

REDES INTERORGANIZACIONALES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*

*José Sulbrandt** / Ricardo Lira** / Américo Ibarra***

Introducción

Las redes de trabajo interorganizacional en la Administración Pública son cada vez más frecuentes e importantes y la evidencia muestra que en el futuro estas tendencias continuarán y se ampliarán. Se trata de relaciones horizontales en el gobierno, entre organizaciones que se apoyan mutuamente, pero ninguna de ellas puede obligar a las otras al cumplimiento de acciones comunes.

Bajo este mismo concepto aparecen también las relaciones intergubernamentales, es decir, las relaciones del gobierno central con los gobiernos regionales y locales o bien entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales. Asimismo, involucra el trabajo de unidades del sector público con unidades del sector privado o de organizaciones sin fines de lucro, estableciendo con ellas pautas de relaciones complejas.

* Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Buenos Aires, Argentina, del 5 al 9 de noviembre de 2001. <http://www.clad.org.ve/anales6/sulbrand.html>

** Los autores son profesores e investigadores de la Universidad de Santiago de Chile.

Todas ellas, importantes en la implementación de un número importante de políticas públicas.

En otras palabras, buena parte de la administración pública opera a través de actores que trabajan en redes y que necesariamente se apoyan unos a otros, pero en tales entornos ninguno de ellos puede obligar al resto al cumplimiento de acciones o actividades propias de las políticas o programas públicos.

Las redes han sido percibidas casi siempre como una forma híbrida entre los mercados y jerarquías. Los estudios han ordenado las formas de alianzas o redes interorganizacionales en un continuo que va de los cuasimercados a las cuasijerarquías.

Dos perspectivas teóricas han sido utilizadas para explicar el surgimiento y desarrollo de estas redes. Por una parte, la tradición más antigua ha sido la socio-organizacional, la cual ha sido particularmente utilizada en redes del sector público y, por otra, la perspectiva económica de la organización, utilizada principalmente en el sector privado. El presente trabajo se inscribe en una tendencia más reciente que busca integrar ambas tradiciones en la búsqueda de una explicación más completa y poderosa.

Las redes son estructuras de interdependencia que involucran a múltiples organizaciones o partes de ellas y en las cuales cada unidad no es una subordinada formal de las otras en arreglos de tipo jerárquicos. Estas, exhiben algún grado de estabilidad estructural y se extienden más allá de los vínculos formalmente establecidos y de los lazos legítimos de las políticas.

El término de redes interorganizacionales ha sido usado casi metafóricamente para referirse a la coordinación que caracteriza a sistemas sociales orgánicos informales. La noción de redes excluye las jerarquías organizacionales y los mercados perfectos, pero incluye un amplio rango de estructuras intermedias.

La red, en el sector público, envuelve un conjunto seleccionado, persistente y estructurado de organizaciones autónomas involucradas en crear productos o servicios públicos basados en contratos implícitos y abiertos para adaptarse a las contingencias de medio ambiente y coordinar y salvaguardar los intercambios. (Jones y otros, 1997).

Las definiciones que se han presentado permiten destacar algunas características: centrales de las redes:

- Pautas de interacción en un conjunto de relaciones e intercambios
- Flujos de recursos (humanos, de información, financieros, de conocimientos) entre unidades independientes.
- Énfasis en las pautas de intercambio horizontal o lateral
- Intercambios recurrentes y de largo plazo, los que crean interdependencias.
- Colaboración informal entre organizaciones
- Líneas recíprocas de comunicación.

Propósito de este trabajo

Este documento presenta una reflexión sobre la forma cómo la perspectiva económica y la socio-organizacional dan cuenta de la formación y desarrollo de las redes interorganizacionales, en particular de las redes del sector público o de éste con el sector privado y social sin fines de lucro. En este sentido, representa un primer paso en el desarrollo de un marco teórico o un marco de referencia que permitirá en otra etapa, la formulación de hipótesis sobre la formación y desarrollo de redes en el sector público.

Se espera finalmente estar en condiciones de explicar bajo qué condiciones y en qué circunstancias las redes interorganizacionales tienen una ventaja comparativa y, por lo tanto, pueden surgir y desarrollarse en el sector público.

Para estos efectos se ha revisado un grupo seleccionado de artículos y documentos sobre el tema de las redes. Dado que el mayor desarrollo del conocimiento en esta materia se refiere a las redes del sector privado, se ha trabajado con una selección de trabajos sobre ese sector y, por otra parte, se han revisado las principales contribuciones sobre las redes del sector público.

Arreglos estructurales de las redes

Los distintos tipos de arreglos estructurales de las redes interorganizacionales conducen a diferentes formas de interdependencias entre sus miembros. No todas las estructuras son iguales. Por una parte se encuentran las redes que operan sobre la base de un intercambio voluntario; y por otra, las que se basan en alguna forma de dependencia del poder. La diferencia entre estos arreglos estructurales es crucial para el desempeño de la red y para su gerencia.

Whetten ha identificado dos tipos de redes : a) las de “coordinación mediada” en que un texto legal o una organización guía la formación de la red y la toma de decisiones, y b) las de “coordinación no mediada” o “voluntaria” en las cuales no existe una normativa jurídica.

Redes formadas por coordinación mediada. Estas redes presentan dos formas básicas de organización:

- La red jerárquica que es iniciada por una norma legal e impuesta a todos los miembros por un sistema jerárquico vertical, y
- Otra que es iniciada por un tercero o una organización, sobre programas localmente concebidos (ej.: un consejo de planificación), en cuyo caso, la forma de coordinación tiende a ser relativamente horizontal.

