

# Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica

Mark Evans\*

## Introducción

Una de las características clave de los enfoques británicos acerca de la elaboración de políticas públicas en los años ochenta y noventa ha sido el rompimiento cada vez mayor con la “caja negra” eastoniana y con el “triángulo de hierro” de Heclo, y el desarrollo de modelos de niveles medios cuyas nuevas metáforas son “redes” de políticas públicas (Richardson y Jordan, 1987; Rhodes, 1997), “redes” temáticas (Heclo, 1978), “comunidades” de políticas públicas (Marsh y Rhodes, 1992b), “regímenes” urbanos, “máquinas del crecimiento” (Harding, 1994) y “coaliciones defensoras” (Sabatier y Jenkins Smith, 1993). Las razones de este desarrollo son tanto políticas como académicas. En términos políticos, ha sido una respuesta a lo que Rhodes (1996, p. 652) ha nombrado “las nuevas formas de gobernabilidad: gobernar sin gobierno”, que se refiere a la elaboración de políticas públicas a través de redes de niveles múltiples, con organización propia e interorganizacionales. En términos académicos, refleja el reto de estudiar las nuevas formas de gobernabilidad. Según señala 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 de la década pasada, e incluso más: es un campo infinitamente más diverso y con múltiples marcos de lo que fue en el periodo desde Lasswell [...] hasta finales de los años setenta”.

---

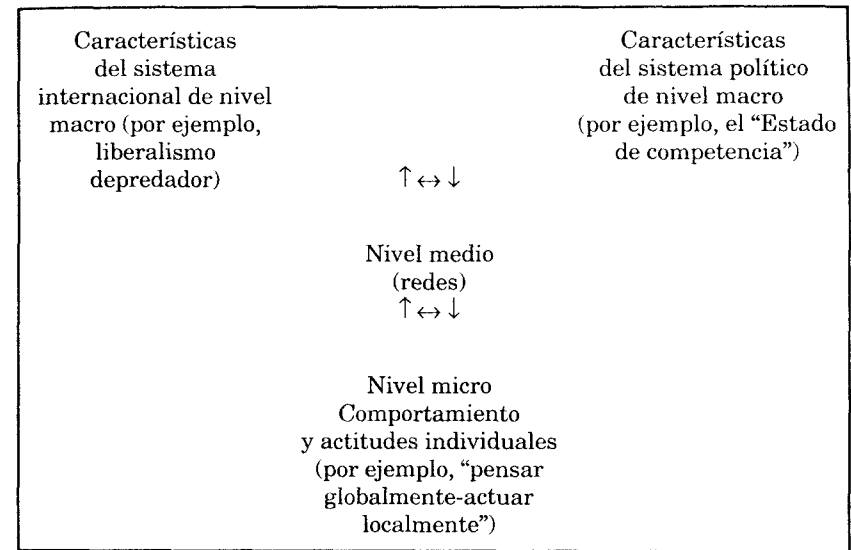
\* El doctor Mark Evans es director de la Escuela de Graduados del Departamento de Políticas Públicas en la Universidad de York, Reino Unido. Traducción del inglés de Susana Moreno Parada.

Este artículo sirve como una guía actual para utilizar el análisis de redes como un método de estudiar las nuevas formas de gobernabilidad en la ciencia política británica. El razonamiento se organiza en tres partes. En la primera, se analizan las concepciones más sobresalientes acerca de las redes de políticas públicas en la ciencia política británica y se identifican sus contextos de aplicación. La segunda parte ofrece una exploración crítica sobre una nueva dirección en el análisis de las redes de políticas públicas: el enfoque dialéctico. La parte final presenta un enfoque novedoso de las redes de políticas públicas que intenta trascender algunos de los problemas teóricos y metodológicos identificados en las dos secciones previas.

### El surgimiento del concepto de “redes de políticas públicas”

Keith Dowding (1995) sostiene que la noción de redes de políticas públicas es, en esencia, un término metafórico que caracteriza las relaciones grupo-gobierno, y que tales metáforas son comunes dentro de las ciencias de políticas públicas (por ejemplo, red, remolino, triángulo o triángulos de hierro). También se puede definir como un concepto a nivel medio al que, por lo general, se ha recurrido como el nivel más fértil para analizar la elaboración de políticas públicas en Gran Bretaña (véase Rhodes, 1997). Hay dos razones principales para esto. Con frecuencia, las teorías de nivel macro son abstractas y se aplican a situaciones concretas que dedican poca atención a los procesos de mediación, mientras que las teorías de nivel micro tienden a pasar por alto el efecto de factores estructurales más amplios en contextos micro de toma de decisiones. De ahí que se sostenga que operar en un nivel medio funciona como una medida correctiva para garantizar que los científicos de las políticas públicas no pierdan de vista las cuestiones tanto del nivel macro como del micro. La figura 1 presenta un ejemplo muy simplificado de este argumento. Los conceptos de nivel medio, tales como las redes de políticas públicas, nos ayudan a delimitar las vías a través de las cuales se desarrollan los subsistemas políticos y nos permiten identificar las uniones en las que podemos detenernos, en tanto se preserva la máxima gama de elección sobre cómo continuar en términos analíticos. Por ende, el análisis de nivel medio reconoce que gran parte de la elaboración contemporánea de políticas públicas se lleva a cabo dentro de redes de niveles múltiples, con organización propia e interorganizaciones. Sin embargo, si se utiliza aislado de

**Figura 1.** Suposiciones de niveles múltiples acerca de las relaciones de niveles múltiples



(↔) Puede limitar o facilitar.

otros niveles de análisis, ya sean macro o micro, el enfoque del nivel medio se limita tanto en alcance como en términos del establecimiento de vías causales. Como veremos más adelante, este problema es particularmente agudo en el caso del análisis de las redes de políticas públicas.

De aquí que el análisis de las redes de políticas públicas (ARPP o PNA, del inglés Policy Network Analysis) haya llegado a convertirse en el paradigma clave para el estudio de la elaboración de políticas públicas en la ciencia política británica. Ha proporcionado, de manera constante, un tema central de discusión en conferencias profesionales clave, como la de la Asociación de Estudios Políticos (Political Studies Association), la del Consorcio Europeo de Investigación Política (European Consortium of Political Research) y la del Comité de Administración Pública (Public Administration Committee). Además, las revistas sobre políticas públicas tanto locales como internacionales han dedicado números completos al ARPP (véase *Policy Sciences*, 1988; *Governance*,

1989; *European Journal of Political Research*, 1992, e *International Organization*, 1992) y continúa siendo el enfoque de políticas publicado con más frecuencia en las revistas británicas. El ARPP se ha aplicado en niveles diferentes de gobierno. Gwen Moore (1978) analiza las redes de políticas públicas de élites nacionales que, según ella, existen en el terreno de la política transnacional, mientras que otros utilizan el análisis de las redes de políticas públicas para entender la elaboración de políticas subsectoriales en distintos ámbitos de gobierno dentro de la Unión Europea (Peterson, 1994, 1995), las centrales (Marsh y Rhodes, 1992b), las intergubernamentales (Rhodes, 1988) y las locales (Wilks y Wright, 1995; Evans y Davies, 1997). El análisis de las redes de políticas públicas se ha utilizado, incluso, como un método de investigación comparativa (véase Marsh, 1998).

### **El desarrollo del concepto de “redes de políticas públicas” en Gran Bretaña**

Esta sección analiza cuatro enfoques del análisis de redes que se han vuelto sobresalientes en la bibliografía británica: la interacción grupal, la interacción personal, el análisis formal de redes y el enfoque integrador (véase el cuadro 1). Con *sobresaliente* me refiero únicamente a aquellos enfoques que han sido sujetos de investigación empírica. No abordo otros enfoques, por más provechosos que puedan ser, que hayan sido recomendados por integrarse con el ARPP, tales como la teoría de la elección racional (véase Dowding, 1995, p. 145, o Marsh y Smith, 1996, p. 5). Este apartado aspira a identificar sus influencias y a investigar sus fortalezas y debilidades. El enfoque de la interacción grupal se centra en la relación entre grupos y funcionarios públicos dentro de sectores y subsectores de las políticas públicas. El enfoque de la interacción personal estudia las relaciones entre agentes dentro de contextos organizacionales e interorganizacionales, e identifica el “parentesco común” y una cultura convenida. El análisis formal de redes se puede subdividir en estudios que se centran en las redes como una variable independiente, utilizada para explicar la continuidad de las políticas públicas dentro del terreno de su elaboración, y estudios que subrayan el papel de los factores estructurales exógenos y endógenos de la red. Llamo a estos enfoques estructurales *fuertes* y *débiles*. El enfoque integrador sugiere una vía analítica alternativa dentro del análisis de las redes de políticas públicas. Sostiene que las afirmaciones explicati-

vas del enfoque de nivel medio, como el análisis de las redes de políticas públicas, son limitadas. Sugiere, además, que tales afirmaciones pueden enriquecerse si los enfoques del nivel medio se integran con perspectivas commensurables de nivel macro y micro.

#### *Interacción grupal*

*Governing under Pressure* (Gobernar bajo presión) (1979), de Jeremy Richardson y Grant Jordan, fue el primer texto escrito por politólogos británicos que intentaron explícitamente seguir el enfoque de la interacción grupal. Su objetivo era describir la relación entre grupos y funcionarios públicos dentro de sectores y subsectores de las políticas públicas en el Reino Unido, y representó un desplazamiento en la atención de la literatura de políticas públicas británica de las instituciones a las redes de políticas públicas. El cambio se justificó con el supuesto teórico de que una red de políticas públicas pasa por toda una gama de instituciones, en lugar de ser una institución compuesta por miembros que tienen una misma concepción del mundo. Richardson y Jordan utilizaron los conceptos de red y comunidad de políticas públicas de manera intercambiable para indicar los vínculos cercanos entre funcionarios públicos y organizaciones de grupos de interés favorecidas. De hecho, su estudio identificó comunidades de políticas públicas dentro de áreas de políticas tan amplias como educación, transporte y gobierno local.

