

El desafío de la gestión de las redes de políticas

Sonia Fleury¹

Investigadora del Área de Políticas Públicas de la Fundación Getulio Vargas

E-mail: sfleury@fgv.br

Resumen

En la actualidad estamos asistiendo en América Latina a la proliferación de redes de políticas sociales que se explican por los procesos simultáneos de descentralización y democratización. Los procesos de descentralización han generado la fragmentación de la autoridad política y administrativa, dando lugar a nuevas formas de coordinación con las que se busca garantizar la eficacia de la gestión de las políticas públicas. El riesgo de estos nuevos fenómenos está en la pérdida de la cohesión que antes ofrecían los sistemas centralizados y por el fortalecimiento de la autonomía y la independencia funcional de las unidades descentralizadas. El concepto de redes, entonces, se utilizó en el análisis de los procesos de integración regional. A pesar de que la red permite eliminar la territorialidad de los mercados y de las políticas económicas, como parte del fenómeno de globalización y de los procesos supranacionales de integración regional, en el campo de las políticas sociales existe una acentuada tendencia a crear redes locales que vinculan estrechamente la gestión de las políticas con el territorio y una población específica. Por otra parte, la complejidad de los problemas sociales, la diversidad de actores y el conflicto de intereses existente, la creciente movilización de la sociedad civil en busca de atención diferenciada que respete las diferencias sociales, la organización de un sector no gubernamental que actúa cada vez más en el campo de las políticas sociales y la ampliación de la acción social de las empresas, son factores que impulsan y explican el florecimiento de las redes de políticas sociales.

1. Introducción

Un fenómeno reciente, que se observa cada vez con más frecuencia, es la existencia de redes o estructuras multicéntricas, que comprenden diferentes

¹ Para la preparación del presente artículo conté con la valiosa colaboración de Danielle Migueletto en el trabajo de investigación bibliográfica y de redacción preliminar del punto 2.

Revista Instituciones y Desarrollo N° 12-13 (2002) págs. 221-247. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Còrsega 255, 5º 1ª 08036 Barcelona, España. <http://www.iigov.org>

actores, organizaciones o nódulos vinculados entre sí a partir del establecimiento y mantenimiento de objetivos comunes y de una dinámica gerencial compatible y adecuada. Este fenómeno se presenta igualmente en diferentes campos de la gerencia y se manifiesta en la existencia de redes empresariales, redes de políticas, redes de movimientos sociales, redes de apoyo sociopsicológico, etc. A pesar de la diversidad de objetivos, instituciones, actores y recursos que entrañan las redes, en todos los casos encontramos elementos comunes, representados por el desafío de establecer modalidades de gerencia que permitan alcanzar los objetivos previstos y conservar la existencia de la estructura reticular.

La proliferación de redes de gestión se explica por una multiplicidad de factores que inciden simultáneamente y conforman una nueva realidad administrativa. La globalización económica alteró los procesos productivos y administrativos orientados hacia una mayor flexibilización, integración e interdependencia. Por otro lado, las transformaciones recientes en la función del Estado y en sus relaciones con la sociedad imponen nuevos modelos de gestión que permiten la interacción de estructuras descentralizadas y modalidades innovadoras de asociación entre entidades estatales y organizaciones empresariales o sociales.

En el caso de América Latina, estos factores son concomitantes con el proceso de democratización que alteró el tejido social, con la proliferación de un sinnúmero de organizaciones sociales y la creación de una nueva conciencia ciudadana, que reivindica mayor participación en los procesos de gestión de las políticas públicas. La existencia de redes es fruto de otro tipo de factores identificados con la complejidad de los procesos administrativos en un medio ambiente cuya dinámica impide que cualquier actor aislado controle los procesos y la velocidad de los cambios. Sin duda, la posibilidad de establecimiento de redes de gestión está condicionada por el desarrollo tecnológico de las comunicaciones y permite interacciones virtuales en tiempo real.

Todos estos factores han convergido para producir una proliferación de redes gestoras de políticas públicas, especialmente en el campo de las políticas sociales, en el que tienen profundas repercusiones. En ese sentido, las redes se han visto como la solución adecuada para administrar políticas y proyectos donde los recursos son escasos, los problemas son complejos, hay muchos actores interesados, existe interacción de agentes públicos, privados, centrales y locales y se observa una creciente demanda de beneficios y de participación ciudadana. Sin embargo, la gestión de redes dista de ser sencilla, lo que ha llevado muchas veces al fracaso de programas y proyectos sociales, a pesar de las buenas intenciones de los actores interesados.

La creación y el mantenimiento de la estructura de redes imponen desafíos administrativos fundamentales, vinculados a los procesos de negociación y generación de consenso, establecimiento de reglas de actuación, distribución de recursos e interacción, construcción de mecanismos y procesos colectivos de decisión, establecimiento de prioridades y observación. En otras palabras, los

procesos de decisión, planificación y evaluación adquieren nuevos contornos y exigen otra forma de abordarlos, cuando se trata de estructuras multicéntricas de gerencia.

2. Contexto del surgimiento del fenómeno

Las transformaciones por las cuales pasaron el Estado y la sociedad, como consecuencia del proceso de modernización, se caracterizan por la creciente diferenciación del tejido social, lo que creó nuevas necesidades en relación con el proceso de coordinación social. Lechner (1997) identifica dos paradigmas tradicionales de coordinación: por un lado, la coordinación política ejercida por el Estado de forma centralizada, jerárquica, pública y deliberada; por otro lado, el paradigma de coordinación por medio del mercado, que da origen a acciones descentralizadas, privadas, horizontales y no deliberadas (equilibrio espontáneo de los intereses).

La reciente formación de estructuras multicéntricas proviene de un contexto de ruptura con la concepción tradicional del Estado, como núcleo prácticamente exclusivo de representación, planificación y conducción de la acción pública. Sin embargo, la reciente experiencia de las políticas de ajuste económico en los países en desarrollo fue suficiente para demostrar que "el mercado solo no genera ni sustenta un orden social" (Lechner, 1997:11). Por el contrario, generaliza tendencias de desintegración, ya que acentúa la falta de equidad, promueve la exclusión y no puede generar integración social. (Las redes de políticas representarían una nueva modalidad de coordinación, que se distingue de los dos paradigmas señalados antes).

La globalización se presenta como un elemento de gran influencia en las sociedades multicéntricas, puesto que la sociedad multicéntrica se expande y traspasa las fronteras tradicionalmente fijadas, lo que conduce al redimensionamiento de los territorios de influencia y acción (Scherer-Warren, 1997). Sin embargo, ese carácter transnacional, al mismo tiempo que favorece el encuentro, revela antagonismos. El contexto económico en que están colocadas las sociedades multicéntricas se caracteriza por complejidad e incertidumbre en las relaciones sociales, que manifiestan, por un lado, la aproximación, la integración y el diálogo, y por otro, el individualismo, la competencia y la intolerancia.

En América Latina, los procesos simultáneos de democratización y crisis fiscal condujeron a reformas políticas y administrativas en los Estados, abrieron espacio para la profusión de nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad y llevaron a incluir en la agenda de discusión pública los fundamentos de la estructura de poder, organización y gestión de las instituciones políticas establecidas. Entre las fuerzas políticas surgidas en este período sobresalen los nuevos movimientos sociales, que denuncian formas de opresión distintas de la explotación en las relaciones de producción, aunque encuentren en ésta la ex-

perencia histórica de la dominación y denuncien los excesos de la regulación de la modernidad, con una radicalidad sin precedentes (Santos, 1996:258). Sobre todo, estos nuevos actores encuentran formas innovadoras de organización y crean redes sociales que pretenden interponerse en la política pública.

El curso de la modernización y la diferenciación relacionada en el tejido social hacen surgir conflictos difusos y varias formas de acuerdos, cooperación y solidaridad. En otras palabras, la creciente diferenciación social y la expresión de nuevas utopías políticas reducen la legitimidad de la reglamentación burocrática y de la centralidad del Estado en la mediación de los conflictos sociales y, al mismo tiempo, denuncian el predominio de los intereses mercantiles. Según Moura (1997), la explicación de las redes como expresión de los nuevos arreglos organizacionales surgidos en la actualidad indica el agotamiento de la capacidad de integración de las instituciones representativas tradicionales, de la eficacia de las organizaciones burocráticas y del modelo de planificación centralizado.