Estos dos tipos de coordinación mediada tienen claras diferencias: a) en el sistema vertical, las normas determinan que una organización al interior de la red tendrá el rol principal, en términos de atribuciones, funciones y recursos. La organización que posee el rol conductor puede aprobar o rechazar las actividades de toda la red. En este sentido se asemeja a una estructura organizacional jerárquica. Dado que estas redes se manejan de manera muy similar a una organización jerárquica burocrática, tienen poca relevancia para el presente trabajo y b) en el sistema horizontal, aunque hay una organización que coordina, pero no tiene autoridad legal sobre actividades y fondos. Los miembros son considerados socios iguales y cada uno de ellos tiene tanta autoridad como la agencia que conduce.

La red de coordinación mediada en un sistema horizontal. Este caso normalmente la red es iniciada por un tercero pero también puede ser el resultado de un texto legal. Sin embargo, en este caso el texto no tiene el propósito de establecer la dirección de una determinada red. Mas bien la establece para trabajar amplias categorías de problemas, encargando estas tareas a los diferentes miembros, los cuales son considerados competentes en estos problemas y son, además, socios iguales en la red (Consejos de Planificación).

Dado que los miembros son iguales, no existe una autoridad que pueda ser impuesta por una organización sobre las otras. El rol de la agencia conductora (coordinadora) se establece sólo para facilitar la interacción entre los miembros. Además, en estos casos, no hay una autoridad que pueda otorgar fondos para el trabajo. Como resultado, la red necesariamente opera basada en acuerdos que pueden ser alcanzados entre todos o por una mayoría de sus miembros. Existe en estas redes una mezcla de antagonismo y de confianza que debe ser manejada.

En el caso de estas redes mediadas es importante destacar las siguientes características:

- 1) El carácter legal jurisdiccional de las redes.
- 2) Los grados de permanencia en el tiempo de las redes.
- 3) La autonomía de los gerentes.

En todo caso, en cualquiera de los distintos tipos de redes coordinadas, la organización principal depende de los otros miembros para llevar a cabo la misión encomendada por la legislación. La organización principal depende de los otros miembros para llevar a cabo la misión encomendada por la legislación. La agencia conductora debe atemperar su fuerte base de poder pues necesita mantener la cooperación de los miembros de la red.

Redes formadas sobre bases voluntarias. En este caso la red se forma por la necesidad de las partes interesadas en un trabajo conjunto a fin de alcanzar ciertos objetivos comunes. En estas redes no hay una norma legal que le sirva de fundamento. Ninguna organización ni actor tiene la autoridad de tomar decisiones por sobre los demás miembros. En este caso, las decisiones se alcanzan a

través de acuerdos y aunque estos pueden ser difíciles de alcanzar, siempre existen amplias áreas en las que existe total concordancia y sobre las cuales fue formada la red y le dan viabilidad a su operación.

“Mientras más miembros estén de acuerdo aún antes de que se forme la red, más será lo que se logre dentro de la red”. Una de las tareas más complejas de la red es garantizar los fondos y otros recursos que aseguren su trabajo. Esta tarea se cumple en general gracias a las vinculaciones de sus miembros con fuentes externas de financiamiento y recursos. Esto implica que aquellos miembros que poseen mejores vinculaciones con dichas fuentes, tienden a tener un mayor peso dentro de la red.

De acuerdo a lo dicho, en estas redes es central saber como construir y mantener los apoyos necesarios para alcanzar los fines de la red. En general, en estos tipos de redes voluntarias, ya que ninguno de los actores inició la red, poseen una estructura pobre. Una característica importante de las redes es su funcionalidad.

Cuando presenta esta característica, ellas exhiben altos grados de:

- 1) Interacción entre las organizaciones miembros
- 2) Interdependencia entre ellas
- 3) confianza y áreas de acuerdo entre sus miembros

Tales redes trascienden la sola vinculación entre unidades y construyen, además, su propia cohesión.

Redes en el Sector Público

En el sector público el uso de redes se ha extendido con gran fuerza pues se busca satisfacer las demandas crecientes sobre los servicios públicos y sociales y al mismo tiempo respetar hasta donde sea posible las limitaciones financieras del sector público. Así, en vez de crear nuevas organizaciones se ha impuesto a las existentes tomar conjuntamente a su cargo nuevos programas. Otras presiones ha surgido de las propias organizaciones por reducir sus responsabilidades y actividades en la prestación total de un servicio o producto, por lo cual han establecido alianzas con otras

agencias. Sin embargo, esto incrementa las probabilidades que los efectos de una organización genere consecuencias directas en otras organizaciones y programas.

Por otra parte, el hecho de percibir a los ciudadanos en su rol de clientes y estimular el involucramiento de los funcionarios en el servicio a los consumidores, obliga a las organizaciones a formas más articulada de trabajo.

Por último, es necesario destacar que los fenómenos de descentralización obligan a formar redes intergubernamentales e interorganizacionales a fin de llevar a cabo las políticas y los programas .

Para fines de nuestro estudio y siguiendo en parte a Ch. Oliver (1990) proponemos clasificar las redes públicas o mixtas en los siguientes tipos de redes¹: Asociaciones, cooperación pactada entre varias organizaciones a efectos de prestar en mejores condiciones y servicios o producir un bien. Ej: Red hospitalaria Federaciones voluntarias de organizaciones, es una red en la cual los miembros delegan cierta tareas administrativas tales como obtener recursos o coordinar los vínculos entre las organizaciones miembros a una organización central de gerencia. Ej: Asociación de Municipalidades.

Joint ventures, se crea una organización separada para mejorar su poder de mercado y mejorar su posición competitiva contra rivales. Ej: Codelco trabajando con empresas extranjeras en la explotación de minerales.

Programas conjunto, se trata de una red en que dos o más agencias trabajan en conjunto en la planificación e implementación de programas específicos o actividades Ej: Municipalidades operando conjuntamente programas de aseo urbano. Alianzas de agencia patrocinador, flujo regulado por el patrocinador de recursos esenciales a una o varias organizaciones voluntarias. Ej: Fosis, Conicyt.