#### *Interacción personal*

El enfoque de la interacción personal, o antropológico, como a veces se le ha llamado (véase Mills y Saward, 1990), se preocupa por la manera en que se utilizan las redes para transmitir valores a actores nuevos y cómo se reproducen e interpretan esos valores como mecanismos de inclusión y exclusión. De hecho, el problema de estructura y agencia se refleja de manera clara en la bibliografía sobre la interacción personal (véanse perspectivas divergentes en McPherson y Raab, 1988, y Hecló y Wildavsky, 1974). Por supuesto, con el problema de estructura y agencia me refiero al papel de las redes de políticas públicas como estructuras dentro de las cuales operan los agentes. Si bien los resultados de las políticas públicas son, en mucho, producto de las acciones

## Cuadro 1. Redes de políticas: enfoques y límites

Enfoques	Énfasis	Límite	Debilidades	Exponentes clave
<i>Interacción grupal</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Describe las relaciones entre los grupos y los funcionarios públicos dentro de los sectores y los subsectores de las políticas públicas.</li> <li>Tiende a subrayar la existencia de grupos internos legítimos y aboga por la defensa del pluralismo con base en el hecho de que la red enfrenta poderes y amenazas de contrapeso de grupos que pretenden entrar en ella.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pluralismo de élite.</li> <li>Muy desarrollado en los Estados Unidos, donde los procesos de políticas públicas se consideran desagregados en subsistemas (triángulos de hierro o redes temáticas abiertas y plurales) en donde interactúan burocratas, miembros del Congreso y grupos de interés.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No se interesa en el efecto de las redes ni en el impacto de la estructura sobre las redes.</li> <li>Las redes son una etiqueta conveniente para describir las relaciones entre los grupos y el gobierno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En los Estados Unidos: Freeman, 1995; Ripley y Franklin, 1980.</li> <li>En Gran Bretaña, Richardson y Jordan, 1979, utilizaron el enfoque para describir la relación entre grupos y funcionarios públicos dentro de los sectores y los subsectores de las políticas públicas.</li> </ul>
<i>Interacción personal</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Este enfoque antropológico sostiene que las redes se basan casi exclusivamente en la interacción personal.</li> <li>Las redes se delinean por un "parentesco común" y una "cultura convenida".</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El estudio de Heelo y Wildavsky de 1974 sobre el Tesoro en el Reino Unido.</li> <li>El estudio de McPherson y Raab sobre política educativa en el Reino Unido.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se centra demasiado en el papel de los individuos y cómo ven las redes, en lugar de hacerlo en las redes como estructuras e instituciones que influyen en los actores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wilks y Wright, 1987; McPherson y Raab, 1988.</li> </ul>
<i>Análisis formal de redes</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aquí se encuentran dos perspectivas, el enfoque estructuralista débil y el fuerte; ambos sostienen que las redes importan en diversos grados en tanto atribuyen papeles, recursos y capacidades, y la unidad clave de análisis no son las instituciones formales del Estado, sino las entidades corporativas dentro de los campos de las políticas públicas particulares.</li> <li>Los estructuralistas débiles ponen mayor énfasis en la interacción entre los factores exógenos y el comportamiento de la red.</li> <li>Tales enfoques intentan lidiar con el problema de la estructura y la agencia a través de enfoques integradores de nivel medio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El recuento estructuralista fuerte <i>The Organisational State</i>, de Laumann y Knoke (1988), encontró que aquellos con posiciones de influencia dentro de las redes son grupos con reputación por sus influencias y buenos contactos.</li> <li>El recuento estructuralista débil <i>Policy Networks in British Government</i> de Marsh y Rhodes (1992b), encontró que la política pública en la Gran Bretaña se hacía a través de redes y no del parlamento.</li> <li>Análisis formal de redes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La investigación de Laumann y Knoke (1988) demuestra quién tiene relaciones con quién, pero no puede explicar cómo tropiezan estas relaciones en la elaboración de políticas públicas (por ejemplo, ¿por qué algunos grupos son centrales y otros no?).</li> <li>El estudio de Marsh y Rhodes (1992b) no logra conceptualizar la relación entre estructura y agencia.</li> <li>Es difícil determinar a esta sazón, en vista de la limitada investigación empírica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Laumann y Knoke (1988)</li> <li>Marsh y Rhodes (1992b)</li> <li>Watt (1996) integra la red de actores, las políticas y las interpretaciones de la coalición defensora de la elaboración de políticas públicas.</li> <li>Evans y Davies (1998) integran la transferencia de políticas públicas y la red de actores en la elaboración de políticas públicas.</li> </ul>
<i>Enfoques integradores</i>				

de los agentes y sus relaciones, la naturaleza de la agencia en sí es a menudo favorecida y limitada por la red. Al mismo tiempo, estas estructuras no existen de manera independiente de los agentes. La experiencia de los agentes dentro de las estructuras tiene un efecto crucial en su comportamiento. Así, los agentes intentan negociar las limitaciones estructurales de manera estratégica para maximizar su autonomía y su ventaja.

*Private Government of Public Money* (Gobierno privado del dinero público) (1974), de Heclo y Wildavsky, puede considerarse una obra fundamental de la perspectiva de la interacción personal. Su estudio detallado de la interacción y las relaciones existentes dentro del Tesoro británico a mediados de los años setenta desplegó una observación participante y entrevistas cualitativas para desarrollar un entendimiento de las relaciones internas entre los actores clave, como los ministros del Tesoro y funcionarios públicos. Su enfoque metodológico se ha descrito como “antropológico” (Rhodes, 1990), en el sentido de que es esencialmente un estudio de nivel micro acerca del comportamiento humano que estima el efecto del contexto sobre el comportamiento de los agentes. Sería interesante considerar con cierto detalle el trabajo de Heclo y Wildavsky, ya que ha influido mucho en estudios posteriores. De su trabajo se pueden desprender tres relaciones causales centrales: 1) la toma de decisiones de políticas públicas se caracteriza por una comunidad cerrada compuesta de élites privilegiadas; 2) los resultados de las políticas son el producto de la compleja interacción entre los actores de la élite y sus ambientes, y 3) el comportamiento de estos actores es el producto del ambiente de su red.

Heclo y Wildavsky describen ciertos patrones de las relaciones que se reproducen dentro del Tesoro. Les llama la atención la persistencia de un “*ethos* parlamentario británico”, que apuntala a una “comunidad aldeana” cerrada que aísla el ambiente del gobierno y lo incita a desarrollar su propia morfología organizacional. Esta “comunidad aldeana” se apuntala por reglas de “parentesco” y “cultura”, que se basan en nociones de confianza y valores comunes. Por tanto, para tener éxito en el Tesoro es necesario pertenecer a él, pero para hacerlo es necesario ajustarse a esas reglas. Heclo y Wildavsky (1989, p. 14) observan que

[...] el parentesco dice a los participantes quién es quién; la cultura les dice cómo actuar entre ellos. Pero ambos son conceptos abstractos. Podemos comenzar a ponerle carne y hueso al asunto si nos dirigimos a

la característica más penetrante del proceso de negociación: las relaciones de confianza mutua entre los participantes.

El “aparato” de gobierno también afecta el comportamiento de los actores de élite. Heclo y Wildavsky (1989, p. 9) observan que en el Tesoro los individuos son, primero y antes que nada, parte del aparato gubernamental ante el cual rinden cuentas. De manera que la “comunidad aldeana” es el producto de varias “estructuras antropológicas”. Estas estructuras —de ambiente, históricas, de parentesco y de gobierno— moldean y determinan las interpretaciones de los actores, sus decisiones y, en última instancia, sus políticas públicas. Como señalan Heclo y Wildavsky: “En la mayoría de los casos, el gobierno coloca a la comunidad por encima de las políticas públicas”.

En suma, la red de políticas públicas de Heclo y Wildavsky es una cristalización de las estructuras antropológicas y de nivel micro. Esto trae como consecuencia que los resultados de las políticas se determinen por las acciones y las interpretaciones de los actores de élite. La continuidad de la política pública es el resultado de sistemas de creencias comunes difíciles de cambiar con el tiempo. Por tanto, el cambio en las políticas públicas es incremental porque está imbuido históricamente en estructuras del ambiente y la comunidad.

El trabajo de Heclo y Wildavsky puede criticarse desde dos grandes vertientes. En primer lugar, no analizan con lujo de detalle el efecto de los factores exógenos sobre las redes de políticas públicas. Estos factores pueden existir ya sea en el nivel macro de Estado o en el nivel medio interorganizacional (véanse Mills y Saward, 1994; Marsh y Smith, 1996). En el nivel macro de Estado, Heclo y Wildavsky restan importancia al papel de las fluctuaciones y de las instituciones macroeconómicas, tales como el FMI y el Banco Mundial. En el nivel medio, no analizan el papel de actores y organizaciones clave de los mercados financieros, tales como el Banco de Inglaterra y otros grupos de interés afectados.

Una vez dicho esto, Heclo y Wildavsky (1989, p. 22) apuntan que los factores exógenos afectan el proceso de elaboración de políticas públicas: “[...] muchos gastos dependen de acontecimientos externos y están, por mucho, fuera del control del gobierno; los cambios en las circunstancias económicas, políticas y sociales a menudo ocasionan consecuencias impredecibles para los gastos”. Continúan argumentando que el mundo de la elaboración de políticas económicas y monetarias es increíblemente complejo, y uno de los papeles principales de los

actores involucrados es simplificar el proceso. Aunque no ignoran del todo las externalidades, las ponen discretamente de lado. Por implicación, el carácter de las políticas públicas es incremental, en tanto el cambio de las mismas es poco común. Es claro que mientras existan variables externas que estén influyendo en el terreno de las políticas, existe una red de relaciones, de reglas, de tradiciones, etc., que amortigua sus efectos.