La multiplicidad de actores sociales que influyen en el proceso político, en la decisión, la ejecución o el control de actividades públicas, apunta al florecimiento de una sociedad multicéntrica, en que se organizan distintos núcleos de unión que, a su vez, tienden a alterar los nexos verticales entre el Estado y la sociedad, basados en la reglamentación y subordinación, con orientación hacia las relaciones más horizontales y que favorecen la diversidad y el diálogo. En ese aspecto, la formación de las estructuras multicéntricas, que configuran una nueva esfera pública plural, proviene tanto de un desplazamiento del nivel central de Gobierno al local y de la esfera del Estado a la sociedad. Procesos como la descentralización y el fortalecimiento de la sociedad civil convergen en formas innovadoras de gestión compartida de las políticas públicas. Adquieren importancia las propuestas de descentralización de las políticas públicas, en la cual el poder local asume el protagonismo en la unión entre las organizaciones gubernamentales, empresariales y sociales y amplía la red de acción pública por medio de la inclusión de nuevos actores políticos.

En la actualidad, el pluralismo político penetra en la composición de la esfera pública y transforma los nexos entre el Estado y la sociedad, por medio de los cuales las organizaciones sociales buscan simultáneamente mantener su autonomía e introducirse en las estructuras políticas de gobierno (Oxhorn, 1999). Ese desafío lleva a la creación de espacios públicos de negociación, más allá de un mero juego de intereses, que permite que los actores negocien una interpretación de la realidad y la conducta apropiada para la resolución de problemas colectivos (Cavalcanti, 1998). A esos factores se suma la revolución de la tecnología de información, lo que establece un nuevo sistema de comunicación de alcance universal que promueve el intercambio de palabras, imágenes y sonidos y, al mismo tiempo, refuerza la identidad individual y colectiva (Castells, 1999).

La tecnología de información revolucionó los modelos de organización vigentes, produjo soluciones innovadoras en el proceso de planificación, coordi-

nación y control de las actividades y permitió una unión virtual, en tiempo real, de las personas y las organizaciones. Pal (2001) identifica algunas de las características de la tecnología de información que permitirían la formación de redes de políticas y señalarían un modelo sociocibernético de gobernabilidad, tal como la inteligencia distribuida (derrumbe de los monopolios de conocimiento y distribución y acceso a información para todos los actores), la estructura horizontal (la sustitución de las jerarquías por la conectividad) y la posibilidad de acción simultánea de los participantes.

En resumen, la diferenciación social acarrió una inserción más amplia de los intereses de los actores participantes en la arena política, y la diferenciación concomitante del aparato estatal trajo como consecuencia una progresiva sectorialización de las políticas públicas. Tanto la descentralización como el proceso de globalización acentuaron estas características de diferenciación y adquisición de autonomía. Al respecto, Lechner (1977:13) cita la paradoja de Luhmann, según el cual aumenta la autonomía relativa de cada subsistema funcional y, al mismo ritmo, también su interdependencia mutua.

3. Conceptos de redes

El término **red** se ha utilizado en diferentes disciplinas como la psicología social donde indica el universo relacional de una persona, es decir, el conjunto de relaciones y estructuras de apoyo socioafectivo de cada una. La psicología social identifica como características estructurales de las redes el tamaño, la densidad, la composición (distribución), la dispersión, la homogeneidad/heterogeneidad y los tipos de funciones que ejercen. En sociología se estudian las redes de movimientos sociales que integran diversos actores, que unen lo local con lo global, lo particular con lo universal (Scherer-Warren, 1997:10). Para algunos autores, las redes se consideran nuevas formas de coordinación intermediarias emanadas del proceso de diferenciación funcional de los subsistemas (Luhmann, 1987) o aun como nuevas formas de organización social, del Estado o de la sociedad, intensivas en tecnología de la información y basadas en la cooperación entre unidades dotadas de autonomía (Castells, 1996).

En la administración de empresas, la red se considera como la combinación de personas, tecnología y conocimiento que substituyó la corporación jerarquizada del modelo de Ford, basado en trabajo, capital y gerencia (Albrechet, 1994:48).

En la gestión intergubernamental, se considera como un tema emergente de unión de las disciplinas de política y administración (Marando y Florestano, 1990), como un modelo estratégico de gestión de políticas (Mandell, 1990) o como un nuevo modelo de gobernabilidad que envuelve a los niveles local y global (Rhodes, 1986). De acuerdo con Börzel (1997), todas las disciplinas que trabajan con las redes de políticas comparten un entendimiento común en que se les considera "como un conjunto de relaciones relativamente estables, de

naturaleza no jerárquica e independiente, que vinculan a una variedad de actores que compartan intereses comunes en referencia a una política, y que intercambian recursos para perseguir esos intereses compartidos, admitiendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes".

Sin embargo, la autora advierte que no hay concordancia entre los estudios en relación con el poder teórico del concepto de redes, visto por algunos como una metáfora para demostrar que las políticas públicas entrañan una multiplicidad de actores diversos, y aceptado por otros como una herramienta analítica valiosa para el estudio de las relaciones entre los actores y el poder público; en tanto que otro grupo de autores entienden las redes de políticas como un método de análisis de la estructura social. Miller (1994) considera que ni el modelo tradicional de administración pública, basado en cultura de la racionalidad técnica y de los controles y la coordinación jerárquica, ni la teoría económica de la selección racional, fruto de la motivación basada en la racionalidad utilitaria, permiten comprender el fenómeno actual de las redes de políticas.

En el caso de la teoría tradicional de la administración pública, la suposición de la separación entre la política y la administración es un asunto abiertamente cuestionado en numerosos estudios recientes. Por otro lado, la jerarquía centralizada no puede responder a las necesidades actuales de coordinación flexible de varios actores interdependientes. La teoría de la selección racional presupone que toda acción es motivada por una decisión racional que maximiza los intereses personales. Las organizaciones se consideran como entidades racionales que buscan maximizar su utilidad racional cuando participan en las redes de intercambio. Para Miller (1994:380), esta presuposición, al llevarse hasta el límite de incluir como intereses egoístas bienes intangibles como el poder, el afecto y la lealtad, pierde toda su capacidad explicativa. La combinación de las suposiciones institucionalistas con las de la teoría de la selección racional concibe las redes como instituciones informales que se basan en reglas acordadas para llegar a un objetivo común, o sea, la institucionalización de un mecanismo de coordinación horizontal, con lo que se reducen los costos de información y transacción, se crea confianza y se reduce la incertidumbre (Scharpf, citado por Börzel, 1997)

Para entender el fenómeno de las redes, Miller propone que se aborde el constructivismo social, basado en el método fenomenológico. Por medio de la interacción de los participantes en la red de políticas, las impresiones y experiencias adquieren significado más allá de los intereses egoístas individuales. En este caso, se deja de hacer hincapié en la búsqueda de los objetivos comunes para enfocarse en el proceso de comunicación, por medio del cual los miembros de la red comparten un conjunto de valores, conocimientos y formas de percepción de los problemas. Para Börzel (1997), las explicaciones teóricas sobre las redes de políticas pueden dividirse en dos corrientes distintas, que no se excluyen mutuamente: la escuela de la intermediación de intereses y la escuela de gobernabilidad.

La corriente que ve las redes como una forma genérica de intermediación de intereses trata de analizar las relaciones entre los grupos de interés y el Estado. Esta corriente tiene su origen en la crítica hecha al pluralismo, que presupone que la organización y competencia de los grupos de intereses son externas al Estado. Para el neocorporativismo, las sociedades modernas crearon un sinnúmero de vínculos (triángulos de hierro, redes centradas en problemas, anillos burocráticos, mesocorporativismo, etc.) entre los grupos de interés y los sectores del Estado, de tal forma que su organización y la competencia tienen lugar también en el interior del propio Estado. Las redes de políticas indicarían relaciones de dependencia entre el gobierno y los grupos de intereses, en que hay intercambio de recursos. En los Estados Unidos, los pioneros en la forma de abordar las redes de políticas comenzaron por entender las políticas como el resultado de las estrechas relaciones existentes entre las instancias decisorias, que comprenden los patrones de intercambio establecidos entre los organismos ejecutivos, las comisiones del Congreso y los grupos de interés (John, 1999). En Gran Bretaña, el estudio de las redes de políticas partió del estudio de las relaciones intergubernamentales (Rhodes, 1986, 1988; Marsh y Rhodes 1992:197), basado en la idea central de que "la existencia de una red de políticas, o más particularmente de una comunidad política, delimita la agenda política y da forma a los resultados de la política".

