

Las políticas públicas desde la perspectiva de las redes sociales: un nuevo enfoque metodológico

Víctor Hugo Martínez Escamilla*

En el estudio de las relaciones entre Estado y sectores de la sociedad han predominado las referencias a dos tipos de situaciones: una en que lo característico sería la competencia entre los intereses de una multiplicidad de grupos y la otra en que la cooperación entre algunos de estos grupos y el Estado sería la interacción determinante.

* Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Sociología.

Con la primera situación se alude a un cuadro *pluralista* en que el Estado, como ente autónomo, idealmente tiene poco que hacer

aparte de reflejar el balance de fuerzas resultante de la competencia.¹ Con la segunda se describen situaciones en que la influencia política es un bien restringido a un número limitado de intereses, cuyas relaciones entre sí y con el Estado delimitan un sistema corporativo.² No obstante sus notorias diferencias y hasta oposición,³ los analistas han llegado a concluir que, en última instancia, en ambas situaciones el objetivo principal de esas relaciones es lograr el bien político común.⁴

Sin embargo, por un proceso de contaminación que a nuestro juicio en gran medida sigue sin ser totalmente explícito, algunos de esos analistas han (con)fundido lo que se observa con el "andamiaje" que se emplea para observar.⁵ Por ello es común escuchar que se hable, por ejemplo —además de "situaciones", "modos de gobierno" o "modelos de intermediación"—de las "perspectivas" y de los "modelos interpretativos" pluralista y corporativista sin que muchas veces se ponga la suficiente atención en aclarar de qué se trata en cada caso. También por ello parece que seguirá campeando la duda acerca de cuánto de lo percibido ya estaba en los ojos de los observadores.

Grant Jordán y Klaus Schubert. "A Preliminar/ Ordering of Policy Network Labels", en *European Journal of Political Research*, Vol. 21, nos. 1-2, 1992, p. 8. Al respecto del empleo de este término, mencionan que "A partir de la Segunda Guerra Mundial, [el término] pluralismo ha tenido tanto una connotación normativa como otra descriptiva o empírica. En el mundo occidental el término se acuñó para denotar un contraste con el de totalitarismo, y básicamente con ese carácter fue empleado durante la Guerra Fría. Existía la creencia normativa de que el poder y la autoridad política deberían ser ampliamente repartidos para que los derechos individuales se aseguraran. Los teóricos pluralistas elogiaban una desordenada proliferación de grupos de interés para que intermediaran entre el Estado y los ciudadanos". Por su parte, R.A.W. Rhodes y David Marsh. "Policy Networks in British Politics: A Critique of Existing Approaches", pp. 2-3, cap. I del libro de David Marsh y R.A.W. Rhodes (eds.), *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press, 1992, dicen que este "modelo de intermediación entre grupos de interés" ha sido el dominante y el más sofisticado, al cual tanto la perspectiva corporativista como la de las redes sociales no son sino una reacción.

Nota aclaratoria: ésta y todas las subsiguientes traducciones de citas sobre textos en inglés son del autor de este artículo.

² "A este paradigma se le han atribuido una serie de virtudes, sobre todo [porque sugiere que] las sociedades serían económicamente más eficientes si se organizaran de manera corporativa. [El concepto de] corporativismo también contiene ideas de carácter ético, en tanto que presupone cooperación y no competencia, esto es, la existencia de perdedores y ganadores... La definición de corporativismo de Schmitter [se refiere a] las unidades constitutivas de un sistema como organizadas en un número limitado de categorías singulares, compulsivas, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas". Jordán y Schubert. *Op. cit.*, pp. 9-10.

³ Tales como que en el pluralismo la interacción se daría en un ambiente básicamente cambiante e impredecible, mientras que en el corporativismo el telón de fondo es relativamente estable y de cooperación entre algunos grupos privilegiados y el Estado.

⁴ Cfr. Jordán y Schubert. *Ibid.*

⁵ La confusión entre lo designado con las posiciones o interpretaciones de quienes lo designan se hace evidente en frases como "Las redes de políticas serán tratadas en este libro como un concepto de nivel intermedio, como un modelo de intermediación entre grupos de interés...". Rhodes y Marsh. *Op. cit.*, p. 2, subrayados míos. Los ejemplos se multiplican *ad infinitum*.

La presente nota bibliográfica tiene la intención de dar una primera noticia sobre un relativamente nuevo tipo de andamiaje metodológico-conceptual (y la práctica de investigación que se le asocia) que se engloba bajo la etiqueta general de redes de política(s) —o "policy network analysis", con que se le designa en el mundo de habla inglesa en que nació y desde el cual se ha comenzado a difundir— y que parece apuntar hacia el surgimiento de un nuevo enfoque disciplinario que se centra en la intersección del estudio de las políticas públicas y la "teoría" de las redes de interacción social, esta última en sí misma de reciente aparición en el panorama de las ciencias sociales. Unas palabras sobre sus orígenes podrían ayudar a ubicarlo respecto del par predominante pluralismo-corporativismo, antes de ver cuáles son sus propuestas, avances y perspectivas.

Los orígenes de la perspectiva de las redes de política(s)

A partir del reconocimiento de una nueva serie de actores político-sociales y de las condiciones en que se dan su interacción y su inserción en las estructuras, no solamente se ha vuelto obvia la rigidez de la disyuntiva pluralismo/corporativismo,⁶ sino que se emprendió la búsqueda de formas y herramientas interpretativas que, a la vez que más adecuadas y flexibles, también estuvieran más preparadas para entender los cambios sucedidos y por venir y, en lo posible, anticipadoras de su propia adaptación.

De hecho, aunque no fue sino durante la década pasada cuando se dio una relativa explosión de entusiasmo académico acerca de lo que la perspectiva general de las redes sociales (también conocida como "análisis estructural")⁷ podía hacer por el estudio, diseño e implementación de las políticas públicas, los primeros materiales en ese campo datan no más

⁶ Por lo general, "el pluralismo era identificado con Estados débiles y el corporativismo con Estados fuertes. Tal visión estereotipada ya ha sido desmentida, ya que se ha observado que los Estados no tienen una capacidad uniforme en todas sus áreas de políticas. Aun en sistemas corporativos existen áreas que muestran la característica pluralista de [contar con agentes de] intermediación, [y también] en sistemas básicamente pluralistas se han detectado campos o sectores [en que predomina el modo] corporativista". Jordán y Schubert. *Op. cit.*, p. 10.

⁷ La característica más distintiva del análisis de las redes sociales es que "enfoca las relaciones entre entidades sociales y los patrones que describen esas relaciones. En lugar de analizar los comportamientos, creencias y actitudes individuales, el estudio de las redes se interesa por la interacción entre actores o entidades sociales, y también, en conocer cómo esas interacciones constituyen estructuras que en sí mismas pueden ser objeto de estudio. La perspectiva de las redes sociales parte de asumir diversos principios: (a) que los actores y sus acciones son vistos como interdependientes, más que como unidades autónomas; (b) que los vínculos entre los actores deben ser vistos como canales para el flujo o transferencia de recursos materiales (como el dinero y bienes de diverso tipo) y no materiales (como información, apoyo político, amistad o respeto); (c) que los modelos de redes también pueden enfocar a individuos si se concibe a la estructura que les rodea como fuente de oportunidad y condicionamiento de la acción individual; y (d) que se concibe a la estructura [ya sea social,

allá de finales de la década de los 60 y principios de los 70, cuando algunos ensayos teóricos y resultados de investigación comenzaron a hacer notar las configuraciones de los fenómenos y arreglos entre actores políticos colectivos en forma de redes.

