación del funcionamiento del sistema político, ya que se considera que el comportamiento del sistema es la resultante de las acciones de sus partes componentes.

Por lo tanto, es importante desarrollar un esquema de análisis que dé lugar a transiciones múltiples. El nivel meso constituye el entorno inmediato de definición de la situación, de control y de acceso a diversos recursos de los actores, tiene incidencia en la reformulación de los objetivos por parte de los actores y, por lo tanto, tiene consecuencias en el nivel micro. A su vez, las acciones de los individuos inciden en la estructura meso, en los resultados de políticas. Pero también la capacidad de los actores de politizar sus intercambios y de tratar de participar en los procesos de regulación y redefinición de las reglas del sistema está mediada por las reglas del juego político macro. Por lo tanto, el nivel meso también influye en el nivel macro, el cual a su vez impone las reglas de funcionamiento general permitiendo, facilitando o dificultando tal o cual estructura. Así, la aproximación estructural añade capacidad explicativa mediante la posibilidad del estudio dinámico de las interrelaciones entre los niveles macro, meso y micro, y permite establecer de modo más preciso la relación entre micro y macro.

Esta perspectiva permite desagregar el Estado, entrar en la caja negra y comprender que las organizaciones están habitadas por individuos y que, en la búsqueda de soluciones a los problemas colectivos, ellos están restringidos por marcos institucionales. La importancia de integrar esta lógica de análisis de las políticas públicas es de importancia central para los objetivos de un gobierno, dado que tanto la incorporación de un tema en la agenda como el diseño de una nueva política, a partir de una legislación y demás

regulaciones, tienen poca posibilidad de éxito si los actores que los deben cumplir están poco interesados en ello. Implica la necesidad de situar a una acción política y social en el contexto estructural que tiene lugar. El resultado político se habría de explicar como consecuencia de las intenciones y acciones de los actores inmediatamente implicados y según la lógica o estructura institucional del conjunto de relaciones en las que participan. En este sentido, las configuraciones institucionales particulares les dan estructura a actores intencionados y definen un abanico de potenciales estrategias y oportunidades, aunque los actores pueden potencialmente (al menos, en parte) transformar esas estructuras mediante sus acciones.

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

## BIBLIOGRAFÍA

- Atkinson, Michael, William D., "Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies", *British Journal of Political Science*, vol. 14, núm. 1, 1989, pp. 46-67.
- Auyero Javier, *¿Favores por votos?*, Losada, Buenos Aires, 1997.
- Dahl, Robert, *A Preface to Democratic Theory*, University of Chicago Press, Chicago, 1956.
- Daugbjerg, Carsten, David Marsh, "Explaining policy outcomes", en David Marsh (ed.), *Comparing Policy Networks*, Open University Press, Buckingham, 1998.
- Dolowitz, D., D. Marsh, "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making", *Governance*, vol. 13, núm. 1, enero, 2000.
- Delenbos, J., E.H. Klijn, "Managing Stakeholder Involvement in Decision making: a Comparative Analysis of Six Interactive Processes in The Netherlands", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, 3, 2006, pp. 417-446.
- Fischer, F., "Beyond Empiricism: Policy Analysis as deliberative Practice", M.A. Hajer, H. Wagenaar, *Deliberative Policy Analysis*, CUP, Cambridge, 2003.
- Freeman, J.L., *The political process: Executive Bureau-Legislative Committee Relations*, Random House, Nueva York, 1965.
- Giddens, A., *Bases para la teoría de la estructuración*, Amorrortu, Buenos Aires, 1995.
- Hanneman, Robert, *Introducción a los métodos de análisis de redes sociales*, Departamento de Sociología de la Universidad de California, California, 2005 [<http://faculty.ucr.edu/~hanneman/>].