En segundo lugar, Heclo y Wildavsky pueden ser criticados por no llegar a explicar el efecto de la red sobre los resultados de las políticas públicas. En lugar de analizar el efecto holístico de la comunidad de políticas públicas sobre los resultados de éstas, su análisis se divide en dos partes, el individuo y el ambiente. En particular, descuidan la interacción entre estructura y agencia.

¿Aún es justo sostener que el trabajo de Heclo y Wildavsky padece de una debilidad teórica porque no logra tomar en cuenta el efecto de la red sobre los resultados de las políticas públicas? *Private Government of Public Money* es, en esencia, un estudio que pretende que comprendamos más el papel de los diversos actores dentro del Tesoro británico y el efecto sobre ellos del ambiente parlamentario. Sin embargo, se ha citado como el estudio pionero del análisis de las redes de políticas públicas en Gran Bretaña (véase Rhodes, 1990). Parece que gran parte de lo que se extrae del trabajo de Heclo y Wildavsky en relación con el análisis de las redes de políticas públicas es por inferencia. En realidad, no ponen mucha atención a la relación causal entre los actores y los resultados de las políticas. El vínculo entre causa y efecto se centra en las estructuras del ambiente y de los actores, respectivamente. No hacen explícita su manera de comprender y utilizar los términos “comunidad de políticas públicas” y “red de políticas públicas”. Es posible, entonces, sostener que *Private Government of Public Money* sí ofrece una importante comprensión de las redes de políticas públicas, hasta el punto en que éstas se perciben como estructuras, y aunque sólo está implícito en su trabajo, constituye una contribución muy importante para la literatura.

Dos enfoques rivales para el análisis de las redes de políticas públicas surgieron de dos iniciativas patrocinadas por el Consejo de Investigación para la Ciencia Social (Social Science Research Council), hoy Consejo para la Investigación Económica y Social (Economic and Social Research Council), en los años ochenta: la Iniciativa para las Relaciones Intergubernamentales (IRI, Inter-governmental Relations Initiative), que se llegó a conocer como “el modelo Rhodes” (véase

Goldsmith y Rhodes, 1986), y la iniciativa de Wilks y Wright (1987), conocida como Iniciativa para las Relaciones Gobierno-Industria (IRGI, Government Industry Relations Initiative). La IRI sienta las bases de lo que puede llamarse el enfoque estructuralista débil, que se asocia con el análisis formal de redes. Abordaremos este enfoque con mayor detalle más adelante, pues tal vez sea el más influyente en el análisis británico contemporáneo de las redes. La IRGI estuvo muy influida por el estudio de Heclo y Wildavsky sobre el Tesoro británico y, por lo tanto, merece tratarse más ampliamente en esta sección.

#### La IRGI

La IRGI (1987) colocó en el centro de su análisis al estudio de las relaciones interpersonales entre actores dentro de las redes de políticas públicas. Incluyó varios estudios interesantes que contribuyeron al estudio de las redes de políticas públicas en el gobierno británico (véanse Grant *et al.*, 1989, o Hancher y Moran, 1989). Sin embargo, el trabajo de Wilks y Wright (1987, 1988) resultó el más influyente (véase el cuadro 2). Intentaron proporcionar una explicación sobre la compleja naturaleza de la formación de la política industrial con base en un modelo de interacción personal. Se sostuvo que las redes de políticas públicas se veían más como relaciones personales de grupos pequeños de actores políticos que como parte de una explicación más amplia de la naturaleza de la elaboración de políticas públicas en el Estado moderno. De manera sorprendente, para Wilks y Wright las redes de políticas públicas son un proceso de unión entre el universo y la comunidad de políticas públicas. Grant *et al.* (1989, p. 3) determinan los parámetros analíticos de la investigación IRGI de la siguiente manera:

[...] se hizo un esfuerzo para identificar a los actores clave que componen las “comunidades de políticas públicas” centrado en la industria química, para identificar las reglas de sus actores y los vínculos entre ellos, y para explorar cualesquiera percepciones o “reglas del juego” informales comunes que pudieran influir en las interacciones que tenían lugar.

Wilks y Wright fueron claramente influidos por Heclo y Wildavsky en el sentido de que aquéllos desplegaron un marco interorganizacional de nivel medio para entender los resultados del nivel micro. De acuerdo con Wilks y Wright, la única manera de entender las relaciones indus-

**Cuadro 2.** Comunidad y red de políticas públicas: el modelo de Wilks y Wright

	Nivel de las políticas públicas	Actores de las políticas públicas
Área de las políticas públicas	Industria, educación, transporte, salud, etc.	Universo de las políticas públicas.
Sector de las políticas públicas	Químicos, telecomunicaciones, fundidoras, etc.	Comunidad de las políticas públicas.
Subsector (foco) de las políticas públicas	Por ejemplo, para químicos, el sector de políticas públicas puede incluir químicos básicos, farmacéuticos, agroquímicos, pinturas, jabones y productos de tocador.	Red De políticas públicas.
Temática de las políticas públicas	Por ejemplo, salud y seguridad, permisos de medicamentos, ganancias de la empresa o "listas limitadas".	

Fuente: Desarrollado a partir de Wilks y Wright, 1987, p. 300.

tria-gobierno era pensar que la elaboración de políticas públicas estaba desorganizada y que el gobierno estaba "fragmentado, diferenciado y dividido" (Marsh y Rhodes, 1992b, p. 16). Siguiendo a Hecló y Wildavsky, la red de políticas públicas se ve como resultado de la transacción entre actores dentro de un marco común de entendimiento. En este sentido, el comportamiento de los actores dentro de las redes es moldeado, hasta cierto punto, por su ambiente. Y así, entender este marco de trabajo posibilita una mayor comprensión de las relaciones en el nivel micro.

En una autocrítica, Wilks y Wright (1995) destacan las deficiencias teóricas y empíricas en su investigación. Sostienen que un enfoque más incluyente que explicara el cambio y sus efectos sobre el resultado de las políticas públicas de manera más detallada requeriría dos correcciones clave a su posición. En primer lugar, un método que analice el efecto estructural de la red sobre los resultados de las políticas públicas. En segundo, un análisis del efecto de las variables del nivel macro sobre las redes de políticas públicas y el efecto de estas redes sobre las variables de las políticas en un nivel macro. Estos ajustes fueron reconocimientos importantes porque señalaron el camino para las futuras investigaciones y análisis. De hecho, como veremos, Marsh y Rhodes (1992b) incorporaron estos dos elementos en su débil enfoque estructuralista de las redes de políticas públicas.

El enfoque empírico de la tipología de Wilks y Wright sobre las interacciones personales planteó una base para la continuidad y el cambio dentro de las redes. En tanto la red es "el resultado del proceso de intercambio", las redes cambiarán con el tiempo (1994, pp. 84-85). Una ventaja de esta concepción de las redes de políticas públicas es que sugiere una probable explicación del cambio dentro de las redes de políticas públicas e identifica a la red como el imperativo del análisis.

#### Análisis formal de redes

Para los propósitos de esta revisión de la literatura, se sostendrá que el análisis formal de las redes puede organizarse en dos grandes escuelas: el estructuralismo *débil* y el estructuralismo *fuerte*.

## Estructuralismo débil

Aunque la Iniciativa para las Relaciones Intergubernamentales incluía varios estudios interesantes que habían contribuido al estudio de las redes de políticas públicas en el gobierno británico (véanse Barrett y Fudge, 1981; Goldsmith, 1986, o Laffin, 1986), el trabajo de Rhodes (1981, 1985a, 1985b, 1986a, 1986b, 1988, 1990 y 1997) acerca de las relaciones intergubernamentales ha sido el de mayor influencia. En un principio, tenía la intención de “proporcionar una aplicación explícita de la teoría intergubernamental a las relaciones centrolocales británicas” (Marsh y Rhodes, 1992b, p. 10). El “modelo Rhodes” se basaba en cinco propuestas principales que se habían adaptado subsecuentemente en respuesta a las críticas y a los descubrimientos de investigaciones posteriores (véase la figura 3). Para Rhodes:

1) cualquier organización *depende* de otra organización en términos de *recursos*;

2) para lograr sus *metas*, las organizaciones tienen que intercambiar recursos;

3) aunque la toma de decisiones dentro de la organización es limitada por otras organizaciones, la coalición dominante conserva cierta discrecionalidad. El *sistema reconocido* de la coalición dominante influye en qué relaciones se ven como problemáticas y qué recursos se buscarán;

4) la coalición dominante emplea estrategias dentro de las *reglas del juego* conocidas para regular el *proceso de intercambio*; y

5) las variaciones en el grado de *discrecionalidad* son producto de las metas y del poder potencial relativo de las organizaciones que interactúan. Este poder potencial relativo es producto de los recursos de cada organización, de las reglas del juego y del proceso de intercambio entre las organizaciones (Marsh y Rhodes, 1992b, pp. 10-11).

En esta versión inicial del modelo (Rhodes, 1981), las relaciones centrolocales se veían como un “juego” en el que tanto los participantes locales como los centrales maniobran para tomar ventaja. En el “modelo Rhodes”, el juego se trata como el nivel micro de análisis en el que varios niveles de gobierno son interdependientes, pero donde la relación entre ellos cambia de la negociación plural al corporativismo.

La debilidad principal de este modelo de dependencia del poder estriba en que no distingue con claridad entre los niveles de análisis micro, medio y macro. En consecuencia, sus relaciones no se especifican

adecuadamente ni, por implicación, se exploran. En su último trabajo (1986a, 1986b), Rhodes respondió a esta crítica estableciendo una clara distinción entre los tres niveles de análisis. En su perspectiva del nivel macro del análisis de las relaciones intergubernamentales, involucra necesariamente una interpretación de las características cambiantes del gobierno británico durante la posguerra. El nivel medio de análisis se centra en la variedad de vínculos entre el centro y la gama de organizaciones políticas y gubernamentales subcentrales. Rhodes subraya que el concepto de redes de políticas públicas es particularmente apropiado en este nivel de análisis. El nivel de análisis micro hace hincapié en el comportamiento de actores particulares, ya sean individuos u organizaciones. En el modelo Rhodes, se pone especial atención a las interrelaciones entre el nivel macro y el medio, que se ven como cruciales para cualquier explicación del patrón de cambio de las relaciones en la red y sus resultados.