Fue desde el interior de las teorías y corrientes en boga en aquel entonces (pluralismo, post pluralismo, corporativismo, neo corporativismo, institucionalismo y neo institucionalismo) que se comenzaron a dilatar las que para entonces ya se sentían como rigideces teóricas y metodológicas para el estudio de las relaciones político-sociales, en especial en el campo de la participación política y la interacción de los diversos grupos sociales con las entidades del aparato estatal.⁸

En opinión de Rhodes y Marsh,⁹ los representantes de la perspectiva pluralista fueron los primeros en adoptar algunas ideas del análisis de redes sociales, aunque a fin de cuentas, "tanto los escritores de la corriente corporativista como los escritores norteamericanos que

política o económica, o todo junto] como patrones perdurables de relaciones entre actores. Entonces, resulta explicable que el punto central de la agenda de estudios sobre las redes sociales lo constituye el intento de salvar la brecha entre los órdenes micro y macro sociales". Joseph Galaskiewicz y Stanley Wasserman (ver pp. xii-xiii de su ensayo "Advances in the Social and Behavioral Sciences from Social Network Analysis", en el libro de Stanley Wasserman y Joseph Galaskiewicz (eds.), *Advances in Social Network Analysis: Research in the Social and Behavioral Sciences*, Sage, Thousand Oaks-Londres-Nueva Delhi, 1994.

⁸ Al decir de Patrick Kenis y Volker Schneider ("Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox", del libro de Bernd Marin y Renate Mayntz (eds.), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Colorado, Campus Verlag-Westview Press, Frankfurt am Main-Boulder, 1991, pp. 27-29) fue A.F. Bentley quien en su estudio *The Process of Government: A Study of Social Pressure* (Cambridge, Harvard University Press, 1967) desde una perspectiva pluralista concibió por primera ocasión al gobierno en términos de una "red de actividades". Bentley, junto con D. Truman (*The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion*. Nueva York, Knopf, 1971), habría formado la pareja "de pensadores mejor conocida de entre quienes ponían énfasis en una perspectiva de flujo sobre el proceso político". Sobre los "neo-corporativistas" tales como G. Lehmbruch (ver su artículo "Concertation and the Structure of Neo-Corporatist Networks", en las pp. 60-80 del libro de J.H. Goldthorpe, editor, *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford, Oxford University Press, 1985), M.M. Atkinson y W.D. Coleman (ver el ensayo de ambos titulado "Corporatism and Industrial Policy", en las pp. 22-45 del libro de A. Cawson, editor, *Organized Interests and The State: Studies in Meso-Corporatism*, Beverly Hills, Sage, 1985), Kenis y Schneider (*ibid.*) dicen que, tan recientemente como a mediados de los ochenta, sus posiciones les habían hecho fijarse más sobre "la arquitectura general de las naciones y de los sectores con respecto a las estructuras de los grupos y sus relaciones con el Estado". Por lo que se refiere a los neo-institucionalistas, nuestros autores dicen que "Es a S. Rokkan (en su artículo "Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism", en las pp. 70-115 del libro de Robert H. Dahl, ed., *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, Yale University Press, 1969) a quien puede atribuírsele el haber enfatizado la importancia de las estructuras en el proceso de diseño de políticas". "Para él" —continúan Kenis y Schneider, *ibid.*— "las redes de concertación y pactos entre entidades corporadas y el gobierno no eran elementos adversos o antagónicos para el diseño y puesta en marcha de políticas, sino canales complementarios a las estructuras convencionales que creaban estabilidad al integrar a los poderes que tenían la posibilidad de veto sobre esas políticas".

⁹ R.A.W. Rhodes y David Marsh. *Op. cit.*, p. 2.

se interesaban en los sub-gobiernos, fueron quienes dieron mayor impulso a esas ideas, en respuesta a la versión del pluralismo como lo delineó Schmitter".¹⁰

De hecho, en la perspectiva de las redes, Rhodes y Marsh ven a una tercera opción que se desarrolló —con líneas similares pero por motivos diferentes— paralelamente entre los estudiosos norteamericanos y entre los de origen británico. Según aquellos autores,¹¹ en el empleo que los norteamericanos han hecho del concepto de *redes depolítica(s)*, en general se enfatizan "los contactos regulares entre individuos como miembros de grupos de interés, agencias burocráticas, gobiernos y sub gobiernos". Además, "la literatura norteamericana se [concentraría] en el nivel micro, esto es, en las relaciones personales entre actores, más que en las relaciones estructurales entre instituciones".¹²

Por su parte, la literatura británica, aparte de que mucho les debería a sus fuentes norteamericanas, enfatiza los temas y problemas y emplea las teorías inter-organizacionales, que preferentemente son de origen europeo. En la base de estas características está el hecho de que el Consejo de Investigación Económica y Social (ESCR) ha promovido dos grandes iniciativas de investigación que emplean el concepto de redes de política(s): la referida al estudio de las relaciones entre gobierno central y gobiernos locales y la iniciativa de estudio de las relaciones gobierno-industria, que en total suman más de 30 proyectos.¹³

Por otra parte, desde un punto de vista macrosocial muy amplio, en general estamos de acuerdo con que son tres los grandes grupos de factores que hacen posible el cruzamiento y la mutua fertilización de los campos subdisciplinares que estudian las políticas públicas y las redes sociales, de los cuales surgen el concepto y la propuesta metodológica de las redes de política(s): (a) los cambios en la realidad política de las sociedades modernas y organizadas; (b) una serie compleja de ajustes e innovaciones conceptuales en las ciencias políticas en general y en el estudio de las políticas públicas en particular; (c) el desarrollo del aparato e instrumental metodológico para el estudio de lo social.¹⁴ El primero de esos grupos de factores incluiría hechos tales como:

Véase arriba nuestra nota 2. La obra de P.C. Schmitter a que aquí se hace referencia es su famoso artículo "Still the Century of Corporatism?", incluido en las pp. 85-96 del Vol. 36 (1970) de la *Review of Politics*.

¹¹ Op.c/f., pp.7-10.

¹² Esa situación habría ido cambiando en el tiempo: "Inicialmente se concentraron en la existencia de los sub gobiernos y con frecuencia los concibieron como obstáculos a la orientación democrática del sistema político. Sin embargo, más recientemente, una amplia variedad de autores han estado criticando esta tesis, aunque siguen reconociendo la importancia de las relaciones cercanas". Rhodes y Marsh. *Op. cit.*, pp. 7-8.

¹³ Ver Rhodes y Marsh. *Op. cit.*, pp. 8-10.

¹⁴ Kenisy Schneider. *Op. cit.*, p. 33.

- la conciencia cada vez más extendida sobre la interdependencia entre los diversos componentes sociales, que a su vez infunde mayor valor y peso social a las colectividades organizadas para la vida política;
- el incremento en la complejidad social y en los niveles de interdependencia que a su vez se relaciona con la sectorialización y la diferenciación funcional de los componentes sociales;
- la creciente intervención y participación de más y más actores sociales y políticos en los procesos de diseño e implementación de políticas;
- la ampliación y diversificación de las esferas de interés y aplicación de las políticas públicas (intervención estatal), incluso a pesar de la escasez creciente de recursos a su disposición, lo que por un lado crea tensión política y por el otro refuerza el papel normativo del Estado;
- como efecto de todo lo anterior, crece la fragmentación y descentralización del Estado para tender hacia un conglomerado de unidades diversas;
- una cada vez menos nítida y rígida demarcación de fronteras o esferas de los ámbitos de asuntos públicos y privados, en parte debido a que, en un número creciente de áreas de política, las tareas que solían ser vistas como responsabilidad exclusiva del Estado ya no pueden ser satisfechas sin la cooperación de las colectividades afectadas;
- la transnacionalización de muchos aspectos de las políticas domésticas, debido a la creciente participación de los Estados nacionales en organizaciones supranacionales y acuerdos internacionales, y a la diversificación de las fuentes de dependencia e interdependencia;
- un incremento en la "cientificización" de la política, en parte debido a los crecientes volúmenes—e importancia del acceso a las fuentes—de información, y a los requerimientos de eficiencia y oportunidad para procesarla y analizarla en busca de respuestas a problemas urgentes y para facilitar las concertaciones y acuerdos entre sectores.¹⁵

El segundo gran grupo sería una especie de resultante de los factores incluidos en el primero. La llegada de los analistas a conceptos tales como "sociedades sin centro" o con "centros múltiples", tienen como fondo la observación de una creciente diversificación de sectores y grupos que reclaman sus derechos a participar en los procesos en que se deciden e implementan las políticas públicas.

