

El enfoque de redes

SILKE ADAM y HANSPETER KRIESI

Las políticas se formulan en subsistemas de dominio específico de políticas que funcionan en forma paralela y más o menos independiente uno del otro. Los subsistemas de políticas consisten en gran cantidad de actores que tratan cuestiones políticas específicas. Los procesos políticos en estos subsistemas no están controlados únicamente por actores del estado, se caracterizan más bien por interacciones entre actores públicos y privados. El interés por una mayor variedad de actores y sus interacciones ha dado importancia a varios conceptos, según la tradición de investigación en cuestión. En el Reino Unido, se hablaba de "comunidades de políticas", en los Estados Unidos de "triángulos de hierro" o "redes temáticas"; en la investigación sobre grupos de interés en ambos lados del Atlántico se hacía referencia a arreglos pluralistas o (neo) corporativistas.

El concepto de red de políticas es un agregado más reciente a esta lista. Posee varias raíces. En principio, tuvo mucha influencia de la teoría interorganizativa (Thompson 1967; Benson 1978; Scharpf 1978; Aldrich 1979) que pone énfasis en el hecho de que los actores dependen unos de otros ya que necesitan de los recursos de cada uno para poder alcanzar sus objetivos. Esta idea central se encuentra en el centro de la mayoría de los enfoques de redes. Al mismo tiempo, un desarrollo virtualmente independiente ocurría en la ciencia política, en donde el concepto de redes de políticas surgía de la investigación de los grupos de interés y de la definición de la agenda (Dowding 1995; Klijin 1997; Marsh 1998; Thatcher 1998; Marsh y Smith 2000).

El concepto de redes de políticas representa una metáfora intuitivamente comprensible. La comunicación regular y el intercambio frecuente de información conllevan al establecimiento de relaciones estables entre los actores y a la coordinación de sus intereses mutuos. Sin embargo, tal como lo establece Jegen (2003) esta intuición no nos conduce muy lejos: las dificultades ya comienzan con la definición de redes de políticas y termina con la confusión que se crea por la gran cantidad de autores que utilizan este concepto de maneras muy distintas. De

hecho, el enfoque de redes se ve obstaculizado por un verdadero caos conceptual babilónico (Börzel 1998). Además de emplear el concepto como una metáfora con ambición analítica o explicativa limitada, se puede distinguir entre al menos tres enfoques del uso del concepto de red.

En primer lugar, hay un enfoque que utiliza el concepto de redes de políticas para referirse a una estructura de gobierno nueva y bien definida, que por un lado se puede distinguir de las formas jerárquicas organizadas en forma vertical y por el otro, de las estructuras de mercado organizadas en forma horizontal. Los autores de este enfoque ponen el acento en la coordinación horizontal y auto-organizativa entre los actores privados y públicos que están involucrados en la negociación conjunta y en la resolución de problemas. Conforme a este punto de vista, los gobiernos no solo se enfrentan con mercados o jerarquías, sino también con redes. Lo más importante es que las redes son autoorganizativas, lo que quiere decir que son autónomas y autogobernantes y pueden resistir las directivas del gobierno. (Rhodes 1997: xii).

Una segunda forma de utilizar el concepto es aplicarlo en forma genérica. Distintos tipos de patrones de interacción, empíricamente posibles entre actores públicos y privados en subsistemas de políticas específicos. De acuerdo con este enfoque, las redes de políticas no constituyen una estructura de gobierno nueva específica, sino que existe una amplia variedad de patrones de interacción entre los actores públicos y privados en el ámbito de la formulación de políticas. En otras palabras, hay una gran variedad de redes de políticas, y los autores asociados con este enfoque han desarrollado varias tipologías de redes de políticas para captar las diferentes formas de relaciones entre los actores públicos y privados. Estas tipologías generalmente se apoyan en la distinción clásica entre sistemas pluralistas y corporatistas de la intermediación de intereses. Mientras que los conceptos pluralistas ponen énfasis en el amplio rango de actores involucrados en la formulación de políticas y la competencia resultante entre estos, los conceptos corporatistas hacen referencia a la cooperación entre unos pocos actores centrales. En tercer lugar, existe el enfoque formalizado cuantitativo del análisis de redes sociales. Este enfoque utiliza los instrumentos del análisis de redes desarrollados en otro sitio para analizar el patrón complejo de interacciones entre actores públicos y privados en los procesos de toma de decisiones políticas (Marin y Mayntz 1991; Knoke *et al.* 1996). Se centra en las relaciones entre los actores, pero no en sus características. El análisis cuantitativo de las redes da como resultado imágenes de las estructuras de redes e índices de resumen, lo que permite la caracterización de sus aspectos clave (grado de centralización, conectividad, etc.). La interpretación de las estructuras emergentes se basa generalmente en conceptos que se han tomado de la investigación de los grupos de interés (Knoke *et al.* 1996; Kriesi 1982; Sciarini 1995). No obstante, tal como con las descripciones y tipologías de redes, estos análisis estructurales no ofrecen una gran comprensión de los orígenes o del cambio dinámico de las redes.

La proliferación de los estudios de redes desde la década de los noventa señala la ambición teórica de la investigación de redes. Sin embargo, los enfoques de redes han sido criticados por su base teórica inestable. Conforme a la crítica de Dowding (1995), la clasificación de la realidad política en términos de redes no nos ha permitido realizar muchos progresos teóricos. El desafío de Dowding ha generado un debate más amplio, y su escepticismo no es compartido por todos los observadores. De esta manera, Thatcher (1998: 404-406) identifica nuevas y prometedoras tendencias: en primer lugar, los análisis de redes han sido ampliados al prestar más atención a factores previamente omitidos. En particular, la tendencia estática del análisis de redes está siendo superada por la introducción de preguntas relacionadas al cambio político y al impacto de las redes de políticas en resultados y procesos. Además, los factores externos como las instituciones, las ideas, los valores, y las tecnologías ahora también se consideran determinantes independientes de las estructuras de redes. En segundo lugar, hay intentos de unir el análisis de las redes de políticas con otros enfoques analíticos: los enfoques de redes de políticas incorporan modelos previamente definidos o se incorporan ellos mismos a dichos modelos.

Autores tales como Dowding (1995), Peters (1998) y Thatcher (1998) atribuyen el potencial mayor al análisis de redes formalizado que se ha utilizado hasta ahora únicamente en forma marginal para el análisis de las políticas. Creemos que la forma más prometedora de proceder es unir el análisis cuantitativo de estructuras de redes a los enfoques establecidos de análisis de políticas discutidos en este volumen. La unión del sistema de interacción específico de políticas a los factores específicos acentuados por estos otros enfoques teóricos —sistemas de creencias, imágenes políticas, instituciones, shocks exógenos— no solo permite incorporar elementos más dinámicos en el enfoque de redes, sino que también permite la clarificación de la base estructural de los demás enfoques. Sin embargo, el análisis de redes debería procurar no exceder sus posibilidades: los análisis cuantitativos deberían limitarse a la descripción metafórica de las redes, mientras que los análisis cuantitativos deberían modelar sus características estructurales.

En lo que resta de este capítulo, presentamos primero los tres enfoques descriptivos de las redes de políticas con más detalle. En segundo lugar presentaremos las redes concebidas como variables dependientes. Analizamos la influencia de los factores externos en el patrón de interacciones entre actores, deducimos hipótesis sobre sus orígenes en otros enfoques teóricos y los evaluamos según el caso. En tercer lugar, introducimos las redes como variables independientes; tales estudios analizan la influencia de las estructuras de redes en las políticas y sus logros.

