

Plan de Formación para el Desarrollo de los Trabajadores Públicos



**Jornadas de
Capacitación
para el
Personal de
Conducción
Superior.**

***2º Jornada: “Planificación y
Programación de Tareas”***

Redes Intergubernamentales
para la Implementación de
Programas Sociales
Docente: Dr. Fernando Isuani

Santa Fe, Noviembre de 2011

Redes intergubernamentales para la implementación de programas sociales

Fernando Javier Isuani

Buenos Aires, Argentina
Año 2005



Índice

Introducción	3
1- Implementación mediante redes: la complejidad de la acción conjunta	4
2- El caso del Programa de Formación	7
2.1- El análisis de las Oportunidades	8
2.2- El análisis del proceso de Estructuración	9
2.3- El desempeño de funciones gerenciales	13
3- Conclusiones y Lecciones	15
Bibliografía	
Reseña Biográfica	
Resumen	



Introducción

Frente a la necesidad de dar respuestas a los variados, complejos y urgentes problemas sociales que afectan a la región, la preocupación por los problemas de gestión de las políticas sociales ha movilizó la labor de numerosos investigadores, quienes han procurado contribuir con el tema a través de una gran cantidad de estudios. Estos trabajos destacan, por ejemplo, que en Latinoamérica la provisión de servicios sociales se lleva a cabo mediante una red fragmentada, por lo que es común la duplicación de funciones y servicios, lo cual conduce al desperdicio de recursos y a que sólo una porción marginal de los mismos llegue a los beneficiarios. Asimismo, señalan que se desconoce el desempeño de programa y proyectos, y sobre todo, se ignora el impacto que produce y por lo tanto, si esos programas sirven o no, quiénes se aprovechan de sus beneficios y a quiénes perjudica su realización (Cohen y Franco, 1995; Cohen, 2002).

En el marco de lo arriba señalado, es de particular interés el proceso de implementación de programas sociales dada la necesidad de aumentar los niveles de efectividad, eficacia y equidad en la lucha por mejorar la calidad de vida de la población. En ese sentido, hay que tener en cuenta que “el valor de una política no debe medirse sólo por la atracción que despierte, sino también por la posibilidad de que sea implementada” (Pressman y Wildavsky, 1998:45). Esta posibilidad se torna mucho más difícil cuando se trata de lograr el esfuerzo coordinado y cooperativo de organismos públicos ubicados en los diferentes niveles del Estado. Al respecto, la implementación de programas mediante la gestión asociada de organismos públicos, o redes intergubernamentales, constituye en la región una tarea que demanda la consolidación de herramientas conceptuales útiles que ayuden a los gerentes sociales a lidiar con los problemas que este tipo de implementación ofrece. Él, supone un desafío adicional en la medida que demanda la estructuración de un campo de acción complejo integrado por un conjunto de actores organizacionales distintos, que tiene su propia historia y atienden múltiples y diversas demandas.

Como señala Fleury (2002), siguiendo a L. O'Toole, las redes intergubernamentales e interorganizacionales pueden ser entendidas como estructuras de interdependencia que comprenden varias clases de organizaciones o partes, donde una unidad no es únicamente el subordinado formal de la otra en un amplio arreglo jerárquico. Al mismo tiempo, es importante resaltar que la estructuración y la misma gestión de esas redes no es un proceso que se produzca de manera espontánea, y que requiere de un manejo operativo y estratégico por parte de los gerentes involucrados en la misma (McGuire, 2002). Por ello, el éxito en la implementación de programas sociales mediante redes no se garantiza sólo por la disponibilidad de recursos financieros o por contar con el apoyo de estructuras especializadas. Además, es necesario conducir adecuadamente el proceso de estructuración de esas redes, siendo particularmente oportuno tener en cuenta los mecanismos de coordinación utilizados en la articulación de un conjunto, siempre heterogéneo y siempre conflictivo, de actores organizacionales diversos en intereses y distintos en actividades. Resulta conveniente, también, establecer en qué medida esos mecanismos sirven para fortalecer el compromiso y la colaboración entre las organizaciones involucradas. Por otra parte, se debe reconocer el impacto que tienen sobre su desempeño, tanto las características institucionales y políticas en las que se desenvuelve cuanto las capacidades organizacionales de los actores organizacionales involucrados.



En este trabajo, nos proponemos reflexionar sobre las dificultades que enfrenta la implementación de programas mediante redes interorganizacionales, particularmente las que involucran diversos organismos gubernamentales. Para ello, por un lado, resaltaremos algunos aportes teóricos que nos ayudarán a comprender tales dificultades y, por otro lado, presentaremos los resultados del estudio de caso realizado en Argentina, sobre la implementación del Programa de Formación del Plan Jefes y Jefas en Buenos Aires. Dichos resultados nos permitirán develar un conjunto de condicionantes externos e internos que amenazan el desempeño de estas redes. De esta manera, identificando las dificultades y condicionamientos que enfrenta el trabajo en red y afectan su desempeño, estaremos en mejores condiciones de ofrecer a los gerentes sociales cierta orientación para determinar cuál será el tipo de acciones gerenciales más apropiadas para este tipo de estrategia.

1- La implementación mediante redes: la complejidad de la acción conjunta

Dado los numerosos problemas sociales que enfrenta América Latina, los programas sociales adquieren creciente relevancia y alcanzan un papel central en la actividad pública. Así, el elevado número de personas que viven en condiciones de indigencia; el aumento de la pobreza junto al fenómeno de los nuevos pobres; los procesos de exclusión social; el déficit en la salud pública, los problemas en la educación y el aumento en la criminalidad se combinan con demandas crecientes de parte de la población por más y mejores servicios sociales (Sulbrant, 2002, Kliksberg, 2000). Es en este contexto, se conciben e implementan diversas iniciativas estatales destinadas a revertir esos problemas sociales, pero muchas de ellas terminan constituyendo experiencias fracasadas o de bajo impacto.

Son numerosos y muy valiosos los aportes teóricos que desde los ´70 vienen contribuyendo a una mejor comprensión del proceso de implementación de políticas¹. Estos trabajos buscaron “saber por qué buenas leyes, inteligentes programas gubernamentales, abundantes y oportunos financiamiento, esfuerzos cotidianos de organización y personas, simplemente no funcionaron, no resolvieron los problemas sociales que afrontaron y quedaron muy lejos de los objetivos que prometieron alcanzar”(Aguilar Villanueva, 1996:19). Esos estudios fueron definiendo a la implementación como un proceso multidimensional y complejo, y al mismo tiempo, un momento crítico de la política pública toda vez que de él depende la posibilidad concreta de hacer que la realidad efectivamente cambie. En ese sentido, el proceso de implementación condiciona el alcance de las definiciones políticas convirtiéndolas en volátiles expresiones de deseo o dándoles una extraordinaria fuerza transformadora.

