

Las colecciones de Documentos de Trabajo del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es). ❖ D.R. © 2001, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., carretera México-Toluca 3655 (km.16.5) ,Lomas de Santa Fe, 01210 México, D. F., tel. 727-9800, fax: 292-1304 y 570-4277. ❖ Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido como el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva suya.



NÚMERO 53

Jorge Bravo Puga

**REDES INTERORGANIZACIONALES Y REDES DE POLÍTICAS.
UNA REVISIÓN INICIAL**

Introducción*

Reformar el gobierno ha constituido, de tiempo atrás, un punto que aparece de manera consistente —sea como bandera política, propósito de gobierno, moda administrativa o demanda ciudadana— en la agenda pública de buena parte de las sociedades contemporáneas. Por ejemplo, en los Estados Unidos la historia de los intentos por reorganizar administrativamente el gobierno es larga: empieza con el siglo, con la Comisión Keep de 1904, a la que le siguen numerosos proyectos (desde el famoso Comité Brownlow de 1933, bajo la administración de Roosevelt, hasta la iniciativa de reorganización de Carter), y alcanza nuestros días con la iniciativa Gore para re-inventar el gobierno.¹

Todos estos proyectos han buscado —sobra decir que no siempre por los mismos medios— una ‘mejor’ organización del gobierno, donde dicho adjetivo implica eficiencia y efectividad en la acción pública. Como indica Chisholm,

Large-scale efforts to reorganize and reform public agencies at all levels are by no means new. Since the dawn of the twentieth century there have been seemingly endless waves of consolidation and integration of public organization for the sake of efficiency and effectiveness. Throughout, the reorganizers have been hunting for *the* system that would reduce expenditures and promote economy [while assuring a] better execution of the laws and the expeditious administration of the public business.²

Sin embargo, los esfuerzos por reorganizar el gobierno han arrojado resultados en el mejor caso magros, cuando no de plano contraproducentes —y ello en el marco de altos costos financieros.

* Agradezco los comentarios de David Arellano y Arturo del Castillo, quienes revisaron una versión preliminar de este texto. Por supuesto, el *disclaimer* de costumbre aplica: las imprecisiones de este trabajo son responsabilidad exclusiva del autor.

Este documento es un avance inicial que forma parte de un proyecto en curso de mayor alcance, coordinado por Enrique Cabrero y David Arellano, sobre la reforma organizacional del gobierno.

¹ Cfr. W.B. Graves, “Reorganization of the Executive Branch of the Government of the United States: a Compilation of Basic Information and Significant Documents. 1918-1948”, *Public Affairs Bulletin*, 66, 1949; A. F. Leemans (ed.), *The Management of Change in Government*, The Hague, Martinus Hijhoff, 1976; J. March y J. Olsen, “Organizing Political Life: What Administrative Organization Tells Us about Government”, *American Political Science Review*, 77, 1983, pp. 281-296; A. Gore, *From Red Tape to Results. Creating a Government that Works Better and Costs Less: Report of the National Performance Review*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1993.

² D. Chisholm, *Coordination without Hierarchy. Informal Structures in Multiorganizational Systems*, Los Angeles, University of California Press, 1989, p. 6.

Nor presidents nor congresses succeed often in major reorganization projects. What is proposed is regularly defeated or abandoned. Presidents, in particular, go through a cycle of enthusiasm and disappointment. Most commonly, they start reorganization studies at the beginning of their terms, but by the time the studies are completed, they seem to have concluded that reorganization either will not solve their administrative problems or will not be worth the political costs. Yet reorganization efforts, ad hoc committees, and commissions are undertaken again and again.³

Afirmar que la mayoría de los esfuerzos por reorganizar —en Estados Unidos y en otros países— la burocracia gubernamental no han tenido éxito, por lo menos si se les compara con los objetivos que formularon sus patrocinadores, quizás no sea una observación tan controversial como en un principio pudiera pensarse.⁴ Sin embargo, no basta con notar esta asimetría entre la intención de los reformadores y los resultados obtenidos. Conviene hacer un esfuerzo para avanzar en la identificación de los alcances y límites de todo proyecto de reforma organizacional: qué es lo que ésta puede —y no— modificar. Porque si tras nuestro punto de referencia para evaluar los resultados de un proyecto de re-diseño organizacional subyace una hipótesis de causalidad equivocada (entre un estado del mundo indeseable y un conjunto de acciones orientado a modificarlo), ni duda cabe que la conclusión será que la reforma organizacional ha fracasado... en solucionar un problema que, de entrada, no podía haber resuelto. Por ello es interesante la advertencia de Chisholm:

some problems are unrelated to structural defects and will likely remain irrespective of the organizational design. Genuine differences in interest among groups, asymmetrical distributions of costs and benefits in issues of coordination, and thorny technical problems are not susceptible to resolution through structural reform.⁵

En este sentido, parte importante de todo proyecto de cambio intencional orientado a reformar —la organización de— el gobierno consiste en reconocer en el

³ J. March y J. Olsen, art. cit., pp. 284-285.

⁴ Este carácter fallido de diversas experiencias reformistas bien puede ofrecer un variado catálogo para ejemplificar las “tres tesis básicas” que informan las “retóricas de la intransigencia”: 1) La tesis de la perversidad: toda acción deliberada para mejorar algún rasgo del orden político, social o económico sólo sirve para exacerbar la condición que se desea remediar; 2) La tesis de la futilidad: las tentativas reformistas son inocuas, en tanto no logran incidir efectivamente sobre los rasgos de la realidad que se buscan modificar; y 3) La tesis del riesgo: el costo del cambio propuesto es demasiado alto y/o pone en peligro algún logro previo y apreciado. A. Hirschman, *Retóricas de la intransigencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, esp. pp. 167-181. Compárese con J. Dilulio (ed.), *Deregulating the Public Service: Can Government be Improved?*, Washington, The Brookings Institution, 1994.

⁵ D. Chisholm, *op. cit.*, p. 7.

gobierno una *red de organizaciones* antes que una organización monolítica.⁶ Esto es fundamental, pues resulta cada vez más claro que una amplia gama de problemas públicos (de la protección ambiental a la regulación de mercados, pasando por la mitigación de la pobreza) difícilmente se pueden ‘solucionar’ por las vías exclusivas del control jerárquico y centralizado, por un lado, o de la acción voluntaria y espontánea de los individuos (o, incluso, de las organizaciones individuales), por el otro. Así, la noción de *red* (inter-organizacional o de políticas) puede llegar a constituir, si se le acompaña de los mecanismos explicativos adecuados, una herramienta útil para dar cuenta de diversos fenómenos de nuestra realidad que exigen la coordinación de diversas unidades gubernamentales y no-gubernamentales en el marco de una interdependencia creciente.

Apuntar la naturaleza eminentemente inter-organizacional de las tareas gubernamentales puede parecer inocuo; al fin y al cabo, no es precisamente exótico reconocer que la formulación e implementación de políticas públicas supone la acción de diversos niveles y/o agencias gubernamentales, así como la interacción entre autoridades públicas y organizaciones privadas. En este sentido, parece natural que la noción de redes (*networks*) haya sido utilizada con frecuencia para referir diversos fenómenos asociados con el gobierno, en un afán por subrayar que la coordinación entre actores políticos, sociales y económicos que exige la tarea de gobernar frecuentemente ocurre en el marco de ‘constelaciones’ de actores interdependientes cuyas relaciones no se explican —al menos no exclusivamente— en términos del mercado o de la organización jerárquica.⁷

Así, no es demasiado extraño que, si se hojea un *journal* dedicado al estudio de la administración pública,⁸ las organizaciones,⁹ la política,¹⁰ o las políticas,¹¹ se encuentre más de una referencia que haga mención a la noción de redes. Ya sea intra-organizacionales (*organizational network*: la red como patrón de organización

⁶ Cfr. D. Arellano y E. Cabrero, *Introducción. Cambiar a las agencias gubernamentales: una visión organizacional*, mimeo., 1997, esp. p. 3, donde se propone sustituir la noción de ‘gobierno-monolito’ por el gobierno como una red de organizaciones, como un conjunto de estructuras organizacionales diferenciadas.

⁷ Cfr. F. Scharpf, “Games in Hierarchies and Networks: Introduction”, en F. Scharpf (ed.), *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*, Boulder, Campus Verlag-Westview Press, 1993, pp. 7-23.

⁸ V.g. H. Miller, “Post-Progressive Public Administration: Lessons from Policy Networks”, *Public Administration Review*, 54, 1994, pp. 378-386.

⁹ V.g. K. Provan y B. Milward, “A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems”, *Administrative Science Quarterly*, 40, 1995, pp. 1-33.

¹⁰ V.g. R. A. W. Rhodes, “Policy Networks. A British Perspective”, *Journal of Theoretical Politics*, 2, 1990, pp. 293-317.

¹¹ V.g. L. O’Toole, “Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación del campo”, en Luis Aguilar (ed.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, pp. 413-470.

interna),¹² inter-organizacionales (*inter-organizational network*: la organización y su relación con un entorno compuesto por otras organizaciones),¹³ inter-gubernamentales (*inter-governmental relations*: las relaciones entre distintos niveles de gobierno o, mejor dicho, las relaciones políticas y financieras, de carácter continuo, cotidiano y no necesariamente formal, entre distintos individuos con posiciones gubernamentales que influyen de manera fundamental el proceso de políticas),¹⁴ políticas,¹⁵ de política (*policy network*: la política pública como resultado de la interacción entre diversos actores de los cuales sólo algunos son agencias gubernamentales),¹⁶ de implementación (*implementation network*: la implementación de políticas a través de redes multi-organizacionales).¹⁷

Si bien la importancia y visibilidad de algunos de estos fenómenos ha aumentado de manera significativa durante las últimas décadas, el carácter inter-organizacional del gobierno no es nuevo. Después de todo, no han faltado las evaluaciones críticas de aquellos modelos que ven en la elaboración de políticas un proceso unitario donde intervienen mayorías legitimadas mediante elecciones generales, y donde la implementación de las mismas se reduce a un proceso jerárquico bajo el control de ejecutivos políticamente responsables ante el electorado. Y desde hace tiempo ha quedado claro que las organizaciones gubernamentales requieren coordinación no sólo interna (v.g. inter-departamental), sino también externa (v.g. con otras organizaciones públicas y privadas), para

¹² Los trabajos que han estudiado la organización en tanto red se han orientado de manera dominante al campo de la empresa privada. Por ejemplo, sobre empresas multinacionales, manufactureras, bio-tecnológicas y automotrices, véanse, respectivamente: C. Bartlett y S. Ghoshal, *Managing Across Borders: The Transnational Solution*, Boston, Harvard Business School Press, 1989; R. Jaikumar, "Post-Industrial Manufacturing", *Harvard Business Review*, 64, pp. 69-76; M. Kenney, *Biotechnology: The University-Industrial Complex*, New Haven, Yale University Press, 1986; N. Nohria y C. García-Pont, "Global Strategic Linkages and Industry Structure", *Strategic Management Journal*, 12, pp. 105-124. Sobre las organizaciones gubernamentales como redes la bibliografía es menor; sin embargo, véase K. Provan, "The Federation as an Inter-organizational Linkage Network", *Academy of Management Review*, 8, 1983, pp. 79-89.