DESCRIPCIONES DE LAS REDES DE POLÍTICAS

A Las redes de políticas como una forma específica de gobernanza

Según Kriesi y Schneider (1991), las redes de políticas constituyen una nueva forma de gobernanza caracterizada por el predominio de relaciones horizontales.

informales y descentralizadas. Definido de esta manera, el concepto destaca que el proceso político no está completa y exclusivamente estructurado por arreglos institucionales formales. De acuerdo con esto, las organizaciones gubernamentales ya no son los actores centrales que conducen el proceso político. Kemis y Schneider atribuyen la aparición del concepto de redes a los desarrollos conceptuales y metodológicos y, sobre todo, a la transformación empírica del proceso de formulación de políticas en el período de posguerra. Observan que crece el alcance, la sectorización, la descentralización, la fragmentación, la informatización (aumentando la importancia de la información) y la transnacionalización de la formulación de políticas. Además, observan que las fronteras entre las esferas públicas y privadas son difusas. Todos estos desarrollos apuntan a la posibilidad de que los actores que son formalmente responsables de las decisiones políticas en realidad no son los únicos o incluso los más influyentes en el momento de tomar decisiones en el proceso de formulación e implementación de políticas.

Mientras que es más probable que la discrepancia entre las estructuras de formulación de políticas formales e informales se haya expandido como resultado de los desarrollos anteriormente mencionados, no debemos asumir que tal discrepancia constituye un fenómeno novedoso. El modelo de una estructura de toma de decisiones políticas jerárquica, unitaria y centrada en los estados, siempre ha sido una ficción bastante distante de la toma de decisiones de la vida real. Además, el alcance con el que las tendencias mencionadas anteriormente pueden considerarse como nuevas, varía en forma considerable de un contexto institucional al otro. Por ejemplo, la ausencia de una distinción clara entre las esferas privada y pública ha sido por mucho tiempo una característica de estados débiles que no poseen los recursos necesarios para la formulación de políticas y que, por lo tanto, siempre han sido forzados a delegar muchas competencias públicas a actores privados tales como asociaciones de interés o empresas privadas —a “gobiernos de interés privado” como han sido acertadamente denominados por Streeck y Schmitter (1985). Conforme a esto, el fenómeno que debe captar el concepto de redes de políticas no es ni nuevo ni único como lo han sugerido algunos de sus promotores.

Las redes de políticas, en esta perspectiva, constituyen “patrones (más o menos) estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de problemas de políticas y/o programas de políticas” (Kickert, Klijn y Koppenjan 1997b: 6). Los representantes del gobierno no ocupan una posición dominante dentro de estas redes, y no son capaces de imponer en forma unilateral su voluntad, pero pueden intentar manejar las relaciones interdependientes para promover la solución conjunta de problemas en la formulación de políticas (Kickert, Klijn y Koppenjan 1997a). La *Administración de Redes* es una forma de administración pública que consiste en “coordinar estrategias de actores con diferentes objetivos y preferencias en relación a determinado problema o decisión de política pública dentro de una red de relaciones interorganizacionales”. En contraste con la coordinación democrática, jerárquica o de mercado, la administración de redes es una forma “*debi*” de gobernanza que promueve el ajuste mu-

tuo de la conducta de los actores en la forma de negociación y consulta tratando de influenciar sus estrategias. Intenta dirigir iniciando y facilitando procesos de interacción mediante la negociación y mediación de conflictos y dándoles forma a las estructuras de redes (Kickert y Koppenjan 1997: 46-53).

Conforme a Kickert y Koppenjan (1997: 53-58), el éxito de la administración de redes depende de un número de condiciones. En primer lugar, muchos autores consideran la *cantidad de actores* como una condición principal. Cuantos menos sean los actores involucrados en los procesos de interacción, más fácil se puede llegar a un acuerdo. Sin embargo, Kickert y Koppenjan no creen que este factor tenga tanta importancia. Después de todo, el dilema del prisionero surge con solo dos actores. La *complejidad* de las redes de políticas constituye otro factor clave para su administración, un factor relacionado con la cantidad de actores involucrados. En este aspecto, uno debería tener en cuenta que un aumento en la cantidad de actores y en la diversidad de su composición, no solo aumenta la complejidad de las redes de políticas, sino también la cantidad de opciones para una solución adecuada al problema presente. El grado en que las redes son *autorreferenciales* constituye el tercer aspecto clave para la administración de redes. Si las redes son sumamente autorreferenciales, las oportunidades para la intervención desde fuera serán limitadas, dado que tales redes no advierten las señales de conducción externa. En cuarto lugar, la *ausencia de conflictos de intereses intensos* también es considerada, por la mayoría de los autores, como una precondición para la administración de redes. Dado que los intereses no son un hecho objetivo, sino que se forman en el curso de las interacciones, Kickert y Koppenjan (1997: 56) alegan, sin embargo, que “el ámbito para encontrar una solución conjunta es mucho más amplio de lo que se puede inferir de las referencias a los conflictos”. Finalmente, cuanto mayor son los costos involucrados, menos actores estarán predispuestos a asumir el ejercicio de la administración de redes.

Tipologías de la estructuras de redes en un subsistema de políticas

Muchos autores tienen un criterio mucho más abarcador de las redes de políticas y consideran el concepto en forma genérica. Generalmente proponen tipologías que permiten la caracterización de los diferentes tipos de configuraciones estructurales en los subsistemas de políticas. Desafortunadamente, las diversas tipologías son apenas comparables. Como lo ha establecido van Waarden (1992a: 49): “*diferentes autores han utilizado etiquetas similares para describir distintos fenómenos, o se han utilizado diferentes etiquetas para fenómenos similares. Lo que un autor considera como corporativismo, otro lo denomina clientelismo o pluralismo patrocinado. Como resultado, las diferencias de opinión pueden simplemente reflejar diferencias de definición.*”

Proponemos recomenzar con una tipología bidimensional propia que considere ramos que capta las características esenciales de las redes (véase Kriesi, Adam y Jochem 2006). Las redes sociales consisten de dos elementos básicos: un conjunto

caracterizan por dos tipos de variables (Wassermann y Fausto 1999: 29): las variables de composición (que se refieren a los atributos del actor) y las estructurales (que se refieren a los tipos específicos de relaciones entre los actores). Las dos dimensiones de nuestra tipología corresponden a estos dos aspectos fundamentales de las redes sociales. En nuestra tipología, los atributos de los actores se combinan en forma sistemática con los modos de interacción (para un enfoque similar, véase Scharpf 1997: 43-49).

La primera dimensión se refiere a los atributos de los actores. Los actores tienen capacidades, percepciones y preferencias específicas. Elegimos el aspecto de capacidades que consideramos fundamental para el modo en que funcionan las redes de políticas. Para caracterizar una red, nos interesa la distribución de capacidades entre el conjunto de actores, es decir, la estructura de poder dentro de un subsistema de políticas (para el aspecto del poder, véase Atkinson y Coleman 1989; Rhoades y Marsh 1992; van Waarden 1992a). La distribución de poder constituye la primera dimensión de nuestra tipología de estructuras de redes. Esta dimensión se interesa sobre todo en si el poder está concentrado en manos de un actor o coalición de actores dominante, o si es compartido entre actores o coaliciones de actores. Siguiendo la comprensión básica del enfoque de las coaliciones promotoras (Sabatier y Jenkins-Smith 1999) se asume que en un determinado momento, en un subsistema dado, el conjunto de actores tiende a organizarse en una cantidad limitada de coaliciones con distinto poder sobre los procesos políticos dentro del subsistema. Constituye una pregunta empírica si la formulación de políticas de dominio específico está dominada por una de estas coaliciones, empleando lo que Baumgartner y Jones (1993) han denominando "monopolio de políticas".