En el caso de la intervención estatal en el campo social, los organismos nacionales, provinciales y municipales constituyen los actores privilegiados. Éstos, muchas veces se encuentran con la necesidad de desarrollar estrategias colaborativas que permitan hacer frente a problemas sociales que los demandan. En el marco de esas estrategias, los organismos involucrados enfrentan el desafío de superar la complejidad de la acción conjunta, la cual es reconocida como una empresa difícil que explica el fracaso de muchos programas. Así, por ejemplo, a partir del estudio ya clásico del programa de la Administración del Desarrollo Económico del Departamento de Comercio de Comercio de los Estados Unidos destinado a resolver problemas de desempleo y descontento racial en Oakland, California, Pressman y Wildavsky sugieren que la existencia de numerosos participantes, la multitud de expectativas

¹ Sugerimos la lectura de Aguilar Villanueva, L. (1996)



diferentes y la trayectoria larga y tortuosa de puntos de decisiones que debía ser aclaradas hicieron que ese programa que parecía sencillo se convirtiera en uno muy complejo. También observaron que los involucrados pueden discrepar en cuanto a la urgencia del programa, discrepancia que se da aún al interior de algunos de ellos. Asimismo, esa discrepancia se da entre los objetivos planteados y los medios para alcanzarlos, proponiendo un conjunto de razones que ayudan a entender esta situación:

- **Incompatibilidad directa con otros compromisos:** Muchas veces, los participantes pueden estar de acuerdo con las bondades del programa pero descubrir que es incompatible con ciertas metas propias.

- **No hay ninguna incompatibilidad directa, pero si una preferencia por otros programas:** Los participantes no se oponen al programa pero entienden que éste no tiene que ver con su especificidad.

- **Compromisos simultáneos con otros programas:** Las organizaciones participantes deben distribuir sus energías entre los múltiples programas en los cuales se encuentran involucrados.

- **Subordinación a otras entidades que no ven la urgencia del programa:** La implementación del programa puede requerir de la colaboración de actores que no vean la urgencia del programa.

- **Diferencias entre la jefatura y las funciones propias de la organización:** Los participantes de un programa pueden acordar sobre los objetivos pero discrepar con relación a quién debe dirigirlos.

- **Diferencias legales y de procedimientos:** Las discrepancias entre los participantes pueden producirse también con relación a las normas, criterios o procedimientos a seguir en el cumplimiento de las metas acordadas

- **Acuerdo junto con falta de poder:** Muchas veces hay participantes que adhiriendo al programa carecen de recursos suficientes para apoyarlo

Otra forma de entender las discrepancias entre los organismos involucrados, es a través del planteo de Bardach acerca de la existencia de una multiplicidad de “juegos”, que atentan contra el éxito de la implementación conjunta. En este sentido, el autor plantea que el proceso de implementación se “caracteriza por el maniobrar de muchos actores semi-autónomos, cada uno de los cuales intenta tener acceso a los elementos del programa y tenerlos bajo su control, intentando al mismo tiempo extraer las mejores ventajas de otros actores que también buscan tener acceso a elementos que les den el control” (citado por Aguilar Villanueva, 1996).

Entre los tipos de juegos mencionados por Bardach, resulta interesante destacar:

- el juego de la “simulación”: los organismos involucrados expresan su adhesión y contribución al programa mediante declaraciones públicas que son sólo eso, meras declaraciones.

- el juego del “territorio”: cada organismo realiza una defensa a ultranza de su propia jurisdicción y competencia para la implementación del programa, fomentándose así la desconfianza y los recelos entre los participantes.



- el juego del “no es nuestro problema”: es la habilidad de esquivar o derivar responsabilidades de unos participantes sobre otros.

Estos, entre otros tipos de juegos que podrían identificarse, contribuyen a afectar la cooperación y la coordinación entre actores gubernamentales en su intento por resolver problemas sociales de manera conjunta, y dejan en evidencia que es difícil desarrollar capacidades de colaboración cuando las relaciones entre los organismos participantes no están claramente establecidas, se encuentran bloqueadas, se estancan o no se dan en un marco de compromiso responsable. Como señalan Klinj y Koppenjan(2000) la acción concertada requiere la capacidad de los actores para evaluar sus dependencias y posibilidades recíprocas de cooperación y que los riesgos y costos que involucra sean limitados. La falta de conciencia sobre la dependencia recíproca, los conflictos de intereses, los costos y riesgos de la interacción son factores importantes que nos brindan explicaciones claras sobre el fracaso de políticas concertadas. Al contrario, el reconocimiento de tal dependencia, la convergencia de percepciones, la existencia de incentivos que mejoren la cooperación y la limitación a los riesgos de la interacción mediante la aplicación de formas de gerenciamiento, son factores que promueven el éxito de la acción asociada. Estos factores no constituyen acciones espontáneas que surgen solamente por la mera voluntad de los involucrados, sino que se alcanzan y consolidan en la medida que se van produciendo las interacciones recíprocas entre los actores involucrados. Es importante tener en cuenta que la capacidad de colaboración entre agencias, como sugiere Bardach(1998), nace despacio y sin ceremonias, siendo un proceso que se desarrolla con el tiempo, que requiere contar con participantes competentes y motivados para producir algún bien o prestar un servicio .

La complejidad de la acción conjunta adquiere particularidad cuando hacemos referencia a la implementación de programas intergubernamentales en contextos federales de gobierno. Siguiendo a Stoker(1996), podemos observar que estos contextos absorben problemas por los cuales, a pesar de la diversidad de puntos de vista y de intereses, de la incertidumbre y de la autoridad compartida, los diversos niveles del gobiernos independientes(Nacional, provincial y municipal) se ven en la necesidad de satisfacer intereses comunes, los que le demanda el desarrollo de la capacidad de cooperación. Pero no obstante ello, señala el autor, durante los procesos de implementación, el federalismo genera tensiones que no son fáciles de superar y que ponen en riesgo programas que podrían contribuir decididamente a la resolución de diversos problemas. Esas tensiones, son expresiones de la diversidad de agendas, prioridades y arreglos institucionales entre los diferentes niveles del Estado que hacen de las coincidencias y del compromiso intergubernamental un hecho difícil de alcanzar.

En este sentido, las tensiones pueden ser manejadas si los organismos estatales involucrados adquieren una conciencia de conjunto que les permita actuar de manera integrada. La falta de tal conciencia dificulta que el proceso de implementación logre producir beneficios para cada uno de los involucrados y para la red en su conjunto. En este sentido, cobra relevancia el desarrollo de Mandell (1993) sobre la importancia de la gerencia intergubernamental como la forma de lograr que las organizaciones involucradas en la red constituyan un todo coherente como resultado de los diversos vínculos y la percepción de un objetivo global. Como señala la autora, la gestión se convierte en una herramienta necesaria para comprender cómo y porqué los actores involucrados se relacionan en la forma en que lo hacen y poder encontrar respuestas al problema de cómo satisfacer las metas intergubernamentales y al mismo tiempo, las diversas metas organizacionales.