¹³ Por ejemplo, H. Aldrich, *Organizations and Environments*, New Jersey, Prentice Hall, 1979.

¹⁴ D. Wright, *Understanding Intergovernmental Relations*, Belmont, Brooks & Cole Publishing Company, 1988.

¹⁵ H. Hecló, "Issue Networks and the Executive Establishment", in A. King (ed.), *The New American Executive Establishment*, Washington D.C., American Enterprise Institute, 1978, pp. 87-124.

¹⁶ Por ejemplo, D. Marsh y R.A.W. Rhodes (eds.), *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press, 1990; Hugh Miller, art. cit.

¹⁷ Por ejemplo, R. Mayntz, "Networks, Issues and Games: Multiorganizational Interactions in the Restructuring of a National Research System", in F. Scharpf (ed.), *op. cit.*, pp. 189-209; L. O'Toole, "Recomendaciones prácticas para la implementación...", en Luis Aguilar (ed.), *La implementación de...* "Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación del campo", en Luis Aguilar (ed.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, p. pp. 413-470.

conseguir un conjunto de objetivos que exigen negociaciones bilaterales y multilaterales.

En corto, pues, muchos han insistido, de tiempo atrás y desde miradores diversos, en no perder de vista que la política y las políticas se ‘hacen’ mediante procesos de negociación, acuerdo y compromiso, sea en redes pobladas —y dominadas— por comités parlamentarios relativamente autónomos, agencias burocráticas, intereses organizados y públicos especializados, o bien a través de mecanismos neo-corporativos de concertación entre el gobierno y las asociaciones más importantes del capital, trabajo y otros intereses sociales. Estamos, pues, ante la idea de las redes o *networks* como elemento definitorio del proceso en que, de hecho, se inscriben la elaboración e implementación de las políticas públicas. La noción de redes nos permite alejarnos de la recurrente simplificación que presupone la acción de ‘el gobierno’, y nos acerca a la intrincada red de relaciones cooperativas y no-cooperativas que explican la (des)coordinación entre las agencias y niveles gubernamentales y su interacción con los actores privados. La imagen resultante, pues, es una donde privan negociaciones bilaterales y multilaterales entre actores diversos antes que directrices jerárquicas de los ejecutivos públicos de alto nivel.¹⁸

Ahora bien, aunque su novedad sea más que discutible, parece indudable que el carácter inter-organizacional de la acción gubernamental se ha agudizado y extendido durante las últimas décadas. Así, son cada vez más los autores que observan en las redes formas organizacionales y entornos crecientemente importantes —lo mismo en el sector público que en el privado—, que son resultado del desarrollo de patrones de interdependencia cada vez mayores que cruzan, tornando borrosas, las demarcaciones pre-establecidas de los niveles y las fronteras organizacionales, políticas y sectoriales.¹⁹ Esto difícilmente podría ser de otra manera, ante fenómenos tales como la extensión de las comunicaciones, la globalización económica, los problemas ambientales..., factores que han producido una necesidad creciente por desarrollar una mayor coordinación entre agencias gubernamentales en todos los niveles (local, regional, nacional, trasnacional e incluso supranacional). En este sentido, no está de más notar que la creciente tendencia a la privatización no necesariamente disminuye la necesidad de coordinación inter-organizacional: a fin de cuentas, la privatización puede verse como una forma de regulación extrema, que no supone la capitulación

¹⁸ F. Sharpf, “Games in Hierarchies and Networks: Introduction”, en F. Scharpf (ed.), *op. cit.*, pp. 7-8.

¹⁹ En general, este es el argumento que anima el trabajo de quienes se han dedicado al estudio de las redes de política. Véanse, por ejemplo, los trabajos incluidos en K. Hanf y F. Sharpf (eds.), *Interorganizational Policy Making*, London, Sage Publications, 1978, así como en F. Scharpf (ed.), *op. cit.*

gubernamental, sino una modificación en la forma en que el gobierno participa en distintos problemas públicos.²⁰

El supuesto según el cual la interdependencia —y por tanto la necesidad de coordinación— entre las acciones de los actores públicos y privados está aumentando parece tener una correspondencia empírica. Scharpf resume la cuestión en los siguientes términos:

as a consequence of scientific and technical progress, more of our physical environment has become man-made, so that games against nature are increasingly replaced by games with human partners. At the same time, social and economic development is associated with increasing differentiation, specialization and functional interdependence. Moreover, the relative decline of transportation and communication costs helped to extend the geographical reach of interactions and to create conditions of worldwide economic and cultural interdependence. It seems possible therefore that the secular rise in the density and extent of interdependent interactions will strain the capacity of the modes of coordination that have dominated the modern world... If there should be strains, they are most likely to affect the capacity for hierarchical coordination.²¹

Y es que la forma predominante —aunque no exenta de problemas— para inducir la coordinación en las sociedades modernas ha sido, precisamente, la organización jerárquica: lo mismo al interior de las empresas privadas y las agencias gubernamentales, que como mecanismo de coordinación entre el poder público, las organizaciones y los individuos en una comunidad política (v.g. un Estado).²² Sin embargo, la coordinación por la vía de la jerarquía se ha visto afectada en tiempos recientes: hoy como nunca se manifiesta un hiato entre la dimensión, complejidad e inter-dependencia de los problemas públicos, por un lado, y el espacio de acción, los recursos y las capacidades de los componentes individuales (organizaciones gubernamentales) del sistema político-administrativo, por el otro. En estas condiciones, la posibilidad de resolver problemas públicos exige la acción de participantes de distintos niveles decisorios y de una variedad de unidades organizacionales funcionalmente especializadas. La efectividad de las unidades decisorias individuales para alcanzar sus objetivos depende, entonces, no sólo de sus elecciones y acciones, sino también de las de los demás; las acciones en un nivel

²⁰ L. O'Toole, "Multi-organizational Policy Implementation: Some Limitations and Possibilities for Rational Choice Contributions", en Fritz Scharpf (ed.), *op. cit.*, p. 33.

²¹ F. Scharpf, "Coordination in Hierarchies and Networks", en F. Scharpf (ed.), *op. cit.*, p. 125.

²² Aquí dejo de fuera la cuestión del mercado como mecanismo fundamental de coordinación en el mundo moderno. Sin duda sería interesante revisar por qué una de las dos formas básicas de coordinación se erosiona (la jerarquía) mientras la otra (el mercado) se consolida.

decisorio se verán afectadas por las relaciones que existen entre los distintos niveles y a través de las diferentes fronteras funcionales.²³

En este entorno, muchos han recurrido, de manera cada vez más frecuente, al uso de un término específico para denotar diversas propiedades (v.g. interdependencia, carácter inter-organizacional, complejidad, cooperación informal...) de la acción gubernamental: el de red o *network*. Aun cuando la ubicuidad de esta noción dentro de las ciencias sociales ha aumentado de manera notable durante las últimas décadas, el término 'red' ha sido utilizado, sobre todo, como una metáfora —antes que como un mecanismo explicativo preciso. Esto ha contribuido a que su uso sea tan frecuente como variado, por lo que no resulta del todo extraña la falta de una revisión comprehensiva de la literatura sobre redes.²⁴ Y es que, en realidad, no hay *una* literatura sobre redes: hay una multiplicidad de literaturas sobre redes que, fuera de compartir este término, poco tienen en común. Un examen superficial de esta(s) literatura(s) nos revela al menos las siguientes variedades: el análisis de las redes sociales (*social network analysis*) utilizado por antropólogos;²⁵ los trabajos de psicólogos sociales sobre dinámicas grupales, organización informal y comunicación interpersonal;²⁶ el análisis inter-organizacional;²⁷ las relaciones inter-gubernamentales;²⁸ y las redes de políticas (*policy networks*).²⁹

En este sentido el objetivo de este trabajo no es sino proporcionar un acercamiento introductorio a la literatura especializada que, más allá de la diversidad de etiquetas empleadas (relaciones inter-organizacionales, redes inter-organizacionales, comunidades de políticas, redes de políticas), ha dirigido su atención al estudio de un fenómeno común: el carácter inter-organizacional del gobierno, cuya acción ocurre en un entorno poblado por una diversidad de actores — muchos de ellos organizacionales— inter-dependientes. Para ello ensayo una reconstrucción esquemática que identifica en los trabajos del análisis organizacional de los años sesenta y setenta —dedicados a las organizaciones y su relación con el medio ambiente y, más específicamente, a las relaciones y las redes inter-organizacionales— una primera fase fundamental en el estudio del fenómeno inter-organizacional. El tratamiento de este tema en la teoría organizacional experimentó,

²³ K. Hanf, "Introduction", en K. Hanf y F. Scharpf (eds.), *op. cit.*, esp. p. 2.

²⁴ Estamos ante una escasez relativa antes que absoluta. Véanse, desde una perspectiva organizacional, G. Salancik, "Wanted: A Good Network Theory of Organization", *Administrative Science Quarterly*, 40, 1995, pp. 345-349 y, desde una enfoque más cercano a la política pública, R.A.W. Rhodes, art. cit., pp. 293-317, .

²⁵ Por ejemplo, N.E. Whitten and A.W. Wolfe, "Network Analysis", in J Honingmann (ed.), *Handbook os Social and Cultural Anthropology*, Chicago, Rand McNally, 1972, pp. 717-746.

²⁶ D. Katz and R.L. Kahn, *The Social Psychology of Organizations*, New York, Wiley, 1978.

²⁷ G. Salancik, art. cit., pp. 345-349.

²⁸ El texto clásico a este respecto es de D. Wright, *op. cit.*

²⁹ R.A.W. Rhodes, "Policy Networks...", pp. 293-317.

sin embargo, un súbito y notorio decaimiento con la llegada de los años ochenta. A partir de esa fecha fueron los estudiosos de la política pública quienes, en general, más se ocuparon del tema, trasladando su atención de el actor de política a las redes de políticas (o *policy networks*).

El trabajo de ambos grupos de autores, a pesar de que indudablemente guarda marcadas diferencias entre sí, permitió romper con un reduccionismo recurrente: *suponer* la existencia de un gobierno homogéneo, con amplios márgenes de coherencia interna y autonomía relativa.³⁰ De manera que hoy es más claro que nunca que, para arrojar luz sobre diversos problemas públicos, debemos dejar de estudiar al gobierno como *la* organización o *el* actor de política (*policy actor*) y acercarnos al estudio del conjunto de relaciones —cooperativas y no-cooperativas— que explican la —falta de— coordinación entre diversas organizaciones cuya interacción frecuentemente da lugar a una *red*, que algunos adjetivan como inter-organizacional y otros más como de políticas.