Las publicaciones existentes también se refieren generalmente a la relativa porción de poder que comparten los diferentes tipos de actores. Consideramos este aspecto como un elemento secundario que califica la distribución global de poder. Cuando se considera la composición de las diversas coaliciones debemos distinguir entre los actores del estado por un lado, y tres tipos de actores en el sistema de intermediación de intereses (partidos políticos, grupos de interés y organizaciones no gubernamentales [ONG] / organizaciones de movimientos sociales) por otro lado. Los actores del estado constituyen un tipo especial porque tienen acceso a un recurso muy particular: sus decisiones se consideran vinculantes para la sociedad y están respaldadas por la posibilidad del uso legítimo de la fuerza" (Coleman y Perl 1999: 696). Sin embargo, las redes de políticas públicas por lo general también involucran actores de las tres partes del sistema de intermediación de intereses. Debemos extender el foco de las publicaciones sobre pluralismo corporativismo más allá de los grupos de interés y considerar que existe un rango mayor de participantes en el proceso de las políticas públicas. Las coaliciones pueden estar compuestas de un único tipo de actores (homogéneas) o pueden incorporar distintos tipos de actores (heterogéneas). El hecho de incluir este aspecto en la primera dimensión —la distribución de poder— permite una explicación diferenciada de la estructura de poder dentro del proceso político.

La segunda dimensión de nuestra tipología trata la modalidad de interacción en las redes de políticas, que hace referencia al grado de cooperación entre los actores y las coaliciones de actores. Proponemos una distinción entre tres formas: (predominio del) conflicto/competencia, (predominio del) trueque/negociación, y (predominio de) la cooperación. La negociación constituye un tipo intermedio o ambivalente caracterizado tanto por el conflicto/competencia como por la cooperación. La incorporación de esta dimensión debería permitirnos conectar mejor las configuraciones particulares de las redes de políticas públicas con la dinámica de las políticas, una conexión que el análisis de redes de políticas públicas ha tenido dificultad para establecer hasta este momento (véase, por ejemplo, Thatcher 1998: 397).

Al combinar las dos dimensiones, (1) la distribución básica del poder (sin considerar los aspectos secundarios de los tipos de actores) y (2) el tipo de interacción, se pueden derivar seis clases de redes de políticas públicas (véase figura 5.1). Tal como se argumenta a continuación, se espera que los seis tipos determinen el potencial para el cambio de políticas y el tipo de cambio de políticas. La distribución de poder califica los modos de interacción en cada caso: la concentración de poder introduce un elemento jerárquico en el patrón de interacciones. En caso de conflicto, distinguimos entre una situación de dominio, en donde una coalición dominante junto con un monopolio de políticas es desafiada por una coalición de minoría periférica, y una situación que denominamos competencia, donde la diferencia de poder entre los rivales y las coaliciones (previamente) dominantes está menos marcada. En relación con la negociación, distinguimos entre negociación simétrica y asimétrica, según la distribución de poder. En forma similar, hay una distinción entre cooperación horizontal y jerárquica. En ambos casos, seguimos la sugerencia de Scharpf (1997: 197-205) de que el trueque/la negociación o la cooperación "a la sombra de la jerarquía" se realiza en condiciones muy diferentes de las que existen entre los actores que gozan de un poder más o menos similar.

FIGURA 5.1 Tipología de estructuras de redes

Distribución del Poder	Tipo de Interacción			
	Conflicto	Negociación	Cooperación	
Concentración	Dominio	Negociación asimétrica	Cooperación jerárquica	
Fragmentación	Competencia	Negociación simétrica	Cooperación horizontal	

Analisis de redes formales

Existen procedimientos estándar para analizar las estructuras de las redes (Wassermann y Faust 1999). Para el análisis formal de redes de políticas, es fundamental reconocer que las redes constituyen un sistema de actores. Para analizar este tipo de sistemas, el enfoque "basado en variables" comienza especificando los límites

del sistema, es decir, determinando el conjunto de actores relevantes que pertenecen al sistema. Los miembros relevantes de las redes de políticas generalmente se consideran como las organizaciones formales o actores corporativos que participan en el proceso de formulación de políticas públicas de dominio específico (Laumann y Knoke 1987). Podríamos considerar también a los actores individuales que representan estas organizaciones formales (ejemplo, Kriesi y Jegen 2001). El siguiente paso es recolectar datos para los atributos de todo el conjunto de actores y las relaciones que se obtienen entre ellos. Sin entrar mucho en detalles, destacaremos que se pueden medir las dos dimensiones de nuestra tipología con las preguntas clásicas hechas en entrevistas o con información basada en análisis cualitativos de estudios de casos de políticas. La distribución de poder puede operacionalizarse a través de indicadores de reputación, de posición o basados en la participación, que se desarrollaron inicialmente en estudios de poder de comunidades de elites políticas locales (Alken y Mott 1970; Laumann y Pappi 1976; Kriesi 1980). La operacionalización de las interacciones entre los actores involucrados en redes de políticas basadas en datos obtenidos en entrevistas también se inspira en trabajos previos sobre elites políticas y su participación en áreas políticas específicas (Laumann y Pappi 1976; Knoke *et al.* 1996; Kriesi 1980; Kriesi y Jegen 2001; Kriesi, Adam y Jochem 2006). Para estudios de casos cualitativos, Serdült y Hirschy (2004) presentan un procedimiento de dos pasos útil para el análisis/la operacionalización de las interacciones: el esquema denominado APES (esquema actor - proceso - evento) (véase también Klóti *et al.* 2005).

Los procedimientos formales de los análisis de redes también permiten la identificación de las estructuras de coaliciones. Existen dos técnicas imperantes para identificar tales estructuras: la equivalencia estructural y la cohesión de subgrupos (Laumann y Knoke 1987: 12). En el primer enfoque, dos o más actores ocupan en forma conjunta una posición estructuralmente equivalente, a tal punto que poseen patrones de vínculos similares con otros actores, sin importar sus vínculos directos entre sí. El criterio de cohesión de subgrupos, por el contrario, agrega actores que mantienen estrechas interacciones mutuas como "grupos elitistas". El primer enfoque se implementa mediante un modelado de bloque, técnicas de escalado multidimensional o técnicas de agrupamiento (Wassermann y Faust 1999, capítulos 9 y 10), y el segundo enfoque generalmente utiliza gráficos teóricos o técnicas de escalado multidimensional (Wassermann y Faust 1999, capítulo 7). Existe un software estándar para el análisis formal de redes (ejemplo, UCINET, Paik GRADAP y VISIONE).

En oposición al enfoque basado en variables, el enfoque generativo no especifica en forma previa el sistema de interacción (Macy y Willer 2002, Cederman 2005). En cambio, especifica los mecanismos encargados de generar las interacciones entre los agentes y luego simula la construcción del sistema de interacción basándose en supuestos teóricos sobre mecanismos generativos. En otras palabras, el enfoque generativo modela las interacciones entre los actores en forma directa. En este enfoque, "el valor explicativo reside en la especificación de mecanismos

(generalmente no observados) y la reconstrucción de un proceso dentro de los cuales están insertos" (Cederman 2005: 867 y sig.). La prueba del modelo recae en la comparación entre la configuración que surge de una simulación basada en los modelos del sistema de interacción con la configuración del sistema observado empíricamente. El conocido trabajo de Axelrod (1984) sobre la cooperación y el modelo clásico de segregación de Schelling (1978) ilustran este enfoque denominado *enfoco basado en el agente*. Axelrod muestra los mecanismos que permiten el surgimiento de la cooperación en escenarios anárquicos; el modelo de Schelling genera una configuración espacial de actores que poseen rasgos "étnicos" dicotómicos. Este tipo de enfoque permite la "endogenización de las oportunidades de interacción" y el estudio de la dinámica de redes (Watts 2003). La tecnología moderna de software ha abierto el camino para la construcción de modelos basados en los agentes.