Asuntos tales como las formas en que dichos sectores y grupos concertan su inclusión en las diversas arenas políticas; los canales que se emplean para intercambiar información y "valores" políticos; los mecanismos y las "medidas" con que se estiman el valor y las equivalencias

¹⁵ Cfr. Kenis y Schneider. *Op. cit.*, pp. 34-36.

de lo intercambiado; la duración, las condiciones y la variedad de contrapartes de los arreglos que esos nuevos actores colectivos logran —tanto entre sí, como con aquellos que ya ocupaban posiciones de influencia y también con los representantes de los órganos de poder y decisión— han ocasionado que los analistas conciban una sociedad que cambia tendiendo a formas organizativas más emparentadas con la "coordinación horizontal" que con el "control jerárquico o vertical".¹⁶

De ahí se deriva la idea de que tales formas organizativas tienen más que ver con una especie de "tejido" de redes de relaciones que (a) se traslapan, (b) se reestructuran constantemente hacia su interior y (c) se reposicionan, afianzan o desaparecen, dependiendo tanto de las necesidades de sus componentes como del volumen de los recursos y los intereses en juego.

El tercer gran grupo de factores que posibilitan la aparición del concepto de redes de política(s) y de las propuestas metodológicas adecuadas para su estudio, se refiere a los avances metodológicos y al perfeccionamiento del instrumental técnico que, habiendo registrado su periodo más intenso y rico hacia fines de los años 60 y durante todos los 70, continúa hasta la fecha y en mucho se origina en las corrientes estructuralistas de la sociología de las organizaciones, de las ciencias administrativas y del análisis de redes de relación e intercambio.

En especial, las aplicaciones de las matemáticas (teoría de grafos, álgebra matricial, modelos de bloques y estadística) apoyadas con tecnología computacional¹⁷ y el logro de un arsenal de procedimientos y parámetros para medir distancia, centralidad, adyacencia, conectividad, densidad, cohesión, equivalencia estructural, tamaño, fuerza, ambigüedad, traslapes, intercambios, etc. en y entre redes,¹⁸ ha permitido no sólo pasar del planteamiento de las hipótesis a

¹⁶ Cfr. Kenis y Schneider. *Ibid.*

¹⁷ Cfr. Kenis y Schneider. *Op. cit.*, pp. 39-40.

¹⁸ De entre una infinidad de autores que han hecho contribuciones de importancia crucial, aquí creemos conveniente mencionar al menos a algunos de los más destacados, por ejemplo: [A] Frank Harary. "Identification of the Liaison Persons of an Organization Using the Structure Matrix", *Management Science*, Vol. 1, 1955, pp. 251-258; "A Description of Strengthening and Weakening Group Members", *Sociometry*, Vol. 22, 1959, pp. 139-147 y "Graph Theoretic Methods in the Management Sciences", *Management Science*, Vol. 5, 1959, pp. 387-403; [B] de Frank Harary con R.Z. Norman y D. Cartwright, *Structural Models: An Introduction to the Theory of Directed Graphs*, Nueva York, John Wiley Ed., 1965; [C] Anatol Rapoport, "Contribution to the Theory of Random and Biased Nets", en Samuel Lienhardt (ed.), *Social Networks. A Developing Paradigm*, capítulo 21, Nueva York-San Francisco-Londres, Academic Press, 1977, pp. 389-409; [D] Paul W. Holland y Samuel Lienhardt, "A Method for Analyzing Structure in Sociometric Data", en Samuel Lienhardt (ed.), *op. cit.*, capítulo 22; [E] Phillip Bonacich, varios trabajos, entre los que destacan: "Technique for Analyzing Overlapping Memberships", en Herbert L. Costner (ed.), *Sociological Methodology*, San Francisco, Jossey-Bass, 1972, pp. 176-185; y "Power and Centrality: A Family of Measures", *American Journal of Sociology*, Vol. 92, 1987, pp. 1170-1182; [F] Harrison C. White, *Chains of Opportunity*, Cambridge, Harvard University Press, 1970; [G] Joel H. Levine, "The Sphere of Influence", *American Sociological Review*, Vol. 37, 1972, pp. 14-27, y reimpresso en 1977 como capítulo del libro de Lienhardt mencionado arriba, etcétera.

su prueba empírica (sobre todo con estudios comparativos de alta complejidad por sectores y países) sino también a precisar mejor una agenda básica de problemas de investigación.

Qué se entiende por redes de política(s)

Las expectativas y el entusiasmo que el nuevo enfoque ha despertado no son del todo infundados, sobre todo considerando sus avances metodológicos y su aplicación en una diversidad creciente de estudios empíricos. De hecho, no falta incluso quien vea las posibilidades de este campo como parte de un esperado "avance mayor" en las ciencias sociales.¹⁹

A pesar de lo reciente de los primeros planteamientos, de la casi cautela con que se difunde la noticia y de lo —todavía— relativamente reducido y geográficamente concentrado del grupo de sociólogos y politólogos dedicados a la investigación en este campo,²⁰ en la actualidad entre ellos se reconocen las que pueden considerarse las ideas constitutivas del mismo y también, a diario se inaugura, discute, investiga y prueba la pertinencia de un cuerpo conceptual, de procedimientos y de herramientas que ya le dan solidez en diversos sentidos.

En su interior comienzan a tomar cuerpo corrientes de trabajo en torno a preocupaciones principales y a formas de proceder,²¹ mientras que en general se reconoce la pertinencia de abordar o continuar indagando en torno a algunos pendientes de investigación reconocidos como centrales. En tanto, el enfoque va ganando "adeptos" y aceptando "conversiones".

No obstante, la definición precisa de lo que es una red de política(s) es una tarea que, según creemos, todavía da para mucho antes de darse por concluida. Mientras se avanza en

¹⁹ Por ejemplo, Kenis y Schneider, *op. cit.*, p. 27, opinan que los avances del enfoque de redes sociales han de tener un impacto general en el futuro de la teoría social, e incluyen, *op. cit.*, p. 40, la cita siguiente de una de las revisiones más autorizadas sobre las innovaciones más relevantes de la sociología en la década de los ochenta [se refieren al artículo de R. Collins, "Is 1980s Sociology in the Doldrums?", *American Journal of Sociology*, Vol. 21, no. 6, 1986, p. 1351]: "La investigación de las redes [sociales] comenzó como un campo empírico, y no ha sido sino gradualmente que comenzó a ir más allá de la descripción y la metodología para adquirir alguna teoría generalizable. Pero aunque la aplicación del análisis de redes a los problemas teóricos se encuentra en su infancia, tiene un potencial considerable, quizás incluso revolucionario".

²⁰ Una serie de factores se han conjugado para que la aparición del campo disciplinario del estudio de las redes de políticas sea posible. Sin embargo, se reconoce, dicho campo sigue estando en gran medida "en estado potencial. En su mayor parte, los académicos que trabajan en este campo todavía no combinan ni integran suficientemente sus esfuerzos". Esto es, a pesar de que "Las herramientas están ahí, la comunidad de artesanos sigue siendo muy pequeña". Ver Kenis y Schneider. *Op. cit.*, pp. 39-47.

²¹ Una idea somera acerca de estas corrientes en formación podría obtenerse de los capítulos introductorios a los libros de Marin y Mayntz, *Op. cit.*, y de Marsh y Rhodes, *Op. cit.*

todos los frentes de trabajo —sobre todo, como se sugirió y todavía se abundará adelante: en la prueba empírica de hipótesis básicas y en mejorar los procedimientos y las técnicas para ser aplicados a comparaciones entre sectores o áreas de política en países específicos, o entre países— se continúan aportando elementos para lograr aquella definición y se hacen precisiones sobre lo que otros términos emparentados (tales como red de intercambio; red efímera; red por asunto, problema u objetivo específico —o "issue networks"—, etc.) tienen de común y diferente con las redes que aquí nos interesan. Por red de política(s) se ha entendido diversas cosas, entre otras:

