

**REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS:
UNA VISIÓN GENERAL**

E. H. Klijn

NOTA PREVIA

Reimpresión y traducción con permiso de SAGE Publications Ltd para E.-H. Klijn, Policy Networks: An Overview, Copyright W.J.M. Kickert, J.F. Koppenjan y E.-H. Klijn, 1998

Referencia:

Klijn, E. 'Policy Networks: An Overview' in Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F.;. (eds) (1998) *Managing Complex Networks*. Sage, London

SAGE Publications: www.sagepub.co.uk

Traducido por **Mariángela Petrizzo** (petrizzo@hotmail.com)

Copyright Agreement: All material included in the PDF simples below is the exclusive property of SAGE Publications, or its licensors and is protected by copyright and other intellectual property laws. The download of the file(s) is intended for the User's personal and non-commercial use. Any other use of the download of the Work is strictly prohibited. User may not modify, publish, transmit, participate in the transfer or sale of, reproduce, create derivate works (including course packs) from, distribute, perform, display, or in any way exploit any of the content of the file(s) in whole or in part. Permission may be sought for further use from Sage Publications Ltd, Rights & Permissions Department, 6 Bonhill street, LONDON EC2A 4PU Fax: +44 (020) 7374 87 41 By donwloading the file(s), the User acknowledges and agrees to these terms

N.T.

Los términos *policy networks*, *policy community*, *issue network* e *iron triangle*, entre otros, son de uso reciente en la literatura en español de ciencia política. Los debates más importantes respecto a los patrones de conducta de los actores políticos que estas categorías implican han sido tomados del inglés, en muchos casos sin mediar una traducción adecuada de los términos a nuestro idioma.

El debate en busca de una interpretación adecuada de sus contenidos en un lenguaje más cercano a los hispanohablantes aún no está cerrado y ha dejado, a lo largo de su desarrollo, ciertas aristas que sin duda marcarán el futuro. En tal sentido, y reconociendo que no es éste el espacio apropiado para deliberar acerca de cuál sería la mejor traducción de esas palabras a nuestro entorno, se ha decidido incluir los equivalentes de tales términos más difundidos en la literatura en español, con independencia del debate que ha surgido en torno a su traducción.

Así, los equivalentes utilizados han sido los siguientes;

Policy network: Red de políticas públicas

Issue Network: Red temática

Issue Public: Tema público

Policy Community: Comunidad de políticas públicas

Iron Triangle: Triángulo de hierro

Governance: Siguiendo las sugerencias derivadas de los debates surgidos entre los traductores de la Unión Europea sobre el término, he optado por traducirlo como gobernanza.

CAPÍTULO II. REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UNA REVISIÓN

2.1 INTRODUCCIÓN

En el capítulo primero, se definieron las redes de políticas públicas como patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de los problemas y/o de los programas de políticas. Las redes de políticas públicas, forman el contexto en el que tiene lugar el proceso político. Representan un intento dentro de la ciencia política para analizar la relación entre el contexto y el proceso en la hechura de políticas. En este capítulo, se explora el escenario teórico de este concepto a fin de incrementar nuestro conocimiento de las características del enfoque de red de políticas públicas y sus influencias.

Desde una perspectiva teórica, el enfoque de red de políticas públicas, se basó en los conceptos teóricos más tempranos de la ciencia política, utilizando perspectivas de otras ciencias sociales. En lo que al enfoque de red de políticas públicas respecta, la teoría inter organizacional y la literatura de los conceptos de subsistema y comunidades políticas son particularmente importantes. La literatura sobre teoría inter organizacional está fuertemente enclavada en la sociología organizacional de los sesenta y setenta, mientras que la literatura en subsistemas y comunidades políticas pertenece principalmente al campo de la ciencia política, y se desarrolló como un resultado de las importantes discusiones entre elitistas y pluralistas en los cincuenta y sesenta.

La siguiente sección muestra una visión general del trasfondo teórico del enfoque de red de políticas públicas en la ciencia política, seguido de una breve discusión de los primeros autores (principalmente en los setenta) que utilizaron el enfoque de networks para analizar los procesos políticos. La mayoría de estos autores escribieron sobre implementación de políticas o relaciones intergubernamentales. En las secciones 2.3 y 2.4, se discute el enfoque inter organizacional y el enfoque

de “subsistema y comunidad de políticas públicas”. En cada sección hay un resumen de las diversas perspectivas en tablas. Cada tabla se divide en cinco categorías: actores/organizaciones; procesos; decisiones; poder e información/valores. La sección 2.5 tiene que ver con las características principales del enfoque de redes de políticas públicas y rastrea las influencias más importantes en sus raíces teóricas.

2.2 ANÁLISIS DE POLÍTICAS: DEL ACTOR RACIONAL A LA RED

Utilizar el concepto de redes de políticas públicas para analizar procesos complejos de políticas, encaja en la historia de la ciencia política, en la que los conceptos se desarrollan para analizar procesos complejos de decisión. En el desarrollo de la ciencia política puede observarse una tendencia de los expertos por intentar incorporar el entorno del proceso de las políticas en sus teorías.

Del Actor Racional al Modelo de Proceso

La ciencia política surgió de la ‘teoría de la decisión’, que estuvo referida a la optimización de todos los efectos de las decisiones y al cálculo de los costos y beneficios vinculados a esas decisiones. La ciencia política se centró en el comportamiento de un actor (racional) que alcanzaría una decisión en una situación de estar completamente informado y con una jerarquización clara y completa de la preferencia (Braybrooke y Lindblom, 1963). Por supuesto, este modelo surgió de la economía. No sorprende que Lindblom incluya la economía del bienestar en su crítica al enfoque del actor racional o, como él lo llamó, el ‘modelo sinóptico’. En el enfoque del actor racional, el tomador de decisiones aspira a un ‘escudriñamiento sistemático de todas las políticas posibles, para un análisis sistemático similar de las consecuencias de cada alternativa posible, y para una opción de política que sirva a las metas u objetivos establecidos de alguna forma separadamente’ (Braybrooke y Lindblom, 1963:38). El modelo del actor racional asume que los procesos de las políticas suceden en fases (formulación de la política, decisión e implementación), basado en una visión en la

que el tomador de decisiones primero analiza el problema y las alternativas y luego toma una decisión racional acerca de cuál opción deberá escoger.

El enfoque racional, fue fuertemente atacado en los cuarenta y cincuenta por académicos destacados como Simon y Lindblom, quienes preferían un enfoque que pudiera ser denominado 'de racionalidad limitada'. Enfatizaron en la imposibilidad de una situación con información completa. El análisis completo de los problemas no es posible ni deseable, dados el costo de la información y la limitación de oportunidades disponibles para que los tomadores de decisiones procesen toda esa información (Lindblom, 1979:518). Los procesos de políticas son impredecibles debido a la información incompleta y los valores ambiguos (Braybrooke y Lindblom: 1963:23.31). A pesar de que la crítica de analistas como Simon y Lindblom es fuerte y convincente, no afecta la esencia del modelo clásico del actor racional, esto es, la suposición de que los procesos de políticas pueden ser dirigidos por la perspectiva de un solo actor, o al menos ser interpretados desde ésta. Parte de la literatura de la implementación (Pressman y Wildavsky, 1983, primera edición 1973) y la mayor parte de la literatura sobre instrumentos de políticas (Hood, 1983; De Bruijn y Hufen, 1992), se incluyen en este enfoque de racionalidad limitada.

Un nuevo enfoque de la política por procesos representaba, sin embargo, una ruptura con el tradicional enfoque de decisión¹. En los setenta varios enfoques teóricos conceptualizaron los primeros rasgos de un acercamiento de proceso hacia la política pública: por ejemplo el modelo de la política gubernamental de Allison (1971), las teorías de la construcción de agenda de autores como Cobb y Elder (1983) y el enfoque de interacción de Lindblom (Lindblom y Cohen, 1979). En todas estas teorías, la política pública es el resultado de la interacción entre varios actores que intentan influenciar el proceso político en una dirección

¹ Aunque en la literatura de ciencia política de los años cincuenta y los tempranos sesenta puede encontrarse una perspectiva de proceso en la política (Dahl, 1961; Truman, 1964), esta literatura no se centra en ninguna extensión del rol de la política

favorable a sí mismos. Lindblom, cuyo trabajo muestra un cambio de un enfoque de racionalidad limitada (véase Braybrooke y Lindblom, 1963) hacia un enfoque de proceso (véase Lindblom y Cohen, 1979), escribe que 'un resultado puede surgir de la interacción entre los tomadores de decisiones, cada uno de los cuales está en busca de soluciones a sus propios problemas más que a un problema manifiesto' (Lindblom y Cohen, 1979:34). El modelo del cubo de basura de Cohen, Marsh y Olsen (1972) muestra un interés similar en el proceso de la hechura de políticas y en las incertidumbres que lo acompañan. Establecen que 'en una situación de cubo de basura, una decisión es el resultado de la interpretación de muchos 'ríos' relativamente independientes en la organización' (Cohen et al., 1973). Los 'flujos' se limitan a cuatro: problemas, soluciones, participantes y oportunidades de opciones. Estos flujos se ven afectados por la estructura organizacional y social en la que tienen lugar. Pero en esa época, la teoría no fue explorada a profundidad. Recientemente March y Olsen han intentado hacer una discusión un poco más detallada del contexto institucional de los procesos de decisión (March y Olsen 1989).

En el enfoque de procesos de la política pública, el centro está en la complejidad del proceso de política pública. Esta complejidad se debe a una gran cantidad de factores, i.e. que diferentes actores intentan influir en el proceso, que los actores no tienen fijadas las preferencias, que los procesos de política son el resultado de interacciones complejas de diferentes formas de acción estrategia y que las percepciones de los problemas y soluciones cambian a lo largo del tiempo (e.g. March y Olsen, 1976; Lindblom y Cohen, 1979; Kingdom, 1984). La Tabla 2.1 muestra los tres enfoques en ciencia política con sus principales características.