Para O'Toole (1988), la Gestión Intergubernamental supone la función de desarrollar, mantener y rediseñar redes para lograr que su implementación sea exitosa. Además señala que diferentes investigadores han identificado la función de diversas maneras: E. Bardach usa el término "fixer" para quien asume la responsabilidad de resolver las dificultades de la red y los bloqueos u obstrucciones que surgen durante su operación. Quien cumple esa función debe seguir la implementación a lo largo de la cadena interorganizacional y asignar responsabilidades cuando ocurren retrasos. Su labor debe ser muy valorada cuando la red esta estructurada como una línea de montaje. Por otro lado, cuando la red consiste en una serie de vínculos de interdependencia recíproca, esta función deberá facilitar intercambios a partir de desarrollar habilidades diplomáticas que involucran persuasión y resolución de conflictos. Por su parte, el propio O'Toole habla de "facilitadores", y señala a aquellos actores de la red estratégicamente situados que actúan como agentes claves en la implementación de la política que la red promueve. Por último, señala que M. Mandell, refiriéndose a quien cumple esa función, habla del "corredor multilateral"².

La gestión de redes intergubernamentales pone en un primer plano la importancia de desarrollar estrategias de negociación entre los diversos organismos gubernamentales involucrados, procurando identificar los puntos de acuerdos esenciales a los que se puede arribar. Esto no significa que se deba acordar en todo, pero si la necesidad de establecer y dejar como constante ciertos temas, admitiendo la necesidad de realizar ajustes que permitan ir alimentando los intereses de todos y adaptando a nuevas situaciones no previstas. Esta situación pone a la coordinación como un tema central junto a la capacidad de los gerentes para formular y desarrollar estrategias cooperativas, no basadas en la imposición que deviene del modelo jerárquico tradicional, sino más bien, a partir de la negociación entre los involucrados. Estos procesos se tornan complejos ya que, como señalan Agranoff y McGuire (1999), los gerentes de los diversos organismos involucrados suelen participar en varias redes al mismo tiempo, por lo que se plantea además la necesidad de discernir cuáles son los actores más compatibles con los propósitos de la red en cuestión.

2- El caso del Programa de Formación

Luego de haber destacado algunos aportes teóricos sobre la complejidad de la acción conjunta, presentamos a continuación los resultados de un estudio de caso³ destinado a analizar las condiciones de viabilidad de las redes intergubernamentales para la implementación de programas sociales. En tal estudio, se analizó el proceso de implementación del Programa de Formación para Jefes y Jefas de Hogar en la provincia de Buenos Aires –Argentina-, entre los años 2002 y 2003.

Haciendo una breve descripción del caso, podemos señalar que en el año 2002, el Ministerio de Trabajo del gobierno nacional argentino tuvo la responsabilidad del diseño e implementación del Programa de Formación en todo el país para personas desocupadas. Este Programa tuvo como objetivo mejorar las condiciones de empleabilidad futura de dichas

² O'Toole, L. (1988) Strategies for intergovernmental management: implementing programs in interorganizational networks. International Journal of Public Administration. 11(4), 417-441

³ Para ver una versión completa del caso y de su análisis, sugerimos Isuani, F. (2005) Gestión intergubernamental de programas sociales: El caso del Programa de formación del Plan jefes y jefas de hogar en la Provincia de Buenos Aires (Argentina, 2002-2003). INDES-BID. Washington D.C.



personas. Para ello, el Ministerio elaboró una propuesta que implicó establecer una asociación con las diversas Provincias Argentinas a los efectos de lograr que sean ellas las encargadas de proveer la oferta educativa.

Para la implementación del Programa en la Provincia de Buenos Aires, el organismo nacional firmó un acuerdo con la Dirección General de Educación y el Ministerio de Desarrollo Humano, ambos, organismos provinciales. A los efectos de trabajar con una modalidad descentralizada, se impulsó además la conformación de Mesas de Cogestión en los distintos municipios de la provincia, las que tuvieron por finalidad constituir una instancia de articulación entre el gobierno municipal y el organismo educativo provincial. De esta manera, el Programa involucró actores organizacionales pertenecientes a los tres niveles del Estado Argentino: Nacional, Provincial y Municipal. Se conformó así un campo de acción interorganizacional estructurado con dos dimensiones claramente reconocibles y diferenciables. Por un lado, una dimensión intergubernamental, integrada por organizaciones pertenecientes a los diversos niveles del Estado y, por otro lado, una dimensión intersectorial, conformada por organizaciones dedicadas a diferentes sectores de política (Trabajo, Educación y Desarrollo social). Sin embargo, y a pesar de haber contado con recursos financieros y haber involucrado a organizaciones especializadas, la red intergubernamental conformada se vio sometida a múltiples tensiones e inconvenientes que afectaron seriamente su desempeño.

Cuáles fueron esas tensiones e inconvenientes?. A continuación planteamos los principales aspectos analizados y los resultados obtenidos con el estudio realizado.

2.1- El análisis de las oportunidades

La estructuración de una red interorganizacional es un proceso que supone la conformación de un campo de acción integrado por actores organizacionales independientes, entre quienes se produce una tarea de distribución de tareas y de articulación destinada al logro de determinados objetivos de política que ellos comparten.

Para analizar la estructuración de una red es importante detenerse en las intenciones que estimulan a diversos actores a involucrarse en ella. En este sentido es claro que, más allá de que la red bajo estudio se conformó con la expectativa de mejorar las posibilidades de empleo de personas desocupadas y que éste fue un objetivo de política compartido por sus integrantes, los actores involucrados persiguieron también objetivos particulares. Cada uno de ellos identificó en la red un conjunto de oportunidades relacionadas con la posibilidad de satisfacer intereses propios. La existencia de tales oportunidades constituyó un poderoso estímulo para asociarse, por lo que resulta importante entonces identificar cuáles fueron dichas oportunidades. Para ello, seguimos el marco conceptual propuesto por E. Bardach (2000) en el estudio de las prácticas gerenciales en el ámbito público. Algunas de estas prácticas, sostiene el autor, llaman la atención porque permiten sacar provecho de alguna oportunidad latente para generar valor público a bajo costo, mediante la puesta en marcha de un método específico de acción. Las oportunidades, señala, son aquellas situaciones que potencialmente pueden generar valor público de manera poco costosa. En este sentido, y tomando la noción de valor público de Moore (1998), destaca que la generación de bienes y servicios considerados valiosos por los ciudadanos exige incurrir en costos debido, por ejemplo, a los recursos y al tiempo que demandan y a la pérdida de libertad individual que el ejercicio de la autoridad pública usualmente supone. Bardach argumenta que algunas



situaciones tienen la virtud de disminuir drásticamente dichos costos, esto es, encierran la potencialidad latente de generar valor público a bajo costo. Tales situaciones son consideradas oportunidades.

Para el caso estudiado, y asumiendo a la red como una práctica gerencial, nos preguntamos: ¿cuáles fueron las oportunidades para la creación de valor público que identificó cada organismo público en la estructuración de la red destinada a la implementación del Programa de Formación del PJyJ?. En respuesta a esta pregunta, podemos señalar que los organismos involucrados formalmente (el nacional y los dos provinciales) identificaron un conjunto de oportunidades que les sirvieron como estímulo para asociarse e implementar el Programa: cumplir con su responsabilidad políticas en el logro de los objetivos del Programa, fortalecer el funcionamiento de infraestructura social, contribuir a morigerar la crisis social, promover cambios internos y superar graves problemas operativos que los aquejaban, entre otros.