¹ Oliver considera seis tipos de redes voluntarias: Asociaciones comerciales, Federaciones voluntarias de organizaciones, Joint ventures, Programas conjuntos, *Corporate Financial Interlocks* y Uniones de agencia patrocinador.

Diferencias entre redes del sector público, privado y mixtas

Si se trata de estudiar redes en el sector público es primordial preguntarse cuáles son las diferencias entre éstas y las redes del sector privado, entre otras cosas porque, como hemos señalado, la mayor parte de la literatura del tema de las redes se refiere a las últimas. Es posible que en muchos casos no haya diferencias importantes entre las redes netamente privadas y las redes en las que participan entidades públicas. En la mayoría de los casos, probablemente éstas no serán tan marcadas como pueden serlo en los casos extremos que consideramos a continuación, sino serán más bien materia de grado.

1) Redes obligatorias

En el sector privado las redes son generalmente voluntarias. Pero en el sector público es más frecuente la existencia de redes que no se han formado de manera espontánea o voluntaria, sino que han sido creación de alguna autoridad de las propias instituciones que la componen o de alguna autoridad superior. Esta distinción es importante no sólo porque la explicación de cómo se generó la red puede ser distinta a las de las redes voluntarias, si no también porque su existencia puede ser artificial o la forma en que se dan las relaciones dentro de ellas pueden ser diferentes. En la literatura sobre redes, se considera que esta distinción es importante porque las explicaciones y las consecuencias de la formación de las relaciones asociadas son fundamentalmente diferentes (Oliver, 1990)².

2) Red con un organismo público como cabeza

En redes voluntarias se puede dar el caso de que un organismo público sea la cabeza, no por obligación, sino porque tiene los recursos que necesitan las otras entidades, públicas o privadas.

² Mandated versus voluntary distinction is important because the explanations and consequences of relationship formation associated with each are fundamentally different (pág. 243).

Estos recursos pueden ser financieros, información, relaciones con otras entidades nacionales o extranjeras u otros. Ejemplos de este tipo de redes en Chile son Conicyt³, que asigna fondos del gobierno para la investigación, el Fosis⁴, que asigna fondos a las ONG con fines sociales y ProChile, organismo estatal cuyo objetivo es promover las exportaciones chilenas.

3) Redes con entidades monopólicas

En muchas redes, privadas, públicas o mixtas, voluntarias o involuntarias participan entidades con poder monopólico. La diferencia está en que es muy distinto si el poder monopólico lo tiene una empresa privada que la sociedad tratará de regular que si lo tiene un organismo estatal. Un ejemplo de esto es la Empresa Nacional de Minería (ENAMI), que aparte de comprar minerales de pequeños y medianos productores, les proporciona una serie de servicios adicionales, como crédito y asistencia técnica.

Aparte de las diferencias indicadas, que aparecen debido a características de las señaladas, existe una diferencia que se puede dar en todos los tipos de redes en las que participan entidades públicas. Se trata del problema de agencia, que ya hemos tratado más arriba. Este problema puede ser distinto, y probablemente mucho mayor, en el sector público que en el sector privado por dos razones. La primera es que el producto del sector público, en general, es más difícil de medir (Weimer & Vining, 1996) y más complejo; la segunda, es que las relaciones entre principales y agentes son más complejas en el sector público que en el sector privado, ya que en las primeras no existen propietarios particulares, sino que, en último término, el principal es la sociedad completa y su expresión, que depende del sistema de gobierno, en compleja. En el sector privado el principal, generalmente, está más cerca del agente para dirigirlo y controlarlo. Esta tarea se facilita debido a que el objetivo de maximización de utilidades, aunque no sea el único, es casi siempre

³ Comisión Nacional para la Investigación Científica y Técnica.

⁴ Fondo de Solidaridad e Inversión Social.

muy importante. Los demás objetivos probablemente también serán bastante claros y medibles. Los organismos privados sin fines de lucro, aunque no maximizan utilidades, tienden a tener también objetivos claros y medibles, porque de otra manera difícilmente podrían ser muy exitosos en obtener fondos; y si no los tienen, es probable que sea porque el principal está muy cerca para dirigir y controlar. En empresas privadas también con frecuencia se presenta el problema de un principal muy lejano o muy atomizado, como en algunas sociedades anónimas (*corporations*). Sin embargo, en los organismos públicos, donde el verdadero principal, en último término, son los propios ciudadanos, al fenómeno de la atomización se suma el de la complejidad de la relación entre principal y agente.

Enfoque económico de las redes

En términos generales, muchas de las soluciones de intercambio dentro o entre institucionales no son soluciones de mercado (Weimer y Vining, 1996). Los propios mercados contienen jerarquías que permiten su funcionamiento o mejoran su eficiencia. Una de las más elementales es la que se relaciona con los derechos de propiedad. Algunas jerarquías son coercitivas y provienen de fuera del mercado, como por ejemplo, de la autoridad gubernamental pertinente; otras son acuerdos voluntarios entre las propias organizaciones involucradas.

La economía neoclásica enseña que los llamados fracasos de mercado, provenientes de la naturaleza de los bienes, esto es, de sus características de no rivalidad y no exclusión, de los poderes monopólicos o de problemas de información, llevan a introducir dentro de las organizaciones soluciones administrativas para mejorar su eficiencia. Por su parte, la economía neoinstitucional enseña que los costos de transacción son uno de los determinantes del diseño organizacional dentro o fuera de las instituciones. En otras palabras, explica la introducción de jerarquías en las relaciones interorganizacionales, que sustituyen el simple intercambio libre. Entre estos dos tipos de soluciones, las jerarquías y el mercado, se encuentran, como una solución intermedia, las redes. La teoría de

la agencia, que también es parte de la economía neoinstitucional, postula que el diseño organizacional también se ve influido por la relación entre agentes y principales, dentro de las organizaciones o entre ellas, a través de los contratos.

