

Interpretación de la transferencia de políticas: una perspectiva multidisciplinaria y de niveles múltiples

Mark Evans y Jonathan Davies*

Algunos estudios recientes sobre la convergencia (Coleman, 1994) y la difusión de políticas (Bennett, 1991a y 1991b; Majone, 1991 y 1994; Stone, 1996), el aprendizaje de políticas (E. Haas, 1990; P. Haas, 1992; Bennett y Howlett, 1992) o la obtención de enseñanzas (Rose, 1991 y 1993), han evaluado rigurosamente la naturaleza de la elaboración de políticas a partir de la perspectiva de numerosas disciplinas que abarcan desde la ciencia política en el plano nacional e internacional hasta la política comparativa. Este mundo *multidisciplinario* de los estudios de la elaboración de políticas ahora puede ser analizado mediante un encabezado general más amplio, la transferencia de políticas, que se refiere a “un proceso en el cual los conocimientos acerca de políticas, disposiciones administrativas, instituciones, etc., en un momento y/o lugar, se usan en el desarrollo de políticas, disposiciones administrativas e instituciones en otro momento y/o lugar” (Dolowitz y Marsh, 1996, p. 344). No obstante, como consecuencia de la naturaleza fragmentada de este campo de estudio, los analistas de la transferencia de políticas no tienen el beneficio de un discurso *unificado* sobre la discusión y el razonamiento teóricos o metodológicos, del cual se puedan sacar enseñanzas y formular hipótesis. Por consiguiente, los propósitos de este artículo son identificar mejor el fenómeno de la transferencia de políticas y determinar

* Mark Evans y Jonathan Davies son miembros del Departamento de Políticas Públicas de la Universidad de York, Reino Unido. Agradecemos a Rod Rhodes, a un dictaminador anónimo y en particular a Richard Higgott sus comentarios sobre una versión anterior. Traducción del inglés de Nora A. de Allende.

la utilidad teórica y metodológica de un enfoque multidisciplinario y de niveles múltiples para su análisis.

Por lo tanto, el contenido de este artículo es especulativo y se ofrece como guía para nuevas investigaciones. Simplemente tratamos de determinar cuáles son las preguntas clave en la investigación que debe abordar el análisis de la transferencia de políticas si se desea avanzar más allá de una iniciativa puramente aislada de atribución, descripción y prescripción, hacia un modelo que tenga lo que llamaremos *adisionalidad*. De manera específica, se puede preguntar acerca de la transferencia de políticas: ¿qué nos dice que no sabíamos antes? Max Weber advirtió en una ocasión:

Consideremos las ciencias históricas y culturales [...] no nos dan ninguna respuesta a la pregunta de si la existencia de estos fenómenos culturales ha valido y vale la pena. Y no responden a la otra pregunta, de si vale la pena el esfuerzo requerido para conocerla (Gerth y Wright-Mills, 1948, p. 145).

Es preciso comentar en detalle el exceso en el cometido. El entorno multiorganizacional en que tiende a producirse la transferencia de políticas, unido a la naturaleza multidisciplinaria de su estudio (Evans y Davies, 1998), inevitablemente ha implicado hacer juegos malabares con una serie de conceptos para profundizar nuestra comprensión del fenómeno y afinar las preguntas que necesitamos plantear en la investigación. En consecuencia, podemos ser lícitamente acusados de estar demasiado recargados de conceptos. En defensa de este eclecticismo, esperamos que, a partir de nuestra consideración del proceso de la transferencia de políticas a través de las lentes de lo "internacional", lo "transnacional", lo "interorganizacional" y lo "nacional", surja una importante agenda de investigación que integre los problemas comunes de los especialistas en políticas tanto nacionales como internacionales. También se pretende que los conceptos que utilizamos sean formulados de tal modo que su significado sea preciso; su ámbito de utilidad, evidente; y sus implicaciones, claras.

Las principales preguntas vinculadas con la investigación que se formulan en este artículo son, entonces: ¿qué circunstancias nacionales, internacionales y transnacionales pueden provocar la transferencia de políticas y cómo lo hacen?; ¿cuáles son el alcance y las dimensiones de la transferencia de políticas?; y ¿cuáles aspectos del marco deben y cuáles no, seguirse en la investigación empírica?

El artículo está dividido en tres secciones principales. En la pri-

mera se examinan algunos requisitos indispensables para elaborar modelos de transferencia de políticas. La segunda esboza nuestro propio enfoque de niveles múltiples para el análisis, que representa un intento de superar algunos de los problemas que implica. Esta sección está organizada en tres subsecciones que corresponden a las dimensiones fundamentales del modelo: preguntas ubicadas en los niveles global, internacional, transnacional, macro y medio. Aquí nos basamos en cinco métodos que se han desarrollado de manera independiente y que nunca han sido reunidos como conjunto analítico: el enfoque de la estructura y la agencia internacionales y la comunidad epistémica, la estructura y la agencia nacionales, el análisis de las redes de políticas, y el análisis formal de la transferencia de políticas. Todos ellos abordan las estructuras de gobierno y las formas de agencia, han generado fructíferas investigaciones empíricas y, por lo tanto, combinados pueden esclarecer el ámbito de nuestra indagación. En la tercera sección se consideran algunos interrogantes esenciales de la validación y evaluación.

Los problemas y el camino hacia su solución

Comenzaremos examinando las exigencias de conocimientos que plantea el análisis de transferencia de políticas. Como mínimo, una teoría es "un conjunto sistemáticamente relacionado de afirmaciones, incluidas algunas que semejan preceptos, que pueden ser puestas a prueba de modo empírico" (Rudner, 1966, p. 10). Dada esta definición, el análisis de la transferencia de políticas no constituye una teoría explicativa, sino que puede ser considerado como un modelo analógico en el sentido de que se refiere a la *sugerencia* de similitudes sustantivas entre dos entidades, por ejemplo, comparar una organización con una máquina o un organismo. También puede ser considerado como un concepto de nivel medio que proporciona un vínculo entre el nivel micro de análisis —que aborda la función de los intereses y territorios de gobierno en relación con decisiones políticas particulares— y el nivel macro, que se ocupa de asuntos más amplios concernientes a la distribución del poder, definido de diversas maneras, en la sociedad contemporánea.

El decenio de los noventa ha presenciado un repunte del interés en el análisis de nivel medio en la ciencia política británica (véanse Dowding, 1995; Marsh y Rhodes, 1992a y 1992b; Sabatier y Jenkins

Smith, 1993). Las razones son tanto políticas como académicas. Desde el punto de vista político, ha sido una respuesta a lo que Rhodes (1996, p. 652) ha llamado “nueva forma de gobierno: gobernar sin un gobierno”, que se refiere a la elaboración de políticas mediante redes interorganizacionales, de niveles múltiples y con organización propia. Desde el punto de vista académico, refleja el reto de estudiar las nuevas formas de gobierno. Como observa Parsons (1995, p. 77):

Las nuevas metáforas de redes y el redescubrimiento de las instituciones transmiten en gran medida la naturaleza del cambio en las políticas públicas del decenio pasado, además: es un campo infinitamente más diverso y con múltiples marcos, en comparación con lo que fue en el periodo comprendido desde Lasswell [...] hasta fines de los años setenta.

El nivel medio es recomendado como el más fértil para analizar la elaboración de políticas en Gran Bretaña por dos razones principales. Con frecuencia las teorías de nivel macro son abstractas y se aplican a situaciones concretas sin prestar atención a los procesos mediadores, mientras que las teorías de nivel micro suelen pasar por alto el efecto de factores estructurales más amplios en los contextos micro de toma de decisiones. Operar en el nivel medio sirve como medida correctiva para garantizar que los especialistas en políticas no pierdan de vista las cuestiones tanto del nivel macro como del micro, y simultáneamente para observar que gran parte de la elaboración de políticas se lleva a cabo en redes interorganizacionales de múltiples niveles y con organización propia. El nivel medio es el instrumento analítico fundamental para un análisis integrador y de niveles múltiples.

Dolowitz y Marsh (1996) encabezan los esfuerzos de la ciencia política británica por desarrollar un modelo de transferencia de políticas basado en la obra de Rose (1991 y 1993), Bennett (1991a y 1991b), Robertson (1991) y Wolman (1992). En esencia, han reunido un marco general de conceptos heterogéneos que comprenden la difusión, la convergencia, el aprendizaje de políticas, así como la obtención de enseñanzas, con el encabezado de transferencia de políticas. Por consiguiente, transferencia de políticas se usa como concepto genérico que abarca afirmaciones muy distintas acerca de la naturaleza de la elaboración de políticas. Rose, por ejemplo, caracteriza la obtención de enseñanzas como “voluntarista” (1991, p. 9), mientras que la difusión de políticas y su convergencia tienden a asociarse a una dinámica “estructural” que Rose vincula con el “determinismo tecnocrático”

(1991, p. 9). Por su parte, Wolman señala que pueden surgir políticas similares en distintos países ya sea mediante un proceso similar o por la imitación consciente (de la estructura y la agencia). Como dice Eyestone (1977, p. 441), los patrones de difusión pueden reflejar la “propagación de la necesidad” o la “emulación de la virtud”.

Dolowitz y Marsh (1996) indican que se producen todos estos fenómenos y que pueden organizarse en un solo marco como “dimensiones de la transferencia de políticas”. Por consiguiente, la obtención de enseñanzas se clasifica con el subtítulo de “transferencia voluntaria” y el cambio estructurado se incluye dentro de la transferencia “voluntaria”, “perceptual” y coercitiva “directa” o “indirecta” de políticas. Dolowitz y Marsh (1996, p. 357) han presentado un marco muy útil que invita a otros investigadores a criticarlo y desarrollarlo; es un esquema del proceso de la transferencia de políticas que sólo será una representación de la realidad que debe ser comprobada o refutada en un sentido objetivo.

Un modelo analógico es un recurso didáctico y heurístico empleado en este caso para propósitos cognoscitivos, a fin de sugerir algo acerca de las propiedades y relaciones que deben existir en el proceso de transferencia. Por lo general se invocan esas analogías para sugerir algo acerca de fenómenos diferentes, a menudo complejos, al caracterizar las relaciones entre los grupos y el gobierno, como redes, remolinos, triángulos o triángulos de hierro. Sin embargo, esto indica la incapacidad del enfoque para determinar con *precisión* el fenómeno que trata de explicar (Gregor, 1971, p. 179).

Como sucede con otros modelos analógicos, el análisis de la transferencia de políticas también se caracteriza por una serie de taxonomías, casillas conceptuales para identificar, almacenar y recordar aspectos definidos del proceso de transferencia (véase Dolowitz y Marsh, 1996). De nueva cuenta, sus usos son didácticos, heurísticos y, cuando más, descriptivos. Algunos modelos de nivel medio también aparecen en forma de diagramas que indican, por ejemplo, una distribución del poder (véase Sabatier y Jenkins Smith, 1993). Se considera que permiten cierto tipo de comprensión de fenómenos complejos, pero en realidad sólo proporcionan una interpretación analógica. Como dice James Gregor (1977, pp. 193-194), los modelos analógicos son “metáforas sostenidas”, “notas promisorias” sobre teorías que emergen del proceso analítico. En síntesis, el análisis de la transferencia de políticas no ha alcanzado por completo la categoría de explicación y teoría. Esto exigiría el desarrollo de un modelo causal basado en

una serie de proposiciones que pueden ser validadas o refutadas por las pruebas.

Este argumento no niega la importancia del método de transferencia de políticas. Un modelo sólido no es necesariamente aquel que sólo explica o predice con precisión. Es un modelo rico en implicaciones. Brian Barry (1975, p. 86) señala:

Nuestra comprensión de un tema puede aumentar si los conceptos y procesos pueden traducirse en otros términos captados con más facilidad, y si una analogía fructífera nos puede proponer nuevas líneas de indagación al provocar la especulación de que las relaciones encontradas en un campo tal vez también sean válidas, *mutatis mutandis*, en el otro.

