



Tipo de documento: Tesis de Doctorado

Título del documento: Colaboración en sistemas territoriales de políticas sociales : estudio de redes inter-organizacionales de nivel barrial en Uruguay

Autores (en el caso de tesis y directores):

Sebastián Goinheix

María Mercedes Di Virgilio, dir.

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis: 2019

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR

Sebastián Goinheix

**COLABORACIÓN EN SISTEMAS TERRITORIALES DE POLÍTICAS
SOCIALES**

Estudio de redes inter-organizacionales de nivel barrial en Uruguay

Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de Buenos Aires

Directora: María Mercedes Di Virgilio

Montevideo

2018

ÍNDICE

Glosario de siglas.....	6
AGRADECIMIENTOS	8
INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO 1: PERSPECTIVA DE GOBERNANZA DE REDES.....	18
1.1. Emergencia de las redes políticas.....	21
1.2. Problemas simples, complejos y perversos	26
1.3. Controversias sobre la gobernanza y su definición	30
1.4. Definición y tipología de gobernanza y de redes políticas.....	34
1.5. Integralidad de las políticas	37
CAPÍTULO 2: LA COOPERACIÓN Y EL CAPITAL SOCIAL	49
2.1. Definiciones del capital social.....	50
2.2. Capital social desde el análisis de redes sociales.....	61
2.3. Hipótesis en la literatura	70
2.3.1. Homofilia	71
2.3.2. Calidad Relacional	73
2.3.3. Vinculación Estratégica.....	74
2.3.4. Capital social de intermediación o articulación	76
2.3.5. Capital social de mundo pequeño	79
CAPÍTULO 3: DECISIONES METODOLÓGICAS Y TRATAMIENTO DE LOS DATOS	83
3.1. Diseño de investigación.....	83
3.2. Formalización de hipótesis y definición de variables.....	90
3.3. Unidad de análisis	93
3.4. Definición de red	96
3.5. Relevamiento de datos.....	102
3.6. Tasas de respuesta y sesgos	107
CAPÍTULO 4: LOS PRINCIPALES ACTORES DE LAS REDES Y SUS TERRITORIOS	112
4.1. Sistema de protección a nivel territorial	112
4.1.1. Características de los territorios.....	119
4.2. Descripción de las redes de políticas sociales	124
4.3. Principales actores de las redes	136
4.4. Caracterización de las redes de políticas sociales.....	145
4.5. Síntesis	149
CAPÍTULO 5: MODELOS DE RED	152
5.1. Medidas de redes.....	153
5.2. Prueba de hipótesis de modelos de redes.....	160
5.3. Ajuste de la distribución de grado a la ley de potencia	169
5.4. Los actores clave de las redes locales.....	172
5.5. Algunas limitaciones de las redes locales para la integralidad	178
5.6. Síntesis	185
CAPÍTULO 6: FACTORES DE LA COLABORACIÓN POR PROYECTOS	187
6.1. Descripción de las variables de los modelos.....	188
6.2. Análisis multivariado: regresión para redes	196
6.3. Tipología de territorios a partir de los resultados	209
6.4. Análisis de las tendencias hacia la intersectorialidad	213
6.5. Síntesis	220
CAPÍTULO 7: INTEGRALIDAD DE LAS POLÍTICAS SOCIALES Y ROL DEL CAPITAL SOCIAL.....	223
7.1. Estructura de la colaboración y tendencias a la integralidad	223
7.2. Centralismo y limitaciones a la integralidad	229
7.3. Rol del capital social en la colaboración inter-organizacional	237
CONCLUSIONES	244

8.1. Respuestas a las preguntas de investigación.....	245
8.2. Tipología de sistemas de protección social	250
8.3. Desafíos pendientes y líneas futuras de investigación	258
9. BIBLIOGRAFÍA.....	264
10. ANEXOS.....	284
10.1. ANEXO 1: Técnicas de análisis	284
10.1.1. Regresión múltiple con el procedimiento de asignación cuadrática (MRQAP).....	284
10.1.2. Grafos condicionales uniformes (CUG).....	290
10.2. ANEXO 2: procedimientos de depuración de las bases de datos.....	293
10.2.1. Tratamiento de la variable sector de actividad	294
10.3. ANEXO 3: Formulario.....	298
10.4. ANEXO 4: Ilustraciones de redes	310
10.5. ANEXO 5: tablas.....	316

Gráficas

Gráfica 1: puentes locales	57
Gráfica 2: tipos de articulación en un grafo no dirigido	79
Gráfica 3: red de “mundo pequeño”	80
Gráfica 4: diseño combinado.....	87
Gráfica 5: modelo de explicación de la colaboración por proyectos (redes ampliadas).....	91
Gráfico 6: modelo de explicación de la colaboración por proyectos (redes reducidas)	92
Gráfica 7: ejemplo de modelos de homofilia y vinculación preferencial	99
Gráfica 8: fases del relevamiento de redes políticas	105
Gráfica 9: cantidad de organizaciones según la operacionalización de las redes por territorio	125
Gráfica 10: cantidad de organizaciones según naturaleza por territorio (redes ampliadas)	127
Gráfica 11: cantidad de organizaciones según naturaleza por territorio (redes reducidas)	127
Gráfica 12: tipo de organizaciones que integran las redes por territorio (redes ampliadas).....	128
Gráfica 13: tipo de organizaciones que integran las redes por territorio (redes reducidas)	129
Gráfica 14: antigüedad y tamaño promedio de las organizaciones por territorio (redes reducidas) .	134
Gráfica 15: dibujos de grafos para todos los vínculos (encuestadas y mencionadas)	159
Gráfica 16: dibujos de grafos según tipo de vínculo y modelo (redes ampliadas).	190
Gráfica 17: tipología de territorios según significación del estadístico t (redes ampliadas)	211
Gráfica 18: tipología de territorios según significación del estadístico t (redes reducidas).....	212
Gráfica 19: dibujos de grafos del modelo de homofilia de sector (redes ampliadas).....	214
Gráfica 20: propuesta de tipologías de sistemas de protección	255
Gráfica 21: permutaciones del procedimiento QAP	287
Gráfica 22: dibujos de grafos con distinta estructura.....	291
Gráfica 23: dibujos de grafos para el modelo de homofilia de sector (redes ampliadas).....	310
Gráfica 24: dibujos de grafos por tipo de vínculo y modelo.	311

Tablas

Tabla 1: datos generales de las redes (ubicación, cantidad de organizaciones, etc.)	104
Tabla 2: tasa de respuestas y rechazos	108
Tabla 3: tasa de respuestas en estudios organizacionales	109
Tabla 4: indicador sintético de vulnerabilidad para territorios SOCAT de los casos estudiados	122
Tabla 5: cantidad de organizaciones por territorio según tipo de organización y red	131
Tabla 6: correlaciones entre cantidades de organizaciones por territorio	132
Tabla 7: tipo de organización en las redes en que participan los SOCAT	135
Tabla 8: correlaciones de cantidad de organizaciones entre redes ampliadas y reducidas	136
Tabla 9: valores de las 10 organizaciones con mayor centralidad de grado (redes ampliadas)	140
Tabla 10: valores 10 organizaciones con mayor centralidad de intermediación (redes ampliadas)	143
Tabla 11: medidas de red de cada territorio	157
Tabla 12: resultados del análisis de grafos condicionales uniformes.	163
Tabla 13: cantidad de redes significativas en cada modelo (grafos condicionales uniformes)	168
Tabla 14: alfa y prueba Kolmogorof-Smirnoff para una distribución de ley de potencia	171
Tabla 15: valores de nucleamiento de las organizaciones	174
Tabla 16: ajuste de las redes territoriales al modelo de núcleo-periferia	178
Tabla 17: proporción de conflictos en los vínculos totales de las redes.	196
Tabla 18: niveles de significación en pruebas unilaterales, regresión QAP-DSP (redes ampliadas) ...	202
Tabla 19: niveles de significación en pruebas bilaterales, regresión QAP-DSP (redes ampliadas)	202
Tabla 20: niveles de significación en pruebas bilaterales, regresión QAP-RDSP (redes ampliadas) ...	203
Tabla 21: niveles de significación en pruebas unilaterales, regresión QAP-DSP (redes reducidas)	206
Tabla 22: niveles de significación en pruebas bilaterales, regresión QAP-DSP (redes reducidas)	206
Tabla 23: niveles de significación en pruebas bilaterales, regresión QAP-RDSP (redes reducidas)	207
Tabla 24: correlaciones entre distintos ejercicios de regresión.	208
Tabla 25: niveles de significación en pruebas unilaterales, regresión QAP-RDSP (redes ampliadas). ...	217
Tabla 26: niveles de significación en pruebas bilaterales, regresión QAP-RDSP (redes ampliadas) ...	217
Tabla 27: niveles de significación en pruebas bilaterales, regresión QAP-RDSP (redes reducidas)	218
Tabla 28: matriz de correlaciones de resultados de los ejercicios de regresiones	219
Tabla 29: tipologías de redes y caracterización de las redes en que participan los SOCAT	251
Tabla 30: correcciones de sector de actividad de las organizaciones	296
Tabla 31: datos de los SOCAT y zona de influencia	316
Tabla 32: indicadores seleccionados para los territorios SOCAT de los casos estudiados.	317
Tabla 33: cantidad de organizaciones por territorio según tipo de organización y red	318
Tabla 34: cantidad de organizaciones por territorio según naturaleza y tipo de red	319
Tabla 35: intervalos de confianza para métricas en modelos mediante CUG (redes ampliadas)	320

Ecuaciones

(1) Modelo de explicación de colaboración por proyectos	91
(2) Centralidad de grado	137
(3) Centralidad de intermediación	142
(4) Coeficientes de agrupamiento global y promedio	156
(5) Distribución de ley de potencia.....	171
(6) Modelo continuo de núcleo-periferia	173
(7) Estimación del modelo inicial.....	288
(8) Cálculo de errores	288
(9) Referencia para la prueba de permutación.....	288

Glosario de siglas

ACM	Análisis de Correspondencias Múltiples
ARS	Análisis de Redes Sociales
ASSE	Administración de los Servicios de Salud del Estado
CAIF	Centro de Atención a la Infancia y la Familia
CCZ	Centro Comunal Zonal
CECAP	Centro de Capacitación de Producción
CNSP	Consejo Nacional de Políticas Sociales
CUG	Conditional Uniform Graph (Grafos Uniformes Condicionales)
CUR	Centro Universitario Rivera
DINEM	Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo
DNGT	Dirección Nacional de Gestión Territorial
DSP	Double Semi Partialling (Doble Semi Parcialización)
ENIA	Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia
ETAF	Equipos Territoriales de Atención Familiar
MCZ	Mesas de Coordinación Zonal
ICPT	Instituto de Capacitación, Promoción y Trabajo
IDA	Intendencia Departamental de Artigas
IDC	Intendencia Departamental de Canelones
IDH	Instituto del Hombre
IDT	Intendencia Departamental de Tacuarembó
INAU	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
ISEF	Instituto Superior de Educación Física
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MIPS	Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales
MI	Ministerio del Interior
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OSC	Organización de la Sociedad Civil
ONG	Organización No Gubernamental
OT	Oficina Territorial
QAP	Quadratic Assigment Procedure (Procedimiento de Asignación Cuadrática)
PAC	Programa Aulas Comunitarias
SOCAT	Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial
UCC	Uruguay Crece Contigo
UDELAR	Universidad de la República
UTU	Universidad del Trabajo del Uruguay
UTU-CEC	UTU-Programa de Centros Educativos Comunitarios
UTU-FPB	UTU-Programa de Formación Profesional Básica

*A mis hijas Ema y Ana, y a mí papá,
que reiría por una nueva tesis.*

*¡Firme ante el enemigo! ¡Firme, con valor! ¡Firme don Rodrigo!
Y don Rodrigo... firmó la rendición.*

Les Luthiers

*... it was like we was both back in older times and I was on
horseback goin through the mountains of a night. Goin through
this pass in the mountains. It was cold and there was snow on the
ground and he rode past me and kept on goin. Never said nothin.
He just rode on past and he had this blanket wrapped around him
and he had his head down and when he rode past I seen he was
carryin fire in a horn the way people used to do and I could see the
horn from the light inside of it. About the color of the moon. And in
the dream I knew that he was goin on ahead and that he was fixin
to make afire somewhere out there in all that dark and all that
cold and I knew that whenever I got there he would be there.*

Cormac Mccarthy, No country for old men

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis es producto del esfuerzo de mucha gente que colaboró para que la misma viera la luz. Agradezco en primer lugar, al Ministerio de Desarrollo Social, que me permitió utilizar los datos, y a todos aquellos que dedicaron tiempo y esfuerzo en recabar la información, armar y corregir las bases de datos y responder a las diversas consultas. Por supuesto, agradezco especialmente a las entrevistadas y entrevistados de las diversas organizaciones relevadas. Sin todo este esfuerzo colectivo, esta investigación no hubiera sido posible.

Otra institución relevante fue el Instituto de Economía, especialmente al Grupo de Desarrollo local y regional, en cuyo marco se inscribe esta tesis.

También agradezco a varias personas que contribuyeron de diversas formas:

A mí directora por su apoyo y estímulo.

A Juan José Goyeneche por su paciente escucha.

A Marco Colafranceschi y Karl Oskar Lindgren por su ayuda con la programación en Stata.

A Altair Magri por sus valiosos comentarios.

A Adrián Rodríguez y Pablo Galaso, compañeros del Grupo de desarrollo local y regional del Instituto de Economía, y agitadores de la finalización de la tesis.

Finalmente, pero no menos importante, a mí familia por su persistente apoyo y las manifestaciones de amor, razón de ser de cualquier empresa.

INTRODUCCIÓN

La pobreza y la desigualdad son fenómenos complejos y persistentes que han sido definidos como multidimensionales, dependen del contexto histórico y social, obedecen a múltiples causas y los efectos de las intervenciones para mitigarlos suelen no ser lineales. Es decir, existen procesos que implican retrasos, retroalimentaciones o escalamientos en los resultados.

Las respuestas desde las políticas sociales son también complejas, ya sea que explícitamente se intervenga de manera multidimensional o no. Ello se debe a la propia multidimensionalidad del fenómeno que hace que las intervenciones sectoriales –que no bastan por sí mismas para enfrentar el problema- se entrecrucen, generando nuevos efectos a veces paradójicos.

Una alternativa para dar respuestas más articuladas y coherentes es la cooperación o colaboración entre las distintas políticas. Se trata de una nueva forma de gestión colaborativa de los problemas sociales -en tanto están implicadas diversas intervenciones, así como los distintos niveles de actuación- en un determinado ámbito geográfico.

Es así que distintas instituciones han comenzado a promover, recientemente, la generación de ámbitos y diseños de políticas que explícitamente incorporan la interconexión de los actores. Se espera que así se proporcionen mejores respuestas colectivas a las demandas y necesidades de la población de menores recursos o que sufren algún tipo de riesgos en cuanto a su bienestar.

En este marco, la tesis tiene por objetivo analizar las estructuras y los niveles de la colaboración o cooperación entre distintas organizaciones que participan directa o indirectamente en la aplicación de políticas sociales, así como entender cuáles son los determinantes más relevantes en dicha colaboración, en términos de identificar los factores o variables explicativas de la generación de proyectos conjuntos entre las organizaciones.

Los casos analizados son las redes que actúan en barrios con una importante incidencia de pobreza. En estos barrios intervienen diversas políticas públicas, tanto nacionales como departamentales, particularmente el programa Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT). Este servicio constituye una herramienta de política social

con un importante entramado territorial en áreas de concentración de hogares en situación de pobreza en Uruguay.

La cooperación y otras formas de interconexión entre las organizaciones que actúan en tales territorios generan sistemas complejos, en los cuales es muy difícil entender el comportamiento colectivo a partir del conocimiento de las partes que lo componen. En esta tesis se estudiarán algunos factores vinculados con la integralidad en tales redes o sistemas complejos.¹

Así, la tesis se centra en la colaboración para el diseño e implementación de políticas sociales territoriales en Uruguay, desde el análisis de redes inter-organizacionales. Los procesos colaborativos y los retos de la acción colectiva relacionados con las redes pueden analizarse desde dos perspectivas: una macro, centrada en el estudio de las redes completas y otra micro o egocéntrica, estudiando la colaboración a nivel de cada organización y sus socios (Kapucu, Hu, & Khosa, 2014).

El foco central del presente trabajo está puesto en la perspectiva micro, en términos de los micro-procesos de la colaboración de diversas organizaciones comprometidas sobre todo en la implementación de políticas, brindando servicios públicos a personas y hogares en contextos de vulnerabilidad y pobreza. Esto se traduce en la identificación de los determinantes de la colaboración inter-organizacional, en el sentido de qué variables juegan un papel relevante para la colaboración entre dos organizaciones. Subsidiariamente, se utiliza el segundo nivel (macro) para probar el ajuste de ciertos modelos de redes cuyas estructuras tienen características interesantes o no triviales. Este nivel macro puede vincularse a la integralidad de las políticas sociales que están en el centro de la actividad de las redes estudiadas.² De este modo, la investigación asume ambas perspectivas preguntándose sobre el rol del capital social en la cooperación, en un contexto de esfuerzos por la generación de políticas sociales más integrales. Por consiguiente, en el contexto de

¹ Ambos conceptos están fuertemente relacionados. Los sistemas complejos, como sistema que ha de explicarse no sólo por las unidades que lo componen sino, principalmente, por las relaciones que mantienen entre sí, pueden formalizarse a través de las redes que forman tales unidades y sus relaciones: “cada vez está más claro que nunca entenderemos los sistemas complejos a menos que obtengamos una comprensión profunda de las redes detrás de ellos.” (Barabási, 2015: 6, traducción propia).

² Adicionalmente, el nivel macro puede entenderse como resultante de los procesos a nivel de la red completa.

esta tesis, se indaga en dos líneas. En primer lugar, se avanza exploratoriamente en algunos indicadores de la existencia de integralidad, así como de factores que fueron identificados como limitantes de dicha integralidad por los propios entrevistados. Esta línea implica un nivel macro, al que se agrega una exploración cualitativa. En segundo lugar, siendo el aspecto que tiene una mayor relevancia para la tesis, se hace foco en la cooperación y sus determinantes desde una perspectiva micro. Esto se fundamenta en que, si bien dicha cooperación no se traduce automáticamente en respuestas más integrales, diversas políticas implicadas en las redes estudiadas plantean explícitamente el rol de la cooperación en la generación de políticas más integrales, además de las diversas referencias de la literatura. Por ello, se explora un aspecto relevante de la mejor respuesta pública a los problemas complejos (como la pobreza, la deserción escolar, el desempleo, etc.).

Es así que se avanza en algunas hipótesis respecto del rol del capital social en la cooperación, en un contexto de políticas y esfuerzos institucionales pro-integralidad. Específicamente, la investigación tiene por objetivo analizar los determinantes de la generación de proyectos conjuntos en las redes de organizaciones locales en territorios en los que intervienen diversas políticas públicas, tanto nacionales como departamentales. Esta capacidad de generación de proyectos permite una aproximación a las respuestas integrales que las redes pueden forjar, dada la relevancia de los proyectos para la transformación de las realidades locales, lo que se vincula con las respuestas más adecuadas a las problemáticas del territorio.

Además, los proyectos conjuntos son el tipo de colaboración más formalizada y demandante para las organizaciones, dando lugar a un trabajo conjunto para el logro de objetivos en común entre dos o más organizaciones. Por último, son una actividad explícita para la transformación de la realidad de los territorios a partir de la acción colectiva.

Por tanto, se argumenta que este tipo específico de colaboración permite generar respuestas integrales, más que otras formas como el reconocimiento o la transmisión de información (esta última puede asimilarse a la cooperación de tipo “mancomunada” (O’Toole & Montjoy, 1984), dónde la interdependencia es a través de información).

Entonces, debido a la relevancia de los proyectos en la cooperación inter-organizacional, es pertinente preguntarse sobre sus determinantes. De este modo, el problema de estudio se formula a partir de la siguiente pregunta de investigación: ¿qué factores explican el nivel de colaboración por proyectos entre organizaciones territoriales encargadas de diseñar,

gestionar e implementar políticas sociales integrales en contextos de vulnerabilidad social y económica?

Dicha pregunta se puede subdividir en dos. En primer lugar, dado que los estudios sobre la integralidad de las políticas públicas no han profundizado en cuestiones como de qué depende su logro y cómo se puede producir partiendo de sistemas sectoriales de protección, es necesario indagar, descriptiva y en parte exploratoriamente, sobre ¿cuál es la relación entre la cooperación o colaboración con la generación de respuestas más integrales? Más detalladamente: ¿La colaboración entre las organizaciones implicadas en las redes de políticas sociales, se produce con un grado relevante de articulación entre las organizaciones, permitiendo, al menos potencialmente, generar intervenciones más integrales o coordinadas para la provisión de bienes y servicios que respondan a los problemas complejos de sus destinatarios? Se busca explorar la relación de la cooperación con la integralidad de las políticas, por lo que se analizará cuanto aportan las redes de políticas sociales a una primera aproximación de dicha integralidad. En este sentido, la tesis intenta avanzar en la comprensión de la integralidad, en la identificación de los desafíos implicados en los actuales diseños de políticas y los andamiajes institucionales que implementan las políticas de protección social en Uruguay. De este modo, la primera pregunta se responde a partir de la identificación de un nivel de conectividad relevante en la red y de la existencia o ausencia de estructuras no triviales (esto es: cuyas características no ocurren en redes simples, como los grafos aleatorios, pero que a menudo ocurren en el modelado de grafos de sistemas reales).

En este marco, se postula que **la proporción de organizaciones conectadas es relevante** (Hipótesis 1). De este modo, se genera una estructura en la que la mayor parte de las organizaciones pueden acceder al resto de organizaciones del territorio por vínculos directos o indirectos. Lo cual se medirá como la existencia de una proporción relevante de organizaciones dentro de un único grupo de organizaciones conectadas, lo que se conoce como “componente gigante”, en la terminología del análisis de redes sociales (ARS).

La emergencia de un componente gigante se vincula a la transformación de un sistema, que genera una mayor conectividad entre sus componentes. Por esta razón, el sistema adquiere nuevas propiedades que pueden explicar diversos resultados, más que las características individuales de los elementos integrantes de dicho sistema. Por tanto, de verificarse la

existencia de un componente gigante en las redes territoriales, se estaría comprobando la hipótesis de una mayor integralidad potencial.

Además, se postula que **la estructura de las redes de colaboración presenta rasgos no triviales** (Hipótesis 2). Se entiende por rasgos no triviales la existencia de estructuras que permiten una eficiencia en el mantenimiento de la cohesión de la red con un bajo costo (en sentido metafórico, dado que no se estima el costo real sino simplemente se deriva del esfuerzo implicado en el mantenimiento de los vínculos). Por cohesión se entiende la no fragmentación de la red y su relativamente corta distancia entre los participantes, lo que genera una buena conectividad para las organizaciones. Esa es una condición necesaria para la posibilidad de generar intervenciones más integrales y articuladas, ya que, si todas o la mayoría de las organizaciones se pudieran conectar entre sí, pero a una gran distancia unas de otras, la comunicación no sería eficiente, dando lugar a la posibilidad de errores y malinterpretaciones de la información que circula en la red.

En contraposición con ese escenario, una red muy densa exige una gran cantidad de recursos, dado que la coordinación es costosa para las organizaciones involucradas, en tanto requiere inversión de tiempo y dinero por cada vínculo que se genera. Teniendo en cuenta la gran cantidad de organizaciones implicadas, sería excesivamente costoso el mantenimiento de dicha cohesión si se produjera a costa de que la mayoría de las organizaciones estuviesen conectadas a todas (o muchas) de las restantes organizaciones. De este modo, a partir del ARS existen varios modelos que pueden dar lugar a este comportamiento más eficiente. Un modelo que ha recibido una gran atención es el de mundo pequeño, de manera que la hipótesis se verifica si las topologías de red se asemejan a las de mundo pequeño, pero también los de libres de escala o de núcleo-periferia. Estos dos últimos también pueden generar mayor eficiencia, a través de algunos nodos bien conectados que garantizan la mejor conectividad de los demás.³

³ Mientras que en el de redes libres de escala algunos nodos actúan como centros de actividad (hubs), en el de núcleo-periferia se trata de una comunidad que brinda acceso al resto de los nodos. Ambos modelos serán tratados en análisis complementarios, en el primer caso porque no fue posible incluirlo al nivel de la red completa, debido a restricciones del programa informático utilizado, y en el segundo porque requiere el uso de otra técnica de análisis (el modelado de bloques).

La segunda pregunta en que se subdivide la pregunta de investigación formulada más arriba expresa ¿cuáles son los factores que explican el nivel de colaboración por proyectos entre las organizaciones? Esta parte de la pregunta de investigación refiere a la más formalizada de ambas, por lo tanto, la que es factible responder con mayor precisión. Por eso, mientras que la primera se responde desde una perspectiva macro, sobre todo descriptiva y exploratoriamente, para la segunda se ensaya una respuesta más precisa (desde la perspectiva micro) que permita dar cuenta de la relevancia de distintos factores para la generación de una mayor o menor colaboración por proyectos. Esta segunda pregunta se formula como sigue: ¿Qué factores explican el nivel de colaboración entre organizaciones territoriales encargadas de gestionar e implementar políticas sociales en contextos de vulnerabilidad social y económica? Es así que, de acuerdo a la bibliografía (que se detallará más adelante), sería esperable que la cooperación en proyectos conjuntos se realice sobre todo entre organizaciones de ciertas características (es decir que existe una mayor probabilidad de cooperar por proyectos con ciertas organizaciones que con otras). Estas características están dadas por la posesión de otro tipo de vinculación con las organizaciones con que se gestionan proyectos, por similitud de los socios, o bien por el nivel de recursos de la organización o la posición que ocupa en la red.⁴

Se ha denominado a cada uno de estos factores como multiconectividad, homofilia y vinculación preferencial (con organizaciones de mayor recursos y relevancia), respectivamente. Aquí se postulan dos hipótesis sobre vinculación preferencial para dar respuesta a la segunda interrogante.

La primera de ellas es que **las organizaciones se vinculan preferencialmente con las organizaciones públicas nacionales** (Hipótesis 3). Desde la perspectiva propuesta aquí, las organizaciones adoptan comportamientos estratégicos vinculándose preferencialmente con las organizaciones de mayor dotación de recursos, experiencia y legitimidad. Es esperable que las organizaciones tiendan a colaborar más con los organismos públicos de carácter nacional (lo que además permite explotar el carácter multinivel de las redes).

⁴ La referencia a “otro tipo” de vinculación y no a vínculos preexistentes se debe a que, en rigor, no necesariamente son anteriores a la cooperación por proyectos ya que ambas preguntas refieren al mismo período: “en el último año”.

Es así que las hipótesis establecen que las organizaciones adoptan comportamientos estratégicos con lo cual se vinculan preferencialmente con organizaciones con mayor o igual dotación de recursos, experiencia y legitimidad. De este modo, se plantea que las organizaciones tenderán a colaborar más con los organismos públicos de carácter nacional, debido a que estas características les posibilitan tener mayor legitimidad y disponibilidad de recursos para la formulación de políticas. En cambio, las organizaciones privadas, las locales o departamentales y las públicas de implementación de servicios tenderán a generar proyectos más frecuentemente con organizaciones con disponibilidad de recursos y capacidades para la gestión y ejecución de proyectos (esto es, las organizaciones públicas nacionales).

La segunda explicación de esta pregunta es la de que **las organizaciones se vinculan preferencialmente con organizaciones con alto grado de rol de articulador** (Hipótesis 4).

Asimismo, como una segunda fuente de comportamiento estratégico, es esperable que la posición ocupada en la red genere mayor acceso a recursos. Por consiguiente, bajo esta hipótesis sería la posición en la red –como medida del capital social que poseen las organizaciones, en términos de acceso a recursos-, más que las características de las organizaciones, la clave para definir con quien cooperar dado que el acceso a los recursos vendría dado no sólo por la cooperación directa con la organización con que se tiene vínculos sino también con los recursos que se ponen a disposición debido a la posición que la misma ocupa en la red.

La hipótesis plantea que es la posición ocupada en la red la que genera el mayor acceso a recursos, experiencia y legitimidad. Sería la posición en la red, más que las características de las organizaciones, la clave para definir con quien cooperar ya que el acceso a los recursos vendría dado no sólo por la cooperación directa con la organización con que se tiene vínculos sino también con los recursos que se ponen a disposición debido a la posición que ocupan en la red. Esto significa que las organizaciones tenderán a colaborar más con las organizaciones que ocupan en mayor medida el rol de articulador entre dos organizaciones no vinculadas directamente, lo que es medido como el número de veces que una organización está vinculada a otras dos que a su vez no tienen vínculos entre sí (Gould & Fernandez, 1989).

Para responder estas preguntas se cuenta con datos de encuestas a organizaciones que participan en redes de políticas sociales de 18 territorios, así como un importante conjunto de documentos e informes institucionales. Además, se realizaron algunas entrevistas de

modo de dar cuenta de aspectos cualitativos, no captados con las técnicas cuantitativas. Por ello, se abordan las respuestas a las preguntas recién presentadas desde métodos combinados –cuantitativos y cualitativos–, de modo de utilizar una estrategia acorde a los retos del problema abordado y de los datos disponibles.

El trabajo que se presenta a continuación, además de esta introducción, incluye dos capítulos en que se definirán los conceptos de colaboración y de redes políticas, en referencia a la discusión más general de la cual emergen. La noción de capital social está entrelazada a ambos constructos, en tanto da valor a las redes y a su utilización por parte de los actores de modo de alcanzar mejores resultados.

En el primer capítulo se aborda la gobernanza de redes y las principales características de las redes de políticas, de modo de exponer las definiciones de redes colaborativas inter-organizacionales y redes de políticas. Dado que uno de los objetivos, definidos explícitamente por diversas políticas que actúan en las redes analizadas, es la de dotar de integralidad a las respuestas públicas, se articula la noción de gobernanza con una reflexión en torno a dicha integralidad, surgida a partir de la colaboración inter-organizacional en las redes de gobernanza.

En el segundo capítulo se presenta la noción de capital social y las diversas hipótesis que la literatura ha sugerido del rol que juega en redes inter-organizacionales. En primer lugar, se repasan las definiciones clásicas del capital social, en los aportes de Coleman, Granovetter y Bourdieu. En segundo lugar, se sistematizan las principales críticas que la noción ha recibido para luego dar lugar a la propuesta del uso del análisis de redes para su medición. Finalmente, se cierra el capítulo con los principales antecedentes argumentales sobre la fundamentación de la selección de socios para la colaboración inter-organizacional.

A partir de estas definiciones, en el tercer capítulo se formula el problema de investigación, dirigido a identificar los principales factores que explican la colaboración entre las organizaciones para responder a la complejidad de los problemas que asumen. Para ello se define un diseño que combina métodos cuantitativos y cualitativos. También se describen las unidades de análisis que tienen una gran importancia en las restantes decisiones. En tanto la colaboración requiere enfocarse en las estructuras de las interacciones entre las organizaciones, es pertinente el uso de diadas o pares de organizaciones en lugar de

unidades individuales. Esta decisión tiene consecuencias en los instrumentos de medición, las decisiones de procesamiento de las bases de datos y las técnicas de análisis.

En los siguientes tres capítulos se desarrolla el análisis de los datos: el capítulo cuatro está dedicado al análisis descriptivo, el quinto se basa en los análisis inferenciales a nivel de toda la red así como la identificación, en base a análisis cualitativo, de limitaciones para la integralidad; mientras que el sexto capítulo presenta los modelos de regresión para redes (sin pretensiones inferenciales sino sólo descriptivas ya que la selección de las redes no fue aleatoria).

En el capítulo séptimo se sistematizan los hallazgos precedentes en cuanto a la discusión de la integralidad de las políticas y el rol del capital social en el logro de tal integralidad, lo que permite una discusión con la literatura examinada. En el último capítulo se plantean las conclusiones del trabajo, dando cuenta de los aspectos más salientes, así como de algunas líneas de trabajo futuras que se desprenden de los avances realizados en la tesis.

CAPÍTULO 1: PERSPECTIVA DE GOBERNANZA DE REDES

Las redes inter-organizacionales han sido abordadas desde dos perspectivas: la de capital social y la de gobernanza. La literatura reciente sobre el tema –sobre todo desde el análisis de redes- ha comenzado a realizar una síntesis de ambas perspectivas, para dar cuenta de las principales dimensiones y procesos ocurridos en las redes inter-organizacionales. Además, ambas resaltan la perspectiva relacional, con lo cual varios enunciados desde la gobernanza y el capital social pueden entenderse como parte de la teoría de redes (Borgatti & Lopez-Kidwell, 2011; Borgatti, Mehra, Brass, & Labianca, 2009).⁵

En este contexto, una creciente literatura comienza a vincular el capital social y la gobernanza desde el análisis de redes, por ejemplo, para explicar cómo la estructura de las redes influencia la colaboración y la generación de acuerdos entre actores (Berardo & Scholz, 2005, 2010; Jones, Hesterly, & Borgatti, 1997; Scholz, Berardo, & Kile, 2008).

Más en general, puede decirse que las redes y la colaboración inter-organizacional es un tema de interés para diversas líneas y corrientes, e incluso diversas disciplinas que convergen en el análisis de dichos fenómenos. En este sentido, Oh y Bush (2014) identifican tres corrientes que tratan la influencia del capital social en la gobernanza, tales son el enfoque integrativo, el de la gestión pública y el de los costos de transacción.

Para el primer enfoque, el capital social es un elemento central que afecta la inclusión, la innovación y la adopción de sistemas transfronterizos (se dirige a modelar las estructuras, procesos y elementos de la gobernanza colaborativa). En el segundo, el capital social se asocia con la fijación de metas, estructuras, comportamientos y comunicación que mejoran los resultados de la prestación de servicios públicos y la implementación de políticas. Finalmente, en el tercero, el capital social permite reducir los costos de transacción gracias a factores como la confianza.

⁵ Según Marin y Wellman (2010) el ARS no constituye ni una teoría ni una metodología, sino que se trata de una perspectiva o paradigma ya que provee una forma de mirar los problemas pero no predicciones sobre los mismos. De forma similar, Borgatti, Brass y Halgin (2014) afirman que el ARS es más que un conjunto de técnicas y metodologías, en tanto proporciona una perspectiva que permite formular distintos enunciados o teorías que se desprenden directamente de dicha perspectiva.

Según esta línea de trabajo, teorías como las de capital social y la teoría del mundo pequeño o la de vinculación preferencial (que se abordará más adelante), así como la perspectiva de la gobernanza, pueden entenderse como diferentes elaboraciones de la teoría de redes. Estas similitudes se deben a un cambio general en la teoría social, ocurrido al menos desde mediados del siglo XX, de una concepción centrada en los individuos a una visión relacional. De hecho, la relevancia que ha adquirido la investigación de redes puede entenderse como parte de dicho cambio “desde explicaciones individualistas, esencialistas y atomistas hacia perspectivas más relacionales, contextuales y sistémicas” (Borgatti & Foster, 2003: 991, traducción propia).

Esto se ha traducido en el avance de las investigaciones de redes desde distintas disciplinas, lo que lleva a que estos conceptos sean similares y requieran una comparación sistemática. Como exponen Berry y coautores (2004), las redes inter-organizacionales se han abordado desde campos vecinos pertenecientes a tres tradiciones disciplinares: la sociología, la ciencia política y la administración pública. Pero se ha producido sin una suficiente fertilización cruzada, por lo que se requiere un mayor diálogo interdisciplinario entre estas tradiciones, tanto teórica como metodológicamente.

Es así que, en este capítulo se presentan los principales aspectos del enfoque de gobernanza, mientras que en el próximo capítulo se hace lo propio con el capital social y otros factores que pueden explicar procesos de gobernanza, ocurridos en las redes inter-organizacionales. En este marco, el presente capítulo aborda la cuestión de cómo las redes de políticas permiten mejores respuestas a diversos problemas de política pública. Es así que se presentan algunas tipologías construidas para avanzar en la clasificación de los vínculos entre organizaciones, y de los principales desafíos para dotar de integralidad a las políticas sociales a partir de este tipo de arreglos institucionales.

Los estudios sobre gobernanza, sobre todo desde el análisis de redes, han ido cobrando relevancia en diversas investigaciones sobre la gestión de problemas socio-ambientales y de recursos naturales (Berardo, 2014, 2016; Berardo, Olivier, & Lavers, 2015; Berkes, 2009; Bodin & Crona, 2009; Crona, Gelcich, & Bodin, 2016; Ekroos, Leventon, Fischer, Newig, & Smith, 2017; Guerrero, Bodin, McAllister, & Wilson, 2015; Pahl-Wostl, 2009; Sandström, Bodin, & Crona, 2015), las respuestas a desastres (Bodin & Nohrstedt, 2016; Butts, Acton, & Marcum, 2012; Djalante, 2012; Kapucu, 2006, 2009; Kapucu & Garayev, 2014), o la provisión

de servicios públicos (Carey & Matthews, 2016; Lecy, Mergel, & Schmitz, 2013; Oliver, De Vocht, Money, & Everett, 2013; Popp, MacKean, Casebeer, Milward, & Lindstrom, 2013; Provan & Kenis, 2008; Provan, Milward, & Isett, 2002), por nombrar algunos.

En todos estos trabajos se destaca el rol de diversos actores y sus interacciones, ya sea en la provisión de bienes públicos, en la gestión o en la toma de decisiones de políticas. De este modo, expresan arreglos institucionales para la gestión pública más allá de la forma estatal tradicional, en tanto se implican diversos actores empresariales y de la sociedad civil, además de los estatales, en modelos más horizontales.

En este sentido, la bibliografía sobre gobernanza suele referirse al surgimiento o aumento de la relevancia de tales redes como un fenómeno relacionado con alguna de las siguientes transformaciones contemporáneas: la primera, vinculada a un cambio de paradigma en la manera en que se conciben los problemas y sus posibles soluciones. La segunda, vinculada a los cambios en la concepción del rol del Estado y las políticas públicas.

La transformación más profunda tiene que ver con el paradigma de la complejidad, aplicado al estudio de la administración y gestión pública, y la resolución de problemas. Es así que, para una vasta literatura, centrada sobre todo en administración pública y política, los servicios comunitarios se dirigen a resolver problemas complejos, enigmáticos o incluso perversos.

Este tipo de problemas suelen caracterizar temas como la pobreza, las adicciones o la contaminación ambiental (Lecy et al., 2013; Popp et al., 2013; Provan & Kenis, 2008). Debido a su complejidad, requieren la intervención de múltiples organizaciones, muchas veces de manera conjunta o articulada, por lo que los modelos jerárquicos parecen menos adecuados, en contraposición con formas más colaborativas y descentralizadas.

Asimismo, aunque no necesariamente de forma contradictoria con el planteo anterior, el segundo cambio enfatizado se refiere a las transformaciones en el Estado y la gestión pública ocurridas a partir de las políticas neoliberales de reducción de la presencia estatal y la mayor relevancia asignada al mercado (Bevir & Rhodes, 2001; Börzel, 1997; Peterson, 2003; Rhodes, 2006). Según esta literatura, es luego de la implantación de un conjunto de reformas introducidas en la década de los ochenta, que surgen con mayor fuerza las redes

políticas, de modo de hacer frente a los problemas de descoordinación y fragmentación que producen los mecanismos de mercado que tales políticas promovieron.

Mientras la gobernabilidad se refiere a la capacidad del Estado de cumplir sus funciones, la gobernanza alude a una manera determinada de gobernar, por lo que cobran relevancia los arreglos institucionales, las relaciones de poder y los modos de gestión que se despliegan en torno a temas o dimensiones de políticas concretas.

El concepto de gobernanza pone el énfasis en el cómo, es decir, en los modos de ejercicio del poder político, y en la relación entre el Estado y la sociedad. Apunta así a un aspecto más general de la gestión pública, refiriéndose a un nuevo proceso de gobierno o a un cambio en los métodos de gobierno (Rhodes, 2007), que permite la articulación de diferentes visiones e intereses de los actores. A su vez, se interroga sobre la capacidad de conducción del Estado y los problemas de legitimación de la toma de decisiones (Mayntz, 1993; Peters & Pierre, 1998; Pierre, 2009; Rhodes, 1996).

A continuación, se reconstruye a modo de genealogía, el surgimiento de las redes políticas como formas relevantes en la gestión de la política pública, así como una redefinición del rol de la política en relación a los problemas que enfrenta. Ambos relatos dan sustento a la importancia de la gobernanza y las redes políticas, como nueva lógica de relacionamiento Estado-sociedad en la gestión de lo público. Una fórmula que puede sintetizar ambos apartados es la de sistemas complejos en respuesta a problemas complejos, que se abordará más adelante, luego de considerados cómo surgen y se definen las redes políticas y las características de los problemas que abordan.⁶

1.1. Emergencia de las redes políticas

Tempranamente, en 1978, Hecló llamó la atención sobre lo que denominó redes de asuntos (issue network) y su vinculación con el poder ejecutivo. Para dar cuenta de cómo funciona la administración pública de Washington (que habría asumido crecientemente nuevas esferas de bienestar) identifica dos formas que corren paralelas al gobierno. La función de estas dos

⁶ Si bien la perspectiva de redes es de gran relevancia, no toda la literatura sobre gobernanza se centra en ella. Algunas denominaciones como “gobernanza de redes”, “gobernanza colaborativa”, “redes inter-organizacionales”, “redes políticas”, “colaboración inter-agencias” etc., explicitan esta vinculación.

formas es la de distender el proceso sectorial burocrático que se produjo tras el incremento de la actividad del gobierno en diversas áreas especializadas.

La primera de estas formas es la de pequeños grupos corporativos en ámbitos cerrados de control de la política, forma que ya había sido identificada como “triángulos de hierro” y “subgobiernos” en la explicación del funcionamiento político norteamericano. Estos grupos suponen “una serie de participantes fijos, unidos para controlar programas públicos bastante estrechos y reducidos, pero que guardan una relación directa con los intereses económicos de cada una de las partes que conforman la alianza.” (Heclo, 1993: 263).

La segunda forma paralela al gobierno, identificada por Heclo, son las redes de asuntos. Estas inciden en el gobierno desde redes más amplias que las anteriores y son de carácter informal, en donde los participantes entran y salen ya que la red no tiene el propósito de controlar una política. Los miembros de estas redes se reconocen como expertos o interlocutores relevantes. En estas redes el “interés material inmediato está en un segundo plano, lo primero es el compromiso intelectual o emocional” (Heclo, 1993: 263).

Dado que los elencos políticos que acceden al gobierno tienen un período acotado frente a las burocracias más estables, las redes de asuntos tienen un importante papel en la conducción política, mediando la relación de la política con la administración. Es a través de las redes que “los asuntos de políticas públicas se depuran, se discute la evidencia y se elaboran las alternativas” (Heclo, 1993: 266).

En cierta medida, este diagnóstico de la gestión política norteamericana de los años 60’ y 70’, se extiende en las décadas de los 80’ y 90’, en un contexto de diversas transformaciones como la globalización, la descentralización y la liberalización de la economía. Estas transformaciones produjeron, en diversos países, una tendencia hacia las políticas de privatización y de reducción de la intervención estatal. Es así que, en la década de los noventa, el Banco Mundial introdujo el concepto de buen gobierno como parte de las políticas a ser promovidas. Según esta idea la gobernanza implicaba cambios en el sector público dirigidos a la mejora de la gestión, la mercantilización y la privatización (Bevir & Rhodes, 2001).⁷

⁷ Una diferencia importante entre la gobernanza y el diagnóstico de Heclo, es que este último se dirige a dar cuenta de los equipos técnicos y la elaboración de la política en la relación gobierno-administración. En cambio, la perspectiva de la gobernanza abarca también otras etapas de las

Los gobiernos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan generaron sendos programas de privatización y mercantilización del sector público, tendencia que luego se extendió a varios países, inaugurando una nueva forma de gestión pública a partir del consenso de Washington.⁸ Es así que la provisión de servicios comienza a realizarse a través de los mercados y se implementan controles financieros y de gestión, como forma de reducir los privilegios de diversos profesionales, produciendo una externalización de algunos servicios de gobierno desde el sector público hacia el mercado o las organizaciones de la sociedad civil (O'Toole, 1997).