La teoría de juegos también ayuda a entender las relaciones dentro de una organización o un grupo de organizaciones. De acuerdo a ella, éstas dependen del tipo de intercambio, de su repetición y de su frecuencia. Nuevamente, las soluciones de equilibrio pueden tomar la forma de mercados, con distintos tipos de regulaciones, de jerarquías, o una intermedia, es decir, de redes.

Volviendo al enfoque de los costos de transacción, la predicción económica es que se formarán y se mantendrán en operaciones redes voluntarias cuando el costo de crearlas y mantenerlas sea menor que el beneficio neto que ellas aportan al grupo de participantes. Se ha criticado a este enfoque el hecho de que no cuenta con evidencia empírica que lo sustente. Sin embargo, aunque no se tenga una medición exacta de los beneficios y los costos de una red voluntaria, sin duda hay muchos casos en que se puede tener una idea definitiva por lo menos de los órdenes de magnitud involucrados. En el sector público, al ser más probable que existan redes involuntarias que en el sector privado, podemos esperar que el hecho que una red que no cumpla con el requisito planteado por la teoría de los costos de transacción, aunque exista y se mantenga vigente debido a su obligatoriedad, pueda ser una explicación de su mal funcionamiento, ya que los miembros obligados a operar en ella buscarán formas alternativas de menor costo para lograr sus objetivos. Este planteamiento puede ser una hipótesis de trabajo interesante para investigaciones futuras sobre redes en el sector público.

En la lógica económica y en particular de la teoría de los costos de transacción se afirma que las redes son una respuesta a las condiciones de intercambios de activos específicos, a la incertidumbre de la demanda, a la complejidad de las tareas y a la frecuencia de intercambios. Las condiciones de intercambio conducen a las organizaciones a empotrar estructuralmente sus transacciones, lo que les permite además utilizar mecanismos sociales para coordinar y salvaguardar los intercambios.

En primer término, la teoría de los costos de transacción (TCT) presenta tres condiciones de intercambio: 1º) incertidumbre, 2º) especificidad de recursos y 3º) frecuencia, que determinan las forma de gobernación mas eficiente, en este caso las redes intrerorganizacionales.

- 1) La incertidumbre ambiental desencadena la necesidad de adaptación, la cual es el problema central de la organización económica, dado que los medios ambientes son inestables e impredecibles.
- 2) Los intercambios de activos específicos o hechos a la medida (*customized*) involucran equipos, procesos y conocimientos únicos desarrollados por participantes para completar los intercambios. Esto intensifica la coordinación entre las partes. Los artículos hechos según especificaciones combinados con la incertidumbre requieren de salvaguardias para los intercambios a fin de reducir dicha incertidumbre en las conductas que pueden variar desde un desacuerdo honesto al oportunismo. (Heslerley y Zenger, 1993)
- 3) La frecuencia de interacciones es importante por tres razones: (i) facilita la transferencia el conocimiento tácito en intercambios de acuerdo a especificaciones para procesos o conocimiento especializado. (ii) establece las condiciones para un empotramiento relacional y estructural , el cual provee el fundamento para el uso de mecanismos sociales a fin de adaptar, coordinar y salvaguardar los intercambios; (iii) provee eficiencia, en términos de costos al usar estructuras (de gobernación) especializadas. (Williamson 1985, 60)

La lógica de la TCT implica que para que una forma de redes emerja y se desarrolle, debe ser capaz de enfrentar los problemas de adaptación, coordinación y salvaguardia de los intercambios de una manera más eficiente que otras formas de gobernación.

En este enfoque hay una necesidad de saber cuándo, dónde y qué tipos de costos de transacción son importantes para diferentes configuraciones de redes. Más que suponer que los costos de transacción son siempre importantes, las futuras investigaciones

deberían tratar de reconocer que pueden ser más relevantes en un tipo de red que en otros. La noción que la presencia de redes representa una solución óptima de costos de transacción necesita ser puesta a prueba con múltiples mediciones del éxito de la alianza.

En el caso de la teoría de la agencia, cualquiera fuere la lógica de origen, podríamos pensar que independiente del tamaño o cobertura la red puede ser observada como una unidad que facilita la generación de bienes o servicios, o de un estado de naturaleza donde se tiende a lograr el bien común o una condición de riqueza que garantiza que los actores principales (ciudadanos), se posicionan solucionando la mayor cantidad de problemas posibles, independiente de su dimensión o alcance. Cualquiera sea el resultado es un hecho que el agente principal, como dijimos, el ciudadano, en su calidad de tomador de decisiones enfrenta los riesgos correspondientes: tecnológico, político, social, organizacional, etc., en tanto cede o entrega por mandato la facultad de administrar sus bienes operando allí como supuesto la confianza o la existencia de contratos eficientes, donde la solución de conflictos se diluye. Lo que no necesariamente resulta cierto. Sabemos que muchas conductas son o pueden ser eficientes,⁵ pero no necesariamente óptimas⁶, y en un caso como el planteado, siendo la constitución de este tipo de redes voluntarias o impuestas la sola condición de atomización de derechos impide el control y puede incidir en generar conductas o comportamientos perversos sobre todo cuando los informacionales no son simétricos.

En efecto, el principal (que aporta los insumos), en general en constituciones privadas, tiene la libertad para variar tanto los niveles de producto como los costos, toda vez que su función objetivo es maximizar la estructura de beneficios y no la solución de máximos y mínimos condicionados. El beneficio dependerá del número de unidades vendidas a precios de competencia sujeto a la

⁵ J.M.Henderson y R.E. Quandt, *Teoría Microeconómica*. 3era. Edición Ampliada.