La teoría de las organizaciones y las redes inter-organizacionales

Trazar un mapa que nos provea de una imagen relativamente ordenada del estudio de las redes y las relaciones inter-organizacionales no es una tarea sencilla. En primer lugar porque, de entrada, no es fácil hablar de una teoría de la organización en tanto perspectiva epistémica común: no en balde Pfeffer compara al campo de la teoría de las organizaciones con un terreno cubierto de maleza antes que con un jardín bien cuidado.³¹ Segundo, porque el interés en las relaciones inter-organizacionales —a pesar de su creciente importancia y visibilidad durante los años sesenta y setenta— nunca constituyó el objeto de estudio fundamental de la teoría de la organización. Y, finalmente, porque el trabajo que al respecto desarrollaron los estudiosos de las organizaciones se caracterizó por un sesgo descriptivo antes que explicativo. Con todo, en las líneas que siguen se elabora un esfuerzo por presentar de manera esquemática la literatura disponible.

Durante la década de los años sesenta la atención de los estudiosos de las organizaciones se fue trasladando, gradualmente, de las cuestiones estrictamente intra-organizacionales al estudio de la relación entre las organizaciones y su

³⁰ Evidentemente sería absurdo negar la posibilidad de la coherencia interna o la autonomía relativa gubernamental. Sin embargo, no hay razones de peso para, de entrada, suponerlas: sobra decir que ambas son cualidades problemáticas.

³¹ J. Pfeffer, *Organizaciones y teoría de las organizaciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 13. En el mismo sentido, véase P. White, "Intra and Inter-organizational Studies. Do They Require Separate Conceptualizations", *Administration and Society*, 6, 1974, p. 108: "la sociología de las organizaciones no es un subcampo de la investigación sociológica tan claramente delimitado como... la sociología política... o la sociología de la educación".

entorno.³² A ello contribuyó la psicología social —a la que no es ajena la teoría de las organizaciones—, con sus estudios de la dinámica de los grupos pequeños a partir de una teoría de los roles.³³ No pasó mucho tiempo antes de que el concepto de *role set* se extendiera al estudio de las organizaciones; por ejemplo, Evan propuso la noción de *organization set* como punto de partida del análisis inter-organizacional.³⁴ Después de todo, el paso que divide el análisis de las relaciones grupales *al interior* de una organización con el análisis de dichas relaciones *entre* unas organizaciones es relativamente pequeño —pero, al mismo tiempo, muy significativo.

Este paso no habría podido darse, sin embargo, sin uno previo: que el análisis sistémico, tan favorecido por la teoría de la organización, dejara de basarse en un modelo de sistemas cerrados y diera paso a uno de sistemas abiertos. Sólo así era posible mirar más allá de las fronteras de la organización y arrojar luz sobre las restricciones y contingencias que el medio ambiente entraña para la conducta organizacional.³⁵ En palabras de Buckley, “that a system is *open* means not simply that it engages in interchanges with the environment, but that this interchange is an *essential factor* underlying the system’s viability, its reproductive ability or continuity, and its ability to change”.³⁶

Así, en el curso de la década de los sesenta fue común la expresión de un marcado descontento con el carácter dominante de los estudios estrictamente intra-organizacionales:

³² R. Simpson y W. Gulley, “Goals, Environmental Pressures, and Organizational Characteristics”, *American Sociological Review*, 27; W. Dill, “The Impact of Environment of Organizational Development”, in S. Mailick and E. H. Van Ness (eds.), *Concepts and Issues in Administrative Behavior*, New Jersey, Prentice Hall, 1962; J. Thompson, “Organizations and Output Transactions”, *American Journal of Sociology*, 68, 1962. No está de más apuntar que ya desde los años sesenta comenzaba a discutirse, desde la sociología organizacional, la cuestión de las relaciones inter-organizacionales: véanse, por ejemplo, S. Levine y P. White, “Exchange as a Conceptual Framework for the Study of Interorganizational Relationships”, *Administrative Science Quarterly*, 5, 1961; W. Evan, “The Organization Set: Toward a Theory of Interorganizational Relations”, in J. Thompson (ed.), *Approaches to Organizational Design*, Pittsburgh, University of Pittsburgh, 1966; R. Warren, “The Inter-organizational Field as a Focus for Investigation”, *Administrative Science Quarterly*, 12, 1967, pp. 396-419.

³³ Cfr. D. Katz y R. Kahn, *The Social Psychology of Organizations*, New York, Wiley, 1978, p. 189, quienes equiparan el concepto de *role set* a una vasta red de pesca en que cada nudo en la red está ligado con muchos otros.

³⁴ Véase W. Evan, “An Organization-Set Model of Inter-organizational Relations”, en W. Evan (ed.), *Inter-organizational Relations*, New York, Penguin Books, 1976, pp. 78-90. Cabe notar que este texto data, en su versión original, del año 1972.

³⁵ Probablemente el autor más importante a este respecto sea J. Thompson, *Organizations in Action*, New York, McGraw Hill, 1967, esp. p. 10. Véase también J. Maurer (ed.), *Readings in Organization Theory: Open-System Approaches*, New York, Random House, 1971.

³⁶ W. Buckley, *Sociology and Modern Systems Theory*, New Jersey, Prentice Hall, 1967, p. 50.

Too much... theory and research has been based mainly on the model of a single organization, and attention has been focused on its internal processes, by and large. Surely this dominant model is not sufficient to analyze newer and more complex organizational forms... Having become rooted in its social and technological environment in more complex ways, organizations find themselves both constraining and being constrained by these environments... Yet investigators of formal organizations have barely begun to attack these new relationships.³⁷

El interés creciente por discutir la cuestión del medio ambiente de las organizaciones no podía sino conducir al análisis de la interacción entre distintas organizaciones pues, en realidad, como observó Aldrich, “los factores fundamentales del entorno que las organizaciones deben tomar en cuenta son *otras organizaciones*”.³⁸ Esto explica que, durante las décadas de los sesenta y setenta, aparecieran numerosos textos dedicados al estudio de las relaciones inter-organizacionales.³⁹

Varios de estos trabajos identificaron en las características de las organizaciones individuales la principal restricción sobre el comportamiento en un campo inter-organizacional determinado. Típicamente se analizaban las características estructurales de una organización particular (tamaño, composición del personal, misión, políticas...) y las características de los tomadores de decisiones de dicha organización (orientación al cliente, nivel de profesionalización, sistemas normativos...) como variables críticas sobre la interacción inter-organizacional. Estas variables definían la disponibilidad de recursos, así como las reglas para asignar los mismos; por lo tanto, se sostenía, moldeaban las relaciones que los miembros de una organización podían sostener con otras organizaciones.⁴⁰

³⁷ N.J. Smelser y J.A. Davis (eds.), *Sociology*, New Jersey, Prentice Hall, 1969, p. 65.

³⁸ H. Aldrich, *Organizations and Environments*, New Jersey, Prentice Hall, 1979, p. 265 (el subrayado es mío).

³⁹ Véase, por ejemplo: E. Litwak and L. F. Hylton, “Inter-organizational Analysis: an Hypothesis on Coordinating Agencies”, *Administrative Science Quarterly*, 6, 1962, pp. 395-420; W. Evan, “The Organization Set: Toward a Theory of Interorganizational Relations”, in J. Thompson (ed.), *Approaches to Organizational Design*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1966, pp. 173-191; R. Warren, “The Inter-organizational Field as a Focus for Investigation”, *Administrative Science Quarterly*, 12, 1967, pp. 397-419; P. White, “Intra and Interorganizational Studies...”, pp. 107-152; H. Aldrich, “Resource Dependence and Interorganizational Relations Between Local Employment Service Offices and Social Services Sector Organizations”, *Administration and Society*, 7, 1976, pp. 419-454.

⁴⁰ Cfr. M. Aiken y J. Hage, “Organizational Interdependence and Intra-organizational Structure”, *American Sociological Review*, vol. 33, 1968, pp. 912-930; W. Rosengren, “The Careers of Clients and Organizations”, en W. Rosengren y M. Lefton (eds.), *Organizations and Clients*, Columbus, Charles Merrill, 1970, pp. 117-136.

Otros autores trasladaron su atención a las características del entorno organizacional y su relación con una organización específica.⁴¹ Diversos trabajos buscaron demostrar que la supervivencia era el principal problema que enfrentan las organizaciones, y que la mayor parte del cambio organizacional era el resultado de la adaptación ante las ‘contingencias medio-ambientales’.⁴² Sin embargo, poco a poco se fueron incorporando consideraciones estratégicas en las relaciones inter-organizacionales. Se reconoció que, en condiciones de interdependencia (el control por parte de una organización de algún recurso escaso dependía de su interacción con otras organizaciones), podían emerger distintos patrones relacionales, que iban de la cooperación al conflicto.⁴³

Los comportamientos organizacionales, pues, se empezaron a estudiar no sólo a partir de su relación con ‘el entorno’ sino, de manera más específica, a la luz de la interacción con un conjunto de organizaciones.⁴⁴ Interacción que ocurría en un espacio particular —el campo inter-organizational— y que entrañaba el desarrollo de distintos *patrones relacionales* —cooperativos y no-cooperativos— entre las organizaciones. Más de un autor propuso entonces servirse de la noción de red (*network*) para denotar estos patrones relacionales y “establecer un nivel de análisis genuinamente inter-organizational”.⁴⁵ Con este concepto o, mejor dicho, con esta metáfora, se buscaba trasladar el foco analítico de la organización unitaria (y su entorno) a las redes inter-organizacionales (y su entorno); aunque la organización seguía siendo un actor estratégico, dejaba de ser el foco exclusivo de atención.

Prácticamente existió un consenso —algunas veces explícito, otras más tácito— sobre la definición mínima de red inter-organizational. Por red se entendía “un número de organizaciones distintas que tienen una cantidad significativa de interacción entre sí. Dicha interacción puede en un extremo incluir intercambios de

⁴¹ Un grupo de autores cuyo trabajo no se revisa en este documento es el de los representantes de la ‘ecología organizacional’, cuyo propósito consiste en “entender la fuerzas que dan forma a la estructura de las organizaciones a lo largo de períodos largos de tiempo” (p. xi). El actor fundamental en esta literatura son las “poblaciones de organizaciones”, y el supuesto básico es el siguiente: “las poblaciones pueden definirse de tal forma que tengan un carácter unitario” (p.45). Cfr. M. Hannan y J. Freeman, *Organizational Ecology*, Cambridge, Harvard University Press, 1989. Determinar la utilidad de este enfoque para el estudio de las redes inter-organizacionales requeriría una evaluación cuidadosa; sin embargo, en primera instancia parece complicado atribuir un carácter unitario a la población en estudio (v.g. las organizaciones gubernamentales).

⁴² S. Terreberry, “The Evolution of Organizational Environments”, *Administrative Science Quarterly*, 12, 1968, pp. 590-613.

⁴³ Uno de los primeros trabajos en este sentido es el de R. L. Simpson y W. H. Gully, “Goals, Environmental Pressures, and Organizational Characteristics”, *American Sociological Review*, 27, 1962, pp. 344-351. Para una revisión al respecto, véase P. White, art. cit., esp. pp. 130-134.

⁴⁴ R. Warren, art. cit., pp. 396-419.