Como indicaron antes Dolowitz y Marsh, se pueden extraer hipótesis novedosas a partir del enfoque de la transferencia de políticas, que a su vez deben ser formuladas de manera sistemática y sometidas a pruebas empíricas. No obstante, a fin de que sean más fuertes las declaraciones sobre conocimientos, el análisis debe comprometerse con el pluralismo y la integración teóricos y metodológicos.

De hecho, la sección final del trabajo de Dolowitz y Marsh proporciona tres claves acerca de las dimensiones fundamentales de la elaboración de modelos. En primer término, se destaca que la transferencia de políticas no tiene que ser asociada con perspectivas pluralistas del poder y ofrece como opciones el nuevo institucionalismo, la teoría de la elección racional y el neomarxismo. Esto sin duda concuerda con gran parte de las investigaciones empíricas que llaman la atención acerca de la tendencia del proceso de transferencia a limitar, más que extender, la participación mediante la toma de decisiones en comunidades de políticas. En segundo lugar, se argumenta que se toman decisiones estratégicas dentro de un contexto estructural, y como consecuencia, el análisis de la transferencia de políticas debe reconocer la importancia de las instituciones políticas (el nuevo institucionalismo) y las restricciones internacionales. Por último, se critica gran parte de los documentos existentes por poner un exagerado énfasis en la explicación intencional y política y por el excesivo positivismo, o lo que llaman conceptualización inadecuada de la función que desempeñan las percepciones y los juicios subjetivos en la definición de los problemas y las soluciones.

El marco desarrollado por Dolowitz y Marsh está claramente diseñado para incorporar un vasto ámbito de la actividad de elaboración

de políticas mediante la clasificación de todos los posibles casos de transferencia, voluntaria y coercitiva, temporal y espacial. La transferencia de políticas es frecuente en este esquema, y procesos tales como el "rápido crecimiento de las comunicaciones de todo tipo desde la Segunda Guerra Mundial" la han acelerado (1996, p. 343). Sin embargo, esto no significa afirmar que la transferencia de políticas lo invade todo, y Dolowitz y Marsh no hacen ningún comentario acerca de las oportunidades de innovación de las políticas, ni indican si su transferencia se incluye por completo dentro de los parámetros de la sucesión de políticas (Hogwood y Peters, 1983). Más adelante examinamos el tema de los límites del estudio de la transferencia de políticas.

Dolowitz y Marsh han prestado un gran servicio al organizar en un todo coherente una literatura fragmentada y exponer su propia interpretación. No obstante, subsiste una serie de problemas.

En el ámbito de las estructuras globales, internacionales y transnacionales

En primer término, la investigación es más débil cuando considera en qué medida y por qué la transferencia de políticas se ha difundido entre las democracias occidentales en el curso de los dos últimos decenios. Es preciso que examinemos empíricamente si sus manifestaciones recientes son distintas porque han surgido de condiciones institucionales y socioeconómicas globales y nacionales extraordinarias. Las dos preguntas que debemos formular aquí son: ¿ha habido un aumento en la transferencia de políticas?; si es así, ¿obedece a procesos de globalización o se trata de la manifestación más reciente de un proceso de modernización a largo plazo en Occidente? (véanse Lipset, 1981; Bürklin, 1984; Nemenwirth y Weber, 1987, y Tarrow, 1983).

En el ámbito de las estructuras nacionales

No han sido suficientemente investigadas las relaciones entre las estructuras y la agencia del Estado. Hay una tendencia a contextualizar los factores de nivel macro que afectan la transferencia (es decir, no se establece un vínculo entre las variables). Es preciso combatir esto y sustituirlo por una integración apropiada de los niveles de análisis. Marsh y Stoker (1995), en otro trabajo, han apoyado el "economismo

de resultado final” de Ward (1993) o el “enfoque relacional estratégico” de Jessop (1990). Sin embargo, no se establece ningún vínculo entre las dimensiones económica, ideológica y política de la transferencia.

En el ámbito interorganizacional

Es preciso contar con una explicación de cómo se desarrollan las relaciones interorganizacionales y contribuyen a precipitar los procesos de transferencia. Esto nos lleva inexorablemente al análisis de redes, que representa un instrumento para estudiar el proceso interactivo de transferencia de políticas, junto con una caracterización bien formulada de las relaciones dentro de las redes que puede ayudarnos a analizar los efectos de la estructura y la agencia en cualquier nivel de territorialidad (Marsh y Rhodes, 1992b). Además, el enfoque de la comunidad epistémica nos ofrece una rica fuente para evaluar la función de las elites del conocimiento como agentes de la transferencia de políticas, que promueven prácticas e instituciones internacionales nuevas o modificadas en los ámbitos nacional, transnacional e internacional (E. Haas, 1990; P. Haas, 1992).

En el ámbito de la elaboración de políticas: la cuestión de los límites

No se pueden deducir de la literatura declaraciones concernientes al carácter inclusivo de la transferencia de políticas como una teoría de la elaboración de políticas. Para ser justos, Dolowitz y Marsh no se preocupan por esto sino, más bien, por los procesos que dan como resultado la transferencia de políticas específicas (1996, pp. 343-344). No obstante, como se señaló antes, es necesario clasificar el fenómeno según su alcance. Gran parte de la literatura sobre la elaboración de políticas asegura, ya sea directa o indirectamente, que las formas de transferencia son frecuentes y están aumentando. Hogwood y Peters (1983), por ejemplo, señalan que la sucesión de políticas se extiende cada vez más en el sentido de que hay innovación cuando una idea o un programa son totalmente nuevos. Existen, dicen, pocas áreas de políticas en las cuales no actúen los gobiernos (1983, p. 2). Hogwood y Gunn distinguen la sucesión de políticas de la innovación de políticas por el “grado en que los actores de la política, el proceso y los resulta-

dos sustantivos del proceso de la política están moldeados por las políticas existentes que se pretende reemplazar con la sucesión” (1984, p. 245). Estos argumentos ciertamente implican que la “transferencia de políticas”, al menos desde el pasado de una organización, es muy frecuente. Hogwood y Peters (1983, pp. 112-114) reconocen la existencia de una “fecundación cruzada” voluntaria y coercitiva entre las organizaciones y los sistemas políticos, pero no analizan el alcance de este proceso ni el proceso mediante el cual se produce.

El enfoque voluntarista de Rose acerca de la obtención de enseñanzas (1991, p. 9) también afirma que las políticas y los programas únicos son raros, si bien no deja de lado un cambio importante, en particular cuando se obtienen las lecciones en el plano transnacional (1993, pp. 120-136). Rose no establece si la “obtención de enseñanzas” se ha difundido como Hogwood y Peters indican acerca de la sucesión de políticas, pero sí argumenta que la primera respuesta lógica de quien elabora una política para resolver un problema es buscar ejemplos similares en otras partes. La obtención de enseñanzas es entonces un atajo mediante el cual quienes elaboran las políticas buscan la seguridad de hacer lo que ha funcionado antes (1993, p. 10). Según este enfoque, generalmente se buscan enseñanzas, pero no se garantiza que se encuentren. Quienes elaboran las políticas tal vez no sean eficientes para encontrar enseñanzas, sean positivas o negativas, en el pasado, o en otra parte. En consecuencia, no se puede juzgar la capacidad de difusión de la “obtención de enseñanzas” en el esquema de Rose.

La transferencia de políticas y las maneras normales de elaborarlas

Estos enfoques inducen a preguntar: si la transferencia se ha convertido en un elemento tan cotidiano de la elaboración de políticas, ¿cuándo su análisis deja de ser sensato? Existe una diferencia sutil pero importante entre los enfoques de Rose y de Dolowitz y Marsh en este aspecto:

Se define aquí a una enseñanza como una conclusión orientada a la acción acerca de programas que se están aplicando en otra parte; el entorno puede ser otra ciudad, otro estado, otra nación o el propio pasado de una organización... Una enseñanza es, entonces, una moraleja política deducida al analizar las acciones de otros gobiernos [Rose, 1991, p. 7].

Rose es claro en cuanto a que la obtención de enseñanzas es un ejercicio intencional que implica una investigación, y declara que la experiencia personal no cuenta. En este aspecto, su definición es más restringida que la de Dolowitz y Marsh:

La transferencia de políticas, la emulación y la obtención de enseñanzas se refieren a un proceso en el cual los conocimientos acerca de políticas, disposiciones administrativas, instituciones, etc., en un momento y/o lugar, se usan en la elaboración de políticas, disposiciones administrativas e instituciones en otro momento y/o lugar [Dolowitz y Marsh, 1996, p. 344].

Por consiguiente, no se puede decir que haya deducido una enseñanza el encargado de elaborar políticas que pasa de la organización A a la organización B y luego, instintiva o deliberadamente, se basa en algún fragmento de su experiencia en la organización A. Dolowitz y Marsh no excluyen de inmediato esto, ya que parecen referirse a un proceso general en el cual se usan los conocimientos en la elaboración de políticas en cualquier momento o espacio. Por lo tanto, con la categoría de transferencia voluntaria, su definición podría dar cabida al aprendizaje consciente e inconsciente: la simple difusión de conocimientos.

La advertencia de Rose es importante, ya que de otro modo no existe ningún límite a lo que se considera obtención de enseñanzas o transferencia de políticas. Aun las innovaciones de políticas tienen que basarse, hasta cierto punto, en conocimientos previos. De todos modos, sería imposible identificar enseñanzas en este nivel de detalle. No se puede pedir razonablemente a ningún grupo o individuo que identifique todas las influencias que lo llevaron a tomar una decisión compleja.

En consecuencia, para los propósitos de este artículo se define la transferencia de políticas en los términos de Rose, como una actividad intencional orientada a la acción. Las implicaciones de esta postura se examinan más adelante, pero esta definición podría aplicarse por igual a las dimensiones voluntarias y coercitivas de la transferencia de políticas, ya que puede atribuirse tanto a quienes buscan tomar algo prestado como a quienes buscan imponerlo. Esta advertencia indica que la transferencia de políticas debe ser más diferenciada y decidida si no se desea que simplemente vuelva a expresar otras ideas. Debe justificarse a sí misma en el ámbito teórico.

La supervivencia de la transferencia de políticas como modelo depende de su capacidad para ser adaptada a una perspectiva multi-

disciplinaria de innumerables niveles. Actualmente, la variada literatura sobre el análisis de la transferencia de políticas nos ofrece una serie de variables dependientes que constituyen un criterio de definición y una lista de verificación de categorías (véase Dolowitz y Marsh, 1996). Debemos ir más allá y elaborar una concepción del análisis de la transferencia de políticas que reconozca la importancia de las estructuras globales, internacionales, transnacionales y nacionales, y su capacidad de restringir y/o facilitar la elaboración de políticas, así como que también comprenda que la transferencia de políticas puede ser meramente un producto de la política interorganizacional. Por lo tanto, el análisis de la transferencia de políticas puede volverse útil desde el punto de vista heurístico en cada uno de estos niveles de análisis si proporciona un enfoque que aborde la compleja interacción entre estructura y agencia.

Requisitos para elaborar modelos de transferencia de políticas

Concentración en el ámbito espacial

El análisis del alcance del marco de la transferencia de políticas depende de los supuestos acerca de su propósito, el cual puede no ser compartido por los autores del marco. No obstante, formulamos una serie de supuestos concernientes a los límites de la transferencia de políticas como un instrumento de investigación y análisis. No se trata de un modelo incluyente de la elaboración de políticas ni se preocupa por la difusión general de los conocimientos en la humanidad. Se preocupa más por las características perceptibles y notables del cambio contemporáneo de las políticas. Somos escépticos en lo que respecta la utilidad de la transferencia intraorganizacional de políticas, en particular de su dimensión temporal. Esta opinión se funda en cuatro supuestos básicos.

En primer lugar, argüimos que la transferencia de políticas es un modelo de cambio de políticas. En consecuencia, se concentra más en identificar los procesos de cambio que en la medición de la continuidad y del cambio hacia los que apuntan las transferencias intra-organizacionales.

En segundo término, se supone que la transferencia de políticas, como marco de nivel medio propuesto por Dolowitz y Marsh (1996, p. 357),

debe tratar de identificar y clasificar fenómenos excepcionales no explicados en otra manera.