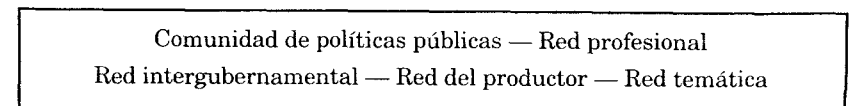
El modelo Rhodes presenta la definición original de las redes de políticas públicas de Benson (1982, p. 148) como un

[...] grupo o complejo de organizaciones conectadas unas con otras por las dependencias de recursos y que se distinguen de otros grupos o complejos por rupturas en la estructura de la dependencia de los recursos.

Para Rhodes, la noción de red de políticas públicas se presenta como un término genérico que utiliza para clasificar la relación entre grupos y departamentos del gobierno y de éstos entre sí. Desarrolló una tipología que distinguió entre cinco tipos diferentes de redes que recorren un *continuum* desde las comunidades de políticas públicas fuertemente integradas hasta las redes temáticas débilmente integradas (véase la figura 2). Estas redes se distinguen aún más de acuerdo con sus relaciones y la distribución de recursos entre sus miembros (véase el cuadro 3).

En una comunidad de políticas públicas hay un número limitado de participantes que comparten valores respecto a los resultados de las

Figura 2. El modelo Rhodes





## Cuadro 3. Los principios de interacción en el modelo Rhodes

Variable	Propuestas clave / hipótesis comprobable
Dependencia de poder	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El poder no es suma cero.</li> <li>• La disposición y distribución de recursos es fundamental para la dependencia del poder.</li> </ul>
Metas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los recursos pueden ser financieros, constitucionales, legales, políticos o tecnológicos.</li> <li>• Determinar la ubicación y distribución de los recursos.</li> <li>• Están basadas en los precedentes históricos.</li> </ul>
Codiciones dominantes y sistemas reconocidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las coaliciones dominantes surgen al negociar el poder y los recursos.</li> <li>• Los sistemas reconocidos se basan en ideología, valores, intereses y expectativas.</li> </ul>
Proceso de intercambio y reglas del juego	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La relación entre ambos es interactiva.</li> <li>• Las reglas del juego formales e informales se establecen mediante los precedentes históricos y el mecanismo de negociación.</li> </ul>
Discrecionalidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las reglas definen, en gran medida, a las instituciones de la sociedad.</li> <li>• Está limitada por los recursos o autoimpuesta por la falta de conocimientos.</li> </ul>

políticas con un número limitado de centros de toma de decisiones. Las decisiones se toman excluyendo al público y al parlamento (Rhodes, 1988). Si existe una comunidad, es posible despolitizar un terreno de políticas excluyendo del proceso de elaboración de políticas públicas a grupos que podrían no estar de acuerdo con la agenda establecida (por ejemplo, la comunidad de la política agrícola se considera el caso paradigmático; véase Smith, 1993).

Por el contrario, en una red temática (véanse los cuadros 4 y 5) hay una amplia gama de actores que entran y salen de los terrenos de las políticas públicas con diferentes puntos de vista sobre sus resultados y una amplia gama de centros de toma de decisiones (Hecló, 1978). De ahí que en una red temática es más probable que la elaboración de políticas públicas sea más plural, que cuente con muchos grupos en conflicto acerca de los resultados de éstas, además del conflicto entre varios centros de toma de decisiones. Las comunidades de políticas públicas (véanse los cuadros 4 y 5) son redes caracterizadas por la estabilidad de las relaciones, la continuidad de membresías fuertemente restringidas, la interdependencia vertical basada en responsabilidades comunes de prestación de servicios y el aislamiento tanto de otras redes como del público en general (incluyendo al parlamento). Tienen un alto grado de interdependencia vertical y una articulación horizontal limitada, y están fuertemente integradas. Estas comunidades de políticas públicas se basan por lo general en los principales intereses funcionales del gobierno; por ejemplo, la educación (véanse Richardson y Jordan, 1979; Rhodes, 1986a). Para Rhodes, en cambio, si estas comunidades abarcan los principales intereses territoriales dentro del Reino Unido (Escocia, Gales e Irlanda del Norte) se perciben más como comunidades territoriales. Con la publicación de *Policy Networks in British Government* (Redes de políticas públicas en el gobierno británico) en 1992, David Marsh y Rod Rhodes, junto con un equipo de estudiantes investigadores y conferencistas principiantes, proporcionaron una prueba empírica del modelo Rhodes con algunas correcciones a la formulación original. La tipología del nivel medio de Rhodes se combinó con un análisis limitado del nivel macro, con la intención de estimar los efectos de la red de políticas públicas en los productos de ésta y, por consecuencia, su cambio. Sin embargo, Marsh y Rhodes (1992b, p. 260) concluyeron que “[...] las redes son sólo un componente que explica el cambio en las políticas públicas; no hay consenso para definir, o criterio para medir, el grado de cambio en las redes de políticas públicas”. Por tanto, para ellos, si bien las redes son importantes, el

### Cuadro 4. Comunidad y red de políticas públicas: el modelo Rhodes

Tipo de red	Características de la red
<i>Comunidad de políticas públicas-comunidad territorial</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabilidad, membresía fuertemente restringida, interdependencia vertical, articulación horizontal limitada.</li> </ul>
<i>Red profesional</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabilidad, membresía fuertemente restringida, interdependencia vertical, articulación horizontal limitada, los servicios son del interés de la profesión.</li> </ul>
<i>Red intergubernamental</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Membresía limitada, interdependencia vertical limitada, articulación horizontal extensa.</li> </ul>
<i>Red del productor</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Membresía fluctuante, interdependencia vertical limitada, sirve a los intereses del productor.</li> </ul>
<i>Red temática</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inestable, gran número de miembros, interdependencia vertical limitada.</li> </ul>

### Cuadro 5. Comunidades de políticas públicas y redes temáticas comparadas

Dimensión	Comunidad de políticas públicas	Red temática
<b>Membresía</b>		
<i>Número de participantes</i>	Número muy limitado, algunos grupos excluidos de manera consciente.	Grande
<i>Tipo de interés</i>	Dominan los intereses económicos y/o profesionales	Abarca una amplia gama de intereses afectados.
<b>Integración</b>		
<i>Frecuencia de interacción</i>	Interacción frecuente y de alta calidad de todos los grupos en todos los asuntos relacionados con la política pública.	La frecuencia y la intensidad de los contactos fluctúan
<i>Continuidad</i>	Membresía, valores y resultados persistentes en el tiempo.	El acceso fluctúa mucho.
<i>Consenso</i>	Todos los participantes comparten valores básicos y aceptan la legitimidad del resultado.	Existe una medida de acuerdo, pero el conflicto siempre está presente.
<b>Recursos</b>		
<i>Distribución de los recursos (dentro de la red)</i>	Todos los participantes tienen recursos; la relación básica es de intercambio.	Algunos participantes pueden tener recursos, pero son limitados, y la relación básica es consultiva.
<i>Distribución de los recursos (dentro de las organizaciones participantes)</i>	Jerárquica; los líderes pueden nombrar miembros.	Distribución variada y variable y capacidad para regular a los miembros.
<b>Poder</b>		
Existe un equilibrio de poder entre los miembros; aunque un grupo puede dominar, debe ser un juego con suma cero si ha de persistir la comunidad.	Poderes desiguales que reflejan recursos y acceso desiguales; el poder es un juego de suma cero.	

Fuente: Adaptado de Marsh y Rhodes, 1992b, p. 251.

análisis de las redes de políticas públicas en sí no está equipado para proporcionar una explicación del cambio en las políticas.

Marsh y Rhodes hacen cuatro conjuntos de afirmaciones sobre la base de los descubrimientos empíricos de su equipo. En primer lugar, las redes de políticas públicas no son exclusivas. Se encontró que una red de productores y una red temática pueden coexistir dentro del mismo terreno de políticas públicas. Tampoco la tipología de Rhodes es exhaustiva. Marsh y Rhodes (1992b, p. 255) descubrieron que las redes de políticas públicas podrían tener dos niveles: uno central y uno periférico. En otras palabras, dentro de una red de políticas públicas se puede hacer una clara distinción entre los miembros que tienen recursos e influencias y los que no los tienen. De hecho, la red temática puede conceptualizarse como una constelación de intereses "externos" contra la cual se define la red de políticas públicas. Las redes temáticas incluyen a grupos excluidos de la red de políticas públicas que tienen interés en el tema pero poco o nulo acceso al gobierno (1992b, p. 256). Por ejemplo, Martin Smith distingue entre un círculo interno y otro externo en la comunidad de política agrícola; el círculo interno desempeña un papel cotidiano en la elaboración de políticas, y el papel del círculo externo es contingente en el tema que le ocupa. Sin embargo, estas distinciones no agregan información significativa al análisis de las redes. En esencia, todas ellas nos llevan a que los miembros de una red de políticas públicas tienen recursos desiguales y a que algunos intereses se encuentran fuera de la red, pero a veces se consultan, de ahí que los límites de la red sean permeables.

En segundo lugar, Marsh y Rhodes (1992b, p. 257) identifican cuatro grandes categorías de cambio exógeno o del ambiente de la red que ejercen una influencia significativa en sus estudios de caso: económica-de mercado, ideológica, conocimiento-técnica e institucional: "Si los factores económicos constituyen el catalizador para el cambio, la forma de la respuesta es muy influida por la ideología del partido gobernante. El partido es la navaja que separa al molusco de la concha de Whitehall y de las redes de políticas públicas". En tercer lugar, Marsh y Rhodes (1992b, p. 260) también sostienen que el cambio en las redes de políticas públicas puede ser endógeno: "El consenso dentro de las redes es el producto no de negociaciones estáticas sino de un proceso continuo de renegociaciones que se pueden caracterizar como la construcción de la coalición". Así, las redes de políticas públicas existen para hacer que las relaciones sean rutinarias y promover la continuidad y la estabilidad. También encontraron que los intereses profesionales son

los más resistentes al cambio, y que el grado de cambio depende de la importancia del tema. Sin embargo, en lo general las redes de política cambian de manera incremental en Gran Bretaña.