⁴⁵ K. Benson, “The Interorganizational Network as a Political Economy”, *Administrative Science Quarterly*, 20, 1975, p. 248.

recursos extensivos y recíprocos, u hostilidad y conflicto intenso en el otro”.⁴⁶ Después se propusieron definiciones más precisas, que por lo general contenían al menos dos elementos: 1) un contraste con las relaciones de control jerárquico y de mercado, y 2) un cierto grado de estabilidad, que iba más allá de simples encuentros personales y suponía el desarrollo de una estructura de interacción.

Networks are structures of interdependence involving multiple organizations or parts thereof, where one unit is not merely the formal subordinate of others in some larger hierarchical arrangement. Networks exhibit some structural stability but extend beyond formally established linkages and policy-legitimated ties. The notion of network excludes mere formal hierarchies and perfect markets, but it includes a very wide range of structures in between.⁴⁷

Esta literatura, a pesar de desarrollar con rapidez un gran cúmulo de trabajo empírico y descriptivo, no avanzó con la misma rapidez en el terreno *explicativo*, pues la mayoría de los trabajos publicados mostraba un sesgo marcadamente a-teórico. Y es que, en estricto sentido, el análisis de redes no es una teoría; más bien, es un conjunto de herramientas para describir y medir distintas configuraciones relacionales que pueden —o no— ser importantes para diversas teorías.⁴⁸ Por ejemplo, una red puede caracterizarse por su centralidad (un individuo alcanza a muchos otros individuos), su conectividad (todos los individuos pueden tener contacto entre sí), su tamaño (a cuántos individuos puede, en promedio, alcanzar cada individuo), la presencia de camarillas (individuos que sólo interactúan entre sí)...⁴⁹ Aunque éstas son nociones descriptivamente útiles, por sí mismas difícilmente pueden constituir una explicación. El problema, según Salancik, consiste en que “network analysts often don’t ask how their perspective addresses a theoretical problem, but how network analysis can be used to look into a problem area”.⁵⁰

Esto ocasionó que buena parte del trabajo referido a redes inter-organizacionales presentara una notable debilidad teórica y explicativa y se limitara al análisis estadístico de distintas variables que se suponía resultaban importantes

⁴⁶ *Ibid.* 230.

⁴⁷ L. O’Toole, “Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration”, *Public Administration Review*, 57, 1997, p. 45.

⁴⁸ B. Marin y R. Mayntz, “Introduction: Studying Policy Networks”, en B. Marin y R. Mayntz (eds.), *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Boulder, Campus Verlag-Westview Press, 1991, p. 44.

⁴⁹ Cfr. J. Salazar, L. Peñalva y R. Leal (eds.), *Modelación estructurada del conocimiento en las ciencias sociales*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 1993, especialmente el capítulo de J. González y R. Leal, “Recursos naturales en comunidades indígenas: el caso de Santa Catarina del Monte”, pp. 91-126.

⁵⁰ G. R. Salancik, art. cit., p. 348.

para las relaciones entre dos o más organizaciones.⁵¹ Y es que la mayoría de los trabajos, a pesar de desarrollar un trabajo estadístico riguroso, no decían gran cosa sobre los mecanismos teóricos que explicaban dichos resultados.⁵² Es el caso de numerosos trabajos empíricos, en los cuales se recogía una extensa cantidad de información (v.g. mediante cuestionarios), se operacionalizaban algunas variables (v.g. dependencia organizacional), y se desarrollaba un análisis estadístico a partir del cual, sin embargo, se inferían conclusiones que no permitían avanzar demasiado respecto del punto de partida.⁵³ El problema, pues, radicó en que el análisis inter-organizacional se limitó a “la clasificación y la medición de las interacciones entre las organizaciones, poniendo el ‘carruaje’ metodológico antes que el ‘caballo’ de la teoría sustantiva”.⁵⁴

Ahora bien, sería exagerado afirmar que no existieron trabajos que intentaron construir explicaciones sobre las relaciones entre distintas organizaciones. De hecho, se propusieron diversos conceptos para intentar explicar las relaciones inter-organizacionales:

For descriptive purposes, depending on the level of analysis and the data available, the researcher may use organizational or decision maker characteristics to account for statistical variation in the phenomena under study. For purposes of explanation, however, the underlying process by which organizational decision makers are constrained to behave as they do must be encompassed. Here, analysts have employed explanatory concepts such as ‘exchange’, ‘reciprocity’, ‘reduction of risk’, ‘costs and benefits’, and ‘orientation to client’ in an attempt to explain the dynamics underlying given relationships.⁵⁵

Sin embargo, los trabajos que emplearon alguno(s) de los conceptos explicativos mencionados arriba fueron relativamente pocos y, lejos de ofrecer una perspectiva analítica —si se quiere, un conjunto de ‘micro-fundaciones’— común, frecuentemente compitieron entre sí.⁵⁶ Esto imposibilitó la formulación de una teoría de las redes inter-organizacionales:

⁵¹ Cfr. K. Provan y H. Milward, art. cit.

⁵² Sobre la distinción entre una explicación y una correlación, véase J. Elster, *Nuts and Bolts for the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, esp. pp. 5-6.

⁵³ Por ejemplo: “la frecuencia de la interacción [inter-organizacional] estaba relacionada tanto con la coordinación ($r = .60$) como con el conflicto ($r = .30$)” y, “aunque los datos no eran suficientes para un análisis causal, aparentemente el conflicto y la coordinación podrían ser una consecuencia de la frecuente interacción”. R. Hall, J. Clark, P. Giordano, P. Johnson y M. Van Roenkel, “Patterns of Interorganizational Relationships”, *Administrative Science Quarterly*, 22, 1977, p. 465.

⁵⁴ R.A.W. Rhodes, “Policy Networks...”, p. 296.

⁵⁵ P. White, art. cit., p. 114.

⁵⁶ Como afirma North, “la especulación en el terreno de las ciencias sociales descansa, implícita o explícitamente, en conceptos de la conducta humana”. D. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 31. La

A network theory... should propose how a network structure enables and disables the interactions between two parties. In short, a network theory of organization should propose how structures of interactions enable coordinated interaction to achieve collective and individual interests".⁵⁷

Con todo, es posible identificar al menos dos enfoques analíticamente distintos para estudiar las relaciones inter-organizacionales. La primera forma de acercarse al estudio de las relaciones inter-organizacionales consistió en la llamada perspectiva del intercambio (*exchange perspective*). La premisa fundante de estos autores, pioneros en el estudio de las relaciones inter-organizacionales al comenzar la década de los sesenta, residió en el trabajo de Homans: los "procesos sociales" — v.g. las relaciones inter-organizacionales— como "un intercambio de actividades, tangibles o intangibles, y más o menos benéficas o costosas, para al menos dos personas".⁵⁸ Así, las relaciones inter-organizacionales se explican a partir de la percepción de los miembros de dos o más organizaciones de los beneficios mutuos asociados con la interacción. Es decir, las relaciones inter-organizacionales ocurren cuando, al interior de las organizaciones, se considera que la consecución de ciertos objetivos será posibilitada por la interacción antes que por el mantenimiento de la autonomía.⁵⁹

Los trabajos guiados por este mirador suelen subrayar la naturaleza cooperativa y la orientación a la solución de problemas —antes que los altos niveles de conflicto y la negociación— presentes en la interacción entre los participantes en su afán de seguir cursos de acción que permitan maximizar los beneficios conjuntos.⁶⁰ No olvidemos que Levine y White definen intercambio como "cualquier actividad voluntaria entre dos organizaciones orientada hacia la realización de sus metas".⁶¹ Esta definición, pues, deja fuera tanto las relaciones que involucran un mandato formal como las que suponen coerción o dominación, lo que pronto motivó reacciones entre los estudiosos de las organizaciones.

preocupación por el desarrollo de unas micro-fundaciones sólidas no es exclusiva de los economistas; para DiMaggio y Powell una tarea fundamental del llamado nuevo institucionalismo sociológico consiste "arrojar luz sobre... los motivos de los actores y su orientación a la acción... [es decir], desarrollar sus fundamentos socio-psicológicos". P. DiMaggio y W. Powell, "Introduction", en W. Powell y P. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991, p. 16.

⁵⁷ G. Salancik, art. cit., p. 348.

⁵⁸ G. C. Homans, *Social Behavior*, New York, Harcourt, Brace & World, 1961, p. 13.

⁵⁹ S. Levine y P. White, art. cit.

⁶⁰ H. Guetzkow, "Relations Among Organizations", en R. Bowers (ed.), *Studies on Behavior in Organizations*, Athens, University of Georgia Press, 1966, pp. 13-44.

⁶¹ Por supuesto, no todos los autores que se han referido a la noción de intercambio han hecho a un lado las consideraciones de poder y dominación. Es el caso, por ejemplo, de P. Blau, *Exchange and Power in Social Life*, New York, Wiley, 1964.

Ante estos inconvenientes del enfoque centrado en el intercambio, diversos representantes de la teoría de la organización propusieron como alternativa para el estudio de las relaciones inter-organizacionales un enfoque de poder-dependencia (*power-dependency*) que rápidamente se convirtió en dominante. Las características fundamentales de esta perspectiva consistieron en 1) estudiar el comportamiento organizacional en el contexto de una población de organizaciones en el que priva la competencia por recursos escasos; y 2) considerar que las organizaciones sobreviven y prosperan en la medida que son capaces de superar a otras organizaciones en la adquisición de recursos escasos.⁶²

Organizations seek to manage their environments so as to reduce dependencies and uncertainties stemming from environmental actors, whether the actors are organizations, clients or governmental agencies. Environmental constraints play a large role in this model, but the role of strategic choice is not neglected.⁶³

Una consecuencia de la competencia por recursos escasos es el desarrollo de relaciones de dependencia entre una organización y el resto de las organizaciones; las organizaciones evidentemente buscan, por un lado, orillar a otras organizaciones a entablar relaciones de dependencia y, por el otro, evitar convertirse ellas mismas en dependientes.⁶⁴ Para estos autores

el precio por la inclusión en cualquier estructura colectiva es la pérdida de discreción y control sobre las actividades propias... Las organizaciones buscan evitar la dependencia y el control externo y, al mismo tiempo, dar forma a sus propios contextos y retener su autonomía para la acción independiente.⁶⁵

Aquí la motivación fundamental para entablar una relación con otra organización está marcada por la asimetría: una parte está motivada para interactuar, no así la otra. La relación inter-organizacional se forma cuando la parte motivada es lo suficientemente poderosa como para forzar o inducir la cooperación de la otra parte. La motivación de una de las partes para participar en dicha relación es generada 'externamente' pues, de poder hacerlo, elegiría permanecer autónoma.⁶⁶ La negociación y el conflicto son la forma típica de interacción en las relaciones que

⁶² E. Yuchtman y S. Seashore, "A System Resource Approach to Organizational Effectiveness", *American Sociological Review*, 32, pp. 891-902.

⁶³ H. Aldrich, "Resource Dependence and Interorganizational Relations. Local Employment Service Offices and Social Services Sector Organizatons", *Administration and Society*, 7, 1976, p. 420.