Aquí se señala que la difusión cotidiana de conocimientos, intencional o no, en el nivel micro dentro de las organizaciones, no es algo excepcional en el contexto de la transferencia de políticas, ya sea como proceso o como hecho. Esas transferencias deben ser el tema de análisis organizacionales o de estudios de la gestión.

En tercer lugar, cuando se producen transferencias intraorganizacionales de excepción es probable que lo excepcional sean los factores extraorganizacionales y no el proceso intraorganizacional de transferencia.

En cuarto lugar, se supone que la transferencia de políticas en las dimensiones internacionales probablemente sea excepcional al no estar incluida en otros marcos explicativos.

Aquí el argumento es apoyado por gran parte de la literatura anterior y contemporánea que se centra en las transferencias internacionales y transnacionales (véase Wolman, 1992; Bennett, 1991a y 1991b).

Este esbozo postula que la dimensión temporal de la transferencia de políticas probablemente sea excepcional sólo en el contexto de una variable espacial, lo cual tenderá a excluir de la consideración a la mayoría de las transferencias intraorganizacionales. Una restricción de esta propuesta es el potencial de un análisis de la transferencia intraorganizacional en distintas dimensiones espaciales, si bien esto no parece apropiado para las actuales instituciones de gobierno supranacional o intranacional. Mediante un proceso de eliminación, se puede concluir que la gran mayoría de las transferencias excepcionales de políticas se producirán entre organizaciones distintas, internacionales o transnacionales.

En la ciencia política, comúnmente se hace referencia a cinco niveles de territorialidad política: transnacional, internacional, nacional, regional y local. Se supone que la transferencia de políticas internacionales se producirá en cualquiera de esos niveles y entre ellos. En consecuencia, como se ilustra en el cuadro 1, dentro de este marco espacial existen 25 trayectorias teóricas que pueden seguir las transferencias. La frecuencia con la cual las transferencias siguen cada una de esas trayectorias es un tema para el análisis empírico. Sin embargo, el estudio del contexto general podría revelar si es probable una transferencia que siga una determinada trayectoria. Por ejemplo, no es probable una transferencia entre estados federales alemanes y regiones británicas ya que el gobierno regional no está suficiente-

Cuadro 1. Trayectorias de la transferencia de políticas

Internacional → Internacional Internacional → Transnacional Internacional → Nacional Internacional → Regional Internacional → Local	Nacional → Internacional Nacional → Transnacional Nacional → Nacional Nacional → Regional Nacional → Local
Transnacional → Transnacional Transnacional → Internacional Transnacional → Nacional Transnacional → Regional Transnacional → Local	
Regional → Internacional Regional → Transnacional Regional → Nacional Regional → Regional Regional → Local	Local → Internacional Local → Transnacional Local → Nacional Local → Regional Local → Local

mente desarrollado en Gran Bretaña y no tiene categoría oficial, ni mucho menos constitucional. Además, también se puede observar que las dimensiones de la trayectoria de transferencia pueden variar como consecuencia de los problemas que se agreguen.

La función de los agentes de la transferencia

Se ha señalado antes que el análisis de la transferencia de políticas debe restringirse al aprendizaje intencional orientado a la acción, el que se produce de manera consciente y da como resultado la acción política. Esta definición considera la transferencia como un posible fenómeno causal, un factor que da como resultado la convergencia de políticas. Sin embargo, distinguimos la transferencia de la convergencia porque esta última puede producirse de manera no intencional, por ejemplo, debido a la armonización de fuerzas macroeconómicas o a procesos comunes. El elemento de intencionalidad en nuestra definición de la transferencia de políticas vuelve esencial un agente de los procesos tanto voluntarios como coercitivos. La intencionalidad puede ser atribuida al Estado/institución/actor de origen,

al Estado/institución/actor receptor de la transferencia, a ambos o a un Estado/institución/actor que actúa como tercero. Por ejemplo, si el agente de una transferencia particular es el Estado que primero elaboró la política o uno que actúa como tercero (país C) y que busca hacer que el país B adopte un criterio elaborado por el país A, tal vez estén funcionando procesos coercitivos. Otra alternativa es que exista una serie de agentes que actúen simultáneamente o en diferentes momentos del proceso.

Un criterio necesario aunque insuficiente para reconocer la transferencia de políticas consiste en identificar a los agentes de la transferencia y especificar la función desempeñada por ellos, y la naturaleza de la transferencia que tratan de hacer.

Modelos de transferencia de políticas

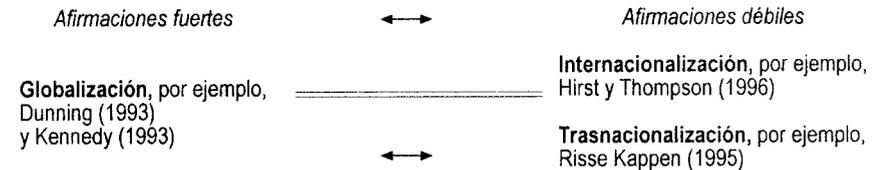
Nuestro modelo tiene tres dimensiones: los niveles global, transnacional e internacional, el macro del Estado, y el interorganizacional.

Los niveles global, transnacional e internacional

Es importante, para la claridad de nuestro argumento, afirmar que no estamos usando los términos transnacional e internacional de manera equivalente. Reconocemos como internacionales aquellas estructuras y procesos en que se basan las relaciones entre estados, y, si bien se ha exagerado el grado de su influencia (véase Pauly y Reich, 1997), aceptamos la creciente importancia de actores transnacionales que no son estados (véanse Risse-Kappen, 1995; Stone, 1996, y Portnoy, 1997) en la elaboración de políticas en todos los ámbitos de gobierno. El término globalización es más problemático.

Quizá la aseveración más frecuente en la ciencia política moderna es que no existe un significado aceptado del término (véanse Amin y Thrift, 1994, p. 1; Cerny, 1996, pp. 617-618; Hirst y Thompson, 1996, pp. 1-17). Aun así, la creciente pléyade de críticos de la globalización sitúa el estudio de ese término en el centro de sus análisis (véanse Berger y Dore, 1996; Boyer y Drache, 1996; Callinicos, 1985, y Hirst y Thompson, 1996), pero no se debe considerar errónea esta paradoja. Como dicen Hirst y Thompson (1996, pp. 3-4) en su crítica empírica de la tesis de la globalización económica:

Figura 1. Afirmaciones “débiles” y “fuertes” acerca de la globalización, la internacionalización y la transnacionalización: un *continuum*



[...] al criticar esas posiciones podrían acusarnos de demoler algo de poca monta. Por el contrario, consideramos que estas ideas extremas son fuertes, relativamente coherentes y susceptibles de ser convertidas en una clara concepción típica ideal de un sistema económico globalizado. Esas ideas también son importantes porque han adquirido una gran trascendencia política.

Implícita en el análisis de Hirst y Thompson hay una solución práctica a la ausencia de una teoría delimitada de la globalización. Como ilustra la figura 1, esos autores evalúan de manera crítica las afirmaciones de diversos enfoques de la globalización económica que hemos situado en un *continuum* que abarca desde las versiones fuertes de la tesis de globalización económica hasta las tendencias que se refieren a un aumento de la internacionalización y la transnacionalización. Éste es un modo útil de analizar afirmaciones opuestas acerca del grado de globalización económica, ya que ningún estudioso serio negará que se han producido aumentos de la internacionalización, los cuales han planteado considerables restricciones a la capacidad de los estados nacionales de promover estrategias económicas nacionales. En particular, ha habido cambios significativos en la organización de la producción y en los patrones del poder económico. Del mismo modo, los actores transnacionales son cada vez más prominentes. Por supuesto, este patrón de un aumento de la internacionalización y la transnacionalización no se ha limitado al campo económico: también se pueden encontrar versiones fuertes y débiles de la tesis de globalización en relación con los estudios de las tendencias en la cultura (Smith, 1990), la integración política (Camilleri y Falk, 1992), la geopolítica (Rosenau y Czempiel, 1992), la tecnología (Dosi, Pavitt

y Soete, 1990), los conocimientos (Strange, 1988; Giddens, 1990), el arte y el ejercicio del gobierno en el ámbito nacional (Stoker, 1990; Rhodes, 1997), así como la gestión pública (Osborne y Gaebler, 1992; Dunleavy, 1994). Sin embargo, se debe señalar que, cuando esas demandas se vuelven más radicales, es mayor la necesidad de un análisis empírico riguroso.

Puesto que aceptamos a regañadientes el término globalización como un posible resultado de una mayor internacionalización y transnacionalización, necesitamos ahora una definición de sus propiedades para la investigación empírica posterior. McGrew y Cerny dan las definiciones tal vez más moderadas para estos propósitos. Para McGrew (1992, p. 23):

Globalización se refiere a la multiplicidad de vínculos e interconexiones entre los estados y las sociedades que constituyen el sistema moderno de estados [...] La globalización tiene dos dimensiones bien definidas: el alcance (o extensión) y la intensidad (o profundización). Por un lado, define un conjunto de procesos que abarcan la mayor parte del orbe o que operan en todo el mundo; por consiguiente, el concepto tiene una connotación espacial. La política y otras actividades sociales se están extendiendo por el orbe. Por otro lado, también implica una intensificación de los grados de interacción, interconexión o interdependencia entre los estados y las sociedades que constituyen la comunidad global.

Esta definición es moderada, ya que deja espacio para la interpretación histórica. Como dice Smith (1992, p. 254), "una de las características más obvias de la globalización es que refleja un proceso prolongado de desarrollo histórico". Además, McGrew también deja espacio para la resistencia de los estados y las sociedades civiles; la relación entre los cambios en la naturaleza de la estructura y la agencia internacionales y la estructura y la agencia nacionales es de carácter dialéctico y pueden surgir contradicciones. Como argumenta Smith (1992, p. 255), históricamente "el proceso de globalización tampoco carece de sus paradojas amplias. En particular, si bien puede haber unificado al orbe desde el punto de vista político, también creó intensas divisiones y tensiones". Por supuesto, los marxistas nos han estado diciendo esto desde hace tiempo y es aquí donde se vuelve especialmente importante una pregunta: si la globalización representa algo nuevo, ¿indica o no el surgimiento de una nueva etapa del desarrollo capitalista? (véase Harmon, 1991 y 1997).

La globalización ha tenido un efecto desigual y ambiguo en el sistema político internacional, y, en realidad, la contribución más reveladora de esta exhaustiva y agotadora literatura es que ha identificado una serie de variables dependientes e independientes que requieren un mejor análisis empírico. Por razones analíticas, nos referimos a las estructuras como variables independientes y a los procesos como variables dependientes. En consecuencia, si tomamos la definición de Cerny (1998, p. 2) de globalización como "... la suma de la amplia gama de procesos políticos, económicos y sociales de transnacionalización e internacionalización que se están produciendo en el mundo", nuestra preocupación básica es analizar aquellas estructuras y procesos que puedan moldear el comportamiento de los actores internacionales, sean estados o no, y limitar o facilitar los procesos de transferencia de políticas. Para nosotros, como para Cerny, la clave para comprender esta dimensión de la transferencia de políticas es en gran medida una cuestión de estructura y agencia.