DETERMINANTES DE REDES DE POLÍTICAS

La reconstrucción descriptiva de las redes es una condición previa para poder entender sus orígenes. Identificar los determinantes de las redes de políticas y conectar estos determinantes con las características específicas de las redes de políticas es todavía un gran deseo de la investigación (Thatcher 1998: 396 y sig.; Coleman y Perl 1999: 697). Los investigadores han señalado varios factores que podrían influir en el surgimiento y la forma de las redes de políticas. Los factores relevantes varían con las especificidades territoriales y funcionales de la red política que se estudia. Las redes existen en el nivel transnacional, europeo, nacional, regional y local y se pueden distinguir según su alcance macro político o de dominio específico. En caso de que, por ejemplo, uno busque analizar las redes de políticas en los países europeos por sectores, donde las competencias han sido derivadas a la Unión Europea, se necesita considerar los contextos europeos, internos y de dominio específico. En consecuencia, distinguimos determinantes de redes de políticas en diferentes niveles territoriales y con distintos alcances.

Contextos transnacionales

Hoy en día, por lo general no es suficiente considerar solo el contexto interno al tratar de explicar el surgimiento y la forma de las redes de políticas (ejemplo, Coleman y Perl 1999, Richardson 2000, Kriesi, Adam y Jochem 2006, Rhodes y Marsh 1992). Los "ambientes políticos internacionalizados" (Coleman y Perl 1999: 700) pueden influir en las redes de políticas de toda la nación redistribuyendo recursos, abriendo nuevos puntos de acceso, y creando nuevos escenarios que permitan reabrir temas que han sido previamente acordados en el nivel nacional. También podrían ofrecer la oportunidad de crear nuevas redes de políticas transnacionales. La mayor parte del trabajo sobre entornos políticos internacionalizados como determinantes de las redes de políticas trata sobre la Unión Europea (ejemplo, Kriesi, Adam y Jochem 2006, Peterson 1995, 2003, Kassim 1994, Herreri

1993a, Ansell, Parsons y Dardern 1997). La integración europea a lo largo de la última década ha llevado a la creación de un tipo de organización política sin precedentes, una gobernanza de múltiples niveles que abarca varias instituciones autorizadas en los niveles supranacional, nacional y subnacional del proceso de las políticas (Jachtenfuchs y Kohler-Koch 2003, Hooghe y Marks 2001, Cowles, Caporaso y Risse 2001). La Unión Europea no es ni un régimen internacional basado en las negociaciones intergubernamentales ni un estado federal, sino una estructura particular de gobernanza. Sin embargo, Coleman y Perl (1999: 701 y sig.) destacan que la Unión Europea no es el único ambiente político internacionalizado: además de las estructuras de gobernanza de múltiples niveles del tipo de las que se encuentran en la Unión Europea, distinguen "regímenes privados", "negociaciones intergubernamentales" y "asociaciones flexibles" internacionales que afectan las redes de políticas.

Kriesi, Adam y Jochum (2006) confirman la importancia del contexto europeo para dar forma a las redes de políticas internas en la agricultura, política de asilo, e integración europea. Tal como ellos lo muestran, su impacto depende de si un país es o no miembro de la Unión Europea como también del grado de traslado de poder hacia el nivel supranacional relacionado con un tema en particular. Knill y Lehmkuhl (2002) reclaman que el impacto del contexto europeo varía según el mecanismo de "europización" que se utiliza: En los casos en que la Unión Europea prescribe un modelo institucional, existe menos libertad en el ámbito interno que cuando las reglamentaciones buscan cambiar las estructuras de oportunidad interna o las creencias y expectativas. En su estudio comparativo de regulaciones bancarias, Coleman (1994) alega en forma similar que la convergencia de la regulación en el nivel nacional depende de la fuerza de las estructuras internacionales o intergubernamentales: con una armonización de objetivos políticos, la convergencia de las redes es menos probable que con la armonización de instrumentos políticos.

Sin embargo, los factores del contexto transnacional no son suficientes para explicar el surgimiento y la forma de las redes de políticas internas (ejemplo, Cowles, Caporaso y Risse 2001, Hériter y Knill 2001). Comparando las redes de políticas en siete países europeos, Kriesi, Adam y Jochum (2006) demuestran, por ejemplo, que a pesar de existir un marco europeo común, las redes nacionales difieren en forma considerable en cuanto al grado de cooperación dentro del mismo ámbito de las políticas. Por lo tanto, la investigación se ha centrado en factores internos que filtran o intervienen en el impacto del contexto transnacional (ejemplo, Hériter y Knill 2001; Knill y Lehmkuhl 2002; Cowles, Caporaso y Risse 2001). En esta perspectiva, los contextos transnacionales sirven como una estructura de oportunidades macropolíticas que agrega nuevas oportunidades y límites a los actores internos. En consecuencia, estos contextos modifican la distribución de poder en el ámbito interno, permitiendo que algunos actores exploten las nuevas oportunidades para poder mejorar sus posiciones relativas en conflictos internos al tiempo que generan desventajas para otros (Hériter y Knill 2001: 259).

Contextos nacionales

El contexto nacional puede relacionarse en forma sistemática con la distribución de poder y el tipo de interacción dentro de los subsistemas de políticas, es decir, con las dos dimensiones de nuestra tipología de redes. De esta manera, la estructura institucional nacional formal influye en ambos aspectos claves de las redes de políticas. La tipología de Lijphart (1999) sobre las democracias nos permite distinguir entre estructuras institucionales de un país específico de acuerdo con el grado de concentración de poder. Lijphart hace una distinción entre "democracias de consenso" es decir, países que comparten el poder entre varias instituciones y entre diferentes fuerzas políticas dentro de cada institución, y "democracias mayoritarias": democracias que concentran el poder en las manos de unos pocos actores políticos e instituciones. Basándonos en la evaluación de Lijphart con relación a la forma de compartir el poder, podemos a grandes rasgos dividir los países en tres grupos: el grupo de democracias de consenso federales (como Suiza o Alemania), el grupo de las democracias más mayoritarias-unitarias (como Francia o el Reino Unido) y las del tipo intermedio, ya sea unitarias de consenso (como los países escandinavos, los Países Bajos o Italia) o las mayormente federales (como los Estados Unidos o España). Esperamos que el comparar el poder institucional en las democracias consensuadas contribuya a la fragmentación del poder dentro de las redes, pero que las democracias mayoritarias estén más cerca de redes donde el poder se concentra en manos de unos pocos actores. Además, *ceteris paribus*, esperamos que los patrones de interacción sean más cooperativos en las democracias de consenso y más competitivos en las democracias mayoritarias.

Coleman (1991) presenta una ilustración que vincula la distribución macropolítica del poder con los acuerdos para formular e implementar políticas. Su comparación de la política monetaria de los Estados Unidos y del Canadá revela diferencias que corresponden a las restricciones macropolíticas: dentro del sistema parlamentario de Westminster en el Canadá, el banco central está relacionado formalmente con el ministro de finanzas sin redes informales que acompañen esta relación. Por el contrario, en los Estados Unidos, esta relación se caracteriza por una independencia formal, pero lazos informales muy fuertes. El autor concluye que las instituciones macropolíticas deben incorporarse en el análisis comparativo.

La tipología de Lijphart caracteriza principalmente el contexto de la arena parlamentaria nacional, pero no dice mucho sobre la arena administrativa. La cual se espera que constituya el principal contexto para las interacciones entre los grupos de interés y el estado. El contexto de esta segunda arena depende principalmente de la autonomía y centralización del estado por un lado, y del sistema de asociaciones de interés por el otro (Katzenstein 1978; Atkinson y Coleman 1989; Kriesi 1994: 395; Lehner 1988; Heinz et al. 1993). Como lo argumentó Katzenstein (1978), la cantidad de centralización en la sociedad y en el estado, y el grado de diferenciación entre los dos son las variables fundamentales en el establecimiento de las redes de políticas. Cuanto más centralizado y autónomo es el estado, mayor será su capacidad de intervención, es decir, más fuerte será.