⁶⁴ K. Benson, art. cit.

⁶⁵ J. Pfeffer y G. Salancik, *The External Control of Organizations*, New York, Harper & Row, 1978.

⁶⁶ J. Galaskiewicz, "Inter-organizational Relations", *Annual Review of Sociology*, 11, 1985, pp. 381-304.

sostienen diversas organizaciones, pues cada parte busca alcanzar sus propios objetivos a expensas de los de la otra parte.⁶⁷

Los trabajos orientados desde esta perspectiva no estuvieron exentos de críticas que, básicamente, cuestionaron el supuesto según el cual las organizaciones, ante todo, procuran mantener su autonomía y, cuando establecen relaciones inter-organizacionales, se debe a consideraciones de influencia y control.⁶⁸ En este sentido, algunos trabajos buscaron demostrar empíricamente que hay evidencia según la cual “el establecimiento de relaciones interorganizacionales es independiente de las consideraciones de autonomía”.⁶⁹ Esto supone trasladar el acento de las consideraciones estratégicas de independencia y control hacia otros factores —como la reciprocidad potencial y la búsqueda de predecibilidad— al estudiar el desarrollo de relaciones inter-organizacionales. Por ejemplo, aunque una relación formal (v.g. un contrato escrito o un programa conjunto) suele suponer una pérdida de autonomía considerable, también entraña un compromiso cuyo cumplimiento es relativamente obligatorio y, además, puede ampliar el horizonte temporal de la interacción.⁷⁰

When compromises to autonomy are equivalent and binding on both partners, it may be that organizations will accept some degree of autonomy loss in exchange for the relative assurance that the other participant stands to lose just as much by jeopardizing the equality and reciprocity of the relationship.⁷¹

Estas dos perspectivas para estudiar las relaciones inter-organizacionales mantuvieron durante los años setenta una relación competitiva antes que cooperativa, siendo el enfoque del poder-dependencia el predominante. Por un lado, los estudios que defendían la perspectiva del intercambio se empeñaron en demostrar que las organizaciones establecen relaciones simétricas y cooperativas con otras

⁶⁷ J. March y H. Simon, *Organizations*, New York, Wiley, 1958; S. Schmidt y T. Kochan, “The Concept of Conflict”, *Administrative Science Quarterly*, 17, 1972, pp. 359-370.

⁶⁸ Por ejemplo, D. Knoke, “Organizational Sponsorship and Influence Reputation of Social Influence Associations”, *Social Forces*, 61, 1983, pp. 1065-1087, para quien “el mantenimiento de la autonomía organizacional es la principal motivación en la construcción de vínculos inter-organizacionales” (p. 1067). En sentido similar, véase J. Pfeffer y G. Salancik, *The External Control of Organizations*, New York, Harper & Row, 1978.

⁶⁹ C. Oliver, “Network Relations and Loss of Organizational Autonomy”, *Human Relations*, 44, 1991, p. 944.

⁷⁰ Como Axelrod demostró, la emergencia de estrategias cooperativas es posible incluso entre egoístas racionales que enfrentan un dilema del prisionero *repetido* a lo largo del tiempo, pues los individuos tienen la oportunidad de encontrarse de nuevo y recompensar o sancionar —en el futuro— su conducta presente. “The future can therefore cast a shadow back upon the present and thereby affect the current strategic situation” (p. 12). Esto permite el desarrollo de normas de reciprocidad que reducen la incertidumbre. Cfr. R. Axelrod, *The Evolution of Cooperation*, New York, Basic Books, 1984.

⁷¹ C. Oliver, art. cit., p. 957.

organizaciones, por lo general sirviéndose de estudios de caso centrados en organizaciones que prestaban servicios sociales.⁷² Por otro lado, los estudios que partían de la perspectiva del poder-dependencia insistieron en que la asimetría y el afán de dominación eran los rasgos distintivos de las relaciones inter-organizacionales, y para ello se servían de estudios de caso donde retrababan la economía política subyacente a la interacción entre dos o más organizaciones.⁷³

Evidentemente con el tiempo surgieron posiciones ‘de compromiso’, que abogaban por un enfoque más pragmático donde una y otra perspectiva convivieran. Ello suponía aligerar el compromiso *a priori* con una premisa de partida y, en cambio, concentrar la atención en la complejidad inherente al comportamiento organizacional y su relación con un entorno formado por otras organizaciones. Se observaba entonces que

no organization is likely to engage in only symmetrical exchange relationships with other organizations or only power-dependency relationships. Rather, an organization is likely to have a mixture of each type within its organization set... Further, over time, a given relationship between two organizations may shift from being largely one type to the other.⁷⁴

Sin embargo, estos esfuerzos se originaron hacia finales de los años setenta, cuando la producción desde la teoría de las organizaciones sobre las redes inter-organizacionales estaba por, si no desaparecer, sí decaer de manera significativa. La cuestión de cómo estudiar el fenómeno inter-organizacional desde una perspectiva donde, dependiendo de la situación empírica, se favorecieran consideraciones de ventajas mutuas o de poder-dependencia, quedó entonces trunca.⁷⁵

Esta preocupación —o, mejor dicho, una preocupación relativamente similar— fue retomada desde una disciplina distinta —y, por tanto, mediante un lenguaje especializado también distinto— durante los años ochenta y noventa, cuando desde el campo de la política pública se insistió en la importancia, si no del carácter inter-organizacional del gobierno, sí de las *redes de política*. Con esta noción se buscó subrayar la creciente inter-dependencia que priva entre los actores de política —individuos, pero también organizaciones— y las dificultades y limitaciones de la jerarquía como mecanismo de coordinación. A continuación se expone, de manera por demás esquemática y sintética, las principales características de esta área de investigación.

⁷² Por ejemplo, S. Levine y P. White, art. cit.

⁷³ Por ejemplo, T. Kochan, “Determinants of the Power of Boundary Units in an Inter-organizational Bargaining Relation”, *Administrative Science Quarterly*, 20, 1975, pp. 434-452.

⁷⁴ S. Schmidt y T. Kochan, art. cit., p. 221.

⁷⁵ De mi revisión de la literatura, no me fue posible extraer una conclusión sólida sobre por qué ocurrió este súbito eclipse en el interés por estudiar las relaciones inter-organizacionales. Quizás alguien más avezado dentro del campo de la teoría organizacional podrá inferir alguna hipótesis al respecto.

La política pública y las redes de políticas

Desde sus orígenes, el análisis de políticas (*policy sciences*) vio —o, al menos, intentó ver— en la política pública un proceso complejo en el que interactúan una diversidad de actores o participantes, uno de los cuales lo constituye la autoridad gubernamental. El componente público de las políticas no está dado por el mero carácter gubernamental de una decisión, sino por el juego plural de diversos actores en el espacio público; con el adjetivo público, pues, se busca denotar algo más que lo estrictamente gubernamental.

Una política... no es la simple decisión deliberada del actor gubernamental: la gran decisión en la cúspide del Estado. Hay que incorporar las muchas y diversas decisiones de los muchos actores participantes, gubernamentales y extra-gubernamentales, que en sus diversas interacciones han preparado y condicionado la decisión central, le dan forma y la llevan después a la práctica, haciéndola y rehaciéndola...⁷⁶

En este sentido, podría pensarse que estudiar las redes —patrones relacionales más o menos perdurables entre una diversidad de actores interdependientes— en que las políticas se desarrollan era poco menos que necesario para el desarrollo del *policy analysis*. Sin embargo, el interés en las redes se desarrolló durante las últimas dos décadas de manera gradual y no siempre convergente dentro del campo de la política pública. Con todo, “la noción de que la elaboración de políticas es el resultado de un proceso de interacción entre muchos actores, de los cuales sólo algunos son gubernamentales, se ha convertido en conocimiento común entre los analistas de políticas”. Y, aunque “la búsqueda de teorías y conceptos adecuados para analizar la complejidad del proceso de políticas” no ha redundado en la construcción de un paradigma común, “el concepto que ha ganado más seguidores ha sido el de las redes de políticas”.⁷⁷

Uno de los primeros trabajos que se aproximaron al estudio de las redes en que se insertan las políticas públicas fue el de Hecló y Wildavsky sobre las ‘comunidades de políticas’. Los autores, al estudiar la toma de decisiones relacionadas con el gasto público en Gran Bretaña, tomaban como punto de partida “no... los términos usuales de poder relativo y división de responsabilidades, sino de comunidad y políticas. Comunidad se refiere a las *relaciones personales* entre los

⁷⁶ L. Aguilar, “Estudio introductorio”, en L. Aguilar (ed.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, p. 25. Sobre la aplicabilidad y los límites del enfoque de las políticas públicas para el caso mexicano, véase E. Cabrero, *Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las 'policy sciences' en contextos cultural y políticamente diferentes*, mimeo., 1996.

⁷⁷ E.H. Klijn, “Analyzing and Managing Policy Processes in Complex Networks: A Theoretical Examination of the Concept Policy Network and Its Problems”, *Administration and Society*, 28, 1996, pp. 90-91.

principales actores políticos y administrativos —unas veces en conflicto, frecuentemente en acuerdo, pero siempre en contacto y operando al interior de un marco compartido”.⁷⁸ Se buscaba mostrar que, en realidad, la política pública tenía lugar en un entorno dominado por redes —mejor dicho, relaciones— personales relativamente perdurables que facilitaban la negociación y el compromiso.

Tiempo después, Heclo propuso la noción de ‘redes temáticas’ o *issue networks* para demostrar que el proceso de la política pública no ocurría —como los teóricos elitistas y, en general, la corriente dominante en la ciencia política norteamericana sostenían— en el marco de férreos ‘triángulos de hierro’ o de pequeños ‘sub-gobiernos’, compuestos por unos cuantos actores poderosos: típicamente una agencia gubernamental, un comité legislativo y un grupo de cabildero.⁷⁹ Por el contrario, el proceso de la política era relativamente fragmentado, concurrido e incierto:

Unfortunately, our standard political conceptions of power and control are not very well suited to the loose-jointed play of influence that is emerging in political administration... Looking for the few who are powerful, we tend to overlook the many whose webs of influence provoke and guide the exercise of power. These webs, or what I will call ‘issue networks’, are particularly relevant to the highly intricate and confusing welfare policies that have been undertaken in recent years.⁸⁰

Estos trabajos permitieron cuestionar simplificaciones que, aunque excesivas (v.g. la imagen de los ‘triángulos de hierro’ en que ocurría la política pública, donde el gobierno formal no era sino la fachada de unos cuantos intereses organizados), dominaban la ciencia política contemporánea. Además, incorporaron a la discusión “la política de lo *ad hoc* y lo irregular”,⁸¹ ciertamente presente en el proceso de las políticas. Sin embargo, al centrarse en las relaciones estrictamente personales entre los actores de política, poco era lo que se decía acerca del desarrollo de relaciones, patrones y estructuras relativamente regulares y perdurables en que se enmarcaba el *policy process*.