⁶ Juan Prawda "Métodos y Modelos de Investigación de Operaciones", Volumen I *Modelos Determinísticos*, página 67. Se puede entender por optimización tanto: maximización como minimización.

estructura de costos que presente en el nivel de producción de la organización. En lo público, la lógica de variaciones de insumos no está dada por la libertad individual del principal, sino por referentes técnicos en un caso o simplemente por condiciones legales en otro. Y de todos modos, primero el administrador, el receptor del mandato, deberá operar bajo una lógica más bien colectiva donde el interés social debe primar pues el poder político se sujeta a renovar permanentemente sus cuadros dirigentes. Pero la teoría juega también a la inversa, o al menos nubla en parte los resultados esperados por parte del colectivo. Un caso típico es aquel que se asocia al juego del deber cívico, donde en una condición de hechos delictivos observado la probabilidad disminuye que alguien llame a la fuerza de mantención del orden en espera que el otro lo haga, lo que resulta similar al juego del prisionero.

El principal componente crítico dice relación a que es posible encontrar modelos teóricos que cuestionan el supuesto de maximización de beneficios como función objetivo, postulándose la sobrevivencia, las ventas totales, u otras como los verdaderos propósitos organizacionales. La subjetividad del supuesto radica en que no necesariamente quienes toman decisiones toman las mejores, sea por desconocimiento, desinformación, incompetencia, etc.⁷

Una dimensión que resulta no menos importante y que deviene del comportamiento organizacional dice relación con la atomización de la propiedad que dificulta a los dueños observar y controlar las acciones y decisiones que sus subalternos ejecutan o toman, impactando la estructura de costos de monitoreo e incidiendo en que sólo una fracción de los beneficios puedan llegar a los tenedores de derechos residuales. Por su parte, cualquiera fuere la magnitud de los problemas que se deriven de la atomización, se plantean dos soluciones básicas; la primera, definir contratos que satisfagan a ambas partes y por la otra ejercer relaciones de control y monitoreo para orientar los niveles de esfuerzos hacia el óptimo que resulta ser definido por el principal. La conducta óptima, aquella que refleja el nivel de esfuerzo deseado para potenciar la

⁷ Robert Frank. *Obra Citada*, Capítulo XI.

riqueza del principal dice relación con “la Gestión” pero cuál es ésta, cuál es la función objetivo que persigue la sociedad toda, o la relevante cuando la hacemos operativa a nivel del ciudadano. Parece, entonces, conveniente reconocer que inicial y aparentemente la organización, cualquiera fuere su contextualización, opera de acuerdo a principios de racionalidad económica. Luego, la red debe evaluar la conveniencia de estructurarse como tal de manera voluntaria en la medida que su comportamiento genere beneficios netos para cada uno de los integrantes, en tanto existen incentivos para ella. Es cierto que el beneficio es un referente que juzga a la organización, y a una red en particular, la voluntaria, sin embargo debemos reconocer que el objetivo de éstas puede ser sujeto de críticas por cuanto es 1) ambiguo; 2) no considera periodicidad; y 3) calidad.⁸

Hemos dicho que una gran diferencia sobre lo hasta aquí expuesto, en relación a lo privado o público, es que en el primer caso lo que el empresario desea es maximizar el valor económico sobre sus derechos residuales, donde se supone se establecen relaciones contractuales más eficientes, más flexibles y sujetas a patrones expresos entre actores. En el ámbito de lo público, sin embargo, la red de contratos que se establece es por adhesión, define deberes y responsabilidades y una compensación, sujeta a una estructura de compensación pecuniaria específica, sin que se considere la existencia de incentivos que sin entrar a cuestionar la calificación técnica y profesional del agente, oriente los esfuerzos a lo que efectivamente requiere la ciudadanía, por ejemplo sistemas más justos y equitativos en seguridad social, educación, seguridad ciudadana, etc., donde se puede estar siendo eficiente pero no necesariamente empático a la hora de definir y establecer realmente el problema que la sociedad enfrenta, más aún cuando la sociedad cuenta con diferentes formas de entender los problemas y conjugar la estructura de resultados esperado.

La red de contratos en nada garantizan operacionalizaciones de objetivos adecuados y menos que se desarrollen comportamientos

⁸ Carlos Mallo y José Merlo. *Control de Gestión y Control Presupuestario*. Editorial McGraw Hill, página 11.

tendientes a facilitar la gestión de resultados. La misma estructura de compensaciones se establece al interior del sistema y, sin embargo, el mandato lo reciben sólo algunos de los actores del sistema, los del poder político y sólo también el que ejerce el Poder Ejecutivo. Luego, se presume que los actores funcionarios, relevantes o no, se comportan según lo esperado y lo hacen conforme lo espera el poder ejecutivo. Ello, no necesariamente ocurre, pues existen incentivos perversos, sea por trabajar menos, pues el ocio es un bien, o para obtener mayores compensaciones.

La organización enfrenta a un entorno complejo, que le define ámbitos de competencia, problemas, fines y objetivos que deben ser compartidos por los actores organizacionales, sea en su rol de agente o principal, haciéndose explicable, entonces, que la organización tenga objetivos múltiples y heterogéneos. La llave maestra y el factor crítico de cualquier proceso de decisiones y de su posterior control se relaciona con la gestión y la planificación,⁹ al menos en un plano teórico, la que opera intentando disminuir la condición de riesgo, la incertidumbre y la crítica.