La justificación de tales cambios, de la mano de la *New Public Management*, se dirigía a generar una mayor eficiencia en los servicios públicos al introducir una lógica de gestión empresarial, así como dejando la provisión de servicios en manos del sector privado y la lógica del mercado (Bevir & Rhodes, 2001; Börzel, 1997; Rhodes, 2006).

Como resultado, la introducción de dichas políticas generó un importante cambio de la gestión estatal, con una lógica cada vez menos centralizada a favor de una mayor horizontalidad. Esto implicó que la asignación de recursos se estableciera descentralizadamente por el mercado, guiado por criterios de beneficio -ya que se lo veía como un mejor mecanismo en comparación con las formas tradicionales de gestión de las políticas. De este modo, hubo una deserción de la gobernabilidad estatal en favor de una gobernanza liderada por el mercado.

Sin embargo, estas reformas generaron consecuencias no previstas, particularmente la descoordinación y fragmentación de las políticas. De este modo las reformas neoliberales habrían debilitado el control central del Estado. Además, a pesar de que se promocionaban, no lograron establecer mercados adecuados para sustituir el control estatal: “creando redes en contraposición a los mercados y las jerarquías” (Bevir & Rhodes, 2001: 6, traducción propia). Entonces, paradójicamente, las reformas requirieron una mayor necesidad de las redes, y por tanto expandió su uso a pesar que se suponía debían evitarse:

políticas, en tanto no se centra solo en el diseño o gestión de las políticas que llevará adelante el estado, sino también en las fases de implementación, en la que están involucradas, además del gobierno, los actores no estatales.

⁸ Al menos en el caso del Reino Unido la justificación de tales cambios recaía en críticas a las redes de prestadores de servicios. Se argumentaba que tales redes habrían capturado las políticas para sus propios intereses, formando un “gobierno privado de servicios públicos” (Rhodes, 2007: 1245).

“La fragmentación no solo creó nuevas redes, sino que también aumentó la membresía de las redes existentes, incorporando tanto el sector privado como el voluntariado. El gobierno cambió los controles directos por los indirectos y los departamentos centrales ya no son necesaria o invariablemente el punto de apoyo de las redes. El gobierno puede establecer los límites a las acciones de la red. Todavía financia en gran parte los servicios. Pero también ha aumentado su dependencia de múltiples redes.” (Rhodes, 2007: 1245, traducción propia)

La cita señala las consecuencias que las reformas tuvieron en el impulso de las redes, así como en el aumento de la complejidad y la disminución del control estatal. Esto se debe a varios aspectos: en primer lugar, muchos servicios no pueden ser homogeneizados de modo que sea posible la subcontratación privada; en segundo lugar, debido a los avances de la regulación centralizada para responder a las nuevas exigencias de la tercerización y, en tercer lugar al problema de la negociación de pequeños números frente a los costos de transacción que implican (Isett, Mergel, LeRoux, Mischen, & Rethemeyer, 2011).⁹

Además, los mecanismos basados en el mercado requieren una regulación efectiva para asegurar las necesidades sociales y ambientales (Hill, 2013). Sobre todo, una importante razón para la coordinación en redes se debe a la existencia de cierto tipo de problemas que la literatura denomina problemas complejos, perversos, enigmáticos o retorcidos, dilemas sociales, etc. Este tipo de problemas, que son cada vez más comunes, no pueden ser resueltos individualmente por un profesional u organización, ya que requiere la participación de distintos actores (Rittel & Webber, 1973), como se verá en detalle en el siguiente apartado.¹⁰

Así, la gobernanza colaborativa permite responder, en teoría, a los fracasos en la implementación descentralizada y al alto costo y politización de la regulación, implicando una alternativa al antagonismo de los grupos de interés y a los fallos de rendición de cuenta del gerencialismo (Ansell & Gash, 2008). Osborne incluso identifica a la “nueva gobernanza

⁹ La idea de costos de transacción refiere a Williamson (1981), aludiendo a los costos en que se incurre debido a la necesidad de negociación y verificación de las transacciones.

¹⁰ A lo que se puede agregar que los mecanismos de mercado generan descoordinación y duplicación de esfuerzos en la provisión de servicios, lo cual también refuerza la necesidad de una mayor interacción, en tanto mecanismo de coordinación alternativo al jerárquico, debido al nuevo contexto descentralizado.

pública” como el estadio final en la administración pública, diferenciando tres escenarios: desde la administración pública tradicional, la *New Public Management* y, finalmente, la nueva gobernanza pública (Osborne, 2006).

La corriente del institucionalismo alega que las instituciones explican la fuerte divergencia de las respuestas nacionales ante las presiones similares que experimentan los países, en cuanto a la globalización, la movilidad de capital y la competencia entre estados. Al contrario que una homogeneidad debido a la necesidad de lidiar con estas presiones –como alegan las visiones neoliberales–, lo que se da es una diversidad de respuestas en los diferentes contextos nacionales, organizacionales y culturales. Esto habría generado las consecuencias no deseadas recién analizadas, ya que las instituciones median entre el sueño de la gobernanza de los neoliberales y la realidad (Bevir & Rhodes, 2001).

Lo que esta corriente tematiza es la capacidad de dirección de la sociedad por parte del gobierno y la capacidad de diversos actores de la sociedad de gobernar las actividades sociales, cuestión que se vincula con la desacreditación de los canales tradicionales de ejercicio y representación política y la generación de alternativas desde formas de participación más horizontales (Mayntz, 1993; Peters & Pierre, 1998; Pierre, 2009; Rhodes, 1996).

En este sentido, la socióloga alemana Mayntz (1993) señala la relevancia de una perspectiva diferente a la estado-céntrica, perspectiva que contradice la división tajante entre Estado y sociedad -según la cual el Estado ocupa la posición jerárquica en el control social-. Así, la “gobernanza moderna” o la “buena gobernanza” refieren a una forma de gobernar más cooperativa y diferente del modelo jerárquico -en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre la sociedad civil- (Mayntz, 2006). Supone una nueva perspectiva para analizar la esfera de las políticas públicas, aunque también se argumenta que lo que sucede es el cambio real de la estructura política.

Dicho cambio, como se describió recién, se produjo a partir de la emergencia de fenómenos organizativos nuevos, sobre todo relacionados a la relevancia de las redes organizacionales en la formación e implementación de políticas, lo que significa que la política actual involucra a una pluralidad de actores públicos y privados.

“Una consecuencia importante de esto es la creciente dispersión del poder, basada en la capacidad de control y el control de los recursos, que disfrutaban las grandes organizaciones en muchos sectores de la sociedad. Solo hay que pensar en grandes corporaciones, organizaciones empresariales y laborales, o asociaciones médicas para ilustrar lo que significa esta formulación abstracta. En muchos sectores políticos, el estado, por lo tanto, ya no trata con un público amorfo o con cuasi grupos tales como clases sociales, sino con actores corporativos que son poderosos por derecho propio.” (Mayntz, 1993: 5, traducción propia).

Esta perspectiva de la gobernanza descansa, como puntualiza Magri, en dos supuestos sobre las restricciones gubernamentales. Por un lado, que “el gobierno y el sistema político aún actuando responsablemente son incapaces de absorber los problemas sociales en su totalidad y magnitud, [ya que] no conocen ni reconocen toda la realidad social. [Y por otro lado que] existen por fuera del gobierno fuerzas capaces de controlar problemas sociales.” (Magri, 2011: 141). En lo que sigue se tratarán estos supuestos.

1.2. Problemas simples, complejos y perversos

La idea de problemas perversos fue planteada por Rittel y Weber (1973) como descripción de un nuevo escenario de pluralidad y diferenciación de valores, de públicos y de profesionales que definen sistemas abiertos, en oposición a los estilos estandarizados propios de la física mecanicista newtoniana.

Según los autores, en la primera mitad del siglo XX (sobre todo la física, la economía clásica, o el principio del menor esfuerzo) las profesiones suponían una forma de aplicar el conocimiento científico desde el modelo de la ingeniería, como forma de generar eficiencia entendida como la realización de tareas específicas con pocos recursos. Existía un consenso generalizado de que era fácil llegar a un diagnóstico compartido sobre la naturaleza de los problemas, de modo que pudiera ser resuelto por expertos de una forma simplificada. De este modo, se confiaba que, con la aplicación del conocimiento técnico experto, se podría diagnosticar y resolver cualquier problema al tiempo que se reducirían los insumos necesarios para lograrlo.

Sin embargo, esta descripción no es adecuada para los problemas sociales, sobre todo aquellos con que tratan los planificadores sociales o políticos. Estos problemas están mal definidos (en tanto no son fácilmente definibles ni descomponibles) y se basan en el juicio político, difícil de alcanzar para su resolución. Por lo tanto no tienen solución, en el sentido clásico, ya que los problemas sociales no se resuelven, más bien se implementan soluciones, una tras otra, siendo cada una a su vez retomada en la siguiente dado que tienen un carácter recursivo (Rittel & Webber, 1973); lo cual se relaciona con la imposibilidad de colocarse fuera del sistema, en tanto observador y observado son parte del mismo sistema.

Así, según los autores, uno de los problemas más difíciles de resolver es la propia definición de los problemas (saber lo que distingue a una condición observada de una condición deseada) y la localización de los problemas (en qué parte de las complejas redes causales se encuentra).

“Hemos estado aprendiendo a ver los procesos sociales como los enlaces que vinculan sistemas abiertos en redes de sistemas grandes e interconectadas, de modo que los resultados de uno se convierten en entradas para otros. En ese marco estructural se ha vuelto menos evidente donde se encuentra el centro de los problemas, y menos evidente *dónde* y *cómo* debemos intervenir, incluso si nos damos cuenta de qué objetivos buscamos. Ahora estamos sensibilizados sobre las oleadas de repercusiones generadas por una acción de resolución de problemas dirigida a cualquier nodo de la red, y ya no nos sorprende encontrar que inducen problemas de mayor severidad en algún otro nodo. Y, entonces, nos hemos visto obligados a ampliar los límites de los sistemas con los que tratamos, intentando internalizar esas externalidades.” (Rittel & Webber, 1973: 159, traducción propia).

Así, los autores señalan 10 puntos relevantes de los problemas perversos. En primer lugar, que la comprensión y la resolución de problemas son concomitantes, es decir, que no existe una separación tajante entre ambas instancias. En segundo lugar, que el trabajo sobre un problema termina cuando se agota el tiempo, el dinero o la paciencia. El tercer y cuarto puntos señalados por los autores es que no hay respuestas verdaderas o falsas y que no hay manera de rastrear todas las consecuencias a través de todas las vidas afectadas por una solución. En quinto lugar, cada solución implementada tiene consecuencias que no se pueden deshacer o que cambiarlos implicaría un costo mayor, y el sexto punto es que sólo es

una cuestión del juicio, no una inapelable verdad técnica, lo que determina qué solución debe ser perseguida y ejecutada. El séptimo punto es que parte del arte es no saber demasiado pronto qué solución aplicar porque los intereses, expectativas y recursos de los actores siguen siendo disímiles. Las siguientes cuestiones son que cada problema es un síntoma de otro problema, y que las explicaciones son lógicamente arbitrarias y las hipótesis no sujetas a pruebas cruciales. Finalmente, señalan que los practicantes son personalmente responsables por las consecuencias de sus acciones.

De forma similar, Roberts (2000) identifica tres tipos de problemas: los de tipo 1 o “problemas simples”; los de tipo 2 o “problemas complejos”, en los cuales se generan conflictos en las formas de resolver los problemas; y finalmente los de tipo 3 en los cuales no existen acuerdos en la definición de los problemas ni en su solución.

Como puede observarse, la definición de problemas “de tipo 3” coincide en buena medida con la definición de Rittel y Webber, en tanto los desacuerdos se deben a la dificultad de separar una condición observada de una condición deseada, ya que justamente la definición del problema es uno de las cuestiones fundamentales de los problemas perversos, por lo cual se genera una alta conflictividad entre los interesados.

Dado que los problemas perversos no pueden ser resueltos del mismo modo que los otros, Roberts, identifica tres estrategias para hacerles frente: 1- la autoritaria, que consiste en conferir la responsabilidad de su resolución a pocas personas, con lo cual se reduce la complejidad, pero se pierden diversos puntos de vista necesarios para abordar el problema; 2- la competitiva, en que se enfrentan puntos de vista opuestos de modo de comparar las diferentes soluciones y elegir la mejor.

Como desventaja, se crea un ambiente de confrontación en el que no se genera un intercambio fluido, desincentivando la búsqueda de la mejor solución; y finalmente: 3- la colaboración, cuyo objetivo es involucrar a todas las partes de modo de encontrar la mejor solución posible para todos.

Es así que la colaboración implica un juego ganar-ganar, en el cual los participantes pueden ganar más colectivamente que si lo hacen en juegos con estrategias independientes, en oposición a los juegos de suma cero basado en ganadores y perdedores. “Hay más reuniones, más personas con las que comunicarse y obtener acuerdos, interacciones que

pueden requerir mucho esfuerzo. Determinar qué procedimientos operativos y qué normas de conducta prevalecerán lleva tiempo.” (Roberts, 2000: 7, traducción propia). Como contrapartida, esta forma de resolución de los problemas requiere mucho esfuerzo y recursos para llevarla adelante.

Esta concepción de los problemas suele estar presente en la bibliografía de redes, pero cabe señalar que existen otros aportes con un sentido similar. Por ejemplo, Michel Foucault enfatizó una concepción de los problemas como surgidos de sistemas de prácticas que permiten concebir ciertos problemas –y no otros– así como sus posibles soluciones, desde ciertos puntos de vista. Dichos puntos de vista están constituidos con ciertos supuestos y diagnósticos, con lo cual problemas y soluciones muestran dinámicas conjuntas.

Foucault se preguntaba cómo las soluciones resultaban de una forma específica de plantear el problema, lo que denominó “problematización”, en lugar de que las soluciones fueran las respuestas a unos problemas preexistentes (Dreyfus & Rabinow, 2001; Foucault, 2006; Garland, 2014).

Por otra parte, la gobernanza puede vincularse al concepto de “gubernamentalidad”, con el cual Foucault pretendió dar cuenta del gobierno como una actividad que va más allá del Estado, involucrando a distintos actores en dispositivos (o aparatos) definidos como red de elementos heterogéneos inscriptos en relaciones de poder (Foucault, 1994, 2006).

Se han señalado similitudes y también diferencias importantes entre ambos conceptos (Lemke, 2007), llegando a plantear incluso que la gobernanza multinivel puede interpretarse como respuesta a los desafíos de la gubernamentalidad hacia la gobernanza (Mwangi & Wardell, 2012), es decir la consideración de agentes con diferentes posiciones estratégicas que les permite a algunos ejercer una mayor influencia y poder (más adelante se profundizará en la definición de la gobernanza multinivel). Además, existen algunos trabajos que vinculan estos conceptos en estudios de las redes inter-organizacionales (Clegg, Pitsis, Rura-Polley, & Marosszeky, 2002; Pitsis, Kornberger, & Clegg, 2004) así como una literatura que estudia la gobernanza y el desarrollo regional desde la gubernamentalidad (Hudson, 2006; Huxley, 2007; Painter, 2005), la gestión de proyectos (Sheng & Qiu, 2018) o el manejo de recursos naturales (Müller, Pemsel, & Shao, 2014; Müller, Zhai, & Wang, 2017; Müller, Zhai, Wang, & Shao, 2016).

Sin embargo, la vinculación con esta perspectiva ha sido escasamente trabajada desde la literatura de gobernanza.¹¹ Probablemente se deba a los supuestos diferentes que tienen ambas corrientes, sobre todo por el débil papel que tiene la agencia, en Foucault, y el rol de las relaciones de poder como constitutivas del juego en que se inscriben los actores. Además, la perspectiva de Foucault se dirige a problematizar las soluciones, más que a dar cuenta de los resultados a que arriban los sistemas descriptos. A pesar de las divergencias puede resultar interesante vincularlas a partir de estrategias de metodologías combinadas (cuanti-cuali).

1.3. Controversias sobre la gobernanza y su definición

Como se mencionó más arriba, las características del Estado señaladas por los estudios de gobernanza son producto de transformaciones puntuales, operadas a partir de una ideología que promovió reformas neoliberales en la gestión del Estado, probablemente junto a otras de más largo plazo vinculadas a un nuevo paradigma en la comprensión de los problemas sociales.

En todo caso, según diversos autores, los resultados de estos cambios históricos consisten en formas de organización que permiten dar respuesta a cuestiones más profundas, sobre los presupuestos profesionales y el carácter concomitante de la comprensión y resolución de los problemas sociales, que ponen en duda la efectividad de los mecanismos tradicionales de gestión política.

En este sentido, como se repasaba más arriba, las redes podrían ser una mejor forma de gestionar la intervención pública en un contexto de fragmentación y mercantilización de las políticas. Sin embargo, también implica un límite a la capacidad de control y centralización, por tanto a la coordinación gubernamental de las políticas y la capacidad de dar coherencia desde arriba al proceso (Bevir & Rhodes, 2001; Peters & Pierre, 1998; Rhodes, 2007). Es decir, si bien las redes políticas han sido descriptas como un mecanismo más eficiente para la resolución de cierto tipo de problemas, muestran dificultades tanto prácticas como formales.

¹¹ Una excepción importante está dada por los trabajos de Bevir y Rhodes, para el desarrollo de un enfoque interpretativo para el análisis de las políticas públicas (Bevir, 2004, 2010; Bevir & Rhodes, 2010; Rhodes, 2011).

Por un lado, en cuanto a los problemas más prácticos de las redes, Dormady sintetiza las críticas a la gobernanza colaborativa realizadas por diversos autores con los siguientes tres puntos: en primer lugar, el hecho que las redes políticas son altamente demandantes de recursos; en segundo lugar, que requieren una alta dedicación; y finalmente que, en última instancia, pueden llegar a empeorar la situación. De ahí se deriva la recomendación de utilizar la colaboración como un último recurso siempre que no existan alternativas (Dormady, 2012). De todos modos, advierte que la gobernanza colaborativa puede resolver problemas complejos como el manejo de las cuencas o la gestión territorial.

Por otro lado, en lo tocante a las dificultades más sustantivas, destacan los problemas de legitimidad democrática y de disminución de la capacidad de conducción de la política por parte del gobierno. Ambos temas fueron considerados por Hecló (1993), en el sentido que las redes se distancian de los ciudadanos (dado que su poder no está democráticamente fundado sino que es delegado por los funcionarios electos) y limitan la capacidad de conducción política por parte del ejecutivo.

Entonces, en cuanto a la legitimidad y relacionamiento con los ciudadanos, se ha puntualizado que las redes políticas tienen problemas democráticos, relacionados a la disminución de responsabilidad (accountability) y déficit en la transparencia, la rendición de cuentas y la legitimidad de tales estructuras de gobierno (Hecló, 1993; Papadopoulos, 2007, 2010; Pierre, 2009). Asimismo, Pierre apunta que la noción clásica de responsabilidad política no funciona para las redes, debido a que los funcionarios electos juegan un papel menos central en la toma de decisiones. Si bien existe una capacidad de los "clientes" de los servicios públicos de exigir sus preferencias, en tanto se genera competencia entre los proveedores de servicios públicos, "no se ha resuelto la cuestión de cómo integrar la responsabilidad de los servicios públicos basada en el mercado con los mecanismos institucionales tradicionales de la responsabilidad democrática." (Pierre, 2009: 3, traducción propia).

En lo que respecta al segundo aspecto, la conducción de la sociedad por parte del Estado, Peters y Pierre se refieren a una doble restricción que experimentan los estados, y que explica la emergencia de la gobernanza. Esta doble restricción está dada por las presiones de los mercados de capitales globales y las organizaciones supranacionales como la Unión

Europea, y, por otro lado, los cambios en la relación entre gobierno y sector privado, con una menor capacidad estatal de control y regulación de la sociedad.

Por ello, un debate relevante está dado por el hecho de que esos elementos constituyentes de la gobernanza, tomados en conjunto, significan una limitación para la acción del Estado y la democracia: "...equivaldría a una receta para dirigir la sociedad a través de medios menos directos y debilitando el poder del Estado para controlar la política." (Peters & Pierre, 1998: 225, traducción propia).

Rhodes (1996), se refirió a este problema en términos del insuficiente desarrollo de las capacidades de regulación de redes que se auto-organizan, de modo que se vuelven autónomas y resisten la dirección central.

Como contrapartida a las críticas por los déficits democráticos de las redes, se han defendido argumentos sobre, en primer lugar, la capacidad de las redes de generar una profundización democrática, en segundo lugar, por la mayor coordinación e integralidad que tales estructuras permiten, así como, en tercer lugar, una relativización de la pérdida de importancia del Estado.

En cuanto al primer aspecto, Magri (2011) citando a Rosanvallon (2009) señala que el descentramiento del Estado de Bienestar aumenta las formas de participación de la ciudadanía, aunque aún no existan canales en el orden democrático.

Si bien no contradice la visión de las carencias de representación y mecanismos de responsabilización de las redes, señala una tendencia opuesta a los problemas de legitimidad, dado que las redes permitirían una ampliación de la democracia más allá de la participación electoral representativa. Tal ampliación, al generar nuevos mecanismos democráticos "estará en condiciones de edificarse sobre una nueva base para corregir y compensar las deficiencias de la democracia electoral representativa" y del "poder administrativo" (Rosanvallon, 2009: 34 y 26 en Magri, 2011: 144).

"En este dilema de legitimidad, la gobernanza normativa debe de basarse en asegurar la mayor cantidad de actores cumpliendo un rol, que estos actores tengan las condiciones y capacidades para cumplirlo, y que se puedan tomar efectivamente decisiones." (Cerrillo, 2005: 19; en Magri, 2011: 144).

En cuanto al segundo aspecto, las redes tienden a facilitar la integralidad y coordinación de las políticas de modo de superar los enfoques sectoriales y fragmentarios. Dado que permiten la participación de distintos actores y servicios, así como su coordinación o articulación, tales estructuras se orientan, de forma explícita o no, a la generación de estrategias integrales, al menos desde el punto de vista de la oferta. Este punto específico es de suma relevancia para la política en cuestión, que incluye un importante esfuerzo para lograr una mayor integralidad de las políticas. Es por ello que se profundizará en esta cuestión más adelante, al final del capítulo.

Finalmente, el último matiz a las críticas reseñadas está dada por la importancia de las instituciones públicas que, más allá de los cambios políticos, ha mantenido –o recobrado– su importancia:

“en parte por el fracaso de la gobernanza civil y de mercado y en parte porque la institucionalidad resistió el embate autonómico generando respuestas: “Hoy es apropiado hablar de roles cambiantes del gobierno más que de roles decrecientes del gobierno. La reducción de tareas del gobierno y la conciencia más clara que el gobierno tiene que cooperar con otros actores sociales no hace de ningún modo obsoleta la intervención gubernamental” (Kooiman 2000: 139).” (Magri, 2011: 143).

Al contrario, se observa que, a pesar de lo señalado por la literatura, los actores gubernamentales tienen fuerte peso en las redes políticas. Si bien, como se vio más arriba, la teoría de la gobernanza constata una menor centralidad del Estado y la creciente participación de actores no estatales, diversas investigaciones encuentran que los actores estatales siguen siendo centrales en las redes y que estas operan en el contexto de la jerarquía gubernamental (Rhodes, 2007; Scharpf, 1994).

Mayntz también advierte que el Estado sigue teniendo un papel relevante debido a que: 1- establece las normas bajo las que tienen lugar los comportamientos de los actores, por lo que establece un control jerárquico sobre la “autorregulación social”; 2- el Estado es el que legitima las decisiones públicas; y 3- muchas veces el Estado se reserva la posibilidad de

actuación legal cuando los actores no alcanzan acuerdos, por ejemplo en los ámbitos de negociación colectiva entre empresarios, sindicatos y Estado (Petruzzo Páez, 2004).¹²

1.4. Definición y tipología de gobernanza y de redes políticas

Rhodes distingue varios sentidos usualmente dados al concepto gobernanza, los cuales van desde el Estado mínimo, la gobernanza corporativa, la nueva gerencia pública, la buena gobernanza, sistemas socio-cibernéticos y redes auto-organizativas.

La definición que el propio Rhodes aporta es la de una red inter-organizacional auto-organizativa, que implica: 1- la existencia de interdependencia entre actores públicos, privados y de la sociedad civil; 2- interacciones continuas entre los miembros de la red para negociar objetivos comunes e intercambiar recursos; 3- interacciones arraigadas en la confianza y reguladas por reglas del juego negociadas y acordadas; y 4- poseen una significativa autonomía respecto del Estado ya que se auto-organizan, a pesar de lo cual el Estado puede dirigir la red aunque de forma indirecta e imperfecta (Rhodes, 1997).

En un texto posterior describe estas mismas propiedades como gobernanza de redes (Rhodes, 2007), de modo de especificar su definición para dar cuenta de que tales procesos tienen lugar en las redes políticas. Lo cual, al menos en teoría, deja la posibilidad de procesos de gobernanza que tengan lugar fuera de las redes.

Börzel (1997) distingue entre dos enfoques de redes políticas en el campo de las políticas públicas: como tipología de intermediación de intereses o como una forma específica de gobernanza. Mientras que para el primero se trata de formas de relacionamiento entre el Estado y los grupos de interés, desde la escuela de la gobernanza se define a las redes como mecanismos que movilizan recursos en contextos en que los mismos se encuentran distribuidos entre diferentes actores públicos y privados.

La diferencia más importante entre ambas escuelas es acerca de la generalidad del concepto de red política. Para la intermediación de intereses se trata de un concepto genérico que se

¹² Por ejemplo, en un análisis sobre redes de gobernanza de agencias de regulación, Coen y Thatcher (2008), encuentran fuertes constreñimientos a la red de reguladores por parte de los actores nacionales y de la Comisión Europea, que restringe los recursos y las iniciativas de la red. Los autores puntualizan que la gobernanza de red juega un papel limitado en la regulación económica en la Unión Europea.

aplica a todos los tipos de relación entre actores públicos y privados. En cambio, para la gobernanza, las redes políticas deben entenderse como una forma específica de interacción, que es alternativa al Estado y el mercado, es decir basada en relaciones no jerárquicas y de coordinación. Según esta perspectiva, las redes se encuentran a medio camino entre las estructuras jerárquicas y los mercados (O'Toole, 1997).

En cambio, Rhodes realiza una revisión más amplia de la literatura de redes políticas, incluyendo el análisis inter-organizacional, además de los dos enfoques anteriores (intermediación de intereses y gobernanza). En el análisis inter-organizacional se enfatizan las relaciones entre las instituciones, que intentan manejar sus restricciones vinculándose con otras organizaciones. Es así que el resultante de este proceso es una red que es compleja y dinámica ya que “existen relaciones múltiples y superpuestas, cada una de las cuales depende en mayor o menor grado del estado de los demás” (Elkin, 1975: 176, en Rhodes, 2006: 428, traducción propia). De este modo, estos tres enfoques representan lo que denomina descripción de la hechura de las políticas gubernamentales.

Pero además de este nivel descriptivo, Rhodes (2006) agrega uno teórico que incluye las teorías de la dependencia de poder o de la acción racional como formas de explicación del comportamiento de las redes.

La primera teoría concibe las organizaciones como dependientes de los recursos de otras, sin los cuales no pueden alcanzar sus objetivos, siendo que los recursos y capacidad de negociación explican las diferencias de resultados en la red y entre redes. Además, para esta corriente, las redes tienen una importante autonomía respecto del gobierno.

Para la segunda teoría, de la acción racional, las redes políticas son arreglos estructurales específicos que permiten lidiar con problemas de política, y están constituidas por un conjunto estable de actores públicos y corporaciones privadas. Finalmente, Rhodes detalla un último nivel constituido por perspectivas sobre la gestión de las políticas.

Sin embargo, no hay consenso en una clasificación de la gobernanza y las redes, aunque como se desprende de la presentación realizada en el trabajo, el concepto de gobernanza suele utilizarse para referir a las redes políticas, por lo que es crucial precisar su contenido para la definición de gobernanza. Una definición comúnmente aceptada es la de un conjunto de organizaciones gubernamentales y otros actores, vinculados por relaciones formales e

informales, estructuradas en creencias e intereses comunes y negociados en áreas específicas de políticas públicas.

Es así que las redes políticas implican un conjunto de actores que se vinculan de forma relativamente estable o continua, o cuyo patrón de relacionamiento es relativamente estable (condición que algunos trabajos relativizan). Los actores son independientes, en tanto guardan autonomía uno respecto al otro a pesar de los vínculos que mantienen, de modo que la red implica relaciones no jerárquicas entre actores que tiene intereses en común respecto de un área de política e intercambian recursos para perseguir intereses compartidos.

Esta definición está más o menos consensuada por un amplio conjunto de investigadores, entre otras pueden consultarse las siguientes publicaciones: (Bevir & Rhodes, 2001; Börzel, 1997; Klijn, Koppenjan, & Termeer, 1995; Peterson, 2003; Rhodes, 1997, 2006, 2007). Pese a ello, existen algunos matices a esta definición general, de modo de adecuarla a la descripción del caso aquí trabajado, incorporando dos aspectos incluidos en la literatura más recientemente, a saber: las redes multinivel y multicapa. La primera de ellas será tratada más adelante, en lo que resta de este apartado se presentará la segunda.

Las redes multicapa permiten considerar las diversas formas de relacionamiento entre los actores que forman parte de una red. Mientras muchas definiciones incluyen una o dos formas de relacionamiento (por ejemplo, vínculos formales e informales), algunos autores proponen dar cuenta de una mayor diversidad de formas de vinculación entre las organizaciones, de modo de tener un panorama más comprensivo sobre las redes colaborativas.¹³

En este sentido, Imperial (2005) señala que buena parte de la literatura sobre colaboración no ha incorporado diversos tipos de vinculación, por lo que se basa en la definición de Moore (1996) como una actividad conjunta entre dos o más organizaciones con la intención de crear valor público a través del trabajo conjunto.

¹³ Para una revisión de los aspectos metodológicos de la perspectiva de redes multicapa puede consultarse el texto de Boccaletti y otros (2014), sobre la estructura y dinámica de tales redes. Un ejemplos de acercamientos recientes de este tipo son los de Ferriani, Fonti y Corrado (2013) aplicando análisis de cambios de través de los modelos basados en actores (Snijders, 2011), o el de Heaney (2014) a través de los modelos de grafos aleatorios exponenciales (Snijders, Pattison, Robins, & Handcock, 2006), método que se comentará más adelante.

Esta definición, similar a otras ya discutidas, permite incluir un amplio conjunto de tipos de vínculos, de modo de conocer como están interrelacionadas las diferentes formas de colaboración, así como no restringir las redes a actores con los que se comparte un conjunto limitado de vínculos (lo que sucede típicamente cuando se consideran sólo los vínculos formales). De lo contrario podría originar que actores con ciertos tipos de vínculos no sean incluidos, generando una visión parcial del sistema, o considerar una menor conectividad, en tanto actores que integran la red por vinculación con terceros pueden tener conexiones directas en tipos de vínculos no considerados.

Estos aspectos de las redes permiten una mejor comprensión de su funcionamiento, los procesos y relaciones de poder que tienen lugar, así como de la capacidad de lograr distintos resultados. Todo ello es relevante para entender cómo se desarrollan intervenciones más integrales y adaptadas a las necesidades de los beneficiarios, como se discute a continuación.

1.5. Integralidad de las políticas

Como se fundamentó en la introducción de este trabajo, la pobreza y distintos aspectos asociados a ella, son fenómenos complejos, que implican una interacción entre las distintas facetas en que se expresan. Por esta razón, crecientemente se han adoptado perspectivas multidimensionales para su estudio (Salvia, Bonfiglio, & Vera, 2017).

Particularmente en América Latina existe una línea de trabajo dirigida a captar la multidimensionalidad de la pobreza, ya sea a través del desarrollo de medidas sintéticas o de análisis que discriminan diversas dimensiones (Arim & Vigorito, 2007; Boltvinik, 2013; Borrás, 2017; CONEVAL, 2009, 2014; T. Fernández, Borrás, & Ezquerro, 2017; Marco Colafranceschi, Failache, & Vigorito, 2013; Salvia, 2017; Salvia et al., 2017; Salvia & Léopore, 2005).

En este sentido, las políticas que pretendan tener efectos relevantes sobre la pobreza deberían tener en cuenta esta multidimensionalidad, con intervenciones que se dirijan más integralmente a los problemas y carencias que se le atribuyen.

Se parte del diagnóstico de que los problemas complejos generan una intersección de las soluciones de políticas públicas, intersección que puede ser planificada o no, lo que a la

postre complejiza el diseño institucional. Es decir, dicha intersección puede ser incluida en los diseños de política, cuando, por ejemplo, se vincula una prestación con contrapartidas de asistencia escolar y servicios de salud, de modo de garantizar derechos de niños y niñas de familias de bajos ingresos. Otro ejemplo lo constituyen los protocolos de atención sanitaria dirigidos a detectar situaciones de violencia doméstica.

En cambio, cuando no es planificada o incluida en el diseño, esta intersección se da en los hechos, debido a que las diferentes políticas terminan impactando en las dinámicas de los usuarios, afectando así la efectividad de las políticas y sus resultados. Entonces, los problemas complejos han generado multiplicidad de abordajes sectoriales, que se “entrecruzan”, debido a que cada política se dirige a un aspecto distinto del problema.

Es así que las soluciones tradicionalmente invocadas se refieren a la respuesta jerárquica o el mercado como mecanismos de coordinación, que no permiten una buena aproximación a problemas complejos. Esto se debe a que tales problemas no se pueden descomponer en cuestiones más sencillas, a las que la provisión de bienes o servicios pudieran hacerles frente. Además, el mercado no brinda una respuesta adecuada en una variedad de situaciones, por ejemplo ante problemas de acción colectiva (Ostrom, 2008, 2010), o cuando se parte de desigualdades persistentes (Bowles & Gintis, 2002).

Es por ello que el abordaje de tales problemas requiere una visión multidisciplinaria dirigida a la implementación de soluciones, que permitan lidiar con la complejidad, la incertidumbre y el cambio (Bammer, 2005, 2013; Bammer, Michaux, & Sanson, 2010) ya que requieren la participación de las visiones de diferentes actores.

En términos de políticas, las soluciones más adecuadas implican sistemas complejos de provisión de servicios (Lecy et al., 2013; Popp et al., 2013). Es así que, para una vasta literatura centrada sobre todo en administración, gestión y políticas pública, este tipo de arreglos institucionales permite una mejor intervención. Esto se debe a la naturaleza de los problemas que se intentan resolver.

Efectivamente, los servicios comunitarios se dirigen a resolver problemas complejos o perversos, como la pobreza, el cambio climático, la degradación del suelo, las adicciones, la salud mental o las desventajas raciales, entre muchos otros temas que han sido considerados desde esta perspectiva (Finegan, 2010; Lecy et al., 2013; Popp et al., 2013;

Provan & Kenis, 2008). Por ello tales problemas requieren un tipo de intervención diferente de la jerárquica, una intervención que permita la participación de multiplicidad de actores y la colaboración entre los mismos para el logro de los objetivos planteados.

Una reciente literatura asume esta discusión para los sistemas de protección en América Latina (Castillo, Fuentes, & Midaglia, 2015; Cecchini, Filgueira, & Robles, 2014; Cecchini & Martínez, 2011; Cunill-Grau, Repetto, & Bronzo, 2015; Midaglia, Castillo, & Fuentes, 2010), dirigiendo su atención a nuevas formas políticas que superen los enfoques sectoriales y fragmentarios.

Este nuevo tipo de políticas se han extendido en diversos países latinoamericanos, sobre todo a partir de la creación de los Ministerios de Desarrollo Social que surgen como respuesta a la excesiva fragmentación de las políticas públicas, de modo de articular mejor las intervenciones a grupos sociales en situación de pobreza (Midaglia et al., 2010).

Esto ha llevado a que la promoción de la integralidad en Uruguay, en línea con los cambios recientes ocurridos en América Latina, sea llevada adelante sobre todo por el MIDES (Ministerio de Desarrollo Social) a través de la instalación de mecanismos y espacios de articulación, así como prestaciones sociales intersectoriales. De este modo, se pretendió debilitar el trabajo independiente de las políticas sectoriales, de modo de superar la fragmentación en los niveles macro, meso y micro, con diversos espacios de articulación en los tres niveles (Castillo et al., 2015).

Castillo y coautores identifican las tensiones en la coordinación de la oferta pública realizados por el MIDES, en contextos de fragmentación y sectorialización de las políticas. Una tensión relevante refiere a la necesidad de una mayor coordinación entre las distintas instancias o niveles, jerárquico y local:

“en esta primera fase de construcción de una pauta de acción con impronta territorial, es posible afirmar que la “salida” hacia el nivel micro o local ha sido relativamente desordenada, atendiendo principalmente la diversidad de instancias operativas en ese nivel. Esto a su vez, pone de manifiesto una complejidad operativa adicional, relativa a la necesidad de establecer algún grado de articulación entre esas unidades que le imprima sentido político a la acción pública.” (Castillo et al., 2015: 35).

Una diferencia importante de esta perspectiva con la presente tesis, que será revisada más adelante en este apartado, se refiere a la visión estado-céntrica que asumen los autores. Aun cuando la definición que utilizan no se centra sólo en los actores estatales, desarrollan un enfoque estado-céntrico a través de la definición operacional, que implica un relevamiento de los ámbitos formales de interacción, de la que forman parte exclusivamente los actores públicos. Esta decisión no les permite captar diversas formas de interacción entre los actores implicados, dando lugar a una imagen poco matizada de la colaboración.

En cuanto al sistema de protección social en Uruguay, se destacan al menos tres características que son relevantes como contexto de las intervenciones que realizan las organizaciones estudiadas.

La primera está dada por la falta de intervenciones dirigidas fuertemente a la esfera productiva: más allá de algunas experiencias de inserción laboral o generación de emprendimientos protegidos (incluyendo un programa de impulso a cooperativas sociales), se trata de políticas dirigidas a la asistencia social con una fuerte desmaterialización de las prestaciones, es decir, intervenciones que tienen un menor correlato en prestaciones materiales (Baráibar, 2015; González Laurino & Leopold, 2015; Vecinday, 2013; Vecinday & Pérez, 2018).

Según Baráibar (2015), las políticas sociales se centran en cuestiones de su propio diseño, sin considerar el “régimen de bienestar” (a la Esping Andersen, para incorporar el mercado, la familia y otras prestaciones estatales) en que tales políticas actúan. De este modo, las políticas sociales en Uruguay atienden “de forma minimalista las necesidades de reproducción de los sectores más pobres de la clase trabajadora, en detrimento de la implementación de políticas reguladoras de las formas de organización del trabajo y la producción” (Vecinday & Pérez, 2018: 101))

La segunda característica es la alta fragmentación de su sistema de protección y asistencial, que ha llevado a una “dualización en el tratamiento de las problemáticas socioeconómicas a través del divorcio de un componente de asistencia social, financiado por rentas generales, y otro de bienestar, esencialmente contributivo.” (Antía, Castillo, Fuentes, & Midaglia, 2013: 117). Esta dualización implica la existencia de, por un lado, un sistema de asistencia a la pobreza y otros grupos con diversos riesgos sociales, y, por otro lado, un sistema de protección de grupos más integrados, dirigidas a los trabajadores formales.

En este esquema, el organismo que promueve las políticas integrales es el MIDES, sobre todo a través de diversos espacios de articulación de las políticas sociales y de políticas focalizadas que ofrecen una vinculación con las políticas universales sectoriales.

Finalmente, la tercera característica refiere al bajo nivel de organización de la población a la que se dirigen las políticas asistenciales, lo cual impide la emergencia de actores colectivos que presionen sobre la oferta de prestaciones sociales. De ello no debe derivarse que no tienen capacidad de resistencia colectiva a las políticas. Sin embargo, las formas de resistencia que pueden generarse se expresan, sobre todo, en desobediencias muy puntuales que no dan lugar a procesos de acción colectiva (Goinheix, 2007, 2009).

Estas tres características ofician como marco general que circunscribe las generalizaciones que puedan producirse en esta investigación. De este modo, los hallazgos aquí producidos son válidos para la colaboración en contextos barriales en que sus residentes sufren importantes privaciones y riesgos, que han surgido en buena medida vinculados a la pobreza, y que se expresan en diverso tipo de problemas: frágil vinculación con el mundo del trabajo, deserción y rezago escolar, dificultades de aprendizaje, problemas sanitarios, violencia doméstica, adicciones, fragmentación y violencia comunitaria, etc.

Como se ha dicho, las políticas que asumen el desafío de la integralidad pretenden dotar de coherencia las intervenciones públicas, teniendo en cuenta las distintas capacidades de los individuos, que implica dar respuestas a las diversas necesidades que las personas tienen. Esto ha llevado a que sea adoptado por organismos como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ya que esta estrategia permite atender a la interconexión entre capacidades, según el enfoque de Amartya Sen (García, 2017; PNUD, 2010).¹⁴

La literatura señala que los diseños integrales de las políticas las dotan de una mayor coherencia y mejoran su impacto (PNUD, 2010; Repetto & Tedeschi, 2013). Diversos estudios han mostrado como las redes de cooperación entre organizaciones -públicas y privadas-,

¹⁴ Así, esta perspectiva está presente en algunos esfuerzos recientes por dotar de mayor sistematicidad a los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) del PNUD (Le Blanc, 2014; Vladimirova & Le Blanc, 2015; Zhou & Moinuddin, 2017). Por ejemplo, Le Blanc parte de una visión de conjunto de los ODS, para interrogarse sobre la articulación de los 17 objetivos a partir de las metas, siendo que para el logro de una meta se requieren perseguir distintos objetivos. En primer lugar, muchas metas contribuyen o refuerzan a más de un objetivo, mientras que algunas dependen del cumplimiento de otras metas, y, en segundo lugar, algunas metas son contradictorias ya que entran en conflicto o imponen restricciones a otras metas (Le Blanc, 2014).

mejoran los resultados en cuanto al aprendizaje, el uso más eficiente de los recursos, una mayor capacidad para soluciones más complejas y mejores servicios públicos (Brass, Galaskiewicz, Greve, & Tsai, 2004; Lecy et al., 2013; Popp et al., 2013; Provan & Kenis, 2008; Provan & Milward, 2001, 1995).

Justamente, en cuanto al último punto, un aspecto relevante de la colaboración entre dos o más organizaciones es que se espera que vuelvan más efectiva la acción de las organizaciones implicadas en la provisión de un conjunto complejo de servicios. Por ello, las políticas que abordan problemas complejos (en el sentido de Rittel y Weber), deben tener presente dicha complejidad, lo que supone a su vez intervenciones con arreglos institucionales complejos, en el sentido que requieren ciertos grados de articulación para la generación de mejores resultados. En cambio, las tradicionales políticas sectoriales, centralizadas y jerárquicas chocan con los desafíos de la integralidad de la protección social.

“La integralidad, en síntesis, procura darle a las políticas sociales una mayor coherencia e impacto, a través de la convergencia de las mismas, privilegiando la perspectiva del receptor y atendiendo de modo específico a las características de la población a las cuales van dirigidas esas intervenciones.” (Repetto & Tedeschi, 2013: 7).

Cecchini y Martínez (2011) proponen que la integralidad de los sistemas de protección social se considere en dos dimensiones: la oferta y la demanda. La primera se divide a su vez en dos ejes, el horizontal definido por cada sector y el vertical que incluye los distintos niveles administrativos implicados en la política. En cuanto a la segunda dimensión, la demanda, se divide en un eje transversal, integrado por los grupos de población a que se dirigen las políticas, y uno longitudinal definido por el ciclo de vida.

Los autores expresan como requisito de los sistemas de protección social que “las políticas y programas sociales —coordinados entre sí en las dos dimensiones descritas— atiendan de manera integral los requerimientos que surgen al analizar la demanda generada por las personas, las familias y las comunidades” (Cecchini & Martínez, 2011: 131).

En tanto O'Toole y Montjoy (1984) señalan que existen tres tipos de interdependencia en la implementación de políticas: mancomunada, secuencial y recíproca. La primera implica que las distintas agencias realizan sus propias contribuciones, pero sin necesidad de tratar unas

con otras, siendo que la interdependencia surge de compartir algún objetivo en el curso de la implementación. En este escenario la cooperación es mínima y se reduce a la existencia de problemas en común.