Los diferentes tipos de redes proponen la descripción de la red de acuerdo con ciertos atributos, como el nivel de institucionalización (estable/inestable), el número de participantes (restringida/abierta), la configuración de las políticas (sectorial/transsectorial) o el tipo de actores sociales interesados y la función principal de la red (por ejemplo, redes centradas en problemas, redes profesionales, redes intergubernamentales, redes de productores) y el equilibrio de poder (redes heterogéneas y redes homogéneas) (Börzel, 1997). Más allá de las clasificaciones, puede buscarse algún valor explicativo en los diferentes tipos de redes, suponiendo que la estructura de la red delimite la lógica de la interacción de sus miembros, hecho que afecta al proceso político, o que se pretenda establecer una vinculación sistemática entre la naturaleza de una red y el resultado del proceso político.

Para la corriente de la gobernabilidad, las redes de políticas se conciben como una forma particular de gobierno de los sistemas políticos modernos, centrándose en la estructura y los procesos a través de los cuales se estructuran las políticas públicas. Se hace la suposición implícita de que las sociedades modernas se caracterizan por la diferenciación social, la sectorialización y el crecimiento político. Tales características acarrearían una sobrecarga política denominada "gobernabilidad bajo presión" (Jordan y Richardson, 1983 citados por Börzel, 1997). Para Hanf y O'Toole (1992:166) "la gobernación moderna se caracteriza por sistemas de decisión en los que la diferenciación territorial y funcional desagrega la capacidad efectiva de solución de problemas en una colección de subsistemas de actores con tareas específicas y competencia y recursos limitados". Como consecuencia, hay una tendencia hacia una creciente interdependencia funcional entre los actores públicos y privados en la consecu-

ción de una política, y apenas por medio de las redes de políticas se puede garantizar la movilización de los recursos dispersos y dar una respuesta eficaz a los problemas de políticas públicas.

Castells (1998) llega a formular la propuesta de un Estado-red para designar el formato actual de las políticas públicas, cuya estructura y funcionamiento administrativo asumen las características de subsidiariedad, flexibilidad, coordinación, participación ciudadana, transparencia, modernización tecnológica, profesionalización de los actores y retroalimentación y aprendizaje constantes.

Para algunos autores, el análisis de redes es una herramienta útil para explicar la unión de actores interdependientes, en tanto que para otros la innovación sería representada por el desplazamiento del objeto de análisis del actor individual al patrón de vínculos e interacción como un todo. En este último caso, el acento se centra en la estructura y los procesos por medio de los cuales se organiza como gobernabilidad la realización conjunta de las políticas públicas. Para otros autores, más que una nueva perspectiva analítica, las redes indican un cambio en la estructura política de la sociedad y representarían nuevas formas de organización social en respuesta a los problemas políticos de coordinación o de mediación social. Miller (1994:379) entiende que las redes forman un tercer tipo de estructura social, distinta tanto del mercado como de las formas jerárquicas porque la calidad de la interacción en el mercado se basa en el interés racional, en las jerarquías y en la obediencia, en tanto que en las redes la interacción es indeterminada.

En relación con los estudios de gestión, la concepción de las redes también representa una innovación. Aunque exista una vasta contribución de los estudios de las relaciones intergubernamentales, originada en la tradición del federalismo y de una profunda connotación jurídica, solamente cuando cambia el punto de enfoque de las relaciones intergubernamentales para la gestión intergubernamental se supera la dicotomía entre administración y política (Marando y Florestano 1990). A partir de ahí, se pasa a incluir el contexto decisorio de múltiples jurisdicciones y las distintas mezclas entre la autoridad central y local, las redes de relaciones interpersonales y organizacionales y la participación del sector gubernamental y del no gubernamental.

Según Rhodes (1986), el argumento de que la implementación es un elemento clave en el proceso político está implícito en la concepción de las redes, pues los objetivos iniciales pueden transformarse substancialmente cuando se ponen en práctica. Ya la concepción tradicional de la administración pública, representada por el modelo de arriba-abajo, presupone para efectos de una ejecución perfecta, que las circunstancias externas no imponen restricciones, que los recursos y el tiempo necesarios se encuentran disponibles, que la comprensión del problema está en una relación de causa y efecto directa y sin interferencias, que hay entendimiento y acuerdo sobre los objetivos, que las tareas están definidas en la secuencia correcta y que las autoridades pueden exigir y recibir plena obediencia. El autor argumenta que las redes poseen diferentes estructuras,

que varían de acuerdo con la constelación de intereses, con la naturaleza del grupo asociado, con la interdependencia vertical entre los miembros, con la interdependencia horizontal con otras redes y con la distribución de recursos entre los actores. La naturaleza y distribución de los recursos en la red influyen en los patrones de interdependencia. Los recursos pueden ser legales, que comprenden la distribución formal de funciones y grados de competencia entre los niveles de gobierno; políticos, que se refieren a las estrategias, a los intereses y al sector de actuación de los participantes; organizacionales, relacionados con la disponibilidad de conocimientos especializados, recursos de personal, espacio físico y equipo; y financieros, que comprenden la disponibilidad de fondos para la red.

Otra posibilidad de agrupar las explicaciones teóricas sobre las redes de políticas se refiere al acento dado a los vínculos entre los diferentes actores o a las estructuras de las redes. Los autores que trabajan con la explicación de los vínculos en general se basan en la disciplina de la psicología social y en la sociología relacional.

Rovere (1998:30) asume la visión de la psicología social y, según él, "para nosotros, redes son redes de personas, se conectan o vinculan personas, aunque esta persona sea el director de la institución y se relacione con su cargo incluido, pero no se conectan cargos entre sí, no se conectan instituciones entre sí, no se conectan computadoras entre sí, se conectan personas. Por esto se dice que *redes es el lenguaje de los vínculos*, es fundamentalmente un concepto vincular". Rovere propone un esquema ascendente de clasificación de los vínculos en relación con el nivel, las acciones y los valores que intervienen, que permite observar el grado de profundidad de una red. Los niveles comienzan con el reconocimiento, seguido del conocimiento, la colaboración y la cooperación y, por último, la asociación. "El primer nivel sería el de reconocimiento, que expresaría la aceptación del otro. En casos extremos, la dificultad de operar o de interactuar consiste en que no se reconoce que el otro existe...Hay un segundo nivel que es el de conocimiento. Luego que el otro es reconocido como par, como interlocutor válido, empieza a ser incluido en mi palabra, empiezo a necesitar el conocimiento del otro, lo cual expresa interés, quiero saber quién es el otro y entender cómo se ve el mundo desde ahí. Hay un tercer nivel. A partir del interés y del conocimiento empiezan a existir algunos episodios de colaboración (colaborar en el sentido de trabajar con [alguien]). No es una ayuda sistemática, no es una ayuda organizada sino espontánea. Hay momentos, hechos y circunstancias en que se verifican mecanismos de colaboración que empiezan a estructurar una serie de vínculos de reciprocidad; empiezo a colaborar pero espero también que colaboren conmigo. En el cuarto nivel ya existen algunas formas sistemáticas de cooperación (cooperación: operación conjunta). Esto supone un proceso más complejo porque supone que existe un problema común. Por lo tanto, hay una problematización conjunta y una forma más sistemática y estable de operación conjunta, es decir que hay un compartir sistemático de actividades. Existe un quinto nivel donde hay asociación, donde esta actividad profundiza alguna forma de contrato o acuerdo que significa compartir recursos.

Toda esta construcción podría representarse en un cuadro:

Nivel	Acciones	Valor
5. Asociarse	Compartir objetivos y proyectos	Confianza
4. Cooperar	Compartir actividades y recursos	Solidaridad
3. Colaborar	Prestar ayuda esporádica	Reciprocidad
2. Conocer	Conocimiento de lo que es o hace el otro	Interés
1. Reconocer	Destinadas a reconocer que el otro existe	Aceptación

Fuente: Rovere (1998: 35).

En este análisis de redes, el enfoque central está en las relaciones sociales y no en los atributos de grupos o individuos. A partir de las relaciones es posible comprender el sentido de las acciones sociales; en cambio los atributos se refieren apenas a sus agentes. También de acuerdo con la sociología relacional, “las instituciones, la estructura social y las características de los grupos son cristalizaciones de los movimientos, el intercambio y los “encuentros” en las múltiples e intercambiantes redes de relaciones vinculadas y superpuestas” (Marques, 1999:3). El acento dado a las relaciones personales pasa a ser la suposición del análisis de redes sociales ya que lo “social” está estructurado por un sinnúmero de redes de relaciones personales y organizacionales de diversa naturaleza. La estructura y la posición de los actores en la red influyen en sus acciones, preferencias, proyectos y visiones del mundo, así como en el acceso a los distintos recursos de poder.