Mientras estos tres conjuntos de descubrimientos sirvieron para ilustrar la naturaleza y la influencia de la red en el Reino Unido, la contribución principal del estudio de Marsh y Rhodes estriba en su clasificación de las estructuras como variables independientes y de las funciones como variables dependientes. Analíticamente, la variación en la variable dependiente (función) puede ser el resultado de la variación ya sea de la estructura (variable independiente) o de la variable que interviene (proceso o mecanismo). En suma, lo que comenzó como un enfoque estructural de las redes de políticas públicas, que restó importancia a las relaciones interpersonales y subrayó el papel de la estructura de la red, ahora también hace hincapié en la importancia de factores endógenos y exógenos que conducen el cambio tanto en la red de políticas públicas como en los resultados de las políticas. En resumen, dentro de los confines de un volumen de estudios de caso, Marsh y Rhodes se mueven de una posición estructuralista fuerte a una débil.

La publicación *Policy Networks in British Government* (1992b) de Marsh y Rhodes puso a prueba el catalizador ante varias críticas de las concepciones dominantes de las redes de políticas públicas (véanse Dowding, 1994 y 1995; Mills y Seward, 1994; Robinson, 1996; Watt, 1996). Aquí nos centraremos en los trabajos de Dowding (1994 y 1995) y de Mills y Seward (1994) que producen, sin lugar a dudas, la más reveladora de estas críticas. Como lo sugiere con el título de su trabajo, "Model or metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach" (¿Modelo o metáfora? Una revisión crítica del enfoque de las redes de políticas públicas) (1995), Dowding critica a las redes de políticas públicas por no ser nada más que un sistema descriptivo o una clasificación. Mills y Seward (1994) también sostienen que el análisis de las redes de políticas públicas no alcanza a proponer una teoría explicativa que agregue una dimensión nueva para entender los resultados de las políticas públicas y el cambio en ellas. Para estos autores, una tipología de diagnóstico puede ser útil en la identificación de una red, pero no hay un elemento explicativo explícito en la concepción de Marsh y Rhodes de las redes de políticas públicas; tampoco examinan cómo se desarrollan las redes de políticas públicas, cómo afecta la red a los resultados, si la red cambia los resultados de las políticas en un nivel macro o si influye en las relaciones del nivel micro. En otras

palabras, no hay una teoría explicativa del poder. Marsh y Rhodes afirman con certeza que una red de políticas públicas es importante y afecta los resultados, pero no precisan cómo lo hace. Así, el impulso de ambos conjuntos de críticas es evaluar si es posible desplazar el análisis de las redes, del desarrollo de un modelo descriptivo al desarrollo de un modelo explicativo.

Mills y Saward (1994, p. 90) hacen dos importantes críticas más al modelo de Marsh y Rhodes (1992). Primero, los juzgan por “contextualizar” en lugar de explicar los factores del nivel macro que afectan a las redes. Para Mills y Saward, esto no es aceptable y debe reemplazarse por la integración adecuada de niveles de análisis. También abordan el hecho de que Marsh y Rhodes no desarrollan un enfoque histórico riguroso de las redes. Esto significa el desarrollo de una interpretación del cambio en las redes a través del tiempo, lo que requiere una buena caracterización de las relaciones tanto dentro de las redes como entre ellas que pueda distinguir y prever los efectos de la estructura y la agencia.

En esencia, el modelo Marsh-Rhodes y su concepción de las redes de políticas públicas ha producido un método para identificar su existencia, aunque el término siga siendo en gran medida metafórico. Hasta cierto punto, estos modelos colocan la elaboración de las políticas públicas dentro de un contexto más amplio y aumentan la conciencia del ambiente de donde es probable que éstas surjan. Para ser justos, hay vetas teóricas implícitas dentro de las tipologías que sugieren un vínculo causal entre las redes de políticas públicas y el cambio en sus resultados. Sin embargo, estas líneas de causalidad se basan mucho en inferencias. Ninguna de las concepciones de estas redes que he revisado hasta el momento ofrece algo más que una comprensión rápida del efecto de la estructura de las redes de políticas públicas sobre los resultados de las políticas. En esencia, el análisis de las redes de políticas públicas en este punto del desarrollo proporcionó, cuando mucho, una clasificación sofisticada de la intermediación Estado-grupo.

### Estructuralismo fuerte

Este subconjunto del análisis formal de redes da prioridad a los análisis que investigan a las redes como estructuras que “[...] atribuyen papeles, recursos y capacidades” que “afectan tanto la manera en que se comportan los grupos como los resultados de las políticas” (Marsh y Smith,

1996, p. 8). Aquí se presta atención no a los individuos, sino a las posiciones que ocupan los actores sociales y sus relaciones y conexiones entre ellos. Como lo señala Knoke (1990, p. 7), “El principal foco analítico está en las conexiones relacionales como tales, los vínculos entre las posiciones y no en los atributos de los individuos titulares (*incumbent*) que las ocupan”.

Quizás en el estudio original que emplea este enfoque, Laumann y Knoke utilizaron una variedad de fuentes para identificar a las principales organizaciones dentro de la red. Entre éstas se encontraban: listas de cabildeo, audiencias de subcomités del Congreso, reportajes periodísticos y un enfoque de la reputación en el cual reconocidos expertos especificaban a los principales participantes de la red. De manera subsecuente, distribuyeron un cuestionario a los grupos identificados, en el que les preguntaban acerca de su participación en ciertos temas y sus contactos con otros grupos. La posición de una organización en la red se evaluó de acuerdo con el número de grupos con los que tenía contacto directo y la cercanía de esos contactos.

Laumann y Knoke hacen una contribución interesante, aunque un tanto limitada, a la literatura. Elaborar una cartografía de las redes utilizando únicamente datos cuantitativos nos dice casi nada acerca de la calidad de la interacción entre los actores, y todavía menos acerca del grado de influencia que éstos ejercen. Es un método totalmente descriptivo y, como tal, ofrece poco más que un ejercicio cartográfico heurístico que después es necesario reinterpretar. Si bien reconoce la importancia de las redes como estructuras, deja de lado el hecho de que los actores no son simples portadores de estructuras, sino que, en realidad, ellos construyen, negocian y algunas veces deconstruyen esas estructuras a través de sus percepciones y de la agencia. En suma, los estructuralistas fuertes privilegian la estructura de las redes a expensas de trabajar con ellas. Como Marsh y Smith (1997, p. 14) sostienen: “Las redes son tanto la causa como el efecto. Afectan la manera en que se comportan ciertos actores y ayudan a moldear los resultados de las políticas públicas. Sin embargo, las maneras en que los agentes construyen y deconstruyen razonablemente las redes afectan la estructura de dichas redes”. Así, para Marsh y Smith el análisis formal de las redes en particular y el análisis de las redes de políticas públicas en general, necesitaban trascender la diferenciación burda entre estructura y agencia, y entre redes y ambiente. Esta aspiración dio forma al surgimiento del enfoque dialéctico de las redes de políticas públicas.

*Análisis integrador*

A partir de la revisión anterior es evidente que muchos analistas de las redes de políticas públicas se han involucrado en análisis de niveles múltiples (Rhodes, 1988; Peterson, 1995) y en análisis con teorías múltiples. Sin embargo, de manera sorprendente, un grupo cada vez mayor de analistas de redes de políticas públicas ha comenzado a involucrarse en un análisis integrador de nivel medio. Por ejemplo, en un artículo reciente Robert Watt intenta sintetizar la red del actor, la red de políticas públicas y las interpretaciones de la coalición defensora, en la elaboración de las políticas públicas. Concluye que individualmente cada uno de esos enfoques puede criticarse por no tomar en cuenta los factores de la estructura y de la agencia. Para Watt (1997, p. 36), “tenemos ante nosotros dos opciones: rechazarlos uno a uno o combinarlos”. En una línea complementaria, Nick Robinson (1997) sostiene que las redes de políticas públicas son una herramienta inadecuada para estudiar la conformación de la agenda, y dice que el esquema de la coalición defensora (Advocacy Coalition Framework) de Paul Sabatier (1993) constituye “un esquema capaz de incorporar formas de gobierno de niveles múltiples, redes de políticas públicas y acontecimientos sistémicos dinámicos, y explicar los factores que mitigan el cambio y aseguran la autonomía de la red”. De esta manera, su trabajo pretende integrar los dos enfoques.

Evans y Davies (1998; véase también Davies y Evans, 1997) se proponen evaluar la naturaleza del análisis integrador de nivel medio en la ciencia política británica. Ellos argumentan que, al integrarlo con otros enfoques de nivel medio, las afirmaciones explicativas de los enfoques de nivel medio pueden mejorarse mucho más y generarse afirmaciones de conocimiento específicas y comprobables. Por ejemplo, combinan el análisis de las redes de políticas públicas con el de la transferencia de políticas y establecen una gama de vías causales que pueden probarse a través del análisis empírico.

**Nuevas direcciones en el análisis de redes**

El “enfoque dialéctico” de Marsh y Smith busca combinar algunos de los méritos de los cuatro enfoques competidores que se esbozaron antes e integrarlos en un todo analítico coherente. Se centra en la relación interactiva entre la estructura y la agencia, con la intención de desa-

rollar una teoría de las redes de políticas públicas que proporcione una explicación de la continuidad de las políticas y del cambio dentro de dichas redes. El enfoque dialéctico de Marsh y Smith combina los niveles micro del análisis antropológico y sociológico con los niveles de análisis medio y macro que Marsh y Rhodes emplean, para producir una teoría interactiva de niveles múltiples de las redes de políticas públicas. El nuevo elemento o “valor agregado” que podemos tomar de este enfoque es la afirmación de que las redes de políticas públicas no pueden diferenciarse de los actores que participan en ellas. El producto de las políticas públicas es la variable dependiente, mientras que las redes de políticas públicas son la variable independiente. Aún más, los factores de nivel micro y macro dan forma y afectan a las políticas públicas (1996, p. 13). Así, Marsh y Smith combinan los niveles micro, medio y macro de análisis para examinar el efecto de la red de políticas públicas en los resultados de las políticas.