En la segunda, la cooperación secuencial, la interdependencia supone una “cadena de implementación”, en tanto que el logro de los objetivos de una política depende de otras políticas, por lo que el retraso o ruptura en un punto afectarán las operaciones de las unidades subsecuentes.

Finalmente, la tercera forma de interdependencia la denominan coordinación recíproca e implica la negociación continua, por lo que requiere el mantenimiento de intercambios más frecuentes. Este tipo de coordinación permite tratar problemas de otro modo inabordables, por lo que es el tipo de coordinación que se requiere para el logro de políticas integrales. En contraparte, la coordinación recíproca tiene mayores costos.

En base a este esquema, Cunill-Grau y coautores proponen considerar diferentes grados de intensidad de la intersectorialidad, en tanto los problemas más complejos y de mayor profundidad requieren una mayor intensidad de la intersectorialidad que los menos complejos: “cuando se pretende ir más allá de asegurar el acceso a bienes y servicios, como por ejemplo para desarrollar capacidades, alterar comportamientos o proveer una oferta de protección social en una perspectiva sistémica.” (Cunill-Grau et al., 2015: 414).

Los autores enfatizan la necesidad de coordinación intersectorial y multinivel, sin embargo, al igual que la literatura para el caso uruguayo recién revisada, su perspectiva es estado-céntrica, ya que no incluyen actores no estatales en la generación de bienestar. Además, quizá como corolario de lo anterior, su preocupación es meramente la de describir distintas formas de colaboración que puedan dar lugar a una respuesta integral. Finalmente, no se incluyen distintos tipos de colaboración, lo que impide un análisis más matizado y variado sobre las formas de relacionamiento entre los diversos actores.

Son estos tres aspectos los que plantean las principales diferencias de esta investigación de tesis. En primer lugar, en la tesis se incluyen los diversos actores presentes en las redes de políticas sociales, tanto estatales como no estatales, por lo que la perspectiva asumida se descentra de la respuesta institucional y su andamiaje. Aunque claramente los actores públicos tienen un rol preponderante, no son los únicos implicados. En cambio, aquí se

pretende evidenciar cómo funcionan las redes en términos más amplios, prestando atención a la participación de los diferentes actores.

En segundo lugar, el foco no está puesto en las distintas formas de colaboración de las redes, de modo de generar una tipología, sino en explicar de qué depende la tendencia a la cooperación, que explica que una organización colabore más con ciertas organizaciones que con otras. Por consiguiente, se trata de identificar los mecanismos de funcionamiento de la cooperación en las redes de políticas sociales.

Finalmente, la descripción de distintos tipos de vínculo entre los actores permite considerar distintas hipótesis que potencialmente explican la colaboración, a partir de la identificación de distintos objetivos de la colaboración que tales actores mantienen. Al mismo tiempo, se incorporan una mayor cantidad de actores implicados en las redes, varios de los cuales no serían tomados en consideración con definiciones restrictivas de la colaboración, que solo incluya las relaciones formales, por ejemplo. Estos aspectos se retoman en el capítulo sobre las decisiones metodológicas.

Como limitaciones de la cooperación se ha señalado su menor pertinencia a los problemas relativamente simples y bien definidos. Además, se han mencionado los altos costos, tanto económicos como de tiempo, necesario para desarrollar las actividades de colaboración que insumen las redes. Esto justifica las advertencias sobre que puede resultar contraproducente utilizar estrategias de red para atacar problemas más simples o que no requieran la coordinación y colaboración entre los actores (Backer, 2008; Backer & Smith, 2011). Por otro lado, Peters señala que no siempre es preferible la coordinación, por ejemplo en aquellas áreas de políticas en que no se sabe bien cómo producir los cambios deseados en el comportamiento de los individuos (Peters, 1998).

También se han identificado resistencias institucionales a estos procesos, en términos de distintas “reglas del juego generales que fijan restricciones a las acciones intersectoriales” (Cunill-Grau et al., 2015: 418). Estas restricciones se relacionan al centralismo, la lógica de la competencia en la organización y gestión del sector público, la estructura sectorial del presupuesto y las evaluaciones, y las relaciones jerárquicas intergubernamentales.

Los autores señalan, además, algunas resistencias concretas, tales como el rechazo de los organismos a intercambiar datos o resistencias políticas vinculadas a “desbalances de poder

entre los distintos sectores y niveles gubernamentales y de las relaciones de afinidad política y partidaria” (Cunill-Grau et al., 2015: 418).

Finalmente, un último punto que es particularmente relevante en esta investigación, se refiere al anclaje territorial de las políticas. Además de los argumentos que se suelen esgrimir a favor de la escala local, sobre la capacidad de promover la participación y conocer mejor las necesidades y preferencias de los ciudadanos, los gobiernos de proximidad permiten una mejor integralidad debido a la escala local. Como lo destacan Cunill-Grau, Repetto y Bronzo: “en el ámbito local es más factible la actuación integral sobre los problemas identificados y se torna más viable la creación de vínculos y una participación efectiva de los ciudadanos en el desarrollo de las políticas.” (Cunill-Grau et al., 2015: 423).

La importancia que cobran las políticas es especialmente trascendente en el contexto de los barrios en que desarrollan su actividad las organizaciones estudiadas. Como lo expresa Di Virgilio, las políticas desplegadas en los territorios deprimidos son fundamentales para sus residentes:

“la inserción social y territorial de las familias de sectores populares se estructura en relación a una amplia gama de intervenciones estatales (no necesaria ni exclusivamente sectoriales) que se articulan en el sistema más general de estrategias familiares de vida y que colaboran al desarrollo de entornos socioterritoriales más o menos solidarios, más o menos autónomos. El Estado, a través de sus políticas, programas e intervenciones territorializadas, se constituye en un importante motor de estratificación y diferenciación socioterritorial que habilita o limita las posibilidades efectivas de dar respuesta a necesidades de la vida cotidiana.” (Di Virgilio, 2011: 171-172).

Dado que se trata de territorios que en general no contaron con importantes capacidades de intervención social, las mismas dependen muchas veces de la propia acción de los organismos centrales, que generan competencias en actores locales para poder luego desplegarse territorialmente (Rodríguez & Di Virgilio, 2010). En este sentido, las autoras definen las intervenciones estatales como “multiplicidad de políticas, programas y proyectos que desde diferentes instancias y niveles del gobierno tienen capacidad para modelar la vida

cotidiana de las familias, sus formas de organización social y el territorio en el que habitan.” (Rodríguez & Di Virgilio, 2010: 18-19).

De este modo, es esperable que jueguen un importante papel las relaciones jerárquicas entre los distintos niveles, en cuyo caso es pertinente utilizar una definición de gobernanza y redes políticas que incluya estas interacciones, que son diferentes de las horizontales, por lo que es relevante prestar atención a un área actual de análisis de la literatura, centrada en la gobernanza de niveles múltiples.

Con esta perspectiva se vuelve más adecuada la definición, en tanto no es necesario el supuesto, bastante contra intuitivo, de que no existen diferencias de jerarquías entre las organizaciones que componen una red. Dado que hasta entonces las redes se concebían como sistemas de actores en igualdad de condiciones, la inclusión explícita de redes multinivel permite tomar en cuenta la existencia de diferentes posiciones en la estructura jerárquica en que se encuentra cada organización.

Peterson (2003) se refiere a la noción de gobernanza multinivel para dar cuenta de la realidad de la Unión Europea, en la que el poder está distribuido entre actores de diverso nivel (nacional, regional y local) formando un sistema de gobernanza multinivel en el cual estos actores son interdependientes, de acuerdo al principio de subsidiaridad según el cual sólo se legisla en los niveles más altos en aquellos temas en que los problemas no pueden resolverse a niveles de gobierno menores.

En tanto Peters y Pierre definen la gobernanza multinivel cómo una relación entre niveles institucionales en que “los actores, los espacios y las instituciones no están jerárquicamente ordenados, sino que poseen una relación más compleja y contextualmente definida” (Peters & Pierre, 2002: 434). En esta relación más compleja los actores realizan negociaciones informales, antes que basadas en un orden jerárquico, dentro de un tipo particular de juego político, uno en que “la relajación de los marcos regulatorios da lugar a un comportamiento más estratégico y autónomo entre los actores.” (Peters & Pierre, 2002: 438).

Criticando la dicotomía usual entre formas tradicionales de gobierno y gobernanza, los autores sugieren que la gobernanza en niveles múltiples debe operar “no como una alternativa, sino como un complemento a las relaciones intergubernamentales definidas en un marco regulatorio.” (Guy Peters & Pierre, 2002: 431). De esta forma se combinarían los

intercambios formales (definidos constitucionalmente) y los informales o contextuales, como forma de operar más eficientemente sin los riesgos de arbitrariedad por parte de los actores más poderosos.

Moliterno y Mahony proponen vincular las redes y la teoría multinivel a través del concepto de sistemas de redes anidadas: “Esta idea depende de la observación de que muchas redes son sistemas caracterizados por dos atributos: primero, están compuestas por «unidades y sus interacciones» y, segundo, estas unidades se agrupan en «una estructura jerárquica o anidada»”. (Moliterno & Mahony, 2011: 446, traducción propia). Desde el punto de vista metodológico proponen el uso de los modelos de grafos aleatorios y los modelos jerárquicos lineales.

Pero, como argumentan Zappa y Lomi (2015), estas técnicas permiten controlar formas genéricas de dependencias en múltiples niveles de análisis, pero no permiten captar los efectos específicos multinivel de las relaciones jerárquicas entre las organizaciones. Es por ello que diferencian entre el análisis multinivel de las redes y el análisis de las redes multinivel.

Ésta segunda perspectiva fue desarrollada más recientemente, a través del análisis multinivel de las redes (P. Wang, Robins, Pattison, & Lazega, 2013, 2016) que permite modelizar las dependencias de las unidades de análisis en los diferentes niveles, de modo de afrontar el desafío de analizar redes constituidas por unidades que dependen jerárquicamente de otras unidades que también se analizan. Esta metodología permite entender cómo las relaciones entre los actores de un nivel se ven afectadas por las relaciones entre actores del nivel superior. O sea, en qué medida las relaciones entre los distintos actores, dependen de su pertenencia a niveles superiores y de la presencia de relaciones entre los actores de dichos niveles superiores (Zappa & Lomi, 2015).¹⁵

¹⁵ La técnica de análisis propuesta es una variante de los Modelos de Grafos Aleatorios Exponenciales (en inglés ERGM), a la que se agrega el término “Multinivel” (MERGM). Esta técnica puede compararse con una regresión logística para datos con dependencias en las unidades de análisis, dado que en las redes suele violarse el supuesto de independencia de las observaciones. Esto significa que las observaciones están vinculadas por interdependencias complejas (Pattison & Robins, 2002), en agregados o subgrupos. Estas técnicas permiten modelizar las dependencias entre las observaciones, de modo de incluir diversas configuraciones de dependencias –así como atributos de las unidades– como parámetros a estimar (Snijders et al., 2006).

Una estrategia alternativa para el análisis de redes multinivel es la de analizar los vínculos que los actores tienen, buscando informar en qué medida dependen del nivel jerárquico de la organización. Si bien esta estrategia no permite responder las dos cuestiones mencionadas por Zappa y Lomi, permite al menos modelizar las relaciones considerando específicamente el carácter multinivel de las redes.

De este modo, la dimensión territorial se relaciona, por un lado, con las tensiones, conflictos y oportunidades de la relación entre los actores de los diferentes niveles de gobierno, y, por otro lado, al análisis de las singularidades territoriales (aunque esta última ocupó un lugar menor).

En este capítulo se presentó la definición de gobernanza de redes y diversas tipologías propuestas para dar cuenta de características salientes de las redes inter-organizacionales. Se trata de una perspectiva que ha cobrado un gran espacio dentro de los estudios de las políticas públicas. Implica formas políticas más aptas para enfrentar problemas complejos, aunque no por eso están exentas de dificultades.

Tras la discusión general sobre la perspectiva de gobernanza se abordó particularmente la capacidad de generar respuestas más integrales que tienen las redes inter-organizacionales a través de la colaboración. Dicha integralidad permite dar mejores respuestas a los problemas complejos.

Dado que diversos trabajos postulan al capital social como el factor que explica diversos procesos y resultados de las redes de gobernanza, en el próximo capítulo se presenta su definición. Se pone el acento en la descripción de distintas formas de capital social, así como de otras posibles hipótesis para la explicación de la generación de las formas de colaboración con mayor incidencia en el territorio y en las políticas llevadas a cabo por las organizaciones: los proyectos conjuntos.

CAPÍTULO 2: LA COOPERACIÓN Y EL CAPITAL SOCIAL

La cooperación es un tema relevante para distintas tradiciones, desde la sociología económica hasta los estudios de gobernanza, desde la teoría de juegos hasta el capital social. Su consideración puede rastrearse al menos desde Platón, con la pregunta sobre la persistencia de una sociedad de individuos autónomos (Borgatti et al., 2009).

Quizá la exposición más vehemente y conocida de este problema es la propuesta por Hobbes (1651), para quien solo un poder supra individual, encarnado en el poder de la monarquía absoluta, podría garantizar el orden social entre individuos. Es a través del contrato social, por el cual los individuos delegan su poder de autodeterminación en favor de una entidad supraindividual con poder sobre el conjunto de los individuos, que es posible la paz y con ella la superación del estado de naturaleza.

Este contrato permite la emergencia de la sociedad, ya que en el estado anterior -el estado de naturaleza- reinaría la guerra de todos contra todos, en la cual el hombre sería el lobo del hombre. Así, la argumentación difería de la fundamentación tradicional, natural o religiosa del poder, con lo cual la legitimidad del rey ya no viene dada por Dios (o por la superioridad racial, estamental, etcétera) sino por un pacto o contrato.

Este problema fue abordado por la sociología clásica, concebido –sobre todo por Durkheim- como la cuestión del orden o la integración social, un problema que también fue abordado por la teoría de la elección racional. A partir de la teoría de conjuntos Kenneth Arrow expone la cuestión del siguiente modo: “¿cómo es posible lograr la agregación de preferencias individuales diversas en un concepto lógicamente coherente de preferencia colectiva? [es decir,] la legitimidad de la existencia de criterios de utilidad colectiva o social” (Vidal De la Rosa, 2008: 223).

En este marco, Gary Becker extiende el alcance de la teoría de la elección racional y los principios de la microeconomía a diversos problemas fuera del ámbito económico (Fine, 1999). Becker (1991) mantiene los supuestos de que las personas actúan de forma racional, en la que los individuos buscan optimizar la ganancia y el uso del tiempo, basado en un análisis costo-beneficio. Así, en una familia se tomarán decisiones de movilizar o inmovilizar sus recursos según los precios de mercado y el coste de oportunidad. Esto significa que, si

aumentan las remuneraciones para los trabajadores jóvenes, por ejemplo, más jóvenes saldrán al mercado de trabajo antes que pasar tiempo en su casa.

También introduce la racionalidad económica en las decisiones de adquisición de capital humano, que se expresa en una mayor capacidad productiva por parte de los individuos, de manera que se trata de una inversión. Esta inversión realizada en un momento tendrá una retribución futura, cuando se valore la mayor productividad del individuo en el mercado de trabajo. De este modo, el capital humano refiere a la acumulación de inversiones en educación, formación en el trabajo, salud y otros factores que permiten aumentar la productividad. Incluye, por tanto, no sólo la educación sino la capacidad de movilizar los distintos activos con que cuentan las personas (salud, hábitos, habilidades o destrezas, etc.) (Becker, 1993).

A partir de estos antecedentes y de la discusión que dejan plantada, en el resto del capítulo se reflexiona sobre distintas definiciones del capital social. Se presentan las definiciones clásicas del capital social, a partir de los trabajos de Coleman, Granovetter y Bourdieu. Luego, se desarrollan las principales críticas que ha suscitado el concepto, así como las respuestas a tales críticas, incorporando la perspectiva de las redes sociales como forma de medir el capital social. Al final del capítulo se detallan cinco argumentos que han sido utilizados como hipótesis en estudios similares al aquí propuesto. De este modo, el capítulo propone la integración de las nociones de gobernanza y capital social en la explicación de las redes inter-organizacionales.

2.1. Definiciones del capital social

En este apartado se repasan tres definiciones clásicas de capital social. En primer lugar, James Coleman inscribe su reflexión en torno al capital social dentro del marco general del paradigma de la acción y la elección racional, pero rechazando las premisas de individualismo extremo de esta corriente. En este sentido, realiza una crítica de la visión más establecida en la economía, que concibe la sociedad como individuos que actúan de forma aislada, que asumen objetivos independientemente unos de otros y que persiguen fines egoístas exclusivamente. Pero también critica la sociología tradicional, en tanto esta tendría una visión sobre-socializada de los individuos.

A partir de esta discusión general, investiga el rol de las interacciones en la adquisición de capital humano, concediendo importancia a las redes de relacionamiento para permitir la movilidad del actor en una estructura determinada y mejorar los niveles de productividad. Es así que, de manera análoga a los conceptos de capital físico y capital humano, propone que estos resultados de las relaciones permiten hablar de un “capital social”. Sin embargo, al contrario que estos tipos de capital, el social es intangible:

“El capital social, sin embargo, se produce a través de cambios en las relaciones entre las personas que facilitan la acción. Si el capital físico es totalmente tangible, se corporiza en forma material observable y el capital humano es menos tangible, se corporiza en las habilidades y conocimientos adquiridos por un individuo, el capital social es aún menos tangible, ya que existe en las *relaciones* entre las personas. Así como el capital físico y el capital humano facilitan la actividad productiva, el capital social también lo hace” (Coleman, 1988: 100-101, traducción propia).

Coleman define el capital social a partir de sus funciones, y no como una entidad unitaria, con lo cual tendría al menos dos elementos en común: por un lado, que el capital social resulta de algunos aspectos de la estructura social, y, por otro lado, que facilitan ciertas acciones a los actores. Se trata de un “capital” debido a que es productivo, en el sentido que permiten el logro de ciertos fines que no serían posibles de alcanzar en su ausencia, y que no es completamente fungible, no obstante puede resultar beneficiosa para determinadas actividades y no para otras (1988).

El foco de su definición está puesto en la confianza y normas provistas por la interacción en redes sociales, de modo que ve el cierre de la red como una ventaja distintiva de capital social, ya que son las relaciones dentro del grupo lo que mantiene y mejora la confianza, las normas, la autoridad, las sanciones, etc. Algunas formas de capital social tienen la propiedad de que sus beneficios pueden ser capturados por aquellos que invierten en ellos. Sin embargo, otras formas, a diferencia del capital humano o financiero, tienen la naturaleza de un bien colectivo. Sus ventajas no son apropiables por individuos particulares, pero pueden ser disfrutadas por todos los que participan en la red. Por ello los actores individuales tienen menos incentivos para contribuir a su producción.

Además, según Coleman, el hecho que sea un bien colectivo no apropiable explica "por qué la mayoría de las formas de capital social se crean o destruyen como el subproducto de otras actividades" (Coleman 1990: 317), ya que nadie tendría interés en invertir para crearlo directamente. Dado que beneficia a todos y no se trata de un bien apropiable, nadie está interesado en invertir directamente en su producción, por lo que surge de la realización de otras actividades.

Identifica tres formas de capital social: como obligaciones, expectativas y confiabilidad de la estructura; a través del canal de la información y, finalmente, la importancia de las normas y sanciones efectivas (1990). Por otra parte, ciertas relaciones y estructuras sociales son especialmente facilitadoras de algunas formas de capital social.

Así cobran relevancia, en primer lugar, el cierre de las redes sociales, generando sanciones colectivas y confianza que permiten la proliferación de obligaciones y expectativas. En segundo lugar, la existencia de organizaciones sociales apropiables, esto es, organizaciones que fueron creadas anteriormente para ciertos propósitos y que luego quedan disponibles para otros fines, o que tienen múltiples relaciones, también apropiables para otros usos. Y finalmente, la creación de capital humano, este es el caso del respaldo familiar y comunitario que se traduce en mejores resultados educativos de sus hijos.

Una versión muy distinta de la enunciación clásica de la elección racional, o aún de la teoría de juegos, es la cooperación tal como fue formulada originalmente por antropólogos, que ubicaron a la reciprocidad como el factor central en la estructuración del intercambio entre los actores. En esta tradición se coloca Karl Polanyi que propone una interpretación "sustantivista", en el sentido que se opone al formalismo antropológico que postulaba la universalidad de las conductas instrumentales, como las mercantiles.

Su visión se sostiene en el trabajo de antropólogos como Bronislaw Malinowski o Richard Thurnwald, que habían identificado diferentes formas de intercambio, no supeditadas exclusivamente al mercantil, sino basados en la reciprocidad o en la redistribución. En las comunidades que estos antropólogos estudiaron, tales tipos de intercambios eran la norma para la realización de transacciones, y no los intercambios interesados de la economía mercantil.

Apoyado en estos antecedentes, así como en Marx, Polanyi publica en 1944 “La gran transformación”, texto en que critica la visión del liberalismo económico, proponiendo que el mercado autorregulado es un producto histórico concreto que surge a partir de cambios específicos, y no una forma universal. Si bien los aspectos económicos son fundamentales en todas las sociedades, lo particular de la sociedad surgida de los siglos XVIII y XIX es que la economía cobra un nuevo sentido y un cambio monumental, dado que en este proceso se habría creado un mercado autorregulado en donde la economía, la sociedad y la naturaleza se convirtieron en mercancías de los factores de producción (Polanyi, 1989).¹⁶

Es así que Polanyi critica la institución de un mercado libre, como derivada de una concepción antropológica que reduce al hombre a un individuo que busca hedonistamente su propio placer de forma egoísta, hasta encontrar el bien común para todos, pero sin perseguirlo intencionadamente. De este modo los seres humanos y la naturaleza son reducidos a factores de producción (tierra y trabajo).

Esta concepción habría dado lugar a la sociedad de mercado, formada por la economía de mercado y el estado-nación en conjunto. Polanyi insiste en que no es posible la emergencia de la institución del mercado autorregulado sin la presencia del estado nación, ya que este último es el que produce las condiciones de la emergencia de dicho mercado, derribando las barreras feudales. Por lo que ambas construcciones tienen un carácter conjunto. Esta sociedad de mercado comienza a desarrollarse desde finales del siglo XV en Occidente, y llega a su plenitud en el siglo XIX consolidándose una nueva sociedad con economía de mercado y Estado liberal, sustituyendo otras relaciones de carácter económico tradicional (intercambio, servidumbre, trabajo comunal).

En este sentido, implica una destrucción de las reglas que hasta entonces funcionaban: la costumbre, la tradición corporativa, las relaciones gremiales jerarquizadas, así como la regulación estable y tradicional de las condiciones de trabajo. Por tanto, la “gran

¹⁶ Un diagnóstico ya adelantado por Marx, quien muestra una fuerte reprobación a la mercantilización producida por el capitalismo: “Por último llegó un momento en que todo lo que los hombres habían venido considerando como inalienable se hizo objeto de intercambio, de tráfico y podía enajenarse. Es el momento en que incluso las cosas que hasta entonces se transmitían pero nunca se intercambiaban, se donaban pero nunca se vendían, se adquirían pero nunca se compraban, tales como virtud, amor, opinión, ciencia, conciencia, etc., todo, en suma, pasó a la esfera del comercio. Es el tiempo de la corrupción general, de la venalidad universal, o, para expresarnos en términos de economía política, el tiempo en que cada cosa, moral o física, convertida en valor dinerario, es llevada al mercado para ser apreciada en su más justo valor.” (Marx, 1987: 5).

transformación” implicó la sustitución del sistema tradicional de trabajo, donde el mercado era accesorio a la vida económica, por un mercado del trabajo.

Es así que Polanyi no veía la economía como una materia independiente ni cerrada a otros campos, advirtiendo, a través del concepto de “embeddedness” (que podría traducirse como incrustación) que los problemas económicos y sociales están profundamente unidos. Es así que el concepto de incrustación refiere al grado en que la actividad económica está constreñida por instituciones no económicas.

Mark Granovetter (basado en la relevancia de las redes, ya apuntada antes por Harrison White) recoge estos aportes y plantea un nuevo paradigma: el neo-substantivismo. Comparte con Polanyi la crítica de la visión neoclásica de la acción económica (como separada de la sociedad y la cultura), debido a que la misma promueve una visión subsocializada de los actores que atomiza el comportamiento humano. Incluso critica la visión del neo-institucionalismo,¹⁷ debido a su funcionalismo, según el cual se explican las instituciones meramente por la función que estas tienen en el sistema económico.

De este modo, incluso el institucionalismo no reconoce el rol que las relaciones personales y la participación en redes de relaciones en la generación de confianza, el establecimiento de expectativas y en la creación y capacidad de hacer cumplir las normas. Sin embargo, en contrapartida, plantea que los substantivistas tienen una visión sobre-socializada de los actores económicos, por lo que no reconocerían la acción estratégica en los roles sociales “incrustados”.

Más allá de pertenecer a una comunidad y actuar conforme a sus reglas, los individuos pueden –y normalmente lo hacen– perseguir sus propios fines, aun adhiriendo a un marco valorativo común. Es más, Granovetter afirma que existe, irónicamente, un punto en común entre ambas visiones (la que postula individuos subsocializados y la que los postula como sobresocializados), que tienen en común que las acciones y decisiones son llevadas a cabo por actores atomizados.

¹⁷ Aún dentro de la teoría económica neoclásica, el institucionalismo reconocía la importancia de las instituciones para el funcionamiento económico. Oliver Williamson (1979, 1981, 1985) postula que la actividad económica es organizada en diferentes formas institucionales, como el mercado o al interior de las empresas, planteando la relevancia de los contratos y su cumplimiento. En esta corriente las instituciones son concebidas como forma de disminuir los costos de transacción. Como describiré más adelante, estas ideas están presente en la fundamentación de algunas hipótesis sobre la colaboración inter-organizacional que se pondrán a prueba en la tesis.

Mientras que en la primera visión, la atomización resulta de la concepción utilitaria del interés egoísta, en la segunda visión, la atomización resulta de que los patrones de comportamiento fueron internalizados por lo cual las relaciones sociales sólo tendrían “efectos periféricos” (Granovetter, 1985).

Por esta razón, Granovetter va más allá de Polanyi al aplicar el concepto de incrustación a las sociedades de mercado, como forma de demostrar que incluso los intercambios económicos “racionales” son influidos por relaciones sociales preexistentes. De este modo, para Granovetter, el mercado en el capitalismo nunca fue capaz de autonomizar por completo la acción económica, en tanto los intercambios de mercancías necesitan de redes sociales de distinto tipo (no solamente económicas/comerciales) y de instituciones específicas, social e históricamente construidas, que coordinen y posibiliten el intercambio.

Estas hipótesis son probadas en su estudio sobre las redes de empresas de origen chino en Indonesia. Allí la agencia económica de los individuos está incrustada en redes de relaciones personales fuertes: los intercambios económicos no se llevan a cabo entre extraños, sino por personas involucradas en relaciones continuas a largo plazo (Granovetter, 2005a). Si bien Granovetter no se refirió explícitamente al capital social, la vinculación entre su perspectiva y la teoría del capital social es clara, basada en la noción de redes sociales:

“La estructura social, especialmente en la forma de redes sociales, afecta los resultados económicos por tres razones principales. Primero, las redes sociales afectan el flujo y la calidad de la información. Mucha información es sutil, matizada y difícil de verificar, por lo que los actores no creen en las fuentes impersonales y, en cambio, confían en las personas que conocen. En segundo lugar, las redes sociales son una fuente importante de recompensa y castigo, ya que a menudo se magnifican en su impacto cuando provienen de otras personas conocidas personalmente. Tercero, confianza, con la cual me refiero a la certeza de que otros harán lo "correcto" a pesar de un claro equilibrio de incentivos en contra de lo contrario, surge, si lo hace, en el contexto de una red social.” (Granovetter, 2005b: 33, traducción propia).

Los dos grandes supuestos de la sociología económica de Granovetter son, por un lado, que la acción está situada en un contexto social, por lo que no puede explicarse haciendo

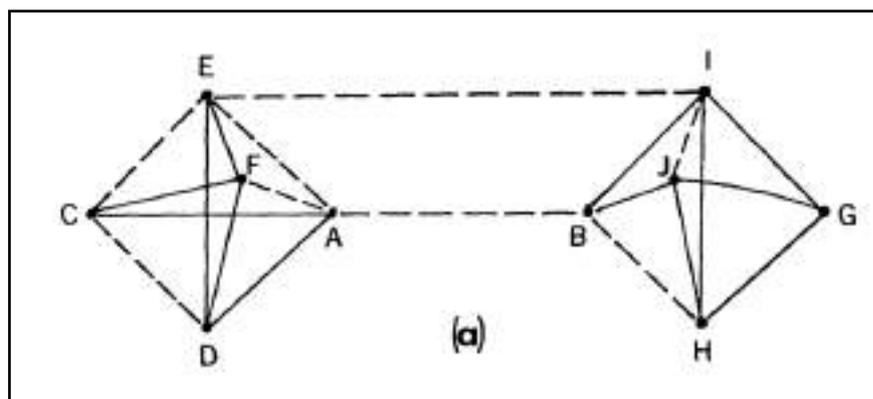
referencia únicamente a motivos individuales, y, por otro lado, que las instituciones sociales no surgen automáticamente, sino que son “construidas socialmente”. Ambos aspectos forman parte de la investigación que lleva a cabo sobre las posibilidades de acceso al mercado laboral de jóvenes estadounidenses.

En dicha investigación encuentra una particularidad contra-intuitiva: al contrario de las redes sociales marcadamente locales/familiares, constituidas por personas con alto grado de solidaridad dada su cercanía y mayor compromiso, los “lazos débiles” (relaciones fuera del ámbito de la familia y los círculos de amistad), pueden ofrecer tanta o más ayuda para insertarse en un trabajo. Los vínculos débiles permiten a los individuos obtener acceso a mayores recursos, lo que se debe a que “aquellos con quienes estamos débilmente vinculados son más propensos a moverse en círculos diferentes a los nuestros y así tendrán acceso a información diferente a la que recibimos.” (Granovetter, 1973: 1371, traducción propia). Así, permiten obtener acceso a redes diferentes, más privilegiadas, y al mismo tiempo pueden establecer vínculos menos problemáticos y comprometidos.

La afirmación se respaldaría en la tesis, contrastada por una importante literatura, sobre la existencia de una tendencia hacia la transitividad de las relaciones. Esta transitividad, o tendencia hacia la formación de tríos cerrados, implica que cuando un par de actores tiene vínculos fuertes con un tercer actor, tendrán a su vez una alta probabilidad de establecer un vínculo entre ellos.

Pero, según el autor de “la fuerza de los lazos débiles”: la transitividad es una función de la fuerza de los lazos, más que una característica general de la estructura social. Los vínculos débiles no sufren tanta restricción, aunque no son automáticamente puentes, tienen más chances de serlo que los vínculos fuertes. (Granovetter, 1973) De este modo, Granovetter argumenta que el acceso a recursos valiosos está dado por estos puentes, que nos conectan a través de vínculos débiles con actores diferentes de los más cercanos o vecinos.

Gráfica 1: puentes locales



Fuente: Granovetter (1973: 1365)

Finalmente, los aportes de Pierre Bourdieu plantean un punto de vista relacional, criticando las corrientes neoclásicas y enfatizando la necesidad de incorporar las relaciones de fuerza que atraviesan los procesos sociales y económicos. Según Baranger, esta concepción está vinculada a la noción de capital de Marx, en el sentido de dominación: “entendido como «poder de gobernar el trabajo y sus productos» (Marx, 1989: 33, en Baranger, 2012: 221).

Por ello propone sustituir la noción de mercado por la de campo, y la de homo economicus por la de práctica económica (Bourdieu, 1997a), de modo de resaltar los procesos sociales a través de los que se construyen las relaciones económicas.

Los campos surgen de un proceso de diferenciación social debido al aumento de complejidad de la sociedad, que genera ámbitos que se autorregulan y se diferencian crecientemente. En cada campo existe un tipo específico de capital, que es lo que se pone en juego en los campos a partir de las reglas de juego que cada campo posee.

Un aspecto importante de las relaciones en los campos, es la capacidad de competir por la adquisición de capital, distinguiendo varias clases de capital: económico, social, cultural, etc. Cada uno con reglas específicas de acumulación, distribución y lucha (Bourdieu, 1988). En estos procesos cobra un papel importante la socialización de los agentes, adquiriendo normas y categorías de conocimiento y reconocimiento:

“El agente social, es un colectivo individualizado por el hecho de la incorporación. Lo individual, lo subjetivo es social, colectivo. El habitus es la subjetividad socializada, la historia trascendental cuyas categorías de percepción y apreciación (sistemas de

preferencia) son el producto de la historia colectiva e individual.” (Bourdieu, 1997a: 62, traducción propia).

Basado en estos presupuestos, Bourdieu critica a Gary Becker por intentar universalizar la teoría del hombre económico fuera del campo económico, así como a la noción de racionalidad limitada (bounded) de Hebert Simmon (Bourdieu, 1997a). Los actores económicos tendrían expectativas razonables, pero no racionales, en base a sus habitus como ayuda para abordar situaciones prácticas con alta incertidumbre (Swedberg, 2011b).

Al contrario que la racionalidad perfecta, Bourdieu propone considerar el concepto de *illusio*, para resaltar como el interés es una creación social arbitraria en la cual los implicados persiguen determinados fines que son una construcción propia de cada campo. La *illusio* es lo que nos hace apropiarnos del juego, creer que el juego es importante, al mismo tiempo que hace que consideremos tales juegos como objetivos, al olvidarlos en tanto juegos.

Dado que cada campo tiene una lógica diferente, el capital que se persigue en cada uno es diferente, así como el interés de los actores de jugar en ese campo. Por ello, puede existir interés en la realización de actos “desinteresados”, en tanto uno siga un juego en que las reglas dictan que se comporte desinteresadamente: “no se vive impunemente bajo la invocación permanente de la virtud, ya que se está atrapado por unos mecanismos y existen sanciones que recuerdan la obligación de ser desinteresado” (Bourdieu, 1997b: 154).

Por otro lado, también critica el esfuerzo de Mark Granovetter y Harrison White, por constituir ejemplos de “interaccionismo”, es decir, no prestan atención a las lógicas de los campos (las reglas de juego) y su coacción estructural, sino sólo a la interacción de los actores. Estas coacciones se producen como consecuencia de la distribución desigual del capital, propio de cada campo; distribución que restringe las opciones de los jugadores ubicados en peores posiciones. Por ello, el análisis de redes tendría una menor capacidad de incluir estos conflictos (en el capítulo 3 se volverá a tratar esta discusión, planteándola en términos de las orientaciones metodológicas a que conduce).

Como comentan Heredia y Roig, Bourdieu plantea la cuestión del poder y las luchas sociales, algo que está prácticamente ausente del análisis de Granovetter:

“Los órdenes sociales no son universos de la acción coordinada sino espacios de pugnas y en pugna, expresiones históricas de los conflictos estructurales. [...] el

conflicto está en el corazón del análisis de los procesos de reproducción/transformación de las relaciones sociales capitalistas. En cambio, el análisis en términos de redes es menos sensible a las jerarquías y desigualdades de poderes que atraviesan la comprensión de los hechos económicos.” (Heredia & Roig, 2008: 219-220).

Esta crítica se deriva de una de las contribuciones más importantes de Bourdieu: la de la conexión entre la dimensión objetiva y la subjetiva de los fenómenos sociales, que son más que lo que un observador exterior puede describir, pero que por ello no se reducen a lo que los participantes entienden de las situaciones que viven. Ambos componentes están indisolublemente ligados.

Entonces, su crítica se dirige tanto a la concepción de clases sociales en Marx, y los “objetivistas”, como a los subjetivistas que ven las clases sociales a partir de las representaciones y la experiencia de los agentes. Frente a ambas, opone su concepción, que rastrea en la distinción de Weber de clase social y grupo de status como dos aspectos de las clases, pero para incluir ambos aspectos, aunque, según Bourdieu, desde una “solución ingenuamente realista al distinguir como dos “tipos” de grupos, los que son solo dos modos de existencia de cualquier grupo.” (Bourdieu & Wacquant, 2013: 294, traducción propia). De este modo, concluye que:

“Los grupos sociales, y especialmente las clases sociales, existen dos veces, por así decirlo, y lo hacen antes de la intervención de la propia mirada científica: existen en la objetividad de primer orden, lo que se registra por distribuciones de propiedades materiales; y existen en la objetividad de segundo orden, la de las clasificaciones y representaciones contrastadas, producidas por los agentes sobre la base de un conocimiento práctico de estas distribuciones, tal como se expresan en estilos de vida.” (Bourdieu & Wacquant, 2013: 296, traducción propia).

En este contexto, su definición de capital social se diferencia de la de Coleman o Putnam, más allá que se suelen usar de forma más o menos intercambiable. Efectivamente, Bourdieu define el capital social en el marco de su teoría de los campos, con lo cual el capital social es, además de un activo que ciertos individuos poseen, un elemento de poder y de opresión (gracias al capital simbólico) entre las clases sociales o los grupos.

Así, define el capital social como los recursos reales o factibles de ser movilizados, derivados de la posesión de una red de relaciones, en el sentido de pertenencia a un grupo. Esta red de relaciones les permite a los miembros del grupo, contar con un capital que está dado, primeramente, a través del conocimiento y reconocimiento de los miembros del grupo.

“El capital social es el conjunto de recursos actuales o potenciales que están vinculados a la posesión de una *red durable de relaciones* más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuo; o, en otras palabras, a *pertenecer a un grupo*, como un conjunto de agentes que no solo están dotados de propiedades comunes (que pueden ser percibidas por el observador, por otros o por ellos mismos) sino también están unidos por enlaces permanentes y útiles.” (Bourdieu, 1980: 2, traducción propia).

En ese texto propone dos hipótesis sobre el capital social: la idea de interdependencia de los distintos tipos de capitales, y la del efecto multiplicador que tiene el capital social sobre los restantes tipos de capital (Baranger, 2012; Eloire, 2015; Gutiérrez, 2008). Esto significa que el capital social se vincula a la estructura social y los distintos tipos de capitales que los individuos posean, siendo una forma de capital que mejora la eficiencia de los restantes (Eloire, 2015).

Esta definición, adelantada en un pequeño texto publicado en Actes de la recherche en sciences sociales, fue trabajada con más detalle en un texto posterior, en el que profundiza diversas características del capital social, comparándolo con otras formas de capital. Allí detalla la relación entre los diversos capitales, que está dada por su relativa fungibilidad:

“el capital puede presentarse en tres formas fundamentales: como *capital económico*, que se puede convertir inmediata y directamente en dinero y puede ser institucionalizado en las formas de derechos de propiedad; como *capital cultural*, que es convertible, en ciertas condiciones, en capital económico y puede ser institucionalizado en las formas de calificaciones educativas; y como *capital social*, compuesto de obligaciones sociales ("conexiones"), que se puede convertir, en ciertas condiciones, en capital económico y puede ser institucionalizado en forma de título de nobleza” (Bourdieu, 1986: 184, traducción propia).

Dicha intercambiabilidad de los tipos de capitales se produce porque las mismas personas pueden acumular distintas formas de capital, en tanto actúen en más de un campo. En este sentido, el capital social es crucial para la reproducción de las clases dominantes y los grupos nobiliarios, implicando una fuerte inversión de los miembros de la clase dominante (como grupo o red) que se aplica en el conocimiento mutuo y el reconocimiento para mantener y reproducir la solidaridad del grupo y preservar la posición dominante.

Es así que la pertenencia al grupo se basa en una delimitación clara (por ejemplo, la nobleza, la profesión, la familia) con exclusión de los forasteros. Se requiere clausura del grupo y de la densidad de vínculos dentro del grupo. Esta representación tiene sentido sólo cuando se supone que todos los miembros mantienen relaciones fuertes y recíprocas, por lo que, a diferencia de Granovetter, la fuerza de las relaciones no entra en el cálculo.

Entonces, si bien cada tipo de capital tiene reglas específicas y funciona en un determinado campo, al ser intercambiables es posible traducir los distintos tipos de capital al capital económico. Sin embargo, esta intercambiabilidad es posible con costos asociados a la conversión de los distintos tipos de capital, lo que implica que la acumulación de capital social, por ejemplo, permitiría una mayor acumulación de capital económico, pero de un modo indirecto o con ciertos "costos".

2.2. Capital social desde el análisis de redes sociales

Las distintas definiciones del capital social han sido criticadas por un conjunto importante de investigadores, en buena medida debido a la vaguedad y confusión que el concepto trae aparejado (Durlauf, 2002; Durlauf & Fafchamps, 2005; Fine, 1999, 2008b, 2008a, Lin, 1999, 2001), al menos en los usos que ciertas corrientes hacen de los mismos.¹⁸ Las críticas y los

¹⁸ Ben Fine ha sido especialmente severo cuando comenta "El capital social es totalmente caótico en definición, método y teoría; se implementa indiscriminadamente en distintas aplicaciones y puede ser más o menos cualquier cosa en principio si no en la práctica; es parásito y simplifica crudamente la teoría social; malinterpreta tanto el capital como lo social; es cómplice de la economía dominante, el "imperialismo económico" y la teoría de la elección racional; descuida lo económico, el poder, el conflicto, el estado, el género, la raza, la clase, la etnicidad, lo global, el contexto, etc.; es autoayuda que se eleva del nivel individual al comunitario; Bourdieu ha sido descartado, pero está regresando poco a poco junto con otros factores omitidos; induce a hackear la academia (hackademia) en la publicación, investigación y financiación; no aborda las críticas aparte de las que incorpora como otro factor; es una tercera vía como respuesta débil al neoliberalismo; ha sido fuertemente promovido por el Banco Mundial como un dispositivo retórico asociado con el cambio del Consenso de

debates asociados, pueden distinguirse en dos grandes tipos: unos dirigidos a los sesgos conceptuales hacia la identificación de efectos positivos y otros que se enfocan más en su definición y los problemas de medición y operacionalización que traen aparejadas.

En cuanto al primer grupo de críticas, se le han dirigido muchas objeciones debido a que se le suele asociar a una gran variedad de soluciones de distintos problemas, por lo que el capital social supone una visión excesivamente positiva que lo asocia a casi todo lo que resulte beneficioso (Aldridge, Halpern, & Fitzpatrick, 2002; Durlauf, 1999; Fine, 1999, 2008b, 2008a; Fukuyama, 2000; Portes, 1998; Portes & Sensenbrenner, 1993). Aquí existe una clara diferencia entre las definiciones de Bourdieu, por un lado, y las de Coleman, Putnam u Ostrom, por el otro. Mientras el primero se preocupa por la reproducción social que el capital asegura, los demás se centran en los efectos positivos que trae aparejado para la comunidad y el funcionamiento de la sociedad.

Aparte de estos efectos positivos, se han señalado algunos efectos negativos que puede generar, identificándolos como el lado oscuro del capital social (Portes, 1998). Particularmente el capital social genera efectos negativos cuando da lugar a la exclusión de forasteros; pero también cuando limita la acción individual, por ejemplo, cuando se vincula con presiones solidarias, generando costos para los implicados; o cuando existen externalidades negativas (delincuencia, etc.).

Entonces, el primero de estos efectos negativos se produce cuando el capital social de un grupo se genera limitando el ingreso o generando exclusión de otros grupos. Es decir, los grupos sociales tienden a generar altos grados de homofilia (tendencia a vincularse sobre todo entre iguales antes que con personas diferentes o pertenecientes a otros grupos), lo cual da lugar a formas de segregación social (Bourdieu, 1988; Durlauf, 1999; Portes, 1998).

Durlaf lo ejemplifica con la posible exacerbación de la hostilidad intergrupala, especialmente en contextos de segregación racial como en el sur de Estados Unidos, a que pueden dar lugar

Washington al post-Consenso de Washington; y es un producto peculiar del fin del milenio de la doble retirada de los extremos del posmodernismo y el neoliberalismo.” (Fine, 2008a: 263). Sin embargo, las críticas de Fine se dirigen sobre todo a la recepción que ha realizado el Banco Mundial. En tanto otra parte de las críticas han sido agendadas, y en buena medida respondidas, por la literatura reciente del capital social. Justamente, las investigaciones sobre los efectos negativos del capital social van en esa línea, así como los importantes esfuerzos por discriminar las consecuencias o efectos del capital social y su medición directa de las interacciones y no de sus efectos, como se verá más adelante.

las políticas de aumento de capital social (a la *bowling alone*): “Tal preocupación parece especialmente seria dada la creciente estratificación económica y social de la sociedad estadounidense (y de hecho mundial).” (Durlauf, 1999: 3, traducción propia).