Para el análisis de la naturaleza de los vínculos en una red de políticas, Cavalcanti (1998) propone la construcción de una matriz, a partir de dos conjuntos de indicadores; el primero se refiere a las posiciones jerárquicas de las organizaciones y el segundo está compuesto de indicadores de gestión pública. Para efectuar el análisis de las relaciones identificadas en la matriz interorganizacional—todavía restringida a las relaciones bilaterales—indica que es preciso considerar las siguientes variables: eficacia percibida, dependencia, respuesta a problemas y oportunidades, conocimiento mutuo, consenso, similitud de dominio, flujo de comunicaciones, formalización, complejidad y centralización.

Una perspectiva distinta, en la cual no se hace hincapié en los vínculos sino en la estructura, puede encontrarse en el trabajo de Klijn (1995 y 1996), que comprende las redes de políticas como el contexto más o menos estable dentro del cual se realizan juegos independientes sobre decisiones políticas. Klijn *et al.* (1995:439) define las redes de políticas como “patrones más o menos estables

de relaciones sociales entre actores mutuamente dependientes, que se forman alrededor de problemas políticos o grupos de recursos y cuya formación, mantenimiento y cambio es obra de una serie de juegos". Los juegos se entienden como una serie de acciones continuas y consecutivas entre diferentes actores, realizadas de acuerdo con reglas formales e informales por las cuales se guían, que surgen en torno a temas o decisiones en los cuales los actores tienen interés.

Las políticas son los resultados de estos juegos y comprenden actores en relación de interdependencia; recursos tales como poder, posición social, legitimidad, conocimiento, información y dinero; reglas prevalecientes y mutables que son fruto de la interacción y regulan el comportamiento de los actores; y percepciones que son imágenes de la realidad a partir de las cuales los actores interpretan y evalúan su curso de acción y también el de los demás actores.

Otra posibilidad de comprensión de las redes nos remite a la dicotomía entre quienes favorecen las transformaciones en la sociedad y su capacidad de movilización y quienes acentúan los cambios en el Estado y en la gestión de las políticas públicas. En el primer caso, en la perspectiva social y de movilización encontramos autores como Jacobi (2000: 156) para quien las redes se fortalecen como actores políticos transnacionales en la defensa de políticas públicas y "representan la capacidad que tienen los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil para explicitar su riqueza intersubjetiva, organizacional y política y concretar la construcción de elementos de intersubjetividad en forma circular, buscando consensos, tratados y compromisos de actuación colectiva".

Para el autor, las redes se colocan en una lógica que exige uniones y solidaridad, definición de objetivos comunes y reducción de fricciones y conflictos, establecen una estructura horizontal para la presentación de exigencias y hacen uso de la moderna tecnología de información para divulgar su postura (Jacobi, 2000:134). De la misma manera, Scherer-Warren (1997) considera que las redes constituyen un nivel intermediario crucial para entender procesos de movilización, ya que por medio de esas redes las personas interactúan, influyen unas en otras y participan en negociaciones, al mismo tiempo que producen los esquemas cognitivos y de motivación necesarios para la acción colectiva. Debido a las tecnologías de informática, surgen aun las comunidades virtuales, de alcance cada vez mayor, creadas por actores que se identifican con causas comunes que constituyen un nuevo tipo de imaginario colectivo, redimensionan los territorios de influencia y de acción, y se comunican en tiempo real.

Scherer-Warren (1997) elabora algunos asuntos que se incorporarán a la metodología de análisis de redes sobre cuáles son los "nudos" de la red (dirigentes y mediadores); qué actores están integrados a la red o excluidos de ésta; cómo se realiza la conectividad de la red; qué tipo de estructura imaginaria se construye y cuál es la naturaleza de la interacción. Desde este punto de vista, los propios movimientos de las sociedades complejas se consideran como redes

sumergidas de grupos, circuitos de solidaridad, que difieren profundamente de la imagen de un actor políticamente organizado.

Si desde la perspectiva de la sociedad se favorece la visualización de las redes como procesos de movilización que generan conexiones solidarias, desde la perspectiva que favorece la gestión de las redes intergubernamentales e interorganizacionales se reconoce que la complejidad del sistema intergubernamental significó un aumento de las interrelaciones en todos los niveles de gobierno y de la sociedad, lo que alteró el modelo de gestión de las políticas públicas. Las redes intergubernamentales e interorganizacionales se consideran como "estructuras de interdependencia que comprenden varias clases de organización o partes, donde una unidad no es únicamente el subordinado formal de la otra en un amplio arreglo jerárquico", sin importar si estas estructuras de colaboración comprenden organizaciones no lucrativas o vínculos con empresas lucrativas (O'Toole, 1997:45).

Salamon (1995:22) señala la proliferación de relaciones entre el gobierno y el llamado tercer sector en la ejecución de políticas públicas como un cambio crucial en las formas de acción gubernamental y coloca los desafíos en relación con la rendición de cuentas, la gestión y la coordinación de las actividades gubernamentales. El nuevo patrón extensivo de gobierno en asociación con instituciones sin fines de lucro responde tanto a las demandas democráticas como a las necesidades de reducción del gasto público, pero impone nuevos desafíos a la gestión pública. Estas alteraciones exigen que se revise la concepción de la gestión estratégica a la luz de la especificidad de las redes interorganizacionales.

Para Mandell (1990) en el modelo de gestión estratégica "intraorganizacional", el control se basa en la autoridad legítima que parte de la jerarquía. En relación con la estructura de poder, las estrategias dependen de la habilidad de la administración superior para definir las decisiones, delegar [autoridad] y controlar el proceso de implementación. Además, las medidas tomadas por el administrador se delimitan dentro de un contexto organizacional específico. A diferencia de ello, en la red "interorganizacional", el control no es una relación preponderante. El hecho de que sus miembros representen diferentes niveles de gobierno no implica que haya una relación jerárquica entre ellos y cada nivel actúa como unidad semiautónoma.

La posición de poder guarda relación con la influencia que tiene cada miembro en la propia viabilidad de la red. Las organizaciones confían unas en otras para alcanzar objetivos propios y, en ese sentido, el poder de una organización aumenta en la medida en que su participación se convierte en una condición esencial para la conservación de la red. Además, el gestor interviene en diversas redes, en una estructura de superación de unas con respecto a otras o de mutua influencia.

La autora define algunas variables para analizar las características de cada tipo de red. Esas variables son:

- La “compatibilidad de los miembros”, que corresponde a los niveles de congruencia de valores y de concordancia sobre los objetivos. En ese sentido, el desafío está en conciliar el objetivo de la red con los objetivos particulares de los miembros.
- El “ambiente de movilización de recursos” corresponde a la disponibilidad de fondos y al tipo de control ejercido sobre esos recursos.
- El “ambiente social y político” corresponde a las bases de poder y al patrón de conflictos. La autora considera el conflicto como una consecuencia inevitable en la relación de interdependencia y que debe aprovecharse en sus aspectos constructivos, como el “ajuste” de poder y de recursos entre las organizaciones.

La complejidad del fenómeno de las redes de políticas puede reflejarse en las diferentes dicotomías (paradojas) que intervienen en su análisis, algunas de las cuales fueron señaladas por Loiola y Moura (1996:58) o por otros autores.

- *Organizaciones/individuos* (señalada por John, 1999). Muchos autores definen las redes como relaciones de interdependencia entre organizaciones, pero otros señalan el hecho de que estas relaciones se dan entre individuos que obran dentro de esas organizaciones y crean vínculos entre sí.
- *Transitoriedad/permanencia*. Las relaciones entre los diferentes actores o nudos de la red se presentan en patrones más o menos estables, lo que las diferencia tanto de formas más casuísticas como de la formalización burocrática del Estado. Estas estructuras flexibles se transforman con la dinámica de la propia red.
- *Cooperación/competencia, solidaridad/conflicto*. Las redes se estructuran como medidas conjuntas de cooperación en torno de un problema y una solución comunes, lo que no descarta la existencia de singularidades y conflictos. Más que un consenso previo, existe la negociación de intereses competitivos.
- *Igualdad/diversidad*. Los diferentes actores que intervienen en una red protegen su diversidad, aun cuando sean parte de una estructura conjunta.
- *Racionalidad instrumental/ racionalidad comunicativa* (en la terminología de Jürgen Habermas), la acción coordinada e interdependiente exige la construcción del consenso comunicativo, pero la gestión de las redes de políticas da origen a una acción instrumental que vincula, racional y eficazmente, medios para fines acordados.
- *Construcción/desconstrucción*. La dinámica flexible de las redes permite la permanente construcción y desconstrucción tanto de patrones de interacción como de los propios nódulos que componen la red.