Pronto se intentó subsanar esta omisión con la noción de *redes de política* o *policy networks*, cuyo uso empezó a extenderse a partir de los años ochenta entre los estudiosos de las políticas. Con este término se buscaba denotar la presencia de relaciones estables, predominantemente informales, descentralizadas y horizontales,

⁷⁸ H. Heclo y A. Wildavsky, *The Private Government of Public Money*, London, Macmillan, 1974, p. XV (el subrayado es mío).

⁷⁹ Por ejemplo, véase G. Peters, *American Public Policy*, Basingstoke, Macmillan, 1986, esp. p. 24.

⁸⁰ H. Heclo, “Issue Networks and...”, in A. King (ed.), *op. cit.*, p. 102.

⁸¹ G. Jordan, “Sub-governments, Policy Communities and Networks. Refilling the Old Bottles?”, *Journal of Theoretical Politics*, 2, 1990, pp. 319-338.

que facilitaban el proceso de las políticas.⁸² Se hacía ver que este proceso rara vez está completa o exclusivamente estructurado en términos de los arreglos institucionales formales; aun si una política determinada ocurre dentro de una estructura jerárquica, los participantes suelen estar relacionados entre sí de una manera más horizontal de lo que en principio uno podría suponer.⁸³

Vale la pena subrayar que, dentro del trabajo que se empezó a desarrollar sobre redes de política, algunos de los autores que manifestaron un interés más temprano en el tema fueron los estudiosos de la implementación de políticas.⁸⁴ Esto, hasta cierto punto, resulta natural dada la naturaleza de su objeto de estudio. Expresado de la manera más sencilla posible, la implementación de una política se centra en la conexión entre la expresión de la intención gubernamental y su realización práctica en tanto acción pública. Un componente fundamental de toda implementación es el conjunto de acciones inducidas entre aquellos actores cuya cooperación es requerida para traducir la intención en acción pública.⁸⁵ En este sentido, los especialistas en la implementación de políticas subrayaron, de tiempo atrás, que la provisión de bienes públicos —en sentido amplio— rara vez se da bajo una dirección centralizada, en el marco de una sola organización, o a través de una cadena de organizaciones relacionadas jerárquicamente y, por el contrario, suele depender de la cooperación inter-organizacional al interior de *redes* que cruzan organizaciones públicas y privadas. Algo similar ocurre con los programas regulatorios que, en realidad, son implementados por la vía de la negociación antes que por el simple decreto de la autoridad.⁸⁶

Es importante notar cómo diversos estudiosos de la implementación de políticas retomaron la preocupación que años atrás habían planteado los teóricos de la organización por el carácter multi-organizacional del gobierno, pero incorporándola a la discusión sobre la formulación y la implementación de las políticas.⁸⁷ Y es que, especialmente en los trabajos sobre implementación, las cuestiones referentes al carácter multi-organizacional de la política pública no pueden obviarse sino en aquellos casos en que ‘los implementadores’ consisten en

⁸² Cfr. W. Grant, W. Paterson y C. Whitson, *Government and the Chemical Industry*, Oxford, Clarendon, 1988, esp. p. 3.

⁸³ Cfr. P. Kenis y V. Schneider, “Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox”, en B. Marin y R. Mayntz (eds.), *op cit.*, pp. 25-59.

⁸⁴ Ejemplo de ello es la publicación colectiva que editaron en 1978 K. Hanf y F. Scharpf, *op. cit.*

⁸⁵ Cfr. L. Aguilar, “Estudio introductorio”, y M. Rein y F. Rabinovitz, “La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción”, ambos en L. Aguilar (ed.), *La implementación de...*, pp. 15-92 y pp. 147-184.

⁸⁶ Cfr. F. Scharpf, “Games in Hierarchies and Networks: Introduction”, en Fritz Sharpf (ed.), *op. cit.*, esp. p. 8.

⁸⁷ Quizás el ejemplo más claro al respecto lo constituye el trabajo de F. Scharpf, “Inter-organizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives”, en K. Hanf y F. Scharpf (eds.), *op. cit.*, pp. 345-370.

una sola organización y, más aún, el comportamiento de grupos específicos es irrelevante para la implementación de la política —situación, sobra decir, bastante improbable. Por eso, como apunta O'Toole,

desde la perspectiva de los investigadores de la implementación, los problemas analíticos y prácticos más interesantes son los que se refieren a la implementación cuando ésta tiene lugar en contextos que involucran a diversos actores y, habitualmente, a *distintas organizaciones* y no los que se refieren a una única entidad responsable de la implementación.⁸⁸

Quienes estudiaron las redes de políticas, sin embargo, no se limitaron a reproducir el análisis de las relaciones inter-organizacionales; ante todo, estaban interesados en la *policy dimension*. Les interesaban las relaciones y, más aún, las redes inter-organizacionales, a la luz del proceso de las políticas:

Policy networks are explicitly defined not only by their structure as *interorganizational* arrangements, but also by their function: the *formulation and implementation of policy*. This provides a useful criterion for boundary specification, the inclusion or exclusion of players of a specific game: actors who do not in one way or another participate in the collective decision process generating a policy are not included in the network.⁸⁹

En general, puede decirse que los especialistas en política pública que utilizaron la noción de 'red de políticas' la consideraron una vía para desarrollar comportamientos cooperativos en el marco de problemas públicos diversos.⁹⁰ Así, la noción de 'red' supuso al menos dos características básicas.⁹¹ En primer lugar —y en concordancia con el trabajo organizacional de los setenta—, que la coordinación entre los diversos actores no se alcanza por medio de alguna de las tres formas típicas de coordinación institucionalizada en las sociedades modernas: i) mercado, ii) votación o iii) decisiones unilaterales de la autoridad jerárquica.⁹² Y, en segundo

⁸⁸ L. O'Toole, "Recomendaciones prácticas para la implementación de...", en L. Aguilar (ed.), *La implementación de...*, p. 414 (el subrayado es mío).

⁸⁹ B. Marin, "Introduction: Studying Policy Networks", en B. Marin y R. Mayntz (eds.), *op. cit.*, p. 16 (subrayado en el original).

⁹⁰ Donde los analistas de políticas adoptaron el trabajo de los economistas sobre el problema de la cooperación. Una conveniente exposición al respecto, que incluye la formulación clásica y los refinamientos recientes, la presenta R. Hardin, *Collective Action*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press-Resources for the Future, 1982.

⁹¹ F. Scharpf, "Games in Hierarchies and Networks: Introduction", en Fritz Scharpf (ed.), *op. cit.*, p. 9. Véase también E.H. Klijn, J. Koppenjan y K. Termeer, "Managing Networks in the Public Sector: A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks", *Public Administration*, 73, 1995, esp. pp. 439-441.

⁹² Por ejemplo, según O'Toole, "la noción de red excluye las jerarquías formales y los mercados perfectos, pero incluye una amplia gama de estructuras intermedias". Véase L. O'Toole, "Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration",

lugar, que la coordinación entre los actores relativamente autónomos se alcanza mediante: i) la anticipación mutua y el ajuste unilateral (lo que algunos preferirán denominar juegos no-cooperativos), o ii) acuerdos negociados (o, si se quiere, juegos cooperativos).⁹³

De manera que, desde el campo de la política pública, la noción de 'red' se vinculó estrechamente con la de 'juego'. Las redes de política consisten en patrones de relaciones más o menos estables —en contraste con una interacción aislada o casual— entre actores inter-dependientes, patrones que son formados, mantenidos y modificados mediante una serie de *juegos* que sostienen los actores.⁹⁴ La red de política es el entorno relativamente estable en el que los distintos juegos relacionados con las decisiones de política ocurren.

Networks... [are] more or less stable patterns of social relations between mutually dependent actors which form themselves around policy problems or clusters of resources and which are formed, maintained and changed by a series of games... Policy forms the achieved outcome of these games. The cumulative effect from all the separate games results in specific patterns developing. In this way, policy networks arise around policy issues. Then in its turn the network forms the more permanent framework for subsequent games.⁹⁵

Estamos, pues, ante un conjunto de actores, intereses y cuestiones (*issues*), enmarcados en un conjunto de reglas (formales e informales). Las interacciones que ocurren en una determinada red —es decir, las estrategias interdependientes de los actores— se pueden explicar en términos de una *estructura de oportunidades y limitaciones* que define la dinámica interna de las redes. Identificar esta estructura no resulta, sin embargo, una tarea sencilla: "if networks develop at the interfaces of organizations and combine actors from different institutional settings... then strategic

Public Administration Review, 57, 1997, p. 45. Por supuesto, no hay que perder de vista que las redes frecuentemente existen como mecanismos de cooperación que 'preparan el terreno' para decisiones colectivas formales por alguna de las tres vías mencionadas (mercado, votación y autoridad jerárquica).

⁹³ Sobre la diferencia entre uno y otro tipo de juegos, véase G. Doron e I. Sened, "Editor's Introduction. Cooperative and Non-cooperative Bargaining Models in Political Science", *Journal of Theoretical Politics*, 7, 1995, pp. 235-243.

⁹⁴ La mayoría de los autores se sirve del amplio desarrollo de la teoría de juegos y la microeconomía. Véase G. Tsebelis, "Monitoring in Networks and Hierarchies: Congress and Organizations", en F. Scharpf (ed.), *Games in Hierarchies and Networks...*, pp. 351-386. Sin embargo, otros —siguiendo el trabajo de Crozier y Friedberg— utilizan una noción de juego 'más sociológica'. Cfr. E.H. Klijn, "Analyzing and Managing Policy Process in Complex Networks: A Theoretical Examination of the Concept of Policy Network and Its Problems", *Administration and Society*, 28, 1996, pp. 90-119, y M. Crozier y E. Friedberg, *El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva*, Madrid, Alianza Editorial, 1990.

⁹⁵ E.H. Klijn, J. Koopenjan y K. Termeer, art. cit., p. 439.

actions are also affected by different rules of action”.⁹⁶ Es decir, el ‘cemento institucional’ que une a las redes puede ser muy diverso: lazos de autoridad, relaciones de intercambio, coaliciones basadas en un interés compartido...⁹⁷ Esto ciertamente dificulta el análisis, en tanto no es fácil identificar una estructura de oportunidades común para todos los actores involucrados.

Pero, además, hubo otro factor que contribuyó al difícil avance en esta dirección de investigación: la división que cruzó la literatura sobre redes de política en lo tocante a la ‘identidad’ (individual u organizacional) de los múltiples actores de política. Por un lado, sus representantes más comprometidos con la teoría de la elección racional y con los modelos micro-económicos insistieron, por supuesto, en considerar que los actores son, ante todo, individuales, y criticaron repetidamente la atribución de un estatus de actor a las organizaciones como un todo.⁹⁸ Por otro lado, quienes estaban interesados en desarrollar trabajos más aplicados y con una orientación relativamente inductiva, defendieron la validez de atribuir a las organizaciones, bajo ciertas condiciones, el carácter de actor unitario.⁹⁹

Con todo, a pesar de las diferencias entre sus representantes, debe reconocerse que la literatura sobre redes de política logró trasladar la atención de buena parte de los estudiosos de la política pública hacia las implicaciones de enfrentar lo que O’Toole denomina un ‘*multi-actor setting*’: formular e implementar una política requiere de la cooperación entre distintos actores —que pueden ser individuales o, también, organizacionales—, cuya acción frecuentemente se enmarca en una red que va más allá de las simples relaciones personales.¹⁰⁰ Además, aunque sin duda incipiente, la discusión sobre la importancia de la *dimensión organizacional* en las redes de políticas adquirió cierta visibilidad, lo que sin duda puede ofrecer una

⁹⁶ A. Benz, “Commentary on O’Toole and Scharpf: The Network Concept as a Theoretical Approach”, en F. Scharpf (ed.), *Games in Hierarchies and Networks...*, pp. 170-171.