- A) que es un concepto de nivel intermedio²² que enfatiza "la necesidad de desagregar en análisis de las políticas y poner de relieve que las relaciones entre los grupos [de interés] y el gobierno varían dependiendo de las áreas a que se refieran las políticas",²³ que se adecúa a "las características esenciales de las políticas por sector en escenarios nacionales específicos";²⁴
- B) *arreglos estructurales específicos* en el diseño de políticas; formas nuevas de organización que reflejan un cambio en las relaciones entre el Estado y la sociedad; que se definen por sus componentes principales [los actores, sus relaciones y sus límites]; que pueden ser vistas como estructuras de poder híbridas, cuya función y eficiencia es lo que finalmente cuenta; que forman complejos relativamente autónomos para cada campo de acción; que manejan a través de la negociación y los pactos, más que con lógicas de confrontación, etcétera.²⁵
- C) grupos relativamente estables de organizaciones o actores públicos y privados conformados en alianzas para promover o defender los intereses colectivos de todos (intereses comunes) o de una parte (establecimiento de prioridades) de los miembros de un sector a través de la negociación. Son sistemas horizontales de coordinación entre empresas, agencias de la administración pública y asociaciones (empresariales y civiles) que, a pesar de que no son impuestas ni están jerárquicamente organizadas, son más estables que las formas que se basan en el funcionamiento del mercado.²⁶

• "Existe un amplio acuerdo acerca de que redes de política(s) es un concepto de nivel intermedio. Con esto queremos denotar que es un concepto que provee de una posibilidad de relación entre los niveles micro y macro de análisis. Que el xata de esVudVo de Vos papeVes de Vos u\teveses «yupaVes ^ deV qobVewo en ve\acló\ con dec\sones espectfVcas de pol\tica^sy, v que se ocupa de cuestiones más ampWas que interesan a \a d\snbucción del poder en la sociedad actual. Rhodes y Marsh. *Op. cit.*, p. 1.

²³ Cfr. *Op. cit.*, pp. 1-4.

²⁴ John Peterson. "The European Technology Community. Policy Networks in a Supranational Setting", en David Marsh y R.A.W Rhodes. *Op. cit.*, capítulo 1, p. 227.

²⁵ Cfr. Kenis y Schneider. *Op. cit.*, pp. 40-42.

²⁶ Cfr. las pp. 297-299 del artículo de Patrick Kenis, "The Preconditions for Policy Networks: Some Findings from a Three-Country Study on Industrial Restructuring", en Marín y Mayntz (eds.). *Op. cit.*, pp. 296-330.

- D) formas proto organizacionales débilmente acopladas no compulsivas e intermedias entre un simple contrato (mercado) y una organización formal. Difieren de estas últimas por el grado de formalización de las relaciones entre sus miembros y por el tipo de coordinación, ya que no necesariamente tienen un poder central ni la coordinación es ejercida por una autoridad jerárquica, sino que se sustentan en la negociación y los pactos.²⁷
- E) a veces como metáfora y a veces como concepto formal, la noción de redes de política(s) ha emergido como categoría útil para describir y explicar las relaciones complejas entre los actores políticos y sociales en general, proporcionando una base para el análisis estructural de las configuraciones de actores públicos y privados que se forman para la formulación e implementación de políticas públicas.²⁸

Por nuestra parte, y de una manera general, abarcadura y provisional, con el término de redes de política(s) designamos a la variedad de configuraciones que puede adquirir el conjunto de las relaciones formales e informales que se tejen entre los miembros de un grupo determinado de actores de diverso tamaño, peso o influencia y que, en su mayor parte, son colectivos, tanto pertenecientes a los sectores público y privado como también al llamado "tercer sector".

Dichas configuraciones nacen desde —y simultáneamente para determinar— el contenido, calidad, fuerza normativa y/o procedimientos de implementación de medidas de política pública que rigen o regirán en o sobre diversos dominios o áreas del proceso de toma de decisiones, grupos sociales, áreas geopolíticas (nacional, regional y local) y plazos (permanente, temporal o provisional).

Al momento de constituirse y una vez constituida, una red de política(s) adquiere existencia objetiva debido principalmente a la negociación (concertación o pactos) que se da entre sus componentes y, por ello, en general se dice que es un mecanismo de participación social y de distribución horizontal de poder e influencia.

No obstante, aquí pensamos que desde el momento en que —y a partir de los mecanismos con los cuales— se define su ámbito, composición, constitución, funcionamiento y duración, una red no sólo refleja sino también establece de diversas maneras las formas en que, por un lado, los intereses participantes y los excluidos se organizan internamente, y por otro, en que estos intereses se conjugan y refieren (o interactúan) entre sí.

²⁷ Cfr. Franz van Waarden. "Dimensions and Types of Policy Networks", en *European Journal of Political Research*, Vol. 21, nos. 1-2, 1992, p. 31.

²⁸ Ver p. 109 del artículo de Volker Schneider: "The Structure of Policy Networks: A Comparison of the «Chemicals Control» and «Telecommunications» Policy Domains in Germany", en *European Journal of Political Research*, Vol. 21, nos. 1-2, 1992, pp. 109-129.

En resumen, para nosotros la configuración de una red de política(s) define las formas en que se distribuyen tanto las cargas como los beneficios de una determinada medida de política, primero, hacia el propio interior de la red y, segundo, entre ésta y el resto de la población (excluida o no participante en la red) a que se refiere o sobre la cual tendrá jurisdicción y vigencia la medida de política de que se trate.

Ejemplos de dominios o campos en que se pueden dar las medidas y conformar las redes de política(s) son —a nivel nacional, regional o municipal— los de salud, educación, trabajo, vivienda, energía, promoción industrial y/o comercial y turística, empresarial, de fomento agrícola, electoral y de participación ciudadana, de telecomunicaciones, de defensa y seguridad nacionales, de apoyo a las actividades artísticas y culturales, de preservación del patrimonio nacional, de ecología y medio ambiente, de investigación científica y tecnológica, editorial, de erradicación de la pobreza, de seguridad y bienestar social y de integración territorial, entre otros.

La noción de dominio o área de política pública resulta primordial al momento de optar por un problema de investigación desde la perspectiva de las redes sociales. Aunque se continúa trabajando en ello, a la fecha ya existe una lista de características generales de dichos dominios o áreas como son:

- a) que varían en cuanto a la gama de grupos de interés que pueden participar en la conformación de las redes a su interior;
- b) que algunos dominios se prestan más que otros para la conformación de redes a nivel nacional, mientras que otros lo hacen más para los niveles regional o local;
- c) que varían en cuanto a los niveles de conflicto y consenso que registran entre los interesados o afectados y por lo tanto, las redes que aparecen varían en cuanto a forma, duración y eficiencia.
- d) que registran diferentes ritmos en cuanto a la actualización de su composición institucional y sus estrategias de operación;
- e) que varían en cuanto al grado en que las normas, instituciones y representantes legales juegan sus papeles hacia su interior.²⁹

Más adelante se abunda respecto de la importancia de los dominios o áreas.

²⁹ Cfr. las pp. 65-66 del artículo de Edward O. Laumann y John P. Heinz, con Robert Nelson y Robert Salisbury, "Organizations in Political Action: Representing Interests in National Policy Making", en el libro de Marín y Mayntz, editores, *op. cit.*, 1991, pp. 65-66.

Los contextos en que surgen las redes de política(s)

Más allá de su utilidad como metáfora o mecanismo de representación de la realidad social, en general se reconocen condiciones y ambientes que pueden resultar más propicios que otros para la aparición y el funcionamiento de las redes de política(s).

Si al principio fueron consideradas como producto típico de sociedades organizadas democráticamente a la manera de los países occidentales industrializados —y a pesar de la virtual inexistencia de proyectos y analistas en y sobre otras realidades— en la actualidad se acepta que las redes, en los términos con que aproximadamente ya aquí fueron definidas, son un fenómeno mucho más común de lo inicialmente sospechado. Hasta donde sabemos, para el caso de México este es un campo de estudios que todavía debe ser inaugurado, del cual no nos queda duda que habría de reportar beneficios importantes al estudio de las políticas públicas.

En opinión de Kenis,³⁰ existen tres grandes grupos de condiciones (o "contextos") importantes que facilitan o inhiben la aparición de redes de política(s): (a) un conjunto de factores que pueden ser tomados como las variables generales que se originan en las peculiaridades organizativas predominantes y la historia de cada país, (b) otro conjunto de variables generales que se originan en la actividad propia de cada tipo de sector de actividad (área o dominio de política pública) y (c) un conjunto variado de condiciones estructurales y circunstanciales.