Loiola y Moura (1996:64) resumen la contribución teórica de la explicación de las redes, señalada por diferentes actores al afirmar que permite superar las limitaciones de las explicaciones atomistas y aun sistémicas de las organizaciones por percibir a los actores/agentes en su interacción, o sea, la dinámica del proceso, sin divisiones artificiales entre el actor y la estructura y los ambientes interno y externo.

4. Formación y gestión de redes

La proliferación de redes de políticas nos lleva a reflexionar tanto sobre sus características, fortalezas y debilidades como sobre los problemas específicos que surgen en su gestión. En general, se presentan como características ventajosas de las redes de políticas:

- dada la pluralidad de actores que intervienen en las redes, es posible una mayor movilización de recursos y se garantiza la diversidad de opiniones sobre el problema;
- debido a la capilaridad que presentan las redes, la definición de prioridades se hace de forma más democrática, y abarca organizaciones de pequeño porte y más cercanas a las que originaron los problemas (Salamon, 1995);
- por el hecho de que comprenden conjuntamente al gobierno y a las organizaciones no gubernamentales, puede establecerse una presencia pública sin crear una estructura burocrática (Salamon, 1995);
- debido a la flexibilidad inherente a la dinámica de las redes, éstas serían más aptas para realizar una gestión de adaptación que esté conectada a una realidad social volátil, en un medio en que es preciso unir las medidas de planificación, ejecución, retroalimentación y rediseño, con adopción de la observación como instrumento de gestión y no de control;
- por ser estructuras horizontales en que los participantes mantienen su autonomía, los objetivos y estrategias establecidos por la red son fruto del consenso obtenido por medio de procesos de negociación entre sus participantes, lo que generaría mayor compromiso y responsabilidad de éstos con las metas compartidas y mayor sostenibilidad.

Sin embargo, algunas de las características de las redes también se señalan como limitantes de su eficacia o causa de problemas y dificultades para su gestión, tales como:

- las redes de políticas presentarían nuevos desafíos para garantizar la rendición de cuentas en relación con el uso de los recursos públicos, por el hecho de estar formadas por numerosos participantes gubernamentales y privados;

- el proceso de generación de consenso y negociación puede ser demasiado lento y crear dificultades para enfrentar cuestiones que requieren una acción inmediata;
- las metas compartidas no garantizan la eficacia en el cumplimiento de los objetivos ya que las responsabilidades son muy diluidas;
- la dinámica flexible puede terminar alejando a los participantes de los objetivos iniciales o comprometer la acción de la red por la deserción de algunos actores en momentos decisivos;
- los criterios para participación en la red no son explícitos y universales y pueden provocar marginación de grupos, instituciones, personas y aun regiones y pueden dejar la política apenas en manos de una élite;
- las dificultades de control y coordinación de la interdependencia tienden a crear problemas de gestión de las redes.

La gestión de la formulación de la estrategia de redes es considerada por algunos autores como la gran laguna en los estudios actuales en este campo. Los modelos de gestión se concibieron para situaciones intraorganizacionales que difieren de las estructuras interorganizacionales en aspectos de importancia crítica:

SITUACIONES INTRAORGANIZACIONALES

- El control se basa en una autoridad legítima; flujo jerárquico.
- El ejercicio del poder depende de la habilidad del jefe para controlar el proceso (aunque haya descentralización de funciones y acciones).
- La gestión está a cargo de un gestor particular en un contexto organizacional específico.

ESTRUCTURAS INTERORGANIZACIONALES

- Unidades semiautónomas o independientes; relaciones horizontales.
- El ejercicio se basa en la creencia y confianza en los otros miembros para alcanzar las metas de cada uno. El poder es diverso, no descentralizado.
- Los gestores pueden participar en muchas redes funcionales simultáneamente, en una estructura de mutua influencia en sus actividades o de superación de unas con respecto a otras.

Fuente: Elaboración propia a partir de Mandell (1990).

La gerencia intergubernamental correspondería al manejo de políticas y programas públicos por medio de redes interorganizacionales, cuyas principales

características o cualidades serían, según Wright (1983), el enfoque en la solución de problemas, el comportamiento estratégico y las redes de comunicación. “Estas características se refieren a las habilidades para lograr coordinación y control, para establecer un patrón de contactos dentro del sistema de redes y para manejar situaciones de interdependencia” (Mandell, 1990:33). Si las redes son formadas por actores, recursos, percepciones y reglas (Klijn *et al.*, 1995), éstos son elementos clave que deben considerarse no sólo en el análisis sino también en la gestión de las redes.

En relación con los actores, debemos considerar que están en una situación de interdependencia en una red, creada por la necesidad de compartir recursos para alcanzar un objetivo común. Cada actor específico tiene sus objetivos particulares, pero se impondría una limitación al imaginar que su participación en una red sería consecuencia de sus carencias y del propio comportamiento de maximización para alcanzar su objetivo personal u organizacional. La construcción de una red entraña más que eso, es decir, exige la construcción de un objetivo mayor que pasa a ser un valor compartido, más allá de los objetivos particulares que permanecen. La habilidad para establecer este megaobjetivo, que implica una línea básica de acuerdo, tiene que ver con el grado de compatibilidad y congruencia de valores entre los miembros de la red (Mandell, 1999). Para llegar a este tipo de acuerdo es necesario establecer sitios de negociación, donde se puedan confrontar y negociar las percepciones, los valores y los intereses.

La estructuración de estos espacios y procesos de negociación forma parte de la dimensión de la estructura de la red, que se refiere a la institucionalización de los patrones de interacción. El establecimiento de reglas formales e informales es un importante instrumento para la gestión de las redes (Bruijn Heuvelhof, 1997) porque especifica la postura de los actores en la red, la distribución del poder, las barreras para el ingreso, etc. Las reglas constituyen prácticas sociales, orientan los patrones de comportamiento de los actores (Klijn, 1996) y exigen previo conocimiento por parte de ellos y la interpretación común por parte de los miembros de la red. Siendo producto de la interacción de los actores, las reglas se deben construir y modificar como parte de la dinámica de interacción de los actores.

La existencia de diferentes actores que poseen distintos recursos debe considerarse tanto desde el punto de vista interno como externo a la red. La capacidad de movilización de recursos por los miembros de la red depende tanto de los recursos que controla cada uno como de los vínculos externos que establece. El poder de cada miembro dentro de una red dependerá de la centralidad de sus funciones para la red (o sea, del control de recursos), como también de los vínculos de cada organización con un patrón de organizaciones más amplio (Benson, 1975).

En la gestión de las redes el punto de enfoque se encuentra en los procesos de interacción entre los diferentes actores y los medios por los cuales se pueden

estimular, mantener o cambiar estos procesos cuando sea necesario. El conflicto entre las organizaciones se considera como un producto inevitable de las situaciones de interdependencia entre ellas y exige una activa labor de gerencia. El apoyo a una política que favorezca los objetivos de varios actores es una estrategia de la gerencia de las redes y lo mismo sucede con la activación selectiva por medio del uso de incentivos para establecer arreglos organizacionales—coaliciones—e interacciones entre los actores (Klijn, 1996).

Los actores obran en función de sus percepciones en relación con los demás actores y las expectativas de sus patrones de comportamiento. A partir de estas percepciones, sus recursos e intereses y las reglas establecidas, cada actor define su estrategia de acción. Las redes se caracterizan por configuraciones específicas de percepciones que se relacionan con la historia y naturaleza de cada una (Klijn *et al.*, 1995:440). Muchas veces, la gerencia de las redes debe enfrentarse a asuntos relativos al cambio de las reglas de interacción, a los valores y a las percepciones que pueden promoverse a partir de debates abiertos, procesos de evaluación y aprendizaje y por medio de la entrada de nuevos actores. Los elementos condicionantes del éxito de la gestión de redes señalados por Agrannoff y Lindsay (1983) serían:

- desplegar un gran esfuerzo para llegar a un entendimiento común;
- propiciar situaciones en que todos ganen;
- hacer participar a las verdaderas instancias decisorias políticas y administrativas;
- concentrarse en cuestiones específicas;
- evaluar permanentemente y negociar las soluciones;
- crear un marco para la acción cotidiana.

