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

Desde mediados de los 60, la literatura americana ha aceptado la noción de que la elaboración de políticas tiene lugar en subsistemas. En un subsistema político un limitado número de actores, incluyendo miembros de las agencias ejecutivas, de los comités del congreso y de los grupos de interés, elaboran la política en un área particular autónoma mente del sistema político general (Freeman 1965).

Esta rígida relación denomina frecuentemente triángulos de hierro para capturar la esencia de un férreo control sobre diversos aspectos del proceso político, que subvertía los principios democráticos y aseguraba que los propios intereses de los miembros del triángulos prevalecieran sobre el interés general (Lowi 1969). En efecto, un limitado número de participantes elabora las políticas dentro de redes cerradas, exclusivas y secretas.

autores como Heclo revelan que los triángulos de hierros no están siempre presente y los subsistemas políticos varían de un asunto a otro y en el tiempo. Heclo aponta a existência de una red de asunto (issues ntorks), que es un grupo donde los participantes comparten conocimientos que tienen que ver con algún aspecto de la política pública. Los participantes entran y salen continuamente de la arena política, con muy diversos grados de compromisos mutuo y de ese modo es imposible identificar claramente cuáles son los actores dominantes (Heclo 1991: 263-265). Esto ha tenido como resultado un aumento del número de actores de que son admitidos en la arena política. Otros analistas sobre políticas públicas, sin embargo, sostienen que la fragmentación tiende a incrementar la especialización de las arenas con un limitado número de participantes Campbell 1989).

La literatura sobre los “policy networks” tiene un desarrolló más amplio en Europa, y fundamentalmente en Inglaterra en los años 80 y 90. El origen se encuentra en los trabajos de Richardson y Jor dan quienes utilizan la noción de comunidad política (“policy community”) para referirse a que la elaboración de políticas en las modernas sociedades democráticas tiene lugar en subsistemas cerrados, generalmente alrededor de los diversos departamentos ministeriales y una red de grupos clientelares: La elaboración de políticas es realizada en serie de compartimientos verticales- cada segmento habita al lado de un diverso conjunto de grupos ordenados, y generalmente impenetrable por los grupos desconocidos o el público en general (Richardson y Jordan 1979:174).

El modelo de redes de Marsh y Rhodes

Para Marsh y Rhodes los modelos tradicionales de intermediación de intereses eran incapaces de dar cuenta de las diferentes formas de relaciones entre actores públicos y privados en diversos ámbitos sectoriales. Las nuevas investigaciones deben dedicar mayor atención a las peculiaridades de las instituciones políticas, como los diversos or ganismos del gobierno central o el ejecutivo, como factor necesario para entender la naturaleza de las relaciones entre actores públicos y privados. De ahí que Rhodes toma de Benson la definición de “policy networks” como un grupo o complejo de organizaciones conectadas entre sí por dependencias de recursos, y distinguidas de otros grupos o complejos por rupturas en las estructuras de dependencias (Smith 1993: 58). En consecuencia, las políticas surgen de la interacción entre las organizaciones gubernamentales (principalmente los de- partamentos u organismos del gobierno central) y una red de organizaciones de otro tipo (principalmente grupo de interés económico y profesional). El enfoque de los “policy networks” es institucionalistas (Rhodes 1997). Este autor enfatiza las relaciones estructurales entre las instituciones como elemento central en los “policy networks” antes que en las relaciones interpersonales. Los trabajos norteamericanos, como los estudios sobre comunidad política de Richardson y Jordan, ponen énfasis en las relaciones personales entre los actores principales antes que en la naturaleza estructural de esas relaciones (Marsh 1998ª).

Las comunidades políticas son redes cerradas, con un limitado número de participantes estables, principalmente determinados organismos del gobierno central o partes dentro de esos organismos, un grupo de interés o dos grupos que representan intereses no competitivos. 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.

Todos los participantes poseen recursos que intercambian en el proceso de elaboración de políticas basado en la negociación, y presume en consecuencia, la capacidad de los grupos de asegurar que sus miembros se sujeten a la decisión. Existe un balance de poder, pues si bien un grupo puede dominar, el tipo de relaciones que desarrolla entre los miembros no es de suma-cero, sino de suma positiva pues todos ganan si la comunidad persiste (Smith 1993)

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 cuando 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

Marsh y Rhodes consideran al concepto “policy networks” no solo como una herramienta analítica sino con poder teórico, subrayando que la estructura de red afecta el proceso como el resultado político. Una red cerrada constriñe la agenda y da lugar a la continuidad de las políticas, una red abierta da lugar a políticas sujetas a múltiples cambios. Un aspecto fundamental es como se produce los procesos de intercambio de recursos y de información entre los actores situados dentro de red. Se estudian los mecanismos que guían estos intercambios- reglas, las rutinas informales, los vínculos organizacionales, etc.- que limitan y constriñen los procesos y estilo de interacción dentro de la red (Jordana 1995).