Perspectiva socio organizacional de las redes

Junto a la teoría económica de la organización está la tradición de la literatura de ciencias de la conducta basada en la psicología, la sociología y la ciencia política. Mientras la primera pone el énfasis en los sistemas de incentivos que inducen eficiencia, efectividad y beneficios, la segunda enfatiza por una parte la importancia del liderazgo gerencial, de la comunicación y de la cooperación entre los funcionarios y, por otra, la cultura y los procesos de aprendizaje y uso de tecnología. Para quienes participan de esta perspectiva (Dockson y Weaver) la formación de la redes está mas

⁹ La planificación comprende entre sus fases a: 1) Establecer objetivos y metas; 2) desarrollar premisas sobre el medio ambiente; 3) tomar decisiones; 4) emprender acciones y 5) evaluar la retroalimentación del sistema (ello obliga a buscar explicaciones racionales, interpretar los resultados e identificar a los responsables).

influida por los factores sociales e individuales que por los costos de transacción.

La interacción de los mecanismos sociales en las redes y su manejo puede promover conductas de cooperación mientras, al mismo tiempo, impide o desbarata los problemas caracterizados como dilemas sociales.

Mecanismos sociales para el manejo de redes: Autoridad y liderazgo, reglas y normas, estandarización, recursos legales, etc. Dado que toda red funcional comprende: “Actores”, “normas”, “recursos”, “percepciones y valores”, la perspectiva social organizacional pone énfasis en los mecanismos sociales en que los actores utilizan pautas consistentes de acción.

Dado el carácter altamente complejo de cualquiera la red formada por mas de dos organizaciones su manejo tiende a ser hecho siguiendo un modelo político. En estos casos es muy probable que las metas sean inconsistentes, el poder y control sea difuso y las coaliciones cambiantes, el proceso decisorio sea desordenado y la información selectiva y ambigua. La presencia de estas características fuerza una manejo intensamente político, lo que envuelve negociaciones por los grupos integrantes, dentro de las redes.

La coordinación que logre la red va a reflejar los poderes relativos de las organizaciones o grupos a su interior. Algunos grupos son poderosos promoviendo la coordinación de servicios y son capaces de manipular efectivamente la operación de la red. Otros grupos mas débiles tienen dificultades en lograr promover sus intereses y llegar a acuerdos con los otros miembros.

La tarea de lograr una coordinación se apoya en una serie de características de las propias redes. Algunas redes son más integradas que otras y se les puede tratar como una sola unidad, mientras que otras son apenas algo más que una colección de organizaciones autónomas. Este es el fenómeno de la “pluriformidad”.

Las redes difieren en el grado en que son verdaderamente inter dependientes y los socios pueden sobrevivir autónomamente hay algo auto contenido mientras otras son fuertemente inter conectadas no dándole espacio a la autonomía.

Aun las redes pobremente integradas pueden ser formales mientras otras dependen de relaciones informales entre los actores; las

redes formales pueden parecer mas manejables pero pueden ser menos predecibles.

Se pueden examinar los instrumentos usados para lograr la coordinación. Entre esos instrumentos se incluyen la planificación, las regulaciones formales (reglas y normas obligatorias) y la negociación. Esto explicaría las diferentes pautas de coordinación que actúan dentro y entre redes.

Las investigaciones que se han focalizado en la naturaleza interactiva de cooperación entre organizaciones plantean que los vínculos entre las organizaciones es el foco del análisis. Mas bien que considerar a cada red como una transacción separada, estos investigadores enfatizan la importancia de ubicar una transacción en el contexto de una relación que opera entre las organizaciones involucradas. En este sentido, los procesos sociales que generan una historia de confianza de acuerdo a las relaciones previas entre las organizaciones involucradas en esa relación, van a influir la disposición de las partes a coordinar la acción y a cooperar. No son los recursos *per se* sino la red de relaciones sociales en la cual la organización está involucrada lo que conduce a formar el consorcio.

Combinación de perspectivas económica y social

En general los mecanismos sociales no se han estudiado en profundidad y pocas veces han sido tratado en conjunto con los mecanismos económicos. Tomando la discusión de Jones y otros, pensamos que hay poderosos mecanismos sociales que imbricado con los mecanismos económicos nos permiten un enfoque mucho mas productivo para el estudio de las redes, especialmente de tipo voluntario en el sector público.

Se trata de identificar y explicar cómo los mecanismos sociales facilitan la adaptación, la coordinación y las salvaguardias de intercambios. El primero de estos mecanismos es la restricción de acceso al intercambio, entendida como una reducción estratégica en el número de socios de intercambios dentro de la red, lo que:

- Reduce costos de coordinación.
- Minimiza la varianza en la expectativas, habilidades y metas de las partes.
- Desarrolla protocolos de comunicación y establece rutinas de acción continuada

En términos de la salvaguardia los intercambios:

- Disminuye el esfuerzo de monitoreo que se requiere y mejora el monitoreo de otros actores.
- Incrementa la interacción de las partes lo que permite aumentar el compromiso y la identificación.

Macrocultura, entendida como el sistema de valores y normas básicas ampliamente compartidas y que implica un conocimiento específico en el área de producción, en las ocupaciones y de tipo profesional, que guía las acciones y crea unas pautas típicas de conductas entre entidades independientes. Esta cultura compartida reduce los costos de coordinación, dado que:

- Crea convergencia de expectativas a través de la socialización.
- Establece un lenguaje común para transmitir información compleja
- Especifica reglas tácitas de conductas ampliamente compartidas

Sanciones colectivas, en que un grupo de miembros castigan a otros miembros que han violado las normas de grupo, los valores, las metas o han realizado actos de sabotaje o propagado chismes y rumores, empujándolos al ostracismo excluyéndolos de la red de manera temporal o definitiva. Estas sanciones ayudan a salvaguardar los intercambios, pues:

- Incrementa los costos del no cumplimiento.
- Disminuye los costos de monitoreo para las partes.
- Provee incentivos para clasificar y monitorear los socios

Reputación, que envuelve una estimación y apreciación del carácter, las habilidades, la confiabilidad y otras atributos de los ac-

tores en los intercambios y es importante bajo condiciones de intercambio bajo incertidumbre y sujeto a especificaciones.