Contextos nacionales

El contexto nacional puede relacionarse en forma sistemática con la distribución de poder y el tipo de interacción dentro de los subsistemas de políticas, es decir, con las dos dimensiones de nuestra tipología de redes. De esta manera, la *estructura institucional nacional formal* influye en ambos aspectos claves de las redes de políticas. La tipología de Lijphart (1999) sobre las democracias nos permite distinguir entre estructuras institucionales de un país específico de acuerdo con el grado de concentración de poder. Lijphart hace una distinción entre "democracias de consenso" (es decir, países que comparten el poder entre varias instituciones y entre diferentes fuerzas políticas dentro de cada institución) y "democracias mayoritarias": democracias que concentran el poder en las manos de unos pocos actores políticos e instituciones. Basándonos en la evaluación de Lijphart con relación a la forma de compartir el poder, podemos a grandes rasgos dividir los países en tres grupos: el grupo de democracias de consenso federales (como Suiza o Alemania), el grupo de las democracias más mayoritarias-unitarias (como Francia o el Reino Unido) y las del tipo intermedio, ya sea unitarias de consenso (como los países escandinavos, los Países Bajos o Italia) o las mayoritariamente federales (como los Estados Unidos o España). Esperamos que el compartir el poder institucional en las democracias consensuadas contribuya a la fragmentación del poder dentro de las redes, pero que las democracias mayoritarias estén más cerca de redes donde el poder se concentra en manos de unos pocos actores. Además, *ceteris paribus*, esperamos que los patrones de interacción sean más cooperativos en las democracias de consenso y más competitivos en las democracias mayoritarias.

Coleman (1991) presenta una ilustración que vincula la distribución macro-política del poder con los acuerdos para formular e implementar políticas. Su comparación de la política monetaria de los Estados Unidos y del Canadá revela diferencias que corresponden a las restricciones macropolíticas: dentro del sistema parlamentario de Westminster en el Canadá, el banco central está relacionado formalmente con el ministro de finanzas sin redes informales que acompañen esta relación. Por el contrario, en los Estados Unidos, esta relación se caracteriza por una independencia formal, pero lazos informales muy fuertes. El autor concluye que las instituciones macropolíticas deben incorporarse en el análisis comparativo.

La tipología de Lijphart caracteriza principalmente el contexto de la arena parlamentaria nacional, pero no dice mucho sobre la *arena administrativa*, la cual se espera que constituya el principal contexto para las interacciones entre los grupos de interés y el estado. El contexto de esta segunda arena depende principalmente de la autonomía y centralización del estado por un lado, y del sistema de asociaciones de interés por el otro (Katzenstein 1978; Atkinson y Coleman 1989; Kriesi 1994: 395; Lechner 1988; Heinz et al. 1993). Como lo argumentó Katzenstein (1978), la cantidad de centralización en la sociedad y en el estado, y el grado de diferenciación entre los dos son las variables fundamentales en el establecimiento de las redes de políticas. Cuanto más centralizado y autónomo es el estado, mayor será su capacidad de intervención, es decir, más fuerte será.

forma informal. Por supuesto, existe la idea de que las democracias de consenso y las estructuras corporativistas ofrecen fuertes incentivos para la cooperación informal entre los actores políticos, mientras que las democracias mayoritarias y las estructuras pluralistas van juntas con un estilo de formulación de políticas más competitivo o unilateral. Sin embargo, no hay necesariamente una relación uno a uno entre los dos aspectos de la estructura de oportunidades políticas. De esta manera, el estilo británico de formulación de políticas es conocido por "poner énfasis en el consenso y por el deseo de evitar la imposición de soluciones en sectores de la sociedad" (Jordan y Richardson 1982: 81); en Gran Bretaña la concentración de poder ha sido utilizada tradicionalmente (excepto por el gobierno conservador de Margaret Thatcher) con una cierta restricción informal (Punnett 1989: 208; Budge et al. 1998: 188-190). Por otro lado, el estilo italiano de formulación de políticas aparenta ser más unilateral, a pesar de que el país tiene instituciones que parecen ser más del tipo de consenso democrático.

Kenis (1991) señala la importancia de las estructuras internas informales para el desarrollo de redes específicas en Alemania, Italia y el Reino Unido en el sector de las fibras químicas. Entre los aspectos relevantes del contexto nacional incluye la orientación política tradicional hacia la economía, la coherencia en la forma en que se maneja la adaptación industrial, el grado hasta el cual la adaptación industrial se ha politizado, y el rol que juegan las agencias públicas (Kenis 1991: 307). Kriesi, Adam y Jochum (2006) demuestran que las democracias de consenso y mayoritarias con distintos estilos informales de formulación de políticas han generado las redes de políticas esperadas en siete países europeos —excepto Gran Bretaña, donde las redes resultaron ser fragmentadas, imitando a las democracias consensuadas y resultando de esta manera la importancia de prácticas y procedimientos informales. Knoke et al. (1996) también enfatizan la importancia de escenarios institucionales formales e informales para explicar el carácter de las políticas laborales en Alemania, Japón y los Estados Unidos. En Japón, con su sistema parlamentario y un centro único de poder informal ocupados conjuntamente por las máximas organizaciones gubernamentales, políticas, laborales y comerciales, la política laboral puede caracterizarse como un área de políticas coordinadas. En esta área "todos los principales solicitantes tendrían que buscar la inclusión dentro del único centro de poder o arriesgarse a no ser escuchados para la toma de decisiones políticas nacionales" (Knoke et al. 1996: 220). Por el contrario, en Alemania y en los Estados Unidos hay varios centros de poder: los conservadores están aliados con las asociaciones comerciales, mientras que los partidos liberales o socialistas se asocian a los sindicatos. En Alemania, estos múltiples centros de poder informales concurren en un sistema parlamentario formal en donde los rivales colaboran cuando resulta posible. En los Estados Unidos, sin embargo, los múltiples centros de poder funcionan dentro de un sistema presidencial donde los "rivales enfrentados a muerte... buscan desplazar al uno al otro en el centro de la formulación de políticas" (Knoke et al. 1996: 220).

No obstante, una mirada más detallada a las diferencias entre los ámbitos de las políticas dentro de los países muestra las limitaciones de las características generales de un país, para explicar las variaciones de las estructuras de las redes: las configuraciones de un país específico varían en forma considerable de un ámbito de las políticas a otro (Kriesi, Adam y Jochum 2006; Schneider 1992; Coleman, Skogstad y Atkinson 1997; Atkinson y Coleman 1985). Por ejemplo, Atkinson y Coleman (1995) demuestran que dentro de un mismo país las redes de políticas pueden diferir de un sector a otro. En el sector de procesamiento de productos lácteos del Canadá, por ejemplo, los autores identifican redes corporativistas, mientras se encuentran redes pluralistas en el sector farmacéutico. Consecuentemente, algunos investigadores señalan la necesidad de mirar de forma más detallada la influencia de estructuras internas: cada país puede ceder el paso a distintas estructuras internas en diferentes sectores en distintos momentos (Cawson 1985: 224; Atkinson y Coleman 1989: 66; Boase 1996: 294). Sin embargo, las consideraciones macroinstitucionales siguen siendo relevantes: es probable que las instituciones macropolíticas favorezcan el dominio de un tipo particular de redes de políticas en un país determinado (Atkinson y Coleman 1989: 67).