Identificadas las oportunidades que movilizaron a los organismos públicos para conformar la red analizada, resulta necesario conocer además, el desarrollo de dos actividades centrales en el proceso de estructuración de este campo de acción colectiva: por un lado, la “división del trabajo” o “diferenciación”, en el que se definen qué actividades hay que hacer y quién debe hacerlas. Por otro lado, la “coordinación” o “integración”⁴, a partir del cual se procura que las diversas partes involucradas articulen su esfuerzo en pos de la concreción del objetivo de política para la cual se asociaron.

2.2 - El análisis del proceso de estructuración

En términos organizacionales, podríamos decir que el proceso de estructuración de una red supone la división del trabajo entre las organizaciones involucradas y, al mismo tiempo, la coordinación entre ellas a los efectos de procurar un funcionamiento coherente e integrado del conjunto. Es importante entonces tener en cuenta que el mencionado proceso pone en marcha ambas acciones influyendo cada una de ellas de una manera significativa en el desempeño futuro de la red. La división del trabajo debe aprovechar la capacidad particular que cada uno de los organismos involucrados aporta al conjunto. En este sentido, cada uno de ellos aporta su especialización y principales ventajas comparativas. Pero debe tenerse en cuenta que la división del trabajo impone al espacio de acción colectiva una fuerza centrífuga que solo puede ser controlada a partir de los mecanismos de coordinación que se desarrollen en dicho espacio. Así, división del trabajo y coordinación se constituyen en dos fuerzas estructurantes en tensión, que ponen en discusión quién prevalece sobre quién, si las partes sobre el todo o a la inversa. Por tal motivo, del equilibrio entre ambos dependerá el desempeño que logre dicha red.

La división del trabajo esta asociada con la determinación de las diversas actividades que deben ser llevadas adelante en el marco de un espacio de acción colectiva. Ésta se realiza a partir de la fijación de ciertos criterios que indican cuál es la manera más conveniente de realizar el trabajo; en definitiva, se trata de establecer la cantidad y calidad de las actividades necesarias para el cumplimiento de los objetivos propuestos. Ello se concreta cuando se define

⁴ División de trabajo y Coordinación, en términos de Mintzberg(1993), o Diferenciación e Integración en términos de Lawrence y Lorsch(1987)



el conjunto de tareas que deben desarrollarse, quién debe realizarlas y los modos en que deben ser llevadas a la práctica.

Cada uno de los actores involucrados en el proceso de división del trabajo, cumplirá entonces un determinado papel dentro de la red, contando para ello con cierta autonomía de decisión y acción para que pueda cumplir con el mismo. La importancia de dicho papel variará en relación a la cantidad y calidad de aportaciones que ésta realice al conjunto. Como señala Argyris, los distintos actores “contribuyen a las actividades centrales suministrando una o más funciones esenciales. Su grado de esencialidad con respecto al conjunto está relacionado con la medida en que contribuyen a las actividades centrales. La contribución puede ser diversa, y consiguientemente también será distinto su grado de esencialidad”(Argyris, 1979, pag. 399). En el mismo sentido, y siguiendo a Hickson⁵, podemos señalar que el poder de las partes en un determinado sistema organizativo complejo, está en función de: 1) su capacidad de controlar una determinada fuente de incertidumbre para dicho sistema, 2) la mayor o menor posibilidad de sustitución de esa capacidad, 3) la mayor o menor centralidad en el sistema organizativo de que se trata.

La otra fuerza estructurante a la cual hacemos referencia, se relaciona con la anterior y resulta de la necesidad que tiene un campo de acción colectivo, de evitar que la división del trabajo o diferenciación conduzca a un estado de anarquía y desmembramiento del conjunto. Para evitarlo, se diseñan y establecen una serie de mecanismos de coordinación que intentan integrar y dar unidad y coherencia al conjunto de las decisiones y acciones desarrolladas por los integrantes de ese campo.

La coordinación o integración, que por otra parte se encuentra fuertemente vinculada con los procesos de control y comunicación organizacional, se fundamenta no sólo en la necesidad de dar unidad al conjunto, sino también, en la necesidad de evitar duplicación de funciones y de esfuerzos que pongan en riesgo la supervivencia de la acción conjunta. El proceso de integración adquiere una particular relevancia en las redes, en la medida que se trata de articular las tareas de un conjunto de actores organizacionales independientes, cada uno portador de objetivos, prácticas, contextos, historias y culturas diferentes, tendientes al logro de determinados objetivos de políticas. Con ella, es posible entonces articular los aportes especializados de cada actor, facilitar los intercambios entre ellos y mantener en claro los objetivos del conjunto.

La integración supone la existencia e implementación de diversos mecanismos⁶ que actúan como “aglutinantes que mantienen unida a la organización” (Mintzberg, 1993. pag. 27), siendo diversas las formas que adquieren los mismos, hecho que depende de los objetivos y demás atributos que caractericen a sistema organizativo (tamaño, cantidad de integrantes, calificación del personal, modos de producción, tecnología, tipo de liderazgo, tipo de producto, etc.).

Es interesante destacar que la búsqueda de integración afecta la autonomía de las organizaciones participantes en la red desde el momento que supone el establecimiento de ciertos condicionantes que deben ser tenidos en cuenta a la hora de actuar, por lo que se espera que cada una de ellas ajuste sus comportamientos a lo dispuesto a fin de lograr tal

⁵ Citado en Crozier, M. y Friedberg, E.(1990) pag. 66

⁶ Mintzberg, H. (1993), señala 5 mecanismos de coordinación: Ajuste mutuo; Supervisión directa; Normalización de los procesos de trabajo; Normalización de los resultados; Normalización de las habilidades.



integración. Esto lleva a que en la red se instale un conflicto caracterizado por los miembros que “procuran aumentar, o retener sus áreas de arbitraje, y por lo tanto su poder organizacional, y por los intentos (...) para reducir la incertidumbre que causa ese arbitraje a través de la creación e imposición de las reglas”(Salaman y Thompson, 1984, pag. 166)

En función de lo arriba planteado, resulta interesante apelar a la idea de “unión débil” plateada por Weick(1976) dado que nos ayuda a pensar en que los esfuerzos de integración chocaran con la identidad de las partes a partir de que cada una de ellas tiene lógicas de acción diferentes en función del tipo de actividad que desarrolla, de sus objetivos, su poder, los intereses de sus miembros, etc. Aún tomando en cuenta esto, no podemos dejar de admitir que los condicionamientos que la integración establece constituyen una referencia que los miembros de la red no pueden dejar de tener en cuenta a la hora de tomar ciertas decisiones o llevar adelante determinadas acciones.

En el caso bajo estudio, las actividades a realizar y quién las realizaría fueron explicitadas en dos convenios firmados a lo largo de dos años. En el marco de lo que fue pensado y asumido como el diseño de una tercerización del servicio educativo, el organismo nacional quedó a cargo del financiamiento del programa, en tanto que los cursos serían implementados por el organismo provincial responsable de la educación en Buenos Aires y el apoyo del Ministerio de Desarrollo Humano provincial. Además, el organismo educativo provincial asumió la función del monitorear al Programa y de rendir cuentas por los fondos utilizados en los establecimientos. Con ello, el diseño de la red tuvo en cuenta a las funciones y actores relevantes necesarios para una de las piezas centrales del Programa, esto es, la gestión de la oferta educativa para los beneficiarios. Sin embargo, pareció no contemplar, al menos con la misma claridad que para la oferta, las funciones necesarias y a los actores relevantes claves para la otra pieza central del Programa, esto es, la demanda educativa. Y ello fue así, dado que en la red no se involucró al gobierno municipal, actor clave que controlaba el “registro de desocupados”⁷, es decir, la demanda potencial⁸. Así, la demanda educativa quedó presa de la voluntad de un actor que no se comprometió con la red y tuvo un lugar periférico en el Programa.