Redes de políticas públicas: La contextualización del Proceso de Políticas

Cuando se comparan con los enfoques orientados a la decisión, las perspectivas de procesos de la hechura de políticas intentan enfatizar en la dinámica de la

pública, sus procesos y efectos. Tiene que ver más con las relaciones entre los grupos de interés y la forma en la que afectan a la política pública.

hechura de políticas. El interés reciente en el concepto de redes de políticas públicas puede verse como un intento de 'contextualizar' el enfoque de proceso. No sólo la hechura de políticas tiene lugar en escenarios en los que hay muchos actores y ambigüedad en cuanto a las preferencias, información y estrategias tomadas, sino que también sucede en ciertas redes inter organizacionales de naturaleza más duradera. Así, el enfoque de red de políticas públicas comienza donde acaba el enfoque de proceso. Los problemas, los actores y las percepciones no son elementos fortuitos en el proceso de políticas, sino que están conectados con la red inter organizacional en la que esos procesos ocurren.

Tabla 2.1 Enfoques en ciencia política

Enfoque:	Actor Racional (Tinbergen)	Racionalidad Limitada (1950-; Simon; Lindblom; Elmore; Wildavsky)	Modelo de Proceso (1970-; Allison; Lindblom; Cohen, March y Olsen; Kingdom)
Dimensiones:			
Actores	Actor Central /Tomador Central de decisión	Tomador Central de decisión en un entorno de incertidumbre	Variedad de actores
Procesos	Fases (formulación de política, decisión, implementación) Guiadas por una formulación previa de metas	Incremental. Enfrentarse a la incertidumbre	Conflicto de intereses y de definiciones del problema. Altamente dinámicos e impredecibles
Decisiones	Escogencia de la mejor alternativa (minimizando costos, maximizando beneficios)	Escogencia de alternativas que sean factibles y que parezcan disminuir los problemas	Escogencia de alternativas que generen apoyo y que puedan ser vinculadas a los problemas
Poder	Centralizado (actor central)	Centralizado pero limitado por la incertidumbre	Dividido (muchos actores)
Información/ Valores	Información obtenible, valores dados (metas de un actor central)	Información incompleta y ambigua. Los valores no siempre están	Información dispersa y ambigua. Los valores están en conflicto y no son claros

El concepto de redes en el análisis de procesos de política pública, surgió a mediados de los setenta y principios de los ochenta. Scharpf (1978) criticó el instrumental lógico de los fines y medios que dominaban el análisis político. En referencia a un trabajo anterior de Thompson (1967), muestra sus dudas sobre la utilidad de la ficción de un único tomador de decisiones. Concluyó que 'es poco creíble, sino imposible, que una política pública de cualquier importancia pueda resultar del proceso de decisión de cualquier único actor individual. La formación e implementación de una política son, inevitablemente el resultado de la interacción entre actores separados con intereses, metas y estrategias divorciados' (Scharpf, 1978: 346). En lugar de eso, argumenta que el análisis político debe orientarse hacia la red inter organizacional en la cual se hacen las políticas. La investigación no sólo se debe dirigir hacia interacciones específicas entre las organizaciones, sino también hacia las relaciones estructurales más estables entre éstas (Scharpf, 1978). Los esfuerzos de Scharpf, apuntaron en primer lugar a la identificación de la situación 'objeto' del problema, después de lo cual las prescripciones se dirigieron hacia el tema de cómo está dotada la red inter organizacional existente para tratar con este problema. El marco analítico de Scharpf estuvo fuertemente influenciado por la literatura sobre relaciones inter organizacionales, al igual que los otros escritores de relaciones intergubernamentales (Friend et al., 1974; Hanf y Scharpf, 1978; Rhodes, 1981; Wright, 1983; Agranoff, 1990a), y de implementación (e.g. Barret y Funge, 1981; Hjern y Porter, 1981). En ocasiones, Scharpf fue etiquetado como estructuralista, porque también intentó encontrar una eventual conexión entre los tipos de redes y los tipos de problemas o las capacidades de la red para solucionar problemas (Rhodes 1981). Su enfoque también se contrasta con la perspectiva de juegos de autores como Crozier (véase Crozier y Friedberg, 1980 y el capítulo 6 del presente libro)

Los estudios de implementación, inspirados por la teoría de la inter organización, surgieron como respuesta a lo que se llamó el enfoque '*top-down*' de la implementación, en el cual el proceso de implementación fue visto desde la perspectiva de las metas formuladas por un actor central (e.g. Pressman y Wildavsky, 1983). En cambio, los '*bottom-uppers*', como ellos mismos se llamaron, comenzaron su análisis centrándose en los actores que interactúan en un problema en particular en el nivel operacional local. Observaron las estrategias de resolución de problemas y las interacciones de una gran cantidad de actores públicos y privados, en un campo de política específico (e.g. Hjern y Porter, 1981; Sabatier y Hanf, 1985; Wamsley, 1985). En general, este enfoque *bottom-up* en los estudios de implementación ha sido efectivo para proveer elementos acerca de cómo los actores locales utilizan los programas de los altos niveles de gobierno para sus propios propósitos y así subrayar los efectos no anticipados de la implementación de los programas políticos (Sabatier y Hanf, 1985).

Los estudios intergubernamentales se centran en las redes de relación y comunicación entre los diferentes niveles de las agencias gubernamentales, en las perspectivas estratégicas de esos actores y en sus capacidades para solucionar los problemas (Wright, 1983; Agranoff, 1990a). Los actores gubernamentales funcionan en escenarios complejos en los que se involucran en más de un programa al mismo tiempo y en donde se ven envueltos en redes de interacciones complejas (Agranoff, 1990a). Algunos estudiosos afirmaron que se necesitaba un nuevo enfoque de la administración pública, en el que se enfatizara más en el manejo de las relaciones inter organizacionales (Lynn, 1981; Mandell, 1990).

El enfoque de redes de políticas públicas, estuvo fuertemente influenciado al principio por la teoría inter organizacional. Al mismo tiempo, en la ciencia política hubo un desarrollo virtualmente independiente, que tuvo impacto en el análisis de políticas. El modelo de proceso en la ciencia política ya había estado influenciado por las teorías de la agenda, que se desarrollaron en la ciencia política en los setenta. En parte como el resultado de esos estudios de agenda, y en parte como

el resultado de la discusión original entre pluralistas y elitistas y la evolución de las teorías de agenda (Cobb y Elder, 1983), tanto en Estados Unidos como en Europa se desarrolló un marco teórico en la hechura de políticas en comunidades relativamente cerradas. Las discusiones sobre este marco evolucionaron a discusiones sobre comunidades de políticas públicas y redes de políticas públicas (Rhodes 1988). Ambos, los conceptos teóricos y la investigación empírica que han sido hechos en este campo, han afectado a la conceptualización de redes de políticas públicas. El trabajo que se ha hecho en ciencia política subraya, en mayor proporción que lo hecho en el contexto inter organizacional, la naturaleza relativamente cerrada de las redes y las normas (a veces profesionales), y los valores en esas redes. Debido a su importancia para el enfoque de red de políticas públicas, el enfoque inter organizacional y el de comunidades de políticas públicas son discutidos en las siguientes dos secciones, cada uno precedido de una concisa visión general de sus antecesores en la ciencia política y en la ciencia organizacional.

2.3 RELACIONES INTER ORGANIZACIONALES Y REDES

En los sesenta y los setenta, se desarrolló un nuevo enfoque en la sociología de la organización: la teoría Inter organizacional. Esta teoría se centra en las relaciones entre las organizaciones, sus interdependencias y sus estrategias. En esta sección, se desarrollarán las principales características de la teoría inter organizacional. Esta teoría se fundamenta en las teorías de la ciencia organizacional. Estas primeras teorías, en especial la teoría de contingencia, se subrayan en una breve introducción.

De la organización racional a la teoría de la inter organización

Morgan establece que nuestra visión de las organizaciones ha sido formada por una imagen de las organizaciones como máquinas. Si hablamos de organizaciones, dice Morgan, pensamos en partes arregladas y organizadas en un orden determinado. La organización es un 'patrón de trabajos definidos con

precisión, organizados de forma jerárquica a través de líneas de comandos y de comunicación precisamente establecidas' (Morgan, 1986: 27). En esta imagen de las organizaciones como máquinas (en este capítulo, este enfoque se llama 'organización racional'), las organizaciones son vistas como unidades con propósitos claros y con estructura de autoridad clara que domina todos los procesos y decisiones del trabajo. Este enfoque sugiere que las organizaciones deberían ser sistemas racionales organizados para operar tan eficientemente como sea posible. Para ello, el administrador necesita asegurarse una línea de comando muy rígida y procesos organizados de comunicación, control y coordinación. Estos principios pueden ser seguidos de la visión clásica de la burocracia y de las organizaciones divididas. Sin embargo, pueden encontrarse todavía en muchas teorías modernas de las organizaciones².

El enfoque de la organización racional ve a las organizaciones sobre todo como entidades sin relaciones con su entorno. En los cincuenta y los sesenta, la sociología de la organización mostró un interés creciente en el entorno de las organizaciones. Un enfoque dominante de la teoría de la organización fue el enfoque de sistemas, en el que la organización fue vista como un sistema abierto que tiene conexiones con su entorno. La teoría de la organización se enfoca en cómo el entorno determina los procesos internos de las organizaciones.