⁹⁷ L. O’Toole, art. cit., p. 45.

⁹⁸ Bien puede considerarse que estos autores suscriben la posición de Elster: “Hablar sobre instituciones es sólo un atajo para hablar sobre individuos que interactúan entre sí y con gente que está fuera de las instituciones. Cualquiera que sea el resultado de la interacción, debe explicarse en términos de los motivos y las oportunidades de estos individuos”. J. Elster, *op. cit.*, p. 158. Elster trata como sinónimos los términos institución y organización. Sobre esta distinción, en más de un sentido conveniente, véase D. North, *op. cit.*, p. 15, así como J. Knight, *Institutions and Social Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 3; ambos conceptúan las instituciones como ‘reglas del juego’ y las organizaciones como ‘jugadores’ (actores colectivos), lo que, por supuesto, no excluye la posibilidad de que diversos actores colectivos se estudien, en sí mismos, como instituciones (reglas que gobiernan el comportamiento de sus miembros).

⁹⁹ Para una defensa en este sentido, véase F. Scharpf, “Games Real Actors Could Play: The Challenge of Complexity”, *Journal of Theoretical Politics*, 3, 1991, pp. 277-304.

¹⁰⁰ L. O’Toole, “Multi-organizational Policy Implementation: Some Limitations and Possibilities for Rational Choice Contributions”, en Fritz Scharpf (ed.), *Games in Hierarchies...*, esp. pp. 30-33. Es importante notar que aunque se considere a los actores como individuos, éstos generalmente forman parte de una organización, lo que supone que su acción se encuentra constreñida por un marco institucional.

importante oportunidad de diálogo entre los estudiosos de las organizaciones y de las políticas públicas.¹⁰¹

Comentario final

En este texto se ha presentado una revisión inicial de la literatura sobre redes inter-organizacionales y sobre redes de políticas. Como se mostró, cada variedad presenta marcadas diferencias teórico-analíticas entre sí,¹⁰² pero, al mismo tiempo, tiene un interés sustantivo relativamente similar: trasladar la atención de *la* organización (o *el* actor de política) hacia las relaciones entre las organizaciones (y/o los actores de política) y, más aún, hacia las redes —patrones relacionales más o menos estables— en que dichas interacciones se inscriben.

Este interés permitió arrojar luz sobre diversos fenómenos que permean los problemas públicos contemporáneos, donde: la organización jerárquica es una de varias formas posibles de alcanzar resultados cooperativos; el proceso de la política pública es el resultado de la negociación entre actores inter-dependientes; la interdependencia y, por tanto, la necesidad de coordinación, parecen ir en aumento ante fenómenos como la globalización, el deterioro ambiental y la revolución informática; el gobierno es, antes que una organización, una red de organizaciones cuya cooperación no puede, sin más, darse por sentada...

De manera que quizás el principal logro de la literatura sobre redes inter-organizacionales y de políticas consiste en haber subrayado que el proceso de la política pública no ocurre bajo una dirección centralizada, en el marco de una sola organización, o a través de una cadena de organizaciones relacionadas jerárquicamente. Por el contrario, la política pública suele depender de la cooperación inter-organizacional al interior de redes que cruzan organizaciones

¹⁰¹ No olvidemos que, para Marin y Mayntz la novedad de los trabajos más recientes sobre redes de políticas reside, precisamente, en la revaloración de la dimensión organizacional: "Policy networks do not refer any longer to 'networking' of individual personalities, to group collusions, to the interlocking of cliques, elites, party or class factions, as in older traditions, but to the *collective action of organized, corporate actors*, and consequently to *organizational relations in public policy making*". B. Marin y R. Mayntz, "Introduction: Studying Policy Networks", en B. Marin y R. Mayntz (eds.), *op. cit.*, p. 14 (subrayado en el original). Es interesante notar que Hanf ya decía, en 1978, como editor de un volumen colectivo: "Leaving aside... the obvious differences in usage found in the different statements regarding networks, what these authors are suggesting is the need for and the value of shifting the unit of analysis from the single organization or policy actor to *the set of interrelationships that constitute the interorganizational network as such*". K. Hanf, "Introduction", en K. Hanf y F. Scharpf (eds.), *op. cit.*, p. 11 (el subrayado es mío). Sobre la necesidad de un mayor contacto entre la teoría de la organización y el análisis de políticas, véase A. del Castillo, "Problemas de la acción gubernamental. Un enfoque desde la teoría de la organización", mimeo., 1997.

¹⁰² Y, más aún, en su interior. Es evidente que uno y otro 'enfoque' sobre las redes retrata las divergencias presentes en sus respectivas disciplinas sociales (el análisis organizacional, por un lado, y el análisis de políticas, por el otro).

públicas y privadas. Así, algunos han afirmado que “el valor heurístico [de la noción de red] es considerable, principalmente porque enfrenta directamente, incluso refleja, la complejidad política y administrativa de las sociedades industriales avanzadas”.¹⁰³

Sin embargo, esto nos sitúa, al mismo tiempo, ante las limitaciones de dicha *metáfora*, pues no estamos ante una *teoría* de las redes, ni inter-organizacionales ni de políticas. Debe notarse que la carga explicativa —si se quiere, la variable independiente— descansa en las características de los actores —individuales u organizacionales— que forman parte de la red, antes que en la red en sí misma. Como Dowding apunta,

The nature of the policy process and the network of interests from which it emerges... can be explained without recourse to the language of networks. The language... is that of bargaining strategies, power resources and coalition possibilities. This is not to deny that the policy network metaphor has no role to play, but it is to deny that it forms the centrepiece of explanation. Policies emerge through power struggles of different interests, both within zero-sum and variable-sum contexts, and within battles... of antagonistic cooperation.¹⁰⁴

Las explicaciones, pues, se formulan a partir de las propiedades de los actores, antes que de las redes: información, autoridad, recursos, reputación... de los participantes. Sin embargo, existen variables más ‘estructurales’, que bien pueden identificarse a partir de las características de la red en cuestión; por ejemplo, la estructura de incentivos en que se enmarca la interacción. La acción de los participantes en una interacción está limitada, al menos en parte, por la red en que se inscribe. Queda el reto, entonces, de vincular las cuestiones más ‘micro’ —v.g. comportamiento estratégico de los actores— con las restricciones más ‘macro’ —v.g. características e influencia de la red.

Es necesario, entonces, estudiar cómo distintos tipos de redes afectan los resultados (organizacionales y de políticas), orientando a los participantes hacia cursos de acción más —o menos— cooperativos. Para ello puede resultar de utilidad distinguir entre 1) las características de los participantes, y 2) las características de sus relaciones (es decir, de las redes). Por un lado, la literatura sobre redes de políticas ofrece herramientas para analizar las primeras, a partir de variables como: información; legitimidad; capacidad para modificar, condicional o incondicionalmente, la estructura de incentivos subyacente; reputación... Por otro lado, la literatura sobre redes inter-organizacionales puede resultar útil para avanzar

¹⁰³ R. A. W. Rhodes, art. cit., p. 313.

¹⁰⁴ K. Dowding, “Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach”, *Political Studies*, 43, 1996, p. 145.

en el estudio de los patrones relacionales entre los participantes, definiendo su: centralidad; conectividad; inclusividad; reglas de interacción...¹⁰⁵

Evidentemente, siempre resulta más sencillo decir que hacer. Integrar uno y otro tipo de análisis requiere, sin duda, altas dosis de imaginación y trabajo. Con todo, dicha empresa parece necesaria, pues los conceptos teóricos que buscan dar cuenta de la complejidad de la realidad no pueden confinar su análisis a la mera constatación de que 'todo está relacionado con todo', sino que deben constituir esfuerzos analíticamente fundados por identificar y explicar satisfactoriamente dichas relaciones.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 153. Otra posibilidad consiste en remitirse a la teoría de juegos, que día a día gana adeptos y produce análisis más refinados. En particular, la noción de *nested games* puede resultar pertinente. Véase el sugerente trabajo de G. Tsebelis, *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*, Los Angeles, University of California Press, 1990, esp. cap. 1 (pp. 1-18).

Bibliografía

- Aiken, M. y J. Hage, "Organizational Interdependence and Intra-organizational Structure", *American Sociological Review*, vol. 33, 1968, pp. 912-930.
- Aguilar, L. (ed.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- Aguilar, L., "Estudio introductorio", en L. Aguilar (ed.), *La hechura de las políticas*, pp. 15-84.
- Aguilar, L. (ed.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993
- Aguilar, L., "Estudio introductorio", en L. Aguilar (ed.), *La implementación de las políticas*, pp. 15-92.
- Aldrich, H., "Resource Dependence and Interorganizational Relations Between Local Employment Service Offices and Social Services Sector Organizations", *Administration and Society*, 7, 1976, pp. 419-454.
- Aldrich, H., *Organizations and Environments*, New Jersey, Prentice Hall, 1979.
- Arellano D. y E. Cabrero, *Introducción. Cambiar a las agencias gubernamentales: una visión organizacional*, mimeo., 1997.
- Axelrod, R., *The Evolution of Cooperation*, New York, Basic Books, 1984.
- Bartlett C. y S. Ghoshal, *Managing Across Borders: The Transnational Solution*, Boston, Harvard Business School Press, 1989.
- Benson, K., "The Interorganizational Network as a Political Economy", *Administrative Science Quarterly*, 20, 1975, pp. 229-249.
- Benz, A., "Commentary on O'Toole and Scharpf: The Network Concept as a Theoretical Approach", en F. Scharpf (ed.), *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*, pp. 167-175.
- Blau, P., *Exchange and Power in Social Life*, New York, Wiley, 1964.
- Bowers, R. (ed.), *Studies on Behavior in Organizations*, Athens, University of Georgia Press, 1966.
- Buckley, W., *Sociology and Modern Systems Theory*, New Jersey, Prentice Hall, 1967.
- Cabrero, E., *Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las 'policy sciences' en contextos cultural y políticamente diferentes*, mimeo., 1996.
- Chisholm, D., *Coordination without Hierarchy. Informal Structures in Multiorganizational Systems*, Los Angeles, University of California Press, 1989.
- Crozier, M. y E. Friedberg, *El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva*, Madrid, Alianza Editorial, 1990.
- Del Castillo, A., *Problemas de la acción gubernamental. Un enfoque desde la teoría de la organización*, mimeo., 1997.
- Dill, W., "The Impact of Environment of Organizational Development", in S. Mailick and E. H. Van Ness (eds.), *Concepts and Issues in Administrative Behavior*, New Jersey, Prentice Hall, 1962.
- Dilulio, J. (ed.), *Deregulating the Public Service: Can Government be Improved?*, Washington, The Brookings Institution, 1994.