La inclusión de los municipios hubiera requerido de un tiempo de negociación incompatible con las necesidades del actor nacional por cumplir con su responsabilidad política en el marco del Programa. Tampoco la red logró desarrollar incentivos adecuados para estimular el compromiso del actor municipal, tarea crítica toda vez que éste además, evidenció intereses divergentes a los promovidos por la red.

Otra cuestión importante resulta de preguntarse si se tuvo en cuenta o no la capacidad operativa de los actores involucrados para cumplir con los compromisos que asumieron. En este sentido, los organismos involucrados evidenciaron claros problemas para poder cumplir con sus respectivos roles. No pudieron garantizar que los recursos llegaran en el momento necesario, generando atrasos en el funcionamiento de los cursos y obligando a los establecimientos a apelar a fuentes alternativas, cuando ello les era factible. No se tuvo en cuenta que los circuitos burocráticos con los que contaban los diversos organismos públicos

⁷ Eran los gobiernos municipales quienes tenían los registros de personas desocupadas, potenciales ingresantes al Programa de formación. Estos gobiernos, tenían la capacidad de influenciar sobre dichos desocupados para que asistieran o no a los cursos previstos en el Programa.

⁸ Agranoff y McGuire señalan que una de las primeras actividades de la gerencia de redes involucra la selección de los actores apropiados. Agranoff, R. y McGuire, M. Managing in network settings. Policy Studies Review, Spring 1999 16:1



no eran aptos para responder a la dinámica requerida para la implementación del Programa. Por su parte, la capacidad operativa de ellos era claramente débil y precaria en términos tecnológicos, procedimentales, estructurales y de recursos humanos. Asimismo, dificultades en los sistemas de información afectaron fuertemente la calidad y oportunidad de la información generada y con ello, el cumplimiento de la función de monitoreo del Programa.

Con relación al proceso de integración, no se realizó un diseño de coordinación integral para el funcionamiento del Programa, lo que promovió la conformación de un esquema fragmentado que articuló a los integrantes de la red en diversos niveles, cada uno de los cuales artículo a algunos actores entre sí, pero ninguno logró hacerlo con el conjunto de los involucrados. En este esquema de coordinación fragmentada cada uno de los involucrados tuvo que enfrentar de manera individual los problemas y amenazas que le ofreció la implementación del Programa. De esta manera, no se promovió un flujo de cooperación que permitiera ir desbloqueando o resolviendo tales problemas o amenazas, mediante la reingeniería de los procedimientos que no funcionaron, la búsqueda de nuevos aliados que potenciaran el desempeño de la red, la amortiguación de los impactos que produjo el contexto, el aprovechamiento de sinergias entre los distintos niveles estatales o la promoción de una visión común respecto de la importancia del Programa⁹.

Se desarrolló entonces, un esquema de coordinación que dio lugar a una red débilmente acoplada¹⁰, en la cual cada integrante desempeñó su rol sin estar al tanto de lo que hacía el resto, e incluso, muchas veces desconociéndolo. En este sentido, más allá de que se dieron diversos niveles de vinculación entre los integrantes, lo que no se diseñó ni se dio en los hechos, fue un esquema de gestión a través del cual se integrara al conjunto de los actores de la red y diera mayores niveles de certidumbre y estabilidad en el desempeño del Programa. En otros términos, podríamos decir que se conformó un espacio muy débil, sin instancia que la gestionara como un todo integrado y guiara su desempeño con una visión integral de conjunto. Al mismo tiempo, la falta de compromiso de parte de actores claves para la implementación del Programa no fue acompañada por el desarrollo de estrategias que permitieran revertir esa situación, generando, por ejemplo, nuevos aliados.

El proceso de división del trabajo que se dio en el caso estudiado, y la manera en la que ésta se coordinó, permitieron sacar un provecho menor o nulo del conjunto de oportunidades existentes en torno a la misma. La red no integró a todos los actores relevantes para el funcionamiento del Programa, no evaluó su capacidad para cumplir con sus roles, estableció un esquema débilmente acoplado de coordinación y no contó con un adecuado sistema de incentivos ni con una mecanismo de gestión pensado para el conjunto de la red. Todo esto redujo significativamente las chances de aprovechar las oportunidades visualizadas por los actores en torno a la estructuración de la red intergubernamental.

En conclusión, podemos señalar que el esquema de coordinación que se desarrolló en los hechos impidió aprovechar adecuadamente la posible complementariedad de las actividades de los diversos organismos involucrados en la red, dado que primó el accionar individual de cada uno de ellos por sobre el del conjunto. En este sentido, los procesos de división del trabajo y coordinación que se dieron no permitieron desarrollar la cooperación entre esos organismos, dando pie a que cada una hiciera lo que tenía que hacer por su

⁹ Al respecto, sugerimos la lectura de Klinj, E. y Koppenjan, F. Public Management and Policy Networks. Public Management Vol. 2 Issue 2 2000 135-158.

¹⁰ Weick, K. (1976) Educational organizations as loosely coupled systems. Admin. Sci. Quart. 21:1-19



cuenta. De esta manera se perdió una oportunidad de crear mayor valor público a partir de la cooperación intergubernamental. En esto entendemos que influyó además, la estructura federal del Estado Argentino, que estimula a que cada nivel estadual guarde un fuerte celo por preservar sus grados de autonomía con relación al resto de los niveles.

2.3 - El desempeño de funciones gerenciales

Las redes intergubernamentales pueden ser consideradas como una práctica gerencial, esto es, como un método específico que los gerentes sociales utilizan para enfrentar situaciones problemáticas referidas al campo de desarrollo social y/o desempeño de las organizaciones y programas sociales de las cuales se esperan determinados resultados valiosos. Para el desempeño de estas prácticas se requiere realizar diversas acciones, las que serán explicadas a continuación “en términos de su efectividad o capacidad para lograr o no las decisiones, compromisos, conductas o cambios organizativos previstos en su diseño”(Barzelay y Cortazar, 2004).