La globalización como cuestión de estructura y agencia

Para comprender la naturaleza de la transferencia de políticas es esencial que ubiquemos la acción social y política dentro del contexto estructurado en que se produce. Debemos determinar si los procesos estructurales externos al proceso de transferencia que estamos examinando tienen alguna repercusión (directa o indirecta) en el contexto, en las estrategias, en las intenciones y en las acciones de los agentes involucrados. A la inversa, debemos también poner a prueba la premisa opuesta y determinar si las estrategias, las intenciones y las acciones de los agentes pueden obstaculizar o habilitar las estructuras. Nuestra decisión de describir las estructuras que identificamos como recursos *que facilitan la acción o que la limitan* depende de cómo reconciliemos las nociones de estructura y agencia, lo cual, para estos propósitos, es en gran medida una cuestión empírica (véase un análisis más amplio en Hay, 1995). Sin embargo, se evitará una interpretación determinista del proceso de estructura y agencia y se formulará la concepción de Wendt de una teoría de la estructuración, que se basa mucho en Giddens, como un nexo convincente de articulación entre las fuerzas estructurales y las formas de agencia. En este punto, es importante establecer por qué este enfoque es importante para nuestro análisis. No usamos la teoría de la estructuración a fin de

defender una concepción ontológica del mundo, sino para proponer algunas cuestiones importantes relacionadas con el antirreduccionismo en el análisis de las políticas (para una exposición empírica, véase Pred, 1986). La estimulante obra de Wendt (1987, 1992 y 1994) nos explica de la manera más lúcida por qué, en el lenguaje de las relaciones internacionales, el neorrealismo y la teoría de un sistema global no reconocen “la naturaleza mutuamente constitutiva de los agentes humanos y las estructuras del sistema”, y por qué se debe ofrecer como alternativa la teoría de la estructuración (para otras perspectivas, véanse Waltz, 1979, y Keohane, 1983):

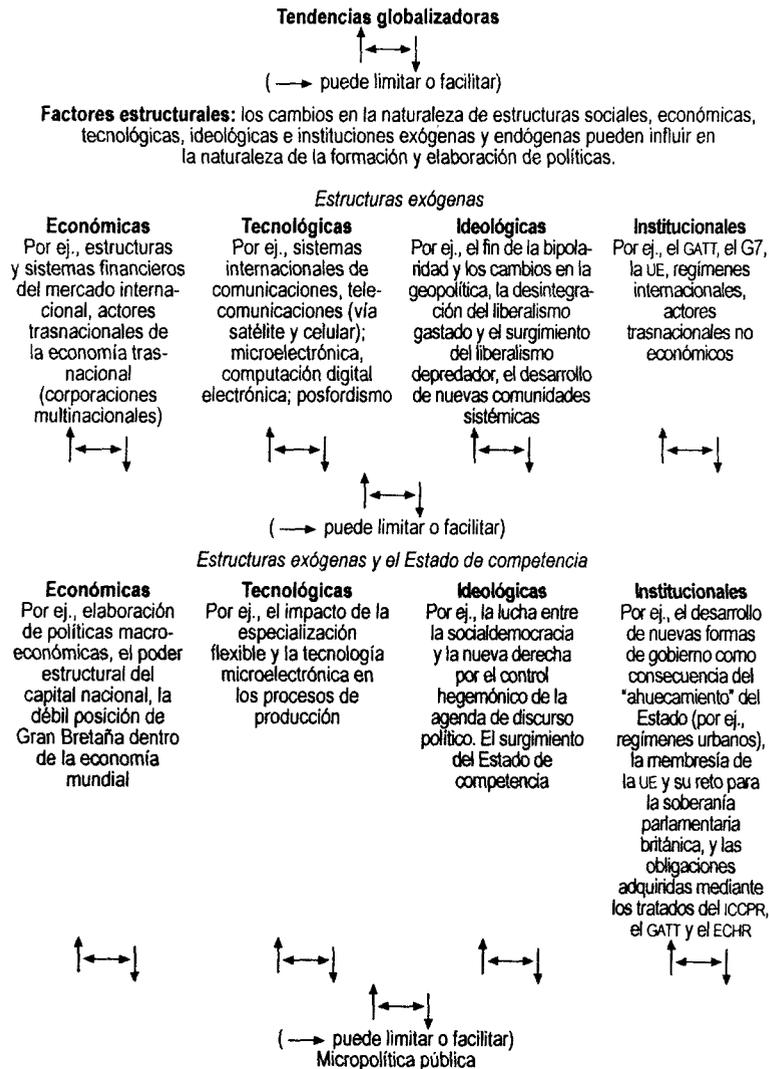
Si bien el neorrealismo y la teoría de un sistema global afirman ser teorías “estructurales” de las relaciones internacionales, encarnan interpretaciones muy diferentes de la estructura de los sistemas y la explicación estructural. Los neorrealistas conceptúan las estructuras del sistema en términos individualistas como elementos que restringen las elecciones de los estados agentes preexistentes, mientras que los teóricos del sistema global conceptúan las estructuras del sistema en términos estructuralistas como generadores de los estados agentes mismos (Wendt, 1987, Abstract).

En síntesis, el neorrealismo ofrece un estructuralismo débil; la teoría del sistema global, uno fuerte. Ambos ofrecen interpretaciones diferentes de lo que Wendt denomina problema de “agente-estructura” o “micro-macro”, que reflejan deficiencias muy arraigadas en sus respectivas explicaciones de la acción de los estados. A la inversa, la teoría de la estructuración puede superar esas deficiencias evitando tanto la reducción de las estructuras del sistema a estados actores en el neorrealismo como su materialización en la teoría de un sistema mundial. La teoría de la estructuración genera una agenda para la investigación “estructural-histórica” de las propiedades e inclinaciones de los estados actores y las estructuras del sistema en la cual operan. El punto esencial de nuestro argumento aquí es que la teoría de la estructuración tiene en cuenta los aspectos generativos y relacionales del estructuralismo y, simultáneamente, rechaza la separación analítica de esas estructuras generativas de la praxis de los agentes humanos. Como señala Wendt (1987, p. 355): “Proporciona una metateoría para reflexionar sobre los verdaderos sistemas sociales del mundo, pero no nos dice qué tipo de agentes o qué clases de estructuras podemos esperar en un determinado sistema social”.

La teoría de la estructuración tiene cinco características fundamentales. En primer término, acepta la realidad y la importancia explicativa de estructuras sociales irreductibles y a menudo no observables que generan agentes, y se opone estrictamente al funcionalismo. En segundo término, se definen las estructuras en términos generativos como un conjunto de elementos internamente relacionados que ocupan una posición dentro de una organización social (por ejemplo, agentes, prácticas, tecnologías, ideologías, territorios, etc.). En tercer lugar, los agentes y las estructuras se reconcilian en una “síntesis dialéctica” que supera la subordinación de unos a otros. En cuarto lugar, se perciben las estructuras sociales como inseparables de las espaciales y las temporales, y se señala que el tiempo y el espacio deben ser incorporados directa y explícitamente en la investigación teórica y empírica. Por último, los teóricos de la estructuración arguyen que las estructuras sociales no pueden existir independientemente de las actividades que ellas gobiernan, ya que adquieren su esencia mediante las prácticas de los agentes (Wendt, 1987, pp. 335-370).

De este modo, la teoría de la estructuración conceptúa los agentes y las estructuras como entidades mutuamente constitutivas pero ontológicamente distintas. Cada una es un efecto de la otra. Están “codeterminadas” por lo que Giddens (1979, p. 69) llama “dualidad de estructura”. En consecuencia, ¿cómo podemos hacer que funcione la formulación de Wendt de la teoría de la estructuración en este nivel de análisis? La figura 2 indica las estructuras externas que son fundamentales para nuestra discusión. Se postula que las literaturas sobre la globalización, la internacionalización, la transnacionalización y la transferencia de políticas pueden vincularse de tres modos principales. En primer lugar señalamos que estos procesos pueden actuar como facilitadores de la transferencia de políticas en el sentido de que aumentan las estructuras de oportunidad para la transferencia de políticas (por ejemplo, las comunicaciones mundiales), y en segundo lugar, simultáneamente la transferencia de políticas facilita los procesos de globalización (por ejemplo, la integración y la convergencia de políticas en las formaciones de gobierno) mediante la creación de otras estructuras de oportunidad, como los programas de desarrollo económico de la UE. Sería fácil simplemente contextualizar estos factores. Necesitamos entonces un concepto que nos permita medir las repercusiones de fuerzas globales, internacionales y transnacionales en el comportamiento de los estados. Se considera, por consiguiente, que los regímenes internacionales desempeñan una función clave al pro-

Figura 2. Conceptuación de la estructura y la agencia en el análisis de la transferencia de políticas*



* Éste es un modelo ilustrativo en el cual no se hace hincapié en ningún contexto de determinación.

cesar ideas sobre políticas por conducto de comunidades epistémicas que intentan usar sus conocimientos para promover la conciencia mundial acerca de ciertos problemas y opciones de las políticas (obsérvese la convergencia de políticas en áreas tales como el GATT, la ayuda alimentaria, la regulación financiera y los problemas ambientales mediante la política de los regímenes). Los regímenes son, como observa Higgott (1996, p. 21), la aplicación funcional práctica del ejercicio del gobierno en las relaciones internacionales, ya que formulan las interpretaciones compartidas de principios acerca de las formas aceptables y convenientes de comportamiento del Estado.

La pregunta fundamental para la investigación en este nivel es, entonces, ¿en qué sentido estas estructuras externas facilitan o afectan al comportamiento del Estado, en particular en lo concerniente a procesos de transferencia de políticas, y cómo lo hacen? Cerny (1996, p. 241) presenta una caracterización razonable y dice que los cambios en la naturaleza de estos procesos estructurales han contribuido a condicionar el surgimiento de un Estado de competencia "...donde el Estado usa cada vez más formas nuevas de intervención económica orientadas a 'comercializar' al Estado mismo y a promover la ventaja competitiva de las actividades financieras e industriales nacionales dentro de una economía global relativamente abierta". La difusión internacional de las nuevas estrategias de gestión pública constituyen un ejemplo revelador de esta tendencia (véase Dunleavy, 1994).

El Estado de competencia nos proporciona un recurso heurístico, una metáfora útil para describir ciertos cambios fundamentales en la naturaleza del Estado capitalista. Tiene cuatro dimensiones clave: la económica, el arte de gobernar, el estilo y la ideología. *Económicamente*, se aparta del Estado industrial benefactor mediante la introducción de un proyecto económico distintivo. Ha perseguido una comercialización mayor para hacer más competitivas las actividades económicas nacionales en términos tanto nacionales como internacionales. Esta estrategia se ha manifestado en la reducción del gasto público, el control de la inflación y el monetarismo neoliberal general, combinados con la desregulación de las actividades económicas (en especial los mercados financieros). A fin de realizar ese proyecto económico tan ambicioso, han surgido nuevas formas del *arte de gobernar*, y las estructuras institucionales y las prácticas políticas han sido remodeladas con el propósito de aumentar la capacidad rectora del Estado. Por consiguiente, "El Estado ha desarrollado nuevas y más complejas formas y características estructurales en un mundo de atajos, más abierto" (Cerny, 1998, p. 3).

El *estilo* de gobierno también se ha modificado: se ha pasado del intervencionismo macroeconómico al microeconómico, como reflejan la política de desregulación y el desplazamiento del foco de la política gubernamental y partidaria desde la maximización general del bienestar dentro de un país (empleo total, pagos de transferencia redistributivos y suministro de servicios sociales) hacia la promoción de la iniciativa, la innovación y la rentabilidad en los sectores público y privado. *Ideológicamente*, el Estado de competencia constituye un discurso político que da preferencia a la elaboración de políticas microeconómicas sobre la formulación de políticas macroeconómicas y que combina iniciativas políticas nuevas (por ejemplo, el impacto de la especialización flexible y las tecnologías nuevas en la política industrial, la desregulación y la comercialización de los servicios públicos) y viejas (la liberalización y la política monetaria y fiscal). Paradójicamente, la liberalización, la desregulación y la privatización no han reducido la función de la intervención estatal pero la han trasladado de burocracias reguladoras de la producción primaria a otras comercializadoras (véase Osborne y Gaebler, 1992). Para Cerny (1998, p. 13), "el Estado de competencia se convierte cada vez más en la sala de máquinas y el mecanismo de conducción de un proceso de globalización *política* impulsado por agentes". Si bien tenemos ciertas dudas acerca de la preferencia por lo político que se infiere en esta declaración, compartimos un compromiso similar con el argumento de que la agenda de políticas del Estado de competencia es el lugar donde tenemos más probabilidades de encontrar casos de transferencia de políticas, como las de la nueva gestión pública (Stevens, 1995; Ridley, 1996), económicas (Ikenberry, 1990; Biersteker, 1992), urbanas (Wolman, 1992), de relaciones exteriores (Levy, 1994) y de asistencia social (Dolowitz, 1997). El concepto de Estado de competencia nos vincula con el nivel macro de indagación.