Para Marsh y Smith existe una relación dialéctica tanto dentro de la red como entre los actores y las diversas redes (Marsh y Smith, p. 15). Esta relación interactiva entre redes y actores define, da forma, interpreta y reinterpreta los resultados de las políticas públicas. Al mismo tiempo, los actores participantes interpretan, reinterpretan y limitan a la red. Por lo tanto, existe una compleja relación entre la red (estructura) y la agencia. En esencia, Marsh y Smith desarrollan una relación más sofisticada entre actores y redes, y la llaman una relación dialéctica. De igual manera, las relaciones tanto de los actores como de la red interpretan a las variables de nivel micro, y no deben considerarse como distintas de las redes. La figura 3 simplifica la naturaleza compleja de la dialéctica dentro de este planteamiento.

*(Sin) entender la dialéctica*

El problema central con este enfoque estriba en el uso del término “dialéctica” por parte de los autores. En primer lugar, Marsh y Smith no aclaran lo que quieren decir con dialéctica. Es una palabra controvertida y llena de significado. Las definiciones van desde “el arte de definir ideas” de Platón, “tesis, antítesis y síntesis” de Fichte o “la unificación progresiva mediante la contradicción de los opuestos” de Marx (Williams, 1990, pp. 107-109). Sin embargo, Marx no utilizó el término dialéctica; la noción de “materialismo dialéctico” se origina en el trabajo de Engels, quien aplicó el término a las “leyes” de la historia

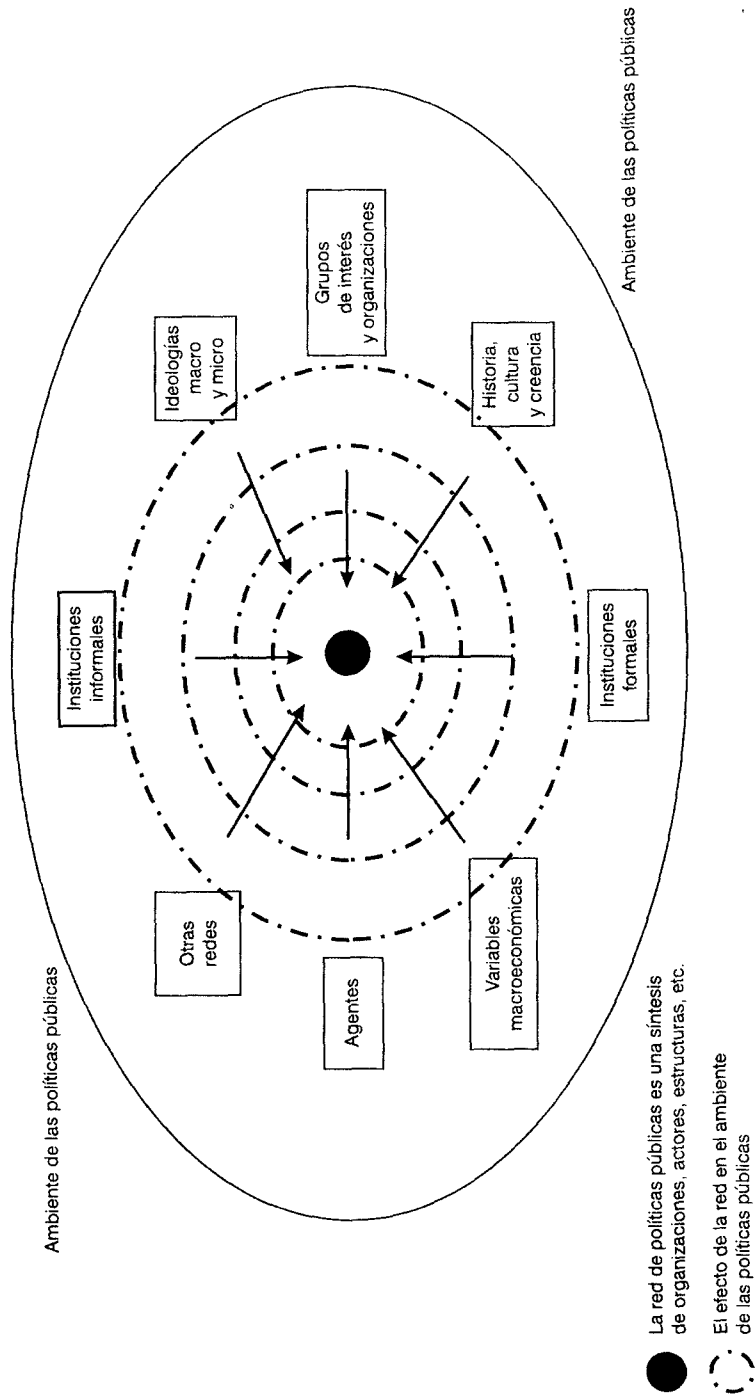


Figura 3. Modelo dialéctico de las redes de políticas públicas de Marsh y Smith

y la naturaleza. En el artículo de Marsh y Smith, no queda claro cómo se supone que el lector deba entender el término “dialéctica”. Esto puede llevar a interpretar y comprender erróneamente la teoría que Marsh y Smith intentan desarrollar. En segundo lugar, no delimitan adecuadamente las pruebas empíricas que pueden apoyar la existencia de una dialéctica. Si puede suponerse que el lector adopta el sentido más relajado del término, que significa la síntesis de los opuestos, hay ciertas suposiciones que la palabra dialéctica invoca y que Marsh y Smith optan por ignorar. Solamente suponen que existe una dialéctica:

son los agentes quienes eligen las opciones de las políticas públicas, y son ellos quienes negocian y entran en conflicto [...] En consecuencia, las relaciones dentro de las redes son dialécticas [...] El reconocimiento de lo formal y de lo informal, de lo institucional y de lo interpersonal destaca un aspecto dialéctico de las redes [Marsh y Smith, 1996, p. 15].

Esto es problemático porque, si bien es cierto que puede existir una interrelación entre todos estos niveles, es cuestionable que “lo formal y lo informal”, “lo institucional y lo interpersonal” sean tan distintos como para estar totalmente opuestos. Las redes de políticas públicas pueden no constituirse al reunir intereses diametrales; con frecuencia se ajustan a la tipología de la comunidad de las mismas políticas, donde los intereses y las metas son similares (aunque ésta es, evidentemente, una cuestión empírica). Si bien pueden existir la negociación y el conflicto, esta interacción o arbitraje no necesariamente constituye una dialéctica.

Aunque la forma actual del modelo se presta a interpretaciones y a aplicaciones equivocadas, un enfoque dialéctico de las redes de las políticas públicas tiene muchas posibilidades. La sección final de este artículo explorará estas posibilidades con mayor detalle, pero primero dedicaremos nuestra atención hacia otro desarrollo británico del análisis de redes: el análisis integrador.

### El camino hacia adelante

Esta última sección delinea los factores que deberían dar forma al enfoque verdaderamente dialéctico para el estudio de las redes de políticas públicas. Benson (1977) sostiene que debería haber cuatro dimensiones clave para construir un enfoque dialéctico de las organi-

zaciones modernas: producción social, totalidad, contradicción y praxis. Aquí se sostiene que estas cuatro dimensiones deberían estar incorporadas en un enfoque dialéctico de las redes de políticas públicas.

### *La producción social de la realidad organizacional*

Debería pensarse que las redes de políticas públicas son parte de un mundo social más amplio y que siempre están en proceso de constitución. No son entidades fijas ni determinadas. Sus características principales son: el poder, la dependencia, las metas, las coaliciones dominantes y los sistemas reconocidos, los procesos de intercambio, las reglas del juego, etc., que afloran en el proceso de construcción social. Por tanto, una perspectiva dialéctica debería centrar su atención en el proceso mediante el cual se produce una red, en los mecanismos a través de los cuales una red establecida se mantiene o reproduce, y en su reconstrucción continua (Benson, 1997, p. 6).

La naturaleza de una red de políticas públicas también es el producto de actos anteriores de construcción social y política. Como producto, cuenta con algunas relaciones ordenadas y predecibles entre sus componentes en algún punto del tiempo en particular. Estas relaciones se pueden estudiar científicamente y se pueden asignar marcos de generalizaciones empíricas para describir el orden. Por ejemplo, Stone (1996) encontró correlaciones entre élites del conocimiento y la estructura del poder en algunas redes de políticas públicas. Pero éste es el principio de la investigación, y no un contexto de determinación causal; los dialécticos estudian lo social y los procesos a través de los cuales se producen y reproducen las relaciones predecibles y ordenadas. Las explicaciones dialécticas observan o reconstruyen secuencias sobre la base de las pruebas históricas. Se exploran las alternativas que conciben los actores; se identifican las limitaciones en sus decisiones, y se exponen las bases de poder de varios actores. Una vez que se detecta un patrón de vida organizacional, se estudian los procesos a través de los cuales se mantiene o modifica. De este modo se toma un patrón ordenado como el resultado cristalizado pero temporal del proceso de la construcción política y social, cuyo surgimiento y mantenimiento es necesario explicar. Benson identifica tres conjuntos de principios de construcción social que proporcionan una guía para la investigación empírica: las ideas y las acciones, los intereses, y el poder.

### Ideas y acciones

Las ideas y las acciones se refieren a la propuesta de que la red participante no siempre es esclava de la situación contextual en que existen —pueden ofrecer un contenido único—, algunas veces de manera automática e irreflexiva, otras con propósito y dinamismo. El razonamiento central aquí es que la organización es un lugar donde debaten los intereses y las concepciones de propósito rivales. Por supuesto, el grado de conflicto depende del tipo de red que se estudia a lo largo del *continuum* de Rhodes. No obstante, incluso dentro de una comunidad de políticas públicas se sostiene que las relaciones de poder son dinámicas y no estáticas. De esta manera, una comunidad de políticas públicas sobrevive gracias a su habilidad para responder al cambio político y social y adaptarse de manera incremental. En suma, una red de políticas públicas debe considerarse como un lugar de lucha entre intereses y concepciones de propósito rivales.