Las acciones desarrolladas en el marco de una práctica pueden vincularse a un conjunto de funciones gerenciales, ya sean de Desarrollo de estrategias, de Implementación de estrategias o de Evaluación¹¹. Para el estudio de las acciones que componen una práctica gerencial, es importante prestar atención a las funciones que dichas acciones desempeñan. Siguiendo a Barzelay y Cortazar (2004), entendemos que las acciones que integran una práctica gerencial son en parte, el resultado del diseño que les dio origen, de un conjunto de acontecimientos inmediatos (situación en movimiento) en el que los actores que las llevan adelante se ven involucrados y del contexto más amplio integrado por factores políticos, institucionales, ideológicos y de políticas públicas. Se configura así, un esquema que permite establecer las interacciones entre acciones, situación en movimiento, diseño y contexto, con lo que se facilita una explicación integral del proceso de desarrollo y funcionamiento de la práctica bajo estudio. Pero, de qué manera los elementos constitutivos del *diseño* de la práctica y del *contexto* en el cual ésta debió operar, influyen en las acciones de los actores involucrados en la red o fueron influidos por dichas acciones?. El *diseño* de las funciones toma en cuenta tres elementos centrales: en primer lugar, las ideas orientadores, esto es, las ideas que comparten los diseñadores con relación al problema social a enfrentar, el tipo de intervención que consideran adecuada, a las formas de organización y trabajo mas adecuadas o a las responsabilidades que les cabe a los actores involucrados con el problema a enfrentar. Segundo, los dispositivos organizacionales, es decir, aquellas instancias organizacionales y reglas que permiten y regulan la intervención de los distintos actores implicados en el proceso de toma de decisión. Por último, los eventos estructurados, que son aquellos eventos programados que dan forma a la experiencia de la práctica que tienen los actores. Pueden referirse al ciclo global de actividades que componen la práctica o a las tareas puntuales que conforman una actividad específica.

Por su parte, para analizar la influencia que el *contexto* tuvo sobre las funciones desempeñadas en la red bajo estudio, se tomó en cuenta tres factores contextuales considerados críticos: los sistemas institucionales, esto es, considerar las regulaciones e instancias relativas al sistema político, al sistema gubernamental y a los subsistemas de

¹¹ Como señalan Barzelay y Cortazar, esta tipología de funciones gerenciales se nutre de la literatura gerencial y de la específicamente enfocada en la gerencia estratégica.



política pública. En segundo lugar, la ideas relevantes en el contexto, como por ejemplo, las ideologías políticas acerca del ámbito de acción pública o las representaciones colectivas sobre problemas sociales. Por último, los acontecimientos políticos tales como, la rotación de cargos públicos, la evolución de la agenda de gobierno o de sectores específicos, las formas que adquiere la competencia electoral o las preocupaciones relevantes para la opinión pública.

En el caso de la red intergubernamental estudiada, centraremos nuestro análisis en las funciones de gestión operativa y de control de gestión¹². Con relación a la primera, y siguiendo a Cortazar (2004), ella se refiere al conjunto de actividades que transforman y aplican determinados recursos (capital, materiales, tecnología, habilidades y conocimientos) para generar productos o servicios. A partir de ellos pudimos establecer tres acciones centrales para la gestión de las operaciones dadas en la red para la implementación del Programa de Formación: la ejecución financiera de los recursos asignados al Programa, la definición de la oferta de cursos y el proceso de convocatoria e inscripción de beneficiarios-. El desempeño de la gestión de operaciones llevada adelante en el marco de la red intergubernamental se mostró claramente débil, ineficaz y fragmentada debido a las dificultades en los procesos burocráticos y a los rasgos característicos de los sistemas institucionales de los gobiernos nacional y provincial: burocráticos, rígidos y operativamente precarios. Asimismo, la crisis económica agudizó los problemas de financiamiento toda vez que sometió a los organismos públicos involucrados a claras restricciones en cuanto a la disponibilidad de los fondos para transferir a los establecimientos. Esta situación llevó a postergar el inicio de actividades y a buscar fuentes alternativas de financiamiento para poder hacer frente a las necesidades operativas.

Por otra parte, se crearon nuevas instancias organizativas teniendo como ideas orientadoras la de generar un espacio de articulación en el nivel local y permitir desarrollar actividades más adecuadas con las necesidades de este nivel. Más allá de esta buena intención, estos espacios se revelaron débiles e impotentes para cumplir con su cometido producto de la falta de compromiso del gobierno local con los objetivos de político perseguidos por el Programa. De esta manera, resultaron instancias inadecuadas para concretar los motivos para las cuales fueron creadas. Ellas sufrieron también el impacto de los procesos eleccionarios a nivel municipal, lo que le agregaron incertidumbre a su funcionamiento.

En cuanto a las prácticas de control de gestión, estas incluyen las acciones de monitoreo de los resultados de las operaciones, mediante las cuales se busca corregir las desviaciones respecto a los estándares establecidos. Para lograr este cometido, se genera e interpreta información sobre determinadas variables críticas de desempeño que permite a los gerentes mantener o cambiar el rumbo de las actividades operativas, procurando que éstas guarden coherencia con la perspectiva estratégica que orienta a la organización.

En el caso estudiado, esta tarea se produjo de manera muy precaria e inadecuada, producto de la dificultad para generar información válida y oportuna sobre la marcha de Programa. La obsolescencia de los sistemas de información con los que contaban los organismos involucrados constituyó la principal explicación de esta situación. Estos sistemas

¹² Estas dos funciones son parte de una función más genérica, la de Implementación de estrategias



de información no permitían generar, de manera confiable y oportuna, información sobre indicadores centrales para analizar la marcha del Programa.

En conclusión, la red intergubernamental bajo estudio nos muestra la existencia de una práctica gerencial que, a pesar de contar con ideas relevantes que orientaron su conformación, evidenció serias falencias en el desempeño de las funciones que debió desarrollar. Ellas encuentran su origen en el inadecuado diseño de los dispositivos organizativos utilizados y en el impacto desfavorable que ejercieron, sobre las actividades implementadas, las particularidades de los sistemas institucionales vigentes y de ciertos acontecimientos políticos producidos en el contexto. La dinámica desatada por la combinación de estos hechos dio lugar a un conjunto de acciones que no favorecieron la cooperación entre los organismos involucrados en la red. Ello contribuye a explicar precario desempeño alcanzado.

3- Conclusiones y Lecciones

Los trabajos teóricos destacados y los resultados del estudio de caso presentado, nos advierten sobre las enormes dificultades que se enfrenta a la hora de conformar un espacio interorganizacional para la implementación de programas. Particularmente, los resultados del caso presentado en este trabajo nos revelan que, pese a que la implementación conjunta del Programa dio lugar a la existencia de una serie de oportunidades para cada uno de los actores comprometidos en la misma, fue poco el provecho que individual y colectivamente pudieron sacar de las mismas debido a que el campo de acción intergubernamental debió enfrentó un conjunto de factores internos y externos que cuestionaron su desempeño y así, su capacidad para convertirse en una práctica inteligente.

Entre los condicionantes internos podemos mencionar: los problemas burocráticos y las debilidades operativas de los organismos públicos involucrados, lo que afectó el cumplimiento de los compromisos individualmente asumidos y de aquellos que requerían de la cooperación interorganizacional; las inercias organizacionales de esos organismos, hecho que los mantuvo preso de una visión particularista y nos les permitió operar un pasaje hacia una visión integral y de conjunto que estimulara y favoreciera la cooperación entre ellos; el dispar compromiso de los involucrados en la red con los objetivos de política perseguidos por ésta, lo que tornó a la misma en un espacio de acción colectiva inestable; la incompleta división del trabajo que dejó fuera a un actor clave para la marcha del Programa -los municipios-, quienes controlaban la demanda educativa; por último, la débil coordinación del conjunto del red.