Fuera de este concepto de sistema abierto, surgió el enfoque de contingencia. Una organización es dependiente de su entorno para su supervivencia. Necesita recursos y clientes para mantenerse a si misma. Una organización puede sobrevivir sólo adaptándose a su entorno. Esto significa que las organizaciones tuvieron que cambiar su organización interna en respuesta a los aspectos relevantes de su entorno. Los teóricos intentaron relacionar las características ambientales con los tipos de organización (Emery y Trist, 1965; Lawrence y

² Los principios de la perspectiva de organización racional pueden encontrarse en el trabajo de la escuela de la administración científica (Fayol, Taylor), pero también en teóricos como Weber en su modelo de burocracia (para una visión más extensa, véase Morgan, 1986: 20-35)

Lorsch, 1967). Esto significó que 'no había una mejor forma para organizarse', pero esta relación de contingencia existe entre las características del entorno y la organización. Se construyeron varias clasificaciones para los tipos de entornos y las formas organizacionales conectadas a ellos. Algunas de las mejor conocidas son las de Emery y Trist (1965) y la del grupo de Tavistock³. La organización en adelante ya no es una unidad, sino que consta de subsistemas que necesitan ser coordinados. La organización responde estratégicamente a su entorno y modifica la coordinación entre y en las partes de la organización de acuerdo con su necesidad de adaptarse al entorno (Mintzberg. 1979).

En una fase temprana del enfoque de contingencia, el entorno estuvo conceptualizado como un factor. Un entorno podría tener un cierto valor (turbulento, tranquilo, etc.). La teoría de la inter organización conceptualizó el entorno como un conjunto de organizaciones que tienen una relación con la organización focal. El análisis inter organizacional se centró en las relaciones entre las organizaciones, los intercambios de recursos entre ellas y los acuerdos organizacionales que se desarrollan para asegurar la coordinación entre organizaciones (Levine y White, 1961; Litwak y Hylton, 1962; Negandhi, 1975). Estos patrones de relación existen y se desarrollan como resultado de las relaciones de interdependencia entre las organizaciones. La Tabla 2.2 muestra los tres enfoques en la ciencia organizacional que hemos discutido: el enfoque de la organización racional, el enfoque de contingencia y el enfoque inter organizacional.

³ La investigación teórica y empírica del enfoque de contingencia sugirió que los entornos turbulentos crean una necesidad de estructuras de organización flexibles y adaptativas (e.g. Emery y Twist, 1965; Lorsch, 1975), para una orientación diferenciada por parte de los administradores (e.g. Lawrence y Lorsch, 1967), y causan más problemas internos de coordinación y control (e.g. Thompson, 1967; Airen y Hage, 1968).

Tabla 2.2 Enfoques en la ciencia organizacional

Enfoque	Organización Racional (1900-; Farol; Taylor; Weber)	Teoría de contingencia (1960-; Burns y Stalker; Lawrence y Lorsch, Mintzberg)	Teoría inter organizacional (1970-; Levine y White; Aldrich; Pfeffer, Benson; Crozier)
Dimensiones			
Actores	Organizaciones como unidades coherentes con propósitos claros	Organizaciones como sistemas abiertos que consisten en subsistemas interrelacionados	Organizaciones como parte de una red de organizaciones
Procesos	Racionales, estructurados desde arriba, dirigidos hacia metas y el mayor resultado posible Planificación, organización y control	Anticipación estratégica de desarrollos en el entorno. Ajuste de los subsistemas y sus interacciones	Integración inter organizacional en la que se intercambian recursos. Conducidos por acuerdos organizacionales (vínculos) entre organizaciones
Decisiones	Resultado de acciones estratégicas de autoridad central. Orientación hacia el alcance de las metas formuladas.	Resultado de la interacción entre los subsistemas. Orientación hacia el 'mejor ajuste' de la estructura organizacional y el entorno.	Resultado de negociaciones entre las organizaciones. Orientación hacia sustentar el necesario flujo de recursos para la supervivencia.
Poder	Estructura de autoridad clara y centralizada (en la cima de la organización)	Estructura de autoridad ambigua (depende de la configuración del sistema)	Estructura de autoridad no central. El poder depende de (la necesidad de) recursos.
Información / Valores	Recolección de información disponible a través de una forma científica. Metas y valores claros.	Recopilación de información estratégica (sintonizada con las características del entorno). Ambigüedad de valores	La información es un recurso de poder poseído por distintos actores. Los valores están en conflicto.

Dependencia de recursos: el núcleo de la teoría inter organizacional

A las ideas de Levine y White (1961) puede atribuírsele un buen arreglo de la influencia en el desarrollo de la teoría inter organizacional. Destacaron los procesos de intercambio entre las organizaciones, a través de los cuales las organizaciones adquieren recursos de otras organizaciones.

Erigidos sobre las teorías de Levine y White, la mayoría de los escolares se centraron en la división e intercambio de recursos entre organizaciones. Las ideas teóricas desarrolladas en una especie de modelo de dependencia de recursos, forman el núcleo de la teoría inter organizacional (véase Thompson, 1967; Cook, 1977; Benson, 1978, Scharpf, 1978; Aldrich, 1979). En este modelo de dependencia de recursos, el entorno de una organización está formado por un conjunto de organizaciones. Cada una de ellas controla recursos tales como capital, personal, conocimiento, etc. Cada organización tiene que interactuar con otras para adquirir los recursos necesarios para el alcance de los objetivos y para sobrevivir, ya que ninguna organización puede generar todos los recursos necesarios por sí misma. Estos recursos y las necesidades de la organización dependen de las metas que haya definido para sí misma. Estas interdependencias crean redes de organizaciones que interactúan (con las demás) (Benson, 1978; Aldrich, 1979). Las organizaciones pueden relacionarse a través de vínculos o conexiones directas o indirectas, por ejemplo, pueden consumir intercambios directos de recursos, o llevarlos a cabo a través de terceras partes (Pfeffer y Novak, 1976; Scharpf, 1978). La investigación empírica que utiliza el modelo de interdependencia de recursos, intenta delinear los patrones de interacción entre las organizaciones, y describir estas relaciones utilizando conceptos como frecuencia, intensidad y centralidad (por ejemplo, Mitchell, 1969; Aldrich y Wehtten, 1981).

Además de la descripción de los patrones, el análisis utiliza el enfoque de dependencia de recursos, centrado en las estrategias utilizadas por las

organizaciones para hacer frente a la interdependencia y controlar el flujo de recursos necesario. (Benson, 1978; Aldrich, 1979). Las organizaciones pueden tratar de evitar o influir en la interdependencia adquiriendo recursos cruciales, encontrando recursos alternativos, adquiriendo poderes de autoridad para cohesionar a otros actores o cambiando las expectativas y metas (Aldrich, 1979). El poder es un concepto central en el modelo de dependencia de recursos y está conectado con la posesión de recursos (Aldrich, 1979) o con la asimetría de las relaciones de dependencia entre los actores (Emerson, 1962; Cook, 1977; Scharpf, 1978; Crozier y Friedberg, 1980).

Pese a que entre los investigadores existen diferencias en la conceptualización, está claro que la dependencia y el intercambio son los aspectos centrales de las relaciones entre las organizaciones en la teoría inter organizacional. El análisis inter organizacional incluye el estudio de la dependencia y las relaciones de intercambio de recursos entre organizaciones y las condiciones en las que influyen esos procesos. Como resultado de su fuerte énfasis en los recursos, la teoría de la inter organización, no tiene en cuenta la existencia de normas de actores y estructuras de contenido. Aldrich indicó que 'Los valores y sentimientos son tratados como resultado de un patrón de flujo de recursos ya establecido, o creados para justificar tal patrón' (Aldrich, 1979:269) Con pocas excepciones (e.g. Crozier y Friedberg, 1980)⁴, los investigadores que utilizan el enfoque inter organizacional, toman poco en cuenta las normas o reglas presentes en las interacciones entre organizaciones.

Implementación y coordinación en Redes Inter organizacionales

⁴ Crozier y Friedberg, comentando sobre el rol de las reglas y estructuras organizacionales, expresan su visión de que las 'Estructuras y reglas tienen dos aspectos contradictorios. Por un lado, en todo momento hay limitaciones sobre todos los miembros de una organización, incluyendo los líderes que la crearon, mientras que por el otro, ellos, en sí mismos, son el producto de relaciones de fuerza y de una negociación previa. Existen institucionalizaciones provisionales y siempre contingentes del problema de la cooperación sobre los actores relativamente libres' (Crozier y Friedberg, 1980: 53). El análisis de juego de Crozier resume la conducta de los actores como la expresión de 'una estrategia racional asociada al juego que se descubrirá'.

En el análisis inter organizacional, el problema de la cooperación y coordinación y aquél de la implementación, han constituido temas importantes de investigación teórica y empírica. Esto explica la influencia de la teoría de la inter organización en escritores sobre implementación y relaciones Inter gubernamentales en la ciencia política.

Si el desarrollo de una organización y su supervivencia dependen de la forma en que se conecta con otras organizaciones, parecería lógico llevar a cabo investigaciones sobre cómo las relaciones de una organización afectan su desarrollo y cómo su desarrollo puede mejorarse. Varios proyectos de investigación estuvieron conducidos hacia organizaciones que cooperaban con otras y la forma en la que formaban acuerdos organizacionales para asegurar la cooperación. Estos proyectos de investigación revelaron que las organizaciones grandes y complejas, con muchos profesionales empleados, participan más a menudo en proyectos conjuntos (Airen y Hage 1968), que la oportunidad para entrar en vínculos entre organizaciones constituyen un factor importante para nuevas iniciativas (Turk, 1970), pero que existen conflictos de dominio entre organizaciones con una coordinación inter organizacional eficaz bloqueada (Warren et al., 1975). No es evidente en los proyectos de investigación que la calidad de los servicios mejore como resultado de la coordinación inter organizacional. A pesar de que la continuidad de los servicios se mejore, el efecto sobre la eficiencia no está claro (Rogers y Mulford, 1982). Esto está relacionado probablemente con el hecho de que es difícil conseguir criterios de medición en una situación en la que actores diferentes tienen diferentes metas y, por ello, formas distintas de medir la eficiencia y efectividad.