Para Klijn *et al.* (1995), la gerencia exitosa de redes debe basarse en las siguientes condiciones:

- activar selectivamente los actores y recursos;
- limitar los costos de la interacción;
- buscar el compromiso de los participantes;
- prestar oportuna atención a los aspectos políticos y administrativos;
- velar por la calidad y apertura de la interacción.

Como una de las características de las redes es su naturaleza multicéntrica, también observaremos que la gerencia ya no es una estrategia exclusiva de un actor. Por lo tanto, el papel del gestor de las redes de políticas es un importante aspecto en que se debe reflexionar, ya que puede ser desempeñado por cada uno de los actores, por varios de ellos simultáneamente o aun por un mediador externo o facilitador (Klijn, 1996:105). Los patrones tradicionales de la teoría y la práctica de la administración pública no se aplican a la gerencia de las redes de políticas, puesto que los gerentes de redes no supervisan el desempeño de los participantes difusos de las redes. En este caso, el gestor debe buscar instru-

mentos que le permitan realizar investigaciones regulares sobre las alianzas que tiene e identificar los puntos de coordinación del conjunto de actores (O'Toole, 1997).

Se distinguen dos habilidades como imprescindibles para garantizar el comportamiento de movilización del liderazgo de las redes: la habilidad de aunar fuerzas y la habilidad de alcanzar metas comunes. Para Mandell (1990), como las redes difieren en relación con los tipos de mecanismos de coordinación, esto requerirá diferentes estilos compatibles de gerencia. Las estructuras de los arreglos interorganizacionales corresponden básicamente a tres tipos de situaciones de interdependencia, cuyo diseño tiene un efecto importante en el desempeño futuro y en la naturaleza de la gestión. En la red “no mediada” o voluntaria, la coordinación se inicia con la participación de las organizaciones, que asumen la misma posición en la red. En la red “mediada”, la coordinación es iniciada por una autoridad y puede ser “impuesta” verticalmente por la autoridad legal y financiera responsable o puede ser “ejercida” horizontalmente por un organismo designado y que no se coloca por encima de los demás miembros.

Cada una de las estructuras identificadas exige diferentes funciones del dirigente, ya que para unas es vital la construcción de la propia mediación entre pares, en tanto que para otras esta cuestión se ha resuelto desde la constitución legal de la red y solo se requiere la coordinación de los procesos de negociación y de gestión en situaciones de interdependencia. La autora identifica algunos estilos de gestión estratégica, compatibles con las necesidades de cada contexto, en un *continuo* que va desde el autócrata benevolente, que asume la función de un “director de orquesta”, hasta el mediador de trabajos, que apenas asegura a las partes el cumplimiento del acuerdo, como un dirigente en un sistema de *laissez-faire*. En el centro de ese *continuo* está el dirigente democrático, que actúa como un “productor de cine” y desempeña un papel activo en el logro de resultados y la motivación de los participantes. Sin embargo, en todo caso, la gestión de redes trae como consecuencia la gestión de situaciones de interdependencia, lo que termina por aproximar los procesos de formulación e implementación de políticas y exige el establecimiento de formas de coordinación y control.

La interdependencia es una condición en la cual cada organización depende de otra, sin que ello implique una relación de subordinación entre ellas. En una situación de interdependencia, el comportamiento de una parte no puede considerarse en forma aislada de los demás, lo que aumenta el grado de incertidumbre para cada una de ellas. En la coordinación de las situaciones de interdependencia se deben tener en cuenta dos aspectos: la coordinación de las relaciones de causa y efecto y las de insumo y producto entre las partes y la necesidad de reducir la incertidumbre para todos. Una parte importante de la coordinación es el establecimiento de procesos de adopción de decisiones que sean continuos y estables, ya sean partes formales de la estructura de la red o no. Los instrumentos usados en la gestión de la red que favorecen la coordinación pueden ser del tipo reglamentario, financiero o de comunicación (Bruijn y Heuvelhof (1997).

Sin embargo, conviene evitar los riesgos de crear estructuras formales que sean inapropiadas para resolver el problema y cuyo diseño altere la estructura a tal punto que amenace la propia existencia y el equilibrio dentro de la red.

Hay una paradoja inherente a la conservación indispensable de la autonomía de los miembros de la red y a la necesidad de crear mecanismos de coordinación interorganizacional para garantizar la efectividad de sus acciones. El proceso de desarrollo de la coordinación interorganizacional contiene las semillas de la desintegración producidas por el aumento de la formalización y observación, lo que lleva al conflicto y aumenta la disensión entre los participantes que luchan por su autonomía funcional a pesar de su interdependencia cada vez mayor (Van de Ven y Walker, 1984). El establecimiento de canales de comunicación entre los miembros de la red parece crucial para el desarrollo de valores y objetivos colectivos y permite el surgimiento de un tejido de situaciones de interdependencia y el crecimiento de la coordinación interorganizacional, sin amenaza para el equilibrio de la red. Los canales informales basados en relaciones personales entre pares de individuos también suelen ser de gran utilidad en el desarrollo de la coordinación.

Para Benson (1975:235) “una red interorganizacional es equilibrada en la medida en que las organizaciones participantes mantienen una interacción sumamente coordinada y cooperativa basada en el consenso normativo y en el respeto mutuo”. Ese autor identifica las cuatro dimensiones del equilibrio interorganizacional como el consenso en relación con el dominio (campo de actuación), el consenso ideológico (valores compartidos), la evaluación positiva de los otros miembros y la coordinación del trabajo. Muchos autores recomiendan la sustitución de los métodos tradicionales de planificación por el incrementalismo, en el cual los administradores, en vez de definir los objetivos y estrategias para alcanzarlos, refinan sus ideas varias veces, mejorando o contrariando la conducta precedente. El incrementalismo permite mantener constante el tema central de la discusión y adaptar medios y fines de acción más operativos. Para la ejecución de la planificación incremental se necesitan el desarrollo de un sistema de información que permita el seguimiento y la evaluación periódica de las medidas tomadas y el establecimiento de canales efectivos de comunicación y negociación.

Metcalf (1997:238), en el estudio de la integración regional, propone que el fortalecimiento de la coordinación debe obedecer a una secuencia de etapas:

1. Las organizaciones administran independientemente en sus jurisdicciones
2. Intercambio de información entre las organizaciones (comunicación)
3. Consultas entre las organizaciones (retroalimentación)
4. Gestión para evitar divergencias de políticas (hablar con una sola voz)
5. Búsqueda de un consenso sobre políticas (gerencia del conflicto)
6. Mediación y conciliación
7. Arbitrio de conflictos organizacionales

8. Establecimiento de parámetros comunes
9. Fijación de prioridades

Para superar los problemas de coordinación en la gestión intergubernamental, que entraña elevados niveles de complejidad, diversidad y dependencia, Agranoff y Lindsay (1983) presentan cuatro consideraciones fundamentales:

1. Es necesario reconocer y confrontar de alguna manera el contexto constitucional, legal y estructural de las diferentes organizaciones participantes. Solamente así será posible reconocer y aceptar las diferencias en relación con la definición de misiones, estructura, procesos y procedimientos, respetando la autonomía de los interesados y definiendo las diversas responsabilidades en las medidas, compatibles con las especificidades de cada miembro.
2. Reconocimiento de la naturaleza política de la tarea como inevitable en un proceso en que participan actores con diferentes visiones políticas del problema. Para superar los problemas que pueden surgir de esta diversidad es necesario estimular un diálogo franco que permita identificar las barreras que pueden comprometer la acción colectiva. Cuando la red comprende actores gubernamentales y no gubernamentales es necesario considerar al sector privado como socio y no como sector dependiente del Estado.
3. Todo problema de las redes de políticas tiene una dimensión técnica y exige participación de los especialistas y el uso de instrumentos técnicos como puente entre las diferentes perspectivas. Es preciso establecer un flujo de información continua entre el grupo técnico y los actores políticos, y crear diferentes niveles de trabajo, manteniendo la administración de las medidas por separado en cada organización.
4. Enfoque en la solución de problemas, con la participación de todos los actores políticos en el proceso de adopción de decisiones, con miras a establecer un proceso pragmático de construcción de un programa de trabajo que reduzca los conflictos al mínimo. En la definición de un programa de trabajo y de un plan común con todos los miembros se debe tener en cuenta la necesidad de estimularlos a negociar este plan con sus organismos. La gestión debe centrarse en la adaptación y no en el uso de técnicas de planificación racional.