Contextos de políticas específicas y áreas específicas

Como las redes de políticas varían dentro de los estados nacionales, los factores de políticas específicas o áreas específicas deben considerarse para explicar el surgimiento y la forma de las redes de políticas en determinados subsistemas de políticas. Además de los arreglos institucionales formales e informales nacionales, los investigadores han identificado variables generales de políticas específicas (ejemplo, Kenis 1991: 307; Coleman et al. 1997: 276 y sig.; Schneider 1992: 126) y variables de políticas específicas situacionales (ejemplo, Dudley y Richardson 1996; Rhodes y Marsh 1992: 193 y sig.; Kenis 1991) que afectan la estructura y el cambio de las redes de políticas. Coleman et al. (1997: 276 y sig.) argumentan que las características específicas de una política tiene influencia sobre la forma de las redes de políticas. Las políticas difieren según los incentivos y recursos que proveen para la formación de grupos, las expectativas que generarán entre los grupos o las masas, su notoriedad/relevancia para los públicos de masas y la trazabilidad de sus efectos. Relacionando estos factores con nuestra tipología de redes de políticas, puede elaborarse una hipótesis estableciendo que las políticas que invitan a la formación de grupos producen redes con estructuras de redes fragmentadas. Los tres factores restantes pueden influir en el tipo de interacción de estas redes: las políticas que se caracterizan por altas expectativas, una alta notoriedad/relevancia y fácil trazabilidad de efectos políticos pueden generar relaciones conflictivas, ya que los actores estatales deben defender sus posiciones frente a grupos importantes y el público masivo. Por el contrario, cuanto más periférica es una cuestión y más limitado es el rango de intereses afectados, mayor es la capacidad que tiene una red de conducir sus propias relaciones sin polarización (Rhodes y Marsh 1992: 196). Schneider (1992: 126) también relaciona las características de

las políticas con los tipos específicos de redes. Afirma que la red pluralista en el sector de la telecomunicación alemana es un resultado del carácter distributivo de esta política y del desarrollo de su estructura de interés.

Las variables de políticas específicas o áreas específicas situacionales se centran en las razones del cambio dentro de las redes de políticas. De acuerdo con Baumgartner y Jones (1993, 2002) suponemos que el monopolio de políticas de una coalición dominante permanece intacto mientras no se vea desestabilizado por choques exógenos y/o la movilización de coaliciones en competencia. Los procesos de retroalimentación negativa, tales como las adaptaciones incrementales y las contromovilizaciónes, sirven para estabilizar una configuración determinada de poder en un subsistema de políticas. Sin embargo, la estabilización puede no ser siempre posible. Los procesos de retroalimentación positiva, tales como la imitación y "cambios seriales" pueden desestabilizar la configuración del poder en un determinado sistema al punto que ya no pueda repararse. Al decir "cambios seriales", Baumgartner y Jones hacen referencia al cambio de atención que enfoca el debate del público general y a la "macropolítica" en un determinado subsistema y con características particulares del proceso político dentro de ese sistema. En etapas con cambios seriales se supone que las redes de políticas muestran un alto grado de interacción conflictiva (Kriesi, Adam y Jochum 2006). Los choques exógenos que dan origen a cambios seriales pueden tener diferentes orígenes. Además de los cambios en los contextos nacional y transnacional, los desarrollos económicos y tecnológicos proveen otro conjunto de factores ambientales que tienen el potencial para influir en la forma de las redes de políticas (ejemplo Sabatier 1988; Jansen 1991; Richardson, Maloney y Rüdiger 1992; Marsh y Rhodes 1992; Dudley y Richardson 1996; Thatcher 1998: 405). Richardson, Maloney y Rüdiger (1992), por ejemplo, argumentan que la transformación de comunidades de políticas en las áreas de privatización del agua en Gran Bretaña fue provocada por factores tecnológicos diseñados para resolver el problema de suministro de agua. Jansen (1991) explora la nueva estructura de oportunidades ofrecida por el cambio científico y tecnológico en el área de superconductores de alta tecnología en Alemania, que afectó la estructura de la red establecida.

Otro origen posible de los shocks exógenos para las redes de políticas son ideas, valores y conocimiento (ejemplo, Héritier y Knill 2001; Thatcher 1998: 405; Richardson 2000; Howlett 2002; Dudley y Richardson 1996). De esta manera, Richardson (2000: 1017 y sig.) observa que "los cambios exógenos en la moda política, en las ideas o en los marcos políticos presentan un serio desafío para las comunidades y las redes de políticas existentes. Las ideas nuevas tienen una cualidad de tipo viral y la capacidad de desestabilizar los sistemas políticos existentes. Las relaciones de poder y las políticas públicas". Las ideas nuevas, el conocimiento o los valores pueden conducir a la disolución de las relaciones establecidas entre los actores en una red política, al nacimiento de nuevos actores o a la adopción de nuevas cuestiones por parte de actores ya establecidos. En un intento particular, Jegen (2003) estudia en forma sistemática la relación entre el elemento estructural

y el elemento ideacional de las coaliciones promotoras sobre la base de las redes de políticas en las políticas energéticas de Suiza. Demuestra que en conjunto en esta área de políticas existe una correspondencia entre los sistemas de creencias y el lado estructural de la configuración de las coaliciones, que confirma perfectamente las expectativas basadas en la teoría de Sabatier. Pero en el caso específico del subsistema de políticas que trata sobre la liberalización del mercado energético suizo, la correspondencia resultó ser menos coherente de lo esperado. En este caso, se disuelve la polarización general entre la coalición de crecimiento y la coalición ecológica que impregna el área de políticas en cuestión y se hacen posibles los acuerdos para una nueva coalición. Durante su estudio esto era una cuestión muy nueva que, al menos en parte, marcaba un sesgo en las configuraciones de coalición conocidas, cuestionando los monopolios de políticas establecidos. Su análisis no deja en claro si estamos tratando aquí con una nueva cuestión que eventualmente se insertará en la estructura arraigada o si esta nueva cuestión generará una interrupción que conducirá a un nuevo equilibrio en la estructura de coalición. En cualquier caso, indica que nuevas cuestiones introducen nuevas ideas en las redes de políticas, y éstas tienen el potencial para una reestructuración de las coaliciones.

Sin embargo, sería erróneo alegar que las variables de políticas específicas afectan las redes de políticas de la misma manera, independientemente del contexto nacional. Ciertas investigaciones referidas a la Unión Europea han dejado en claro que las mismas políticas tienen un significado diferente en distintos países (ejemplo Gowles, Caporaso y Risse 2001; Hérier y Knill 2001; Kriesi, Adam y Jochem 2006). La tesis de Lowi (1972: 299) establece que "las políticas públicas determinan la política" y ha sido criticada exactamente por esas razones (véase resumen en Heintz 2003).

Generalmente, los resultados señalan el hecho de que no existe un único determinante de redes de políticas (Dudley y Richardson 1996; Atkinson y Coleman 1989; Kriesi, Adam y Jochem 2006). Por lo contrario, se debe considerar una compleja combinación de factores para entender las variaciones en las redes de políticas. Kriesi (1991: 323) concluye: "Si miramos con más detalle las relaciones entre los diferentes factores que explican el surgimiento de las redes de políticas, se puede ver que no todos los factores tienen el mismo peso, que algunos de estos factores condicionan a otros y que algunos de los factores están muy interrelacionados". Por lo tanto, las futuras investigaciones deben tratar las complejas interacciones de contextos transnacionales con elementos de países o políticas específicos para explicar las redes de políticas como variables dependientes. Esto implica que las futuras investigaciones ya no deberán tener como objetivo las generalizaciones en el ámbito nacional de todas las áreas, ni generalizaciones de cuestiones específicas en todos los países, sino que, por el contrario, deberán atender el impacto combinado de diferentes tipos de determinantes.