La reputación salvaguarda los intercambios propagando información acerca de la conducta entre los socios.

Una segunda avenida para tratar esta relación entre el enfoque económico y el socio-organizacional se puede ilustrar a partir del trabajo de Oliver (1990), que hace una integración de la literatura desde 1960 hasta la fecha su artículo, señalando cuáles son los determinantes y las condiciones de la creación de redes. Una limitación de su artículo es que se refiere casi exclusivamente a los determinantes de la formación de redes voluntarias; sin embargo, creemos que es probable que la mayor parte de su trabajo es aplicable, también, a la formación y desempeño de redes obligatorias. Oliver toma una diversidad de enfoques con los que se puede explicar, en forma general, la formación de redes; o, en forma específica, ciertos tipos de redes. Aparte del enfoque de los costos de transacción, que desde los años treinta es utilizado por los economistas para explicar relaciones de intercambio fuera del mercado, y de los enfoques financieros, incluye otros, como los de dependencia de recursos, elitismo, estrategia colectiva, teoría institucional, ecológico y de elección aleatoria y otros. Para cierto tipo de relaciones inter organizacionales, agrega teorías como las de *joint venture* e *interlock*. Para cada uno de estos tipos de redes, examina las condiciones que de acuerdo a los diversos enfoques hacen más probable la formación de redes voluntarias y los ordena según cinco contingencias críticas: asimetría, reciprocidad, eficiencia, estabilidad y legitimidad.¹⁰

A continuación ilustramos el aporte del enfoque económico a la literatura sobre la explicación de la formación de redes. Para ellos tomamos del artículo de Oliver algunas de las condiciones propuestas por este enfoque según las contingencias expuestas por la autora para los seis tipos de redes estudiados por ella.

¹⁰ Como se refiere solamente a redes voluntarias, no considera una sexta contingencia: necesidad.

Asimetría

Las organizaciones se verían impulsadas a crear redes para incrementar su poder y control dentro del mercado y para tener acceso a recursos vitales. Ejemplos de ésto podría ser lograr acceso a fondos en el caso de agencias sin fines de lucro o a crédito cuando hay una escasez severa de éste.

Reciprocidad

En algunas organizaciones, al formarse una red se puede presentar el llamado problema del polizón, y es importante para su formación que todos los participantes contribuyan en forma equitativa a financiar sus costos o aportando información.

En los programas conjuntos es importante que exista complementariedad de recursos entre los eventuales participantes de la red y en los *interlocks* financieros, la formación de redes se puede ver impulsada por facilitar la entrega y la obtención de créditos.

Eficiencia

Williamson (1985) plantea que se formarán redes en la medida que las ventajas económicas que ellas aporten sean mayores que sus costos de creación y mantención. En el caso de las asociaciones comerciales, entre los beneficios se menciona las ganancias de eficiencia por acceso a información y estadísticas y asistencia legal.

En muchos tipos de redes, las ventajas aparecen por economías de escala, como es el caso de federaciones de agencias en la recolección de fondos. En los *joint ventures* y en los programas conjuntos, las redes pueden obtener economías de escala y enfrentar las restricciones de capital o de fondos de operación y, en esta forma, reducir sus costos. En los *interlocks* financieros, se reduce el costo de conseguir créditos (*search costs*) y en las uniones de agencia

patrocinador puede haber grandes ganancias de eficiencia al ligarse los recursos a la responsabilidad y eficiencia con que ellos se administran.

Estabilidad

Las organizaciones se verán impulsadas a crear redes para reducir riesgos. En algunos casos el riesgo más importante se relaciona con el acceso al crédito o en general a la estabilidad de los flujos de fondos. En otros casos, es entrar en un mercado nuevo o comenzar actividades nuevas. En mercados con pocos competidores (oligopolios) las relaciones son inestables a no ser que se logre una colusión o algún tipo de modus vivendi estabilizador.

Legitimidad

En términos generales, de acuerdo al enfoque económico, muchas organizaciones buscan, a través de sus relaciones de redes, mejorar su reputación. Esto puede suceder, por ejemplo, en los programas conjuntos y *joint ventures* cuando alguna de las partes mejora su imagen al asociarse con otras de buena reputación. Algo similar puede ocurrir en los interlocks financieros y las uniones de agente patrocinador.

Reflexiones finales

Debemos suponer que las discusiones expuestas nos permiten indicar en una primera instancia que la explicación con sustento económico en la que inciden la teoría de los costos de transacción, la teoría de agencia y otras operan bastante mejor cuando se trata de explicar el origen y funcionamiento de una red voluntaria en el ámbito privado que en el público. En cambio, la explicación socio organizacional da cuenta mucho mejor del origen y funcionamiento de redes jerárquicas en el sector público, dadas las condiciones políticas, la estructura cultural y la estructura normativa del sistema.

Luego, podemos emitir algunas apreciaciones sobre el particular. En primer lugar las redes interorganizacionales públicas, en su fundamento, se movilizan en un continuo entre la racionalidad económica y la social organizacional. En tanto, en las privadas voluntarias pareciera ser que su fundamento está prioritariamente sustentado en principios económicos tales como costos de transacción, especialización y todo el conjunto de racionalidades que se sostengan esencialmente en la maximización de beneficios. En el mundo privado no es fácil observar redes jerárquicas puras, al menos en su fase inicial. Más bien se tiende a pensar que conforme a su cobertura, dimensión, relevancia, la red jerárquica privada cobra importancia una vez que genera relaciones muy fuertes entre los participantes. Si algún actor opera al margen de ella en castigo puede quedar, incluso, fuera parcial o totalmente. Algunos ejemplos se observan en el mundo del deporte donde grandes federaciones imponen una modalidad de comportamiento que debe ser seguida por sus miembros.