El segundo efecto negativo identificado, las limitaciones a la acción individual, se produce debido a que el capital social puede generar reclamos de reciprocidad y, por consiguiente, generarle costos excesivos a los involucrados (Fukuyama, 2000; Portes, 1998). Portes ejemplifica este efecto con empresarios exitosos que optan por cambiarse de religión de modo de no quedar atrapados en las obligaciones morales de la congregación a la que pertenecen. En este sentido, el capital social fomenta comportamientos que empeoran los resultados económicos de sus poseedores, en lugar de mejorarlos.

El tercer efecto negativo, se refiere a las externalidades negativas del capital social. Un ejemplo obvio está dado por grupos con una fuerte solidaridad que se dirige a actividades delictivas, como mafias, organizaciones colusorias, etc. Muchas de estas formas negativas tienen en común “alguna forma disfuncional que resulta de un grupo que usa capital social en contra de otros o para intereses personales estrechos” (Aldridge et al., 2002: 31). Un trabajo empírico temprano de este tipo, es el de Baker y Faulkner (1993), sobre tres casos de conspiración para la fijación de precios en la industria de equipamientos eléctricos, mientras que una perspectiva sociológica general es sistematizada por Granovetter (2004).

Aldridge y coautores señalan, además de los anteriores tipos de efectos negativos del capital social, los de división de las comunidades (por ejemplo, en Irlanda del Norte, donde existiría un alto capital social comunitario, pero bajo capital social de puente, lo que genera conflictos entre ambas comunidades). Además, en ciertas circunstancias el capital social puede dar lugar a una mayor delincuencia, un bajo rendimiento educativo y comportamientos perjudiciales para la salud (Aldridge et al., 2002).

En una dirección similar, recientemente se ha desarrollado una línea de trabajo en torno a los vínculos negativos. El análisis de los vínculos negativos se refiere a la existencia de vínculos o relaciones que son en sí mismas negativas. Es decir, no se trata de las consecuencias perversas o negativas del capital social, como las revisadas más arriba, sino de vínculos que son directamente negativos, como los juicios de disgusto o la existencia de conflicto o problemas con otros actores, pero cuyos efectos pueden ser negativos o positivos.

Para diversos autores (Everett & Borgatti, 2014; Labianca, 2014; Labianca & Brass, 2006; J. M. Smith et al., 2014), los vínculos negativos son un patrón estable de sentimientos o comportamientos negativos de al menos un actor hacia otro u otros actores de la red. En tanto Labianca y Brass definen las relaciones negativas como “un conjunto duradero y recurrente de juicios, sentimientos e intenciones de comportamiento negativos hacia otra persona” (2006: 597, traducción propia), lo cual conforma un “esquema de persona negativa”. En este esquema las relaciones negativas son vínculos más profundos que los encuentros conflictivos, por lo que las relaciones que ellos examinan son relativamente raras, aunque tienen importantes efectos en los perjuicios que causan a los involucrados.

Un hallazgo relevante de las dinámicas de las redes de vínculos negativos, es que no tienen el mismo comportamiento que los vínculos positivos, en lugar de ser simplemente su reverso. Por ejemplo, el grado de reciprocidad es significativamente menor en los vínculos negativos que en los positivos, pueden crear pasivos para los individuos en las organizaciones, y el impacto en los resultados por lazo negativo parece ser mayor que el impacto de los vínculos positivos (existe una asimetría negativa). A pesar de ello, pueden crear externalidades positivas para otras personas en la red y, cuando los lazos negativos están separados por una distancia social de dos, también pueden ser beneficiosos y mejorar el rendimiento (Labianca, 2014).

El segundo grupo de discusiones se enfocan más en la definición y operacionalización del concepto. Las anteriores críticas se dirigían a los aspectos generalmente no tenidos en cuenta en diversas definiciones del capital social, en tanto que las últimas identifican problemas más penetrantes de las investigaciones que suscriben dichas definiciones, en tanto dificultan la comprensión de los fenómenos que pretenden describir. Mientras que las primeras sesgan la comprensión del capital social hacia los aspectos positivos, las segundas implican una deficiencia en el carácter científico de los aportes de las teorías, en tanto no permiten su evaluación ni valorar sus contribuciones.

Este segundo grupo de críticas y debates se dirigen sobre todo a cuatro aspectos: 1- niveles de análisis, 2- la clausura o apertura de las redes, 3- las perspectivas subyacentes: normativa y de redes, y finalmente, 4- problemas de medición. Estas críticas tienen alto grado de solapamiento entre ellas, por ejemplo, los problemas de medición se suelen achacar sobre todo a la definición normativista del capital social a nivel colectivo, que además se expresan

dramáticamente en cierta tendencia a la formulación de argumentos tautológicos (confusión de causas y consecuencias). Por tanto, se trata de los principales tópicos de discusión en torno a esta temática, dando cuenta de las controversias más importantes en torno a la definición del capital social y su análisis.

En primer lugar, existe una larga controversia en torno a los niveles -colectivo e individual- en los que se concentran los beneficios que el capital social genera. Los trabajos desde una perspectiva grupal fueron desarrollados por autores como Coleman, Putnam y Ostrom (Coleman, 1988; Ostrom, 1990, 2008, 2009, 2010, 2012, 2014; Ostrom & Ahn, 2003; Putnam, 2000; Putnam, Leonardi, & Nanetti, 1994) que consideran el capital social a nivel de grupos o comunidades o incluso a nivel de unidades mayores como regiones o países en la perspectiva de Putnam. En tanto la perspectiva individual fue desarrollada por autores como Bourdieu, Burt, Lin y Portes (Bourdieu, 1980, 1985, Burt, 1993, 2000, 2001, 2004; Burt & Merluzzi, 2014; De Graaf & Flap, 1988; Lin, 1999, 2008; Lin & Bian, 1991; Portes & Sensenbrenner, 1993).

Portes (1998) concluye que estas visiones del capital social, que se asocian a los niveles macro y relacional, no son contradictorios ya que la mayoría de la literatura coincide en que se trata tanto de bienes colectivos como individuales. Por ello se espera que las relaciones sociales institucionalizadas con recursos incrustados sean beneficiosas tanto para la colectividad como para los individuos en el colectivo. A nivel de grupo, el capital social representa cierto grado de agregación de los recursos valiosos (como el económico, político, cultural, o el presente en las relaciones sociales) de los miembros.

La segunda controversia es sobre la densidad o no de los grupos, que puede traducirse en términos de redes como la clausura o apertura presentes en la estructura de las redes, que dan lugar al capital de vinculación y al de puente (“bonding” y “bridging”).¹⁹ Mientras que

¹⁹ Woolcock propuso, además de los dos anteriores, un capital social de vinculación (linking) que refiere a la vinculación con diferentes personas en situaciones disímiles, tales como las de vincularse con quienes están totalmente fuera de la comunidad. Este capital permite a los miembros aprovechar una gama mucho más amplia de recursos que están disponibles en la comunidad (Woolcock, 2001). Según Aldridge et al. (2002), puede ejemplificarse como la vinculación entre miembros de clases sociales diferentes. Este tipo de capital social es similar al capital de puente con el agregado de que el actor con que se conecta tiene un nivel jerárquico. Según Neal (2015), se puede establecer un paralelismo entre los términos capital de vinculación (bonding), lazos fuertes y clausura de la red, que son equiparables, contraponiéndose por otro lado a los términos capital social de puente (bringing), lazos débiles y intermediación/agujeros

unos insisten en la clausura o densidad de las relaciones, otros ven en su apertura una característica distintiva de las redes que genera buenos resultados. El primero refiere a la existencia de lazos próximos que generan una comunidad densamente conectada, en tanto el segundo a la capacidad de ciertos actores de vincular distintos subconjuntos.

La importancia de la fuerte interacción y reconocimiento entre los miembros de un grupo, que implica que el capital social está presente cuando existen grupos fuertemente cohesionados, fue destacada tempranamente (Bourdieu, 1980, 1985; Coleman, 1988; Lin, 1999, 2001).

A esta visión se opuso la idea que la apertura de la red genera buenos resultados (Burt, 1993, 2004; Burt & Merluzzi, 2014; Granovetter, 1973). Esta segunda línea se retrotrae al argumento de Granovetter, ya reseñado, sobre la importancia de los lazos débiles, que generan puentes entre actores distantes. Según Ronald Burt el mecanismo que está por detrás de los lazos débiles es, en realidad, el de los “agujeros estructurales”. Con este término, Burt se refiere a una propiedad de las redes según la cual, si un cierto vínculo se quita, la red se fragmenta. Esto se debe a que ese vínculo permite relacionar dos grupos que de otro modo no estarían conectados, debido a que los restantes miembros de dichos grupos no se relacionan entre sí.

Se trata, entonces, de un único vínculo que mantiene conectado a los restantes integrantes a un determinado grupo con otro grupo, debido a que no existirían otros actores vinculados a ambos grupos. También se puede expresar como la conexión entre dos nodos que no estarían conectados por contactos mutuos.

De este modo, en la propuesta de Burt no es la intensidad de los vínculos lo que define la existencia de puentes, sino la topología de la red. Entonces, un agujero estructural es un vacío de relaciones que, de ser llenado por un actor, le confiere capital social por ser el único que vincula a ambos grupos. Por ello Burt insiste en que estas propiedades refieren a la topología de la red y no a la fuerza del vínculo. Además, su visión es a nivel de los actores individuales, puesto que son ellos quienes pueden capitalizar los beneficios de su particular

estructurales. Estos términos identifican a dos formas del capital social: la de cohesión del grupo y la de apertura de los vínculos hacia otros grupos, que da resultados de mayor confianza o mayor acceso a recursos, respectivamente.

ubicación en la red (más allá que la existencia de este tipo de actores pudiera mejorar las performances de la red en su conjunto).

Los agujeros estructurales son aquellos que son llenados por los intermediarios (brokers), y que generan capital social de puente. De este modo, el capital social refiere a las oportunidades que la estructura social provee a los individuos, en oposición a las *capacidades* que confiere el capital humano.

Lin propone dejar de insistir en esta dicotomía y diferenciar los tipos de resultados que se espera de uno y otro tipo de red, por lo que recomienda:

“conceptualizar para qué resultados y bajo qué condiciones una red más densa o más dispersa podría generar un mejor rendimiento, y postular hipótesis deducidas para un examen empírico (por ejemplo, una red más densa sería más propensa a compartir los recursos que, a su vez, mantienen los recursos grupales o individuales; o, una red abierta probablemente podría acceder a posiciones y recursos ventajosos, lo que a su vez aumentaría la oportunidad de obtener recursos adicionales).” (Lin, 1999: 34, traducción propia).

Entonces, cada tipo de capital postula distintas formas de las redes de las que emerge, así como permiten distintos tipos de resultados. Es así que las redes densas generan mayor confianza, apoyo y reconocimiento recíproco, en tanto las redes más abiertas producen más innovaciones, beneficios y acceso a recursos distantes.

La tercera crítica se dirige a la confusión de las causas y consecuencias del capital social. Este conjunto de críticas se dirige hacia la perspectiva normativa del capital social, en tanto confundirían las causas y las consecuencias del capital social. De este modo se critica la circularidad de los argumentos presentes en varias contribuciones (Durlauf, 1999; Fine, 1999; Portes, 1998), que resultan en una importante vaguedad conceptual que se achaca sobre todo a las definiciones más normativistas del capital social, entendido como bienes colectivos o públicos, tales como la confianza, las normas sociales o la capacidad de aplicación de sanciones efectivas u otros bienes colectivos.

En dichas definiciones, el capital social queda divorciado de las interacciones individuales y la creación de redes, lo cual implica una noción que lo asemeja al concepto durkheimiano, más general, de integración o cohesión social, perdiendo la especificidad de las redes y las

interacciones (Lin, 1999, 2001; Portes, 1998). Así, se distingue una concepción metafórica del capital social, de aquella que se enfoca en los mecanismos concretos que generan ciertos resultados: “la investigación y la teoría se acumularán mejor a través de los estudios si nos centramos en los mecanismos de red responsables de los efectos del capital social en lugar de tratar de integrar a través de metáforas del capital social ligadas imprecisamente a indicadores empíricos distantes.” (Burt, 2000, traducción propia).

De forma similar, el problema de la ambigüedad conceptual se debe a que, en buena medida, el capital social es definido al mismo tiempo en cuanto a sus efectos y sus características (Durlauf, 1999; Fine, 1999), así como debido al eclecticismo producto de integrar marcos teóricos con importantes discrepancias que llevan a sentidos diferentes de lo que puede etiquetarse como capital social (Woolcock, 1998).

Sobre todo, algunos comentaristas se refieren a un efecto o “tautología funcionalista” de algunas teorías de capital social, dado que explican las consecuencias del capital social con las causas del fenómeno: una vez diagnosticado que cumple una función, el análisis se refiere a que su creación *obedece* al cumplimiento de dicha función. De este modo se genera un argumento circular, “tautológico”, que Portes (1998) identifica en las contribuciones de Coleman y Putnam (en el primero por unir los recursos y el capital social y en el segundo por la falta de diferenciación de causas y efectos).²⁰ Esta tautología recuerda a la explicación funcionalista que pone como explicación la propia observación de lo explicado por lo que, en el caso extremo, aquello que es hipotetizado como causante del resultado es medido en términos de estos mismos resultados.

En cuarto lugar, se pueden identificar un conjunto de críticas dirigidas a los problemas de medición del concepto. Justamente dadas las deficiencias en su definición y operacionalización, muchos estudios empíricos sobre capital social suelen tener problemas de medición debido a la violación de los supuestos de intercambiabilidad de las

²⁰ Lin extiende esta falta de diferenciación de causas y efectos a la teoría de Coleman. Según Lin, existe una tautología en Coleman cuando define al capital social cuando funciona (y no cuando no lo hace) por lo que “la potencial explicación causal del capital social solo puede ser captada por su efecto, o si se trata de una inversión depende del rendimiento para un individuo específico en una acción específica.” Con lo cual las causas quedan definidas por las consecuencias. Por el contrario: “los dos conceptos deben tratarse como entidades separadas con mediciones independientes (por ejemplo, el capital social es la inversión en relaciones sociales y los mejores empleos están representados por el estado ocupacional o la posición de supervisión)” (Lin, 1999: 34, traducción propia).

observaciones (por ejemplo, que las observaciones contienen diferencias relevantes en sus términos de error), la poca atención a la justificación del uso de variables instrumentales (generalmente necesarias debido a los problemas de endogeneidad en la medición del capital social) y las variables omitidas en el modelo que pueden generar relaciones espurias (Durlauf & Fafchamps, 2005).

Estas críticas se refieren especialmente a los estudios del capital social a nivel grupal, ya que es en estos casos que el análisis se dirige a nivel de grupos pudiendo existir otras características no observadas que comparten los grupos.

Más en general, se ha criticado que los esfuerzos en la medición del capital social generalmente se hayan concentrado en la inclusión de indicadores indirectos del mismo, identificando los resultados a que se llega con la existencia de capital social (Durlauf, 2002; Portes, 1998; Sabatini, 2005) pero no una medida directa de dicho fenómeno.

En todo caso, la literatura de capital social ha incorporado estas críticas de modo de mejorar tanto su conceptualización como su operacionalización. En este contexto, diversos autores han propuesto la medición del capital social a través del ARS lo cual permite centrarse en el valor de las conexiones entre los actores (Borgatti & Foster, 2003; Borgatti, Jones, & Everett, 1998; Burt, 2001; Lin, 1999, 2008; Sabatini, 2005).

De este modo, al utilizar el análisis de redes como herramienta que capta directamente las relaciones sociales, no se requiere inferir el capital social a partir de sus resultados supuestos. Justamente el análisis de redes tiene por objeto las relaciones entre diversos sujetos (personas, organizaciones, países, etc.) y no sólo las características de los mismos.

En consecuencia, a través del ARS se evitarían algunos de los problemas de las mediciones indirectas mencionadas (Durlauf, 2002; Portes, 1998), así como la posibilidad de incluir relaciones negativas y, lo más relevante, de juzgar los resultados de forma independiente, pudiendo incluir tanto logros positivos como efectos negativos del capital social, o efectos que en realidad deben adjudicarse a otras variables.

Se debe tener en cuenta que, concebir el capital social desde la teoría de redes implica restringir su definición en términos de medidas de red, lo que significa que no se consideran aspectos como la confianza, normas, procedimientos u otros aspectos culturales (Borgatti et al., 1998).

Una diferencia importante de la tesis respecto de la revisión que se ha hecho hasta ahora, es que el capital social refiere al nivel organizacional (o inter-organizacional) y no al individual. En el nivel individual, dos individuos se conectan como representantes de sus respectivas organizaciones, haciendo que sus organizaciones se vinculen únicamente como resultado de una relación personal entre dos individuos, lo que implica que las organizaciones vinculadas hubieran sido otras si los individuos tuviesen una afiliación diferente. En el nivel organizacional la relación anterior puede ser vista como una transacción entre ambas organizaciones más allá de las personas involucradas, en este caso no es relevante el vínculo individual dado que se espera cierta continuidad de los vínculos independientemente de las personas que los mantienen.

Una extensa literatura ha desarrollado la teoría del capital social en el nivel organizacional, que fuera revisada parcialmente en el capítulo anterior y más explícitamente en el próximo apartado, en base a las principales hipótesis de la literatura.

2.3. Hipótesis en la literatura

Para cerrar la presentación teórica, se incluirá la fundamentación, desde la literatura especializada, de distintas hipótesis sobre los determinantes de la colaboración entre organizaciones. Se pueden diferenciar al menos cuatro hipótesis bien documentadas sobre dichos determinantes de la colaboración, estos son la homofilia, la calidad relacional (que puede asociarse al capital social como construcción disponible para otros fines), la elección estratégica, y el capital social de puente (operacionalizado como preferencia por organizaciones que ocupan roles de articulación).

Además, se incluye la teoría de mundo pequeño, que refiere a ciertas características de las redes que han sido identificadas como una nueva forma del capital social. Dado que no involucra las decisiones de las organizaciones sobre la colaboración, sino que refiere a un efecto agregado al nivel de la red como unidad de análisis, esta hipótesis se presenta como un análisis ad hoc. Dicha hipótesis no se expresa en términos de micromecanismos, justamente porque se trata de un efecto agregado a nivel de toda la red, por lo que no es posible comparar este tipo de capital con los restantes.

2.3.1. Homofilia

La homofilia es una tendencia bien documentada que implica que las personas interactúan en mayor medida entre grupos de pares antes que con personas disímiles (Lazarsfeld & Merton, 1954). La homofilia ha sido abordada sobre todo por estudios etnográficos en relación al matrimonio, como tendencia a la homogamia, así como en estudios sobre movilidad social con base en la educación, las interacciones entre clases sociales, la amistad, etc. Más recientemente, se ha incorporado como determinante o resultado de procesos ocurridos en las redes.

La homofilia implica que personas con similares características (como raza, estatus socioeconómico, educación, género, edad) tienen una mayor probabilidad de vincularse entre sí, que con personas seleccionadas aleatoriamente. Como contrapartida, la homofilia podría entenderse también como segregación social, en tanto la vinculación exclusiva (o casi exclusiva) entre similares excluye de las interacciones a las personas de grupos disímiles (Bojanowski & Corten, 2014).

Por ejemplo Bourdieu (1988) identifica una tendencia al establecimiento de fuertes relaciones intra-grupales a través de la adquisición de normas de comportamiento (a través del proceso de socialización) y criterios comunes en el consumo, que opera como una forma de asegurar beneficios en la competencia entre los grupos sociales por la adquisición de distintos tipos de capital. De este modo, el capital social se convierte en la base de la reproducción de desigualdades en la medida que se genera a partir de tendencias homofílicas. Es así que se han identificado diversas fuentes de producción de homofilia, tales como la clase social de pertenencia, la raza-etnia, el género, la edad, la religión, la educación o la posición ocupada en la red de relaciones.

En términos de redes, la homofilia es una base para la selección social (Robins, Pattison, Kalish, & Lusher, 2007). Implica que los intercambios están fuertemente localizados, ya que la distancia de las características sociales se traducen en distancias en la red (Mcpherson, Smith-Lovin, & Cook, 2001). Un mensaje, por ejemplo, fluirá de un individuo a otro de características diferentes, a través de un mayor o menor número de intermediarios dependiendo de la existencia o no de homofilia.

Es decir, las tendencias homofílicas, al generar grupos fuertemente conectados y poco conectados con otros grupos, vuelven menos probables los intercambios directos entre actores diferentes, por lo que un flujo entre ellos deberá pasar por una mayor cantidad de relaciones o intermediarios.

En la literatura de redes inter-organizacionales se ha identificado una mayor propensión a formar lazos entre organizaciones próximas geográfica, cognitiva, social o institucionalmente (Broekel & Hartog, 2011; Ter Wal & Boschma, 2009). Según la corriente institucionalista, la homofilia representaría una respuesta a problemas de riesgos en la dotación de recursos. Dicha respuesta se produce como una estrategia para reducir los costos de las transacciones (Lee, Lee, & Feiock, 2012), en tanto las organizaciones similares proveen más garantías y mayores certezas que las extrañas. También se ha identificado como un mecanismo que actúa en la formación de los grupos de emprendedores (Ruef et al., 2003).

Diversos estudios ven la homofilia como un mecanismo que puede estar por detrás del capital social. Entonces, más que los vínculos cercanos, sería la similitud de características la que tiende a privilegiar a los miembros de un determinado grupo, simplemente por el hecho de que las personas tienen preferencias hacia la solidaridad intragrupal. Un estudio reciente sobre resultados en el mercado de trabajo, señala que ambos mecanismos, la homofilia y el capital social (o teoría de los recursos sociales, en referencia a Lin), generan buenos resultados (Chen & Volker, 2016).

Esta línea diferencia claramente entre la homofilia y el capital social, aunque en buena medida otros autores tendieron a confundirlas. Por ejemplo, para Bourdieu el capital social se produce entre los integrantes de un grupo previamente constituido (clases privilegiadas con algún tipo de capital que tienden a tener fuertes relaciones recíprocas).

Existe una importante discusión sobre los mecanismos que están detrás de las redes, siendo que la homofilia y el contagio o propinquidad aparecen como mecanismos similares, que pueden confundirse. Las características comunes, entre quienes se vinculan más fuertemente entre sí, pueden deberse al mecanismo de homofilia recién descrito o, a la inversa, que las características que presentan los grupos se deban al contagio; la tendencia a converger en gustos u opiniones a partir de las interacciones entre un grupo de amigos, es un ejemplo.

Según diversos autores, estos dos mecanismos explicativos solo se pueden diferenciar en datos longitudinales de redes (Lerner, Lubbers, Molina, & Brandes, 2014). Pero, como se discutirá más adelante, también puede dilucidarse con algunos tipos de datos sincrónicos (referidos a un mismo corte temporal).

2.3.2. Calidad Relacional

Otra hipótesis que se ha propuesto es la de la calidad relacional (Voelker et al., 2013) también denominada de redes múltiples (Heaney, 2014) o multi-conectividad (Glückler, 2007) según la cual los individuos tienden a relacionarse con quienes ya tienen algún grado de afiliación, de modo que se producen multiplicidad de vínculos. Los lazos múltiples son definidos por Portes como “redes sociales superpuestas donde las mismas personas están vinculadas entre sí a través de diferentes roles” (Portes, 1998: 16, traducción propia), o como la red resultante cuando los individuos asumen más de un tipo de relación entre ellos (Wasserman & Faust, 1994).

La hipótesis se basa en la idea de que existe una tendencia a profundizar las relaciones actuales con el transcurso del tiempo (Granovetter, 1973).²¹ Esta tendencia se debe a que se forjan mayores niveles de confianza a partir de las relaciones preexistentes, en parte, ligado a la confianza y el apoyo emocional que traen aparejadas las relaciones ya establecidas (Voelker et al., 2013).

También Coleman brindó elementos que apoyan esta hipótesis, en tanto define uno de los mecanismos del capital social: organizaciones sociales apropiables, dado que una vez que una organización voluntaria se forma, y eventualmente obtiene los resultados que se espera, queda disponible para otros fines.

Más en general, dado que en las relaciones múltiples las personas se vinculan en más de un contexto, permite que los recursos de un tipo de relación sea apropiada para otros usos, siendo que los recursos pueden ser la información u obligaciones contraídas en otros contextos o relaciones (Coleman, 1988).

En el ámbito de las organizaciones se propone que aquellas que mantienen vínculos informales están más propensas a generar luego formas de interacción más formalizadas. En

²¹ Para una revisión sobre el análisis multicapa puede consultarse (Boccaletti et al., 2014).

esta línea Kenis y Knoke (2002) señalan que la transmisión inter-organizacional de información o comunicaciones es un prerequisite para la asunción de interacciones más complejas y riesgosas, por lo que los vínculos suelen evolucionar desde los informales a los más formales (Gulati & Gargiulo, 1999). De forma similar, en un estudio sobre redes inter-organizacionales de las artes escénicas en Andalucía, Ramos y Maya-Jariego (2013) concluyen que las relaciones previas positivas anticipan el establecimiento de iniciativas conjuntas.

En la presente investigación no se cuenta con datos diacrónicos, por lo cual no es posible afirmar si unos tipos de relación preexisten a otros. Lo que se puede afirmar con esta hipótesis es la importancia del mantenimiento actual de otros vínculos en la elección de socios para la elaboración y/o ejecución de proyectos en común. De manera que no se puede afirmar que sean esos vínculos los que predisponen la selección de los socios, o si, por el contrario, es la propia actividad conjunta del proyecto la que origina otro tipo de intercambios.

Sin embargo, se cuenta con una serie de investigaciones que han encontrado que las relaciones más informales preexisten a las más formales y demandantes, y no a la inversa, por lo que estos antecedentes pueden brindar apoyo a la pretensión más explicativa y no sólo correlacional, de la afirmación sobre la asociación con la generación de relaciones más demandantes.

2.3.3. Vinculación Estratégica

En oposición a las tesis de la homofilia y la calidad relacional, se puede pensar que las organizaciones eligen estratégicamente con que otras organizaciones mantener proyectos comunes de acuerdo a la expectativa de generar buenos resultados. En este caso, las organizaciones tenderían a buscar socios basado en las capacidades o ventajas de dichas organizaciones antes que en criterios de semejanza o de confianza o conocimiento derivado del mantenimiento de otras relaciones.

Esta posición puede relacionarse a la teoría de vinculación preferencial (Barabási & Albert, 1999), que describe la evolución de una red en la cual la elección de socios se realiza considerando las ventajas que generará dicha vinculación. Es así que la probabilidad de que

un nuevo nodo genere un vínculo con otro nodo depende del número de vínculos que los nodos ya poseen. Como resultado se produce una red muy concentrada en la cual las organizaciones más prestigiosas obtienen más beneficios a lo largo del tiempo.

Esta idea puede remontarse a la metáfora de Merton del “efecto Mateo” para describir la adquisición de mayor prestigio por parte de los científicos laureados en comparación con aquellos que poseen menores niveles de prestigio (Merton, 1968). La denominación de “efecto Mateo” se debe a la referencia al evangelio de San Mateo, según el cual los más privilegiados obtendrán más beneficios: “Porque a todo el que tiene, se le dará más, y tendrá en abundancia, pero a cualquiera que no tiene, aún lo que tiene se le quitará.” (Merton, 1968: 3, traducción propia). Esta propensión tiende a generar distribuciones de vínculos que siguen una ley de potencia, es decir una distribución en la cual la mayoría tiene pocos vínculos en tanto unos pocos actores acumulan una proporción relevante de los vínculos.

En este sentido, el modelo de Barabasi y Albert de la formación de vínculos a partir de la preferencia por los actores más relevantes, logra predecir una característica de gran parte de las redes: su distribución de grado. La misma presenta, en este modelo, una larga cola positiva, implicando que la mayoría de los actores tienen pocas conexiones frente a un pequeño número que concentra la mayoría de las conexiones de la red (por lo que estos últimos funcionan como hubs que permiten mantener la conectividad de toda la red).

Diversas investigaciones han encontrado que un conjunto importante de redes tienen distribuciones con forma de ley de potencia (Boccaletti, Latora, Moreno, Chavez, & Hwang, 2006; Clauset, Shalizi, & Newman, 2009; Faloutsos, Faloutsos, & Faloutsos, 1999; Newman, 2004).

Efectivamente, a diferencia que otros modelos de redes, como las redes aleatorias (que se pueden ajustar a una distribución normal) o las de mundo pequeño, las redes del modelo presentan una distribución de la cantidad de conexiones de los nodos que puede ajustarse a una ley de potencia. Por esta razón también se denominan redes libres de escala, es decir, redes en que en cualquier punto de la distribución la relación entre las dos variables es la misma, lo que puede expresarse con un gráfico que sigue una línea recta entre dos variables logarítmicas. Como consecuencia, las frecuencias decrecen según un exponente cuando la variable aleatoria aumenta (Barabási & Albert, 1999).

Como críticas a esta posición se ha sostenido que la vinculación preferencial es poco probable en las etapas iniciales de una red de organizaciones ya que las redes pueden ser bastante volátiles, así como debido a que la teoría presta poca atención a las causas y consecuencias de los cambios en el tamaño de la red (Glückler, 2007). Además, la vinculación preferencial no toma en cuenta los constreñimientos geográficos, que vuelven más probables las interacciones locales debido a los posibles costos de las transacciones más distantes.

En un estudio de las redes inter-organizacionales de una zona de Montevideo -barrio Peñarol- se encontró que las organizaciones tienen distintas estrategias dependiendo del tipo de vínculo de que se trate. En el caso de la comunicación, las organizaciones realizan una búsqueda de información novedosa, eligiendo socios de fuera del barrio y extra-sectorialmente, probablemente debido a que las del mismo sector y territorio transmitirían información redundante.

Al contrario, en cuanto a los proyectos, las organizaciones tienden a colaborar independientemente del territorio y de forma solo moderadamente sectorial. Lo anterior parece implicar que ni la diversidad de tipos de vínculos ni la homofilia tienen un papel determinante, sino que, cuando se producen, es debido a evaluaciones de conveniencia y oportunidad de las organizaciones (Goinheix, Castillo, & Beder, 2016).

Este hallazgo permite hipotetizar que las elecciones estratégicas de las organizaciones tienen un rol importante, ya sea que se elija a las organizaciones con mayores recursos o con mayores contactos (la última alternativa se puede formular en términos posición en la red, como se profundizará a continuación).

2.3.4. Capital social de intermediación o articulación

En la literatura se han explorado otras formas de beneficios que podrían dar lugar a la vinculación preferencial, vinculadas a la posición en la red. Esta hipótesis implica que el proceso de elección de los socios se produce debido a los beneficios que las organizaciones pueden proveer debido no tanto a que se trata de una organización con alto estatus (en el sentido de que es preferida por otras organizaciones), sino a la posición en la red.

Marsden define la intermediación como un proceso según el cual “los actores intermediarios facilitan las transacciones entre otros actores que no tienen acceso o confianza entre sí.” (Marsden, 1982: 202, traducción propia). Es así que la intermediación genera un mayor beneficio debido a que un actor puede cobrar peaje a las transacciones entre otros actores no relacionados directamente (en terminología de redes se trata de un triplete intransitivo). Esta idea es similar a la de capital social de puente, vinculándose a los modelos de los vínculos débiles (Granovetter, 1973) y de los hoyos estructurales y la posición de broker (Burt, 1993). Mientras que los puentes refieren a los vínculos, los actores que tienen acceso a tales puentes están en una posición de intermediación (broker), en tanto pueden controlar los flujos que se producen en la red debido a los vínculos puente:

“El puente es una propiedad de un eje que mide la medida en que un eje forma un puente. La intermediación se define como el control sobre el puente y es una propiedad de nivel de nodo. Por control sobre el puente nos referimos a que la intermediación de un nodo es una función de las puntuaciones de puente de los ejes incidentes al mismo.” (Everett & Valente, 2016: 202, traducción propia).

De este modo, se puede formular la hipótesis de que los actores con alto grado de intermediación tienen mayores posibilidades de ser elegidos como socios, dada su posición estratégica en la red. Sin embargo, hasta donde se tiene conocimiento, en estudios inter-organizacionales no se ha realizado este tipo de análisis. Si bien se ha probado que la ubicación estratégica en la red de relaciones interinstitucionales permite generar distintos tipos de resultados, tanto en la red como individualmente, no se ha analizado específicamente que los actores en esta posición puedan captar la atención de los restantes actores.

Existen varias formas de definir este tipo de roles. Una medida muy utilizada es la centralidad de intermediación (Freeman, 1977), que se refiere a la probabilidad de encontrarse en el camino más corto que une a dos nodos de la red. Sin embargo, su uso es problemático en el contexto de esta tesis, dado que esta medida tiende a correlacionar con el grado (cantidad de vínculos que posee una organización), por lo que sería tautológico plantear que los

actores con alto nivel de intermediación son seleccionados como socios por más organizaciones.²²

Además, Gould y Fernandez (1989) discuten su pertinencia ya que es una medida que incluye la totalidad de los vínculos que un actor puede intermediar, aunque los mismos sean distantes. Al contrario que los distantes, la intermediación –como concepto- tiene sentido en las relaciones locales dado que los caminos más largos no parecen jugar un rol relevante en la interacción social deliberada.

La segunda alternativa, es la medida de broker o intermediador propuesta por Burt (1976). Esta medida también es criticada por Gould y Fernandez, esta vez debido a que no incorpora la dirección de los vínculos, siendo que dicha dirección es relevante para la medición de la intermediación. De todos modos, la propuesta de Gould y Fernandez puede extenderse para el caso de relaciones sin dirección (de Nooy, Mrvar, & Batagelj, 2011), por lo que esta crítica no es tan relevante.

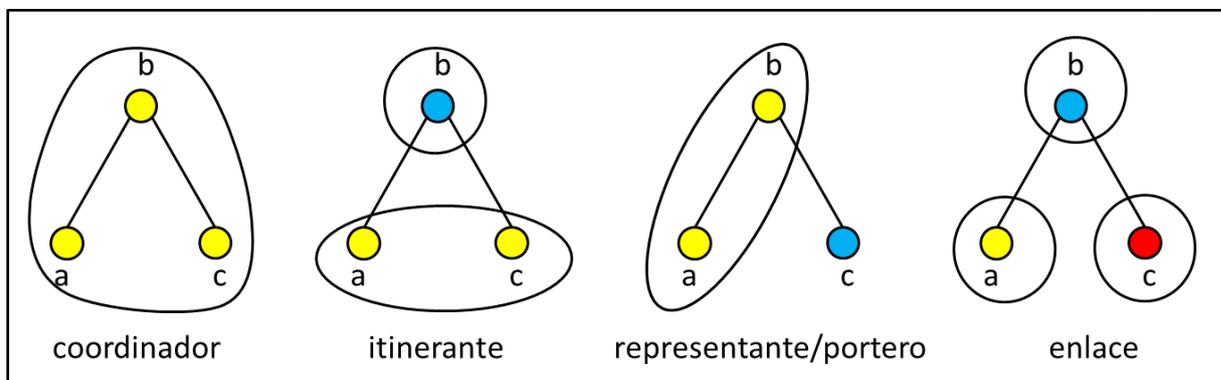
Una alternativa a estas medidas es la de “brokerage rol” (que se traducirá como “rol de articulador”, de modo de diferenciarla de la anterior) que fuera definida por Gould y Fernandez (1989). Su propuesta tiene en cuenta, además de la posición, la filiación grupal de los actores, permitiendo diferenciar cinco tipos de articuladores.

Estos cinco roles están dados, en primer lugar, por el rol “coordinador”, que es realizado por aquella organización que media la relación entre los actores del mismo grupo. El segundo rol es el de “itinerante”, que es similar al coordinador con la diferencia que se trata de un agente externo al grupo. En tercer y cuarto lugar, están los roles de “representante” y “portero”, que identifican vínculos de o hacia organizaciones externas al grupo que pertenecen (mientras el representante dirige vínculos hacia organizaciones externas, por lo que “representa” al grupo ante los vínculos externos que este tiene con los grupos restantes; el portero es quien recibe los vínculos de los actores externos al grupo). Es por ello que la diferencia entre estos últimos

²² La centralidad de grado se define simplemente como el número de vecinos de un determinado actor, es decir, la cantidad de actores con los que tiene vínculos directos. La centralidad fue planteada tempranamente por Bavelas (1948), que propuso la idea de regiones centrales. La definición de número de vecinos fue presentada y discutida entre otros por Freeman (1979) quien ubica la definición actual en (Nieminen, 1973) y que es ampliamente utilizada. Existen extensiones a redes ponderadas (Barrat, Barthélemy, Pastor-Satorras, & Vespignani, 2003), así como la posibilidad de incluir a la vez el peso de los vínculos y la cantidad de nodos conectados (Opsahl, Agneessens, & Skvoretz, 2010).

está dada por la dirección de los vínculos, por lo cual en las redes no dirigidas (como es el caso en el presente trabajo) se unen en un único rol. Finalmente, el rol de “enlace” implica que los tres actores pertenecen a grupos distintos.

Gráfica 2: tipos de articulación en un grafo no dirigido



Fuente: elaboración propia adaptada de Gould y Fernandez (1989) para representar los roles en redes no dirigidas. Los colores refieren a la afiliación grupal del nodo.

Es así que, en esta hipótesis, se postula que los actores tienden a vincularse preferencialmente con las organizaciones que asumen el rol de articulador más frecuentemente, pudiendo diferenciarse entre distintos tipos de rol de articulación/intermediación.

2.3.5. Capital social de mundo pequeño

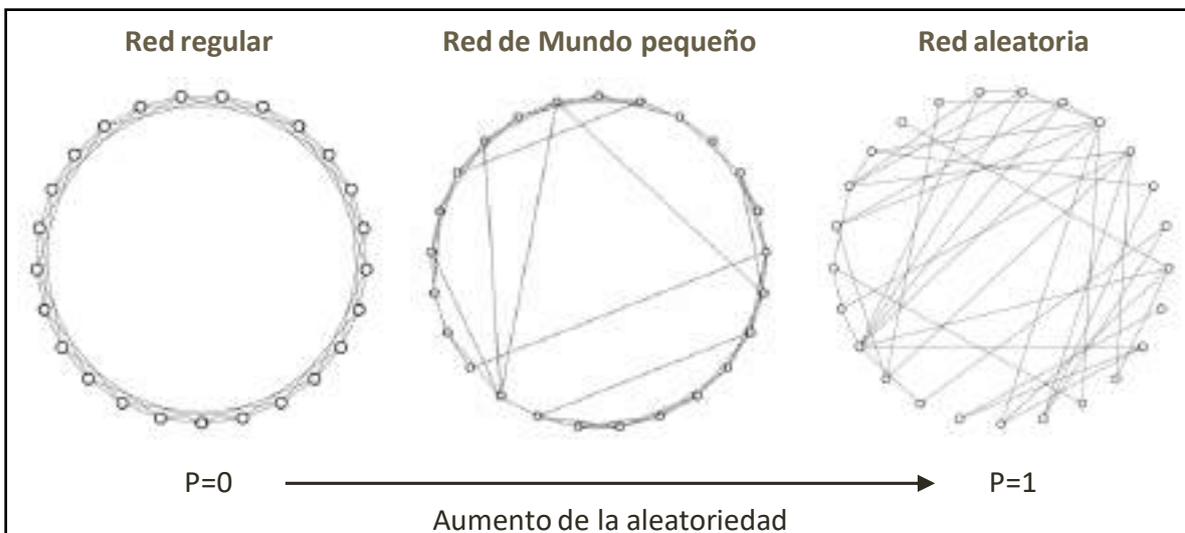
La idea de mundo pequeño refiere a un famoso experimento realizado por el psicólogo Stanley Milgram (1967) que concluía que existen sólo unos pocos contactos (entre 5 y 5,9 según el experimento) intermediarios entre dos personas desconocidas una de otra.²³ De ahí que se trata de un mundo pequeño, ya que es posible encontrar a un desconocido entre millones de personas con sólo seis pasos.

²³ Se trata de varios experimentos, en los cuales residentes de ciudades de Estados Unidos debían hacer llegar una carta a un destinatario desconocido en Boston, del cual se brindaba información básica. Cada persona que recibía el paquete debía a su vez enviar una nota a los investigadores. A pesar de los importantes sesgos (menos del 30% logró enviar el paquete a su destinatario), el experimento daba cuenta de unas potencialmente muy cortas distancia (o longitud promedio de camino) entre dos personas tomadas al azar.

El sociólogo Duncan Watts y el matemático Steven Strogatz (1998) formalizaron esta idea definiendo una red de mundo pequeño como aquella que tiene un alto agrupamiento y una baja distancia entre sus integrantes. Los autores parten de una red regular (vínculos entre vecinos exclusivamente) y llegan a una red de mundo pequeño a partir del reenlace de un pequeño porcentaje de los vínculos, generalmente alrededor del 10% aunque en redes con un fuerte agrupamiento puede requerir un mayor porcentaje (de Nooy et al., 2011). En este sentido, como se ilustra a continuación, las redes de mundo pequeño se encuentran a medio camino entre las redes totalmente regulares y las completamente aleatorias.

Los autores parten de dos premisas básicas. En primer lugar, que las redes sociales del mundo real no son aleatorias, gran parte de los contactos entre las personas vienen condicionados por el entorno en el que se mueven. Y en segundo lugar que algunos de los contactos se forman con cierta aleatoriedad. De este modo, logran describir algunas características de las redes que los anteriores modelos basados en redes aleatorias, como los de (Erdős & Rényi, 1959, 1960), no podían predecir. Las redes de mundo pequeño logran aunar los elevados niveles de agrupamiento (que se desprende de las redes regulares), que es una característica que suelen presentar las redes sociales, con una reducida longitud de camino (sugerida por el experimento de Milgram).

Gráfica 3: red de “mundo pequeño”



Fuente: elaboración propia.

Nota: P es la probabilidad de un enlace aleatorio, con lo que 0 es una red completamente localizada y 1 una red en que los vínculos se establecen completamente de forma aleatoria.

Tales características se miden a partir de la longitud media de camino (distancia entre nodos) y el coeficiente de agrupamiento. Podemos dividir ambos términos (longitud media de camino/coeficiente de agrupamiento) para evaluar en qué medida una red cumple la característica de mundo pequeño: cuanto menor sea el valor, la red tendrá una menor distancia de camino y un mayor agrupamiento.

Diversos estudios han contrastado satisfactoriamente este modelo en diferentes redes reales, con lo cual se ha probado que el fenómeno de mundo pequeño es una característica estructural de muchas redes presentes en el mundo real.²⁴ Esta propiedad emergente de las redes de mundo pequeño permite una mayor eficiencia, en tanto se reduce el costo de la conectividad al permitir que los nodos de una red permanezcan relativamente cercanos, ya que se puede llegar a cualquiera de ellos con un número relativamente bajo de saltos o intermediarios, aún si la red tiene una pequeña cantidad de vínculos.

En el marco del capital social, recientemente algunos autores (Gulati, Sytch, & Tatarynowicz, 2012; Neal, 2015; Prell, 2009) han propuesto que las redes con características de mundo pequeño son asimilables al capital social, o expresan un tipo de capital social. De estos trabajos se deriva que otra forma de medir el capital social es la identificación de las propiedades de mundo pequeño en las redes.

Prell dice que el capital social se focaliza en lo local mientras que el mundo pequeño lo hace sobre lo global, siendo que en ambos es crucial el grado de apertura o cierre de la estructura: “tanto el capital social como el mundo pequeño discuten las estructuras de apertura y cierre, y estas superposiciones estructurales proporcionan un medio para comenzar a explorar, a nivel teórico, formas adicionales para producir una síntesis de los dos cuerpos de literatura.” (Prell, 2009: 8, traducción propia).

En los dos capítulos precedentes se presentaron y discutieron las nociones de gobernanza y capital social. La literatura de la gobernanza ha definido algunos rasgos relevantes de las redes inter-organizacionales, específicamente en la formulación e implementación de políticas públicas. En este sentido, se revisó dicha literatura de modo de llegar a una

²⁴ Pueden consultarse los trabajos de Newman (2003) y de Humphries y Gurney (2008), que realizan revisiones de 33 trabajos empíricos sobre redes de mundo pequeño.

definición en el contexto de las redes políticas, así como dar cuenta de la caracterización de tales redes y los desafíos de integralidad que asumen. Es así que las redes están constituidas por organizaciones independientes, pero que colaboran e incluso a veces trabajan en conjunto para el logro de sus objetivos.