### Intereses

El proceso de construcción se lleva a cabo a través de la mediación de intereses en donde las perspectivas de los participantes se ven afectadas por las estructuras presentes de ventajas y desventajas construidas dentro de la red. Con el tiempo, la estructura de intereses influirá de manera gradual en la formación de ideas (por ejemplo, cambios de personal, cambio intergeneracional). En los periodos de crisis, cuando el cambio es necesario, los participantes pueden ver sus propios intereses con más claridad y ajustar a ellos sus ideas y acciones.

### Poder

Las ideas que guían la construcción de la organización dependen del poder de varios participantes, es decir, de su capacidad para controlar la dirección de las políticas públicas. En las comunidades de políticas, los grupos internos privilegiados se encuentran en posiciones dominantes, cosa que les permite imponer y ejecutar sus concepciones de la realidad. No obstante, en las redes temáticas los grupos externos que están en una posición relativamente débil deben actuar de acuerdo con las definiciones de otros grupos para ganar aceptación.

Por tanto, dentro del análisis dialéctico también deben considerarse las fuentes de poder alternativo en el universo de las políticas públicas (por ejemplo, ¿cómo puede una red resistir el cambio, influir en él o revocar las estructuras de autoridad oficial?) y deberían abordarse otras desigualdades potenciales de poder, tales como género, raza, conocimiento, tecnología.

### Totalidad

Las redes de políticas públicas deben entenderse dentro de una totalidad más amplia de formas de gobierno con niveles y sectores múltiples que interactúan: conceptualizando la forma de gobierno como un fenómeno concreto total y considerando las intrincadas vías en que se unen sus componentes. Prestar atención al juego complejo entre forma y contenido, entre estructura y proceso, etcétera.

El principio de totalidad nos lleva a ver los complejos vínculos entre las redes y la sociedad más amplia, no sólo en las características estructurales macro, tales como los sistemas económico y político, sino también en las actividades cotidianas de la gente. Como lo explica Benson (1977), "No se debe confiar en las fronteras arbitrarias pero convencionales entre fenómenos". Este argumento funciona de ida y de vuelta. La separación de los sistemas de gobierno debe demostrarse primero de manera empírica.

De manera significativa, y de acuerdo con March y Olsen (1984) y con Kingdon (1984), el punto de vista dialéctico rechaza la idea de que la red de políticas públicas es una organización racional, y prefiere verla como un modelo arbitrario irregularmente impuesto sobre los acontecimientos y con una influencia insegura. Esta propuesta reconoce dos niveles de realidad organizacional: la morfología y la subestructura.

La morfología de la red de políticas públicas puede definirse como la perspectiva de la organización oficialmente impuesta y convencionalmente aceptada. Pueden distinguirse cuatro aspectos del análisis morfológico (véase el cuadro 6). Un enfoque dialéctico para el análisis de las redes debería considerar el proceso subyacente que produjo y sostuvo las irregularidades observadas. Las relaciones sistemáticas entre las partes de la morfología de la red deben explicarse con referencia a una subestructura más fundamental, como la estructura de poder que genera cambios dentro de la morfología.

Se sostiene, además, que la subestructura de la red proporciona

**Cuadro 6. Morfología organizacional y redes de políticas públicas**

Aspecto	Características
<i>Metas de la red</i>	Territorio, tecnología, ideología, definición de objetivos, conjunto de instrumentos de las políticas públicas y su legitimación y justificación.
<i>Los arreglos estructurales de la red oficialmente reconocidos y legitimados</i>	La red de papeles sociales.
<i>Las reglas de la red</i>	La base de participación e involucramiento en la red.
<i>Vínculos del ambiente</i>	El patrón o estructura de las relaciones con otras redes, con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y con individuos externos a la red central.



las bases para la transformación de la morfología de la red: una esfera no racionalizada de la acción organizacional, así como una red compleja de relaciones que unen a los participantes entre sí y con el mundo social más grande, en una miríada de maneras no reguladas. Entonces, un enfoque dialéctico debería colocar en el centro del análisis al proceso mediante el cual se producen y se mantienen los arreglos de la red. El análisis debería guiarse por cuatro principios básicos: la construcción social, la totalidad, la contradicción y la praxis. Una red de políticas públicas debería analizarse como un fenómeno concreto de niveles múltiples, rodeado de contradicciones que socavan constantemente sus características existentes. Su dirección depende de los intereses y las ideas de la gente, y de su poder para producir y mantener la formación de una red.

### *Contradicción*

Benson (1977, p. 5) observa que: “El orden social que se produce en el proceso de la construcción social contiene rupturas, incongruencias e incompatibilidades en el tejido de la vida social. Los rompimientos radicales con el orden presente son posibles gracias a las contradicciones”. Aquí necesitamos reflexionar un momento. ¿En qué sentido, si acaso, se puede aplicar la noción de contradicción para comprender el cambio en las políticas públicas y la continuidad dentro del análisis de las redes de esas políticas? Éste es un problema particularmente espinoso si se consideran las pruebas presentadas arriba que apoyan el punto de vista de que es más probable que el cambio en la red sea resultado de cambios exógenos. No obstante, podemos generar la propuesta de que si incluso en sus orígenes el cambio es exógeno a la red, la fuerza del cambio tiende más a afectar el comportamiento de los actores dentro de la red, lo cual podría estimular rupturas, incongruencias e incompatibilidades en el tejido de las relaciones interpersonales. Por tanto, en estas condiciones incluso la comunidad de políticas públicas más cerrada no siempre puede resistir el cambio. Sin embargo, dentro de esta formulación de cambio dialéctico, las contradicciones deben concebirse como las variables dependientes.

### *Praxis*

Benson (1977, p. 5) sostiene que la praxis es “la reconstrucción libre y creativa de los arreglos sociales sobre la base de un análisis razonado, tanto de los límites como de las potencialidades de las formas sociales presentes”. En relación con las redes de políticas públicas, esto puede interpretarse como que los actores dentro del ambiente de la red tienen la capacidad de introducir nuevas ideas y teorías a sus actividades. Así, el concepto de praxis nos dice que es probable que los actores dentro de las comunidades de las políticas públicas muy cerradas sean dinámicos en lugar de inertes. De hecho, su sobrevivencia depende de eso. Entonces, el concepto de praxis ayuda a reforzar el argumento de que las redes son fuentes de poder *per se* y explica cómo surgen y por qué es probable que el cambio sea incremental y no radical.

En resumen, la noción del dialéctico puede utilizarse como una manera de lidiar con los límites de la racionalidad organizacional y con las conexiones múltiples de los conjuntos organizacionales, tales como las redes de políticas públicas. Como dice Benson (1977, p. 2), “cualquier estructura particular debería verse siempre como parte de un todo más grande y concreto, en lugar de como un fenómeno abstracto y aislado [...] el análisis dialéctico contempla las totalidades, pero hace hincapié en la autonomía parcial de los componentes dentro de la totalidad”. De aquí que las redes de políticas públicas sean el producto de un proceso de construcción social y política en marcha, que se entrelaza de manera compleja con sistemas más amplios de gobierno. Las divisiones entre sus componentes no son claras, de manera que el análisis debe lidiar con las complejas conexiones a través de las cuales los componentes se construyen entre sí. Esto requiere buscar las fuerzas o componentes dominantes, sin recurrir a un planteamiento determinista.

De este modo, el principio de totalidad manifiesta un compromiso para estudiar las formas de gobierno como totalidades complejas e interrelacionadas con partes parcialmente autónomas (redes). El análisis debería buscar las rupturas o divisiones principales dentro de la morfología de la red que pueden ocasionar producciones divergentes e incompatibles, así como las relaciones de dominio entre los sectores o capas de la estructura de las políticas públicas. Además, la construcción de redes es un proceso continuo: la totalidad concebida de manera dialéctica incorpora nuevos arreglos sociales y políticos emergentes, así como los ya existentes.

## Conclusión

Una teoría es, por lo menos, “un conjunto de afirmaciones sistemáticamente relacionadas, que incluye algunas generalizaciones cuasi legales y que se puede probar de manera empírica” (Rudner, 1966, p. 10). Dada esta definición, el análisis de redes de políticas públicas no constituye una teoría explicativa, sino que debe concebirse 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 con un organismo. Un modelo analógico es una herramienta didáctica y heurística que se utiliza, en este caso, por razones cognitivas para sugerir algo acerca de las propiedades y las relaciones que se entiende existen dentro del proceso de las políticas públicas. Por lo general, tales analogías se invocan para sugerir algo acerca de fenómenos dispares; al caracterizar las relaciones grupo-gobierno como redes, remolinos, triángulos o triángulos de hierro. No obstante, logra sugerir la incapacidad del enfoque para determinar con precisión el fenómeno que trata de explicar (Gregor, 1971, p. 179).

Este razonamiento no niega la importancia del enfoque de la red de políticas públicas. Un modelo sólido no es, necesariamente, aquel que sólo explica o predice con precisión; es aquél rico en explicaciones. Barry (1975, p. 86) sostiene: “Nuestra comprensión de un tema puede progresar si los conceptos y los procesos pueden traducirse en otros términos más asibles, y si la analogía fructífera sugiere nuevas líneas de investigación al provocar la especulación de que las relaciones encontradas en un campo pueden ser verdaderas, *mutatis mutandis*, en otro también”. Se pueden extraer hipótesis novedosas del enfoque de la red de políticas públicas, que deben articularse de manera sistemática y ser sujetas de pruebas empíricas. Sin embargo, para afirmar conocimientos más fuertes se debe comprometer con el pluralismo y la integración teórica y metodológica. Un enfoque dialéctico reformulado de las redes de políticas públicas que siga las líneas expuestas antes andará parte del camino para lograrlo. Por tanto, deberá ser un enfoque que combine y afine algunos de los elementos centrales de los enfoques dialécticos de Benson y de Marsh y Smith. Ahora se requiere una investigación empírica detallada para sostener esta afirmación.