Con el primero de esos grandes grupos se alude a las características generales de la orientación o "grado de politización" de la economía, o sea, de intervención de las agencias del Estado en las actividades del sector. Se incluyen aspectos tales como la "tradicción (o tendencia) política" general de la economía y el nivel de consistencia con que la "adaptación" (o modernización) económica es manejada. El segundo grupo de variables se refiere a la naturaleza o extensión de los encadenamientos organizacionales y personales (formas de integración e interpenetración entre los componentes) de cada sector de actividad, que a su vez corresponden a cada dominio de diseño e implementación de políticas.

Y finalmente, el tercer gran grupo de condiciones que facilitan o inhiben la existencia de las redes de política(s) incluiría, entre otros, a cuatro subgrupos de asuntos principales: el nivel de competencia y las crisis que se registren en el sector; el grado de integración de los componentes individuales en entidades colectivas y la concentración, fuerza o influencia que tales organizaciones logren ejercer en el conjunto del área o dominio; la frecuencia, extensión y tipo de regulación y control que las agencias estatales ejerzan sobre los asuntos del sector así

como el grado y tipo de influencia y control ejercido por organismos, tratados, acuerdos y asociaciones internacionales sobre la actividad en cuestión.³¹

No obstante, Kenis aclara que, aun tratándose de casos nacionales con áreas de política en que predominan las redes conformadas o dominadas por empresas e intereses privados —esto es, el caso de países con gobiernos liberales claramente proempresariales que privilegiaban la actividad reguladora del libre mercado y la iniciativa privada por sobre el ejercicio del poder regulador del Estado— la estructura institucional del Estado nacional sigue siendo la condición crucial o determinante en la conformación de dichas redes.

Las razones para ello serían, por un lado, que el conjunto de las instituciones estatales representa una especie de estructura general sobre la cual funciona la economía y por otro, que sirve como punto de encuentro (o terreno neutral) en que coinciden intereses particulares muy diversos.³²

Además, el Estado mismo encontraría útil la asociación y cooperación con esos intereses para la consecución del bien público, cuestión que se facilita no sólo porque el Estado mismo no es un bloque monolítico, sino porque, en diversos sentidos, sus representantes se comportan como uno o varios grupos con intereses propios.³³

Ello a su vez le estaría permitiendo al Estado erigirse cada vez más en una macroentidad primordialmente encargada de establecer las reglas del juego, en lugar de ocuparse en operar directamente toda clase de medidas. De ahí que el ambiente más propicio para el surgimiento de las redes de política(s) habría de ser aquel en que no sólo existe un Estado "fuerte", sino también —y paradójicamente— muy descentralizado y cooperativo.³⁴

El fundamento empírico del estudio de las redes de política(s)

Como se sugirió, la aplicación del concepto de red social al análisis político en general y de las políticas públicas en particular, marca una diferencia importante entre las alternativas analíticas que predominaban al menos hasta la primera mitad de la década de los 80 y los desarrollos

³¹ *Ibid.*, pp. 307-325.

³² *Ibid.*, pp. 323-324.

³³ *Cfr.* p. 188 de Franz Urban Pappi y David Knoke, "Political Exchange in the German and American Labor Policy Domains", en Marin y Mayntz (eds.), *Op. cit.*, 1991, pp. 179-208.

³⁴ Kenis. *Op. cit.*, p. 325.

más recientes. Como hasta cierto punto era de esperarse, la tipificación y la descripción empírica de esa "nueva generación" de fenómenos, de los participantes en ellos y de las formas en que éstos se relacionan, han sido parte importante de las preocupaciones de la búsqueda en sus primeras etapas.

Sin embargo, existen razones para pensar que lo que algunos pudieran calificar de "inclinación", proclividad o estilo de un cierto grupo de investigadores hacia el trabajo empírico, en este caso es algo más que todo eso. Refiriéndose a los actores que participan organizadamente en los procesos de toma de decisiones, Kenis³⁵ dice por ejemplo que "La estabilidad o el cambio de las redes de política(s) en términos de acceso a, reposicionamiento en, y salida de los circuitos de las políticas, es una cuestión empírica que no puede ser determinada a priori" y nos recuerda un problema que quizás tenga especial resonancia referido a nuestro medio y condiciones: que "el identificar a los actores, sus vínculos y sus límites en las configuraciones de redes requiere de técnicas sofisticadas y grandes esfuerzos para recoger la información [de fuentes primarias]",³⁶ lo cual tendría entre sus consecuencias:

[Que, ya que] no todas las pesquisas sistemáticas conducen [necesaria o inmediatamente] a descubrimientos espectacularmente importantes, sino con frecuencia sólo a observaciones que también pudieran haberse obtenido con análisis cualitativo y empleando procedimientos "blandos" que no requieren de contar con un gran presupuesto, esta forma de proceder no siempre es aceptada.³⁷

El carácter empírico del estudio de las redes de política(s) también se ilustra en la argumentación de Laumann, Heinz, Nelson y Salisbury al escoger una unidad adecuada para el estudio de la formación de dichas redes en un Estado nacional. Estos investigadores³⁸ consideran que una innovación metodológica de su estudio comparativo entre dominios de política pública en Estados Unidos es la identificación del conjunto de eventos (discusiones, audiencias y concertaciones para la aprobación o sanción de alguna iniciativa de ley, medida administrativa, rubro de gasto, presupuesto sectorial, etc.) en que se concreta la toma de decisiones en cada uno de esos dominios. Trabajar con eventos en tanto ocasiones en que las redes se cristalizan, a su juicio, implica que éstos deben ser entendidos como oportunidades independientes que —según la ganancia esperada— las organizaciones (elementos potenciales de las redes en formación) sopesan y deciden aprovechar o no para ejercer en ellas su influencia.

³⁵) *Op. cit.*, p. 43.

³⁶ *Op. cit.*, pp. 47-48.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Op. cit.* ("Organizations in Political Action..."), p. 75.

Cuatro problemas básicos en el estudio de la conformación de las redes de política(s) son: (a) la definición y delimitación de las áreas o dominios de las políticas públicas vigentes en cualquier momento de la vida de un país; (b) la caracterización de los actores sociales que constituyen los elementos componentes de dichas redes; (c) el conocimiento de los mecanismos específicos con los cuales se establecen los vínculos que unen a aquellos elementos componentes; (d) la estructura o configuración general que describen los arreglos al interior de cada red, y que ha permitido algunos intentos por tipificar la variedad posible de redes.

En todos ellos, como se verá adelante, se evidencia el basamento empírico del campo de estudio de las redes de política(s). En tanto, de la lista sugerida por Kenis y Schneider³⁹ sobre las seis estrategias de investigación que según ellos pueden darse sobre políticas públicas a partir del enfoque de redes, no deja de ser claro que en todas ellas alguna forma de acercamiento empírico resulta ineludible, esto es, en:

- la comparación entre los tipos de redes que son legalmente aceptadas o prescritas como parte de la normatividad de diversas entidades, ámbitos o escenarios, útil para trazar o ilustrar la necesidad objetivamente reconocida de coordinación y cooperación en un proceso completo de establecimiento de políticas;
- la comparación entre redes que ayude a explicar el efecto de las características de éstas sobre interacciones específicas entre países, entre dominios, o entre procesos completos de establecimiento de políticas públicas en un país, entre otros;
- su empleo tanto en el diseño y prueba de modelos formales de procesos tendientes al establecimiento de políticas públicas, como en la operacionalización de dichos modelos para su aplicación;
- las pruebas de hipótesis o teorías referidas al establecimiento de políticas públicas para determinar, por ejemplo, en qué contextos la estructura de interacción de una red se acerca más al control jerárquico que a la estructura de un mercado,⁴⁰

³⁹ "Policy Networks and Policy Analysis...", pp. 45-46.

⁴⁰ Esto viene al caso, a decir de Kenis ("The Preconditions..." p. 299), porque el tipo de organización basado en redes de política(s) —incluso cuando están principalmente compuestas por empresas privadas de una rama productiva— favorece una política sectorial que difiere de la conducida por el Estado, ya que se basa en la negociación y los pactos, y no en la conducción desde arriba. Además, "también difieren de [las acciones en que rigen las leyes del mercado], ya que sus componentes no meramente persiguen su beneficio, sino que forman sistemas horizontales de coordinación entre ellas, con la administración pública y con las asociaciones [de empresas y otras]". Así, paradójicamente, la organización basada en redes de política(s) principalmente formadas por entidades privadas, aunque no es impuesta ni tiende a ser impositiva, es más estable que las que imitan el funcionamiento del libre mercado, porque se basa en normas compartidas, en actitudes de confianza y en un amplio conocimiento de los componentes entre sí, lo cual resulta ideal al establecer políticas de mediano y largo plazos que tienden a resolver los problemas estructurales de una determinada rama de actividad.