Respecto de su abordaje, se vio que las redes multinivel y multicapa permiten captar varias de las principales dimensiones de tales redes, dada la confluencia de diversos niveles jerárquicos en las intervenciones y decisiones sobre el territorio, así como debido a la existencia de distintos contenidos y objetivos de la cooperación.

Como forma de explicar la colaboración en estas redes, se realizó un breve repaso de la noción de capital social, poniendo atención a algunos problemas de las definiciones tradicionales y las soluciones propuestas desde el ARS o teoría de redes.

Por último, se revisaron los fundamentos de las principales hipótesis sobre la cooperación inter-organizacional. Estos argumentos son los que se probarán al dar cuenta de los determinantes de la colaboración por proyectos, en el análisis de los datos. Antes de pasar a dicho análisis es necesario describir el diseño, las decisiones metodológicas y las características de los datos que se utilizarán en el resto del trabajo.

El enfoque que se sigue en esta tesis, es el del capital social como recursos inscriptos en las redes sociales. Concepción que lo distingue de la confianza y las definiciones normativas del capital social. Es así que cobran relevancia las redes, y de este modo, un esfuerzo por medición directa del capital social, en lugar de inferirlo por indicadores indirectos del mismo.

CAPÍTULO 3: DECISIONES METODOLÓGICAS Y TRATAMIENTO DE LOS DATOS

En el presente capítulo se abordan las principales decisiones metodológicas implicadas en la investigación y el tratamiento de los datos para su análisis. En primer lugar, se presenta el diseño de investigación que permite responder las dos preguntas formuladas, a través de una combinación de abordajes cuantitativos y cualitativos, tendiente a la descripción y comparación de las redes con algunos modelos, y a la medición de la significación estadística de las variables más relevantes en la explicación de la colaboración.

Los restantes apartados tienen los siguientes contenidos. En el segundo se formalizan las hipótesis, con especial énfasis en los modelos de regresión para datos de red. En el tercero se describen las unidades de análisis y su pertinencia para el análisis de la colaboración. El cuarto apartado se concentra en aportar la definición formal y operativa de las redes, prestando especial atención a la discusión de cómo permite probar las hipótesis planteadas. En quinto lugar, se describen las principales decisiones respecto de los datos utilizados, el modo en que se relevaron y su posterior tratamiento. Finalmente, en el sexto apartado se presentan las tasas de respuesta obtenidas del relevamiento de los datos y cómo se afrontan los posibles sesgos.

Dado que la investigación se basa en algunas técnicas relativamente poco utilizadas, en los anexos se describen las técnicas más utilizadas para el análisis de los datos de redes.

3.1. Diseño de investigación

La indagación de las variables o factores que explican el nivel de colaboración en el contexto de políticas sociales integrales se sostiene en la combinación de pruebas de hipótesis y análisis descriptivos e incluso exploratorios, por lo que se apoya en un diseño combinado o mixto. En lo que resta del capítulo se presenta el diseño de investigación, así como las decisiones metodológicas y conceptuales necesarias para abordar el problema.

En esta investigación se adopta la posición de que existe una cierta autonomía entre los métodos y las perspectivas ontológicas y epistemológicas que guían la investigación. Esta idea ha sido crecientemente defendida por diversos autores –generalmente identificados con la perspectiva de métodos mixtos- y supone que:

“Los métodos son probablemente mucho más autónomos de lo que gran parte de los debatientes (especialmente aquellos que se adscriben a las posiciones epistemológicas del debate) reconocen. Pueden ser usados en una variedad de contextos y con una variada gama de propósitos en mente. [...] La tendencia a asociar métodos concretos con concretas posiciones epistemológicas es poco más que una convención”. (Bryman citado por Bericat, 1998: 50).

Esto no implica negar el rol de los “paradigmas” en la investigación, es decir, la articulación en el nivel de diseño de los diversos supuestos sobre la realidad y cómo se conoce, teorías acerca de las técnicas, etc. Más bien implica asumir que esta articulación puede desarrollarse en una mayor diversidad de diseños metodológicos que los referidos usualmente con las etiquetas cuantitativo-cualitativo (Verd Pericás & López-Roldán, 2008), teniendo presente que la diferencia entre ambas es más táctica que estratégica (Cortés, 2008), implicando una posición pragmática sobre los métodos a utilizar. Por tanto, la integración de las metodologías cuantitativas y cualitativas es posible en tanto se puedan integrar (o supone que se pueden integrar) las orientaciones metateóricas y las características de las técnicas utilizadas.

Es así que la investigación permite identificar algunas variables que tienen una mayor probabilidad de ocurrir cuando se realizan proyectos conjuntos. Esto implica que no se pretende “explicar” la ocurrencia de proyectos, sino sólo identificar los fenómenos asociados a dicha ocurrencia. La causalidad no es obvia en todos los casos, en tanto algunas variables podrían ser producto de la variable dependiente antes que lo contrario (tales dudas son pertinentes para las variables del modelo de calidad relacional, como se detallará más adelante).

Sin embargo, como se detalló en el apartado 2.3.2, sobre la hipótesis de calidad relacional, una amplia literatura ha encontrado que las relaciones más informales o menos demandantes (que son justamente las que se utilizaron para dar cuenta de la calidad relacional), suelen ser el primer paso antes de la implicación en relaciones más demandantes y formales (como es el caso de la variable dependiente: interacciones para realizar proyectos conjuntos). Por lo que, basado en los hallazgos de investigaciones previas, se puede argumentar en favor de la pretensión causal aquí expuesta.

Por otro lado, en el caso de las variables que traducen las propiedades individuales de las organizaciones, referidas a características más estables y que anteceden al fenómeno estudiado, la imputación causal es menos problemática.

Existen varios trabajos sobre redes que utilizan este enfoque, menos centrado en la identificación de los determinantes. Uzzi (1996), por ejemplo, combina el método etnográfico con el análisis estadístico. Si bien deriva implicaciones refutables testeadas estadísticamente, su objetivo no es probar positivamente las hipótesis de su marco conceptual sobre la incrustación de la sociedad en la vida económica. La intención de dicha investigación fue la de demostrar la plausibilidad del concepto de incrustación y cómo ayuda a entender el efecto de la estructura social sobre la vida económica. Esto refiere a la interpretación sustantiva de los resultados, más que al tipo de técnica utilizada.

Otros estudios han combinado el ARS con distintas técnicas de relevamiento (etnografías, historias de vida, entrevistas) o dialogando con otras técnicas de análisis, particularmente el análisis cualitativo comparativo de Ragim (ver por ejemplo: M. Fischer, 2011, 2013; W. Wang, 2015). Para una revisión histórica de la combinación de métodos cuantitativos y cualitativos en el análisis de redes se puede consultar el texto de Hollstein (2011), y, sobre métodos combinados en estudios concretos, el libro de Domínguez y Hollstein (2014).

Atendiendo la discusión anterior, el diseño de investigación se apoya fuertemente en metodologías cuantitativas, aunque también se incluyeron algunos elementos de la metodología cualitativa, sobre todo en el relevamiento a partir de entrevistas en profundidad y en el análisis de documentos. Con esta información cualitativa se pretendió mejorar la calidad de los instrumentos de relevamiento, así como dar cuenta de algunos aspectos de gestión de las organizaciones, sobre todo las que gestionan los SOCAT. En la Gráfica 6 se esquematizan las distintas etapas y su integración.

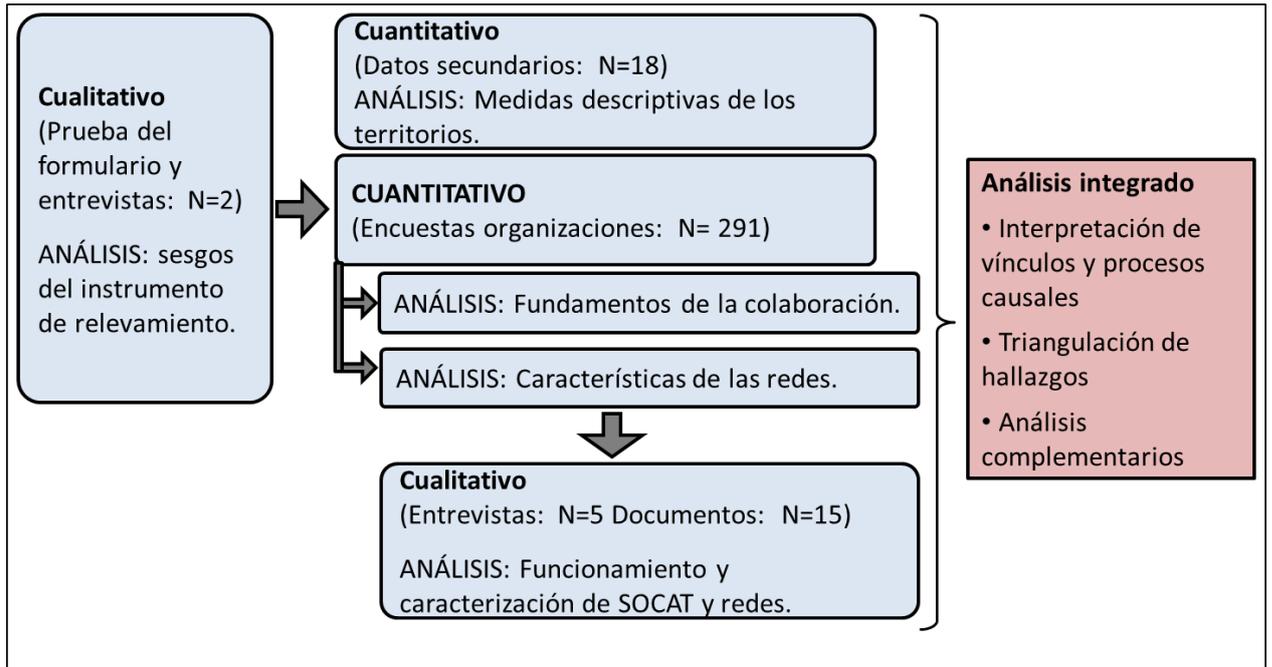
Justamente, en el contexto de investigaciones inter-organizacionales, ha surgido la crítica de que el análisis cuantitativo suele simplificar demasiado el “mundo real” por lo cual Bömhe y colaboradores (2012) señalan la existencia de una fuerte brecha entre el mundo académico y el profesional. Así, proponen la utilización de los métodos combinados de modo de integrar los méritos de las investigaciones cuantitativas y cualitativas, tanto en rigor como en relevancia.

Por ello, el diseño aquí utilizado es una combinación cuanti-cuali con la fase cuantitativa como la dominante. La literatura de combinación de metodologías (mixed methods) dice que este tipo de diseño involucra datos y uso de métodos, tanto cuantitativos como cualitativos, en la recolección, análisis e interpretación de datos siempre que ambos tipos de datos estén integrados en un diseño de análisis que los combine. Esta combinación puede ser a nivel de los datos, su explicación, la traducción de un tipo de base de datos a otra o la inclusión de los datos en un marco mayor (Creswell & Creswell, 2018).

El diseño utilizado podría identificarse como cuali→CUANTI→cuali, según la notación propuesta por Johnson y Onwuegbuzie (2004) para dar cuenta de las distintas formas de combinación en cuanto a énfasis y orden cronológico de las fases cuantitativa y cualitativa. Hollstein (2014), a partir de las propuestas de Johnson y Onwuegbuzie, realiza una sistematización específicamente en cuanto a la combinación de métodos en estudios de redes. Divide los diseños combinados en distintos tipos, a los que denomina diseños: secuencial explicativo, secuencial exploratorio, paralelo, plenamente integrados, incrustados y de conversión.

Siguiendo esta clasificación, la presente tesis incorpora el diseño secuencial exploratorio, que implica un uso consecutivo de ambas metodologías con el objetivo de que, la parte cuali, profundice el análisis de los resultados cuantitativos (del análisis de las estructuras de las redes). Concretamente, el análisis cualitativo se dirigió a la identificación de algunas limitaciones de la cooperación en la generación de integralidad de las políticas. Esta profundización se da, sobre todo, en cuanto a las reglas de juego presentes a nivel institucional, así como en aspectos históricos de la política y los cambios que ha tenido. Además, en la fase previa al relevamiento, se incluyó una fase de prueba del diseño del formulario y la definición de las preguntas.

Gráfica 4: diseño combinado



Fuente: elaboración propia.²⁵

Es decir, se integran distintas estrategias cuantitativas y cualitativas en una combinación secuencial, en tanto ambas técnicas están enfocadas a distintos objetivos que requieren la finalización de la etapa anterior para avanzar en la siguiente (a excepción del análisis de datos secundarios, que tuvo un papel de contextualización de los territorios en que se radican las redes analizadas, y que se realizó en paralelo a los restantes análisis).

En realidad, el tipo de diseño es un poco más complejo, pudiéndose describir como secuencial exploratorio-explicativo. Esta complejidad adicional se justifica en que, además de una fase cualitativa que sigue a una cuantitativa, existe una fase cuantitativa en que se aplican modelos de regresión.

Para el análisis de los modelos se utilizó un diseño cuantitativo (relevamiento y análisis de datos cuantitativos), con una primera fase cualitativa al inicio de la investigación para la mejora del instrumento de relevamiento de los datos. Con el objetivo de mejorar el diseño del formulario se realizaron entrevistas en profundidad con coordinadores de dos SOCAT, a inicios del trabajo en 2014. En estas dos entrevistas se aplicó versiones previas del formulario

²⁵ Los documentos analizados se encuentran referenciados en la bibliografía: (DINEM-MIDES, 2013, 2014c, 2014b, 2015, J. E. Fernández, 2015a, 2015b, 2015c; Galaso et al., 2015; INFAMILIA-MIDES, 2008; MIDES, 2011b, 2011a, 2014, 2016, 2009; Sanroman, 2015).

de relevamiento de datos, de modo de probar el rendimiento de dicho instrumento. También se realizaron talleres de trabajo con integrantes de la DINEM (Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo) del MIDES, para evaluar la pertinencia del formulario y su adecuación para el estudio de los SOCAT y sus redes.

En el caso de los pretest del formulario, las entrevistas permitieron comparar la información relevada tras la aplicación del cuestionario con la información más detallada que brindó la entrevista posterior en la cual se preguntaba más en profundidad sobre la actividad de la organización, la vinculación con otras organizaciones, los tipos de proyectos en que participaba y la relación de los equipos técnicos con la organización de la sociedad civil (OSC).

Las pruebas del formulario permitieron identificar problemas en la formulación de las preguntas, así como aspectos a incluir en el instrumento, lo que se tradujo en cambios tanto en el diseño del cuestionario como en la inclusión y exclusión de distintas preguntas, a partir de la identificación de aspectos de las organizaciones que no quedaban bien registradas en el formulario original. Los cambios dieron lugar a mejoras en la redacción de las preguntas y en las categorías de respuesta, para medir más adecuadamente las características organizacionales y la colaboración en el contexto específico de la política SOCAT.

Inicialmente, se pretendió incluir preguntas para medir distintos resultados de las redes en las organizaciones. No obstante, las posibilidades de medir adecuadamente esta variable eran reducidas, en tanto se trataba de organizaciones con distintos objetivos, que actúan en sectores muy diferentes, que se suelen evaluar por criterios disímiles. Un aspecto en común que podrían tener es el económico. Si bien, este tipo de preguntas suelen tener bajas tasas de respuestas, particularmente en estudios a organizaciones y empresas representando una importante fuente potencial de sesgos, se pueden aplicar técnicas para la imputación de ingresos en los datos faltantes (Salvia & Donza, 1999).

Además, en las últimas etapas de la investigación, se utilizaron nuevamente entrevistas en profundidad y análisis documental para mejorar la comprensión del funcionamiento y caracterización de la política. Las entrevistas se realizaron a técnicos que reportaban en la división responsable de la política SOCAT, y estaban dirigidas a confirmar aspectos de la caracterización de los SOCAT y a relevar aspectos históricos de la política, así como dar cuenta de las reglas de juego y aspectos institucionales y normativos de regulación de los convenios. Estas entrevistas permitieron conocer en más detalle la historia de la política y su

encuadre institucional, así como algunos cambios en los aspectos normativos (expresados en los términos de referencia que también se analizaron para verificar las interpretaciones vertidas en las entrevistas) y de funcionamiento en la relación de las OSCs y el MIDES.

Los datos proporcionados por estas entrevistas se dirigieron a diversos procesos de las organizaciones y su vínculo con la política, por lo que no son centrales a las hipótesis planteadas en este trabajo, sino a la comprensión del marco político en que se producen las tendencias de relacionamiento entre las organizaciones. Sobre todo, dan una idea de algunas limitaciones contextuales a la acción que puede desarrollar la colaboración de las políticas en el territorio.

Los documentos analizados están constituidos por los términos de referencia para los contratos de gestión de los SOCAT, así como por distintas evaluaciones de la política e informes técnicos. En estos documentos se transcriben una gran cantidad de testimonios, ya que buena parte de dichos documentos utilizaron entrevistas en profundidad, que fueron utilizados en la presente investigación. El uso de estos datos sirve a propósitos de ejemplificación, ya que las entrevistas obedecieron a diversos objetivos y no fueron sistematizadas aquí. Sin embargo, proveen pistas importantes sobre algunos aspectos que quedaban por fuera del relevamiento central.

En consecuencia, el centro del análisis sigue siendo la etapa cuantitativa, centrada en el análisis de los modelos de explicación de la colaboración por proyectos (por ello las mayúsculas en el diagrama); no obstante, las fases cualitativas juegan un papel relevante. Específicamente, el primer objetivo, referido a aspectos de la integralidad de las políticas, se responde con ambos métodos, cuanti y cuali, en tanto el segundo (sobre los determinantes de la colaboración) se responde de forma preponderante con el análisis cuantitativo, cuya formalización se realiza en el siguiente apartado.

Además, el primer objetivo se enfoca sobre todo en el nivel de la red completa, por lo que las hipótesis (relacionadas al capital social de mundo pequeño) se probarán independientemente de las restantes hipótesis sobre los determinantes de la colaboración por proyectos. Estas últimas se prueban a nivel micro, tomando como unidad de análisis las díadas (lo que se discute en el apartado 3.3).

3.2. Formalización de hipótesis y definición de variables

Dado que la primera hipótesis postula que existe una importante proporción de organizaciones conectadas al componente gigante (conjunto relevante de organizaciones dentro de un grupo conectado), se probará con la identificación de un componente gigante, que se constata a través de la existencia de un porcentaje importante de organizaciones conectadas al mayor componente. Si bien no existe una definición precisa del número de nodos que deben formar parte del componente más grande para que tal componente se defina como “gigante”, a efectos de la presente investigación se tomará un porcentaje algo superior al 50% de las organizaciones dentro del mayor componente.

En cuanto a la segunda hipótesis, que postula que las estructuras de las redes de colaboración presentan rasgos no triviales, se probará a través de la falta de ajuste de las redes observadas a los modelos de redes aleatorias Erdős-Rényi y, consecuentemente, el ajuste de las redes a modelos alternativos al de Erdős-Rényi. Las técnicas para realizar tales pruebas se describirán en el anexo 1 y en los apartados en que corresponda.

Finalmente, las hipótesis 3 y 4 se probarán en el marco de técnicas de regresiones para redes (se describen en el anexo 1). En el análisis, además de las variables referidas en ambas hipótesis (preferencia por organizaciones públicas nacionales y por organizaciones que ocupan en mayor medida el rol de articulador entre dos organizaciones no vinculadas directamente)²⁶, se incluyen otras variables relevantes planteadas en la literatura.

Para dar cuenta del modelo de multi-conectividad se toman los vínculos informales a través de i) flujos de comunicación para acceder a información, ii) cesión y usufructo de infraestructura y iii) problemas o conflictos (se puede esperar que en el caso de los conflictos la relación se de forma negativa). Para el modelo de que la colaboración se produce con organizaciones similares se plantean matrices de homofilia según características de naturaleza público-privada y tipo de organización.

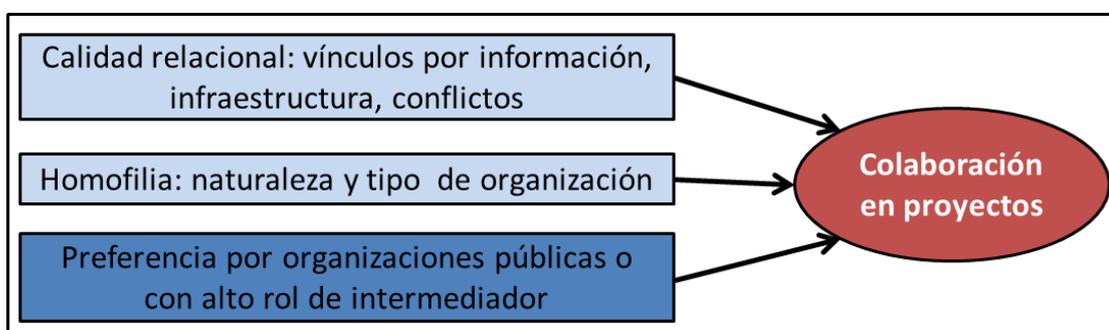
En los casos de los ejercicios con la operacionalización de las redes con sólo las organizaciones encuestadas, además de las anteriores se incluirán las variables de tamaño y

²⁶ Para la construcción de esta variable se incluyeron las redes de información, infraestructura y conflictos, es decir, se excluyó la colaboración por proyectos, de modo de evitar la endogeneidad del modelo. De este modo se evita que la variable proyectos esté presente, a la vez, como variable dependiente y como parte de esta variable independiente.

antigüedad para construir los modelos de homofilia según estas dos características. Finalmente, se realiza un segundo ejercicio en que se incluye la variable sector de actividad a fin de modelizar la mayor interacción entre organizaciones del mismo sector. Esto implica que las organizaciones públicas tenderán a vincularse más entre ellas que con las privadas, las cuales a su vez se vinculan más entre sí. Asimismo, con la misma lógica operarían las características de tipo, tamaño, antigüedad y sector.

Entonces, para la segunda pregunta tanto la elección de socios como el nivel de colaboración entre ambas organizaciones, pueden explicarse por los factores revisados en el capítulo anterior, es decir: que la formación de pares de organizaciones cooperantes se debe al mantenimiento de otros vínculos, a la similitud de los socios, o por motivos estratégicos. Aquí se postula que hay una tendencia al mantenimiento de relaciones basado en aspectos estratégicos de vinculación preferencial, lo que puede representarse del siguiente modo:

Gráfica 5: modelo de explicación de la colaboración por proyectos (redes ampliadas)



Fuente: elaboración propia.

El modelo se expresa formalmente como:

$$Y_{ij} = \beta_1 * PUBLICAS_{ij} + \beta_2 * ARTICULADORAS_{ij} + \gamma * Z_{ij} + \epsilon_{ij} \quad (1)$$

Para todo i distinto de j ($i \neq j$), dónde Y : es una matriz de cooperación en proyectos por parte de dos organizaciones; $PUBLICAS$: vinculación preferencial con organizaciones públicas de nivel nacional; $ARTICULADORAS$: vinculación preferencial con organizaciones con alto rol de articulación; y ϵ es el término de error. Finalmente, Z es una matriz tridimensional $n * n * q$, donde q da cuenta de las siguientes matrices de control: flujo de comunicación para acceder

a información; cesión y usufructo de infraestructura; existencia de problemas o conflictos; homofilia según naturaleza y tipo de organización.

De este modo, el modelo establece que el nivel de cooperación entre dos organizaciones depende de la preferencia por organizaciones articuladoras y públicas nacionales, dado que se controla por las restantes variables ya señaladas. La constante no tiene una interpretación sustantiva por lo que no se incluyó en el modelo.

Además del modelo anterior, se postula otro referido exclusivamente a las organizaciones entrevistadas. La ecuación es la misma que la anterior, salvo que cambian las variables que integran la matriz de control. Para el caso de las regresiones que incluyen sólo las organizaciones encuestadas, se incorporan las variables de distancia según tamaño y antigüedad.²⁷

Gráfico 6: modelo de explicación de la colaboración por proyectos (redes reducidas)



Fuente: elaboración propia.

De este modo, este segundo modelo establece que el nivel de cooperación entre dos organizaciones depende de la preferencia por organizaciones que ejercen la función de articuladoras o intermediadoras y/o por organizaciones públicas nacionales, dado que se controla por las restantes variables (flujo de comunicación para acceder a información;

²⁷ Las variables de distancia son una forma alternativa de medir homofilia utilizadas en la literatura (Borgatti et al., 2013). La diferencia es que utilizan toda la información (cantidad de años de diferencia) en lugar de utilizar un umbral para decidir cuando son del mismo grupo (grandes o pequeñas y antiguas y recientes). Se realizaron cálculos con ambas operacionalizaciones, pero dado que no divergieron de forma relevante se optó por reportar únicamente las que incluyeron matrices de distancias.

cesión y usufructo de infraestructura; existencia de problemas o conflictos; homofilia según el tipo de organización y naturaleza; y la distancia de tamaño y antigüedad).

La razón para realizar los dos ejercicios es para robustecer los resultados. Se traducen en dos modelos distintos debido a que se cuenta con menos información en las redes ampliadas que en las reducidas. En estas últimas se cuenta con información sobre el tamaño y antigüedad de la organización. En cambio, para las organizaciones no encuestadas no se tiene información de dichas variables.

3.3. Unidad de análisis

Usualmente los trabajos sobre capital social desde el enfoque de redes se distinguen de acuerdo al tipo de actor que es foco de atención, siendo que existen dos grandes niveles de análisis: el nivel interpersonal y el inter-organizacional (ver por ejemplo: Borgatti, Everett, & Johnson, 2013; Borgatti & Foster, 2003; Carpenter, Li, & Jiang, 2012). Estos niveles responden a objetos de investigación diferentes.

Además, la noción de unidad de análisis refiere, también, al nivel de la estructura social en que las redes pueden estudiarse. Es decir, al nivel en que se define la red como constructo. De este modo, es posible identificar distintos niveles que van desde el individual, las díadas, tríadas, etcétera, hasta la red completa. Estos niveles presentes en las redes pueden estar compuestos tanto por individuos como por organizaciones.

En cuanto al nivel en el sentido del actor foco, en esta investigación se analizan las redes inter-organizacionales, en las cuales los actores son las organizaciones. En la literatura, las organizaciones pueden consistir en unidades con identidad y existencia formalmente constituida, como en el caso de empresas, organizaciones de la sociedad civil, o diversas entidades estatales, pero también puede estar formada por sub unidades o equipos de trabajo dentro de uno de las organizaciones. En contraposición a las redes interpersonales, las organizacionales constan de varios individuos que son miembros o los principales representantes de las organizaciones, según el nivel en cuestión (Carpenter et al., 2012).

El nivel de análisis inter-organizacional implica que las unidades de análisis son las organizaciones y no los individuos, aunque en ambos casos supone vínculos entre individuos ya que aún “a nivel de alianzas organizacionales, por ejemplo, la confianza se forja a nivel

interpersonal a través de interacciones sociales y laborales antes de que se concluyan los acuerdos formales” (Tasselli, Kilduff, & Menges, 2015: 1362). En este marco, las personas dan cuenta de la organización, ya que fueron entrevistadas en virtud de su posición como representantes o voceras de una unidad de agencia mayor.

La organización es “actor”, no porque tenga en sí misma capacidad de toma de decisiones sino en tanto síntesis de procesos de decisiones colectivas que tienen lugar dentro de cada organización. En este sentido, las organizaciones son definidas como tales si tienen capacidad de tomar decisiones de forma autónoma; es decir, si no dependen de una instancia jerárquica en donde se toman las decisiones.

En cuanto al segundo aspecto de las unidades de análisis, es decir: tomando la red como constructo, las redes estudiadas se definen en dos niveles distintos. En primer lugar, en el nivel completo se estudia la estructura de las redes para intentar responder la primera pregunta de investigación planteada, utilizando el análisis desde la perspectiva macro. En segundo lugar, se estudia al nivel de díadas para responder la pregunta sobre los determinantes de la colaboración.

Estas decisiones se basan en que, en oposición a las unidades más tradicionales en ciencias sociales, resulta conveniente utilizar las redes completas o las díadas (o pares de organizaciones) como unidades de análisis para estudiar las tendencias y niveles de la colaboración entre las organizaciones de un mismo territorio. Estas unidades representan el esfuerzo conjunto de colaboración de las organizaciones. Dada la interdependencia de los actores en una red, parece lógico que la unidad de análisis exprese de algún modo la estructura colaborativa y no meramente los actores individuales que pertenecen a ella.

Las díadas son pares de organizaciones que constituyen la unidad básica del análisis de redes, aunque no la única posible para estudiar la colaboración, ya que la propensión a dicha colaboración puede expresarse en unidades individuales. En la medida que los datos refieren a proyectos conjuntos, la cantidad de proyectos que tiene cada organización, indica el grado de colaboración que dicha organización mantiene con las demás organizaciones. Sin

embargo, lo que no se puede captar al prescindir de las díadas (u otra unidad más compleja que la individual) es la estructura de la cooperación: quienes cooperan con quienes.²⁸

En este sentido, la idea de pares o díadas contradice el análisis tradicional basado en los atributos de los actores individuales, que son tratados como independientes. Por consiguiente, el análisis ya no se focaliza en variables monádicas con información sobre los atributos de los individuos, sino en variables diádicas que expresan atributos de pares de individuos. Estas díadas son las unidades mínimas de una red, por lo que: “los vínculos diádicos se enlazan a través de nodos comunes para formar un campo o sistema de interdependencias que llamamos una red. Esto da a algunas teorías de redes un sabor holístico o contextualista en el que se buscan explicaciones no solo en los actores sino también en sus entornos de red.” (Borgatti et al., 2014, traducción propia).

La teoría de redes propone que estas relaciones entre los actores explican los resultados del actor y/o de la red de la que forma parte. Por tanto, no sólo es relevante la información sobre las características de los individuos, como su sexo, edad, clase de pertenencia, si es casada o soltera, etcétera, sino también sus relaciones con otras personas. Entonces, asistirá a un acto político si algunas compañeras de estudio también lo hacen, obtendrá un mejor empleo dependiendo de los vínculos que sus amigas y conocidos tengan con otras personas, etcétera.

Sin embargo, el diádico no es el único nivel en que se pueden analizar las relaciones en una red, se puede analizar también el nivel “hiperdiádico” (Cranmer & Desmarais, 2016). Es decir que existen niveles de mayor agregación, como por ejemplo los niveles triádicos, grupales o incluso de la red completa. Según Cranmer y Desmarais, se debe tener cautela con los análisis a nivel diádico, debido a que las teorías especificadas a tales niveles implican la inexistencia de patrones de formación de vínculos en órdenes superiores (2016), sugiriendo que los diseños diádicos son inapropiados en diversas situaciones.

Los autores señalan que en el nivel diádico no se consideran otros niveles de análisis que pueden jugar un papel relevante en los resultados diádico; sugiriendo el uso de los modelos ERG. Si bien los autores se concentran en el caso de las relaciones internacionales, en las cuales las alianzas con terceros países y la constitución de grupos es relevante para la

²⁸ Lo cual impide probar las hipótesis planteadas anteriormente, en su lugar se deberían plantear qué características (pudiendo incluir la ubicación en las redes) generan mayor colaboración.

explicación de los vínculos, su crítica puede ser pertinente en redes inter-organizacionales. En todo caso, en esta tesis no se utilizarán tales modelos (ya que se dirigen a variables dicotómicas), aunque se han incorporado variables que traducen órdenes superiores en relaciones diádicas, por lo cual puede decirse que, al menos en parte, dicha crítica tiene una menor incidencia.

En cuanto al nivel de la red completa, se refiere al nivel de la totalidad de la red, es decir que corresponde a un nivel agregado y no al nivel de la organización como unidad de análisis. El mismo, ha sido denominado por algunos autores como “red completa” (Kilduff & Tsai, 2003) o nivel “sociocéntrico” (Lerner et al., 2014), poniendo el foco en la estructura y procesos de la red total, en lugar de hacerlo en las organizaciones que la componen (Provan, Fish, & Sydow, 2007).

En consecuencia, la elección de la unidad de análisis pertinente para cada hipótesis tendrá implicaciones en las técnicas escogidas. Efectivamente, dado que en esta investigación no se utilizó la tradicional unidad de análisis en la que cada unidad se corresponde con un elemento de la población, las técnicas de análisis utilizadas no permiten el demandante supuesto de independencia de las unidades de análisis, como se verá más adelante en este capítulo.

3.4. Definición de red

Se entiende aquí una red como un conjunto de actores, conectados por lazos o vínculos, que pueden ser dirigidos o no dirigidos. Por ejemplo, prestar un equipo informático o una camioneta a otra organización es un vínculo dirigido, con un flujo desde la organización que cede el recurso hacia la que lo solicita. En tanto, una relación de colaboración para la realización de un evento cultural o la mejora de una plaza son ejemplos de vínculos no dirigidos, ya que ambas organizaciones trabajan en conjunto para la realización del proyecto.

Cada conjunto de vínculos de un mismo tipo entre los actores constituye una relación social que define diferentes tipos de red (Knoke & Yang, 2008). Por ejemplo, los vínculos de proyectos compartidos por dos o más organizaciones definen la red de proyectos, que es diferente de la red de información, producida por la comunicación entre las organizaciones. Estas diferencias en las redes se producen bajo la hipótesis de que los vínculos funcionan de

forma diferente según la red de que se trate y, por ende, los indicadores de red tendrán implicaciones distintas. Por ejemplo, la centralidad en una red de conflictos tiene un sentido muy diferente de la centralidad en una red de confianza (Borgatti & Foster, 2003).

Formalmente, un grafo G es un conjunto de actores conectados por relaciones que se define como $G=(V,R)$ y se expresa como un dibujo de red o como matriz de adyacencia (se brindan ejemplos en el gráfico 7). En una matriz de adyacencia las filas y columnas constituyen los actores de la red, en tanto que en las celdas se encuentra la información relacional entre los diversos actores. Si la red es dirigida la matriz será asimétrica (cuando cada vínculo supone flujos de entrada o salida, según la dirección) y simétrica si no es dirigida. Además, los vínculos pueden ser ponderados, entonces en lugar de presencia o ausencia del vínculo (1 o 0 respectivamente), se representa un valor que da cuenta del peso del vínculo.

Respecto a la información con que se cuenta, se trata de datos de redes inter-organizacionales en 18 territorios. Las mismas se relevaron con base en encuestas aplicadas a organizaciones que participan en redes de políticas sociales. El relevamiento cubrió la casi totalidad de las organizaciones relevantes de los territorios seleccionados, según los siguientes criterios: 1) que interviniera en el territorio del SOCAT (no definido estrictamente ya que los límites administrativos no siempre se corresponden con los de intervención de las restantes organizaciones), 2) que fueran mencionadas directamente por el SOCAT o que recibieran más de una mención en las diversas entrevistas.

El relevamiento tuvo un carácter cuasi-censal ya que se dirigió a todas las organizaciones locales con los que el SOCAT tiene vínculos directos y las más relevantes con las que tiene vínculos indirectos (mencionadas por las organizaciones relacionadas con SOCAT pero no relacionadas directamente con éste último). De este modo, se dispone de información de diversas características de las organizaciones: año en el que comenzó sus actividades en el territorio, tipo de actividad, cantidad de empleados, usuarios y voluntarios. También se dispone de información detallada sobre diversos tipos de vínculos que mantiene con otras organizaciones que intervienen en el territorio.

Esta información incluye, en primer lugar, los proyectos o acciones que realizan en conjunto dos o más organizaciones, entendiendo por proyecto toda actividad que contara con financiación. La ponderación de los vínculos se realiza a través de la cantidad de proyectos compartidos con cada organización mencionada, registrando además el área temática en

que se inscriben los proyectos o acciones, así como otras preguntas para validar la información. No se registra dirección del vínculo dado que se trata de proyectos compartidos, por lo que no existe un flujo de una organización a otra sino tareas y responsabilidades compartidas.

En segundo lugar, se relevaron los vínculos establecidos a partir de la cesión o uso de infraestructura o equipamientos de una u otra organización -local e instalaciones, transporte, equipamientos u otros. Aquí la ponderación está dada por la frecuencia con que interactúan por esos motivos (con 5 categorías que van desde diariamente a una frecuencia menor que trimestral), mientras que la dirección está dada por la propia pregunta, ya que se utilizó una pregunta para relevar la cesión de infraestructura a otras organizaciones, y otra pregunta para el uso de infraestructuras cedidas a la organización consultada.

El tercer tipo de vínculo relevado es el de la comunicación que se establece con otras organizaciones para solicitar información, ponderando el vínculo con la frecuencia en que se realiza la comunicación (con las mismas categorías que para el uso y cesión de infraestructura), la dirección se del vínculo se produce desde quien emite la comunicación hacia quien solicita la información.

Finalmente, el cuarto tipo de vínculo relevado es el de la existencia de alguna dificultad, problema o conflicto con otras organizaciones, variable que no incluye ni ponderación (por tanto, se expresa como 1 la existencia de conflictos y como 0 su ausencia) ni dirección.

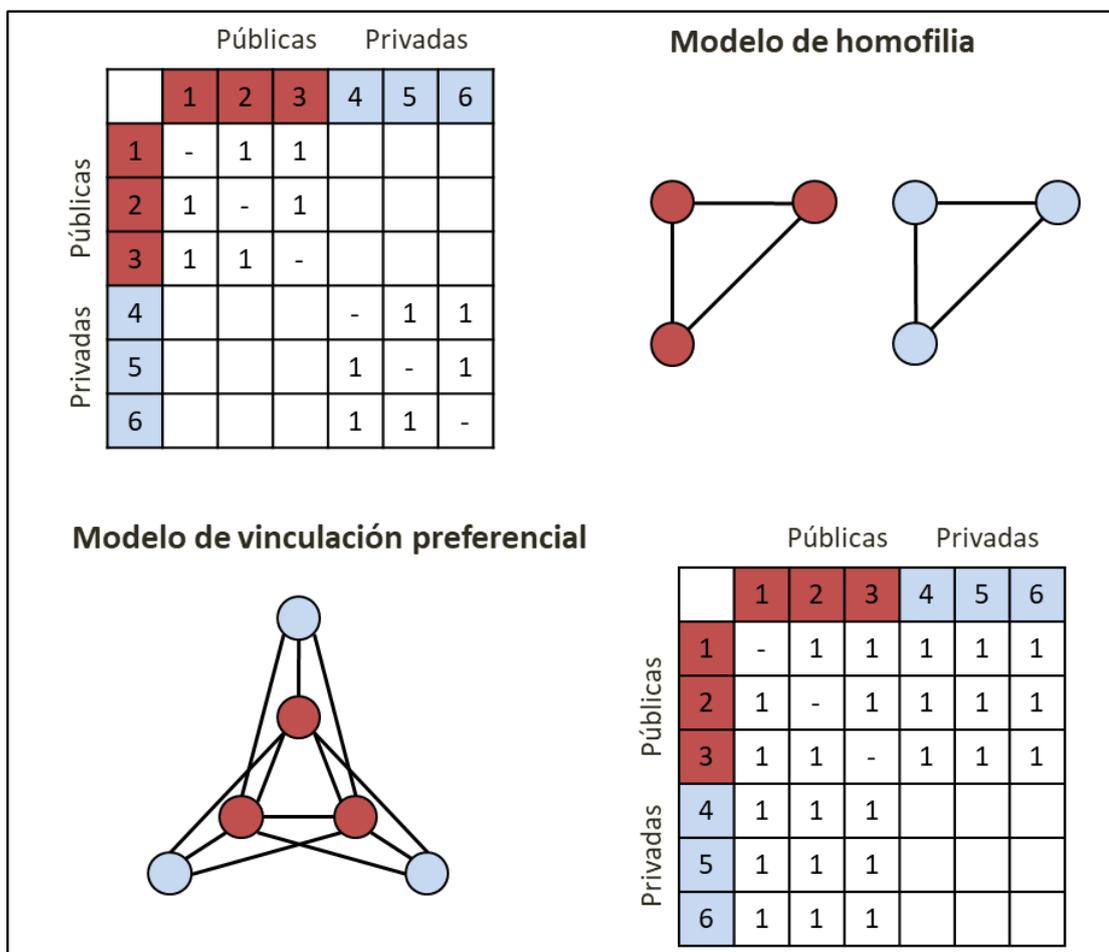
Las matrices de proyectos, información, infraestructura y conflictos surgen directamente de los datos relacionales que provee el relevamiento. Las matrices de homofilia, en cambio, se calcularon como la similitud de los atributos, con lo cual los pares de organizaciones pertenecientes a la misma categoría se puntúan uno y las disímiles 0. Esta construcción de las matrices de homofilia se realiza desde la perspectiva de la dualidad estructural (Breiger, 1974), a través de matrices de afiliación (se volverá sobre este punto al final de este apartado).²⁹

²⁹ Más adelante se discutirá cómo esta operacionalización se vincula con la teoría de los campos, una de las fuentes teóricas de la homofilia. Mientras que las restantes referencias se vinculaban al ARS, Bourdieu explícitamente rechazó que el ARS pudiera dar cuenta de la lógica de los campos, por lo que se profundizará en esta discusión.

En la parte superior de la gráfica 7 pueden verse las dos expresiones de las redes homofílicas: la matriz de adyacencia y el dibujo del grafo, en este caso ejemplificando la naturaleza pública-privada de la organización. En el caso del tipo de organización y su naturaleza se utilizan las variables originales, codificando como 1 las coincidencias en el atributo considerado.

Para las variables de tamaño y antigüedad, en cambio, se construyen matrices de diferencias o distancias. En las celdas de dichas matrices se incluyen las diferencias entre las filas y las columnas (i, j) , lo que implica que las celdas contendrán la diferencia entre los pares de organizaciones en las distintas variables: el número de empleados para el tamaño y de la cantidad de años en los que la organización opera en el territorio para la antigüedad. La utilización de matrices de diferencias o distancias es una operacionalización corriente en ARS (véase, por ejemplo, Borgatti et al., 2013).

Gráfica 7: ejemplo de modelos de homofilia y vinculación preferencial



Fuente: elaboración propia.

Nota: los ejemplos dan cuenta de redes no dirigidas y sin ponderación.

A fin de dar cuenta de la vinculación preferencial entre organizaciones, las matrices registran vínculos de cada organización que integra la red con las organizaciones de referencia: organizaciones públicas nacionales y de mayor nivel de articulación. Estas variables se ejemplifican en la parte inferior de la gráfica. La matriz de preferencia por organizaciones articuladoras requiere, como paso previo, la identificación de los actores con mayor peso en la articulación, es decir, que requiere previamente calcular el rol de articulador (Gould & Fernandez, 1989).³⁰

Luego de la identificación de los actores más relevantes en las redes constituidas por las variables información, infraestructura y conflictos, se procede a la construcción de las respectivas matrices, con un procedimiento similar al realizado para la vinculación preferencial según atributos. Es decir, si el nodo x es central en las redes informales (todas las redes excepto proyectos), entonces $m_{x,y}=1$, de lo contrario es 0. Como se expresó anteriormente, esta forma de construir la variable previene una posible endogeneidad del modelo de regresión, al no incluir proyectos en ambos lados de la ecuación.

La vinculación preferencial, según esta definición, representa un tipo de modelo de núcleo-periferia.³¹ En este tipo de modelos, las organizaciones periféricas tienen mínimo contacto entre sí y un contacto más intenso con las organizaciones centrales, las que a su vez tienen máximo contacto entre sí (Borgatti & Everett, 1999). Esto se refleja en la gráfica 7 en que, mientras que las organizaciones públicas (nodos graficados en rojo oscuro) se encuentran totalmente conectadas entre ellas, las organizaciones privadas no se vinculan entre sí sino sólo con las centrales (las públicas). Las centrales lo son en virtud de que reciben vínculos de todas las organizaciones.

³⁰ Se realizaron algunos ejercicios incluyendo algunos roles de articulador específicos (itinerante y representante/portero), ya que resultaban relevantes en el marco de las hipótesis planteadas. Sin embargo, dado que no había organizaciones que cumplieran dicho rol en todos los territorios, con lo cual dicha hipótesis no pudo ser contrastada en todos los casos, se optó por el total de las puntuaciones de los distintos roles.