5. Conclusión: Redes de políticas sociales

La proliferación de redes de políticas sociales se debe, en primer lugar, a los dos macrofenómenos que definen el contexto actual de estas políticas, es decir, a los procesos de descentralización y democratización que marcaron a las sociedades latinoamericanas en los últimos decenios. Si los procesos de descentrali-

zación provocan una fragmentación inicial de la autoridad política y administrativa, generan nuevas formas de coordinación con las que se busca garantizar la eficacia de la gestión de las políticas públicas. El peligro para las autoridades locales se deriva de la pérdida de la cohesión garantizada por los sistemas centralizados y por el fortalecimiento de la autonomía y la independencia funcional de las unidades, sin el establecimiento de contrapesos que garanticen la integración del sistema de políticas y la agregación y la coherencia necesarias para el éxito de los gobiernos locales (Pratchett, 1994). Para Cole y John (1995), el interés en adaptar el concepto de redes de políticas para estudiar los patrones de gobernabilidad local reside en el reconocimiento de la multiplicidad de actores locales que dependen uno de otro y cuya cooperación puede ayudarlos a enfrentar presiones externas, reducir la incertidumbre y aumentar la eficiencia en su acción política.

El concepto de redes también se utilizó ampliamente en el análisis de procesos de integración regional y en la formación de la Comunidad Europea por su gran utilidad para el análisis de las políticas de la CE, por ser una red pluralista (Metcalf, 1977) en que los estados miembros conservan su autonomía y su identidad individual y comparten responsabilidades para la gestión de políticas en común, y por desarrollar un patrón de interdependencia coordinada (Rhodes, 1986). A pesar de que la red permite eliminar la territorialidad de los mercados y de las políticas económicas, como parte del fenómeno de globalización y de los procesos supranacionales de integración regional, en el campo de las políticas sociales existe una acentuada tendencia a crear redes locales, que vinculan estrechamente la gestión de las políticas con el territorio y una población específica.

Es evidente la incapacidad de los gobiernos centrales para dar respuesta a los problemas sociales, especialmente en el actual contexto de reducción del papel de las burocracias y de los recursos del gobierno central. La complejidad de los problemas sociales, la diversidad de actores y los intereses conflictivos existentes, la creciente movilización de la sociedad civil en busca de atención diferenciada que respete las diferencias sociales, la organización de un sector no gubernamental que actúa cada vez más en el campo de las políticas sociales y la ampliación de la acción social de las empresas, son factores que impulsan y explican el florecimiento de las redes de políticas sociales.

La percepción cada vez mayor de que la descentralización, como transferencia de poder de decisión a las autoridades locales y aun a los usuarios, no garantiza la eficacia de las políticas sociales, ha llevado a los estudiosos a identificar este déficit de eficacia en función de varios factores y a señalar posibles soluciones:

- La falta de unión de las políticas económicas y sociales. En general, la política social viene funcionando en campos sin autonomía y sin participación en las decisiones que la afectan y están subordinadas a las políticas económicas (Kliksberg, 1997).

- A pesar de que con la descentralización los servicios se dirigen a los mismos grupos sociales que ocupan un mismo espacio geográfico, su ejecución se realiza de forma aislada por medio de cada política sectorial. Si bien los problemas sociales se manifiestan en el ámbito sectorial, su solución depende de la acción de más de una política, de una acción que considere la población de forma integral. Solamente por medio de la intersectorialidad es posible una acción integrada de las políticas sociales que garantice universalidad, integridad y equidad (Junqueira, 1998).
- La agenda de políticas sociales tiende a excluir los temas conflictivos y a concentrarse en cuestiones administrativas de menor importancia. Entonces se hace necesario buscar una explicación “sustancial”, que reconozca y resuelva los conflictos y sea conducente a procesos de negociación con modelos técnicos avanzados (Kliksberg, 1997).
- Cuando surja la necesidad de aumentar la flexibilidad en la gestión de las políticas sociales se debe tener en cuenta que esto no representa un alivio de la tarea de gerencia. Primero porque la expansión de las competencias legales no siempre va acompañada del correlativo aumento de la capacidad administrativa y, segundo, porque la flexibilidad aumenta la complejidad del sistema, y exige a la acción administrativa diferentes bases para distintos campos de política (Metcalf, 1997).
- Es necesario introducir una gerencia social de adaptación para que sean eficaces las políticas que enfrentan problemas de elevada complejidad y que se desenvuelven en un contexto de gran turbulencia política e inestabilidad institucional. La postura de no separar la formulación y la implementación de las políticas así como la introducción de mecanismos de seguimiento de las políticas sociales son requisitos para el desarrollo del imprescindible aprendizaje institucional.

Únicamente con la utilización de instrumentos como la planificación estratégica y el análisis de los actores interesados y de los procesos de negociación será posible tener programas y proyectos sociales coherentes y sostenibles. Las negociaciones serán fructíferas si se basan en relaciones de confianza entre todos los actores interesados.

- La participación de la población en la formulación y gestión de las políticas sociales crea condiciones propicias para el desarrollo de la ciudadanía y la emancipación de los sectores más marginados de la población y, al mismo tiempo, transforma las estructuras autoritarias del Estado y genera formas de gestión pública conjunta.
- La función de liderazgo de los gobiernos locales en la unión de actores públicos y privados indica que, en vez de un debilitamiento del Estado, las redes locales señalan el camino de su transformación. En la gestión de las políticas sociales, las redes permiten lograr la optimización de los re-

cursos disponibles y la democratización en la adopción de decisiones y, al mismo tiempo, producen conocimientos propios, desde un punto de vista transectorial (Junqueira, 1998).

• El gestor público debe dejar cumplir planes para convertirse en negociador, capaz de incentivar el diálogo, colectivizar las ideas, formular alternativas y promover la acción conjunta. En ese sentido, “el gerente negociador, que trabaja con la participación, con el diálogo y con la autonomía, tiene en la información el instrumento fundamental de acción. Esa perspectiva exige que el gerente tenga la capacidad de captar, transferir, divulgar y utilizar la información de forma previsiva e interactiva” (Junqueira y Inosa, 1992: 29).

Por lo tanto, podemos llegar a la conclusión de que las redes de políticas sociales son un instrumento fundamental para la gerencia de las políticas sociales y, lo que es más, permiten la construcción de nuevas formas de colectivización, socialización, organización solidaria y coordinación social, compatibles con la transformación tanto de la sociedad civil como del Estado. El surgimiento de redes de políticas representaría la tentativa de crear nuevas formas de coordinación, que pudieran responder a las necesidades y características del contexto actual, donde el poder es de naturaleza pluralista y diversificada. En ese sentido, las redes van más allá del papel de un instrumento exclusivamente administrativo en la medida en que permiten generar relaciones basadas en la confianza (capital social) y los procesos horizontales y pluralistas de gerencia (esfera pública democrática). Por lo tanto, al considerar la existencia de estructuras multicéntricas no se puede hacer desaparecer la persistencia de la distribución desigual del poder, ni las dificultades administrativas inherentes al proceso de gestión pública en una estructura reticular. También es necesario tener en cuenta las limitaciones de las redes de políticas en el cumplimiento de ciertas funciones públicas, de carácter netamente estatal, por ejemplo, la garantía de derechos sociales y la reglamentación.

Por último, es necesario tener en cuenta los nuevos desafíos impuestos por los procesos de fragmentación y exclusión social que impiden la generación de consensos y amenazan las condiciones de gobernabilidad en nuestras sociedades. Es decir, sin asumir una visión meramente instrumental de las redes de políticas, tampoco podemos ser tan ingenuos como para imaginarnos que dichas estructuras constituyen la solución de todos los problemas surgidos en el campo de las políticas públicas.

Referencias Bibliográficas

ABRAMOVAY, R. “A rede, os nós, as teias: tecnologias alternativas na agricultura”. *Revista de Administração Pública*, Vol. 34 (2000), No. 6.

AGRANOFF, R. & MCGUIRE, M. “Managing in Network Settings”. *Policy Studies Review*. Vol. 16 (1999) No.1, p. 18-41.

AGRANOFF, R y LINDSAY, V. "Intergovernmental Management: Perspectives from Human Services Problem Solving at the Local Level". *Public Administration Review*, (1983), May/june.

ALBRECHET, C. *Programando o futuro. O trem da linha norte.*, São Paulo: Makron Books, 1994.