La teoría de la inter organización consagró, sin embargo, una gran atención a las estructuras formales o acuerdos organizacionales que fueron tomados para asegurar la cooperación. De acuerdo con la tradición del enfoque de contingencia, la investigación se centró en la relación entre la naturaleza de la dependencia y la naturaleza de la coordinación. Thompson (1967) asumió que para interdependencia común, en la que cada parte hace su propia contribución a

la red, la coordinación sobre la bases de la estandarización es la más apropiada. Si la relación de dependencia es de interdependencia secuencial, es decir, los *inputs* de las unidades son dependientes de los *output* de otros actores y así sucesivamente, la coordinación “por proyecto” es la más apropiada. Si existe una relación de mutua dependencia entre las unidades, i.e. cuando cada *output* de una parte constituye un *input* de otra, la coordinación por ajuste mutuo es la forma más adecuada de coordinación.

Estos tres tipos de coordinación comparten fuertes similitudes con las clasificaciones hechas por otros escritores (Rogers y Whetten, 1982), quienes hicieron una distinción, de acuerdo con el grado de autonomía de organizaciones separadas, entre tres formas de coordinación: ajuste mutuo, alianza y corporativa. Con el ajuste mutuo, las partes mantienen su autonomía: la coordinación se alcanza por una interacción voluntaria, más o menos espontánea y se basa en reglas informales. El segundo tipo de estrategia, la alianza, es indicativa de una situación en la que no existe autoridad y donde la coordinación se alcanza a través de reglas negociadas. Las estrategias de coordinación se llaman ‘corporativas’ cuando las organizaciones desarrollan una estructura de autoridad conjunta con la que entregan algo de su autoridad.

Es debatible si el análisis de relaciones inter organizacionales está muy enriquecido por estas tipologías. Pueden servir como medios de comparación de diferentes situaciones de coordinación. La importancia fundamental de la investigación en teoría inter organizacional, es lo que deja claro que si las organizaciones quieren alcanzar sus metas, muchas de ellas tendrán que ajustar sus estrategias en cierto modo hacia otras organizaciones. Pueden llegar a esto a través de varios acuerdos organizacionales.

2.4 COMUNIDADES DE POLÍTICAS PÚBLICAS , SUBSISTEMAS Y REDES

En ciencia política abunda la literatura que trata de las relaciones entre las agencias gubernamentales y organizaciones privadas y semi-privadas, y la forma en que estas relaciones influyen en la hechura de políticas. En esta literatura se

reflejan tradiciones muy diferentes entre sí. Estas tradiciones utilizan diferentes conceptos y se centran en temas de investigación diferentes. La siguiente sección resume las características principales de la literatura sobre comunidades de políticas públicas, subsistemas y redes, comenzando con un breve bosquejo de las raíces de esta literatura en ciencia política. Cuatro tradiciones de investigación se presentan brevemente: pluralismo, investigación sobre la agenda de gobierno, neo-corporatismo y subsistemas/comunidades de políticas públicas, siguiendo una exploración más detallada de los conceptos de subsistemas y comunidades de políticas públicas.

Del Pluralismo a los Subsistemas y Comunidades de Políticas Públicas

¿El poder tiende a ser distribuido equitativamente en la sociedad, con grupos activos que cambian mucho de lugar entre una decisión y la siguiente, o se encuentra concentrado en un grupo relativamente pequeño de actores que dominan la mayoría de los procesos de decisión? Este fue el tema central de debate entre pluralistas y elitistas en los cincuenta y los primeros años de los sesenta. Los pluralistas afirmaron que los actores importantes varían con cada proceso de decisión y que la arena política era relativamente abierta: cualquier grupo organizado podría tener acceso. Desde que cada grupo tenía la oportunidad de organizarse, y que las organizaciones representan los intereses de sus miembros, uno podría decir que los pluralistas veían el proceso político como un 'mercado': los actores son relativamente libres de entrar en la arena en la cual tiene lugar la negociación entre actores diferentes con distintos intereses.

Como resultado de la discusión entre elitistas y pluralistas, surgió un tipo de investigación que se centraba en la relación entre agencias gubernamentales y los grupos de presión, y la forma en que se hace la política (Jordan, 1990a: 297). En esta investigación, se encuentran conceptos como subsistemas, triángulos de hierro, comunidades de políticas públicas, redes temáticas, subgobiernos, meso corporatismo y redes de políticas públicas (para una revisión, véase Jordan, 1990b; Rhodes, 1990; Van Waarden, 1992). Estos conceptos indican, en cierta forma, las conexiones entre las agencias gubernamentales y los grupos de

presión. También subrayan el hecho de que las políticas son hechas en un conjunto complejo en el que muchos actores interactúan para asegurar que los resultados satisfacen sus intereses. El concepto de redes de políticas públicas como más reciente está reemplazando rápidamente a los demás. Hablando en sentido amplio, los conceptos de triángulos de hierro y subsistemas o subgobiernos fueron los más populares en Estados Unidos y los conceptos de neo-corporatismo y comunidades de políticas públicas (y, recientemente, redes de políticas públicas) fueron más populares en Europa, en especial en Inglaterra.

La investigación Norteamericana de la relación entre grupos de presión y agencias gubernamentales estuvo fuertemente influenciada por la investigación en formación y fijación de la agenda gubernamental, que surgió de la discusión pluralista-elitista de los cincuenta y los primeros años de la década de los sesenta. La investigación en esta tradición se centró en preguntas sobre cuáles temas de política pública deberían figurar en la agenda política, cómo este proceso toma cuerpo y cuáles actores y factores influyen en él (Cobb y Elder, 1983). El enfoque de agenda se centró en particular en las barreras al proceso político y la resultante 'no decisión' (Bachrach y Baratz, 1962). También se subraya el hecho de que los temas que ganan lugar en la agenda de política tienen que superar muchas barreras (formulación del tema, la generación de apoyo, etc.) y que los temas son objeto de un proceso de transformación en el que son (re)formulados (Van der Eijk y Kok, 1975; Cobb y Elder, 1983). Durante esta transformación, diferentes grupos tratan de oponerse o reforzar el tema de la formulación. Buena parte de su investigación intentó clasificar los tipos de arenas de políticas en las que tiene lugar la formación de agenda. El primer intento de Lowi de clasificarlas en arenas de política distributiva, redistributiva y regulativa (Lowi, 1963), ha sido incorporado y adoptado en la investigación sobre la relación entre los grupos de presión y las agencias gubernamentales (e.g. Ripley y Franklin, 1987).

La investigación Europea y la Británica estuvieron influenciadas por la discusión entre el pluralismo y el corporatismo que emergió a mitad de los setenta

(Schmitter y Lehmbruch, 1979; Lehmbruch y Schmitter, 1982). En contraste con el pluralismo, el corporatismo coloca el acento en el hecho de que los procesos políticos no son abiertos, sino relativamente cerrados. Sólo los grupos de interés bien organizados y permitidos por el Estado juegan un rol importante en la formación de políticas (Williamson, 1989). De nuevo en contraste con el pluralismo, el corporatismo enfatiza en el hecho de que no todos los intereses tienen la oportunidad de organizarse. La arena es a menudo cerrada a los grupos peor organizados. El corporatismo también da un énfasis mayor al rol del Estado (Cawson, 1986). En virtud de la expansión de su labor política, el gobierno depende de los grupos sociales para la información e implementación. Garantizar a los grupos de interés una posición especial en el proceso político es una forma de realzar la capacidad de dirección de los agentes gubernamentales y de crear consenso entre los grupos gubernamentales y los grupos de interés (Streeck y Schmitter, 1985). La investigación sobre comunidades de políticas públicas estuvo también influenciado por la teoría inter organizacional (Rhodes, 1990).

Al final de esta sección, se exploran con más detalle los conceptos de subsistemas y comunidades de políticas públicas. Un bosquejo de la literatura en términos 'subsistema' y 'subgobierno' irá seguido de una revisión de la literatura sobre comunidades de políticas públicas y redes. La sección termina con una revisión de los cuatro enfoques en ciencia política: pluralismo, investigación de agenda; corporatismo y subsistemas/comunidades de políticas públicas.

Subsistemas y Subgobiernos

El concepto de subsistema no es nuevo. Surgió en los sesenta y se centra en el hecho de que la mayoría de las decisiones rutinarias eran tomadas por un grupo de individuos en un área de política determinada (e.g. Freeman y Parris Steevens, 1987; Jordan, 1990a). El concepto de subsistema fue introducido por Freeman y se refirió al 'patrón de interacciones, o actores, involucrados en la toma de decisiones en un área especial de política pública' (Freeman, 1965). Freeman estuvo especialmente interesado en los actores que estaba conectados

con el Congreso de los Estados Unidos: comités del congreso, agencias ejecutivas y grupos de presión especiales.

La idea de subsistemas fue desarrollado después por Ripley y Franklin (1987). En lugar de subsistemas ellos utilizaron el término 'subgobiernos' que eran, de acuerdo a ellos, 'grupos de individuos que efectivamente toman la mayor parte de las decisiones rutinarias en una considerable área de política' (Ripley y Franklin, 1987: 8). Un subgobierno típico consta de miembros de Congreso y/o el Senado, empleados del Congreso, una gran cantidad del servicio civil y representantes de grupos de interés especiales. Ripley y Franklin enfatizaron en el hecho de que los subgobiernos están inmersos en las decisiones rutinarias. Estas decisiones cambian sólo marginalmente a lo largo del tiempo y los participantes involucrados están bien informados sobre el contenido de estas decisiones y los procesos implicados. Por cuanto los subgobiernos están inmersos en toma de decisiones rutinarias, pueden funcionar a menudo tranquilos por largos períodos. De acuerdo con Ripley y Franklin, los subgobiernos pueden estar abiertos a miembros externos si:

- Los participantes del subgobierno en sí mismos están en desacuerdo fundamentalmente en algunos puntos;
- El presidente u otros altos funcionarios administrativos y miembros del Congreso intervienen y mobilizan recursos para alcanzar cambios;
- Los nuevos temas de políticas atraen la atención de los miembros externos, y estos temas son llevados al subgobierno por los miembros externos, o por los miembros del subgobierno por sí mismos.