EL IMPACTO DE LAS REDES DE POLÍTICAS

Finalmente, aunque no menos importante, las redes de políticas pueden vincularse con los cambios de políticas. Tales cambios, como los entendemos, no son independientes de las redes de políticas (Stones 1992). Como observan Marsh y Smith (2000: 8) el "alcance y la velocidad del cambio se ve claramente influenciado por la capacidad de la red de mediar, y a menudo de minimizar, los efectos de ese cambio". En consecuencia, el cambio de políticas no puede entenderse como un simple "modelo de respuesta de las redes de políticas y de los estímulos ambientales" (Stones 1992). Las redes juegan un papel decisivo al dar forma y construir las respuestas a los factores externos (véase también Peterson 1995; Hérier y Knill 2001).

En un principio, los investigadores resaltaron las relaciones entre las estructuras de los subsistemas y los cambios de políticas. Los triángulos de hierro, con su carácter cerrado, fueron asociados con la formulación de políticas estables y de rutina. Por el contrario, se suponía que las redes temáticas eran más abiertas a políticas innovadoras (ver resumen en Howlett 2002: 238 y sig.). En una etapa más avanzada, los investigadores buscaron analizar con más detalle esta relación entre la estructura y el cambio. Atkinson y Coleman (1989: 60 y sig.), por ejemplo, alegan que las redes pluralistas de presión producen políticas industriales de reacción que se organizan alrededor de las necesidades inmediatas de empresas específicas, mientras que las redes concertadas están íntimamente relacionadas con políticas industriales de tipo previsoras. Boase (1996) llega a una conclusión similar sobre la base de su comparación de los sectores de salud de los Estados Unidos y del Canadá. La falta de un seguro de salud universal en los Estados Unidos se interpreta como el resultado de la existencia de un estado débil dentro de la red pluralista que únicamente permite elecciones de políticas reaccionarias. Analizando las redes agrícolas en los Estados Unidos, el Canadá y Australia, Coleman *et al.* (1997) señalan el hecho de que las redes pluralistas tienden a cambiar las políticas abruptamente, mientras que las redes corporativistas están muy interrelacionadas con el cambio negociado. En este último caso, pueden existir límites en cuanto a la magnitud del cambio. Alegan que los análisis más profundos deben demostrar si las distintas modalidades de cambio tienen un impacto en el eventual éxito del diseño y en la implementación de los instrumentos de las políticas (Coleman *et al.* 1997: 299). Otros autores estudian el impacto de tipos específicos de redes de políticas sobre cuestiones de implementación (ejemplo, Atkinson y Coleman 1985; Schneider 1985). Afirman que las redes corporativistas permiten que los actores del estado compartan la carga para la implementación. En su comparación de la Ley alemana sobre Productos Químicos y la Ley de Control de Sustancias Tóxicas de los Estados Unidos, Schneider (1985) alega que las redes de políticas de cooperación alemanas permiten considerar las cuestiones de implementación dentro de la fase de formulación, mientras que el carácter competitivo en los Estados Unidos conduce a la postergación de conflictos y a que el Congreso sancione el esquema de regulaciones. Döhler (1991) también relaciona las redes con el éxito de las políticas de reforma. Sugiere que las estruc-

turas de redes muy fragmentadas y muy centralizadas facilitan la formulación e implementación de políticas de reforma neoconservadoras en el sector de la salud en Alemania, Gran Bretaña y los Estados Unidos. Por el contrario, los ámbitos de las políticas que se caracterizan por un autogobierno prominente y legítimo tienden a resistir políticas que podrían cambiar su modo básico de operar.

Howlett (2002) conecta el aislamiento de las redes de políticas y la simetría entre las redes de interés y de discurso con la cuestión del cambio. A partir de cuatro casos de estudio sobre políticas canadienses, concluye que los sectores con redes no aisladas y una baja simetría entre las redes de interés y de discurso están más abiertas a nuevos actores e ideas y, por lo tanto, muestran cambios en los objetivos y programas de políticas. Sin embargo, en sectores con redes aisladas y una alta simetría entre los dos tipos de redes, el cambio se limitaba a alteraciones en los tipos de instrumentos y componentes, ya que los nuevos actores e ideas no podían penetrar los subsistemas de políticas. Finalmente, Josselin (1996) conecta la estructura de las redes internas con los modos en los que los intereses nacionales se promueven en las negociaciones dentro de la Unión Europea. Concluye que las distribuciones de poder en las redes internas determinan si los intereses privados están representados por los actores del estado en el ámbito europeo o si los actores privados buscan sus propias estrategias.

Esta primera mirada al impacto de las redes de políticas muestra claramente que las estructuras de las redes no están solamente vinculadas con los resultados de las políticas (que) sino también con el tipo de cambio ("cómo") que trae aparejados estos resultados. Un análisis sistemático del impacto de las redes de políticas requiere que vinculemos los tipos de redes con los tipos de cambios que generan diferentes resultados. Por lo tanto, proponemos conectar cada categoría de nuestra tipología de red con un determinado potencial para el cambio de políticas y tipo de cambio de políticas. Nos gustaría sugerir que el tipo de interacción dentro de una red de políticas determina la forma del cambio de políticas. En situaciones de conflicto esperamos cambios rápidos (seriales) de políticas, mientras que los cambios graduales se dan más en situaciones de negociación. Las estructuras de políticas de cooperación tienden a mantener el *statu quo*. Se espera que el grado de concentración de poder determine el potencial para el cambio: asumimos que el potencial para cada tipo de cambio es mayor si el poder se fragmenta. Si lo hace, las balanzas se inclinan más fácilmente a favor de la coalición de actores desafiantes. Por el contrario, si el poder está concentrado, los actores desafiantes carecen de recursos para quebrar el "monopolio de políticas". Por lo tanto, esperamos que el potencial para cambios seriales sea mayor en situaciones en las cuales el poder esté fragmentado y las interacciones sean competitivas. Héritier y Knill (2001) confirman estas expectativas cuando analizan de qué manera los estados-nación intervienen en el impacto del aporte europeo en la política ferroviaria y de transporte: es más fácil que la reforma se vea impulsada por leyes europeas si las constelaciones internas son disputadas y caracterizadas por estructuras de poder desiguales. La figura 5.2 resume este argumento.

(Fig. de Kriesi)

	Tipo de interacción		
	Conflicto	Negociación	Cooperación
Concentración	Potencial moderado para cambio rápido (serial)	Potencial bajo a moderado para cambio gradual	Bajo potencial para el cambio, mantenimiento del <i>statu quo</i>
Fragmentación	Alto potencial para cambio rápido (serial)	Potencial alto a moderado para cambio gradual	Bajo a moderado potencial para el cambio, mantenimiento del <i>statu quo</i>

FIGURA 5.2 Potencial y tipo de cambio de políticas

Con su distinción de diferentes tipos de cambio, esta tipología se vincula con las ideas de Hall (1993), que propone tres órdenes de cambio de políticas. El cambio de primer orden implica cambios en los escenarios de instrumentos de políticas, que probablemente refleja en forma aproximada nuestro mantenimiento del *statu quo*. El cambio de segundo orden se caracteriza por el reemplazo de un instrumento de políticas por otro. Este tipo de cambio tiene un carácter gradual. El cambio de tercer orden implica un giro drástico en los objetivos de las políticas, acompañado por un nuevo paradigma ideológico. Hemos denominado este cambio de tercer orden como giro serial. Héritier y Knill (2001: 259 y sig.) también distinguen entre tres tipos de cambio: un alto grado de cambio involucra una ruptura en la totalidad de la ideología de resolución de problemas, un grado medio de cambio se caracteriza por una mezcla de elementos de políticas viejos y nuevos y un bajo nivel de cambio deja las viejas medidas sustancialmente en su lugar.