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

Marsh y Rhodes en las conclusiones de su libro ya en 1992 admiten la necesidad de integrar el modelo de redes con un análisis micro y macro para que tenga valor explicativo. En el nivel micro es necesario utilizar un modelo de comportamiento individual y grupal que nos ayude a analizar como actúan los miembros en la red, así como un análisis de nivel macro que de cuenta de la relación entre el Estado y la sociedad civil.

El análisis de redes explica quien hace la política y como la hace, pero no se ocupa de dos preguntas importantes: ¿por- qué hay ciertos actores que ocupan una posición privilegiada en las hechuras de las políticas? Y ¿ en interés de quién dominan? . Estas son las principales preocupación de los teóricos del Estado (Marsh 1997: 298). El análisis de redes tiene que integrarse con la teoría del Estado que analiza la articulación Estado y sociedad, y puede utilizar las diferentes modelos teóricos existentes: pluralismo, elitismo y marxismo ( Smith 1993, Marsh 1997, 1998).

Daugbjerg y Marsh (1998) identifican dos variables macro del sistema político nacional que tienen efecto sobre el nivel meso: el soporte parlamentario que disponen los grupos de interés y la estructura organizacional del Estado. Es importante considerar el soporte con que cuenta los grupos de interés de los partidos políticos. En efecto, los partidos políticos tienden a favorecer los intereses de determinados grupos y permitir el acceso y limitar a otros en los procesos de elaboración de políticas

El análisis de redes plantea no solo la nece- sidad de integrar el análisis meso con el macro, sino también que debe tener en consideración el contexto político, económico y social más amplio en que las redes tienen lugar. Ello implica considerar la actuación y las estrategias de los actores públicos y privados, en el contexto estructural que provee la red, así como el ámbito político, económico y social más amplia en que las redes están insertas

La literatura sobre redes y fundamentalmente el desarrollo de Rhodes y Marsh sugiere dos aspectos separados pero relacionados de las redes que afectan los resultados: la estructura de la red y interacción de los actores en la red.

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

el enfoque de redes no sólo generó debates de orden teórico, sino que recientemente se han generado interesantes debates metodológicos. La mayoría de los investigadores han utilizado el estudio de casos, investigando las redes en un área de política y concentrándose en el rol de la red en una decisión política particular o en limitados casos de políticas.

Los “policy networks” como una forma específica de “governance”

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

El punto de partida es la suposición que las estructuras políticas contemporáneas están caracteriza- das por la diferenciación social, la sectorialización y el crecimiento político que conduce a una sobrecarga política y gobernación bajo presión. Los gobiernos se hacen cada vez más dependientes de la cooperación y de los recursos de los actores privados fuera de su control jerárquico (Kenis y Schnei- der 1991: 36).

En la gobernación moderna los procesos de decisión caracterizados por la desagregación funcional y territorial conducen a desagregar la capacidad de solución de problemas en subsistemas sociales parcialmente autónomos. Las políticas son elaboradas e implementadas en redes de relaciones relativamente estables informales que interactúan actores públicos y privados en un sector de política, agrupan y movilizan recursos para llegar a la solución de una política (Kenis y Schneider 1991; Mayntz 1994).

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

Los actores cuyas decisiones (y no- decisiones) son estudiadas para explicar los resultados de las políticas son, frecuentemente, actores organizados: agencias, organizaciones, asociaciones (representados, naturalmente, por sujetos individuales). Estos actores actúan e interactúan dentro de marcos institucionales.