Los conceptos de subsistema y subgobierno son utilizados para indicar patrones de interacción en áreas de políticas o, más específicamente, partes de áreas de políticas (Jordan, 1990a). En la conceptualización de Ripley y Franklin, el concepto de subsistemas y subgobiernos tiene un significado muy similar al

concepto mucho más controversial de triángulos de hierro⁵. En general, se trata de la búsqueda de patrones de interacción estables, junto al tema de cuáles actores son responsables de las decisiones, que caracteriza la investigación empírica que ha sido abordada sobre los conceptos de subsistemas, subgobiernos o triángulos de hierro⁶. La investigación se ha centrado en el tema de qué relaciones pueden encontrarse entre los actores y cuáles de ellas son importantes para las decisiones que se están tomando.

En publicaciones recientes, se han estado haciendo intentos para darle al concepto de subsistemas un significado más amplio y dinámico. Wamsley describió que un subsistema 'incluye a actores que buscan influir en la fijación autoritaria de valores. Son heterogéneos, tienen una cohesión variable y exhiben una complejidad interna. Estos subsistemas de políticas funcionalmente especializados abarcan tanto el sector público y privado como sus sucursales y los diferentes niveles de gobierno' (Wamsley, 1985: 77-8). De acuerdo con Wamsley, un subsistema consta de una red de actores, una estructura normativa y una economía política, es decir, los costos y beneficios que están conectados a la participación en el subsistema. Además de la estructura horizontal que consta de representantes de los grupos de presión, servicio civil de varios departamentos y políticos especializados, el subsistema muestra una estructura vertical. Esta

⁵ El término 'triángulo de hierro' surgió a finales de los cincuenta para señalar una fuerte cooperación entre grupos de interés específicos, el servicio civil que trabaja en áreas de política específicas y especialistas parlamentarios. El concepto de triángulos de hierro, al igual que el de subgobiernos, enfatiza las relaciones íntimas entre comités del congreso, representantes de los grupos de presión y partes del servicio civil. De nuevo al igual que los otros dos conceptos, los triángulos de hierro subrayan la naturaleza herméticamente organizada y estable de las relaciones entre los actores. El término 'triángulo de hierro', sin embargo, ha adquirido una connotación más rígida. Es dudoso si esta connotación es totalmente correcta (Freeman y Parris Steevens, 1987).

⁶ Un concepto que es distinto de esta idea de 'cercanía' es el concepto de Hecló de redes temáticas. En éste enfatiza la apertura y no predictibilidad de los procesos de hechura de políticas (Hecló, 1978) Hecló sugiere que el proceso de política toma forma en situaciones en las que los participantes están moviéndose constantemente hacia adentro y hacia afuera. Sin embargo, sólo toma esta posición, y ha sido a menudo criticado por no realizar ninguna contribución "nueva" en comparación con las ideas clásicas del pluralismo (Jordan, 1990a)

estructura vertical es de mayor importancia para la implementación de programas políticos. 'Los programas de gobierno reúnen a profesionales del programa y sus profesionales se asocian juntas a través de los niveles de gobierno en autocracias verticales funcionales' (Milward y Wamsley, 1985: 106). Desde este punto de vista, el concepto de subsistemas está conectado al concepto de redes. Este último se refiere al patrón de relaciones entre actores y a la formación de un sistema de interacción en su totalidad. En este sentido, puede establecerse una correlación entre la literatura 'clásica' sobre relaciones inter organizacionales y las redes, y la literatura sobre subsistemas y triángulos de hierro.

Laumann y Knoke (1987), siguieron un enfoque parecido al estudiar los patrones y eventos de interacción que tienen lugar entre actores en las áreas de política de la salud y la energía⁷. Después de un estudio empírico intensivo de estos dos dominios de política, concluyen que los dominios nacionales de políticas constan de un grupo de participantes centrales, constituido por organizaciones tanto públicas como privadas. Al final de su estudio, advierten que:

A pesar de su falta de autoridad formal de toma de decisiones, muchos participantes privados tienen suficiente impacto político para asegurar que sus intereses serán tomados en cuenta. Este reconocimiento mutuo, crea y sostiene la legitimidad de la implicación de los actores principales en los temas y eventos del dominio... En la explicación de la mayoría de las decisiones, puede ignorarse las organizaciones periféricas... Dentro del grupo de participantes centrales, sin embargo, existe un sistema de conocimiento sobre la interacción inter organizacional relativamente denso. (Lauman y Knoke, 1987: 375)

⁷ En su estudio hacen uso de las técnicas de redes que han sido desarrolladas en investigación de redes durante los últimos 20 años. Utilizan el concepto de 'policy domains' que, según ellos, es un subsistema 'identificado por la especificación de un criterio sustancial definido de importancia mutua o orientación común entre un conjunto de actores consecuentes vinculados con la formulación, defensa (*advocacy*) y cursos seleccionados de acción (i.e. opciones de política) que intentan resolver los delimitados problemas substantivos en cuestión' (Laumann y Knoke, 1987: 10). Laumann y Knoke también observaron la implicación de actores en ciertos temas. Identificaron conjuntos de actores que estaban interesados en los mismos temas como 'temas públicos'.

Comunidades de políticas públicas y Redes

El concepto de comunidades de políticas públicas evolucionó desde la investigación empírica surgida en los setenta y ochenta. La investigación fue llevada a cabo principalmente en el Reino Unido (e.g. Hecló y Wildawsky, 1974; Richardson y Jordan, 1979; Grant et al., 1988; Rhodes, 1988), a pesar de que también se hicieron investigaciones interesantes, pero menos conocidas, en otros países (Heisler, 1974; Koppenjan et al., 1987). Casi en todas las investigaciones se subraya la importancia en la sectorización de la política. Esta literatura enfatiza que la hechura de política cada vez más tiene lugar en comunidades cerradas de actores. De acuerdo con Richardson y Jordan, 'el mapa de la hechura de políticas en realidad es una serie de compartimientos o segmentos verticales –cada segmento está habitado por conjuntos distintos de grupos organizados y generalmente impenetrables por “grupos no reconocidos” o por el público general' (Richardson y Jordan, 1979: 73-4). Richardson y Jordan también arguyen que las áreas de políticas públicas pueden contener distintas comunidades de políticas públicas. Esta misma idea puede encontrarse en un estudio sobre el gobierno y la industria química hecho por Grant, Paterson y Whitston (1988). Además de una 'comunidad de políticas públicas' central, que trata con temas más importantes que afectan a la industria química en su totalidad y que implican a los actores públicos y privados más importantes, descubrieron cuatro comunidades de políticas públicas sectoriales que tratan con subsecciones particulares de la industria (farmacéuticos, químicos agrícolas, industria de pintura y la de jabones y detergentes).

La descripción del concepto de comunidades de políticas públicas utilizado por Grant et al., originalmente viene de Rhodes. Él describió las comunidades de políticas públicas como

Redes caracterizadas por la estabilidad de relaciones, la continuidad de una membresía altamente restrictiva, una interdependencia vertical basada en la responsabilidad compartida de la tramitación de servicios y aislamiento de otras redes e invariablemente el público general (incluyendo al parlamento). Tienen un

alto grado de interdependencia vertical y articulación horizontal limitada. Están altamente integradas. (Rhodes, 1988:78)

En otras palabras, las comunidades de políticas públicas son un tipo especial de red de políticas públicas. Las redes de políticas públicas, por tanto, se refieren principalmente a organizaciones complejas conectadas con otras por dependencias de recursos, y distinguidas de las demás con rupturas en la estructura de dependencias de recursos (Benson, 1982: 148). En el análisis de las comunidades de políticas públicas, Rhodes sugirió que la atención debería prestarse a los recursos que los actores tienen a su disposición, los sistemas de valores que se aplican en una comunidad de políticas públicas en particular y a las reglas del juego y estrategias que son utilizadas (Grant et al., 1988; Rhodes, 1988; Wright, 1988; para una aplicación empírica véase Marsh y Rhodes, 1992). En términos generales, si se compara esta producción con la literatura de Estados Unidos sobre subsistemas, el enfoque inglés de la comunidad de políticas públicas y conceptos relacionados en la literatura Europea, tiende a concentrarse más en el análisis de los sistemas de valores y las percepciones de los actores que en las comunidades.

Así, el concepto de comunidades de políticas públicas, a menudo (aunque no siempre: para una excepción, véase Wilks y Wright, 1987) se refiere a una red altamente integrada con interacciones densas entre los actores. La mayoría de los autores enfatizan en la naturaleza relativamente cerrada de las comunidades de políticas públicas o subsistemas. Los nuevos actores sólo pueden entrar a este tipo de red con un alto costo para sí mismos. Estos costos se relacionan con las inversiones que harán en el aprendizaje del lenguaje y reglas, establecimiento de patrones de relaciones y oferta de ventajas para uno o más actores en la red. Esto se enfatiza en la naturaleza relativamente cerrada de las arenas de políticas que distingue el enfoque de comunidad de políticas públicas de las primeras teorías pluralistas. En general el tema de su cercanía juega un rol más importante en la discusión que en la literatura de Estados Unidos sobre subsistemas.

Un tema importante en la literatura sobre comunidad de políticas públicas tiene que ver con el grado en que la red es cerrada y las opiniones que se comparten en ella. La mayoría de los autores están de acuerdo en que no hay necesidad de un acuerdo substancial pero que al menos se necesita algún acuerdo sobre las reglas de juego. Algunas veces, los autores destacan el hecho de que los miembros de las comunidades de políticas públicas también comparten un paradigma de política, es decir, una visión del mundo compuesta por los problemas más urgentes que necesitan tratarse, los actores que son parte de la comunidad y los principales instrumentos que pueden o necesitan utilizarse para abordar los problemas percibidos. (Benson, 1982). Casi todos los autores subrayan el hecho de que los actores en una comunidad de políticas públicas tienen ciertos intereses en común que los separan de los actores de otras comunidades de políticas públicas (e.g. la comunidad de políticas públicas de vivienda versus la de salud), y de los actores que no están incluidos en su comunidad de políticas públicas particular.