- la identificación y reconstrucción de los patrones de interacción estratégica entre un conjunto de actores al momento de formular e implementar una política o medida específica;
- la reconstrucción de la dinámica de una red en términos de estabilidad y/o transformación estructural, a través de conocer las formas y condiciones bajo las cuales los actores han actuado en diversos momentos de la existencia de dicha red.

Con todo, creemos que no existe mejor ilustración del fundamento empírico de la propuesta metodológica que emplea el enfoque de redes que cuando se trata de ir al núcleo de los hechos que posibilitan la existencia de una red de política(s), esto es, las negociaciones políticas o "intercambios de poder".⁴¹

Un vistazo rápido a los aspectos generales de un procedimiento formal para abordar esos problemas puede ayudar más que muchas explicaciones. La interpretación libre de la forma de proceder propuesta por el modelo formal empleado por Pappi y Knoke para analizar los intercambios políticos en una situación hipotética de mercado perfecto sería la siguiente:

En una situación ideal en que por un lado una organización o actor corporativo "A" (grupo de interés, fracción parlamentaria, agencia federal, etc.) se interesara en la aprobación de la medida o regulación "1", hasta entonces bloqueada por "B", que controla dicha situación, y por otro lado, el caso en que "B" estuviera interesado en la situación "2" a su vez controlada por "A", la medida que se impondría para garantizar la satisfacción de ambas partes sería un *intercambio de control, o poder a través de la negociación*. Claro está que podría haber una infinidad de variantes de esa situación aparentemente prototípica, o incluso puede haber otras que se le separen y que puedan ser deducidas ya sea teóricamente o como resultado de la observación empírica. Sin embargo, los parámetros básicos para el estudio de la mayoría de las negociaciones o intercambios de poder son, primero, el poder con que los actores políticos se presentan a la negociación y segundo, el valor atribuido a los objetos

Consideramos que uno de los ejemplos más típicos de la aplicación del enfoque de redes al estudio del intercambio político puede ser encontrado en el trabajo de Peter Kappelhoff y Franz Urban Pappi, "Political Exchange on a Perfect Market? An Alternative Model and an Empirical Test", en Bernd Marin (ed.), *Governance and Generalized Exchange: Self-Organizing Policy Networks in Action* Colorado, European Center for Social Policy and Research-Westview Press, Frankfurt am-Main-Boulder, 1990, capítulo 6, pp. 189-209, en el que estos autores se proponen —a partir del análisis de las prácticas parlamentarias por las cuales las fracciones se intercambian votos para conseguir la aprobación de medidas importantes— usar un procedimiento que consiste, primero, en proponer un modelo general para el análisis, mismo que después aplican a una simulación que les permite preveer la naturaleza de los posibles resultados, para finalmente aplicarlo (ya modificado) al caso que han escogido: el de la élite de una comunidad. Con ello, el estudio logra derivar la estructura de poder existente en dicha comunidad.

de negociación. La medida del poder con que los actores se presentarían a la negociación sería un agregado o resumen de diversos indicadores del control que éstos tienen sobre el subdominio, área o problema en cuestión, y que también incluiría la intensidad, variedad y cantidad de otras demandas de control sobre el mismo asunto. El valor que los actores le atribuirían al subdominio, área o asunto en cuestión podría ser equiparado al "precio de su control", aunque, visto de cada lado, podría aparecer como siendo más o menos caro. Ambas medidas cobrarían sentidos diferentes en condiciones de equilibrio o desequilibrio, de ahí que, si en realidad lo que se tiene de entrada es una demanda efectiva por un lado, y un valioso control inicial por el otro, entonces la diferencia entre ambos estaría indicando cuan rentable habría de ser la oportunidad de un intercambio. Esto es, si se correlacionaran las cantidades de interés y las cantidades de control para todos los actores en un determinado evento, se obtendría una primera idea de la necesidad de un intercambio. Mientras más altas fueran esas correlaciones, más sería el control específico que ya estuviera siendo ejercido sobre un subdominio o asunto por los actores interesados. De ahí que se podría plantear la hipótesis de que mientras más acabado fuera el acuerdo acerca del ejercicio del control sobre el subdominio o asunto, más estaría éste en una situación de equilibrio. Por último —desde que hipotéticamente se sabe que mientras más grande es el valor de un subdominio o asunto, *menos* de su control será ofrecido en "mercado abierto"— no sería sorpresa descubrir que los actores con mayores recursos son menos dependientes del intercambio que aquellos menos poderosos.⁴²

Dicho modelo analítico basado en la situación hipotética de un "mercado perfecto" de intercambio de poder e influencia en el diseño de políticas fue aplicado por sus autores al estudio comparativo de la política laboral en Holanda y Estados Unidos. Los resultados obtenidos fueron aleccionadores en diversos sentidos y, por supuesto, en lo que se refiere a la cautela con que se debe proceder para concluir sobre una determinada realidad desde la aplicación de modelos "redondos" que presuponen condiciones ideales.

Por una parte, los autores arriban a la idea de que el intercambio en condiciones de funcionamiento de un mercado perfecto es una suposición en que costos de transacción tales como la confianza mutua no son —indebidamente— tomados en cuenta. Además, dicen, las ideas de una "cámara de compensaciones" (o *clearinghouse*) que convierte, compensa y liquida a precios de equilibrio, y de que todos los intercambios suceden simultáneamente cuando el sistema está en equilibrio, son cosas que no se pueden asumir para los intercambios políticos. En cambio, concluyen que se podría haber partido hacia la observación con mayor provecho si se hubiese asumido la más sencilla idea del trueque, esto es: "que A y B podrían intercambiar recursos de influencia sólo cuando existiese una doble coincidencia de necesidades, esto es,

cuando A demandase lo que B podría proveer y B demandase lo que A tuviera para ofrecer⁴³ y estar alertas a lo que los casos estudiados pudieran aportar para modificar ese presupuesto, sobre todo a la luz de la existencia de cosas como la confianza, las redes sociales de cooperación amistosa y el hecho de que los actores tienen la facultad de decidir sobre cuáles son los objetivos plausibles de enfocar y alcanzar en sus intentos por adquirir influencia.⁴⁴

Dominios, actores y relaciones en las redes de política(s): los problemas de elaborar una tipología

En la definición de Pappi y Knoke,⁴⁵ un dominio de política pública es un subsistema básico de toma de decisiones en una sociedad o sistema políticamente organizado. Y "sociológicamente" hablando, un dominio es un sistema social, esto es, un conjunto de actores cuyas interacciones son posibles por la existencia de un conjunto de símbolos compartidos.

Así definido, un dominio de política no necesariamente se corresponde con los campos de la toma de decisiones que generalmente conocemos como áreas o sectores de política pública, aunque ésta sea la forma más común de entenderlos. De hecho, a decir de esos autores,

En un estudio comparativo, no puede confiarse en la delimitación institucional de campos de política porque difieren de país a país. Con Knoke y Laumann⁴⁶ definimos los dominios como subsistemas identificados por un criterio sustantivo de mutua relevancia u orientación común de un conjunto de actores que se interesan en la formulación, defensa y selección de cursos de acción [opciones políticas] con qué resolver problemas sustantivos.⁴⁷

Por otra parte, para Knoke y Laumann⁴⁸ los actores participantes en un dominio de política serían todas las organizaciones (públicas y privadas) que tienen alguna parte de responsabilidad en la dirección y coordinación o control sobre la creación y distribución de los valores

⁴³ Pappi y Knoke. *Op.cit.*, p. 206.

⁴⁴ Pappi y Knoke. *Op. cit.*, pp. 206-207.

⁴⁵ *Op. cit.*, p. 148.