En cuanto a los condicionantes externos, destacamos, por un lado, a los vinculados con el plano institucional. En este sentido, podemos señalar que el esquema federal de gobierno llevó a que los diversos niveles estatales mantengan una actitud de mucho celo respecto de su autonomía frente a los otros niveles. Esto constituyó una clara dificultad para pensar el desarrollo de estrategias de colaboración en la medida que cada nivel es refractario a la participación de otros en cuestiones que lo involucran. Asimismo, el contexto de crisis económica y social conformó un escenario propicio para la toma de decisiones que muchas veces resultaron apresuradas o poco meditadas. Ello dio como resultado errores en el diseño que luego se expresan en resultados poco alentadores. Por otra parte, destacamos a los condicionantes políticos, entre los que podemos mencionar diversos colores políticos en, y



diversidad en las preferencias de los organismos involucrados. Asimismo, las elecciones nacionales, provinciales y municipales contribuyeron a perturbar el desempeño del Programa amenazando la continuidad de actores involucrados o simplemente retrasando la realización de actividades previstas.

De estas conclusiones, podemos obtener una serie de aprendizajes que ayuden a los gerentes sociales -que deban enfrentar retos similares- a estar advertidos de las dificultades que supone la puesta en marcha de una red intergubernamental y de los problemas que enfrentaron otros colegas de la región en la búsqueda de ofrecer soluciones a problemas sociales críticos mediante tal tipo de intervención.

- **Las redes intergubernamentales deben incluir a los actores relevantes:** Cuando hablamos de actores relevantes, nos referimos a aquellos que controlan recursos claves para el logro de los objetivos de política que la red pretende alcanzar. Para ello, los gerentes sociales deben diseñar una estrategia que permita identificar a los actores relevantes y desplegar acciones para comprometerlos con los objetivos compartidos que la red pretende alcanzar. Debe señalarse, por otra parte, que no todos los actores relevantes para la red deben incorporarse al mismo tiempo, sino que debe desplegarse una estrategia de activación selectiva de actores¹³, mediante la cual éstos sean convocados y comprometidos en la medida que el mejor desempeño de la red así lo requiera.

- **Las redes intergubernamentales deben generar incentivos para los actores relevantes:** Identificar a los actores claves y realizar una activación selectiva de ellos son una condición necesaria para la estructuración de una red que se pretenda eficaz, pero no es suficiente. Además, es necesario que ellos encuentren, en el trabajo cooperativo, un conjunto de incentivos que estimulen su adhesión y compromiso con los objetivos de la red. Asimismo, debemos tener presente que las redes son espacios colectivos en los que sus integrantes además, desarrollan juegos que les son propios. Este hecho instala una tensión entre lo común y lo particular, lo que demanda de un esfuerzo permanente por evitar que lo segundo se imponga sobre lo primero. Dicho esfuerzo debe orientarse al mantenimiento y generación de incentivos en pos del trabajo asociado y cooperativo de sus integrantes.

- **Las redes intergubernamentales pueden requerir de aliados para el logro de sus objetivos:** Para que una red pueda alcanzar los objetivos de política que se propone, suele requerir de la participación de actores del contexto en el cual se desenvuelve. Esos actores, sin formar parte de la estructura de la red, pueden constituir apoyos críticos que sirvan para mejorar y potenciar su desempeño¹⁴.

- **La estructuración de redes intergubernamentales requiere evaluar las capacidades operativas de los actores involucrados en ella:** Para que la red pueda cumplir con sus objetivos, no basta con que organismos gubernamentales diferentes firmen acuerdos en los que fijen objetivos compartidos y expresen su voluntad de cooperación. En las redes, el buen desempeño del conjunto está en directa relación con la capacidad y la calidad operativa de sus integrantes. Así, además de identificarse a los actores relevantes para integrar la red,

¹³ Para ampliar sobre este concepto sugerimos la lectura de Klinj, E., Koppenjan, J. and Termeer, K. (1995) Managing networks in the public sector: A theoretical study of management strategies in policy networks. Public Administration Vol. 73(437-454).

¹⁴ Sugerimos la lectura de McGuire, M. (2002) Managing Networks: Propositions on What Managers Do and Why They Do It. Public Administration Review, September/October, vol. 62, N° 5.



deben ser evaluadas las capacidades operativas de cada uno de ellos en vista a los compromisos que asumen frente al conjunto¹⁵.

- **La puesta en marcha de redes intergubernamentales requiere de un avance escalonado:** Articular organizaciones diversas y distintas, y pretender alcanzar objetivos compartidos, no resulta una tarea instantánea. Las redes intergubernamentales reúnen actores ubicados en diferentes niveles del Estado y dedicados a políticas sectoriales diversas y, para lograr objetivos compartidos, requieren transitar un proceso gradual de acoplamiento entre visiones, expectativas, tecnologías, estructuras y contextos diferentes. Para ello, es importante avanzar mediante una serie de pasos¹⁶, en los que la concreción de cada uno de ellos se constituya en una condición para dar el siguiente y una contribución a la consolidación y fortalecimiento del funcionamiento conjunto de organizaciones independientes. Además, esta secuencia permite ir advirtiendo sobre los obstáculos del funcionamiento interorganizacional y ensayar medidas correctivas en la medida que ellos surjan.

- **Una red intergubernamental requiere trabajar sobre su identidad:** La conformación de un espacio de acción colectivo a partir de un conjunto de organizaciones diversas demanda de un esfuerzo por reforzar la identidad de dicho espacio, para evitar que las partes primen por sobre el conjunto. Participar en la implementación conjunta del Programa no significa que los objetivos de la red estén claramente instalados en cada uno de sus integrantes

- **Una red intergubernamental requiere de una instancia de gestión del conjunto:** Las posibilidades de identificar a los actores relevantes y de generar incentivos para los mismos, de evaluar y monitorear sus capacidades operativas, de identificar aliados que potencien el accionar de la red y permitan remover obstáculos, de diseñar la mejor estrategia de implementación y de desarrollar y fortalecer la identidad de la red de manera que las partes no primen por sobre el conjunto, solo puede ser alcanzada si la red es capaz de darse un esquema de gestión que tenga al conjunto como preocupación y al logro de sus objetivos como compromiso. La necesidad de una gerencia en una red intergubernamental es equivalente a la de un capitán en un barco; si no se tiene, no hay rumbo, ni estrategia, ni posibilidad de cambio.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L (1996). La implementación de las políticas. Porrúa, Grupo Editor
- Agranoff, R. y McGuire, M. (1999) Managing in network settings. Policy Studies Review , 16:1
- Barzelay, M. Y Cortazar, J. C.(2004) Una guía práctica para la elaboración de estudios de casos sobre buenas prácticas en Gerencia Social. Instituto interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Banco Interamericano de Desarrollo

¹⁵ Siguiendo a Bardach(1998), es interesante contar con un mecanismo de evaluación que permita un registro sobre desempeño logrado por el conjunto y mejorar los subsistemas operativos y mecanismos administrativos.