- Hay, Colin, "The tangled webs we weave: the discourse, strategy and practice of networking", Marsh, David (ed.) *Comparing Policy Networks*, Open University Press, Buckingham, 1998.
- Hecló, H, "Issue Networks and the Executive Establishment", Anthony King (ed.), *The New American Political System*, American Enterprise Institute, Washington D.C., 1978.
- Heinz, John; Laumann Edgard, Nelson Robert y Robert Salisbury, *The Hollow Core: Private Interests in National Policy Making*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1993.
- Heritier, A., *Policy-Making and Diversity in Europe: Escape from Deadlock*, Cambridge University Press, Cambridge y Nueva York, 1999.
- Hirst, Paul, *Associative Democracy. New Forms of Economic and Social Governance*, Polity Press, Cambridge, 1994.
- Hudson J., Stuart Lowe, Natalie Ocroft, Carolyn Snell, "Activating Policy Networks. A case study of local environmental policy-making in the United Kingdom Policy", *Policy Studies*, vol. 28, núm. 1, 2007.
- Jessop, B., "The Rise of governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development", en *International Social Science Journal*, 1998, pp. 29-45.
- John, P., A. Cole, "When do institutions, policy sectors and cities matter? Comparing networks of local policy making in Britain and France", *Comparative Political Studies*, núm. 33, 2000, pp. 248-268.
- Jordan, A.G., K. Schubert, "A preliminary ordering of policy network labels", *European Journal of Political Research*, núm. 21, 1992, pp. 7-27.
- Jordana, Jacint, "El análisis de los policy networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado", *Gestión y análisis de políticas públicas*, núm. 3, Madrid, 1995.
- Kenis, P., V. Schneider, "Policy networks and policy analysis: scrutinizing the a new analytical toolbox", B. Marin, R. Mayntz (eds.), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Campus, Frankfurt, 1991.
- Kickert, W.J.M.; E.H. Klijn, J.F.M. Koppenjan (eds.), *Managing Complex Networks*, Sage, Londres, 1997.
- Kickert W.J.M., "Beneath consensual corporatism: traditions of gobernanza in the Netherlands", en *Public Administration*, vol. 81, núm. 1, 2003, pp. 119-140.
- Klijn, E.H., Chris Skelcher, "Democracy and governance networks: compatible or not?", *Public Administration*, vol. 85, núm. 3, 2007, pp.587-608.
- Knoke, David y Kelly Chermak, "All Bonds Do Tie Me Day by Day: Confirmed Ties and Social Network Status", paper presentado en 21st European Group on Organization Studies Colloquium, Sub-theme 38: Social, Cognitive and Strategic Processes in Networks, Standing Working Group: Business Networks. Berlín, 30 de junio-2 de julio de 2005.
- Kooiman, J., *Modern Gobernanza*, Sage Publications, Londres, 1993.
- Koppenjan, J.F.M., en E.H. Klijn, *Managing Uncertainties in Networks*, Routledge, Londres, 2004.
- Laumann, Edward y Alfred Knoke, *The Organizational State. Social Choice in National Policy Domains*, The University of Wisconsin Press, Madison, 1997.

- Lasswell, H., *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, University of Maryland Press, College Park, 1956.
- Lehmbruch, G., “Liberal Corporatism and party government”, *Comparative Political Studies*, vol. 10, núm. 1, 1997, pp. 91-126.
- Lowi, Theodore J., “Four Systems of Policy, Politics, and Choice”, *Public Administration Review*, núm. 33, 1968, pp. 298-310.
- Marin, Bernd, Renate Mayntz (eds.), *Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations*, Boulder Campus Verlag; Westview Press, Frankfurt, 1991.
- Marsh, David, *Comparing Policy Networks*, Open University Press, Buckingham, 1998.
- , “Understanding British Government: Analyzing Competing Models”, *Journal of Politics and International Relations*, vol. 10, núm. 1, 2008, pp. 251-268.
- , M. Smith, “Understanding policy networks: Towards a dialectical approach”, *Political Studies*, 48, 1, 2000, pp. 4-21.
- Marsh, D., R.A.W. Rhodes, *Policy Networks in British Government*, Clarendon Press, Oxford, 1992.
- Marsh, D., R. Richards, M. Smith, *Changing Patterns of Governance in the UK: Reinventing Whitehall*, Macmillan, Basingstoke, 2002.
- Marsh, D., D. Toke, “Policy networks and the GM crops issue: Assessing the utility of the dialectical model of policy networks”, *Public Administration*, 81, 2, 2003, pp. 229-251.
- Mathur, N., C. Skelcher, “Evaluating Democratic Performance: Methodologies for Assessing the Relationship between Network Governance and Citizens”, *Public Administration Review*, 67, 2, 2007, pp. 228-237.
- Mayntz, Renate, “Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen”, Adrienne Héritier (ed.), *Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS, Sonderheft 24, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1993.
- Mayntz, Renate, “Modernization and the Logic of Interorganizational Networks”, *MIPGF Working Paper n. 4*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Colonia, 1994.
- Marin Alexandra y Barry Wellman, *Social Network Analysis: An Introduction 1*, Department of Sociology, University of Toronto June 11, 2009 Forthcoming in *Handbook of Social Network Analysis*, edited by Peter Carrington and John Scott, Sage, Londres, 2010.
- Meuleman, L., “The Cultural Dimension of Metagovernance: Why Governance Doctrines May Fail”, *Public Organization Review*, DOI 10.1007/s11115-009-0088-5, 2009.
- O'Donnell Guillermo, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Buenos Aires, 1997.
- Peters, Guy, “Gobernanza, Meta-gobernanza y Cambio de Política” en Cristina Zurbriggen y Freddy Mariñez Navarro (coords.), *Gestión de Redes institucionales, ¿un nuevo modelo de gestión?*, Porrúa, México (en prensa).
- Peters, Guy, “Policy networks: myth, metaphor and reality”, David Marsh, *Comparing Policy Networks*, Open University Press, Buckingham, 1998.
- Pierre, Jon, Guy Peters, *Governance, Politics and the State*, St. Martin's Press, Londres, 2000.