- DiMaggio, P. y W. Powell, "Introduction", en W. Powell y P. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991.
- Doron, G. e I. Sened, "Editor's Introduction. Cooperative and Non-cooperative Bargaining Models in Political Science", *Journal of Theoretical Politics*, 7, 1995, pp. 235-243.
- Dowding, K., "Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach", *Political Studies*, 43, 1996, pp. 136-158.
- Elster, J., *Nuts and Bolts for the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.
- Evan, W., "The Organization Set: Toward a Theory of Interorganizational Relations", en J. Thompson (ed.), *Approaches to Organizational Design*, pp. 173-191.
- Evan, W., "An Organization-Set Model of Inter-organizational Relations", en W. Evan (ed.), *Inter-organizational Relations*, New York, Penguin Books, 1976.
- Galaskiewicz, J., "Inter-organizational Relations", *Annual Review of Sociology*, 11, 1985, pp. 381-304.
- González, J. y R. Leal, "Recursos naturales en comunidades indígenas: el caso de Santa Catarina del Monte", en Salazar, J. y L. Peñalva y R. Leal (eds.), *Modelación estructurada del conocimiento en las ciencias sociales*, pp. 91-126.
- Gore, A., *From Red Tape to Results. Creating a Government that Works Better and Costs Less: Report of the National Performance Review*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1993.
- Grant, W., W. Paterson y C. Whitson, *Government and the Chemical Industry*, Oxford, Clarendon, 1988.
- Graves, W. B., "Reorganization of the Executive Branch of the Government of the United States: a Compilation of Basic Information and Significant Documents. 1918-1948", *Public Affairs Bulletin*, 66, 1949.
- Guetzkow, H., "Relations Among Organizations", en R. Bowers (ed.), *Studies on Behavior in Organizations*, pp. 13-44.
- Hall, R., J. Clark, P. Giordano, P. Johnson y M. Van Roenkel, "Patterns of Inter-organizational Relationships", *Administrative Science Quarterly*, 22, 1977, pp. 457-474.
- Hanf, K., y F. Sharpf (eds.), *Inter-organizational Policy Making*, London, Sage Publications, 1978.
- K. Hanf, "Introduction", en K. Hanf y F. Scharpf (eds.), *Inter-organizational Policy Making. Limits to Coordination and Central Control*, pp. 1-15.
- Hardin, R., *Collective Action*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press-Resources for the Future, 1982.
- Hecló, H., "Issue Networks and the Executive Establishment", in A. King (ed.), *The New American Executive Establishment*, pp. 87-124.
- Hecló, H. y A. Wildavsky, *The Private Government of Public Money*, London, Macmillan, 1974.
- Hannan, M. y J. Freeman, *Organizational Ecology*, Cambridge, Harvard University Press, 1989.
- Hirschman, A., *Retóricas de la intransigencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- Homans, G.C., *Social Behavior*, New York, Harcourt, Brace & World, 1961.
- Jaikumar, R., "Post-Industrial Manufacturing", *Harvard Business Review*, 64, pp. 69-76.

- Jordan, G., "Sub-governments, Policy Communities and Networks. Refilling the Old Bottles?", *Journal of Theoretical Politics*, 2, 1990, pp. 319-338.
- Katz, D. y R.L. Kahn, *The Social Psychology of Organizations*, New York, Wiley, 1978.
- Kenis, P. y V. Schneider, "Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox", en B. Marin y R. Mayntz (eds.), *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, pp. 25-59.
- Kenney, M., *Biotechnology: The University-Industrial Complex*, New Haven, Yale University Press, 1986.
- King, A. (ed.), *The New American Executive Establishment*, Washington D.C., American Enterprise Institute, 1978.
- Klijn, E.H. y J. Koppenjan y K. Termeer, "Managing Networks in the Public Sector: A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks", *Public Administration*, 73, 1995, pp. 437-454.
- Klijn, E.H., "Analyzing and Managing Policy Processes in Complex Networks: A Theoretical Examination of the Concept Policy Network and Its Problems", *Administration and Society*, 28, 1996, pp. 90-119.
- Knight, J., *Institutions and Social Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- Knoke, D., "Organizational Sponsorship and Influence Reputation of Social Influence Associations", *Social Forces*, 61, 1983, pp. 1065-1087
- Kochan, T., "Determinants of the Power of Boundary Units in an Inter-organizational Bargaining Relation", *Administrative Science Quarterly*, 20, 1975, pp. 434-452.
- Levine, S. y P. White, "Exchange as a Conceptual Framework for the Study of Inter-organizational Relationships", *Administrative Science Quarterly*, 5, 1961, pp. 583-601.
- Leemans, A. F. (ed.), *The Management of Change in Government*, The Hague, Martinus Hijhoff, 1976
- Litwak, E. y L. F. Hylton, "Inter-organizational Analysis: an Hypothesis on Coordinating Agencies", *Administrative Science Quarterly*, 6, 1962, pp. 395-420.
- Mailick, S. y E. H. Van Ness (eds.), *Concepts and Issues in Administrative Behavior*, New Jersey, Prentice Hall, 1962.
- March, J. y H. Simon, *Organizations*, New York, Wiley, 1958.
- March, J. y J. Olsen, "Organizing Political Life: What Administrative Organization Tells Us about Government", *American Political Science Review*, 77, 2, 1983, pp. 281-296
- Marin, B. y R. Mayntz, "Introduction: Studying Policy Networks", en B. Marin y R. Mayntz (eds.), *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, pp.11-23.
- Marin, B. y R. Mayntz (eds.), *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Boulder, Westview Press, 1991.
- Marsh, D. y R. A. W. Rhodes (eds.), *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press, 1990.
- Maurer, J. (ed.), *Readings in Organization Theory: Open-System Approaches*, New York, Random House, 1971.
- Mayntz, R., "Networks, Issues and Games: Multiorganizational Interactions in the Restructuring of a National Research System", in F. Scharpf (ed.), *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance of Institutions*, pp. 189-209;

- Miller, H., "Post-Progressive Public Administration: Lessons from Policy Networks", *Public Administration Review*, 54, 1994, pp. 378-386.
- Nohria N. y C. García-Pont, "Global Strategic Linkages and Industry Structure", *Strategic Management Journal*, 12, pp. 105-124.
- North, D., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993
- Oliver, C., "Network Relations and Loss of Organizational Autonomy", *Human Relations*, 44, 1991, pp. 943-961.
- O'Toole, L., "Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación del campo", en L. Aguilar (ed.), *La implementación de las políticas*, pp. 413-470.
- O'Toole, L., "Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration", *Public Administration Review*, 57, 1997, pp. 45-52.
- O'Toole, L., "Multi-organizational Policy Implementation: Some Limitations and Possibilities for Rational Choice Contributions", en Fritz Scharpf (ed.), *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*, pp. 27-64.
- Peters, G., *American Public Policy*, Basingstoke, Macmillan, 1986.
- Pfeffer, J. y G. Salancik, *The External Control of Organizations*, New York, Harper & Row, 1978.
- Pfeffer, J., *Organizaciones y teoría de las organizaciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992
- Provan, K., "The Federation as an Inter-organizational Linkage Network", *Academy of Management Review*, 8, 1983, pp. 79-89.
- Provan, K. y B. Milward, "A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems", *Administrative Science Quarterly*, 40, 1995, pp. 1-33.
- Rein, M. y F. Rabinovitz, "La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción", en L. Aguilar (ed.), *La implementación de las políticas*, pp. 147-184.
- Rhodes, R. A. W., "Policy Networks. A British Perspective", *Journal of Theoretical Politics*, 2, 1990, pp. 293-317.
- Rosengren, W., "The Careers of Clients and Organizations", en W. Rosengren y M. Lefton (eds.), *Organizations and Clients*, pp. 117-136.
- Rosengren, W. y M. Lefton (eds.), *Organizations and Clients*, Columbus, Charles Merrill, 1970.
- Salancik, G., "Wanted: A Good Network Theory of Organization", *Administrative Science Quarterly*, 40, 1995, pp. 345-349.
- Salazar, J. y L. Peñalva y R. Leal (eds.), *Modelación estructurada del conocimiento en las ciencias sociales*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 1993.
- Scharpf, F., "Games Real Actors Could Play: The Challenge of Complexity", *Journal of Theoretical Politics*, 3, 1991, pp. 277-304.
- Sharpf, F. (ed.), *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*, Boulder, Westview Press, 1993.

- Scharpf, F., "Games in Hierarchies and Networks: Introduction", en F. Scharpf (ed.), *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*, pp. 7-23.
- Schmidt, S. y T. Kochan, "The Concept of Conflict", *Administrative Science Quarterly*, 17, 1972, pp. 359-370.
- Schmidt, S. y T. Kochan, "Inter-organizational Relationships: Patterns and Motivations", *Administrative Science Quarterly*, 22, 1977, pp. 220-234.
- Simpson, R. y W. Gulley, "Goals, Environmental Pressures, and Organizational Characteristics", *American Sociological Review*, 27, 1962, pp. 344-351.
- Smelser, N.J. y J.A. Davis (eds.), *Sociology*, New Jersey, Prentice Hall, 1969.
- Terreberry, S., "The Evolution of Organizational Environments", *Administrative Science Quarterly*, 12, 1968, pp. 590-613.
- Thompson, J., "Organizations and Output Transactions", *American Journal of Sociology*, 68, 1962.
- Thompson, J. (ed.), *Approaches to Organizational Design*, Pittsburgh, University of Pittsburgh, 1966.
- Thompson, J., *Organizations in Action*, New York, McGraw Hill, 1967.
- Tsebelis, G., *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*, Los Angeles, University of California Press, 1990.
- Tsebelis, G., "Monitoring in Networks and Hierarchies: Congress and Organizations", en F. Scharpf (ed.), *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*, pp. 351-386.
- Warren, R. "The Inter-organizational Field as a Focus for Investigation", *Administrative Science Quarterly*, 12, 1967, pp. 396-419.
- White, P., "Intra and Interorganizational Studies. Do They Require Separate Conceptualizations?", *Administration and Society*, 6, 1974, pp. 107-152.
- Whitten, N.E. y A.W. Wolfe, "Network Analysis", in J Honingmann (ed.), *Handbook of Social and Cultural Anthropology*, Chicago, Rand McNally, 1972, pp. 717-746.
- Wright, D. S., *Understanding Intergovernmental Relations*, Belmont, Brooks & Cole Publishing Company, 1988.
- Yuchtman, E. y S. Seashore, "A System Resource Approach to Organizational Effectiveness", *American Sociological Review*, 32, 1967, pp. 891-902.