Una revisión de los enfoques en ciencia política

Como ha sido dicho antes, la literatura en subsistemas y comunidades políticas está muy influenciada por otros enfoques en la tradición de la ciencia política. La tabla 2.3 muestra los cuatro enfoques descritos con sus principales características.

2.5 CARACTERÍSTICAS DE LAS REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El concepto de redes ha sido utilizado con muchos significados distintos. Esta sección intentará resumir las características principales del concepto de redes como aparece en la literatura contemporánea. Luego de una breve recapitulación de las raíces teóricas de las redes de políticas públicas y una discusión sobre algunas de las definiciones existentes, se seleccionaron de la literatura tres características principales de las redes: dependencia, diversidad de actores y

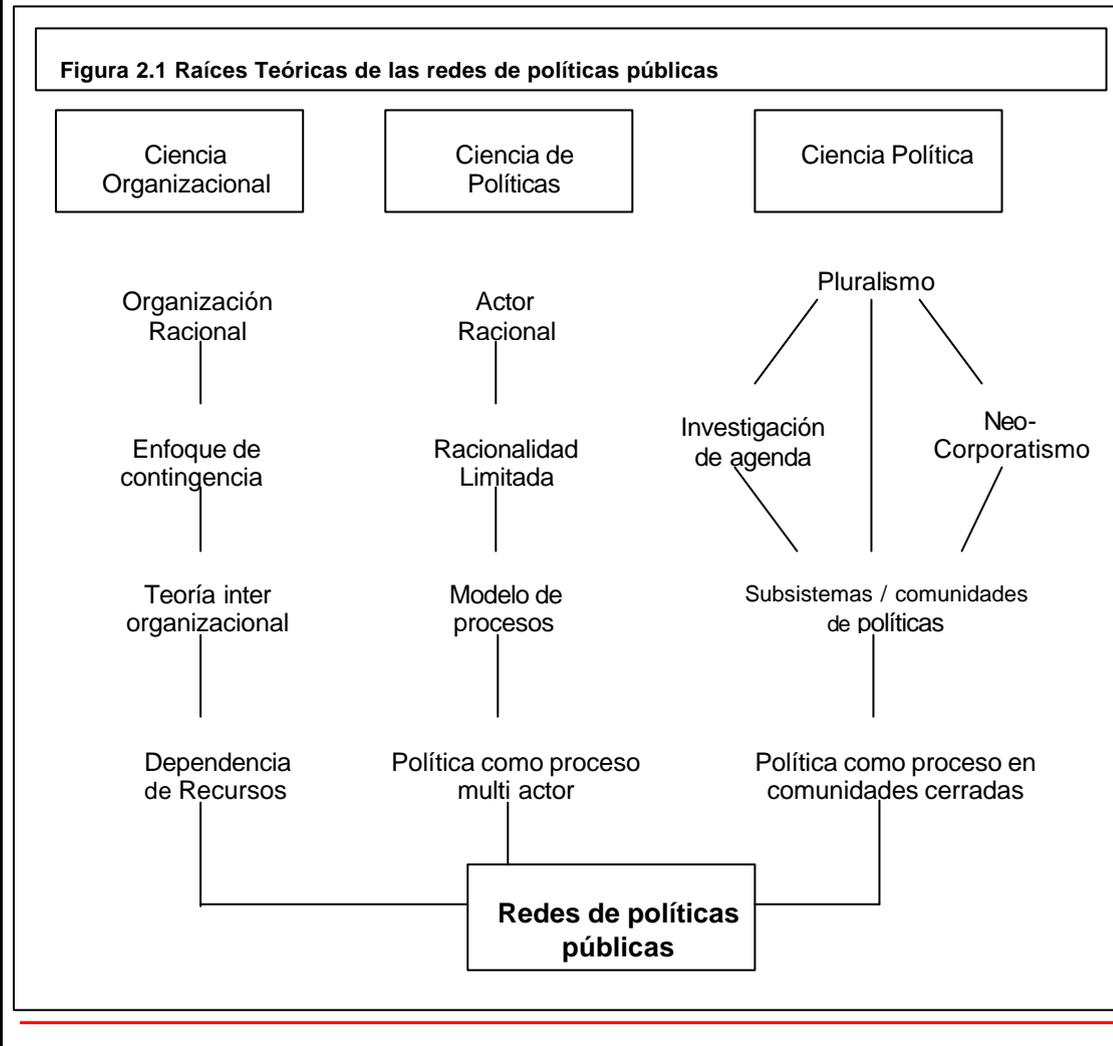
metas y relaciones. La sección, entonces, explorará cada una de estas características a profundidad.

Tabla 2.3 Enfoques en ciencia política				
Enfoque	Pluralismo (1950-1970; Dahl, Truman)	Investigación de Agenda (1960-; Bachrach y Baratz; Cobb y Elder; Lowi)	Neo.corporatismo (1975-; Schmitter; Lehmbruch; Cawson)	Subsistemas/Comunidades de políticas públicas (1965-; Freeman; Ripley y Franklin; Jordan; Rhodes)
Dimensiones				
Actores	Multiplicidad de actores	Multiplicidad de actores	Número limitado de actores funcionales y bien organizados	Número limitado de actores orientados a los sectores
Procesos (de política)	Mercados políticos (libre asociación, ingreso y salida)	Lucha sobre temas entre actores. Los temas deben superar muchas barreras antes de ser incluidos en la agenda.	Negociación entre actores gubernamentales y actores semi-privados poderosos. Integrados e institucionales	Negociación/ajuste mutuo entre actores. Integrados e Institucionales.
Decisiones	Resultado de lucha de grupos y coaliciones dominantes. El gobierno ratifica los compromisos	Dependen de apoyo para el tema.	Los actores gubernamentales intentan alcanzar acuerdos con los mayores grupos de interés.	Compromiso entre actores importantes. Decisiones rutinarias (orientadas a sectores)
Poder	Ampliamente disperso. Coaliciones cambiantes según las decisiones	Dividido desigualmente. Poder institucional que afecta a las (no) decisiones	Dividido desigualmente. Depende de la escala e integración de los grupos de interés	Depende de la posición y recursos en el sector político
Información-valores	Información diferente que es controlada por actores distintos. Valores (conflictivos)	Información y base del poder escasa. Los temas implican valores conflictivos	Información monopolizada por organizaciones poderosas. Los actores tienen valores distintos	Información de naturaleza especializada/sectorial. Valores distintos y compartidos (sectoriales/profesionales)

Raíces teóricas de las redes de políticas públicas

Las raíces teóricas de las redes de políticas públicas pueden encontrarse en la ciencia política, la ciencia organizacional y en la ciencia de políticas. El concepto, derivado de la ciencia de políticas, de que los procesos políticos son interacciones complejas que envuelven muchos actores, ha sido incorporado en teorías de redes de políticas públicas. El concepto de la hechura de políticas, derivado de la ciencia política, tiene lugar en comunidades relativamente cerradas ha influenciado las teorías de las redes de políticas públicas. El enfoque de red de políticas públicas, derivado de la ciencia organizacional, estuvo fuertemente influenciado por el enfoque de dependencia de recursos y la idea central que las redes organizacionales pueden analizarse en términos de problemas organizacionales o recursos.

Estas raíces teóricas se muestran en la Figura 2.1.



¿Qué encierra un nombre?

Debe quedar claro que la mayoría de las descripciones y definiciones del concepto de redes las definen como grupos de organizaciones o conjuntos de relaciones inter organizacionales. Actualmente hay muchas definiciones diferentes de redes.

Basados en la literatura de análisis inter organizacional, Aldrich y Whetten (1981) hicieron una distinción entre redes, conjuntos de organizaciones y conjuntos de acción. Una red, según los autores, tenía la 'totalidad de todas las unidades que están conectadas por un cierto tipo de relación', y fue construida identificando los vínculos entre todas las organizaciones en la población bajo estudio (Aldrich y Whetten, 1981:387). Las redes limitan y facilitan las acciones de las organizaciones. Posteriormente se trazó una distinción entre conjunto de organizaciones y conjunto de acción. Los conjuntos de organizaciones son aquellas organizaciones con las que una organización central tiene vínculos directos. Los grupos de acción son conjuntos de organizaciones que han formado una alianza temporal para un propósito especial y que intentan coordinar sus acciones estratégicas en temas específicos.

El concepto de conjunto de acción muestra algunas similitudes con el de activación selectiva de Scharpf. Él establece que una red consta de una gran cantidad de relaciones entre actores, y definió una red como 'el conjunto de vínculos directos e indirectos definidos por relaciones mutuas de dependencia' (Scharpf, 1978: 362). Para iniciativas de política específicas, sólo deben activarse algunas de estas relaciones para alcanzar las metas formuladas previamente. La descripción de Scharpf es más acertada que la de Aldrich y Whetten. La suya podría también ser utilizada para describir el concepto de sistemas sociales y no clarifica que es lo que tienen de especial las redes de políticas públicas. La descripción de Scharpf especifica la naturaleza de la relación: la dependencia mutua.

Otra descripción que especifica la naturaleza de la relación es la de Benson, que es citada a menudo en los estudios de redes. Se refiere a las redes de políticas públicas como un 'complejo de organizaciones conectadas a las demás a través de dependencias de recursos y distinguidas de las otras por rupturas en las estructuras de dependencia de recursos' (Benson, 1982: 148). A pesar de que la definición de Benson añade dos piezas de información sobre redes a la definición de Scharpf (i.e. que son relaciones entre organizaciones y,

especificando la naturaleza de las relaciones de dependencia, que son el resultado de la dependencia de recursos entre organizaciones), el segundo punto es mencionado por Scharpf en alguna otra parte, en la conceptualización en que discute las muchas definiciones de relaciones de dependencia.