³¹ Estos modelos han sido traducidos del inglés *core-periphery*, como centro-periferia, pero aquí se denominaron como núcleo-periferia, de modo de distinguirlos más claramente de la medida de centralidad.

Dado que en esta tesis la forma de abordar la hipótesis de homofilia se basa en el ARS, que fuera duramente criticado por Bourdieu (Bourdieu, 2002; Bourdieu & Waquant, 2005) en lo que resta del apartado se profundizará en esta decisión.

Las críticas se basaban en que el análisis de redes implica –en opinión de Bourdieu- una noción ingenua de lo social, que no permite dar cuenta de la estructura objetiva de posiciones sociales, que es la que define las interacciones, en lugar de que las interacciones definan la estructura social. Desde esta perspectiva, la técnica de análisis más relevante es el análisis de correspondencias múltiples, que trabaja con combinaciones de propiedades relativamente frecuentes, lo que permite enfocarse en las diferencias en la posesión de distintos tipos de capital.

En este sentido, algunos trabajos han comparado las dos técnicas (de Nooy, 2003; Eloire, 2015; Faust, 2005; Klüger, 2017; Serino, D’Ambrosio, & Ragozini, 2017), argumentando que generan resultados similares. En particular el trabajo de de Nooy (2003) encuentra que los resultados a los cuales llega el propio Bourdieu en su análisis sobre el campo intelectual, realizado en su libro *Homo Academicus*, pueden reproducirse empleando técnicas del análisis de redes.

Como conclusión, según de Nooy, el análisis de redes produce el mismo tipo de mapas espaciales que el análisis de correspondencias, debido a que se trata de técnicas con características similares en tanto producen representaciones espaciales que muestran las distancias sociales entre los actores. A diferencia del análisis de correspondencias múltiples (ACM), señala que el análisis de redes permite medir la cantidad de capital social y simbólico que los individuos poseen, así como dar cuenta de la distribución de estas formas de capital al hacer foco en las interacciones entre las personas.

Algunos comentaristas son incluso más críticos de las reservas de Bourdieu hacia el análisis de redes. Por ejemplo, Bottero y Crossley (2011) opinan que las críticas de Bourdieu hacia el análisis de redes son inconsistentes con la apelación a las interconexiones de red en que se basa, en buena medida, su sociología relacional.

Baranger, en cambio, proporciona una visión más matizada de la relación de Bourdieu con el análisis de redes, así como de la importancia que Bourdieu le atribuía a la técnica de ACM para su teoría. Efectivamente, con el tiempo el sociólogo francés habría graduado su

entusiasmo con el ACM, en parte debido a las limitaciones mencionadas de la técnica, en tanto no permite modelizar y probar causalidad. Por ello Baranger termina su libro diciendo que “Parecería entonces haber espacio para el desarrollo de aquella estadística estructural [propia del ARS] útil para producir una topografía más plenamente descriptiva del funcionamiento de los campos.” (Baranger, 2012: 235).

En todo caso, diversos investigadores dentro de la teoría de los campos utilizan ampliamente el análisis de redes a partir de la perspectiva de la dualidad estructural (Breiger, 1974), que combina la existencia de grupos y personas, de modo de definir los vínculos de los últimos en función de su pertenencia a ciertos grupos. De este modo, se pueden construir las matrices de afiliación, con lo que se puede expresar este espacio teórico de las posiciones en términos de vínculos entre agentes que comparten ciertas propiedades. En la presente investigación se ha optado por seguir este procedimiento para la construcción de las matrices de afiliación.³²

3.5. Relevamiento de datos

El relevamiento se aplicó a técnicos y responsables de organizaciones que actúan en 18 territorios en los que intervienen servicios SOCAT. La selección de los territorios se realizó a partir de un muestreo de la población de 57 SOCAT activos en el momento de realización de la encuesta. Se trata de una muestra no probabilística (o por conveniencia), seleccionada por el MIDES de modo de representar diferencias en tamaños y antigüedad de los SOCAT.³³ La principal implicación es que los resultados son de carácter descriptivo sobre los 18 territorios considerados, ya que el muestreo impide la realización de inferencias.³⁴

El procedimiento consistió en encuestar a cada SOCAT seleccionado y luego encuestar a las organizaciones que son mencionadas por estos SOCAT. Se trató de una estrategia de bola de

³² Fararo y Doreian (1984) generalizan esta perspectiva a través de los grafos tripartitos, que incluyen tres tipos de nodos y dos criterios de inclusión, considerando por ejemplo, la inscripción de personas en grupos y de los grupos en organizaciones.

³³ Para el detalle de la definición del SOCAT y su territorio de incidencia, así como la organización de la sociedad civil que lo gestiona, se puede consultar la Tabla 31 en el anexo.

³⁴ Este trabajo surgió de un convenio con el MIDES –que realizó el relevamiento. Nuestra intervención, como equipo del Instituto de Economía, se orientó sobre todo al diseño del formulario, el apoyo en la estrategia de relevamiento y la depuración de los datos. Luego se realizó un análisis aplicando ARS en el que se basó el informe final de evaluación de los SOCAT.

nieve para entrevistar a las organizaciones según dos criterios: en primer lugar, a partir de su identificación por parte del SOCAT, que fue la primera organización entrevistada en cada una de las redes analizadas. En segundo lugar, se identificaron nuevas organizaciones a partir de los resultados de las entrevistas iniciales, con el criterio de que fueran mencionadas en más de una oportunidad, como forma de incluir sólo a las organizaciones relevantes.

Cabe señalar que existe una excepción en la que no se encuesta a la organización mencionada por el SOCAT. Esto es cuando dicha organización es de carácter externo al territorio y sin presencia en el mismo, típicamente instituciones nacionales sin presencia en el territorio, aunque también existen algunas departamentales (segundo nivel de gobierno), que no actúa directamente en el territorio.

La siguiente tabla (Tabla 1) especifica la cantidad de organizaciones por territorio, tanto encuestadas como no encuestadas, que forman parte de la red. La última columna describe la proporción de organizaciones encuestadas sobre el total de las que componen la red. La proporción total de encuestadas es de 44%, siendo que en algunos territorios llega a cerca del 60% en tanto en otros representa incluso menos de 30%.

Estas proporciones no deben confundirse con las tasas de respuestas, información que se describirá hacia el final del capítulo. Mientras que la tasa de respuesta se calcula teniendo en cuenta el listado de organizaciones potencialmente encuestables, aquí se incluyen organizaciones que no eran parte de ese listado, ya que como se señalara anteriormente se decidió no encuestar a algunas de ellas (por ejemplo, las organizaciones de políticas nacionales que no tuvieran representantes o referentes a nivel local).

Tabla 1: datos generales de las redes (ubicación, cantidad de organizaciones, etc.)

Código	Depto.	SOCAT	Encs.	No encs.	Total	% enc.
1 ART	Artigas	Plaza Fabini	21	16	37	49%
2 BAB	Canelones	Vida Y Educación -Barros Blancos	24	25	49	53%
3 COL	Colonia	COLSAC - Colonia	9	17	26	30%
4 EDS	Montevideo	Educación Solidaria -Piedras Blancas	11	17	28	44%
5 ILB	Montevideo	Los Bulevares	10	7	17	38%
6 ILV	Montevideo	Iniciativa Latinoamericana	11	16	27	59%
7 IPR	Montevideo	IPRU	23	24	47	41%
8 LPA	Canelones	Fundación Winners-La Paz	25	41	66	49%
9 MAL	Maldonado	Rescatando Sonrisas - Cerro Pelado	23	20	43	39%
10 MIN	Lavalleja	Cañada De Zamora	13	21	34	38%
11 PAY	Paysandú	CPP Paysandú	12	28	40	25%
12 RIV	Rivera	ACJ Rivera Chico	16	21	37	57%
13 SAJ	San José	Penino - Gloria Maraboto	17	22	39	43%
14 SAL	Salto	COVIFOEB - COVISUNCA	19	21	40	38%
15 SAO	Montevideo	Abuelo Oscar	18	30	48	53%
16 SCO	Montevideo	Convivir	7	21	28	48%
17 SIC	Montevideo	ICPT	13	10	23	57%
18 TAC	Tacuarembó	Grupo 42-tacuarembó	21	19	40	35%
TOTAL			293	376	669	44%

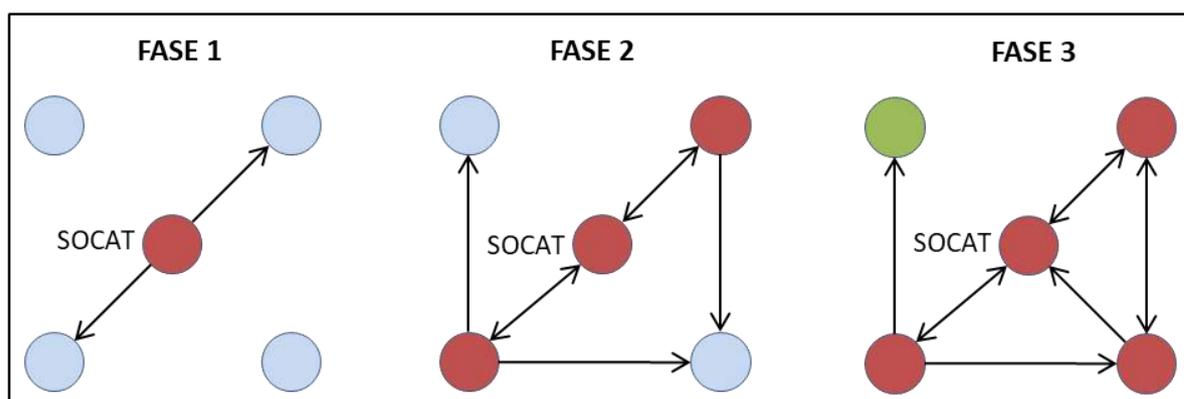
Fuente: elaboración propia en base a la encuesta de redes de políticas (DINEM-MIDES, 2014a).

En términos operativos, la red se define, en primer lugar, a partir de la participación de las organizaciones en la provisión de servicios o bienes dirigidos a la población más vulnerable, o que hayan colaborado con dichas organizaciones para la provisión de bienes y servicios.

En segundo lugar, integra a las organizaciones que actúan en las zonas en que intervienen los SOCAT o son relevantes para las políticas sociales que allí se despliegan (esto último permite la inclusión de organizaciones extraterritoriales pero que son relevantes para la red local). Se debe destacar que la instalación de los SOCAT se define a partir de zonas o barrios (denominado “nivel microterritorial” en algunos documentos del MIDES), que se delimitan según la concentración de hogares en situación de pobreza. De hecho, los SOCAT se instalaron utilizando este criterio de focalización, a partir de diversos indicadores de pobreza e insuficiencia de ingresos.

En el gráfico 8 se ejemplifican las fases de relevamiento en el muestreo por bola de nieve: los círculos azules representan las organizaciones no entrevistadas y los rojos, las entrevistadas en la fase correspondiente. En verde, las excluidas del análisis por poco relevantes (recibir una única mención por parte de todas las organizaciones relevadas). Los vínculos pueden ser recíprocos o no, según sean corroborados por la organización mencionada. En el ejemplo, el SOCAT recibe una mención de una organización que no había identificado en la entrevista.

Gráfica 8: fases del relevamiento de redes políticas



Fuente: elaboración propia.

En rojo: organizaciones entrevistadas en cada fase, en verde: organización no entrevistada.

Este gráfico permite evidenciar la construcción de la red y su delimitación, a partir de un listado de organizaciones que surge del propio trabajo de campo. En primer lugar, se entrevistó a los SOCAT (fase 1) que señalaron a otras organizaciones con que se vinculaban.

En la segunda fase, se entrevistaron a aquellas organizaciones con las que el SOCAT tenía vínculos directos. En estas entrevistas, las organizaciones pueden corroborar los vínculos o no, es decir, mencionar a la organización que lo mencionó en primer lugar (en este caso, el SOCAT), lo que se identifica en el gráfico con líneas bidireccionales o unidireccionales, en el caso de los vínculos corroborados y no corroborados respectivamente.

Finalmente, en la fase 3 se encuestaron a otras organizaciones mencionadas por los entrevistados en la fase 2 que no hubieran sido mencionados por SOCAT (es decir, no encuestados hasta ese momento) siempre que recibieran más de una mención, pero no a aquellas mencionadas únicamente por una organización entrevistada (identificada con color verde en la fase 3).

Además de las anteriores, existen algunas excepciones constituidas por aquellas organizaciones que fueron detectadas como relevantes y que trabajaban en el territorio en cuestión, a pesar de no haber sido mencionadas. Es decir, fueron identificadas como relevantes en consultas a otros actores o de los propios entrevistados, pero éstos no identificaron vínculos con dichas organizaciones.

Otra decisión relevante fue la de entrevistar a los coordinadores o responsables de las organizaciones. El criterio utilizado va en línea con la literatura en cuanto a que son los directivos y altos ejecutivos de las organizaciones quienes cuentan con mejor información sobre su funcionamiento (Cycyota & Harrison, 2006).

Asimismo, se han señalado algunas estrategias para mejorar la calidad de los datos, como el uso de informantes múltiples o la evaluación de la competencia del informante (Kumar, Stern, & Anderson, 1993). Sin embargo, dos características de las organizaciones analizadas permiten relativizar el beneficio de esta estrategia, en comparación con el costo de implementación de la misma. Por un lado, que el tamaño esperable (y luego constatado, con un tamaño promedio de 20 empleados por organización) de las organizaciones era más pequeño que el de las organizaciones generalmente estudiadas por la literatura reseñada. Por otro lado, que el funcionamiento de muchas de estas organizaciones se basa en el fuerte trabajo en equipo.

Ambas características, vuelven redundante la información que pueden proveer distintos informantes de una misma organización, además en muchas entrevistas incluso participaban varios integrantes de los equipos. Por esto, no resulta pertinente la utilización de múltiples informantes como forma de mejorar la calidad de los datos, pudiendo ser incluso contraproducente.

Por último, se utilizaron entrevistas personales, ya que las tasas de respuestas en este tipo de encuestas son mayores frente a las encuestas enviadas por correo y autocumplimentadas (Anseel, Lievens, Schollaert, & Choragwicka, 2010), así como mejora la calidad de la información brindada.

3.6. Tasas de respuesta y sesgos

Dado que no se contaba con un listado de las organizaciones existentes en cada territorio, no fue posible calcular la cobertura de la encuesta. Sin embargo, es posible pensar que la estrategia muestral permitió cubrir la totalidad de las organizaciones relevantes. De este modo, la población queda compuesta por todas las organizaciones relevantes para las redes de cada territorio. Se entiende como relevante que tenga vínculos con el SOCAT o que haya sido mencionada al menos por dos organizaciones presentes en la red.

Se trata por tanto de un relevamiento en etapas, donde primero se releva información de cada SOCAT, registrando la información sobre sus alters (las organizaciones con que tiene vínculos directos). Luego se contacta y aplica la encuesta a estos alters, que identifican a su vez las organizaciones con que se relacionan, pudiendo existir nuevas organizaciones que no estaban previamente registradas, es decir, organizaciones que intervienen o participan en la red del territorio pero que no tienen vínculos con el SOCAT. Estas últimas organizaciones podrán ser encuestadas si fueron mencionadas por más de un alter del SOCAT.

Respecto a la calidad del relevamiento, la Asociación de Investigación en Opinión Pública de Estados Unidos (2016) recomienda el uso de diversos indicadores, ya que revisar solamente la tasa de respuestas puede ser engañoso. Así, sugieren el uso de indicadores como la completitud de los formularios, el nivel de rechazos y aceptación, etc. Las encuestas fueron respondidas prácticamente en su totalidad, sólo faltaron sistemáticamente respuestas para las preguntas de ingresos, por lo que se optó por excluir esta información del análisis de los datos.

De este modo, se presentan dos indicadores de la calidad del relevamiento (las tasas de respuesta y de rechazo), calculados a partir del listado de organizaciones que surge del procedimiento de muestreo recién descripto. Con dicho listado es posible inferir la tasa de respuestas y de rechazo (67% y 33% respectivamente).

Tabla 2: tasa de respuestas y rechazos

Encuestadas y no encuestadas	
Encuestas realizadas (ER)	293
Rechazos implícitos (RI)	136
Rechazos explícitos (RE)	8
Total	437
No corresponde (*)	163
Total listado completo	600

Tasa de respuestas y rechazos	
Tasa de respuestas (ER/total)*100	67 %
Tasa de rechazos (RI+RE/total)*100	33 %

Fuente: elaboración propia en base información de campo proporcionada por DINEM.

(*) Nota: No corresponde alude a las organizaciones sin presencia local o con una única mención.

La bibliografía plantea que existe una tendencia temporal hacia el empeoramiento de los niveles de respuestas en este tipo de estudios (Anseel et al., 2010; Rogelberg & Stanton, 2007), lo que probablemente impacte en el mayor rechazo a la participación en diversos estudios por parte de las organizaciones (sobre todo las empresas), a lo largo del tiempo. En la tabla 3 pueden apreciarse distintas tasas de respuesta de estudios dirigidos al analizar organizaciones, que permite comparar la tasa de respuestas de este estudio, ubicada en 67%, con la de otros estudios realizados en diferentes contextos.

Excepto la investigación sobre organizaciones del barrio Peñarol, que se dirigía a un estudio de caso con una intensa labor de campo en un contexto más acotado que las restantes investigaciones, las tasas de respuesta logradas son cercanas a la de los estudios de referencia, con el agregado de que este relevamiento tiene una importante dispersión al ubicarse en 18 barrios de distintas ubicaciones geográficas del territorio nacional y ser más reciente que los restantes relevamientos. Esto permite apreciar como muy aceptables los niveles de respuesta de la presente investigación.

Tabla 3: tasa de respuestas en estudios organizacionales

Tipo de organización entrevistada	Tasa de respuesta	Referencias
Empresas cooperativas -2010	77%	(Alves, Burdín, Carrasco, Dean, & Rius, 2012)
Empresas convencionales -2010	61%	
Workplace Employment Relation Survey -2004	64%	(Kersley, Alpin, Forth, Bryson, & Bewley, 2005)
Workplace Employment Relation Survey -2011	46%	(Wanrooy et al., 2013)
Organizaciones del Tercer Sector -2003	75%	(Gerstenfeld & Fuentes, 2005)
Organizaciones diferentes sectores -2014	80%	(Goinheix et al., 2016)
Meta análisis sobre tasas de respuestas	52%	(Anseel et al., 2010)

Fuente: elaboración propia en base a información de la bibliografía.

Ahora bien, más allá de que comparativamente implican buenos resultados, los errores de medida debido a rechazos o problemas de campo pueden generar algunos sesgos. Diversos estudios (Borgatti, Carley, & Krackhardt, 2006; J. A. Smith & Moody, 2013; J. A. Smith, Moody, & Morgan, 2017; D. J. Wang, Shi, McFarland, & Leskovec, 2012) han explorados los efectos de tales errores de medida, sobre todo debido a la falta de datos, pero algunos trabajos incluyen también posibles errores en la codificación de los datos.

De este modo, los errores pueden deberse a la no inclusión de nodos o relaciones o la inclusión de nodos o relaciones que en realidad no están presentes. Además, pueden existir errores de codificación resultantes de identificar erróneamente como un mismo actor dos organizaciones que en realidad son diferentes o, al revés, como dos organizaciones diferentes lo que en realidad se trata de una misma organización (falsa agregación o desagregación (D. J. Wang et al., 2012)). Esto se debe a que las mismas organizaciones son denominadas de formas diferentes por los entrevistados dado que son reconocidas con nombres diferentes.

Como forma de disminuir los errores producto de la incorrecta identificación de los actores (o agregación/desagregación), la investigación implicó un importante esfuerzo de codificación y de revisión de la misma por parte de los dos equipos implicados en el estudio: un equipo de DINEM-MIDES y otro del Instituto de Economía-Universidad de la República.³⁵

³⁵ Este trabajo surgió de un convenio con el MIDES –que realizó el relevamiento. Nuestra intervención, como equipo del Instituto de Economía, se orientó sobre todo al diseño del formulario,

Además de las revisiones por separado, existieron varias instancias en conjunto de chequeos de los datos, así como un exhaustivo proceso de corroboración de la información relevada por los encuestadores, con numerosos contactos con las organizaciones entrevistadas y chequeos de otros datos disponibles (datos administrativos, información de internet y de otros listados disponibles en MIDES, o incluso de conocimiento de referentes territoriales).

Como expresan Smith y Moody, puede decirse que la falta de datos de forma aleatoria no impide que “muchas medidas de red pueden medirse con precisión incluso con altos niveles de datos faltantes” (J. A. Smith & Moody, 2013: 13, traducción propia). Sin embargo, la precisión de las medidas disminuye con el aumento del error, aunque esto varía en función de las medidas utilizadas, siendo que algunas medidas son más robustas, siempre dependiendo del tipo de red y del tipo de dato perdido. Así, cuando existen más datos faltantes de los nodos centrales los sesgos son mayores que si faltan datos de los nodos más periféricos (J. A. Smith et al., 2017).

En el caso de las redes analizadas en esta tesis, existió una fuerte preocupación por incorporar a las organizaciones más relevantes, que prácticamente fueron censadas en su totalidad -a excepción de las que no estaban radicadas en el territorio³⁶.

Más allá que las redes analizadas sean relativamente robustas ante la falta de datos, Borgatti y coautores (2013) destacan dos recomendaciones para lidiar con estos problemas: la inclusión de más actores y un correcto tratamiento de los datos.

En cuanto a la primera recomendación, la inclusión de otros actores (en el caso de esta tesis muy probablemente *todos* los que componen las redes) es posible debido a que la falta de respuestas no implica la pérdida total de datos, ya que la información de las organizaciones no encuestadas es relevada a partir de la información de las organizaciones que sí fueron encuestadas y del relevamiento de otros datos. Se trata de una operación muy utilizada en el ARS, que permite contar con redes integradas por nodos encuestados y no encuestados. Se argumenta que se produce una mayor validez, puesto que no incluir esos actores puede generar importantes sesgos en tanto no sólo se pierden actores relevantes sino también los vínculos de los actores entrevistados con los actores faltantes (Borgatti et al., 2013).

el apoyo en la estrategia de relevamiento y la depuración de los datos. Luego se realizó un análisis aplicando ARS en el que se basó el informe final de evaluación de los SOCAT.

³⁶ Es decir, aquellas organizaciones nacionales y algunas departamentales que intervienen sobre todo indirectamente, dado que su ámbito de actuación es mucho mayor que la escala local de la red.

En la presente investigación, gran parte de los análisis se realizaron para los dos universos: las redes reducidas, que son las compuestas solo por las organizaciones efectivamente encuestadas y las redes que incluyen a todos los actores (o redes ampliadas). De este modo, comparando los resultados con los dos procedimientos, se pueden prevenir, en parte, posibles errores de dejar fuera organizaciones que son relevantes para la red o los errores contrarios, de no considerar relaciones efectivamente presentes debido a la carencia de datos sobre los mismos.

Adicionalmente, al comparar los hallazgos de ambos ejercicios de análisis, es decir, aplicados a las redes reducidas y a las ampliadas, se puede mejorar el grado de robustez de los hallazgos, ya que, si son consistentes en ambos ejercicios, estos hallazgos no dependen de las decisiones de operacionalización de las redes.

En cuanto a la segunda recomendación, la manipulación de las bases de datos, se destaca la simetrización y simplificación de las redes (Borgatti et al., 2013), lo cual se realizó para varios análisis, que se presentarán en el capítulo 6. La simetrización hace referencia a que los vínculos definidos como dirigidos sean convertidos en vínculos no dirigidos (ambos tipos fueron definidos en el apartado 3.4). La simplificación, por su parte, alude a la reducción de distintos tipos de vínculos a uno sólo, de modo de expresar la existencia o no de vinculación entre dos organizaciones. En términos sustantivos, significa la existencia o no de cooperación, independientemente de qué tipo de vínculo las une.

En todo caso, al menos respecto del problema más grave de falta de datos (la falta de actores que deberían incluirse en las redes), este no es un problema relevante para el análisis de regresión mediante QAP (Quadratic Assignment Procedure, en español: Procedimiento de Asignación Cuadrática) (Borgatti et al., 2013) que es el tipo de análisis central realizado en esta tesis y que se abordará en el capítulo 6. Tampoco es un problema grave para las medidas de centralidad (J. A. Smith et al., 2017), que se abordarán en el próximo capítulo.

CAPÍTULO 4: LOS PRINCIPALES ACTORES DE LAS REDES Y SUS TERRITORIOS

En este capítulo se realiza un análisis descriptivo de las redes, sus características y de los territorios en que actúan. Se utilizan tres tipos de datos: en primer lugar, fuentes secundarias que permiten caracterizar los territorios en que se inscriben las redes; en segundo lugar, datos de entrevistas a informantes calificados y análisis de documentos; y, finalmente, datos de la encuesta a organizaciones implicadas en las redes (realizada por el MIDES).

El análisis se divide en 4 apartados. El primero proporciona una caracterización de los territorios en que se inscriben las redes y se da cuenta del marco institucional y de funcionamiento en que se desempeñan las organizaciones. En el segundo apartado, se analizan las características de las organizaciones que componen las redes. Luego, en el tercer apartado, se identifican los principales actores de cada red a partir de dos medidas del análisis de redes, la centralidad de grado y de intermediación. Mientras que los tres primeros apartados se dirigen a una descripción general, en el último apartado, se caracterizan las redes en referencia a algunas propuestas de tipologización.

4.1. Sistema de protección a nivel territorial

La falta de articulación entre políticas sectoriales con mínimo contacto intersectorial ha generado históricamente en Uruguay, ineficiencias y carencias (MIDES, 2011a). Esto se debe a que se dirigen a realidades que requieren miradas más integrales, en tanto no basta la provisión de bienes aislados dado que se trata de situaciones de múltiples carencias. La instauración del MIDES y luego del Gabinete Social (ámbito que nuclea los ministerios implicados en las políticas sociales), puede interpretarse como una respuesta a este desafío, en tanto se buscó explícitamente una mayor articulación entre los ministerios responsables de las políticas sociales.

Esta mayor articulación interministerial, acompañada también por nuevas instituciones (como el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales y las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales) pretenden generar una mayor articulación (además de la participación de la sociedad civil), para intentar arribar a intervenciones menos

fragmentarias y más integrales, que tengan en cuenta la multiplicidad de dimensiones del bienestar que deben ser atendidas en contextos de pobreza y extrema pobreza (DINEM-MIDES, 2013; MIDES, 2009, 2011a, 2014).

Es así que, sobre todo a partir del 2012, el MIDES desarrolló una modalidad de trabajo más integral con una estrategia orientada fuertemente a la presencia en el territorio, justamente como forma de generar intervenciones con mayor coordinación, dado que en el territorio pueden articularse las distintas necesidades y sus respuestas de forma más concreta.

“Esta reestructura surge como respuesta a los solapamientos y dificultades en la comunicación interministerial identificados, que se debían principalmente a la alta fragmentación de los programas y a la centralización de los recursos humanos. Estos dos fenómenos dificultaban la llegada de las políticas al territorio, que se hacía de forma no uniforme y atomizada.” (DINEM-MIDES, 2013: 15)

Esta tendencia se enmarca en una transformación política más amplia en Latinoamérica, que propició la creación de ministerios para la superación de las intervenciones puramente sectoriales. Dicha transformación ha sido corroborada en diversos países, que asumieron el desafío sin contar con experiencias de gestión interestatal ni de cogestión con la sociedad civil (Midaglia et al., 2010).

En este marco tienen lugar las redes que se caracterizan aquí, redes que en buena medida se estructuran a partir de una política concreta (el SOCAT), con un importante despliegue territorial.³⁷ El SOCAT se propone mejorar las condiciones de vida de los niños y las familias en situación de pobreza de forma articulada en las diversas dimensiones que les afectan. Como se expone en los documentos oficiales que detallan los Términos de Referencia (TdR) para la contratación de Organizaciones de la Sociedad Civil para la gestión de los SOCAT:

“se prevé promover la reducción gradual de las brechas de acceso y calidad de los servicios de salud, educación y protección social que son claves en el desarrollo de la infancia y la adolescencia, promoviendo una mayor igualdad de oportunidades. Adicionalmente, se articulan esfuerzos intersectoriales y territoriales para que la

³⁷ La política SOCAT (antes denominada SOCAF, por Servicio de Orientación, Consulta y Asistencia Familiar) es incluso anterior al MIDES, creado en el año 2005, pero es con su incorporación a dicho ministerio que asumió una orientación hacia la articulación con otras organizaciones de modo de fortalecer las redes existentes.

oferta de servicios sociales responda efectivamente a la problemática de la infancia, la adolescencia y sus familias, particularmente en contextos vulnerables.” (MIDES, 2011b: 2).

La anterior cita reproduce con pocos cambios los distintos términos de referencia aplicados a las convocatorias para postular a la gestión de los SOCAT. Estos últimos cambios detallan los requerimientos formales que traducen los principios programáticos como, por ejemplo, las exigencias de desarrollo de un plan territorial de articulación con los actores locales. También allí se definen cuáles son los niveles jerárquicos ante los que se debe el SOCAT, el rol de la Mesa de Coordinación Zonal y del Responsable Territorial, a quienes reporta en aspectos como la rendición de gastos, envío de informes y planes de trabajo.

La política SOCAT consta de dos componentes bien definidos y diferenciados: el primero dirigido a la provisión de servicios que garanticen el acceso a servicios básicos (componente SOC de la sigla), y el segundo componente, de “Articulación Territorial” (AT), está dirigido al fortalecimiento de la interconexión y la colaboración interinstitucional en los territorios en que se despliega la política (DINEM-MIDES, 2015).

El SOCAT tiene, por tanto, un doble cometido. En primer lugar, tiene la función de proveer recursos que permiten conectar a los ciudadanos con los servicios públicos, de modo de garantizar derechos en población vulnerable a partir de vincular a los usuarios con diversos programas del MIDES según las necesidades específicas de la población y oficiando, muchas veces, como “representante” del MIDES en el territorio.

En segundo lugar, el SOCAT intenta mejorar la intervención pública de modo de avanzar en la integralidad y articulación de la política social. Para ello cuenta con instrumentos que permiten impulsar la articulación territorial, con el objetivo de generar desarrollo comunitario y protección cercana a través de redes locales en que participan las organizaciones de base y la comunidad local.

Si bien se podría pensar que se trata de dos objetivos muy diferentes, ambos tienen una conexión importante. La orientación hacia una visión integral requiere la coordinación de las diversas instituciones en los servicios y bienes provistos y en el seguimiento de los beneficiarios.

De este modo, un objetivo de los SOCAT se relaciona con esfuerzos por dotar de integralidad a la política social, lo que constituye una conexión entre los dos componentes, en el nivel de la metodología de intervención. Esto implica que la estrategia de intervención de los equipos técnicos requiera un importante esfuerzo de coordinación y articulación con otros proveedores de bienes y servicios -mayoritariamente públicos, pero también privados-, ya que el abordaje a los usuarios de las políticas implica considerar sus necesidades y dinámicas de diverso tipo.

La concepción de atención subyacente, intenta recuperar una visión integral de los casos abordados, realizando seguimientos interinstitucionales e intersectoriales de modo de ver el conjunto de aspectos que repercuten en una situación dada. Por ejemplo, no tiene sentido tratar solo los aspectos cognitivos en niños con dificultades atencionales, cuando lo que explica estas dificultades se relaciona con situaciones de violencia doméstica, privaciones alimentarias, o inestabilidad familiar, por señalar áreas en que se suele intervenir.

Atender los problemas que se manifiestan en la escuela, necesariamente requiere de una mirada integral e intersectorial preocupándose por el rendimiento académico del niño, pero, al mismo tiempo, sobre lo que sucede en otras esferas. Para ello se debe crear un diseño de política que permita esta estrategia, así como de un equipo que pueda realizar derivaciones y coordinaciones pertinentes, y tenga un buen conocimiento de los recursos disponibles local o centralmente.

Es por ello que los dos componentes del programa tienen sentido en una única política, dado que el fortalecimiento interinstitucional permite una mejora de las capacidades de intervención integral e intersectorial. Del otro lado, la atención directa, que implica entre otras cosas la realización de una “derivación responsable” (entrevista a informante de la Dirección Nacional de Gestión Territorial, en adelante DNGT, del MIDES)³⁸ permite identificar áreas que requieren coordinación con otras instituciones y programas.

Es en el marco de este trabajo de los SOCAT, sobre todo en el período previo a la reestructura del MIDES en 2012, que tienen lugar varias propuestas innovadoras, que luego resultaron en diseños de nuevas políticas. Tales son, por ejemplo, el programa Cercanías, Jóvenes en Red, Aulas Comunitarias (informante DNGT), entre otras políticas que fueron

³⁸ Entrevistada el 11 de agosto de 2017.

luego asumidas por ministerios u organismos de políticas sectoriales. Estos programas y políticas se dirigían a dar respuesta a problemas que quedaban en los intersticios de las intervenciones sectoriales y que requerían una visión integral, por ejemplo, en cuanto a la atención integral a la infancia o a la familia, o a adolescentes desvinculados del sistema de educación formal.

No es de extrañar que, como exponen Cunill-Grau y coautores, la política SOCAT constituya un ejemplo de integralidad de las políticas de protección social en América Latina, junto a programas como Chile Crece Contigo o Bolsa Familia de Brasil. En efecto, los autores constatan que la política SOCAT se inserta en “una modalidad de trabajo intersectorial e interinstitucional tendiente a garantizar las intervenciones integrales que requieren los problemas sociales, complejos y multicausales.” (Cunill-Grau, Repetto, & Bronzo, 2015: 425).

Entonces, se trata de una política novedosa en Uruguay, aunque recientemente se han generado experiencias similares que se enfocan en la generación de espacios de articulación o en el fortalecimiento de las redes. Entre estas políticas se encuentran algunas experiencias de coordinación territorial entre actores públicos y privados, como los Consejos Sociales del MIDES y las Mesas de Desarrollo Rural del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca o las Mesas Locales para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, del Ministerio del Interior, y la instauración de ámbitos de coordinación entre diversos actores públicos. Por ejemplo, las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS) y las Oficinas Territoriales (OT) del MIDES.

Especialmente dos actores de gran relevancia son las OT del MIDES, que junto al SOCAT, son las organizaciones que coordinan la actividad del MIDES en el territorio y son las responsables de convocar a las MIPS, que funcionan como un nivel más local de otros ámbitos centrales, como el Gabinete Social (conformado por los ministerios con injerencia en políticas sociales) y el Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS), que tiene la función de “coordinar la planificación y ejecución del conjunto de las políticas públicas sociales sectoriales” (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2009: 7) desde una perspectiva dirigida a la integralidad y transparencia de la gestión.

Como resultado, se genera una estructura de coordinación en varios niveles, como una propuesta explícita para mejorar las intervenciones públicas desde la integralidad y coordinación:

“Los importantes avances que en materia social ha venido registrando nuestro país en este período, son en buena medida consecuencia de esa nueva estrategia que busca superar la desconexión entre las diversas intervenciones estatales. La consecuencia organizativa de este cambio de enfoque fue la creación de una nueva institucionalidad de coordinación: el Gabinete Social, el Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS) y las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS) constituyen los pilares de la arquitectura de gobierno del área social. De dicha arquitectura, las MIPS son el eslabón más próximo a la implementación de las iniciativas públicas, favoreciendo el trabajo coordinado entre los distintos niveles de gobierno, y consolidándose como un espacio privilegiado para un intercambio fluido con la ciudadanía de cada departamento.” (MIDES, 2014: 6).

Además de estos ámbitos o espacios, existen programas concretos cuyo esfuerzo está dado por la construcción de abordajes más integrales e intersectoriales, como el propio SOCAT, la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA), Jóvenes en Red o el programa Cercanías/ETAF (Equipos Territoriales de Atención Familiar), todos dentro del MIDES. La ENIA, por ejemplo, se dirige a una visión centrada en el ciclo de vida, pretendiendo el desarrollo de un “sistema de protección integral” a la primera infancia, infancia y adolescencia. Por ello genera una estrategia intersectorial, para lo cual realiza coordinaciones con diversos organismos en áreas de salud, educación y políticas sociales, donde aparece el SOCAT como un actor relevante (MIDES, 2016).

Estos ejemplos demuestran diversos esfuerzos por generar políticas más integrales, que aborden los problemas desde una perspectiva intersectorial, dirigidas a intentar superar los problemas de fragmentación ya aludidos. En el caso del SOCAT, las redes son vistas como un instrumento que permitiría potenciar los recursos y capacidades locales como forma de dotar a los diversos territorios de mayores potenciales para la inclusión social y la autonomía.

Además, los SOCAT promueven la participación, gestionando las Mesas de Coordinación Zonal (MCZ) y los Nodos temáticos. Las primeras son espacios para la participación de las organizaciones de base (comisiones barriales, escuelas, policlínicas, etc.) que tienen entre otras funciones, la de tomar decisiones sobre inversión pública a través de los Fondos de

Inversión Territorial (FIT) sustituido luego por fondos de carácter concursable (entrevista a técnicos de la DNGT).³⁹

Los nodos temáticos son espacios de articulación entre diversos actores sobre temáticas específicas, como salud, educación, etc., que reúne a los actores públicos implicados en esas áreas. Además de la participación y fortalecimiento de las redes, estas experiencias tienden a generar mayores autonomías locales, como queda de manifiesto con la experiencia de los FIT:

“la versión abreviada del FIT, el FITITO es utilizado por los SOCATs y básicamente en el ámbito de las MCZ, como herramienta económico financiera que posibilita un aprendizaje en la asignación, ejecución y control del uso de fondos públicos en forma descentralizada. Los actores involucrados consideran que es un elemento que potencia a la MCZ y permite el desarrollo de planes zonales interinstitucionales que difícilmente podrían ser ejecutados sin estos recursos.” (CIESU, 2010: 22)

El liderazgo de los SOCAT fue variando a lo largo del tiempo, presumiblemente debido a varios factores. En primer lugar debido su antigüedad, mientras algunos tienen menos de 7 años, otros funcionan desde hace más de 12.⁴⁰

En segundo lugar, por la constitución de los equipos técnicos que trabajan en cada SOCAT, mientras algunos preexistían a la instalación de cada SOCAT (siendo integrantes de la ONG que gestiona la política), otros comenzaron su actividad con la instalación de la política (incluso en algunos casos la ONG fue resultado de la conformación de los equipos).⁴¹

En tercer lugar, hubo importantes cambios en la política debido a reorientaciones del marco jerárquico en que se inserta. Al comienzo se encontraba en el Ministerio de Educación y Cultura y luego en el MIDES, en ambos ministerios gestionado por INFAMILIA. Finalmente, en el propio MIDES, pero, a partir de un cambio importante de orientación general de la política territorial del ministerio, hubo una reubicación que implicó que saliera de la órbita de INFAMILIA y pasara a la Dirección Nacional de Gestión Territorial. Es en este último

³⁹ Entrevistados el 28 de agosto de 2017.

⁴⁰ Datos de 18 SOCAT de los que se dispone información a través del relevamiento realizado (DINEM-MIDES, 2014a).

⁴¹ Sin embargo, a pesar de este factor de posible diferenciación, en opinión de la informante de la DNGT entrevistada, no existe una importante diferencia en los equipos técnicos de los SOCAT.

período que se produjo un cambio importante en el sentido que los SOCAT quedaron relegados a un actor dentro de un esquema más jerárquico, volviéndolo dependiente de las Oficinas Territoriales (informante DNGT).

Sin embargo, este rediseño de la política no siempre se tradujo en cambios reales a nivel territorial, debido al menos a dos razones. La primera, porque la política depende en gran medida de los equipos técnicos contratados cuya solidez e identidad depende fuertemente de la ONG en que se inscriba. De ahí que es probable que varíe mucho el nivel de acatamiento del rol más subsidiario que el diseño centralizado les asignó a los SOCAT, ya que las ONGs con mayor tradición y experiencia, tienden a elaborar su propia agenda con relativa autonomía de los actores centrales a partir de un diagnóstico y metodología de intervención que han reflexionado y construido con el tiempo y que sienten como propias y distintivas.

La segunda razón es que los territorios en que se inscribe la intervención de los SOCAT son también diferentes entre sí: mientras que en algunos el SOCAT se convirtió en un actor central, siendo reclamado en su papel de liderazgo por otros actores y, en consecuencia, con dificultades importantes de sustituir ese rol desde la jerarquía ministerial, en otros territorios no llegó a consolidarse.

4.1.1. Características de los territorios

Hasta ahora, la descripción de las redes se basó en la presentación de uno de los actores más relevantes de dichas redes, los SOCAT, por lo que –en lo que sigue– se analizarán otros actores, así como las características del territorio. La importancia del SOCAT se debe a que participa en todos los territorios estudiados ya que el relevamiento de las redes analizadas se realizó con el objetivo de evaluar el componente de “Articulación Territorial” de esta política.⁴² Por tanto no es de extrañar que ocupe un rol central en esos territorios, ya que su radicación en tales ubicaciones fue elegida estratégicamente para proveer servicios y fortalecimiento institucional en zonas con altos niveles de carencias e incidencia de pobreza.

En lo que refiere a las características de los territorios en que se inscriben los SOCAT, se trata de barrios o zonas con fuerte incidencia de vulnerabilidad de los hogares. Si bien existen

⁴² La evaluación fue realizada desde el enfoque de ARS, con un convenio con la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del MIDES (Galaso et al., 2015).

diferencias importantes entre estos territorios, en todos los casos tienen una alta vulnerabilidad social según diversos indicadores. Para construir tales indicadores se apeló a información secundaria, a partir de procesamientos de datos del censo 2011 realizados por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del MIDES.

Con esta información se pretendía dar cuenta de las condiciones de los territorios de intervención de los SOCAT, por lo que la DINEM elaboró una serie de indicadores para diferentes territorios, entre los cuales se encuentran 17 de los que se estudian en este trabajo. Solo falta la información del territorio correspondiente al SOCAT Abuelo Oscar (barrios Colón, Abayuba y Melilla de Montevideo).

A partir de esos datos secundarios, se elaboró un índice sintético de vulnerabilidad que se construye a partir de cuatro dimensiones que se ponderan de forma igual -25% cada una- (Galaso, Goinheix, & Rodríguez Miranda, 2015). Esta selección de indicadores da cuenta de la situación de los territorios de actuación o influencia de los SOCAT en relación con los valores de los mismos indicadores para el promedio del país, con datos del censo de 2011. Los datos originales a partir de los que se construyó la tabla 4 pueden consultarse en la tabla 32 del anexo.

Las cuatro dimensiones son: 1- desempleo (que se construye como la suma del desempleo femenino y el total, lo cual implica ponderar el empleo femenino ya que éste se contempla dos veces en el cálculo, en tanto el desempleo masculino lo hace sólo una vez); 2- proporción de hogares con al menos una persona de 14 a 24 años que no estudia ni trabaja; 3- porcentaje de población que solo tiene estudios hasta Primaria; y 4- porcentaje de personas que viven con al menos una necesidad básica insatisfecha (NBI) en "Vivienda Decorosa".

El indicador es relativo al valor total del país ya que el cálculo se realizó del siguiente modo: primero se dividieron cada uno de los indicadores a nivel territorial con sus respectivos valores a nivel nacional y luego, para la columna de total, se ponderó en 25% cada indicador. El desempleo se calculó como promedio simple del desempleo femenino y el total, con lo cual un valor por debajo de 1 significa que el territorio en cuestión se encuentra por encima del promedio. En cambio, un valor superior a 1 indica una situación negativa en relación al promedio nacional, porque los indicadores refieren a aspectos negativos en términos de bienestar o desarrollo.

De la lectura de la tabla, se destaca que la mayoría de los territorios tiene valores más altos al promedio nacional en todos los indicadores. Solo cuatro casos muestran un desempleo total menor al promedio nacional. Más allá de esos cuatro valores que superan el promedio nacional, los restantes valores se posicionan por debajo de los promedios, tanto en el desempleo como en los demás indicadores.