CONCLUSIÓN

El enfoque de las redes de políticas es más una caja de herramientas analítica que una teoría (Knill 2000: 122; Scott 2000: 37; Wasserman y Faust 1999: 17; Börzel 1998: 254; Dowding 1995: 157). Su valor analítico recae en el hecho de que conceptualiza la formulación de políticas como un proceso que involucra una diversidad de actores que son mutuamente interdependientes. Tomando en cuenta el rol del estado y de los actores sociales en el proceso de las políticas, sintetiza los enfoques centrados en el estado y en la sociedad (Boase 1996), yendo más allá de una descripción formal del proceso de las políticas (Héritier 1993b). Si el estado o los actores sociales dominan, este proceso se convierte en una cuestión empírica (Knill 2000). Sin embargo, los enfoques de redes no solo incluyen varios tipos de actores, sino también requieren que se tomen en cuenta las interacciones entre ellos. La diferencia fundamental entre la explicación de la red social y una explicación de no-red de un proceso es la inclusión de conceptos e información sobre las relaciones entre las unidades en un estudio" (Wasserman y Faust 1999: 6).

Esto implica un cambio de perspectiva: los actores ya no son considerados como atomizados y aislados, sino como mutuamente vinculados. Tal perspectiva permite la combinación de un enfoque centrado en los actores con una perspectiva estructural global. El enfoque de redes como una caja de herramientas analítica gana fuerza, a tal punto que permite operacionalizar conceptos asociados apoyándose en un análisis de red formalizado. El enfoque matemático del análisis de redes tiene el potencial para definir las propiedades estructurales de las redes y los atributos estructurales de los actores en términos más que metafóricos (Wasserman y Faust 1999: 17).

Como el enfoque de redes no es una teoría per se, necesita apropiarse de hipótesis y modelos de otras teorías (Thatcher 1998: 406 y sig.; Knill 2000: 122; Heritier 1993b: 143 y sig.). Estos otros enfoques ayudan a identificar las dimensiones que son relevantes para describir los diferentes tipos de redes de políticas. También ayudan a identificar factores que podrían determinar el surgimiento y la forma de las redes de políticas. Además, estos enfoques se necesitan para entender cómo se comportan los actores dentro de las redes y como los factores exógenos y endógenos se conectan al determinar los resultados y el cambio de políticas. Al mismo tiempo, los enfoques de redes pueden esclarecer las características estructurales de otros enfoques, dejando atrás la suposición generalmente implícita de que los actores se pueden considerar como aislados y no interdependientes unos de otros.

Este enfoque analítico con su perspectiva peculiar sobre el proceso político, sus fuertes raíces metodológicas, y sus hipótesis tomadas de otros enfoques, tiene algunos antecedentes débiles. En primer lugar, el potencial de las técnicas matemáticas formales del análisis de redes no ha sido ampliamente explorado, en el campo del análisis político hasta el día de hoy (Knill 2000; Börzel 1998). Uno de los mayores problemas del análisis de redes es la falta de conexión adecuada entre los conceptos teóricos y una sólida operacionalización metodológica (Trezzi 1998: 379). Quienes proponen la metodología suelen carecer de conocimientos sobre las ciencias sociales, mientras que aquellos que emplean el enfoque de redes en las ciencias sociales por lo general no utilizan sus técnicas formales o no lo hacen correctamente.

En segundo lugar, el análisis empírico todavía debe probar que "las redes no solamente existen en la formulación de políticas europea y nacional sino que también son relevantes para los procesos y resultados de las políticas" (Börzel 1998: 267). Tal como hemos tratado de sostener, los investigadores están en vías de desenmarañar las relaciones entre los determinantes exógenos de las redes, la dinámica de redes endógenas y los resultados de políticas. Sin embargo, existen también voces críticas que alegan que las redes de políticas no son los factores más importantes para explicar el cambio de políticas. Por ejemplo, Daguerre (2000: 256) demuestra que en el ámbito de las políticas sobre el cuidado de los niños, una innovación de políticas importante ocurrió en Francia y en el Reino Unido, sin reestructurar radicalmente las comunidades de políticas. La autora atribuye más poder explicativo a presiones financieras en el Reino Unido y a tradiciones culturales en Francia que a las redes. Richardson (2000) también encuentra difícil

explicar el cambio de políticas en términos de comunidades y redes. Argumenta que para comprender los giros radicales debe mirarse en cualquier otra parte para encontrar las razones (Richardson 2000: 1022). En consecuencia, una de las áreas principales de las futuras investigaciones es demostrar si el análisis de redes mejora nuestro entendimiento de los resultados y los cambios en las políticas y de qué manera lo hace.

En tercer lugar, un enfoque que necesita apropiarse de hipótesis de otros enfoques corre el riesgo de depender solamente de una lista de factores que se incorporan en forma arbitraria (Thatcher 1998: 407 y sig.). Además, los fundamentos metodológicos del enfoque de redes y enfoques incorporados, generalmente no se examinan en forma cuidadosa y no se controla su compatibilidad. En consecuencia, generalmente queda poco claro si los enfoques se complementan o se oponen. Si se oponen, deberían ser puestos a prueba entre sí. Sin embargo, en caso de que se complementen unos con otros, debe mostrarse cómo y por qué estos enfoques pueden combinarse (véase Thatcher 1998: 409). Estos problemas de incorporar otros enfoques lleva a Daguerre (2000: 258) a establecer una división: "A pesar de que el deseo de llenar los vacíos del enfoque de redes de políticas es completamente comprensible desde la perspectiva de sus partidarios, sería mejor reconocer las debilidades obvias del modelo pero también retener su potencial heurístico en el análisis comparativo y temporal". Si el vínculo de los enfoques se hace en forma cuidadosa, esperamos que esta conexión sea prometedora, aumentando el potencial explicativo de los enfoques de redes.

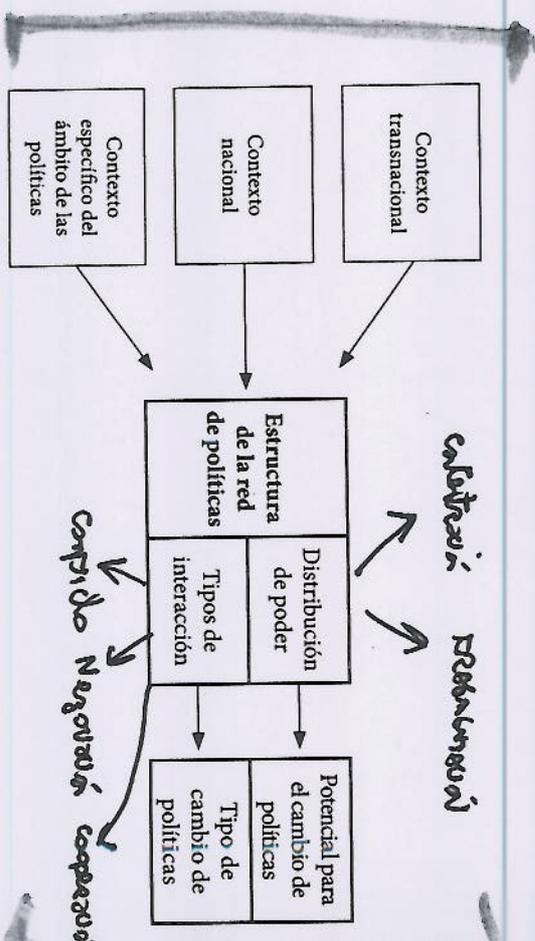


FIGURA 5.3 El enfoque de redes: Resumen