Interrogantes en el nivel macro

Como ya hemos señalado, la transferencia de políticas debe ser interpretada en el contexto de las relaciones entre estructura y agencia. Debemos evaluar las repercusiones que tienen los cambios en las estructuras económicas, tecnológicas, ideológicas o institucionales en cuanto a facilitar el espacio para la transferencia de políticas y afectar la naturaleza del proceso mismo de transferencia. Por ejemplo, en

el contexto británico la elaboración de políticas debe ser analizada dentro del contexto de la declinación económica relativa y los intentos del Estado de timonear el capitalismo para eludir las crisis económicas periódicas. Además, no es probable que se escoja una idea sobre políticas a menos que se ajuste a las preocupaciones estratégicas del Estado de competencia. En este sentido, la introducción de nuevos sistemas de suministro de servicios en la administración pública británica corresponde directamente a las preocupaciones estratégicas del Estado de competencia.

También es evidente que las fuerzas globales, internacionales y transnacionales tienen un efecto sobre las instituciones y los procesos internos del Estado-nación. Este proceso endógeno a veces es llamado "ahuecamiento" del Estado (se pueden ver cuatro tesis muy diferentes del "ahuecamiento" en Held, 1991; Jessop, 1992; Rhodes, 1994, y Peters, 1993. Hay una crítica en Saward, 1997). Rhodes (1994) ha argumentado que existen cuatro tendencias fundamentales interrelacionadas que ilustran el ámbito de este proceso: la privatización y los límites del alcance y de las formas de intervención pública; la pérdida de funciones de departamentos del gobierno central, que pasan a otros sistemas de suministro de servicios como las instituciones del "próximo escalón" mediante un sondeo del mercado; la pérdida de funciones del gobierno británico cedidas a instituciones de la Comunidad Europea; y el surgimiento de límites al arbitrio de los servidores públicos mediante la nueva gestión pública. Para Rhodes, las redes de políticas son esenciales en la comprensión del "ahuecamiento" interno, mientras que la globalización es fundamental para interpretar un proceso concomitante de "ahuecamiento" externo. Como señala Rhodes (1997, p. 18), "... la globalización crea un mundo de interdependencias complejas que se caracterizan por gobernar sin un gobierno". A diferencia de Rhodes, mantenemos la importancia de las redes de políticas como elementos que proporcionan un conocimiento esencial de los procesos externos e internos de "ahuecamiento". La justificación de este argumento se presenta más adelante. Por consiguiente, en este nivel se postula que, en un periodo de grandes cambios institucionales y en condiciones de incertidumbre, es probable que surjan nuevas estructuras de oportunidad para la transferencia de políticas. Estas estructuras de oportunidad pueden ser externas o internas en relación con el sistema gubernamental.

El nivel interorganizacional

Hemos establecido que la transferencia de políticas se produce dentro de un entorno multiorganizacional. En consecuencia, su análisis requiere un método que nos proporcione los instrumentos para comprender la naturaleza de la política interorganizacional. También debe darnos los recursos apropiados para analizar cómo adquieren y utilizan los conocimientos quienes toman las decisiones.

El enfoque de la red de políticas y el de la comunidad epistémica nos ofrecen un método de ese tipo. En particular, señalaremos que las relaciones entre las literaturas sobre la transferencia de políticas, las redes de políticas y las comunidades epistémicas, se pueden establecer mediante la concepción de una red de transferencia de políticas que pueda operar en distintos niveles de territorialidad. Se indica además que la mayoría de los casos empíricos de transferencia de políticas suelen hacer hincapié en comunidades de políticas estrechamente entrelazadas (una forma de red de políticas) que pueden estar constituidas por una constelación de representantes de comunidades epistémicas, otros tipos de empresarios de las políticas, burócratas clave, políticos o grupos privilegiados (véase Evans y Davies, 1998). El cuadro 2 ilustra las relaciones entre la concepción de Marsh y Rhodes (1992b) de una comunidad de políticas, la de Adler y Haas (1992) de una comunidad epistémica, y la nuestra de una red de transferencia de políticas. Hay similitudes esenciales entre las primeras dos caracterizaciones en términos de la membresía, la naturaleza de la integración y los recursos. Además, la membresía y los valores de una comunidad de políticas y de una comunidad epistémica tienden a persistir en el transcurso del tiempo. A la inversa, las redes de transferencia de políticas son un fenómeno *ad hoc* establecido con la intención específica de impulsar un cambio de políticas, y por lo tanto, en general no se requiere ningún proceso extensivo de negociación o de formación de una coalición externa a la red de transferencia. No obstante, el enfoque de la comunidad epistémica se refiere directamente a muchos de los mismos agentes de transferencia que desempeñan una función central en la evolución de las políticas dentro de las redes de transferencia. Las comunidades epistémicas están constituidas por profesionales de las ciencias naturales y sociales, o por individuos de alguna disciplina o profesión con capacidad reconocida en cuanto a conocimientos pertinentes para las políticas, que forman parte de organismos nacionales, transnacionales e internacionales.

La aplicación de una versión del análisis de las redes de políticas

que subraye los aspectos positivos del enfoque de la comunidad epistémica es, entonces, importante porque nos permite, entre otras cosas, concentrarnos en la naturaleza de una explicación intencional con referencia particular a la función de los individuos en el proceso de transferencia de políticas. La noción de red de transferencia de políticas también puede ayudarnos a evaluar la dimensión cognoscitiva de la toma de decisiones, es decir, de cómo adquieren los conocimientos quienes toman las decisiones. En consecuencia, gracias al énfasis en las relaciones estructurales (normas e imperativos organizacionales) e interpersonales (intercambio de información y comunicación) dentro de las redes, junto con la aceptación de la necesidad de tener en cuenta factores estructurales exógenos con respecto a la red (por ejemplo, la ideología, la economía, la tecnología y el intercambio de recursos), se dispone de un método para comprender los modos de elaboración de políticas en un entorno multiorganizacional. En este sentido, las redes de transferencia de políticas ofrecen un contexto para evaluar la compleja interacción de agendas de políticas estatales e internacionales forjadas mediante la interacción de actores estatales, no estatales, transnacionales e internacionales.

Las redes de transferencia de políticas son fenómenos *ad hoc* orientados a la acción y establecidos con la intención específica de impulsar un cambio de políticas. Existen únicamente para el momento en que se está produciendo una transferencia; por lo tanto, son importantes porque sin ellas se podrían adoptar otras políticas. ¿Por qué los ámbitos territoriales del gobierno participan en las redes de transferencia? Su participación refleja una serie de factores que operan en los distintos niveles. La participación de los gobiernos (locales, regionales, nacionales o supranacionales) en estas redes, refleja una interacción entre: 1) la necesidad de satisfacer problemas de políticas objetivas, 2) la necesidad de obtener acceso a otras redes organizacionales, 3) otros valores motivantes pertinentes (influencia del régimen, influencia del discurso, factores ideológicos), y 4) el suministro de ciertos recursos de conocimientos y habilidades esenciales.

La figura 3 ilustra cómo el proceso de transferencia voluntaria de políticas puede desglosarse en una secuencia de etapas. Dividimos el proceso en 12 supuestas etapas: reconocimiento, búsqueda, contacto, surgimiento de una red alimentadora de información, cognición y recepción, surgimiento de una red de transferencia, movilización cognoscitiva y de la elite, interacción, propuestas, decisión de entrar en la corriente de políticas, implementación del proceso y resultado.

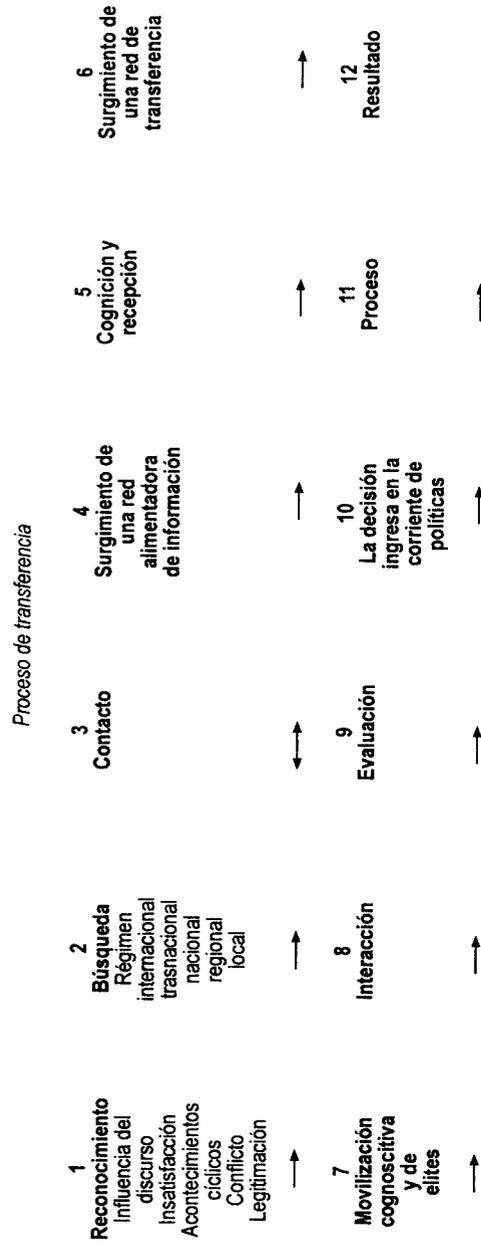
Cuadro 2. Características de las comunidades de políticas, las

<i>Dimensión</i>	<i>Concepción de Marsh y Rhodes de una comunidad de políticas</i>
Membresía <i>Número de participantes</i>	Número muy limitado, algunos grupos excluidos de manera consciente
<i>Tipo de interés</i>	Predominan los intereses económicos y/o profesionales
Integración <i>Frecuencia de la interacción</i>	Interacción frecuente y de alta calidad de todos los grupos en todos los asuntos relacionados con la política
<i>Continuidad</i>	La membresía, los valores y los resultados persisten en el tiempo
<i>Consenso</i>	Todos los participantes comparten valores básicos y aceptan la legitimidad del resultado
Recursos <i>Distribución de los recursos (dentro de la red)</i>	Todos los participantes tienen recursos; la relación básica es de intercambio
<i>Distribución de los recursos (dentro de las organizaciones participantes)</i>	Jerárquica; los líderes pueden nombrar miembros
Poder	Existe un equilibrio de poder entre los miembros; si bien un grupo puede dominar, debe ser un juego de suma positiva para que persista la comunidad

comunidades epistémicas y las redes de transferencia de políticas

<i>Concepción de Adler y Haas de una comunidad epistémica</i>	<i>Concepción de Evans y Davies de una red de transferencia de políticas</i>
Número limitado, un conjunto comparativo de creencias de principios y causales (analíticas y normativas) actúa como un mecanismo de filtro que excluye ciertos aportes	Número muy limitado, el sistema tiene un sesgo contra ciertos aportes, énfasis en las elites burocráticas y tecnocráticas
Profesionales de las ciencias naturales o sociales o individuos de cualquier disciplina o profesión con conocimientos reconocidos acerca de las políticas, que están en organismos nacionales e internacionales	Agentes de la transferencia de políticas, políticos y burócratas afectados
Se produce un proceso continuo de regateo y negociación dentro de las comunidades epistémicas y entre ellas	Dentro de una escala temporal establecida, interacción frecuente y de alta calidad de todos los grupos en todas las cuestiones relacionadas con la transferencia de políticas
La membresía y los valores persisten en el tiempo siempre que sobreviva la reputación	Redes <i>ad hoc</i> orientadas a la acción, establecidas con la intención específica de impulsar el cambio de políticas
Todos los participantes comparten una base de conocimiento consensual y una empresa común de políticas	Todos los participantes comparten valores básicos
Todos los participantes tienen recursos de conocimientos; la relación básica es de intercambio	Todos los participantes tienen recursos; la relación básica es de intercambio
Quienes elaboran las políticas dependen de las habilidades para reunir información y los recursos de conocimientos de la comunidad epistémica	Quienes elaboran las políticas dependen de las habilidades para reunir información y los recursos de conocimientos del agente de la transferencia y la organización donadora
La opinión de quienes elaboran las políticas en última instancia determina la influencia de una comunidad epistémica y su estado de aceptación	El éxito de una red de transferencia de políticas reside en la capacidad del agente de satisfacer el problema objetivo de políticas del cliente; debe ser un juego de suma positiva para que persista la red

Figura 3. Surgimiento y desarrollo de redes de transferencia coercitiva de políticas



Hay que señalar que no afirmamos aquí la racionalidad o no racionalidad del proceso de transferencia de políticas. La capacidad de pasar a través de estas etapas depende a menudo de factores del entorno (por ejemplo, condiciones económicas, cambios en el gobierno) y del tipo de agente de la transferencia. Además, el proceso de transferencia voluntaria puede interrumpirse en cualquier punto posterior a la búsqueda y, aun así, dar como resultado una forma de transferencia (por ejemplo, la obtención de una enseñanza, la transferencia simbólica o perceptual). El esquema que presentamos es, entonces, totalmente ilustrativo y proporciona una base para la investigación empírica. Revisaremos cada una de esas etapas.