Puede concluirse que el análisis de los procesos políticos desde una perspectiva de redes implica que el analista se centra en los patrones de relación entre actores, sus interdependencias y la forma en que esos patrones e interdependencias influyen en el proceso político. La definición de redes de políticas públicas utilizada en este libro es consistente con las descripciones contemporáneas. *Las redes de políticas públicas son patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma en torno a problemas y/o programas políticos.*

Comparando las descripciones precedentes de redes con las demás y con el resto de la literatura sobre redes (Negandhi, 1975; Godfroy, 1981; Rhodes, 1981), las tres características importantes que pueden observarse en las redes de políticas públicas son:

- Las redes existen debido a las interdependencias entre actores
- Las redes constan de una diversidad de actores cada uno de los cuales tiene sus propias metas
- Las redes son relaciones de naturaleza más o menos duradera entre actores

La dependencia como una precondition de las redes

Las redes se desarrollan y existen gracias a la interdependencia entre los actores. La teoría de la Interorganización subraya el hecho de que los actores son dependientes de los demás en tanto que necesitan los recursos de los demás para alcanzar sus metas. Esta idea central yace en el corazón de la mayoría de las teorías de redes. Así, la teoría de la interorganización ha tenido una influencia mayor en el desarrollo de las teorías de redes. La relación de dependencia se

elaboró en el enfoque *bottom-up* sobre implementación y en muchos estudios inter organizacionales. En estos estudios, el análisis se centró en el conjunto de actores involucrados en la hechura e implementación de políticas, y en las relaciones e intercambio de recursos en los que estaban involucrados. Rhodes, basado en la contribución Europea a la teoría inter organizacional de Crozier, ve las relaciones centraHocal como un juego complejo, en el que varios niveles de gobierno son interdependientes e intercambian recursos (Rhodes, 1981; Marsh y Rhodes, 1992). Las interdependencias generan interacciones entre los actores, que crean y sustentan los patrones de relaciones. El término 'interdependencias' también implica que hay alguna ganancia para los actores involucrados. Esto puede ser el resultado de intereses más o menos articulados en un sector de política específico, tal y como ha sido señalado con frecuencia en estudios sobre subsistemas y comunidades de políticas públicas. En tal situación, los recursos financieros y legales están a la disposición de varios actores en un campo de política. Los actores en estas redes tienen intereses articulados para asegurar los recursos financieros y legales del sistema político.

Varios autores han propuesto una gran cantidad de conceptualizaciones sobre los tipos de interdependencias. Además de la tipología de Thompson mencionada antes (alianza, secuencial e interdependencia mutua), existe también la bien conocida tipología de Scharpf. Basado en las ideas de Emerson sobre dependencia y poder (Emerson, 1962), él distingue entre dos dimensiones de dependencias: la importancia de recursos y la del recurso (Scharpf, 1978). Un actor es dependiente de otro si su relación con ese actor se caracteriza por baja posibilidad de sustitución y alto nivel de importancia.

Un problema con la aplicación de estas tipologías es que la interdependencia no es estática. Esto es lo que algunos actores descubren en la interacción y lo que cambia en ésta (Crozier y Friedberg, 1980).

Diversidad de actores y metas

Las redes de políticas públicas constan de una gran variedad de actores que tienen sus propias metas y estrategias. Una política es el resultado de la interacción entre una gran variedad de actores. No hay un actor individual que tenga suficiente poder para determinar las acciones estratégicas de los demás actores. No hay ningún actor central y no existen metas dadas a priori por un actor central, que puedan ser utilizadas como método de medición de la política efectiva (Scharpf, 1978; Gage y Mandell, 1990). Esta característica de las redes se encuentra muy presente en los estudios inter organizacionales. Esto es el resultado lógico del hecho de que esta literatura trata con las relaciones entre organizaciones y no tiene un interés especial en el papel de las organizaciones gubernamentales. En los estudios de comunidad de políticas públicas y subsistemas, así como en la literatura de implementación, se presta más atención al rol de las organizaciones gubernamentales. Sin embargo, se hace un cambio importante en el análisis. Las organizaciones gubernamentales ya no son analizadas como el actor central sino como uno de los actores en el proceso político (Scharpf, 1978; Hjern y Porter, 1981; Benson, 1982; Gage y Mandell, 1990).

Esto significa que en la literatura de redes de políticas públicas se hace énfasis en la interacción estratégica entre actores. Los actores necesitan a los otros en virtud de las interdependencias que existen pero, al mismo tiempo, intentan dirigirse hacia sus propias preferencias. Esto conlleva a una interacción compleja y a procesos de negociación (Benson, 1978, 1982; Rhodes, 1988; Gage y Mandell, 1990). Los procesos políticos en las redes son impredecibles y complejos. No sólo están involucrados muchos actores, sino que las preferencias de los actores cambian a lo largo de la interacción. Como resultado de una situación en la que hay muchos actores con estrategias distintas y gran variedad de objetivos, los actores no pueden saber con antelación cuáles resultados ocurrirán probablemente y cuáles objetivos encontrarán en el proceso. Tienen que aprender esto de forma parcial durante el mismo proceso. Esto significa que la interacción estratégica es una característica importante de los procesos en las

redes. Muchos autores han tratado de definir estos procesos en tipologías de estrategias (e.g. Warren et al., 1975; Benson, 1978; Godfroy, 1981).

Patrones de relación entre actores

Las interdependencias entre actores y las interacciones que resultan de ellas, crean patrones de relaciones. Toda la literatura sobre redes de políticas públicas se centra en el hecho de que se desarrollan unos patrones de relación más o menos duraderos, lo cual influye en los patrones de interacción que tienen lugar en las redes.

La literatura de redes que se inspira en la teoría de la interorganización, intenta describir este patrón de relación en términos de la regularidad de comunicación e interacciones. Conceptos del análisis matemático de redes como frecuencia, proximidad y centralidad (véase Aldrich y Whetten, 1981) son utilizados para caracterizar las posiciones de los actores en una red. Se asume, por ejemplo, que los actores que ocupan una posición central en la red (i.e. el patrón de relación del actor revela un gran número de contactos directos con otros actores), están en una mejor posición para alcanzar sus objetivos. Tienen mayor información, son más capaces de activar a otros y pueden movilizar mejor recursos. La literatura inspirada en el enfoque de comunidad de políticas públicas tiene tendencia a enfatizar en el rol de acuerdos organizacionales más o menos formalizados (cuerpos asesores, procedimientos de consulta, permiso del Estado para entrar en el proceso de política o para emprender la implementación de una política). La investigación también se centra en las interacciones que tienen lugar en esos acuerdos y las posiciones de varios actores.

Enfocarse en el patrón de relación entre actores, también conduce a enfocar el tema de la institucionalización. Si los actores interactúan cada uno con los demás durante un periodo largo, crean reglas que regulan su comportamiento y divisiones de recursos que influyen en sus opciones estratégicas (e.g. Warren et. Al., 1975; Rhodes, 1981; Benson, 1982). Esto significa que los patrones de relación están caracterizados por regularidades en el comportamiento causadas

por la existencia de reglas y divisiones de recursos. La cuestión es bajo cuáles condiciones cambian estas reglas y divisiones de recursos⁸.

Conclusión: Un enfoque de gobernanza

Como un enfoque de la gobernanza, el enfoque de red de políticas públicas subraya la naturaleza altamente interactiva de los procesos políticos mientras destaca, al mismo tiempo, el contexto institucional en el que estos procesos tienen lugar. Los contextos institucionalizados se caracterizan por vínculos relativamente estables entre organizaciones que se sustentan por un continuo flujo de recursos entre esas organizaciones.

Esto conduce a una visión diferente de la gobernanza. Las organizaciones gubernamentales no son el actor director central en los procesos políticos y las actividades de administración asumen un rol diferente. Esto no implica que todos los actores tengan igual poder. La mayoría de las teorías de redes asumen que el poder de un actor está relacionado con los recursos que posee. En contraste con los enfoques 'tradicionales', en el enfoque de red de políticas públicas, el rol administrativo de los actores gubernamentales no es tan evidente. En principio, cada actor involucrado puede desarrollar un rol de administrador. Pero el rol de administrador en sí mismo también difiere del definido en los enfoques tradicionales. Las actividades de administración se dirigen a un gran alcance de la interacción de mejoramiento y sustento entre los distintos actores involucrados, y a conjugar las metas y enfoques de los diversos actores. Así, no sólo las organizaciones gubernamentales ocupan una posición diferente, sino que también están involucradas en actividades distintas.

Además, el enfoque de red de políticas públicas atrae la atención a la importancia del contexto institucional en los temas de gobernanza. Si los procesos políticos

⁸ Este tema no ha sido señalado ampliamente en la literatura sobre redes. La literatura se centra en el mapeo de redes (Marsden y Lin, 1982; Lauman y Knoke, 1987), pero no dirigido al tema de cómo evolucionan y se sustentan las redes. La cuestión de cómo se forman las reglas en las

tienen lugar en ciertos contextos institucionalizados (i.e. un patrón de relación estable entre organizaciones), se hace importante entender este contexto y, donde fuera necesario y posible, cambiarlo. Entender el contexto institucional es importante porque, desde una perspectiva de red de políticas públicas, los acuerdos organizacionales son necesarios para coordinar interacciones complejas entre varios actores involucrados en procesos políticos. Si los acuerdos organizacionales no son posibles, se hace difícil unir los puntos de vista e interacciones de diversos actores. El siguiente capítulo señalará estos temas de la gobernanza en redes de políticas públicas.

redes y cuál es su función, generalmente ha sido descuidado (Ostrom, 1986, representa una excepción).