Es así que algunos territorios tienen un desempleo de casi el doble que en el promedio nacional (ubicado en 6,4% de desempleados). Pero, sobre todo, es peor la situación con las restantes dimensiones negativas consideradas, en todos los territorios analizados. En primer lugar, los hogares con personas de 14 a 24 años que no estudia ni trabaja, muestra territorios con el doble de personas en esa situación respecto del promedio del país. Esto constituye una mala señal para el futuro de la integración social en esos hogares, dadas las mayores posibilidades de una alta reproducción de la pobreza intergeneracional que tal indicador expresa.

Además, en cuanto a la educación, sin excepción todos los casos tienen una muy alta acumulación de personas que sólo concluyeron primaria sin continuar sus estudios. Finalmente, en cuanto a porcentaje de personas con al menos una necesidad básica insatisfecha en vivienda decorosa (lo que no incluye a los hogares que ya tienen problemas de vivienda, con al menos una necesidad básica en ese rubro), todos los casos muestran valores muy por encima del promedio nacional.

Tabla 4: indicador sintético de vulnerabilidad para territorios SOCAT de los casos estudiados

Territorio SOCAT		Desempleo		% no estudia ni trabaja	Población solo hasta Primaria	% personas con NBI Vivienda	Indicador de vulnerabilidad
		Mujeres	Total				
17-SIC	I.C.P.T. (Casavalle)	1,98	1,85	2,53	2,16	2,21	2,20
11-PAY	CPP (Paysandú)	1,13	0,98	2,07	1,79	2,34	1,81
5-ILB	IDH (Los Bulevares)	1,36	1,28	1,86	1,69	1,65	1,63
15-SCO	Convivir (Barrio Conciliación)	1,58	1,57	1,9	1,33	1,62	1,61
4-EDS	Educación Solidaria	1,43	1,39	1,63	1,49	1,83	1,59
13-SAJ	Gloria Maraboto (C. del Plata)	1,33	1,29	1,64	1,19	2,2	1,58
3-COL	COLSAC (Colonia)	0,98	0,84	1,44	1,7	2,25	1,57
10-MIN	Cañada Zamora (Minas)	1,47	1,35	1,56	1,76	1,51	1,56
2-BAB	Vida y Educación (Barros Blancos)	1,8	1,65	1,7	1,18	1,59	1,55
14-SAL	COVIFOEB–COVISUNCA (Salto)	0,99	0,9	1,79	1,56	1,84	1,53
1-ART	C S y D San Miguel (Artigas)	1,61	1,31	1,83	1,34	1,44	1,52
7-IPR	IPRU (Casabó, Bajo Valencia)	1,58	1,5	1,13	1,73	1,35	1,44
6-ILV	Iniciativa Latinoameric. (V.García)	1,38	1,2	1,47	1,27	1,59	1,41
9-MAL	Rescatando Sonrisas(Maldonado)	1,05	0,94	1,95	1,31	1,34	1,40
18-TAC	42 viviendas (Tacuarembó)	1,27	1,14	1,52	1,22	1,45	1,35
8-LPA	Fundación Winners (La Paz)	1,46	1,43	1,5	1,03	1,31	1,32
12-RIV	ACJ (Rivera Chico)	1,25	1,16	1,46	1,18	1,08	1,23
Ponderación		25%		25%	25%	25%	100%

Fuente: Adaptado de Galaso et al. (Galaso et al., 2015) en base a datos de DINEM-Censo 2011, INE. Indicador en relación con el valor medio para el país. Ordenado de mayor a menor según el índice.

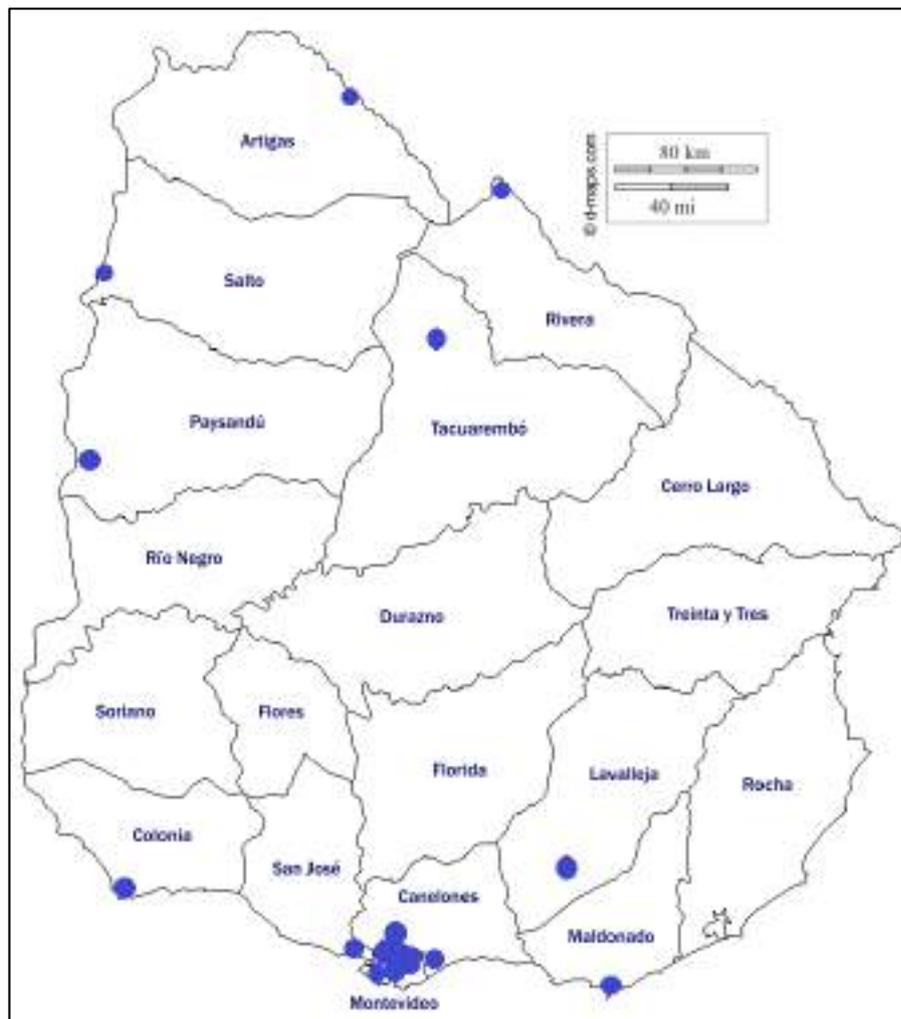
Estos resultados permiten confirmar que existió una adecuada focalización de la política SOCAT en términos de vulnerabilidad de los hogares. Como expresa el indicador sintético construido, en las 17 zonas y barrios de actuación de los SOCAT analizados, en todos los casos existe una vulnerabilidad que se ubica por encima del promedio nacional.

Pero, más allá de estas características generales comunes a todos los territorios, es de destacar la importante variación que existe en el indicador. Efectivamente, hay casos que van desde un 23% más de vulnerabilidad que en el promedio nacional en el territorio que se desempeña mejor, hasta un 120% (que equivale a 2,2 veces) en el que registra peores valores de vulnerabilidad, en el caso de Casavalle en Montevideo, duplicando el promedio nacional de vulnerabilidad. Le sigue el territorio ubicado en el departamento de Paysandú, con un valor también preocupante de 1,8 veces el promedio nacional.

Entonces, se trata de territorios con poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, pero con una importante diversidad. Incluso, existen otras diferencias, como la propia localización que

implica especificidades de acuerdo al territorio en que se ubican, ya sea un barrio metropolitano de Montevideo, un barrio de una capital departamental o una zona de una localidad menor. Por ejemplo, en pequeñas localidades el tipo de problemas que enfrentan las poblaciones probablemente sean más fácilmente tratables (en tanto conlleven una menor heterogeneidad) además de que las coordinaciones para darles respuesta a tales problemas pueden ser más sencillas, debido al conocimiento directo entre los participantes.

Mapa 1: distribución territorial de las redes



Fuente: elaboración propia en base a mapa de d-maps.com

Nota: los puntos reflejan la localización de los territorios estudiados

Estas importantes diferencias marcan la complejidad que enfrentan los servicios y la necesidad de flexibilizar el diseño de la política para que sea pertinente a la realidad

concreta en que se aplica. Asimismo, son un indicio de las diferencias en cuanto a la promoción de las redes sociales como forma de intervención territorial de los SOCAT y de esfuerzo por dotar de integralidad a las políticas sociales que allí actúan.

4.2. Descripción de las redes de políticas sociales

En el apartado anterior se abordó en detalle el sistema de políticas pública a nivel territorial, resultante, en buena medida, del esfuerzo por dotar de una mayor integralidad a las políticas sociales que allí actúan, sobre todo a través del SOCAT. Pero, dada la importancia de la colaboración con otros actores en el propio diseño de la política, es necesario ampliar las políticas consideradas para realizar una descripción de las redes de políticas sociales en que están insertos los SOCAT.

Estas redes, tal como se describió en el capítulo metodológico, pueden definirse como el conjunto de organizaciones relacionadas a las políticas sociales, sean públicas o privadas, que intervienen en el mismo territorio, o que colaboran de forma relevante con organizaciones de ese territorio. La colaboración se dirige a mejorar la intervención y, por tanto, los objetivos de cada organización en sí misma, y/o a dotar de una mayor integralidad al sistema de protección social y las intervenciones de política pública.

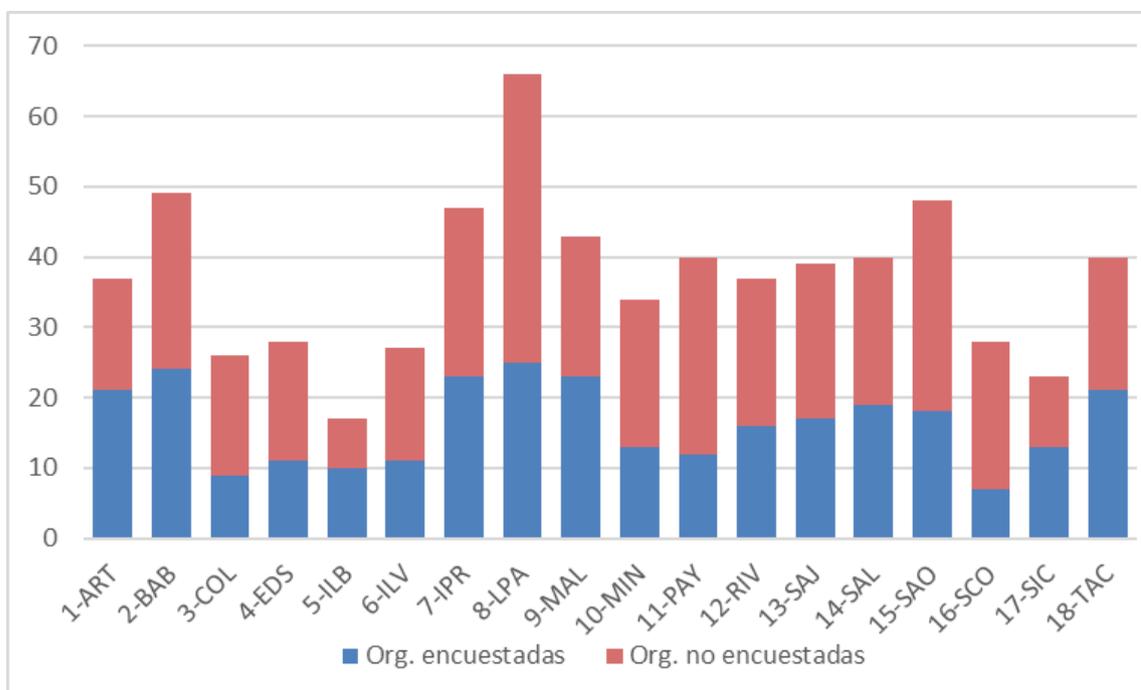
En este contexto, se entiende por intervención territorial, la provisión de bienes o servicios o la realización de actividades, dirigidas al territorio o que atienden usuarios radicados en el territorio. Esto implica que las organizaciones de la red no necesariamente intervienen directamente en el barrio o zona en que actúa el SOCAT, pero sí deben atender a residentes de ese barrio o colaborar sustantivamente con las organizaciones locales para la provisión de bienes o servicios.

Es así que, las redes resultantes del relevamiento están conformadas por una gran cantidad de organizaciones, siendo que en promedio existen unas 37 organizaciones por territorio en las redes ampliadas y 16 en las redes reducidas (las que sólo consideran las organizaciones encuestadas). Más allá de estos promedios, la cantidad de organizaciones implicadas en la colaboración varía de forma importante, con redes que incluyen menos de 30 organizaciones (incluso una presenta sólo 17) y sólo una con más de 50 (es el caso de La Paz, con 66 organizaciones). El resto se ubica entre 30 y 50 organizaciones, la mayoría de ellas en torno a

las 40 organizaciones. En cuanto a las redes reducidas, también existe una gran dispersión con territorios que están entre las 10 organizaciones y otros que superan las 20 organizaciones.

En el siguiente gráfico se detalla esta dispersión territorial, así como las diferencias entre ambas operacionalizaciones de las redes: las que consideran sólo las organizaciones encuestadas (redes reducidas) y las que además incorporan las organizaciones mencionadas por las primeras pero que no fueron encuestadas (redes ampliadas). Aquí se corrobora la variación territorial de las dos operacionalizaciones de las redes, con un territorio en que la participación de las organizaciones encuestadas es de un mínimo de 25% y un máximo de 59%, siendo que en 5 territorios las encuestadas superan el 50% y en 7 están por debajo del 40%.

Gráfica 9: cantidad de organizaciones según la operacionalización de las redes por territorio



Fuente: elaboración propia en base a la encuesta de redes de políticas (DINEM-MIDES, 2014a).

De acuerdo a la definición intersectorial, las redes están conformadas por organizaciones de diverso tipo, que van desde instituciones educativas, de salud y de cuidados, hasta instituciones de gobierno departamental o local, organizaciones de la sociedad civil y comunitarias, y políticas nacionales con presencia local (seguridad, vivienda, violencia de

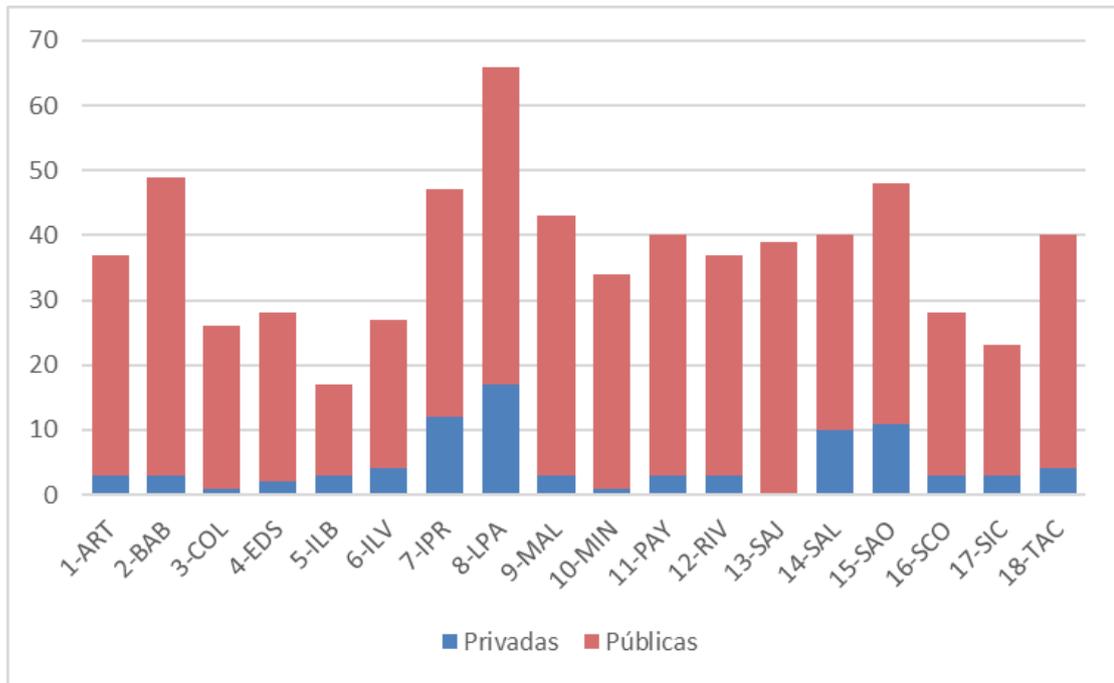
género, alimentación, etc.). La información en clave sectorial de las redes será tratada específicamente al final del capítulo 6, en el que se realizarán análisis descriptivos univariados y multivariados incluyendo esta importante dimensión.

Esta diversidad de actores y de temáticas abordadas, permite visualizar el importante despliegue de bienes y servicios brindados a la población. Efectivamente, además de diversas organizaciones sociales y vecinales, existen organizaciones sanitarias, educativas, de promoción de derechos, de provisión de bienes (como canastas de energía, de materiales de construcción de viviendas o de alimentos a través de tarjetas para su compra en supermercados, programas para la mejora de barrios, etc.).

De este modo, se combinan políticas focalizadas a situaciones de pobreza y extrema pobreza, así como formas de atención a problemáticas específicas surgidas en estos contextos, como adicciones, inseguridad y delincuencia, minoridad en conflicto con la ley penal, violencia de género y doméstica, entre otras, con las políticas universales sectoriales clásicas. Esta combinación de políticas desplegadas territorialmente, pretende ser una mejor respuesta a los problemas específicos que se presentan en estos contextos.

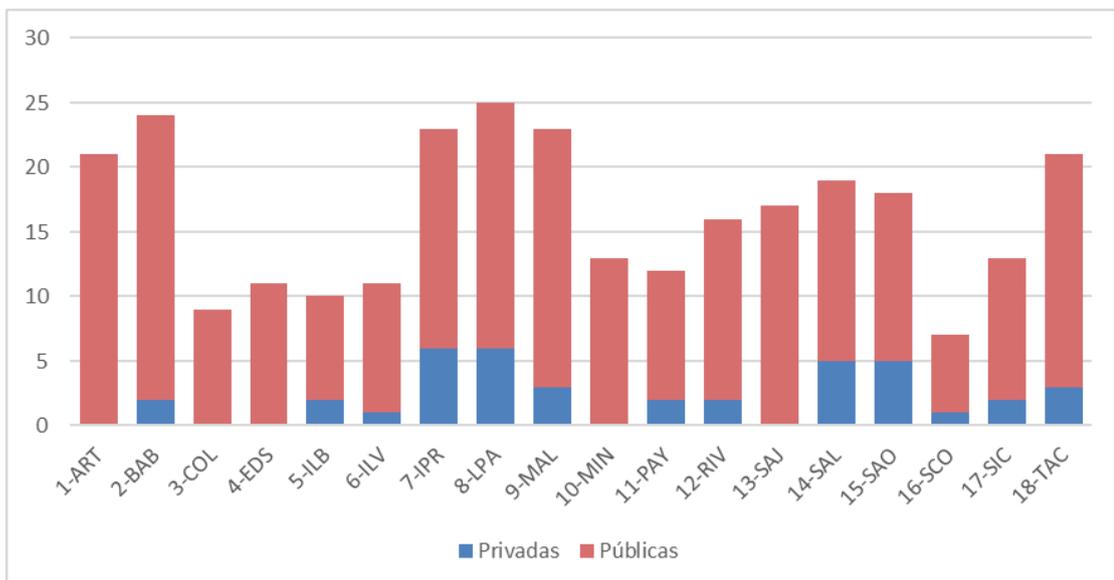
Dada las características de las redes de gobernanza descritas en los capítulos de revisión de la literatura, las redes están constituidas por organizaciones públicas y privadas. En este sentido, las organizaciones públicas constituyen la mayoría en todos los territorios, siendo que representan el 74% del total en el territorio con menor proporción de públicas. La proporción de las organizaciones públicas en el total de territorios, constituye el 87% de las organizaciones. Cuando se consideran las redes reducidas (que incluyen sólo las encuestadas) estos porcentajes no cambian sustantivamente ya que, si bien en algunos territorios las organizaciones privadas dejan de tener presencia, en otros aumentan su participación ya que caen sobre todo las públicas nacionales.

Gráfica 10: cantidad de organizaciones según naturaleza por territorio (redes ampliadas)



Fuente: elaboración propia en base a la encuesta de redes de políticas (DINEM-MIDES, 2014a).

Gráfica 11: cantidad de organizaciones según naturaleza por territorio (redes reducidas)



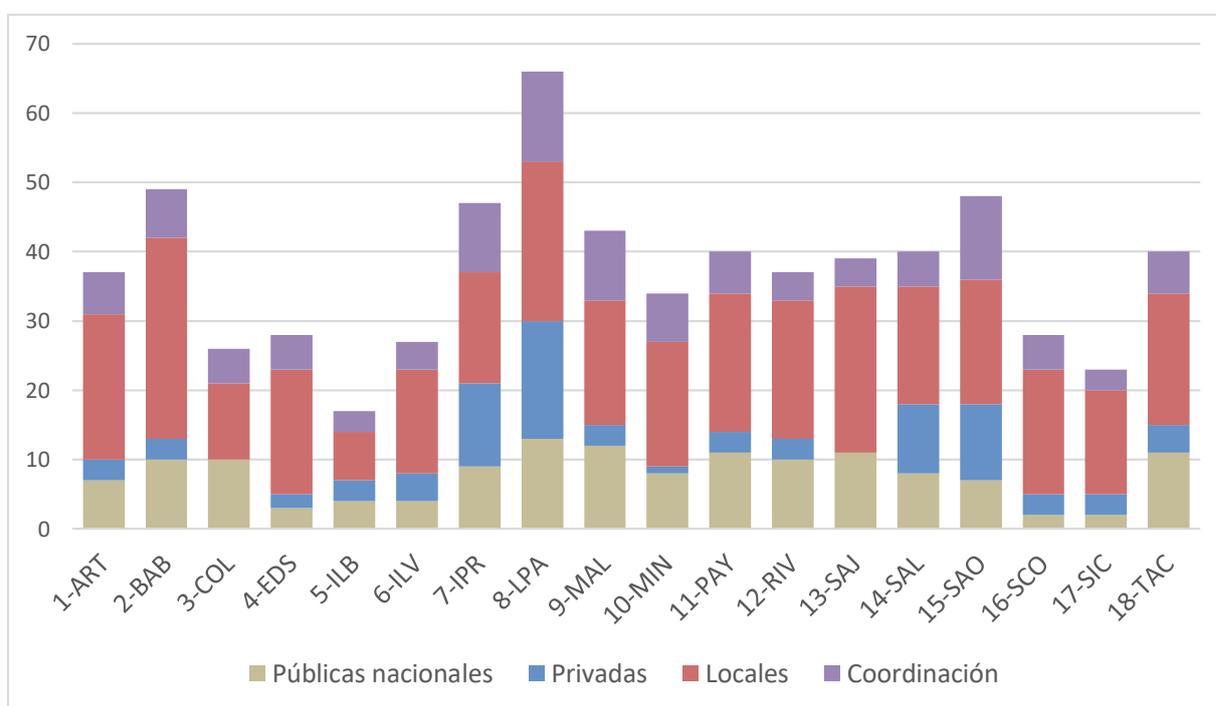
Fuente: elaboración propia en base a la encuesta de redes de políticas (DINEM-MIDES, 2014a).

Además de la intersectorialidad, las redes se definen como multinivel, en tanto las organizaciones responden a diversos niveles jerárquicos o de intervención. Como se detalla en las gráficas 12 y 13, pueden diferenciarse claramente las organizaciones nacionales de las

locales, que a su vez se subdividen en públicas y privadas, por lo que es pertinente diferenciarlas dado que tienen lógicas distintas.

Además, se incluyó una cuarta categoría que describe organizaciones pertenecientes al segundo nivel de gobierno (los departamentos) o con responsabilidades de coordinación (entre las que se incluye a las Oficinas Territoriales del MIDES y los propios SOCAT, o las Mesas Locales de Convivencia del Ministerio del Interior, entre otros). Las organizaciones de esta categoría, si bien tienen un rol más cercano al territorio, se diferencian de las organizaciones más circunscriptas a tareas de provisión de bienes y servicios (categorías de organizaciones locales públicas y privadas), debido a que son organizaciones con mayor capacidad de gestión y toma de decisiones, así como con cometidos más generales, que incluyen distintos tipos de coordinación y con mayores chances de mediar en la relación entre otras organizaciones.⁴³

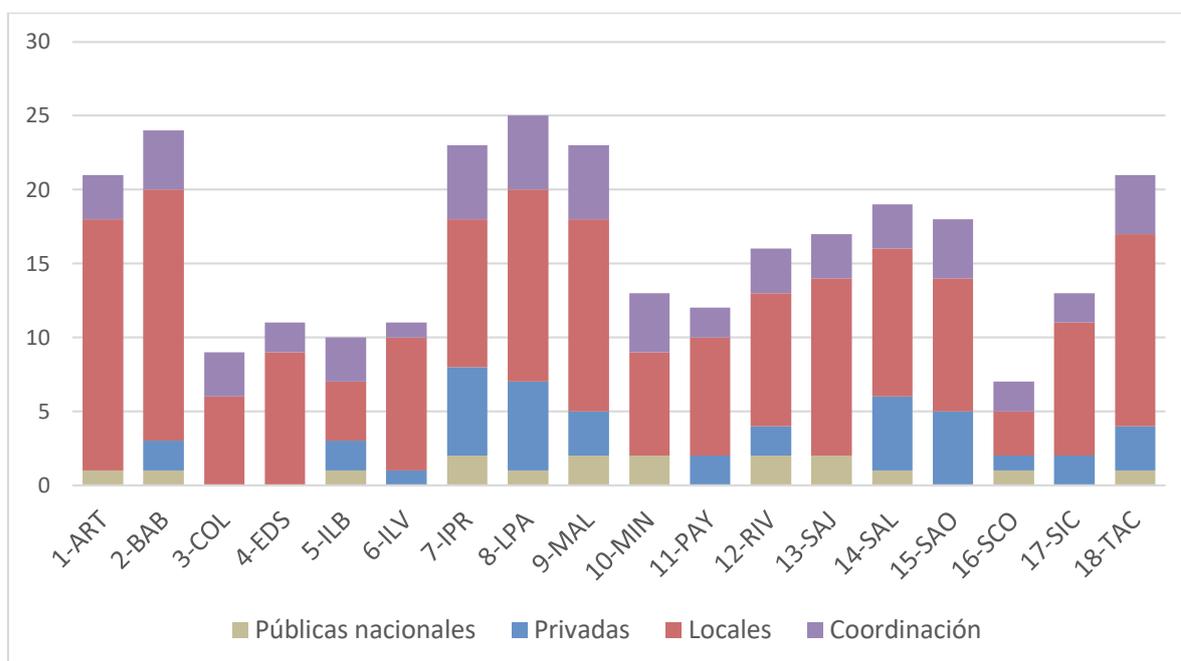
Gráfica 12: tipo de organizaciones que integran las redes por territorio (redes ampliadas)



Fuente: elaboración propia en base a la encuesta de redes de políticas (DINEM-MIDES, 2014a).

⁴³ Las organizaciones de nivel departamental no necesariamente realizan tareas de coordinación, pero su rol, más general que en el caso de las organizaciones comunitarias y locales, y más cercano que los ministerios y agencias nacionales, les permite normalmente dialogar con los diferentes niveles.

Gráfica 13: tipo de organizaciones que integran las redes por territorio (redes reducidas)



Fuente: elaboración propia en base a la encuesta de redes de políticas (DINEM-MIDES, 2014a).

Varias de estas organizaciones están presentes en la totalidad o casi totalidad de los territorios, sobre todo los SOCAT, pero también Cercanías, Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo. Estos últimos son programas denominados de proximidad, debido al tipo de intervención que llevan adelante, que tienen las siguientes características: 1- mantienen un abordaje de proximidad; 2- con una fuerte focalización; 3- se basan en el trabajo de cercanía centrado en la trayectoria de las familias; 4- están asentados en el territorio; 5- interactúan con los prestadores sectoriales; y 6- surgen de la interinstitucionalidad (García, 2017).

Dichas políticas son parte de esfuerzos interministeriales para la coordinación de las respuestas públicas a los problemas sociales de la protección social, especialmente de extrema pobreza. Por tanto, se dirigen a una perspectiva integral de las políticas sociales en la cual la coordinación inter-organizacional juega un papel relevante. El objetivo de mayor integralidad cuenta, así, con un diseño institucional que intenta comenzar a asumir estrategias integrales a través de la coordinación en diversos niveles, desde el interministerial a partir de las MIPS (espacio presente a nivel departamental que integran diversos actores involucrados con las políticas sociales), hasta los programas de ejecución de políticas y provisión de servicios.

Las organizaciones se relacionan a través de diversos tipos de vínculos, de forma de colaborar en sus objetivos, así como en la realización de actividades y proyectos conjuntos, compartir infraestructuras e intercambiar información. Desde la política SOCAT se espera que la coordinación entre estos actores permita mejorar el desempeño de cada organización individual, así como, desde una perspectiva más general, dar respuestas más adecuadas a problemas que generan desafíos a las tradicionales políticas sectoriales debido a que dichos problemas no pueden ser resueltos descomponiéndolos en diferentes aspectos sectoriales, siendo que las distintas dimensiones tienden a retroalimentarse.

Como puede apreciarse en las anteriores gráficas y en la Tabla 5, las organizaciones con mayor presencia en los territorios estudiados son las públicas de prestaciones locales, representando casi un 50% (327 en 669) del total de organizaciones presentes en las redes. Estas organizaciones incluyen diversas políticas, como Uruguay Crece Contigo o Cercanías (que se definen como sistemas de protección integral a la primera infancia y a familias vulnerables respectivamente) y servicios como escuelas, policlínicas, centros de cuidado a la primera infancia, servicios de atención a víctimas de violencia doméstica, etcétera. También incluye, aunque en menor medida, juzgados y la Dirección Nacional de Identificación Civil (del Ministerio del Interior).

Luego están los organismos de carácter nacional y las organizaciones de coordinación que representan cada una en torno del 20% de las organizaciones de los territorios (con una mayor variabilidad en el caso de los organismos nacionales que van de un mínimo de 7% a un máximo de 38%, en términos absolutos de 2 a 13 organizaciones).⁴⁴ Ambas categorías se diferencian en sus escalas de actuación, siendo las primeras pertenecientes al nivel nacional, sobre todo ministerios y oficinas nacionales, y las segundas de nivel departamental.

Al comparar las redes ampliadas con las reducidas, resulta claro que las organizaciones públicas nacionales son las que más disminuyen su participación, pasando drásticamente de un promedio de 8 a 1 organización por territorio. A pesar que la mayoría de estas organizaciones no fueron encuestadas, se incluyeron porque tienen una gran importancia para el territorio dada su disponibilidad de recursos y legitimidad.

⁴⁴ Los guarismos por territorio presentados en este y los siguientes párrafos pueden consultarse en las tablas 32, 33 y 34 de los anexos.

Tabla 5: cantidad de organizaciones por territorio según tipo de organización y red

Tipo de red	Tipo de org.	Mínimo	Máximo	Media	Desvío Est.	Proporción	Total
Redes ampliadas	Públicas Nac.	2	13	7,9	3,4	21%	142
	Privadas	0	17	4,7	4,5	13%	85
	Locales	7	29	18,2	4,7	49%	327
	Coordinación	3	13	6,4	2,9	17%	115
	Total	17	66	37,2	11,2	100%	669
Redes reducidas	Públicas Nac.	0	2	0,9	0,8	6%	17
	Privadas	0	6	2,2	2,0	14%	40
	Locales	3	17	9,9	3,7	61%	178
	Coordinación	1	5	3,2	1,1	20%	58
	Total	7	25	16,3	5,6	100%	293

Fuente: elaboración propia en base a la encuesta de redes de políticas (DINEM-MIDES, 2014a).

Por otro lado, las organizaciones de coordinación, son aquellas que tienen funciones específicas de coordinación de políticas, es decir que tienen funciones que van más allá de la prestación directa de servicios (aunque también pueden asumir dichas funciones), o que tienen capacidad de mediar la relación entre las organizaciones locales y las externas.

En cuanto a la última de las cuatro categorías, las organizaciones privadas son las que están menos presentes, representando en promedio un 13% (aunque en las redes reducidas duplican a las públicas nacionales), con 9 territorios con porcentajes menores al 10% (en dos de ellos sin ninguna organización privada). Sin embargo, no todos los territorios tienen una participación tan baja de este tipo de organización, ya que en cuatro territorios representan un cuarto del total de organizaciones y en otros dos más del 15%. Esto indica que, como se verá con más detalle, existen diferencias en la configuración de los territorios en cuanto al tipo de organizaciones que participan en cada red.

Tal y como puede observarse en la Tabla 5, además del diferente peso de los distintos tipos de organizaciones (columna “proporción”), si se atiende la columna de desvío estándar (y complementariamente las de mínimo y máximo), se constata una gran variabilidad que, en parte, se puede explicar por diferencias territoriales (se puede consultar la tabla 33 en anexos). Los diferentes territorios evidencian importantes diferencias en las cantidades de organizaciones según tipo, por lo que las redes territoriales no sólo varían en cuanto a su extensión, es decir, la cantidad de organizaciones que las integran, sino también según su composición.

Ahondando en las diferencias territoriales en cuanto a su composición, se realizaron correlaciones entre la cantidad de organizaciones de cada territorio y las proporciones de cada tipo de organización. Estas correlaciones permiten verificar si el tamaño de las redes territoriales está asociado a la mayor participación de un tipo específico de organización. Por ejemplo, si el hecho de que se instalen más organizaciones públicas nacionales se asocia a redes de mayor cantidad de integrantes o, al contrario, a territorios que tienen pocas capacidades locales.

En este sentido, los coeficientes expresan una relación moderada entre las proporciones de los distintos tipos de organizaciones con la cantidad de organizaciones que integran las redes. Existe, entonces, una relación moderada entre las proporciones de las organizaciones privadas y las locales con la cantidad de organizaciones de las redes ampliadas, siendo que en las redes reducidas bajan los coeficientes, exceptuando al de coordinación que sube y cambia de sentido, con lo cual las privadas y las de coordinación tienen valores mayores a las otras dos variables.

Tabla 6: correlaciones entre cantidades de organizaciones por territorio

	Redes ampliadas	Redes reducidas
Públicas Nacionales	0,102	0,005
Privadas	0,368	0,306
Locales	-0,466	-0,057
Coordinación	0,234	-0,355
observaciones	(18)	(18)

Fuente: elaboración propia en base a la encuesta de redes de políticas (DINEM-MIDES, 2014a).

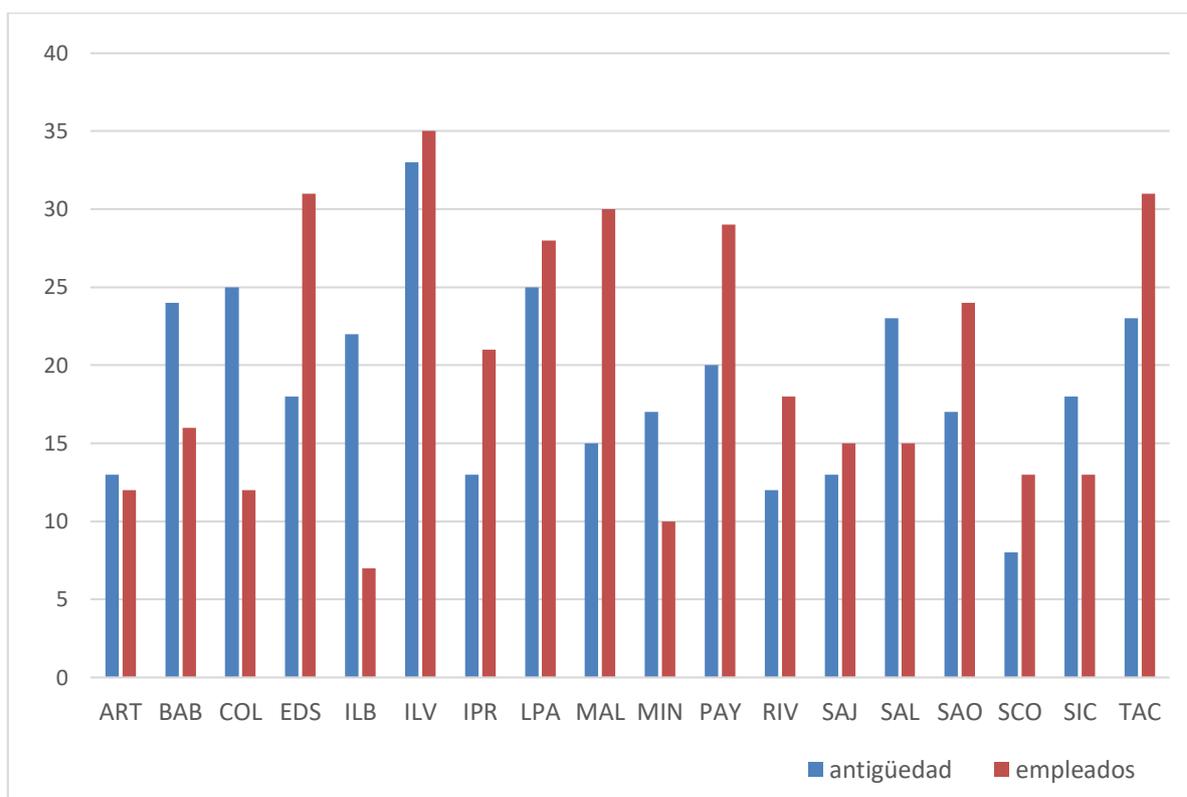
Esto significa, en el caso de las redes ampliadas, que cuando existen más organizaciones privadas implicadas en las redes, el territorio cuenta con un tamaño de red mayor, por el contrario, los territorios que tienen una mayor incidencia de organizaciones locales son los que tienen un tamaño menor. Lo cual puede interpretarse en el sentido que, los territorios que dependen sobre todo de las organizaciones locales, son territorios con redes de menor cantidad de organizaciones.

Esto sugiere que las organizaciones nacionales y las de coordinación no “compensan” los territorios con menor masa crítica. Para las redes reducidas se mantiene lo dicho sobre las organizaciones privadas, pero allí dejan de ser relevantes las locales, y se agrega que, cuando aumentan las de coordinación, disminuye el tamaño de la red. Sin embargo, nuevamente, debe tenerse presente que estas relaciones son moderadas y muestran asociación entre las variables, no explicación.

Otro aspecto descriptivo que es relevante está dado por el tamaño y antigüedad de las organizaciones (gráfica 14). Esta información surge directamente de los formularios de encuesta, por lo que la información se restringe a las organizaciones encuestadas. El promedio general de años de actividad desde la creación de la organización es de 18,8 años, con un desvío estándar de 19,6 años. El alto desvío que registra la antigüedad se debe a la existencia de algunas organizaciones muy viejas, con un 8% de más de 50 años, siendo que dos sobrepasan los 100 años (con 106 y 140 años).

El promedio de tamaño de la organización, tomado como la cantidad total de empleados durante el último año, es de 22, con un desvío de 36 empleados. En esta variable también existen algunos casos desviados e influyentes, con un 4% de las organizaciones que reportan más de 100 empleados, tres de ellas con 200 o más. Se evidencia así una importante heterogeneidad de organizaciones según estas dos características.

Gráfica 14: antigüedad y tamaño promedio de las organizaciones por territorio (redes reducidas)



Fuente: elaboración propia en base a la encuesta de redes de políticas (DINEM-MIDES, 2014a).

Nota: la antigüedad y tamaño refieren sólo a las encuestadas.

Como puede apreciarse de los análisis realizados hasta aquí, una cuestión importante es la diferencia en el comportamiento de las redes cuando se comparan las redes ampliadas (las conformadas tanto por organizaciones encuestadas, como por organizaciones que, siendo mencionadas por las primeras, no fueron encuestadas) respecto de las reducidas, es decir las redes que incluyen sólo las organizaciones encuestadas.

La diferencia entre ambos tratamientos u operacionalizaciones de las redes no debe confundirse con la tasa de respuestas analizada en el capítulo 3, que se calcula en base a la proporción de organizaciones encuestadas sobre la totalidad de organizaciones a encuestar. Ahora, al considerar a las organizaciones se está incluyendo a todas aquellas entidades relevantes que no fueron encuestadas, ya sea porque no correspondía o porque no se la pudo relevar. En el cálculo de la tasa de respuestas aparecen sólo estas última, ya que las organizaciones sin presencia local no fueron relevadas, aunque se analizan debido a su importancia para las redes y a que se cuenta con información de las mismas (proporcionada

por las organizaciones efectivamente encuestadas y por relevamientos propios con fuentes secundarias).

La tabla 8 presenta la proporción de organizaciones encuestadas sobre el total de organizaciones de cada categoría. En este sentido, la proporción de encuestadas está en el orden del 50% para las tres categorías de organizaciones con presencia local, en cambio es de sólo 12% en el caso de los organismos del gobierno central ya que –como se señaló anteriormente- sólo se relevaron en aquellos casos en los que efectivamente sus agencias tenían anclaje territorial.

Por esta razón, cuando se consideran las redes ampliadas en lugar de las reducidas, sube la participación de los organismos públicos de carácter nacional frente a los restantes tipos de organizaciones, pasando de representar 6% del total de encuestadas, a representar el 21% del total de organizaciones en las redes ampliadas.

Tabla 7: tipo de organización en las redes en que participan los SOCAT

Tipo de organización	Encuestada	%	Todas	%	E/T *
Organismos públicos de carácter nacional	17	6%	142	21%	12%
Organizaciones privadas locales	40	14%	85	13%	47%
Orgs. públicas de prestaciones locales	178	61%	327	49%	54%
Orgs. de coordinación -locales o deptales.-	58	20%	115	17%	50%
Total	293	100%	669	100%	44%

Fuente: elaboración propia en base a la encuesta de redes de políticas (DINEM-MIDES, 2014a).

(*) Nota: E/T describe la proporción de encuestadas sobre el total de organizaciones de cada tipo.

De todos modos, se cuenta con información de las organizaciones no relevadas a través de las referencias obtenidas de las organizaciones que sí se encuestaron. Además, se relevó información secundaria que permitió la clasificación en algunas características básicas, como tipo de organización, naturaleza y sector de actividad. Esta información permite incluir a dichas organizaciones en diversos análisis.

Es así que, como resume la siguiente tabla, en la comparación de los resultados de la operacionalización de las redes tomando solamente las organizaciones encuestadas, con la

operacionalización que incluye todas las organizaciones (encuestadas y no encuestadas), surge que no existen diferencias importantes en cuanto a la distribución de organizaciones. Como prueba de ello se correlacionaron, para cada territorio, la cantidad de organizaciones según tipo y naturaleza de las organizaciones encuestadas por tipo y naturaleza de las redes con todas las organizaciones. Entonces, tomando los territorios como unidad de análisis para tales correlaciones, se ponen en evidencia las diferencias o similitudes en la distribución territorial de las variables para las redes según las dos operacionalizaciones.

Tabla 8: correlaciones de cantidad de organizaciones entre redes ampliadas y reducidas

Tipo de organización		Naturaleza de la organización	
Organismos públicos de carácter nacional	0,43	Organización privada	0,91
Organizaciones privadas locales	0,91	Organización pública	0,78
Orgs. públicas de prestaciones locales	0,71		
Orgs. de coordinación -locales o deptales	0,77		

Fuente: elaboración propia en base a la encuesta de redes de políticas (DINEM-MIDES, 2014a).

Nota: los valores dan cuenta del coeficiente entre cada variable (cantidad de organizaciones de cada tipo o naturaleza) en las redes reducidas y ampliadas, tomando como unidad de análisis cada red territorial.

Como se aprecia en las correlaciones de la tabla 8, la diferencia más importante en cuanto a cantidad de organizaciones de distinto tipo y naturaleza está dada por la menor cantidad de organizaciones del gobierno central (“públicas de carácter nacional”) entre las encuestadas. Esto resulta de haber prescindido de las organizaciones nacionales que están más distantes del territorio, debido a que existe una menor validez de la información que pudieran aportar. Por otra parte, las demás correlaciones dan un coeficiente de Pearson relativamente alto, lo que sugiere que no existen grandes diferencias en estas variables para ambas formas de operacionalizar las redes.