ALMEIDA FILHO, N. "Intersectorialidade, transdisciplinaridade e saúde coletiva: atualizando um debate em aberto". *Revista de Administração Pública.*, Vol. 34 (2000), No.6.

BANCO MUNDIAL. "Países em desenvolvimento poderiam ter o mais rápido crescimento em uma década mas são prejudicados por barreiras comerciais nos países ricos" [en línea]. *Perspectivas Econômicas Globais*. Marzo, 2001. Disponible en: <http://www.worldbank.com/>

BELLUZZO, L. G. "Imperialismo e cosmopolitismo". *Biblioteca das Alternativas*. Marzo, 2001. Disponible en: <http://www.forumsocialmundial.org.br>

BENSON, K. "The interorganizational network as a political economy". *Administrative Science Quarterly*, Vol 20 (1975) , p. 229-48.

BINDER, A. "La Sociedad Fragmentada" [en línea]. En ROVERE, M. *Redes en Salud*, Secretaria de Salud Pública, 1998. Disponible en <http://www.rosario.gov.ar>

BÖRZEL, T. *Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea.* [en línea] 1997. Disponible en: <http://seneca.uab.es/antropologia/redes/redes.htm>

BOURDIEU, P y WACQUANT, L. "A nova bíblia do Tio Sam" [en línea]. *Biblioteca das Alternativas*, março, 2001. Disponible en: <http://www.forumsocialmundial.org.br>

BOVO, J.M. "Gastos sociais dos municípios e desequilíbrios financeiros". *Revista de Administração Pública*. Vol. 35 (2001), No.1.

BRUIJN, J. A. y HEUVELHOF, E.F. "Instruments for Network Management" En KICKERT, W [et al.]. *Managing Complex Network: Strategies for the Public Sector*. London: Sage Publications, 1997.

CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. Vol I. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTELLS, M. *Hacia el Estado Red. Globalización e instituciones políticas en la nueva época de la información*. Ponencia presentada en el Seminario Sociedad y reforma del estado, Ministerio de Administração Federal e Reforma do Estado. 1998. São Paulo.

CAVALCANTI, B. S. "Implementação de programas sociais de massa: a gestão estratégica no contexto interorganizacional da política pública". *Revista Paranaense de Desenvolvimento*: (1998), No. 93, p.73-89.

COLE, A. y JONH, P. "Local Policy Networks in France and Britain: Policy Coordination in Fragmented Political Sub-Systems". *West European Politics*, Vol.18 (1995) No. 4, p. 89-109.

EVANS, P. "Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy". *World Development*. Vol. 24 (1996), No.6.

FARAH, M. "Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no governo local". *Revista de Administração Pública*. Vol. 35 (2001), No.1.

HABERMAS, J. *A crise de legitimação no capitalismo tardio*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1980.

HANF, K. y O'TOOLE. "Revisiting old friends: networks, implementation structures and the management of interorganizational relations". *European Journal of Political Research* (1992), No.21.

JACOBI, P. "Meio Ambiente e redes sociais: dimensões intersetoriais e complexidade na articulação de práticas coletivas". *Revista de Administração Pública*. Vol.34 (2000), No.6.

JOHN, P. "Policy Networks"[en línea]. En NASCH, K. y SCOTT, A. (ed.) *Contributions to the Blackweel Companion to Political Sociology*, 1999. Disponible en: <<http://website.lineone.net>>.

JUNQUEIRA, L. P. "Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais na saúde". *Revista de Administração Pública*. Vol.34 (2000) No. 6.

JUNQUEIRA, L. P. e INOJOSA, R. M. "Gestão dos serviços públicos de saúde: em busca de uma lógica da eficácia". *Revista de Administração Pública*. Vol. 26 (1992) No. 2.

KLIJN, E. "Analyzing and Managing Policy Processes in Complex Networks: A Theoretical Examination of the Concept Policy Network and Its Problems". *Administration and Society*. Vol. 28 (1996), No.1.

KLIJN, E.; KOPPENJAN, J. ; TERMEER, K. "Managing Networks in the Public Sector: a Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks". *Public Administration*. Vol 73 (1995).

KLIKSBERG, B. *Repensando el Estado para el desarrollo social: mas allá de dogmas y convencionalismos*. Reunión Mundial de Expertos. División de Gobernabilidad, Administración Pública y Finanzas de las Naciones Unidas.1997. Nueva York.

LECHNER, N. "Three Forms of Social Coordination". *CEPAL Review*. (1997) No. 61.

LECHNER, N. "Desafios de un desarrollo humano: individualización y capital social". *Revista Instituciones e Desarrollo*. (2000), No.7.

LOIOLA, E. ; MOURA, S. "Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais." En FISCHER, T. *Gestão Estratégica: cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: Getúlio Vargas, 1996.

LUHMANN, N. "The representation of society within society". *Current Sociology*. Vol. 35 (1987) No. 2.

MARANDO, V. ; FLORESTANO, P. "Intergovernmental Management: The State of the Discipline". En LYNN, N. ; WILDÓVSKY, A. *Public Administrations-The State of the Discipline*. New Jersey: Chatham House Publishers, Inc., 1990.

MANDELL, M. "Network Management: Strategic Behavior in the Public Sector." En GAGE, R.; MANDELL, M. *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Network*. New York: Praeger, 1990.

MANDEL, M. "La Gerencia Intergubernamental en Redes Interorganizacionales: Una Perspectiva Revisada". En BERNARDO (comp.) *Pobreza: Un tema Impostergable*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

MARQUES, E. C. "Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 14 (1999), No. 41.

METCALFE, L. "Cotejando las capacidades gerenciales con las cambiantes necesidades de la integración". *Revista del Clad*. (1997), No. 9.

MILLER, H.T. "Post-progressive Public Administration: lessons from Policy Networks". *Public Administration review*, Vol. 54 (1994) No. 4.

MINTZBERG, H. "Managing government, governing management". *Harvard Business Review*. Vol.74 (1996) No.3.

MOURA, S. "A construção de redes públicas na gestão local: algumas tendências recentes". *Revista de Administração Contemporânea*. Vol.1 (1997) No.1.

O'TOOLE, L. J. "Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration", *Public Administration Review*, Vol 57 (1997) No.1.

OXHORN, P. "When democracy isn't all that democratic: social exclusion and the limits of the public sphere in Latin America". American Political Science Association Conference 1999. Documento no publicado.

PAL, L. *Virtual Policy Networks: The Internet as a Model of Contemporary Governance?*, 1997. [en línea]. Disponible en: <http://www.isoc.org>. [Consulta: Agosto 2001].

PRATCHETT, L. "Open Systems and Closed Networks: Policy Networks and the Emergence of Open Systems" En *Local Government in Public Administration*. Vol.72 (1994) p. 73-93.

RHODES, R.A.W. *European Policy-Making, implementation and subcentral governments: a survey*. Maastricht: European Institute of Public Administration, 1986.

ROVERE, M. *Redes en Salud*. [en línea].
Disponible en: <http://www.rosario.gov.ar>

SCHERER-WARREN I. "Redes e espaços virtuais: uma agenda para a pesquisa de ações coletivas na era da informação". *Cadernos de Pesquisa*, (1997) No. 11.

SCHERER-WARREN I. *Redes de Movimentos Sociais*. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

SALAMON, L.M. *Partners in Public Service – Government – Nonprofit Relations in Modern Welfare State*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995.

SANTOS, B.S. *Pela Mão de Alice*. São Paulo: Cortez, 1996.

SANTOS, B.S. "As tensões da modernidade" [en línea]. *Biblioteca das Alternativas*, 2000. Disponible en: <http://www.forumsocialmundial.org.br>.

SIQUEIRA, M.M. "Redes sociais na gestão de serviços urbanos". *Revista de Administração Pública*. Vol. 34 (2000), No. 6.

VAN DE VEN, A.H.; WALKER, G. "The Dynamics of Interorganizational Coordination", *Administrative Science Quarterly*, (1984) 29. p.598-621.

WEISBROT, M. [et al.] *The Scorecard on globalization 1980-2000: twenty years of diminished progress*. [en línea] Washington: Center for Economic and Policy Research. Disponible en: <http://www.cepr.net>.

WRIGHT, D.S. "Managing the Intergovernmental Scene: The Changing Drama of Federalismo. Intergovernmental Relations and Intergovernmental Management." En: WILLIAM, P.E (ed.) *Handbook of Organizational Management*, Nueva York: Marcel Dekker, Inc., 1983.