⁴⁶ Se refieren al texto "The Social Organization of National Policy Domains: An Exploration of Some Structural Hypotheses", cap. 13 (pp. 255-270) en Peter V. Marsden y Nan Lin (eds.), *Social Structure and Network Analysis* Beverly-Hills-Londres, Nueva Delhi, Sage, 1982.

⁴⁷ Pappi y Knoke. *Op. c/i.*, p. 188.

⁴⁸ *Op.c/7.*, p.257.

(simbólicos y/o materiales) del dominio (cf. también Laumann, Marsden y Prensky;⁴⁹ Pappi y Knoke⁵⁰ y, Laumann, Heinz, NelsonySalisbury⁵¹).

O sea que, para todo efecto práctico, los miembros que definen un dominio de políticas son organizaciones formales y complejas, públicas y privadas tales como corporaciones; asociaciones, confederaciones y grupos de empresas; agencias y comisiones estatales; comités ministeriales; alianzas y comités parlamentarios; partidos y grupos políticos así como organizaciones y grupos civiles de ciudadanos interesados, entre otros.⁵²

También en términos prácticos, la participación de un actor en un dominio de política específico se da en la medida en que sus criterios y acciones son regularmente tomados en cuenta por las acciones de los otros participantes en el mismo dominio. Ello significa que, a pesar de que en las acciones concretas sólo los representantes ejecutivos o dirigentes (individuales) de aquellas organizaciones formales y complejas participan efectivamente,⁵³ generalmente no se considera que lo hacen a título personal. De ahí que, trazar los límites de un dominio equivaldría, a juicio de Knoke y Laumann⁵⁴ a determinar cuáles actores colectivos se reconocen mutuamente como parte del mismo.

Ajuicio de estos autores, el problema de determinar qué entidades colectivas pertenecen a —o conforman un— dominio de política pública está íntimamente relacionado con otro de igual relevancia que se refiere al reconocimiento subjetivo de los problemas que, de manera dinámica, van conformando la materia del dominio:

Al igual que se enfatiza que la membresía [de un dominio] es una construcción social colectiva de la realidad, también argumentamos que el reconocimiento de las condiciones y de los problemas de política como tales, es un fenómeno social continuamente construido a la

The Boundary Specification Problem in Network Analysis", en el libro de R.S. Burt y M.J. Minor (eds.), *Applied Network Analysis*, Beverly Hills, Sage, 1982.

⁵⁰Op.c/f.,pp.188-189.

⁵¹ Op.c/f.,p.63.

⁵²Cfr. Knoke y Laumann. *Ibid.*

⁵³ Laumann, Heinz, Nelson y Salisbury, *op. cit.*, p. 65, especifican que son tres los tipos generales de participantes individuales en la toma de decisiones, mismos que encarnan roles distintos de acuerdo a diferentes tipos de intereses: los clientes, que son quienes nombran representantes para que negocien; los funcionarios públicos, que tratan con los intereses organizados de los clientes; y los representantes mismos. Gráficamente, sus interacciones fluirían así:

organizaciones	representantes	funcionarios
de clientes	de intereses	públicos

RESULTADOS

manera que también lo es el proceso completo de [diseño e implementación de] políticas públicas. De ahí que el problema de reconocer los asuntos o problemas relevantes para un determinado dominio de política tiene el "sabor" de una historia constantemente modificada: una que además de tener comienzo, desarrollo y final, también está sujeta a revisión perpetua para que corresponda y haga sentido a las necesidades de los actores que con ello registrarán sus acciones y criterios.⁵⁵

Por otra parte, también hay que considerar que las posturas de los actores colectivos al respecto de los problemas que conforman la materia del dominio del que forman parte no son fijas ni están dadas de una vez y para siempre: dichas posturas, lejos de ser únicas o incluso primordialmente determinadas por los principios ideológicos que definen la identidad general de los actores participantes en un dominio, deben ser pensadas más adecuadamente como un conjunto multidimensional de distinciones y preferencias que son:

selectivamente activadas por cada configuración particular de eventos y asuntos que aparecen en secuencias específicas. De modo que cada actor posee una gama de intereses, recursos y vínculos corporativos —esto es, una gama de fuentes de consideraciones estratégicas— que motivan o limitan las posiciones que se toman en cada caso.⁵⁶

Con los problemas hasta aquí sugeridos o mencionados a vuelo de pájaro, indudablemente que uno de los principales problemas prácticos actualmente enfrentados por los interesados en el subcampo disciplinar de las redes de política(s) es el de lograr una tipología general de las posibilidades de conformación de redes. Ciertamente también, el estado del problema tiene mucho que ver con los avances logrados y lo que queda pendiente para el futuro en cuanto a las aplicaciones empíricas de esta perspectiva metodológica.

Los textos de Marsh y Rhodes,⁵⁷ Rhodes y Marsh,⁵⁸ van Waarden⁵⁹ y Schneider⁶⁰ nos logran presentar tanto una panorámica del estado en que se encuentra el problema de tipificar la variedad de redes de política(s) posibles como las propias aportaciones de esos autores a este respecto.

⁵⁵ Knokey Laumann. *Op.cit.*, p. 261.

⁵⁶ Laumann, Heinz, Nelsony Salisbury. *Op. cit.*, p. 93.

⁵⁷ "Policy Communities and Issue Networks: Beyond Typology", capítulo 11 (pp. 249-287) del libro de Marsh y Rhodes (eds.), *Policy Networks...*, *Op. cit.*

⁵⁸ *Op. cit.* ("Policy Networks..."), y también ver su artículo "New Directions in the Study of Policy Networks", en *European Journal of Political Research*, Vol. 21, nos. 1-2, 1992, pp. 181-205.

⁵⁹ *Op. cit.* ("Dimensions and Types...") y vertambién su artículo "The Historical Institutionalization of Typical National Patterns in Policy Networks Between State and Industry: A Comparison of the USA and the Netherlands", en *European Journal of Political Research*, Vol. 21, nos. 1-2, febrero de 1992, pp. 29-52.

⁶⁰ *Op. cit.* ("The Structure of Policy...").

Quizás la clasificación más elemental (aunque quizás no por ello menos útil) de los posibles tipos de redes es la que presenta Schneider⁵¹ en donde, tras considerar la centralidad del Estado como actor o componente de toda red de política(s), se conciben tres modelos de control vertical (todas con el gobierno a la cabeza), cada uno de los cuales se identifica con alguna de las estructuras políticas básicas, que en el criterio de este autor serían las redes corporativistas, las redes pluralistas y las redes clientelistas.⁶²

Una advertencia general enunciada por Marsh y Rhodes que conviene tener en cuenta es que la variedad de tipos de redes de política(s) que se han logrado determinar no son mutuamente excluyentes y que, en todo caso, no existe una respuesta acabada a la pregunta de cuántos tipos existen.⁶³

Para comenzar, existe una distinción inicial que ellos mismos proponen y sistematizan entre una red de política(s) y una red por asunto o problema (o "issue network") que debe hacerse desde el inicio de cualquier investigación.

Las dimensiones que les sirven para especificar cada tipo son: la importancia del número de participantes; el tipo de interés que tienen en formar parte de las redes en cuestión; la frecuencia, continuidad y consenso de las interacciones a que su membresía les obliga; la distribución típica de recursos tanto al interior de cada clase de red como dentro de las organizaciones (actores) participantes y las formas típicas de ejercicio del poder.⁶⁴ Pero en otra parte, los mismos autores aportan una clasificación más general que ha sido empleada en investigaciones recientes (ver cuadro 1).

Por su parte, en van Waarden⁶⁵ existen dos propuestas de tipología elaboradas con diferentes criterios y que pueden ser vistas como complementarias. La primera es una minuciosa y amplia clasificación cuya utilidad para el planteamiento de algunas hipótesis con prueba empírica es evidente. El esquema de clasificación puede consultarse en van Warden,⁶⁶ e incluye los

^{b1} Op.c/i., pp. 114-117.