Stoker define a la “governace” como un conjunto de instituciones y agentes procedentes del gobierno, pero también de fuera de él; dónde los límites y las responsabilidades para hacer frente a los problemas sociales y económicos pierden nitidez, las diversas instituciones son dependientes de poder y las redes resultantes son autónomas y se rigen a sí mismas. En consecuencia, el gobierno no comanda, pero puede emplear técnicas e instrumentos nuevos para dirigir y guiar. En una relación de “governance”, ninguna organización puede mandar fácilmente, aunque una puede dominar un proceso de intercambio concreto. Gobernar es siempre, desde esta perspectiva un proceso interactivo porque ningún agente, ya sea público o privado, tiene bastantes conocimientos ni capacidad de emplear recursos para resolver unilateralmente los problemas(Stoker 1998)

Referencias bibliográficas

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

Benington, J.; Harvey J. (1998): “Transnational local authority networking within the European Union: passing fashion or new paradigma”, en Marsh, David (ed.) Comparing Policy Networks, Open University Press, Buckingham. 13

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

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

Cawson, Alan ([1989] 1994): “¿Hay una teo- ría corporativista del Estado?”, Zona Abierta 67/68, pp.109-136.

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

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

Dowling, K (1995): “Model or metaphor? A critical review of the policy networks approach”, Political Studies, XLIII, pp 136-58. Freemann J.L (1965): The policy process, New York, Knopf. Hay, Colin (1998): “The tangled webs we weave: the discourse, strategy and practice of networking”, Marsh, David (ed.) Comparing Policy Networks, Open University Press, Buckingham.

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

Heclo, Hugh ([1978]1991): “Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo”, en Luis F. Aguilar Villanueva (editor) Problemas Públi- cos y agenda de gobierno, Miguel Angel Po- rrua Grupo Editorial, México.

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

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

John, P.; Cole, A. (2000), ‘When do institutions, pol- icy sectors and cities matter? Comparing networks of local policy-makers in Britain and France’, Comparative Political Studies, Vol. 33 Nº2, pp 248-268.

Jordan G., Schubert K.(1992): “A preliminary orde- ring of policy network labels”, en European Journal of Political Research, 21, pp. 7-27

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

Kenis, P.; Schneider, V. (1991), “Policy networks and policy analysis: scrutinizing the a new analytical toolbox”, En Marin, B; Mayntz R.(eds.) Policy Net- works: Empirical Evidence and Theoretical Consid- erations, Frankfurt: Campus.

Knoke, David (1990): Policy networks. The Struc- tural Perspective, Cambridge University Press, Cambridge.

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

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

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

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

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

Marsh, David (1997): “ La convergencia entre las teorías del Estado”, en Marsh, David Stoker, Gerry Teoría y métodos de la Ciencia Política, Alianza Universidad Textos, Madrid. 14

Marsh, David (1998): “The development of the policy network approach”, en David Marsh (comp.) Comparing Policy Networks, Open University Press, Buckkingham.

Marsh, David (1998ª): “The utility and future of policy network analysis”, en David Marsh (comp.) Comparing Policy Networks, Open University Press, Buckkingham.

Mayntz, Renate (1993): “Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen” en Héritier, Adrienne (ed.) (1993) Policy Ana- lyse. Kritik und Neuorientierung, PVS, Son- derheft 24, Opladen, Westdeutscher Verlag.

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

Mayntz, Renate (2000): Los nuevos desafíos de la teoría de la “Governance”, Instituciones y Desarrollo Nº 7, noviembre 2000 Instituto Internacional de Gobernabilidad, http://www.iigov.org

Narbondo y Ramos (2001): “Reforma administrativa y capacidad de conducción estatal” en Con el estado en el corazón, Editorial Trilce, Montevideo.

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

Peters, Guy (1998): “Policy networks: myth, metaphor and reality”, en Marsh David Com- paring Policy Networks, Open University Press, Buckingham.

Peters, Guy (1998ª): “Globalization, Institutions and Governance”, European University Institute, Jean Monnet Chair Paper. Robert Schuman Centre. Nº98/51. http://www.iue.it/RSC/Peters.hmt Una re- seña de este artículo puede consultarse en: http://www.iigov.org/resenas/?p=1\_0088

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

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

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

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

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

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

Scharpf, Fritz W.(1993): “Positive und negative Koordination” en Héritier, Adrienne (ed.) Policy- Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS, Sonder- heft 24, Opladen, Westdeutscher Verlag.

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

Schmitter Philippe C. ([1989] 1994): “El corporatis- mo ha muerto!. Larga vida al corporatismo!”, Zona Abierta 67/68. pp.61-84.

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

Lehmbruch G, ([1984] 1991) “La concertación y la estructura de las redes corporativas”, en Goldthor- pe, J.H. Orden y conflicto en el capitalismo contemporáneo, Ministerio de Trabajo, Madrid.

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

Stoker, Gerry (1998): “Governance as Theory: Five Propositions”, International Social Science Journal, Nº 155, pp 17-28.

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