Reconocimiento

El potencial para la transferencia voluntaria de políticas existe en cualquiera de los niveles del gobierno siempre que haya una insatisfacción o necesidad suficientes y siempre que una elite con iniciativa esté lista para manipular esos motivos de queja y establecer un marco para la transferencia. No obstante, la red de transferencia de políticas surge cuando una elite que toma las decisiones, políticos o burócratas, reconoce la existencia de un problema de decisión que requiere, a causa de factores del contexto, una atención urgente. La motivación política para que quienes elaboran las políticas participen en su transferencia ha sido bien documentada en otros trabajos (véanse Bennett, 1991a; Wolman, 1992; Dolowitz y Marsh, 1996).

Búsqueda

La ausencia de respuestas o soluciones alternativas aceptables puede llevar a un agente a participar en una búsqueda internacional, nacional, regional o local de ideas sobre políticas. Como observa Rose (1993, p. 103), éste es a menudo un proceso *ad hoc* caracterizado por ensayo y error. Definiríamos la búsqueda en el pasado de una organización como una actividad normal de elaboración de políticas. Es preciso destacar la función de la actividad de búsqueda como una característica esencial del proceso de transferencia de políticas, ya que es dentro de este proceso donde la naturaleza de la reunión de información entra en campos nuevos.

Contacto

Durante el proceso de búsqueda, una organización puede encontrar un posible agente de transferencia con habilidades especializadas de movilización "cognoscitiva" y de "elites" (por ejemplo, una comunidad epistémica situada dentro de un organismo internacional). En este contexto, la movilización cognoscitiva es la capacidad del agente de la transferencia para obtener los recursos políticos y de conocimiento necesarios para satisfacer la elaboración de las políticas. La movilización de "elites" es la capacidad del agente de la transferencia para tener acceso a elites del conocimiento y para traer la experiencia de éstas a la red de transferencia. En esta coyuntura, el potencial agente de la transferencia sólo estará interesado en difundir información básica a los posibles clientes con el propósito de seducirlos para que entren en una relación de dependencia. Para algunos agentes, la transferencia de políticas es una actividad lucrativa; por consiguiente, habrá una cantidad considerable de cálculos estratégicos para cerrar un trato. La naturaleza del contacto que se produce depende en última instancia de que el agente sea independiente tanto del cliente como de la organización donadora. Por ejemplo, puede suceder que el agente forme parte de la misma organización de búsqueda.

El surgimiento de una red alimentadora de información

Si se despierta la curiosidad del cliente mediante el contacto preliminar, el agente actuará como una red alimentadora de información que aumente tanto la cantidad como los detalles de la información. En esta etapa, el agente se esforzará por demostrar la calidad de su acceso a redes de comunicación y conocimientos y a otras estructuras de oportunidad para la transferencia.

Cognición, recepción y surgimiento de una red de transferencia

El cliente evaluará la información que se le ha proporcionado por medio de la red alimentadora de información. La cognición y la recepción dependerán por lo general de que ambos agentes compartan un compromiso con un sistema común de valores. En este sentido, la política de las redes de transferencia de políticas infiere que esta manera de

elaboración de políticas es el coto exclusivo de actividad de una elite y que la participación en el juego depende totalmente del grado de aceptación de los agentes según lo definan los recursos cognoscitivos. Es aquí donde surgen algunas preguntas normativas esenciales acerca de la legitimidad de esta manera de elaboración de políticas; por ejemplo, ¿cuán responsables son las redes de transferencia de políticas?

Movilización cognoscitiva y de elites

El proceso de la movilización cognoscitiva y de elites es fundamental para el éxito de la red de transferencia. Es aquí donde se pone a prueba la calidad de los recursos del agente, de quien se espera que proporcione información detallada acerca de programas realizados en otra parte que han abordado un problema similar. Al fundamentar la teoría de sistemas, Easton (1965) arguyó que, a fin de mantener el *statu quo* en una estructura de toma de decisiones, existen mecanismos para filtrar o excluir aportes que serían disfuncionales o sobrecargarían el sistema. Se refirió a estos reguladores como porteros que excluyen del sistema las demandas excesivas o inaceptables. El mismo argumento se puede aplicar a esta etapa del proceso de transferencia de políticas. Por consiguiente, el sistema tiene un sesgo en contra de ciertos aportes. Es en esta etapa del proceso de transferencia cuando sus redes pueden actuar como porteros. Por supuesto, también se puede producir el control del ingreso de una manera más informal en la tercera dimensión oculta del poder postulada por Lukes, antes del filtrado formal, cuando no se consideran en absoluto ciertos posibles aportes (Lukes, 1974).

Interacción

Con frecuencia se espera que el agente de la transferencia organice foros para el intercambio de ideas entre el cliente y las elites con conocimientos pertinentes sobre políticas. Estas elites pueden ser representantes de una comunidad epistémica que tienen creencias y criterios de juicio profesionales similares y comparten problemas comunes en relación con las políticas. Por lo tanto, se puede presentar un contexto de interacción por medio de la organización de seminarios, misiones investigadoras, conferencias, y el intercambio de documen-

tos de asesoramiento especializado sobre políticas (por ejemplo, la redacción de legislación). Con estas formas de actividad de difusión, los agentes de la transferencia pueden actuar como un cauce para la obtención de conocimientos consensuales. Por supuesto, esta caracterización depende también del tipo de agente de transferencia que se considere.

Evaluación

Una vez que el cliente está satisfecho con el grado y cantidad de conocimientos que se ha logrado, comienza un proceso de evaluación, que es esencial para determinar: los objetos de la transferencia (por ejemplo, las metas, la estructura y el contenido de las políticas; los instrumentos o las técnicas administrativas de las políticas; las instituciones; la ideología; las ideas, actitudes y conceptos; el estilo o las enseñanzas negativas de las políticas); el grado de transferencia (por ejemplo, de copia, adaptación, hibridación, síntesis, inspiración o simbólica), y los requisitos de la transferencia (por ejemplo, la viabilidad de la política y las condiciones políticas, culturales e institucionales) que condicionarán el surgimiento de una idea acerca de la política.

Decisión

El proceso de transferencia de políticas no es una actividad aislada, sino que forma parte integral del proceso de las políticas. En consecuencia, se interpreta mejor, en los términos de John Kingdon, como una de las diversas opciones de políticas que compiten en la corriente "política" del proceso. En este sentido, las ideas para la transferencia de políticas compiten con otras opciones en lo que Kingdon (1984) llama "caldo primigenio de políticas". Como ha señalado Wolman (1992) en otro trabajo, el éxito de un proceso de transferencia de políticas puede conceptuarse dentro del marco de Kingdon, y su éxito depende en última instancia de que se satisfagan los mismos criterios.

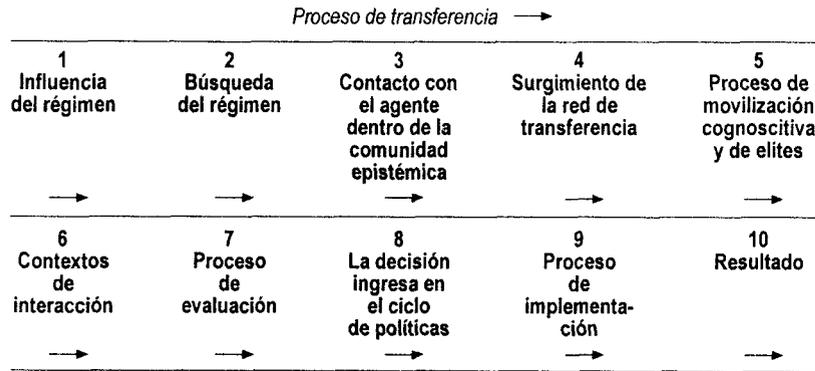
Implementación

El estudio de la transferencia de políticas está incompleto sin una perspectiva de la implementación. Como han expresado Atkinson y Moon (1994, p. 17), la separación artificial de la formulación y la implementación de las políticas debe ser rechazada "en reconocimiento de que la política es un fenómeno complejo y ambiguo". Entonces, un enfoque de "arriba hacia abajo" de la política es inadecuado. Aun cuando una política sea una fiel copia programática de la original, en última instancia sólo se puede decir que ha sido transferida al ser implementada. De ningún modo es seguro que quienes implementan un programa harán lo que pretendieron o especificaron quienes lo formularon. En realidad, tal vez sea imposible que lo hagan por razones de incompatibilidad estructural. En un análisis de la política de privatización de los ferrocarriles, Grantham (1996) señala que la transferencia de políticas es evidente en los ámbitos nacional e interdepartamental; pero, una vez traducidos en una legislación, los programas están expuestos a una redefinición fundamental a medida que progresa y madura la implementación: "El gobierno, en el Regulador, creó un monstruo que iba a alterar los objetivos primarios de la política. Por consiguiente, el cuadro de la transferencia de políticas está incompleto sin un análisis de los aportes posteriores a la decisión".

Transferencia coercitiva de políticas

¿Cómo podría diferir este esquema en un proceso de transferencia coercitiva de políticas? La figura 4 muestra ciertas diferencias en el proceso. En una visión general, una red de transferencia coercitiva de políticas está incluso más orientada a la acción que una de transferencia normal. La transferencia coercitiva de políticas "involucra a un gobierno o institución supranacional que impulsa, o incluso fuerza, a otro gobierno a adoptar un programa particular" (Dolowitz y Marsh, 1996, p. 344). Como tal, es probable que el agente coercitivo intervenga en el proceso de transferencia desde el principio. Esto limitará al régimen inmediato las actividades de búsqueda del agente, y es probable que en representación de él actúe un representante de una comunidad epistémica (la OCDE, por ejemplo). También es importante observar que este proceso no puede interrumpirse antes de un punto anterior a la "acción" ya que, de otro modo, habría fracasado el proce-

Figura 4. Surgimiento y desarrollo de redes de transferencia coercitiva de políticas

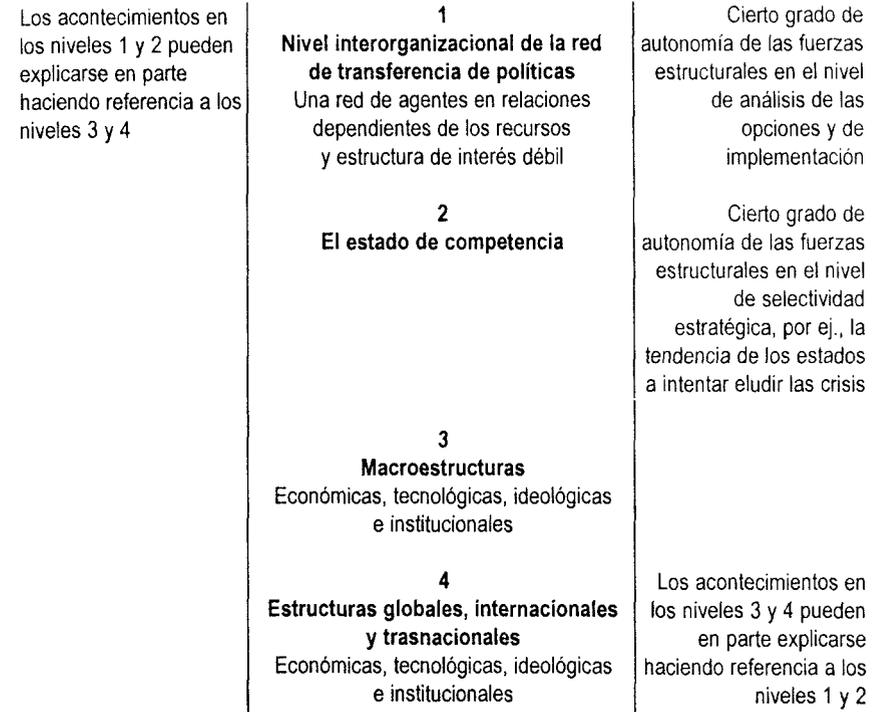


so de coerción. Señalamos además que los aportes serán vigilados y controlados estrechamente en todas las etapas del proceso. Dicho esto, también es claro que los efectos culturales pueden repercutir en las etapas de evaluación e implementación del proceso de transferencia.