## Referencias bibliográficas

- Atkinson, M. M. y W. D. Coleman (1989), “Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies”, *British Journal of Political Science*, vol. 19, pp. 47-67.
- (1992), “Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance”, *Governance*, vol. 5, pp. 154-180.
- Barrett, S. y C. Fudge (eds.) (1981), *Policy and Action*, Londres, Methuen.
- Barry, B. (1975), “On Analogy”, *Political Studies 1950-1975 Anniversary Issue*, vol. XXIII, núm. 2-3, junio-septiembre, pp. 208-224.
- Benson, J. K. (1977), “Organisations: A Dialectical View”, *Administrative Science Quarterly*, vol. 22, núm. 1, pp. 1-21.
- (1982), “A Framework for Policy Analysis”, en D. Rodgers, D. Whitton et al. (eds.), *Intergovernmental Coordination*, Ames, Iowa State University Press.
- Bressers, H. y L. J. O’Toole (1994), “Networks and Water Policy: Conclusions and Implications for Research”, *Environmental Politics*, vol. 3, núm. 4, pp. 197-217.
- Bressers, H., L. J. O’Toole y J. Richardson (1994), “Networks as Models of Analysis: Water Policy in Comparative Perspective”, *Environmental Politics*, vol. 3, núm. 4, pp. 1-23.
- Cater, D. (1964), *Power in Washington*, Nueva York, Random House.
- Davies, J. y M. Evans (1997), *Unpacking Policy Transfer Analysis: The Case of Local Agenda 21*, University of York, Department of Politics, Working Paper, núm. 13.
- Dowding, K. (1994), “Policy Networks: Don’t Stretch a Good Idea too Far”, en P. Dunleavy y J. Stanyer (eds.) (1994), *Contemporary Political Studies*, vol. 1, Belfast, Political Studies Association.
- (1995), “Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach”, *Political Studies*, vol. 43, núm. 1, pp. 136-158.
- European Journal of Political Research* (1992), vol. 21, núm. 1.
- Evans, M. y J. Davies (1997), “Evolving Networks in Local Governance: The York Case”, University of York, Department of Politics, Working Paper, núm. 14.
- (1998), “Integrating Meso-Level Approaches: Establishing Causal Pathways in Policy Transfer Analysis”, *Governance* (en prensa).
- Everson, D. y J. P. Paine (1973), *An Introduction to Systematic Political Science*, Homewood, Illinois, The Dorsey Press.
- Goldsmith, M. (ed.) (1986), *New Research in Central-Local Relations*, Aldershot, Gower.
- Governance* (1989), vol. 2, núm. 1.
- Grant, W., W. Patterson y C. Whitson (1988), *Government and the Chemical Industry: A Comparative Study of Britain and West Germany*, Oxford, Clarendon Press.

- Gubba, E. G. y Y. S. Lincoln (1994), "Competing Paradigms in Qualitative Research", en N. Denzin y Y. Lincoln (eds.), *Handbook of Qualitative Research*, Londres, Sage.
- Hancher, L. y M. Moran (eds.), *Capitalism, Culture and Economic Regulation*, Oxford, Clarendon Press.
- Harding, A. (1994), "Urban Regimes and Growth Machines: Toward a Cross National Research Agenda", *Urban Affairs Quarterly*, vol. 29, núm. 3, pp. 356-383.
- Hecló, H. (1978), "Issue Networks and the Executive Establishment", en A. King (ed.), *The New American Political System*, Washington, American Enterprise.
- Hecló, H. y A. Wildavsky (1974), *The Private Government of Public Money*, Londres, Macmillan.
- International Organization*, vol. 46.
- James Gregor, A. (1971), *An Introduction to Metapolitics*, Nueva York, The Free Press.
- Jordan, A. G. (1990), "Subgovernments, Policy Communities and Networks: Refilling the Old Bottles?", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 2, pp. 319-338.
- Jordan, A. G. y J. J. Richardson (1987), *British Politics and the Policy Process*, Londres, Unwin Hyman.
- Kingdon, J. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown.
- Knoke, D. (1990), *Policy Networks: the Structural Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Knoke, D. y J. H. Kuklinski (1982), *Network Analysis*, Beverley Hills, Sage.
- Laffin, M. (1986), *Professionalism and Policy: The Role of the Professions in the Central-Local Government Relationship*, Londres, Gower.
- Laumann, E. y F. Pappi (1976), *Networks of Collective Action: A Perspective on Community Influence Systems*, Nueva York, Academic.
- March, J. G. y J. P. Olsen (1984), "The New Institutionalism: Organisational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, vol. 78, pp. 734-749.
- Marsh, D. (ed.) (1998), *Comparing Policy Networks: Policy Networks in Theoretical and Comparative Perspective*, Milton Keynes, Open University Press.
- 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.
- (eds.) (1992b), *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press.
- Marsh, D. y M. Smith (1996), *Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical Approach*, documento presentado en el Political Science Workshop, Reino Unido, Department of Politics, University of York, marzo.

- McPherson, A. y C. Raab (1988), *Governing Education*, Edimburgo, Edinburgh University Press.
- Meehan E. J. (1968), *Explanation in Social Science: A System Paradigm*, Homewood, Illinois, The Dosey Press.
- Mills, M. y M. Saward (1994), "All Very Well in Practice but What about the Theory? A Critique of the British Idea of Policy Networks", *Contemporary Political Studies*, vol. 1, Swansea, Political Studies Association.
- Moore, G. (1979), "The Structure of National élite Networks", *American Sociological Review*, vol. 44, núm. 3, pp. 673-692.
- Owen, G. (1995), "Simple Theories and Complex Politics: Linking Policy Network Theory and Complexity Theory", *Contemporary Political Studies 1995*, York, Political Studies Association.
- Parsons, W. (1996), *Public Policy*, Aldershot, Gower.
- Peterson, J. (1994), "Policy Networks and Governance in the European Union", en P. Dunleavy y J. Stanyer (eds.), *Contemporary Political Studies*, vol. 1, Belfast, Political Studies Association.
- (1995), "Decision-making in the European Union: Towards a Framework for Analysis", *European Journal of Public Policy*, vol. 2, pp. 69-93.
- Pickvance, C. (1995), "Marxist Theories of Urban Politics", en D. Judge, G. Stoker y H. Wolman (eds.), *Theories of Urban Politics*, Londres, Sage.
- Policy Sciences* (1988), vol. 21, núm. 2.
- Rhodes, R. A. W. (1981), *Control and Power in Central-Local Relations*, Aldershot, Dartmouth.
- (1985a), "Corporation, Pay Negotiations and Local Government", *Public Administration*, vol. 63, pp. 287-307.
- (1985b), "Power-dependence, Policy Communities and Intergovernmental Networks", *Public Administration Bulletin*, vol. 49, abril, pp. 4-31.
- (1986a), *The National World of Local Government*, Londres, Allen and Unwin.
- (1986b), "Power Dependence, Policy Communities and Intergovernmental Networks", *Essex Papers in Politics and Government*, núm. 30.
- (1988), *Beyond Westminster and Whitehall*, Londres, Unwin Hyman.
- (1990), "Policy Networks: A British Perspective", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 2, pp. 293-317.
- (1996), "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, vol. XLIV, núm. 4, pp. 652-667.
- (1997), *Understanding Governance-Policy Networks, Reflexivity and Accountability*, Milton Keynes, Open University Press.
- Richardson, J. y A. G. Jordan (1979), *Governing Under Pressure*, Oxford, Martin Robertson.
- (1987), *Government and Pressure Groups in Britain*, Oxford, Clarendon Press.
- Robinson, N. (1997), "Empirically Suspect and a Methodological Mess? Policy

- Networks as a Tool to Study Agenda Setting”, en J. Stanyer y G. Stoker (eds.), *Contemporary Political Studies*, Ulster, PSA.
- Rudner, R. (1966), *Philosophy of Social Science*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall.
- Sabatier, P. (1986a), “Top Down and Bottom Up Approaches to Implementation Research”, *Journal of Public Policy*, vol. 6, pp. 21-48.
- (1986b), “What Can We Learn From Implementation Research?”, en F. X. Kaufmann *et al.* (eds.), *Guidance Evaluation and Control*, Berlín, De Gruyter, pp. 313-325.
- (1988), “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein”, *Policy Sciences*, vol. 21, pp. 129-168.
- (1991), “Towards Better Theories of the Policy Process”, *Political Science and Politics*, vol. 24, pp. 147-156.
- Sabatier, P. y H. Jenkins Smith (eds.) (1993), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Bolder, Co., Westview Press.
- (ed.) (1997), *An Advocacy Coalition Lens on Environmental Policy*, Albany, N. Y., Suny Press.
- Smith, M. (1993), *Pressure, Power and Policy*, Harvester Wheatsheaf.
- Stone, D. (1996), *Capturing the Political Imagination: Think Tanks and the Policy Process*, Londres, Cass.
- Watt, R. (1997), “A Historical Relationship between Agency and Structure: Synthesising Actor Network, Policy Network and Advocacy Coalition Interpretations of Policy-making”, en J. Stanyer y G. Stoker (eds.), *Contemporary Political Studies*, Ulster, PSA.
- Williams, R. (1990), *Keywords. A Vocabulary of Culture and Society*, Londres, Fontana Press.
- Wilks, S. y M. Wright (1988), *Comparative Government-Industry Relations*, Oxford, Clarendon.
- (1989), “Government-Industry Relations”, *Public Administration*, vol. 67, pp. 329-339.
- (1995), “Networks of Power: Theorising the Politics of Urban Change”, en J. Stanyer y J. Lovenduski (eds.), *Contemporary Political Studies*, vol. 2, pp. 725-733.