⁶² "En una red de política(s) corporativista predomina un pequeño número de organizaciones intermedias [entre el gobierno y los actores subordinados] que tienen monopolios de representación en dominios funcionales que no compiten entre sí y se caracterizan por las relaciones jerárquicas entre las organizaciones intermedias y sus actores subordinados... Una red de política(s) pluralista vincula una sociedad con organización política plural al gobierno, que a su vez está internamente fragmentado y diversificado. En este sistema no existen los monopolios de poder... Una red clientelista se caracteriza por el predominio de las relaciones de intercambio de tipo diádico entre una serie de actores "fuertes" con una cantidad similar de actores "débiles". Además, los clientes compiten entre sí por el control de recursos escasos." Schneider, *Op. cit.*, pp. 113-117.

⁶³ Marsh y Rhodes. "Policy Communities...", pp. 250-255.

⁶⁴ Véase cuadro 11.1 de Marsh y Rhodes. "Policy Communities...", p. 251.

⁶⁵ Verpp.39-50desu"DimensionsandTypes...",ytambiénap.133desu"TheHistoricalInstitutionalization..."

⁶⁶ "Dimensions and Types...", p. 50.

tipos de redes que este autor denomina como "estatista", de "pantouflage", de "estatismo cautivo", "clientelista", por "presión pluralista", de "relaciones de parentela", "triángulos de hierro", "redes por asunto o problema", de "corporativismo sectorial", "macro corporativismo", de "concertación sectorial", de "corporativismo estatal" y de "pluralismo patrocinado".⁶⁷

La clasificación de van Waarden, vista desde la perspectiva de las posibles combinaciones de (a) el "peso" que las instituciones estatales tengan ("Estado fuerte" y "Estado débil") en el conjunto de la organización sociopolítica en que se inscribe cada tipo de red, y de (b) la fuerza de los intereses de los grupos sociales ("sociedad fuerte" y "sociedad débil") en esa misma sociedad, arroja una clasificación de ambientes políticos que son los que darían forma a las posibilidades de surgimiento de diferentes tipos de redes de política(s):

- 1) En un Estado fuerte y una sociedad igualmente fuerte, los ambientes serían mesocorporativismo y corporativismo social. Casos mencionados: Holanda, Suecia y Austria.
- 2) En un Estado fuerte y una sociedad débil, se darían situaciones de estatismo, relaciones de "parentela" y corporativismo estatal. Casos mencionados: Francia e Italia.
- 3) En un Estado débil y una sociedad fuerte, se darían el clientelismo y el corporativismo liberal. Caso: Suiza.
- 4) En un Estado débil con una sociedad civil también débil, se darían el liberalismo, la presión pluralista, y el pluralismo patrocinado. Caso mencionado: Estados Unidos.⁶⁸

Cuadral
Comunidad de Política(s) y Red de Política(s):
El Modelo de Rhodes⁶⁹

Tipo de Red	Características
Comunidad de política(s)/ comunidad territorial.	Estabilidad, membresía altamente restringida interdependencia vertical, articulación horizontal limitada.
Red profesional.	Igual que la anterior, pero sirve a los intereses de una profesión.
Red intergubernamental	Membresía limitada, interdependencia vertical limitada, articulación horizontal extensiva.
Red de productores	Membresía fluctuante, interdependencia vertical limitada. Sirve a los intereses de los productores.
Red por asunto o problema ("issuenetwork")	Inestable, membresía muy grande, interdependencia vertical limitada.

⁶⁷"Dimensions and Types...", pp. 38-50.

Cfr. van Waarden: "The Historical Institutionalization...", pp. 133-135.

Tomado de Rhodes y Marsh, "Policy Networks..." p. 14. Ver también la p. 183 de su "New Directions..."

Perspectivas del enfoque de redes de política(s) en el estudio de la realidad mexicana actual

Aunque escasamente, el enfoque general de las redes sociales ha sido aplicado en diversas ocasiones para estudiar algunos problemas sociales del México contemporáneo. Desde tan temprano como en la década de los 60, varios investigadores se interesaron, desde esta perspectiva, en el problema de las migraciones campo-ciudad y de su concomitante en la marginalidad urbana en nuestro país. Estudios como los de Larissa A. de Lomnitz,⁷⁰ D. Lawrence Kinkaid⁷¹ y Carlos G. Vélez-Ibañez⁷² son ejemplos de ese interés. Todos esos trabajos se inscriben en las disciplinas de la antropología o de la comunicación sociales.⁷³

No obstante, a la fecha no hemos conocido trabajos sobre la realidad política contemporánea de nuestro país desde el enfoque particular de redes de política(s). Pensamos que este subcampo disciplinarse encuentra suficientemente maduro y abierto al posible interés de algún equipo mexicano de investigación que, sin esquivar un necesario—y quizás relativamente largo— periodo de trabajo dedicado a adquirir el "estado del arte" metodológico-conceptual, se centrare en la primera tarea de definir lo que puede ser una agenda básica de investigación, además de algunas directrices generales para la observación empírica y el análisis bajo las circunstancias y con las prioridades que se imponen en nuestro medio.

Además de caracterizarlos cambios que en términos de política y políticas se han sucedido recientemente en el país; las formas en que éstos se deban reflejar en las categorías definitorias tradicionales del sistema político mexicano;⁷⁴ de ubicar dichos cambios en el contexto económico-político mundial; y de volver a revisar el sentido de nociones como la de "bien común" e interés público, es indudable que una de las tareas a ser abordadas

⁰ *Cómo sobreviven los marginados*, México, Siglo XXI, 1975.

⁷¹ *Communication Networks, Locus of Control, and Family Planning among Migrants to the Periphery of México City*, Michigan, tesis doctoral presentada en 1972 a la Universidad del Estado de Michigan, Ann Arbor, 1973.

⁷² *Rituals of Marginality: Politics, Process, and Culture Change in Central Urban México, 1969-1974*, Berkeley-Los Angeles-Oxford, University of California Press, 1983.

También, en breve y desde un enfoque básicamente microsociológico, el autor de este trabajo presentará los resultados de una investigación de tesis (para la Universidad de Tulane, Nueva Orleans, La.) en que se estudian las redes de relaciones personales que se configuran al interior de un grupo de pequeños empresarios de una ciudad fronteriza de México con los Estados Unidos. La tesis se titula *Local Development and Social Networks of Small Business Entrepreneurs in Mexico's Border to the U.S.: A Case in Reynosa, Tamaulipas, México*.

⁷⁴ Aspectos tales como la actualización de las características o composición de las élites y sus maneras de actuar; de los llamados nuevos actores políticos, su surgimiento, vías de acceso a, e incidencia en las diversas arenas políticas; cambios formales y virtuales en las formas tradicionales de operar de los órganos e instancias en que se concretan la política y las políticas (sistema parlamentario, ejecutivo federal, subgobiernos, entre otros) y nociones como autoritarismo, presidencialismo, corrupción, sistema de representación, democracia, etcétera.

inicialmente por un grupo de investigación tal podría ser la de aclarar el conjunto de ideas útiles para deslindar lo que de universal y particular tuviera el proceso mexicano de transición política, para que, a partir de ello:

- a) se iniciase un proceso definitorio de lo que en nuestro contexto son los dominios de política; los eventos y las formas en que objetivamente se concreta el proceso de toma de decisiones; así como los actores (nuevos y viejos) y sus formas específicas de relaciones internas y externas;
- b) se pudiesen caracterizar las configuraciones básicas que adquieren las redes de política(s) en nuestro medio; más específicamente, las formas con que objetivamente operan o se concretan las negociaciones y los pactos o se dan los intercambios de recursos y poder entre las instancias que buscan influir en los procesos políticos y de toma de decisiones que afectan a la sociedad en su conjunto;
- c) se consolidase un cuerpo de categorías y procedimientos adecuado a la realidad mexicana y de otras realidades parcialmente excluidas o participantes de los beneficios del cambio capitalista a nivel mundial, y en el cual conceptos tales como *dependencia* e *interdependencia* volvieran a ser vistos de conjunto además de permitimos contar con elementos para establecer "puentes" concretos entre las maneras micro macrosociológicas de enfrentar el análisis, etcétera.

En todo caso, la "promesa" del enfoque de redes de política(s) parece referirse a una posibilidad de destrabar las maneras tradicionales de mirar el proceso de toma de decisiones para considerar nuevos y viejos fenómenos con nuevas y más flexibles herramientas, quizás más acordes con los hechos que se han venido advirtiendo y también, quizás más adaptables a la realidad política nacional.