Una segunda cuestión interesante de analizar es qué hace que una determinada red pueda ser mejor explicada por un enfoque u otro. En este orden, una primera explicación es que las redes voluntarias, sean públicas o privadas, buscan un estado donde cada miembro esté mejor y por tanto las decisiones tomadas están gobernadas por intereses comunes sin conflictos entre agente y principal. En este caso, las características transaccionales existentes y las relaciones contractuales garantizan la viabilidad del sistema, en caso contrario, no existirían incentivos para su mantención. Luego, en el ámbito privado ello resulta más fácil de establecer, sobre todo cuando enfrentamos un juego repetido que va generando reglas y normas consistentes. No obstante, cuando opera la lógica socio organizacional los diferenciales de poder generan un desequilibrio a favor del que tenga mayor capacidad para imponer sus intereses, lo que se asemeja a un acuerdo político entre las partes.

En lo público el problema deviene de la propia condición del ciudadano, el que teniendo atomizada su capacidad de influir en el mercado y ser un tomador de precio, no puede expresar carencias, ni construir canales de control que garanticen determinados comportamientos. A falta de ello, entrega al poder político para que

actúe controlando al actor ejecutivo. Pero en este caso, nuevamente, se presenta el problema de agencia.

Las fallas del mercado en el aparato gubernamental obligan a la generación de “soluciones administrativas” que impone un diseño organizacional basado en la jerarquía o el poder. Su alcance y ámbito, entonces, es diferente, no segmenta y no discrimina. Sin embargo, nada garantiza que las mismas funcionen correctamente, pues no existen las estructuras de compensaciones o incentivos que permitan a las partes operar en un solo sentido.

Un aporte del enfoque económico al análisis de redes tiene que ver con un conjunto de condiciones que determinan en el origen y el comportamiento social de las redes. Estas condiciones inciden en las contingencias de asimetría, reciprocidad, eficiencia, estabilidad, legitimidad, permitiéndonos entender mejor la relación entre diversos enfoques.

Ante lo expuesto, a nuestro entender las relaciones no son causadas exclusivamente por factores económicos o político gerenciales. Ambas se conjugan en el sistema, con incentivos más cargados hacia uno y otro lado, conforme la naturaleza de la red. Tal como sostiene Jones y otros, la conjunción de estas explicaciones nos permiten un enfoque mucho más productivo para el estudio de redes voluntarias en el sector público.

BIBLIOGRAFÍA

- De Bruijn, J.A. y E.F. ten Heuvelhof (1997) “Instruments for Network Management” en Kickert, Walter, E-H Klijn y J. Koppenjan *Managing Complex Networks*. Sage. pág.119-136
- Gnyawali, Devi y Ravindranath Madhavan (2001) “Cooperative networks and competitive dynamics: A structural embeddedness perspective”. *Academy of Management Review*, Vol.26. Nº 3, pp.431-445
- Granovetter, M. (1992) “Problems of explanation in economic sociology”. en N. Nohria y R.G. Eccles, eds. *Networks and organizations*. Boston: Harvard Business School Press pp. 25-56.

- Holmström, B. y J. Roberts (1998), "The Boundaries of the Firm Revisited", *Journal of Economic Perspectives*, volume 12 N° 4, Fall 1998.
- Jones, C., W. S. Hesterly y S. P. Borgatti (1997), "A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms", *Academy of Management Review*, vol. 22, N° 4.
- Kickert, W.J.M. , E-H Klijn y J. Koppenjan (1997) "Managing Networks in the Public Sector: Findings and Reflectios" en Kickert, Walter, E-H Klijn y J. Koppenjan *Managing Complex Networks*. Sage. pag.166-191.
- Kickert, W.J.M. Y J.F.M. Koppenjan (1997) "Public Management and Network Management: An overview" en Kickert, Walter, E-H Klijn y J. Koppenjan *Managing Complex Networks*. Sage. pag. 35-61.
- Koremenos, Barbara y L. Lynn Jr. (1996) "Leadership of a State Agency", en Donald Kettl y H. Brinton Milward *The State of Public Management*. The Johns Hopkins University Press., Baltimore.
- Miller, Gary (1992), *The Political Economy of Hierarchy*, Cambridge University Press.
- Oliver, Christine (1990) "Determinants of Interorganizational Relationships: Integration and Future Directions". *Academy of Management Review*, vol. 15 N° 2. Pag. 241-265.
- Peters, B. Guy (1998) "Managing Horizontal Government: The politics of coordination". *Public Administration*, Vol. 76 Summer 1998. Pags. 295-311.
- Peters, Guy (1998) "Managing Horizontal Government: The politics of coordination". *Public Administration*, Vol. 76 Summer, Pags. 295-311
- Provan, Keit y Brinton Milward (1995) "A preliminary theory of Interorganizational network Effectiveness. A comparative study of four community Mental health system". *Administrative Science Quarterly* 40, Pags.1-33.
- O'Toole, Laurence Jr.(1996) "Rational Choice and the Public Management of Interorganizational Networks". en Donald Kettl

- y H. Brinton Milward *The State of Public Managment*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- O'Toole, Jr., Laurence (1997) "Implementing Public Innovations in Network Settings". *Administration & Society*. Vol. 29 N° 2, Mayo Pags. 115-138.
- J.M.Henderson y R.E. Quandt, *Teoría Microeconómica*. 3era. Edición Ampliada.
- Prawda, Juan. "Métodos y Modelos de Investigación de Operaciones", Volumen I *Modelos Determinísticos*.
- Frank, Robert. "Microeconomía", Capítulo XI. Carlos Mallo y José Merlo. *Control de Gestión y Control Presupuestario*. Editorial McGraw Hill.