Resumen del argumento

Como ilustra la figura 5, de la caracterización anterior del proceso de transferencia de políticas se puede deducir una serie de hipótesis empíricamente comprobables. Con base en Marsh y Rhodes (1992b), se pueden organizar esas hipótesis en un conjunto de variables independientes y dependientes en el cual se deben considerar las estructuras como variables independientes (véanse 1-4 en la figura 5) y las funciones como variables dependientes. Todo cambio en la variable dependiente (función) puede ser el resultado de una variación en la estructura (variable independiente) o en la variable que interviene (proceso o mecanismo). Por ejemplo, los cambios exógenos o del entorno de la red pueden llevar a la creación de una red de transferencia de políticas que promueva el cambio de políticas. Éstos pueden ser efectos económicos/de mercado, ideológicos, de conocimientos/técnicos o institucionales. Si los factores económicos constituyen el catalizador del cambio, la forma de la respuesta puede ser influida por la ideología del Estado de competencia. También se puede deducir que el

Figura 5. Análisis de múltiples niveles de la transferencia de políticas



cambio político que surge de una red de transferencia podría ser producto de factores endógenos tales como la influencia del agente de la transferencia o de la organización donadora. Sin embargo, como dicta un enfoque estructuracionista, las redes de transferencia son sólo un componente de la explicación del cambio de políticas. De hecho, como dicen Marsh y Rhodes, “toda caracterización adecuada del proceso de las políticas debe reconocer la variedad” (Marsh y Rhodes, 1992b, p. 250).

La demostración de la transferencia de políticas: algunas cuestiones metodológicas y prácticas

David Dolowitz (1996) aboga, con razón, por un esquema claro para determinar la existencia de la transferencia de políticas. Con este propósito, identifica cinco instrumentos que permitirían detectar la existencia de una transferencia de políticas: los medios de difusión, los informes, las conferencias, las visitas y las declaraciones gubernamentales. No obstante, se presentan estas categorías más como instrumentos para enterarse de una transferencia de políticas que como fuentes de pruebas de que ésta se ha producido. En esta sección se señala que la literatura actualmente no proporciona técnicas adecuadas para demostrar que existe una transferencia de políticas y se proponen criterios para este fin. Dados los criterios adecuados de validación, la comprobación de la transferencia puede ser más difícil de lo que comúnmente suponen quienes argumentan que está aumentando ese fenómeno (Dolowitz y Marsh, 1996, p. 343). Gran parte de la literatura existente se basa más que nada en abstraer supuestos casos totalmente apropiados de la transferencia de políticas; hay que prestar atención a las cuestiones relacionadas con los límites, lo cual implica en un sentido empírico establecer casos que no sean ejemplos. Demostramos aquí la necesidad de ser cautelosos al afirmar que existe una transferencia de políticas y proponemos entonces una lista de verificación de los factores necesarios para comprobar que se ha producido.

La validación en el análisis de la transferencia de políticas

Proponemos la siguiente secuencia de pasos como una salvaguarda contra declaraciones exageradas acerca de la naturaleza y la extensión de ejemplos particulares de transferencia de políticas.

El sujeto de análisis

Al comienzo, es importante ser claros acerca del fenómeno que se estudia. En el trabajo empírico primario existe una gama de posibilidades. Se podrían considerar los intentos de facilitar/imponer la transferencia de políticas, el proceso de transferencia cuando se está produciendo, o una afirmación de que se ha producido en el pasado.

¿Quién o qué es identificado como el agente o los agentes de la transferencia: quién la desea, qué quieren obtener con ella, cómo la están llevando a cabo, en beneficio de quién y por qué?

Se examinó antes el concepto de agencia. Para reiterar, un agente es esencial para las dimensiones voluntaria y coercitiva de la transferencia de políticas dada nuestra definición: aprendizaje intencional orientado a la acción. En consecuencia, la transferencia debe ser un proceso consciente, ya sea que se lleve a cabo voluntariamente o esté sujeto a coerción.

¿Hay pruebas de no transferencia?

Hay dos posibles dimensiones de no transferencia que se deben tener en cuenta en todo ejercicio de validación. Los elementos de una idea o programa, si se descubre que han sido tomados prestados de antecedentes nacionales o son innovadores, pueden ser descritos como no transferencias. También son no transferencias las partes de una idea o programa originales descartadas o filtradas por el sujeto/agente. En consecuencia, es esencial una comparación detallada de la política en cuestión con entornos nacionales y originales si se desea determinar el grado real de transferencia en un caso particular.

*¿Cuáles son las pruebas presentadas para apoyar la afirmación?
¿Qué tan convincentes son?*

Dolowitz y Marsh (1996) argumentan, correctamente, que los investigadores deben buscar una preponderancia de pruebas, y señalan que incluso las entrevistas, no demuestran de manera concluyente que la información proveniente de un sistema extranjero influyó en la legislación nacional. Evidentemente, las pruebas diferirán según la naturaleza del tema. Por ejemplo, al buscar comprobar si se ha transferido una idea o una actitud, se tratará de examinar las ideas e interpretaciones del sujeto receptor. Por otra parte, si se argumenta que se ha copiado un programa, se espera que se presenten pruebas "físicas" más concretas que apoyen esa declaración. Sólo se puede decir que un programa ha sido copiado por otro si se han comparado ambos. La cuestión de si el programa se ha realizado podría ser entonces someti-

da al análisis de la implementación para determinar qué tan lejos ha llegado la transferencia. Señalamos que se puede establecer una distinción entre transferencias de *componentes no físicos* (ideas, conceptos, actitudes) y transferencias de *componentes físicos* (programas e implementación).

Sigue entonces la pregunta de qué tan convincentes son las pruebas presentadas. Por supuesto, éste es un problema de análisis empírico en general, pero tiene particular importancia aquí dados los distintos tipos de transferencia y las diferentes pruebas que pueden confirmarla. Simplemente advertimos que no se debe entender que la prueba de una cosa es prueba de otra.

¿Qué conclusiones se pueden sacar de lo expresado antes acerca de la naturaleza y el grado de la transferencia que se ha producido?

Aquí se dan las respuestas a interrogantes acerca del tema de análisis: ¿son ideas, programas o programas implementados los que han o no han sido, o son o no son transferidos? Si se encuentra que se ha producido la transferencia, se podría determinar entonces el grado de ésta: copia, emulación, hibridación, síntesis o inspiración (Dolowitz y Marsh, 1996).

Conclusiones

Como en todos los ejercicios de esquematización, hemos simplificado un complejo proceso a fin de proporcionar un modelo heurístico que trate de abarcar la multiplicidad de factores que moldean el proceso de transferencia de políticas. Nuestro marco, que establece el ámbito útil y las dimensiones de la transferencias de políticas, define el concepto en los términos de Rose como una actividad intencional orientada a la acción que se lleva a cabo dentro de un entorno multiorganizacional. Este modelo heurístico puede ser empleado provechosamente mediante el trazado cartográfico hacia adelante o hacia atrás (este último siempre que se haya producido la transferencia de políticas). Señalamos entonces que el proceso de transferencia debe ser analizado en un marco tridimensional que abarque: los niveles global, internacional y trasnacional; el nivel estatal macro y el nivel interorganizacional. Se sugiere también una secuencia de validación que ayudará

a los analistas de la transferencia de políticas a comprobar que ésta se ha producido. En síntesis, afirmamos que este modelo heurístico tiene adicionalidad porque el análisis de la transferencia de políticas puede ahora decirnos algo que no sabíamos antes. Tenemos ahora una idea clara de las circunstancias nacionales e internacionales que probablemente provoquen una transferencia de políticas, del alcance y las dimensiones de la transferencia, y de cuáles aspectos del marco deben o no aplicarse en la investigación empírica.

Referencias bibliográficas

- Adler, E. y P. Haas (1992), "Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program", en P. Haas (ed.), *Knowledge, Power and International Policy Coordination*, número especial de *International Organization*.
- Amin, A. y Thrift, N. (1994), "Living in the Global", en A. Amin y N. Thrift (eds.), *Globalization, Institutions and Regional Development in Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Atkinson, R. y G. Moon (1994), *Urban Policy in Britain: The City, the State and the Market*, Londres, Macmillan.
- Barry, B. (1975), "On Analogy", *Political Studies 1950-1975 Anniversary Issue*, vol. XXIII, núm. 2-3, junio-septiembre, pp. 208-224.
- Bennett, C. (1991a), "How States Utilise Foreign Evidence", *Journal of Public Policy*, vol. 11, núm. 1, pp. 31-54.
- (1991b), "Review Article: What is Policy Convergence and What Causes It?", *British Journal of Political Science*, vol. 21, pp. 215-233.
- Bennett, C. y M. Howlett (1992), "The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change", *Policy Sciences*, vol. 25, pp. 275-294.
- Berger, R. y R. Foster (1982), "Public Private Partnership: The British Experience", Council for International Urban Liaison.
- Berger, S. y R. Dore (eds.) (1996), *National Diversity and Global Capitalism*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press.
- Bhaskar, R. (1979), *The Possibility of Naturalism*, Brighton, Harvester Wheatsheaf.
- Biersteker, T. (1992), "The 'Triumph' of Neoclassical Economics in the Developing World: Policy Convergence and the Bases of Governance in the International Economic Order", en J. Rosenau y E.

- Otto Czempiel (eds.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press.
- Boyer, R. y D. Drache (eds.) (1996), *States Against Markets: The Limits of Globalization*, Londres, Routledge.
- Boyle, R. (ed.) (1985), "Leveraging Urban Development: A Comparison of Urban Policy Directions and Programme Impact", *Policy and Politics*, vol. 13, núm. 2, pp. 175-210.
- Breslauer, G. (1991), "What Have We Learned About Learning", en G. Breslauer y P. Tetlock (eds.), *Learning in US and Soviet Foreign Policy*, Boulder, Westview Press.
- Bürklin, W. (1984), *Grüne Politik: Ideologische, Zyklen, Wahler und Parteiensystem*, Oplenden Westdeutscher Verlag.
- Callinicos, A. (1985), "Anthony Giddens: A Contemporary Critique", *Theory and Society*, vol. 14 (marzo), pp. 133-166.
- Camilleri, J. A. y J. Falk (1992), *The End of Sovereignty*, Aldershot, Edward Elgar.
- Cerny, P. (1992), *The Changing Architecture of Politics. Structure, Agency, and the Future of the State*, Londres, Sage.
- (1996), "Globalization and Other Stories: The Search for a New Paradigm for International Relations", *International Journal*, vol. 51, núm. 4, pp. 617-637.
- (1997), "Paradoxes of the Competition State: The Dynamics of Political Globalization", *Government and Opposition*, vol. 32, núm. 2, pp. 251-274.
- Cerny, P. G. (1998), "Globalization and Politics", *Swiss Political Science Review* (en prensa).
- Cohen, M., J. March y J. Olsen (1972), "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, pp. 1-25.
- Collier, D. y R. Messick (1975), "Prerequisites versus Diffusion: Testing Alternative Explanations of Social Security Adoption", *American Political Science Review*, vol. 69, pp. 1299-1315.
- Coleman, W. (1994), "Policy Convergence in Banking: A Comparative Study", *Political Studies*, vol. XLII, pp. 274-292.
- Davies, J. S. (1996), "Urban Regime Theory in Critical Perspective: A Case Study of Regeneration Policy in the London Borough of Merton", *University of York Papers in Policy and Politics*, núm. 3.
- Dolowitz, D. (1997), "British Employment Policy in the 1980s: Learning from the American Experience", *Governance*, vol. 10, núm. 1, pp. 23-42.