BIBLIOGRAFÍA

1. Agranoff, R. I. (1990a) *Frameworks for Comparative Analysis of Intergovernmental Relations*, SPEA Occasional Paper no. 26, Indiana University
2. Aiken, M. y Hage, J. (1968) 'Organizational interdependence and intra-organizational structure', *American Sociological Review*, 33(6) pp.912-30
3. Aldrich, H.A. (1979) *Organizations and Environments*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ
4. Aldrich, H.A. y Whetten, H.D.A. (1981) 'Organization-sets, action-sets and networks: making the mos out of simplicity', in P.C. Nystrom y W.H. Starbuck (eds), pp. 385-408
5. Allison, G:T: (1971) *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little, Brown, Boston MA
6. Bachrach, P. y Baratz, M.S. (1962) 'Two faces of power', *American Political Science Review*, 56(4) pp.947-52Barret, S. y Fudge, C. (1981) *Policy and Action: Essays on the implementation of public policy*, Methuen, London
7. Benson, J.K. (1978) 'The interorganizational network as a political economy' en L. Karpik (ed.), pp. 69-102
8. Benson, J.K. (1982) 'A framework for policy analysis' en D.L. Rogers y D.A. Whetten (eds), pp. 137-76
9. Braybrooke, D. y Lindblom, C.E. (1963) *A strategy of Decision: Policy evaluation as a Social Process*, Free Press, New York
10. Cawson, A. (1986) *Corporatism and Political Theory*, Basil Blackwell, Oxford
11. Cobb, R.W. y Elder, C.D. (1983) *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-building*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, M.D. First published in 1972
12. Cook, K.S. (1977) 'Exchange and power in networks of interorganizational relations', *The Sociological Quarterly*, 18(1) pp.62-82
13. Cohen, M.D., Marsh, J.G. y Olsen J.P. (1972) 'A garbage can model of organizational choice', *Administrative Science Quarterly*, 17(1) pp. 1-25
14. Crozier, M. y Friedberg, E. (1980) *Actors in systems: The Politics of Collective Action*, University of Chicago Press, Chicago.

15. Emerson, R.M. (1962) 'Power-dependence relations', *American Sociological Review*, 27, pp. 31-40
16. Emery, F.E. y Trist, E.L. (1965) 'The casual texture of organizational environments', *Human Relations*, 18(1) pp.21-32
17. Freeman, J.L. (1965) *The political process: Executive Bureau-Legislative Committee Relations*, Random House, New York
18. Freeman, J.L. y Parris Steevens, J.P. (1987) 'A theoretical and conceptual re-examination of subsystem politics', *Public policy and administration*, 2(1) pp.9-24
19. Friend, J.K., Poer, J.M. y Yewlett, C.J.L. (1974) *Public Planning: The Inter-corporate Dimension*, Tavistock, London
20. Gage, R.W. y Mandell, M.P. (eds) (1990) *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*, Praeger, New York
21. Godfroy, A.J.A. (1981) *Netwerken van organisaties: strategieën, spleen, structuren*, Vuga, Den Haag
22. Grant, W.P., Paterson, W. y Whitson, C. (1988) *Government and the Chemical Industry*, Clarendon Press, Oxford.
23. Hanf, K.I. y Scharpf, F.W. (eds)(1978) *Interorganizational Policy Making: Limits t Coordination and Central Control*, Sage, London
24. Heclo, H. y Wildavsky, A. (1974) *The private government of public money*, Macmillan, London
25. Heisler, M.O. (1974) 'Patterns of European politics: the European "Polity" model', in M.O. Heisler (ed), *Politics in Structure: Structures and Processes in Some Postindustrial Demoracies*, David McKay, New York
26. Hjern, B. y Porter, D.O. (1981) 'Implementation structures: a new unit for administrative analysis', *Organizational Studies*, 3, pp. 211-37
27. Hood, C.C. (1983) *The tools of Government*, Macmillan, London
28. Jordan, G. (1990a) 'Sub-governments, policy communities and networks: refilling the old bottles?', *Journal of Theoretical Politics*, 2(3) pp.319-38

29. Jordan, G. (1990b) 'Policy Community realism versus "New" institutionalist ambiguity', *Political Studies*, 38(3) pp. 470-84
30. Kingdon, J. W. (1984) *Agendas, alternatives and public policies*, Little Brown, Boston MA
31. Koppenjan, J.F.M., Ringeling, A.B. y Kickert, W.J.M. (eds.) (1987) *Beleidsvorming in Nederland*, Vuga, 's-Granvenhage
32. Laumann, E.O. y Knoke, D. (1987) *The organizational state: Social Choice in National Policy Domains*, University of Wisconsin Press, Cambridge, MA
33. Lawrence, P.R. y Lorsch, J.W. (1967) *Organization and environment: Managing differentiation and integration*, Harvard University Press, Cambridge, MA
34. Lehbruch, G. y Schmitter, P.C. (eds) (1982) *Patterns of Corporatist Policy-making*. Sage, London
35. Levine, S. y White, P.E. (1961) 'Exchange as a conceptual framework for the study of interorganizational relationships', *Administrative Science Quarterly*, 5, pp.583-601
36. Lindblom, C.E. (1979) 'Still mudding not yet through', *Public Administration Review*, 39,6, pp.517-23
37. Lindblom, C.E. y Cohen, D.K. (1979) *Usable knowledge: Social science and social problem solving* Yale University Press, New Haven CT
38. Litwak, E. y Hylton, L.F. (1962) 'Interorganizational analysis: a hypothesis on co-ordinating agencies', *Administrative Science Quarterly*, 6(4) pp.395-400
39. Lowi, T.J. (1963) 'American Business, public policy, case studies and political theory', *World Politics* 16, pp.677-715
40. Lynn, L.E. (1981) *Managing the public's business: the job of the Government Executive*, Basic Books, New York
41. Mandell, M.P. (1990) 'Network Management: strategic behaviour in the public sector', in R.W. Gage y M.P. Mandell (eds), *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*, Praeger, New York pp. 20-53
42. Marsh, J.G. y Olsen, J.P. (1976) *Ambiguity and Choice in Organizations*, Universitetsforlaget, Bergen

43. Marsh, J.G. y Olsen, J.P. (1989) *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. Free Press, New York
44. Marsh, D. y Rhodes, R.A.W. (eds) (1992) *Policy networks : Empirical evidence and theoretical considerations*, Westview Oress, Boulder CO
45. Milward, H.B. y Wamsley, G.L. (1985) 'Policy subsystems, networks and the tools of public management', en K.I. Hanf y Th. A. J. Toonen (eds) (1985) *Policy implementation in Federal and Unitary Systems*, Nijhoff Dordrecht, pp. 105-30
46. Mintzberg, H. (1979) *The structuring of organizations*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ
47. Mitchell, J.C. (1969) 'the concepts and use of social networks' en J.C. Mitchell (ed), *Social Networks in Urban situations*, Manchester University Press, Manchester, pp. 1-50
48. Morgan, G. (1986) *Images of organizations*, Sage, London
49. Negandhi, A.R. (ed)(1975) *interorganization Theory*, Kansas University Press, Kansas City
50. Pfeffer, J. y Novak, Ph. (1976) 'Joint ventures and interorganizational interdependence' *Administrative Science Quarterly*, 21(3) pp.398-418
51. Pressman, J.L. y Wildavsky, A. (1983) *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*, University of California Press, Berkeley. First Published 1973
52. Rhodes, R.A.W. (1981) *Control and power in central and local relations*, Gower, Farnborough
53. Rhodes, R.A.W. (1988) *Beyond Westminster and Whitehall: the Sub-central governments of Britain*, Unwin Hyman, London
54. Rhodes, R.A.W. (1990) 'Policy networks: a British perspective', *Journal of Theoretical Politics*, 2(3) pp. 293-317
55. Rhodes, R.A.W. y Marsh, D. (1992) 'New directions in the study of policy networks', *European Journal of Political Research*. 21(1-2) pp. 181-205
56. Richardson, J.J. y Jordan, A.G. (1979) *Governing under Pressure: the policy process in a Post-Parliamentary Democracy*, Martin Robertson, Oxford

57. Ripley, R.B. y Franklin, G. (1987) *Congress, the Bureaucracy and Public Policy*, Dorsey Homewood, IL. First Published 1976
58. Rogers, D.L. y Mulford, C.L. (1982) 'Consequences' en D.L. Rogers y D.A. Whetten (eds) pp. 32-54
59. Rogers, D.L. y Whetten, D.A. (eds) (1982) *Interorganizational coordination: theory, research and implementation*, Iowa State University Press, Ames
60. Sabatier, P.A. y Hanf, K.I. (1985) 'strategic interaction, learning and policy evolution: a syntetic model' in K.I. Hanf y Th. A.J. Toonen (eds) pp. 301-34
61. Scharpf, F.W. (1978) 'Interorganizational policy studies: issues, concepts and perspectives' in K.I. Hanf y F.W. Scharpf (eds) pp. 345-70
62. Schmitter, P.C. y Lehbruch, G. (eds) (1979) *Trends toward corporatist Intermediation*, Sage, London
63. Streeck, W. y Schmitter, P.C. (eds) (1985) *Private interest government: beyond market and state*, Sage, London
64. Thompson, J.D. (1967) *Organizations in Action*, Mcgraw-Hill, New York
65. Turk, H. (1970) 'Interorganizational networks in urban society: initial perspectives and comparative research', *American Sociological Review*, 35(1) pp.1-18
66. Waarden, F., van (1992) 'Dimensions and types of policy networks', *European Journal of Political Research*, 21(1-2) pp. 29-52
67. Wamsley, G.L. (1985) 'Policy subsystems as a unit of analysis in implementation studies: a struggle for theoretical synthesis', in K.I. Hanf y Th. A.J. Toonen (eds), pp. 71-96
68. Warren, R.L., Burgunder, A.F., Newton, J.W. y Rose, S.M. (1975) 'the interaction of community decision organizations: some conceptual considerations and empirical findings' en A.R. Negandhi (ed), pp. 167-181
69. Wilks, S. y M. Wright (1987) *Comparative Government Industry Relations*, Clarendon Press, Oxford.
70. Williamson, P.J. (1989) *Corporatism in Perspective*, Sage, London

71. Wright, D.S. (1983) 'Managing the intergovernmental scene: the changing dramas of federalism, intergovernmental relations and intergovernmental management', en W.B. Eddy (ed) Handbook of organization management, Marcel Dekker, New York, pp. 417-54
72. Wright, M.W. (1988) 'Policy community, policy networks and comparative industrial policies', Political Studies, 35(4) pp. 593-612