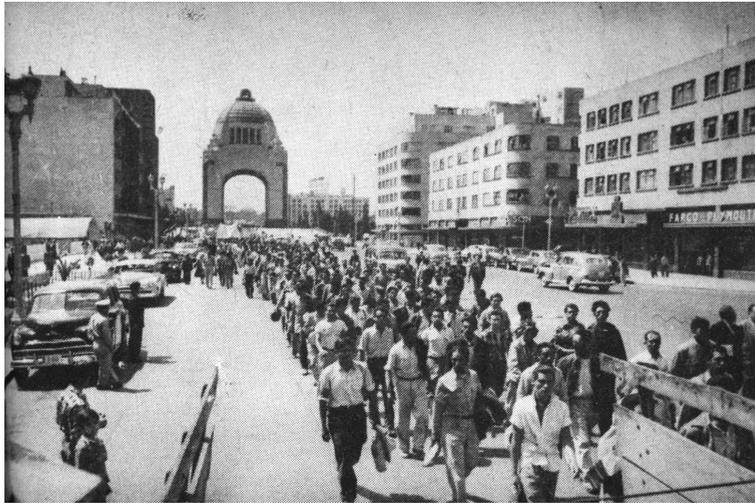
- Rhodes, R.A.W., *Beyond Westminster and Whitehall: the Sub-central governments of Britain*, Unwin Hyman, Londres, 1998.
- , “The Hollowing out of the State: The changing nature of the public service in Britain”, *The Political Quarterly*, 65, 2, pp. 138-151, 1994.
- , *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Londres, 1997.
- , “Governance and Public Administration”, Jon Pierre (coord.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
- , *Understanding Governance: ten years on. School of Social Sciences*, Australian National University, Canberra, Australia, 2007.
- Richards, David, Martin Smith, *Governance and Public Policy in the UK*, Oxford University Press, Londres, 2002.
- Richardson, J.J., A.G. Jordan, *Governing under Pressure*, Martin Robertson, Oxford, 1979.
- Ripley, R.B., G.A. Franklin, *Congress, the bureaucracy and public policy*, Brooks/Cole, Pacific Grove, 1987.
- Rokkan, S., *Citizens Elections Parties. Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*, Universitetsforlaget, Oslo, 1970.
- Scharpf, Fritz W., “Positive und negative Koordination”, Adrienne Héritier (ed.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS, Sonderheft 24, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1993.
- Scharpf, Fritz W., *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*, Westview Press, Boulder, 1997.
- Schmitter, Philippe C., “Still the Century of Corporatism?”, *Review of Politics*, 36, 1974, pp. 85-131.
- Smith, Martin, *Pressure Power & Policy*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1993.
- Sorensen, E., J. Torfing, J., *The European Gobernanza Debate*, paper presentado en el 21st IPSA World Congress of Political Science, 2009.
- Stoker, Gerry, “Governance as Theory: Five Propositions”, *International Social Science Journal*, vol. 50, núm. 155, 1998, pp. 17-28.
- Toke, Dave, “A Comparative Study of the Politics of GM Foods and Crops”, *Political Studies*, 52 (1), 2004, pp. 179-186.
- Toke, Dave, “Wind power in the UK: how planning conditions and financial arrangements affect outcomes”, *International Journal of Sustainable Energy*, 23, 4, 2003, pp. 207-216.
- Toke, Dave, Claire Haggett, “Crossing the great divide-Using multi-methodanalysis to understand opposition to windfarms”, *Public Administration*, 84, 1, 2006, pp. 103-120.
- Torfing, J., “Governance Network Theory: Towards a Second Generation”, *European Political Studies*, 4, 2005, pp. 305-315.
- Wasserman Stanley y Katherine Faust, “Canonical Analysis of the Composition and Structure of Social Networks”, *Sociological Methodology*, vol. 19, 1989, pp. 1-42.
- Wellman, Barry, *Network Analysis: Some Basic Principles Sociological Theory*, vol. 1, 1983, pp. 155-200.

Talbot, C., C. Pollitt *et al*, *The idea of agency. Reseaching the agencification of the (public service) world*, Paper for the American Political Studies Association Conference, Washington D.C., 2000.

Thompson, M., Ellis, R., Wildavsky, A., *Cultural theory*, Westview, Boulder, 1990.

Zurbruggen, Cristina, *Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica*, en colección Documentos Sistema Político y Gobernabilidad Democrática, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, 2003.

—, *Estado, empresarios y redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones en Uruguay. El path dependence de las reformas actuales*, Eberhard-Karls-Universität Tübingen, Alemania, 2005.



Marcha de sindicalistas frente al Monumento a la Revolución.  
Blanca Torres, *Historia de la Revolución Mexicana, 1940-1952*,  
El Colegio de México, México, 1984, p. 111.