¹⁶ Sugerimos, en este sentido, la lectura de Bardach, E.(1998) Getting Agencies to Work Together. The practice and theory of managerial craftsmanship. Brookings Institutions Press, Washington D.C. (Cap. 8)



- Bardach, E. (2000) A practical guide for policy analysis. London: Chatham House. Parte III: Smart (Best) Practices Research: Understanding and Making Use of What Look Like Good Ideas From Somewhere Else(Traducido al español)
- Bardach, E.(1998) Getting Agencies to Work Together. The practice and theory of managerial craftsmanship. Brookings Institutions Press, Washington D.C.
- Cortazar, J.C. y Lecaros, C. (2003) La viabilidad de las prácticas de participación ciudadana en la gestión municipal. El caso del Presupuesto Participativo de Villa el Salvador (versión preliminar). Instituto Latinoamericano para el Desarrollo Social (INDES). Washington D.C
- Cortazar, J.C.(2004) Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales (Versión preliminar). Washington
- Crozier, M. y Friedberg, E. (1990) El actor y el sistema. Alianza Editorial Mexicana
- Fleury, S.(2002) El desafío de la gestión de redes de políticas. Revista del Instituto Internacional de Gobernabilidad. Instituto Internacional de Gobernabilidad. España.
- Hall, R.(1996) Organizaciones. Estructuras, Procesos y Resultados. 6ta. ed. Prentice Hall Hispanoamericana, S.A.
- Isuani, F. (2005) Gestión intergubernamental de programas sociales: El caso del Programa de formación del Plan jefes y jefas de hogar en la Provincia de Buenos Aires (Argentina, 2002-2003). INDES-BID. Washington D.C.
- Keast, R., Mandell, M., Brown, K. y Woolcock, G. (2004). Network Structure: Working differently and Changing Expectations. Public Administration Review (Washington D.C) 64 n°3 363-71
- Klinj, E., Koppenjan, F. y Termeer, K.(1995) Managing networks in the public sector: A theoretical study of management strategies in policy networks. Public Administration Vol. 73(437-454)
- Klinj, E. y Koppenjan, F.(2000) Public Management and Policy Networks. Public Management Vol. 2 Issue 2 135-158.
- Lawrence, P. y Lorsch, J.(1987) La empresa y su entorno. Plaza & Janes Editores.
- Mandell M.(1993) Gerencia intergubernamental: una perspectiva revisada. En Kliksberg, B.(comp.) Pobreza: un tema impostergable. CLAD, Fondo de Cultura Económica y PNUD
- Mandell, M.(2001) Collaboration Through Network. Structures form Community Building Efforts. National Civic Review, vol. 90, n° 3.
- Mintzberg, H. (1993) La estructuración de las organizaciones. Ariel Económica
- McGuire, M.(2002) Managing Networks: Propositions on What Managers Do and Why They Do It. Public Administration Review, September/October, vol. 62, N° 5.



- Moore, M. (1998) Gestión estratégica y creación de valor en el sector público. Buenos Aires. Paidós
- O'Toole, L. (1988) Strategies for intergovernmental management: implementing programs in interorganizational networks. International Journal of Public Administration. 11(4), 417-441
- O'Toole, L. (1997). Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration. Public Administration Review, Vol. 57, p. 45-52
- Salaman, G. y Thompson, K. (1984) Control e ideología en las organizaciones. Fondo de Cultura Económica
- Stoker, R. (1996). Un marco para el análisis del régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas. En Aguilar Villanueva, L (1996). La implementación de las políticas. Porrúa, Grupo Editor
- Sulbrandt, J., Lira, R. e Ibarra, A. (2001) Redes interorganizacionales en la Administración Pública. Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 21. Caracas.
- Weick, K. (1976) Educational organizations as loosely coupled systems. Admin. Sci. Quart. 21:1-19

Reseña Biográfica

Fernando J. Isuani

Dirección: Medrano 1340. Capital Federal CP(1179). Buenos Aires, Argentina

E-mail: fisuani@ungs.edu.ar

El autor es Lic. en administración y Master en Administración Pública por la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Es docente de grado en las temas de Sociología de las Organizaciones y de Estructuras y Procesos del sector público. En esos temas, además, es docente de Posgrado en las Universidades Nacionales de Buenos Aires, del Litoral (Santa Fe), de Luján (Buenos Aires) y del Sur (Bahía Blanca). Ha sido profesor del Instituto Nacional de la Administración Pública de Argentina y de la Escuela Nacional de Gobierno. Ha coordinado y realizado diversas investigaciones en el campo de las organizaciones públicas y es autor de numerosas publicaciones en materia de gestión pública. Actualmente es Investigador-Docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento y de la Universidad de Buenos Aires.

Resumen

El trabajo se propone contribuir a la generación de conocimiento sobre la gestión de redes intergubernamentales destinadas a la implementación de programas sociales. La experiencia bajo estudio analiza la implementación del componente de formación del Plan



jefes y jefas de hogar en la Provincia de Buenos Aires -Argentina-, entre los años 2002 y 2003.

Se toma en cuenta que el éxito en la implementación de programas sociales mediante redes no se garantiza sólo por la disponibilidad de recursos financieros o por contar con el apoyo de estructuras especializadas. Además, se torna necesario conducir adecuadamente el proceso de estructuración de esas redes, siendo particularmente oportuno tener en cuenta los mecanismos de coordinación utilizados en la articulación de un conjunto, siempre heterogéneo y siempre conflictivo, de actores organizacionales diversos en intereses y distintos en actividades. Resulta conveniente, también, establecer en qué medida esos mecanismos sirven para fortalecer el compromiso y la colaboración entre las organizaciones involucradas. Por otra parte, se debe reconocer el impacto que tienen sobre su desempeño, tanto las características institucionales y políticas en las que se desenvuelve cuanto las capacidades organizacionales de los actores organizacionales involucrados.

En este trabajo, se reflexiona sobre las dificultades que enfrenta la implementación de programas mediante redes interorganizacionales, particularmente las que involucran diversos organismos gubernamentales. Para ello, por un lado, se resaltan algunos aportes teóricos que ayudan a comprender tales dificultades y por otro lado, se presentan los resultados del estudio de caso realizado en Argentina, sobre la implementación del Programa de Formación del Plan Jefes y Jefas en Buenos Aires. Dichos resultados permitirán develar un conjunto de condicionantes externos e internos que amenazan el desempeño de estas redes. De esta manera, identificando las dificultades y condicionamientos que enfrenta el trabajo en red y afectan su desempeño, los gerentes sociales cuentan con cierta orientación que les permitirá determinar cuál será el tipo de acciones gerenciales más apropiadas para este tipo de estrategia.

Con base en este análisis, se propone un conjunto de siete lecciones útiles para aquellos que estén interesados en promover la conformación de redes intergubernamentales: 1- deben incluir a los actores relevantes; 2- deben generar incentivos para los actores relevantes; 3- las redes pueden requerir de aliados para el logro de sus objetivos; 4- su estructuración requiere evaluar las capacidades operativas de los actores involucrados; 5- su puesta en marcha requiere de un avance escalonado; 6- demandan trabajar sobre su identidad y 7- requieren de una instancia de gestión del conjunto.