- Dolowitz, D. y D. Marsh (1996), "Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature", *Political Studies*, vol. 44, 343-357.
- Dosi, G., K. Pavitt y L. Soete (1990), *The Economics of Technical Change and International Trade*, Nueva York, New York University.
- Dowding, K. (1995), "Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach", *Political Studies*, vol. 43, núm. 1, pp. 136-150.
- Dunleavy, P. (1994), "The Globalization of Public Services Production: Can Government Be 'Best in World'?", *Public Policy and Administration*, vol. 9, núm. 2, pp. 36-64.
- Easton, D. (1965), *A Framework for Political Analysis*, N.J., Prentice Hall.
- Evans, M. y J. Davies (1998), "Integrating Meso Level Approaches: Establishing Causal Pathways in Policy Transfer Analysis", *Governance* (en prensa).
- Eyestone, R. (1977), "Confusion, Diffusion, and Innovation", *American Political Science Review*, vol. 71, pp. 441-447.
- Gerth, H. y C. Wright-Mills (1948), *From Max Weber: Essays in Sociology*, Londres, Routledge and Kegan Paul.
- Giddens, A. (1979), *Central Problems in Social Theory*, Berkeley, University of California Press.
- (1984), *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge, Polity Press.
- (1990), *The Consequences of Modernity*, Cambridge, Polity Press.
- Grantham, A. (1996), "Why the Process of Policy Implementation is Important to the Policy Transfer Debate", ponencia presentada en el Departamento de Ciencias Políticas y Estudios Internacionales, Conferencia sobre la Transferencia Internacional de Políticas, Universidad de Birmingham, otoño de 1996.
- Gummett, E. (1996), *Globalisation and Public Policy*, Cheltenham, Reino Unido, Edward Elgar.
- Haas, E. (1990), *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organisations*, Berkeley, University of California Press.
- Haas, P. (ed.) (1992), "Knowledge, Power and international Policy Coordination", *International Organisation*, número especial.
- Harmon, C. (1991), "The State and Capitalism Today", *International Socialism*, vol. 51, pp. 3-56.

- Harmon, C. (1997), "Globalisation: A Critique of a New Orthodoxy", *International Socialism*, vol. 73, pp. 3-34.
- Hay, C. (1995), "Structure and Agency", en D. Marsh y G. Stoker (eds.), *Theories and Methods in Political Science*.
- Held, D. (1991), "Democracy, the Nation State and the Global System", *Economy and Society*, vol. 20, pp. 138-172.
- Higgott, R. (1996), en P. Gummert (ed.), *Globalisation and Public Policy*, Cheltenham, Reino Unido, Edward Elgar.
- Hirst, P. y G. Thompson (1996), *Globalisation in Question*, Cambridge, Polity Press.
- Hogwood, B. y B. G. Peters (1983), *Policy Dynamics*, Brighton, Nueva York, Wheatsheaf and St. Martin's Press.
- Hogwood B. y L. Gunn (1984), *Policy Analysis for the Real World*, Oxford, Oxford University Press.
- Hollis G. et al. (1994), *Local Government Finance: An International Comparative Study*, LGC Communications/Joseph Rowntree Foundation.
- Ikenberry, J. G. (1990), "The International Spread of Privatisation Policies: Inducements, Learning and Policy Bandwaggoning", en E. Suleiman y J. Waterbury (eds.), *The Political Economy of Public Sector Reform*, Boulder, Westview Press.
- Jacobs, J. (1995), "The UDG", en R. Boyle (ed.), *Leveraging Urban Development: A Comparison of Urban Policy Directions and Programme Impact in the United States and Britain*, *Policy and Politics*, vol. 13, núm. 2, pp. 175-210.
- James Gregor, A. (1971), *An Introduction to Metapolitics*, Nueva York, The Free Press.
- Jessop, B. (1990), *State Theory*, Cambridge, Polity Press.
- (1992), "From the Keynesian Welfare to the Schumpeterian Workfare State", Lancaster Regionalism Group, Working Paper 45, Lancaster, University of Lancaster, septiembre.
- Kingdon, J. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown.
- Keohane, R. (1983), "Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond", en A. Finifter (ed.), *Political Science: The State of the Discipline*, Washington, D.C., ASPA.
- (1986), *Neorealism and its Critics*, Nueva York, Columbia University Press.
- Keohane, R. y H. Milner (1996), *Internationalisation and Domestic Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Klingman, C. D. (1980), "Temporal and Spatial Diffusion in the Comparative Analysis of Social Change", *American Political Science Review*, vol. 74, pp. 123-134.
- Levy, J. (1994), "Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield", *International Organisation*, vol. 48, núm. 2, pp. 279-312.
- Lipset, S. (1981), "Revolt Against Modernity", en P. Tosvik (ed.), *Mobilization, Centre-Periphery Structures and Nation Building*, Bergen, Universitetsforlaget.
- London Borough of Merton (1996), "Transnational Partnership and Economic Twinning", Committee Report, Community Partnership Sub-committee, 25 de marzo.
- (1996), "Transnational Partnerships and the Adapt Initiatives", Committee Report, Community Partnership Sub-committee, 7 de octubre.
- Lukes, S. (1974), *Power: A Radical View*, Londres, Macmillan.
- Majone, G. (1991), "Cross-national Sources of Regulatory Policy Making in Europe and the United States", *Journal of Public Policy*, vol. 11, pp. 79-106.
- (1994), "The Rise of the Regulatory State in Europe", *West European Politics*, vol. 17, pp. 77-101.
- Marsh, D. y R. A. W. Rhodes (1992a), "New Directions in the Study of Policy Networks", *European Journal of Political Research*, vol. 21, pp. 181-205.
- Marsh D. y R. A. W. Rhodes (1992b), *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press.
- Marsh D. y G. Stoker (eds.) (1995), *Theories and Methods in Political Science*, Londres, Macmillan.
- McGrew, A. (1992), "Conceptualizing Global Politics", en A. McGrew, P. G. Lewis et al., *Global Politics*, Cambridge, Polity Press.
- McGrew, A. y P. G. Lewis et al. (1992), *Global Politics*, Cambridge, Polity Press.
- Moran M. y B. Wood (1995), "The Globalization of Health Care Policy", en P. Gummert (ed.), *Globalization and Public Policy*.
- Nemenwirth, Z. y R. Weber (1987), *Dynamics of Culture*, Boston, MA, Allen and Unwin.
- Osborne D. y T. Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon*, Reading, MA, Addison-Wesley.
- Pauly, L. W. y S. Reich (1997), "National Structures and Multinational

- Corporate Behavior: Enduring Differences in the Age of Globalization", *International Organization*, vol. 51, núm. 1, pp. 1-30.
- Peters, G. (1993), "Managing the Hollow State", en K. J. Eliassen y J. Kooiman, (eds.), *Managing Public Organisations*, Londres, Sage.
- Portnoy, B. (1997), "Transnational Networks and Industrial Order", ponencia presentada en la reunión anual de la American Political Science Association, Washington, D.C., 27-31 de agosto.
- Pred, A. (1986), *Place, Practice and Structure*, Cambridge, Polity Press.
- Rhodes, R. A. W. (1988), *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-central Governments of Britain*, Londres, Unwin Hyman.
- (1994), "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, vol. XLIV, pp. 652-667.
- (1994), "The Hollowing-out of the State: The Changing Nature of the Public Services in Britain", *Political Quarterly*, vol. 65, núm. 2, pp. 138-151.
- (1996), "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, vol. XLIV, núm. 5, pp. 652-667.
- (1997), *Understanding Governance. Policy Networks, Reflexivity and Accountability*, Milton Keynes, Open University Press.
- Risse Kappen, T. (ed.) (1995), *Bringing Transnationals Back in: Non State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Robertson, D. (1991), "Political Conflict and Lesson Drawing", *Journal of Public Policy*, vol. 11, núm. 1, pp. 331-354.
- Robertson, D. y J. Waltman (1992), "The Politics of Policy Borrowing", ponencia presentada ante la American Political Science Association, 3-6 de septiembre.
- Rose, R. (1985), "The Programme Approach to the Growth of Government", *British Journal of Political Science*, vol. 15, pp. 1-29.
- (1991), "What is Lesson Drawing?", *Journal of Public Policy*, vol. 11, núm. 1, pp. 3-30.
- (1993), *Lesson-Drawing in Public Policy*, N.J., Chatham House.
- Rosenau, J. N. (1992), "Citizenship in a changing global order", en J. N. Rosenau y E.O. Czempiel (eds.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rosenau, J. N. y E.O. Czempiel (eds.) (1992), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Rudner, R. (1966), *Philosophy of Social Science*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.
- Sabatier, P. (1988), "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy Oriented Learning Therein", *Policy Sciences*, vol. 29, pp. 129-168.
- (1997), *The Advocacy Coalition Framework: An Assessment*, Boulder, Co., Westview Press.
- Sabatier, P. y H. Jenkins Smith (eds.) (1993), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Co., Westview Press.
- Saward, M. (1997), "In Search of the Hollow Crown", en P. Weller, H. Bakvis y R. A. W. Rhodes (eds.), *The Hollow Crown*, Londres, Macmillan.
- Smith, A. D. (1990), "Towards a Global Culture?", *Theory, Culture and Society*, vol. 7, pp. 171-191.
- Smith, M. (1992), "Modernization, Globalization and the Nation State", en A. McGrew, P. G. Lewis *et al.*, *Global Politics*, Cambridge, Polity Press.
- Stevens, H. (1995), "Converging Administrative Systems: Recruitment and Training in the United Kingdom", Working Paper, The European Institute, The London School of Economics and Political Science.
- Strange, S. (1988), *States and Markets*, Londres, Francis Pinter.
- (1996), *The Retreat of the State*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Stoker, G. (1990), "Regulation Theory, Local Government and the Transition from Fordism", en D. King y J. Pierre (eds.), *Challenges to Local Government*, Londres, Sage.
- Stone, D. (1996), *Capturing the Political Imagination: Think Tanks and the Policy Process*, Londres, Cass.
- Tarrow, S. (1983), "Struggling to Reform Social Movement and Policy Change During Cycles of Protest", Western Societies Paper No. 15, Ithaca, N.Y., Cornell University.
- Ward, H. (1993), "State Exploitation, Capital Accumulation and the Evolution of Modes of Regulation: A Defence of 'Bottom Line Economism'", ponencia presentada ante la conferencia anual de la British Political Studies Association, Leicester, abril.
- Waltz K. (1979), *Theory of Institutional Politics*, Reading, Mass., Addison-Wesley.
- Wendt, A. (1987), "The Agency Structure Problem in International Relations", *International Organisation*, vol. 41, núm. 3, pp. 335-370.

- Wendt, A. (1992), "Anarchy is What States Make of It", *International Organisation*, vol. 46, núm. 2, pp. 335-370.
- (1994), "Collective Identity Formation and the International State", *American Political Science Review*, vol. 84, núm. 2, pp. 384-396.
- Williamson, O. (1975), *Markets and Hierarchies*, Nueva York, Free Press.
- Wolman, H. (1992), "Understanding Cross-National Policy Transfers: The Case of Britain and the United States", *Governance*, vol. 5, pp. 27-45.
- Wolman, H. y M. Goldsmith (1992), *Urban Politics and Policy*, Oxford, Blackwell.
- Zeigler, C. E. (1993), *Foreign Policy and East Asia: Learning and Adaptation in the Gorbachev Era*, Cambridge, Cambridge University Press.