4.3. Principales actores de las redes

Para finalizar esta primera descripción general de las redes, se da cuenta de los actores más relevantes de las redes estudiadas, a partir de dos medidas de red que identifican la centralidad de los actores que las integran: centralidad de grado y de intermediación. Según Freeman (1979), la centralidad es uno de los atributos más ampliamente utilizados en el

análisis de redes (Borgatti et al., 2013) -su análisis se puede rastrear desde los trabajos pioneros de Bavelas (1948, 1950).

Existen muchas medidas de centralidad, que permiten analizar distintos aspectos de la centralidad de un actor en la red: la que permite entender qué tan bien conectados están o cuán importante son los actores para mantener la conectividad de la red, etcétera. En este sentido, la centralidad suele vincularse al capital social, en tanto permite proveer oportunidades de influenciar o de recibir apoyo o información de los demás (Borgatti et al., 2013).

En esta tesis se utilizan dos medidas de centralidad para identificar a los actores más relevantes, estas son la centralidad de grado, que es simplemente la cantidad de vínculos que tiene cada organización en la red a la que pertenece, y la centralidad de intermediación, que es el número de veces que un determinado actor está en medio de los caminos más cortos entre los restantes actores de la red.

Para el cálculo de ambas medidas, las redes fueron simplificadas, binarizadas y simetrizadas, de acuerdo a las decisiones ya presentadas en el capítulo anterior. En concreto, significa que se incluyó una única relación toda vez que exista un vínculo de cualquier tipo entre un par de organizaciones (simplificación), que se expresa como 1 en la matriz de adyacencia, siendo que se indica como 0 cuando no existe tal vínculo (binarización) y finalmente, no se consideró la dirección de los vínculos, por lo que la red fue tratada como no dirigida (simetrización).

De este modo, la centralidad de grado expresa la cantidad de actores distintos con los que tienen relaciones cada una de las organizaciones analizadas, sin tomar en cuenta la ponderación del vínculo (la frecuencia o intensidad de la relación) ni la multiplicidad de vínculos existentes entre las mismas. Se calcula simplemente como la cantidad de actores con los que un actor tiene vínculos (suma de valores de filas y columnas):

$$G(i) = \sum_j x_{ij} \quad (2)$$

Dónde $G(i)$ es la centralidad de grado del nodo i , siendo x_{ij} la suma de los valores correspondientes al nodo i en la matriz de adyacencia.

La Tabla 9 identifica los principales actores (en torno a los 10 con mayor puntuación) según centralidad de grado de los diferentes territorios. Se calcularon los valores no normalizados, dado que no se comparan las diferentes redes sino los actores que ocupan las principales posiciones estructurales en estas redes (la normalización implica, simplemente, ajustar los valores por tamaño de la red con el máximo grado posible con el divisor $N-1$).

Como era previsible dado que la elección de los territorios se realizó en función de la existencia de SOCAT que actuaran allí, estos constituyen uno de los actores con mayor cantidad de vínculos con diferentes organizaciones, siendo que se ubican en el primer lugar en prácticamente todas las redes. Esto se debe a su fuerte rol en la cooperación y articulación territorial, así como por haberse convertido en una referencia importante en la mayoría de los territorios.

Además de este actor, otras organizaciones de coordinación similares, como Cercanías, Uruguay Crece Contigo, Jóvenes en Red y las Oficinas Territoriales, aparecen recurrentemente entre los primeros lugares. Al igual que en el caso de los SOCAT, su fuerte vocación hacia la colaboración, así como sus estrategias de coordinación de las acciones implementadas y de derivación, están en la base del resultado.

Es así que tales actores representan el 28% del total de organizaciones que aparecen dentro de las más centrales (51 de las 181 organizaciones), pero sobre todo, sus vínculos representan el 41% de los vínculos descritos en la Tabla 9. En cambio, las demás organizaciones tienen un porcentaje de vínculos similar al porcentaje de organizaciones que componen la categoría a la que pertenecen. De hecho, las organizaciones de este grupo bajan su participación en la cantidad de vínculos.

En el segundo lugar del orden de apariciones se encuentran las instituciones educativas, integradas sobre todo por escuelas y liceos (educación primaria y secundaria), aunque también aparecen en algunos territorios programas de apoyo o de fortalecimiento a la educación, tales como Tránsito Educativo, el Programa Aulas Comunitarias (PAC), así como algunos centros de formación técnica pertenecientes a la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU). La cantidad de instituciones y programas educativos dentro de las que tienen mayor centralidad es de 24%.

Ya en un lugar de menor importancia, se encuentran los centros de cuidado a la infancia y primera infancia (principalmente los CAIF y algunos clubes de niños), así como varios programas generales dirigidos a la infancia y la adolescencia, identificados como “INAU” (por el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay), o centros juveniles.⁴⁵ Además, hay varias organizaciones locales de atención a la salud (sobre todo policlínicas), organizaciones de la sociedad civil y, finalmente, un amplio conjunto de organismos de gobierno (departamental y municipal, es decir segundo y tercer nivel de gobierno) y otras políticas públicas como los Centros MEC (Ministerio de Educación y Cultura) dirigidos a la inclusión digital, la Policía Comunitaria, etc.

⁴⁵ Los CAIF son Centros de pertenecen a INAU, así como los centros juveniles y los clubes de niños. Estas políticas son provistas directamente por INAU o a través de convenios con ONGs.

Tabla 9: valores de las 10 organizaciones con mayor centralidad de grado (redes ampliadas)

Territorio 1		Territorio 2		Territorio 3		Territorio 4		Territorio 5	
SOCAT plaza Fabini	32	SOCAT vida y educación	37	SOCAT COLSAC	27	SOCAT educación solidaria	29	SOCAT los Bulevares	17
Policía comunitaria	15	INAU	31	OT Colonia	15	Liceo 49	10	CAIF padre Hurtado	13
OT Artigas	12	Jóvenes en red	26	Policlínica los nogales-ASSE	9	Club de niños acuarela	10	CCZ 18	13
CECAP	12	UCC	24	Escuela 82	9	Policlínica Santa María	9	Centro juvenil padre Hurtado	11
CAIF sueños de hadas	11	Escuela 187	22	Unidad violencia doméstica	8	Escuela 277	9	Canasta de servicios	9
UCC	11	SOCAT Sagrado Corazón	22	CAIF las hormiguitas	8	CAIF las hormiguitas	9	Fortalecimiento educativo	8
Jóvenes en Red	11	OT	20	Centro MEC	8	CAIF las luciérnagas	8	Comisión los Bulevares	7
IDA	10	IDC-Desarrollo Social	19	Escuela 130	7	Escuela 299	7	INAU	5
Centro MEC	10	Escuela 196	16	Centro Matilde Hernández	7	Jardín 313	7	Comisión de vecinos Tapir	4
INAU	9	Escuela 130	15	IDC	5	Plan Juntos	6	Policlínica Bulevares	4
Territorio 6		Territorio 7		Territorio 8		Territorio 9		Territorio 10	
SOCAT inic. Latinoamer.	25	SOCAT IPRU	38	SOCAT Winners	49	UCC	20	SOCAT cañada de Zamora	23
Escuela 157	15	SOCAT CEPID	34	Escuela 215	39	Rescatando sonrisas	19	OT Minas	23
Hogar Maristas	14	Comisión villa esperanza	26	Jóvenes en red	35	SOCAT Cerro Pelado	19	Tránsito educativo	16
Policlínica don Bosco	14	Liceo 50	25	Liceo 1	25	OT Maldonado	19	CAIF los cabritos	13
Liceo 25	12	Jóvenes en red	24	Liceo 2	25	Poder judicial	15	ASSE	12
Policlínica El monarca	11	Policlínica Casabó	22	Club de niños	24	Policlínica C.Pelado-ASSE	15	Espacio salud adolescente	12
Escuela 342	10	Comisión 4 de marzo	21	PAC	21	Escuela 96	15	MEC	12
Policlínico COVIPRO	9	Escuela 143	19	IDC-cultura	21	CED	13	Escuela 54	11
Escuela 227	8	UTU-CEC	19	Cercanías	18	UTU-FPB	13	Escuela 102	10
Jóvenes en Red	7	Municipio A	18	Policía comunitaria	16	Centro Jagüel - adicciones	12	Centro juvenil entre sierras	8
				Municipio La Paz	16	INAU	12	INAU	8

Tabla 9 (continuación): Valores de las 10 organizaciones con mayor centralidad de grado (redes ampliadas)

Territorio 11		Territorio 12		Territorio 13		Territorio 14		Territorio 15	
UCC	25	SOCAT ACJ	38	SOCAT Penino	35	SOCAT COVIFOEB	41	SOCAT abuelo Oscar	45
OT Paysandú	24	Escuela 88	14	ASSE - salud mental	23	CAIF Karen	19	CAIF caritas felices	22
Aldeas infantiles	24	CAIF las hormiguitas	14	OT Ciudad del Plata	22	Policlínica UBA 8	19	Jóvenes en red	21
Policlínica Santa Mónica	24	OT Rivera	14	SOCAT IDH	21	Jóvenes en red	18	Centro de salud Misurraco	14
SOCAT CPP	21	Centro juvenil ACJ	13	Cercanías	17	Escuela 88	17	SOCAT camino al andar	14
Jóvenes en red	16	Jardín 152	12	Jóvenes en red	15	Escuela 8	15	Centro de referencia local D	14
Escuela 71	14	CAIF 33 orientales	11	UTU Ciudad del Plata	15	EDF don Calabria	14	Comuna mujer	12
Educación solidaria	13	CIAF - INAU	11	UCC	14	Liceo 3	13	SOCAT la cabaña	12
Escuela 26	12	Club de niños la estrella	11	Espacio Ceibal	14	Escuela 99	12	Espacio de salud adolescente	11
Liceo 2	11	Tránsito educativo	10	Programa más centro	13	Comisión barrio Malvasio	10	Jardín abuelo Oscar	9
Territorio 16		Territorio 17		Territorio 18					
SOCAT Convivir	32	SOCAT ICPT	24	SOCAT grupo 42	29				
Cercanías	16	Hospital Saint Bois	10	Cercanías	24				
Policlínica Zully Sánchez	7	Cárcel de mujeres	8	Escuela 129	23				
Comisión Sayago norte	7	Comisión 25 de agosto	8	OT	17				
Fortalecimien. educativo	6	CCZ12	8	Policía comunitaria	17				
Policlínica Helios Sarthou	6	ISEF	6	UTU-FPB	17				
Municipio G	4	OT Oeste	6	Tránsito educativo	15				
UTU-FPB	4	MI - mesa convivencia	6	Escuela 71	13				
		EFI UDELAR	6	Escuela 111	12				
		Plan Juntos	6	Liceo 5	12				

Fuente: elaboración propia en base a la encuesta de redes de políticas (DINEM-MIDES, 2014a).

Nota: Se incluyeron las organizaciones con mayor nivel de centralidad de grado (en torno a las 10 primeras), valores no normalizados.

En cuanto a la centralidad de intermediación, la misma se define como el control de los flujos entre los actores de la red. De este modo, la centralidad de intermediación expresa las chances de controlar los flujos que se producen en la red, identificando quienes tienen una posición privilegiada en tanto de ellos dependerá una mejor comunicación entre las otras organizaciones. Entonces, se trata de actores con una importante potencialidad de generar influencia, aunque tiene mayor sentido sobre todo con los flujos de información, dado que otros tipos de vínculos son menos proclives a flujos.

En sentido estricto, los vínculos de infraestructura y proyectos en común, no implican flujos, aunque si se les pueden asociar flujos de prestigio o confianza, en tanto ambos tipos de vínculos generan opiniones que virtualmente luego se podrán comunicar al resto de la red. Se puede consultar una discusión previa sobre esta cuestión (Goinheix, 2015a) advirtiendo también que la medida de intermediación supone que los flujos se producen en los caminos más cortos, algo que no necesariamente es así. De todos modos, más allá de algunos supuestos, es de interés incluir esta medida en el análisis, de modo de compararla con la anterior.

Se calcula como la cantidad de veces que un actor está en medio de los caminos más cortos entre todos los restantes actores de la red, sin tomar en cuenta la ponderación de los vínculos ni la multiplicidad de vínculos existentes entre las mismas:

$$I(v) = \sum_{i \neq v \neq j} \frac{\sigma_{ij}(v)}{\sigma_{ij}} \quad (3)$$

Dónde σ_{ij} es el número de caminos más cortos que salen del nodo i hacia el nodo j , mientras que $\sigma_{ij}(v)$ es el número de los anteriores caminos que atraviesan el nodo v . Es decir, para un actor dado, es la proporción en que dicho actor intermedia los vínculos de cada actor con el resto de los actores.

La Tabla 10 identifica los principales 10 actores con mayor puntuación según centralidad de intermediación de los diferentes territorios. Nuevamente, al igual que para la centralidad de grado, se calcularon los valores no normalizados.

Tabla 10: valores 10 organizaciones con mayor centralidad de intermediación (redes ampliadas)

Territorio 1		Territorio 2		Territorio 3		Territorio 4		Territorio 5	
SOCAT plaza Fabini	274	SOCAT Vida Educación	189	SOCAT COLSAC	163	SOCAT Educac. Solidaria	241	SOCAT los Bulevares	32
CECAP	73	Jóvenes en Red	178	OT Colonia	73	Club de niños Acuarela	38	CCZ 18	27
Policía comunitaria	55	SOCAT Sagr. Corazón	174	Policlínica nogales-ASSE	17	Liceo 49	37	CAIF padre Hurtado	22
OT Artigas	53	Escuela 187	136	Escuela 82	17	CAIF las Luciérnagas	23	Centro juvenil Hurtado	19
Centro MEC	49	INAU	133	UE violencia doméstica	16	Escuela 299	23	Comisión vecinos Tapir	15
UCC	46	UCC	115	Centro MEC	15	Escuela 277	17	Fortalecimiento educativo	5
UTU-FPB	45	Escuela 178	84	Escuela 130	12	Policlínica Santa María	16	Policlínica los Bulevares	3
Jóvenes en Red	44	Escuela 196	82	CAIF las hormiguitas	7	CAIF las Hormiguitas	12	INAU	2
Cercanías	35	OT	52	IDC	2	OT Oeste	9,7	Comisión los Bulevares	1
CAIF sueños hadas	33	Escuela 130	33	UCC	1	Jardín 313	8	Escuela 333	0,6
Territorio 6		Territorio 7		Territorio 8		Territorio 9		Territorio 10	
SOCAT Iniciativa latin.	108	SOCAT CEPID	225	Escuela 215	489	OT Maldonado	126	OT Minas	128
Escuela 157	42	SOCAT IPRU	161	SOCAT Winners	422	UCC	112	Tránsito Educativo	100
Policlínica el Monarca	40	Liceo 50	158	Jóvenes en Red	381	SOCAT Cerro Pelado	105	SOCAT Zamora	84
Hogar Maristas	38	Policlínica Casabó	111	Liceo 2	155	Rescatando Sonrisas	94	Escuela 54	52
Liceo 25	37	Escuela agraria Vida	89	Club de niños	140	CED	72	MEC	47
Policlínico COVIPRO	29	Municipio A	79	IDC-Cultura	94	Escuela 96	66	CAIF los cabritos	37
Escuela 342	24	Comisión villa Esperanz	63	Liceo 1	93	UTU-FPB	45	ASSE	37
Policlínica don Bosco	19	CAIF Luxemburgo	55	Municipio La Paz	86	Áreas pedagógicas	44	Centro Entre sierras	28
Jardín 348	11	Jóvenes en Red	50	Cercanías	86	Poder Judicial	42	Escuela 102	26
Jóvenes en Red	3	Centro El Tambo	46	PAC	75	Centro- adicciones	40	Espacio salud Zamora	19

Tabla 10 (continuación): Valores de las 10 organizaciones con mayor centralidad de intermediación (redes ampliadas)

Territorio 11		Territorio 12		Territorio 13		Territorio 14		Territorio 15	
UCC	196	SOCAT ACJ	315	SOCAT Penino	236	SOCAT COVIFOEB	351	SOCAT Abuelo Oscar	500
OT Paysandú	175	Centro Juvenil ACJ	83	ASSE - salud mental	172	Jóvenes en Red	77	CAIF Caritas Felices	165
Aldeas Infantiles	125	Club Niños La Estrella	70	OT Ciudad Del Plata	69	Escuela 8	74	Centro local D	108
Policlín. Santa Mónica	97	OT Rivera	68	Programa Más Centro	68	CAIF Karen	53	Jóvenes en Red	97
SOCAT CPP	68	Tránsito Educativo	46	Espacio Ceibal	55	Escuela 88	45	Comuna Mujer	74
Educación Solidaria	36	CAIF Las Hormiguitas	31	SOCAT IDH	51	Cooperativa Covimultisal	38	SOCAT Camino al andar	72
Liceo 2	34	CUR – UDELAR	24	UCC	23	Policlínica UBA 8	35	Centro de salud Misurraco	67
Escuela 99	33	Escuela 88	21	Cercanías	19	Liceo 3	34	Jardín Abuelo Oscar	46
Escuela 71	33	Jardín 152	14	UTU Ciudad del Plata	18	EDF don Calabria	34	El Achique	39
Escuela 26	31	CAIF 33 Orientales	13	Liceo Playa Pascual	16	Escuela 99	33	SOCAT La Cabaña	33
Territorio 16		Territorio 17		Territorio 18					
SOCAT Convivir	260	SOCAT ICPT	121	SOCAT grupo 42	128				
Cercanías	43	Hospital Saint Bois	48	Cercanías	128				
Policlínica Z. Sánchez	5	OT oeste	17	Policía comunitaria	124				
Comisión Sayago norte	4	Comisión 25 de agosto	15	Escuela 129	92				
Fortalecim. educativo	3	Cárcel de mujeres	13	OT	81				
Policlínica Sarthou	1	MI- mesas convivencia	10	UTU-FPB	56				
Municipio G	0,9	Plan juntos	7	Comisión Santangelo	36				
Esquinas de la cultura	0,5	CCZ 12	6	IDT-Dirección de obras	31				
UTU-FPB	0,4	ISEF	3	Escuela 111	29				
Jóvenes en Red	0,3	EFI UDELAR	2	Tránsito Educativo	28				

Fuente: elaboración propia en base a la encuesta de redes de políticas (DINEM-MIDES, 2014a).

Nota: Se incluyeron las organizaciones con mayor nivel de centralidad de intermediación, valores no normalizados.

Los principales resultados de la centralidad de intermediación son muy similares a los recién analizados de centralidad de grado. En diversos trabajos se ha observado que ambas medidas tienden a correlacionar, por lo que no es un resultado extraño. Sólo cambian algunas posiciones, pero la mayoría de las organizaciones que están en el listado de las más centrales según centralidad de grado, también están en el de centralidad de intermediación.

Como se comentó al comienzo del apartado, en el presente análisis no se compararon las distintas redes en cuanto a la mayor o menor centralización que estas tienen, sino solamente en cuanto a si se repiten o no los actores con mayor centralidad. Por tanto, es posible que ciertos actores que aparezcan en los primeros lugares de una red tengan una menor centralidad que otros, simplemente debido a que se trata de redes menos centralizadas. Este análisis comparativo de las distintas redes, al nivel de las redes y no de los actores, se realizará en el próximo capítulo.

4.4. Caracterización de las redes de políticas sociales

A partir de las descripciones del SOCAT y los restantes actores, realizadas en los tres apartados anteriores, en este apartado se realiza una caracterización de las redes en que participan. Esta caracterización permite una mejor aproximación al funcionamiento y dinámica de las políticas de protección social en contextos vulnerables a través de sistemas que, además de las clásicas políticas de salud y educación, incluyen, por ejemplo, políticas de promoción ciudadana, reducción de la pobreza, atención de adicciones, etc.; teniendo en cuenta que este sistema opera en el marco de una mayor descentralización y participación local. Se pretende establecer algunas definiciones sobre las redes analizadas, a partir de las diversas tipologías propuestas en la literatura.

Como se vio en el apartado sobre tipología de gobernanza de redes (1.4) las definiciones se referían a actores públicos o privados conectados por vínculos informales, relativamente estables, entre actores independientes con intereses compartidos. Tales definiciones en general son adecuadas para el caso de la presente investigación, aunque merecen revisarse en función de que no permite contemplar algunos aspectos importantes de las redes políticas como las estudiadas en este trabajo.

En este sentido, además de considerar los vínculos informales, las redes presentan vínculos formales de gran relevancia. En el caso analizado, es difícil diferenciar ambos tipos de vínculos entre las organizaciones. Por ejemplo, es posible que dos organizaciones realicen actividades en conjunto, como la organización de un evento cultural, sin un marco normativo explícito.

Asimismo, puede darse el caso de que este mismo evento pueda requerir la participación de una tercera organización que brinda financiación, lo que requiere la firma de contratos, por lo que la misma actividad de colaboración puede dar lugar a distintos tipos de vínculos entre las organizaciones comprometidas en tal actividad. Esto es mayor si se tiene en cuenta la multiplicidad de actividades y proyectos en que se embarcan las organizaciones de estas redes.

Para dar cuenta de tal diversidad, las redes de políticas sociales se describen a partir de la siguiente definición: un conjunto de organizaciones, tanto públicas como privadas, interconectadas con distintos tipos de vínculos, que cooperan de modo de lograr la ejecución, diseño, modificación o planificación de políticas para la provisión de servicios, y en ocasiones bienes, que muchas veces requieren una coordinación entre diversos actores, de modo de ofrecer una mirada integral para la intervención que las organizaciones llevan adelante. Esta definición está en consonancia con la proporcionada en el apartado 4.2.

En cuanto a la tipificación de tales redes, diversas revisiones sobre redes inter-organizacionales han propuesto la existencia de tres tipos de redes, según quien se responsabiliza de la gestión de la red: gobierno compartido; una organización líder; y una organización encargada de la administración de la red (Isett et al., 2011; Kapucu, Hu, & Khosa, 2014; Provan et al., 2007; Provan & Kenis, 2008).

Los tres tipos de formas de gestión señalan, de algún modo, el grado de horizontalidad o de involucramiento de las organizaciones comprometidas con la red. El primer tipo es aquel en el cual las organizaciones participan más, comprometiendo a la mayor parte en las actividades de gestión y regulación de la red. El segundo, refiere a una organización que asume el desafío, los costos y también los beneficios de liderar la red. Finalmente, el tercero da cuenta de un mayor grado de formalización e institucionalización de la red en tanto supone la generación de una organización para la administración de la misma,

independientemente del nivel de horizontalidad e involucramiento de las organizaciones participantes.

En el caso analizado, esta tipología no permite caracterizar con claridad el tipo de red de que se trata (aunque claramente excluye al tercer tipo) puesto que, si bien existe un cierto liderazgo por parte del SOCAT, no se trata de un rol exclusivo, por lo que las redes están ubicadas entre las dos categorías de gobierno compartido y organización líder.

Otra tipología usualmente utilizada por la literatura de redes es la del carácter formal o informal de las redes, lo cual suele confundirse con si son de carácter mandatado o emergente. Siguiendo a Popp y coautores (2013), se trata de dos características diferentes, dado que el primer eje se dirige a describir contenidos relacionales de las redes (que pueden ser formales o informales pero también podrían distinguirse otros), en tanto el segundo eje se dirige a describir lo que se podría identificar como la forma de conducción de las redes (complementaria a la tipología anterior, que se denominó de gestión).

Esta tipología de formas o estilos de conducción de las redes permite distinguir si se trata de redes mandatadas o emergentes. Dado que se trata de dos dimensiones diferentes, las redes mandatadas pueden tener tanto vínculos formales como informales, al igual que las emergentes.

Además, los autores advierten sobre lo problemático que suelen ser, en la práctica, las distinciones de ambas tipologías. Es decir, no siempre es obvio cuando se trata de vínculos formales o informales, o cuando se trata de una red mandatada o emergente, en la práctica no se observa una división tan tajante.

Justamente por ello, estas dimensiones no caracterizan adecuadamente al caso abordado. En cuanto al primer eje, de contenidos relacionales formales o informales, da cuenta de redes con ambos tipos de vínculos. En cuanto al segundo eje, caracteriza redes que reciben un fuerte impulso en políticas públicas de apoyo a la actividad de colaboración y coordinación, sin por eso llegar a ser redes mandatadas.

Por lo tanto, si bien existe un importante esfuerzo público en su apoyo, la participación no es obligatoria, ya que el rol del SOCAT no es formalmente regulado y su centralidad depende de la actividad concreta de cada servicio (es decir, en los hechos tampoco asume un liderazgo total). Es decir, si bien en general los SOCAT asumen un liderazgo importante, tal liderazgo

no es exclusivo o incontestado, ni está normativamente establecido. El rol de coordinación que muchas veces asume, se produce de facto, debido a la orientación de sus cometidos en torno al fortalecimiento de las redes y la existencia de recursos para tal objetivo, además de contar con personal calificado para desempeñar tales actividades, aunque esto depende de cada servicio.

Finalmente, en cuanto a los dominios, las redes se pueden distinguir en red de formación de políticas, redes de implementación de políticas y redes de gobernanza (Isett et al., 2011; Kapucu et al., 2014; Lecy et al., 2013). Según Isett y coautores, las primeras buscan dar forma a la toma de decisiones públicas, las redes de implementación se definen por el trabajo conjunto en la prestación de servicios y, finalmente, las de gobernanza combinan aspectos de formulación de políticas y prestación de servicios.

Entonces, se trata de una red de gobernanza porque algunas organizaciones, sobre todo los SOCAT, estuvieron implicadas en el diseño de nuevas políticas y en la toma de decisiones para la generación de proyectos locales. Por tanto, no se trata de una red únicamente dirigida a la implementación local de las políticas nacionales, aunque la provisión de servicios y en algunos casos bienes es un aspecto central de su actividad. La participación en el diseño de nuevas políticas innovadoras, especialmente por parte de los SOCAT, originó incluso que varias políticas fueran luego implementadas por distintos ministerios.

Dichas políticas nacieron a partir de planes de trabajo o diagnósticos sobre problemas no resueltos por las políticas sectoriales -o que quedaban en sus intersticios- y fueron implementadas a partir de la colaboración intersectorial territorial, teniendo a los SOCAT como un importante actor. Tales experiencias locales se encaminaron hacia la generación de respuestas para subsanar los problemas de atención descritos, surgiendo nuevas propuestas de trabajo colectivo. Es así que implicaron respuestas innovadoras, tendientes a generar políticas públicas más integrales o, al menos, articuladas.

En varios casos, estas experiencias terminaron siendo asumidas por actores del gobierno central (ministerios o programas de presidencia) lo que generalizó a otros territorios las propuestas surgidas localmente y, a veces, fueron asumidas por las políticas sectoriales. Estas experiencias parecen constituir un modelo interesante de gestión y transformación de los diseños de política, que fue promovido sobre todo por INFAMILIA, a través de políticas ad hoc en convenio con las políticas sectoriales, sobre todo las educativas, que luego fueron

incluidas y presupuestadas por los organismos centrales. Un ejemplo de estas experiencias es el de maestros comunitarios, que –después de un tiempo en que formó parte de un programa conjunto con INFAMILIA- fue asumido dentro de las funciones del Consejo de Educación Inicial y Primaria.

De todos modos, estas políticas fueron posibles por la existencia de diversos espacios de coordinación o articulación de políticas que van más allá de las experiencias concretas, ubicadas a un nivel más jerárquico. Un caso relevante fueron las MIPS del MIDES, que reúnen diversos actores, ministeriales, pero también de otros niveles, en la toma de decisiones sobre aspectos concretos de política y de implementación de políticas.

Además de este rol en la creación de políticas públicas, las organizaciones integrantes de las redes analizadas también desarrollan una intensa actividad en torno a la participación local. Nuevamente el SOCAT es una de las organizaciones más activas, convocando a diversas instancias de participación de actores locales, a través de fondos propios o concursables, pero también en ámbitos de coordinación en temas específicos, tales como los Nodos Temáticos o las Mesas de Coordinación Zonal.

Es por estas dos razones (nuevas políticas y la participación de actores para la promoción de proyectos locales), que las redes descritas se caracterizan mejor como redes de gobernanza, que solamente como redes de implementación de políticas, aunque en ellas la dimensión de la implementación cobra mayor relevancia que la de toma de decisiones.

Dadas las inadecuaciones de las tipologías analizadas, parece necesario proponer una más ajustada, aspecto que será retomado al final del trabajo, en las conclusiones. De este modo, hasta aquí, la definición de las redes implica enfatizar la multiplicidad de actores y tipos de vínculos, la relevancia de algunos actores, que imprimen su sello de coordinación sin tener un rol jurídicamente vinculante, así como la presencia de diversos niveles jerárquicos.

4.5. Síntesis

En el capítulo se abordó una primera descripción de las redes de políticas sociales y sus territorios de intervención. En cuanto a estos, se trata en general de barrios o conjunto de barrios que se ubican, en todos los casos, en una situación de gran vulnerabilidad. En estos contextos de extrema vulnerabilidad y poco desarrollo histórico de intervenciones públicas,

se han expandido especialmente en los últimos 14 años un conjunto de políticas sociales que se dirigen a mejorar la oferta pública para estas poblaciones. Particularmente se nota un importante esfuerzo de un nuevo tipo de políticas sociales que intentan integrar diversos sectores tradicionales de políticas de protección, tomando objetivos que trascienden los límites sectoriales, para lo cual despliegan estrategias de intervención específicas y desarrollan intensamente la colaboración entre diversos actores.

Adicionalmente, se ubican como un puente entre las políticas focalizadas y las universales, de este modo acercan las políticas universales a poblaciones que quedaban fuera de su cobertura, ya sea por deficiencias del diseño o por especificidades de las problemáticas, difíciles de tratar desde enfoques sectoriales estrechos.

A partir de la definición de las redes de políticas, se analizaron las principales características en cuanto a los integrantes de estas redes. En consonancia con dicha definición, las redes están integradas por diversos tipos de organizaciones, desde organizaciones públicas y privadas, organizaciones pertenecientes a distintos niveles jerárquicos y de diversos sectores de actividad.

Se prestó especial atención a la comparación entre las dos operacionalizaciones de las redes, de forma de cotejar los resultados para detectar posibles sesgos introducidos por las decisiones metodológicas de modo de robustecer los resultados. Estos ejercicios no se realizaron en todos los análisis debido a lo extenso que sería duplicar todos los análisis para las dos formas de operacionalizar las redes. En cambio, se optó por realizar una comparación descriptiva que será la base para los ejercicios de regresión en que también se diferencian ambas operacionalizaciones.

Como un primer ejercicio de aplicación de análisis de redes descriptivo, se presentaron dos medidas de centralidad. La centralidad es una de las medidas más utilizadas, que permite identificar a los actores relevantes en las redes, que pueden serlo en virtud de su posición en la red, pero con independencia de otras características como su relevancia, tamaño, capacidad de manejo de recursos, etcétera.

Finalmente, los casos analizados permiten evidenciar algunas limitaciones en las principales categorías utilizadas en la literatura para caracterizar las redes políticas. Las aquí analizadas se definen como redes multinivel, multicapa (con mayor variedad que simplemente formales

e informales) e integrada por diversos tipos de actores. La gestión de la red tiende a ser compartida, con una mayor intervención de las organizaciones con perspectivas integrales o de articulación, en tanto la conducción podría denominarse como informalmente mandatada, ya que existe una clara relevancia asignada a la coordinación, pero no se formalizó en una reglamentación y un actor que quedara como responsable. Finalmente, las redes tienen un perfil de implementación de políticas, pero con cierta capacidad de toma de decisiones.

CAPÍTULO 5: MODELOS DE RED

En este capítulo se presenta el análisis estadístico univariado de redes a fin de realizar inferencias univariadas a nivel de las redes completas. El capítulo analiza medidas robustas de las redes, a través de diferentes pruebas, usando técnicas univariadas para el coeficiente de agrupamiento, la distancia promedio de camino y la distribución de grado.⁴⁶ También se incluye una prueba sobre la adecuación a estructuras del modelo de núcleo-periferia.

Para ello, en el primer apartado, se describen las propiedades estructurales más relevantes de las redes completas, lo que supone el cálculo y análisis de diversas métricas habitualmente utilizadas en el análisis de redes sociales.

Luego, en el segundo apartado, se presenta el análisis de los modelos de red en sí, que se basa en una comparación de los datos calculados en el primer apartado con diversos modelos. Para ello, se utiliza la técnica de análisis de grafos uniformes condicionales (CUG por su sigla en inglés), que permite evaluar si las redes son similares a diversos modelos de redes aleatorias. En este caso se prueban los modelos de redes aleatorias surgidas de procesos aleatorios de selección de socios y las de mundo pequeño.

Se busca dar cuenta de las redes teóricas a que se asemejan las distintas redes de políticas sociales de los territorios. Las redes aleatorias son redes generadas a partir de la asignación de vínculos entre pares de organizaciones de forma independiente, con una probabilidad fija. La independencia implica que cada vínculo entre un par cualquiera de organizaciones, es independiente de la existencia o no de vínculos entre otros pares de organizaciones (de Nooy et al., 2011).

En el tercer apartado, se prueba si las distribuciones de grado de las redes observadas ajustan a distribuciones de ley de potencia o libres de escala. Este tipo de distribución es característica de un tercer modelo de red, el de vinculación preferencial o de redes libres de escala, que fuera propuesto por Barabási y Albert (1999).

En el cuarto apartado se realiza un análisis del ajuste de un cuarto modelo, el de núcleo-periferia. En este modelo, existen varias organizaciones que se ubican en el centro o núcleo

⁴⁶ Las 3 medidas son robustas, entendiéndose por tal que no están afectadas por pequeñas variaciones de las redes.

de la red, con una alta conectividad entre ellas, mientras que las restantes se ubican en la periferia debido a que tienen una vinculación menor entre ellas (tendientes a la inexistencia de conexiones con otras periféricas), pero sí pueden tener vínculos con las centrales.

Las distintas pruebas se dirigen a evidenciar la existencia de estructuras que permiten un mejor funcionamiento teórico de las redes, lo que puede asimilarse a topologías de interacción más eficientes, lo que es interpretado como una forma de alcanzar mayores niveles de integralidad, desde el punto de vista de la colaboración inter-organizacional.

Finalmente, en el quinto apartado se revisan exploratoriamente algunos aspectos que plantean posibles límites o barreras a la generación de una mayor integralidad de las políticas. Este último apartado se basa en un análisis cualitativo de datos de las entrevistas a informantes calificados y de diversos documentos.

En cambio, los anteriores apartados se fundan en análisis de datos cuantitativos de las encuestas a las organizaciones. Las medidas y análisis de esos apartados se realizan tomando la totalidad de tipos de vínculos en conjunto, es decir, simplificando las redes para incluir información sólo de la existencia o no de colaboración entre las distintas organizaciones, prescindiendo del tipo de vínculos que mantienen. Un análisis de los distintos tipos de vínculos se realizará en el capítulo 6.

5.1. Medidas de redes

En este apartado se presentan las principales medidas de las 18 redes territoriales, que permitirán posteriormente realizar un análisis inferencial univariado de las características de las redes. Aquí se calculan los valores de las medidas de las redes para compararlas con los distintos modelos en el próximo apartado.

Como puede apreciarse en la tabla 11 (en la página 157), las redes analizadas presentan un importante conjunto de organizaciones actuando en cada territorio, con un mínimo de 17 y un máximo de 66 organizaciones. Se trata de una cantidad relevante de organizaciones si se tiene en cuenta el tamaño de los territorios, asimilables a barrios. Tal y como se señalara anteriormente, esta concentración de organizaciones se debe a que se trata de poblaciones con alta vulnerabilidad, lo que las vuelve objeto de diversas políticas sociales que intervienen a nivel local de modo de asegurar la llegada de los servicios y las intervenciones. La alta

actividad de las políticas sociales expresa un compromiso (reciente) relevante con los residentes de estos territorios con malos indicadores socio-económicos.

El primer indicador utilizado es el tamaño del mayor componente, que coincide con la cantidad de organizaciones de cada territorio ya que el 100% se encuentra dentro del “componente gigante”, como se verá enseguida. Este indicador permite ver en qué medida la red se encuentra fragmentada o existe un gran componente o componente gigante, que es aquel grupo en el cual se encuentra la mayoría de las organizaciones.

Es un indicador relevante ya que muestra en qué medida las diversas organizaciones pueden comunicarse entre sí, en el caso de que estén dentro de un mismo componente. Por el contrario, en la medida que el tamaño del mayor componente sea una fracción pequeña de integrantes de la red, algunas de las organizaciones no podrán establecer contactos ni siquiera indirectamente debido a que no existen lazos entre ningún miembro de los distintos subgrupos en cuestión, siendo que un subgrupo puede estar constituido por una única organización o por más de una.

La literatura ha identificado importantes características de los componentes gigantes, vinculadas a la emergencia de umbrales cuando se llega a cierta cantidad de vínculos por nodo (en el entorno de un vínculo en promedio en las redes aleatorias Erdős-Rényi). Esta propiedad de las redes, implica que existe un pequeño rango de transición entre fases o estados diferentes en que el sistema cambia, implicando un cambio de un sistema poco conectado a otro más conectado (Erdős & Rényi, 1959, 1960; Solomonoff & Rapoport, 1951).

En términos del análisis de las redes de políticas sociales territoriales, se verifica la existencia de un componente gigante en todas las redes, implicando un sistema complejo de políticas colaborativas, y no meramente un sistema en que la colaboración es puntual para el logro de unos objetivos concretos entre algunas organizaciones. Esto se debe a que existe una actividad sistemática que involucra a la mayoría de las organizaciones de un modo más integrado.

Llama la atención que, en todos los casos, el componente gigante represente el 100% de las organizaciones de la red. Probablemente sean los impulsos explícitos hacia la coordinación de los actores locales por parte de varias políticas públicas (como SOCAT, Jóvenes en red, Cercanías/ETAF) lo que expliquen la alta cohesión, lo cual permite afrontar de mejor manera

la complejidad de los problemas abordados por las distintas organizaciones, complejidad que hace necesaria la coordinación y cooperación entre las distintas organizaciones. Se trata de una importante inversión realizada, sobre todo, por las organizaciones que asumen la integralidad como meta de su función.

Las organizaciones realizan una intensa actividad de relacionamiento entre ellas, lo cual resulta en redes que mantienen una fuerte cohesión, logrando que todas las organizaciones estén a una distancia menor o igual a 5, en el territorio con mayor distancia máxima, y de 2 o menos, en el territorio cuya distancia máxima es menor. Esto se desprende del segundo indicador de la tabla: el diámetro. Se trata de una medida que da cuenta de la máxima distancia entre nodos, o la distancia de los nodos más alejados en un grafo conectado (o subgrafo, ya que, si existen nodos aislados, estos no entran en el cálculo).

El tercer indicador presentado en la tabla, la longitud promedio del camino más corto o simplemente distancia promedio, es el número de organizaciones por las que se debe pasar para unir dos organizaciones cualesquiera de la red. Se define como el número medio de pasos que hay que recorrer a través de las geodésicas (caminos más cortos) para todos los posibles pares de nodos de una red. Es interpretada como una medida de eficiencia en los flujos de una red.

Ambas medidas (diámetro y distancia promedio), permiten evidenciar cuan integrada o conectada está una red, dando una idea de la cercanía o alejamiento entre los nodos pertenecientes a una red, y, consecuentemente, del costo de comunicarse o colaborar con otro actor de la red.

Se puede afirmar que cuanto más alejados están los nodos, cuanto más alto el valor de ambas medidas, la comunicación que circula por la red será de peor calidad. Es así que los resultados muestran unas distancias muy cortas entre cualquier organización de la red, ya que las organizaciones más distantes (aquellas que requieren mayor número de pasos para comunicarse entre sí) en su mayoría están a 4 pasos de distancia. Por tanto, la distancia media también evidencia esta cercanía de las organizaciones, de poco más de 2 pasos, y en algunos casos incluso una distancia promedio menor.

Luego de estas métricas, se presentan las dos medidas de agrupamiento que se calculan a partir del coeficiente de agrupamiento, que es una medida a nivel de cada nodo

(organización), por lo que se la denomina como coeficiente de agrupación local. Esta última se calcula como la proporción de las conexiones existentes entre los vecinos de un determinado nodo, en comparación con el número máximo de las conexiones posibles entre dichos vecinos.

Para su expresión a nivel global o de la red total, existen dos medidas ampliamente utilizadas. Por un lado la medida de agrupamiento global, también conocida como transitividad, que se define como el total de tríos cerrados (número de veces que se presentan tres nodos con conexiones entre cada uno de ellos) sobre el total de tríos (Luce & Perry, 1949; Wasserman & Faust, 1994). Por otro lado, la medida de agrupamiento propuesta por Watts-Strogatz, que se define como la media de las ratio de los vecinos de cada nodo, o sea el promedio de los valores del agrupamiento local de cada nodo (Watts & Strogatz, 1998), por lo cual se lo denomina como agrupamiento promedio.

Ambos se expresan formalmente en las siguientes ecuaciones:

<p>Agrupamiento global:</p> $C = \frac{\sum \tau\Delta}{\sum \tau}$ <p>Dónde τ es el número total de tripletes y $\tau\Delta$ es el subconjunto de tripletes cerrados.</p>	<p>Agrupamiento promedio:</p> $\bar{C} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n C_i$ <p>Dónde C_i es el coeficiente de agrupamiento de cada nodo de la red.</p>	(4)
---	--	-----

Ambas medidas dan cuenta del grado de agrupamiento de los nodos a nivel local que presenta una red, es decir, cuan agrupados se encuentran diversos grupos o subconjuntos (subgrafos) en una red, o sea, en qué medida los nodos vecinos están conectados. Equivale a una medida que refleja el grado en que mis amigos son a su vez amigos entre ellos (Watts & Strogatz, 1998). La diferencia entre ambos coeficientes es que, en el caso del agrupamiento promedio (o agrupamiento de Watts y Strogatz) el coeficiente otorga más peso a los nodos de bajo grado, mientras que el de transitividad (agrupamiento global) lo hace en los nodos de alto grado, por ello los resultados de ambas medidas difieren.

Las medidas obtenidas para los 18 territorios en ambos coeficientes reflejan una fuerte tendencia hacia el agrupamiento de las organizaciones vecinas. Esta tendencia se expresa con mayor fuerza en el agrupamiento promedio que en la transitividad, lo que resulta de la actividad de las organizaciones más comprometidas con la integralidad (aquellas que

generan una mayor inversión en las redes) que, siendo más relevantes (centrales), presentan un agrupamiento mayor de sus vecinos.

Tabla 11: medidas de red de cada territorio

Terr	Tamaño del mayor componente	Diámetro	Distancia media	Agrupam. Watts Strogatz	Agrupam. transitividad	Centralización de grado	Centr. de intermediación
1-ART	37	4	2,21	0,38	0,29	0,49	0,37
2-BAB	49	4	2,14	0,55	0,35	0,36	0,14
3-COL	26	4	2,00	0,58	0,24	0,63	0,48
4-EDS	28	4	2,14	0,66	0,27	0,63	0,63
5-ILB	17	4	1,93	0,61	0,48	0,43	0,18
6-ILV	27	4	2,03	0,47	0,34	0,48	0,26
7-IPR	47	5	2,18	0,60	0,42	0,42	0,09
8-LPA	66	4	2,17	0,52	0,29	0,43	0,22
9-MAL	43	4	2,13	0,32	0,27	0,28	0,13
10-MIN	34	4	2,07	0,44	0,30	0,45	0,22
11-PAY	40	4	2,12	0,62	0,30	0,38	0,23
12-RIV	37	4	2,11	0,49	0,28	0,57	0,41
13-SAJ	39	4	2,05	0,53	0,37	0,45	0,27
14-SAL	40	4	2,13	0,50	0,31	0,56	0,41
15-SAO	48	4	2,16	0,45	0,23	0,56	0,39
16-SCO	28	2	1,84	0,77	0,19	0,91	0,72
17-SIC	23	3	1,98	0,58	0,33	0,56	0,44
18-TAC	40	4	2,12	0,51	0,36	0,39	0,16

Fuente: elaboración propia en base a la encuesta de redes de políticas (DINEM-MIDES, 2014a).

Finalmente, la tabla 11 presenta dos métricas de la centralización de las redes, la centralización de grado y de intermediación, que fueron propuestas por Freeman (1979) y pueden interpretarse como un coeficiente Gini de la distribución de los valores de las medidas de centralidad de grado e intermediación en los nodos de la red (que fueron presentadas y analizadas en el capítulo anterior).

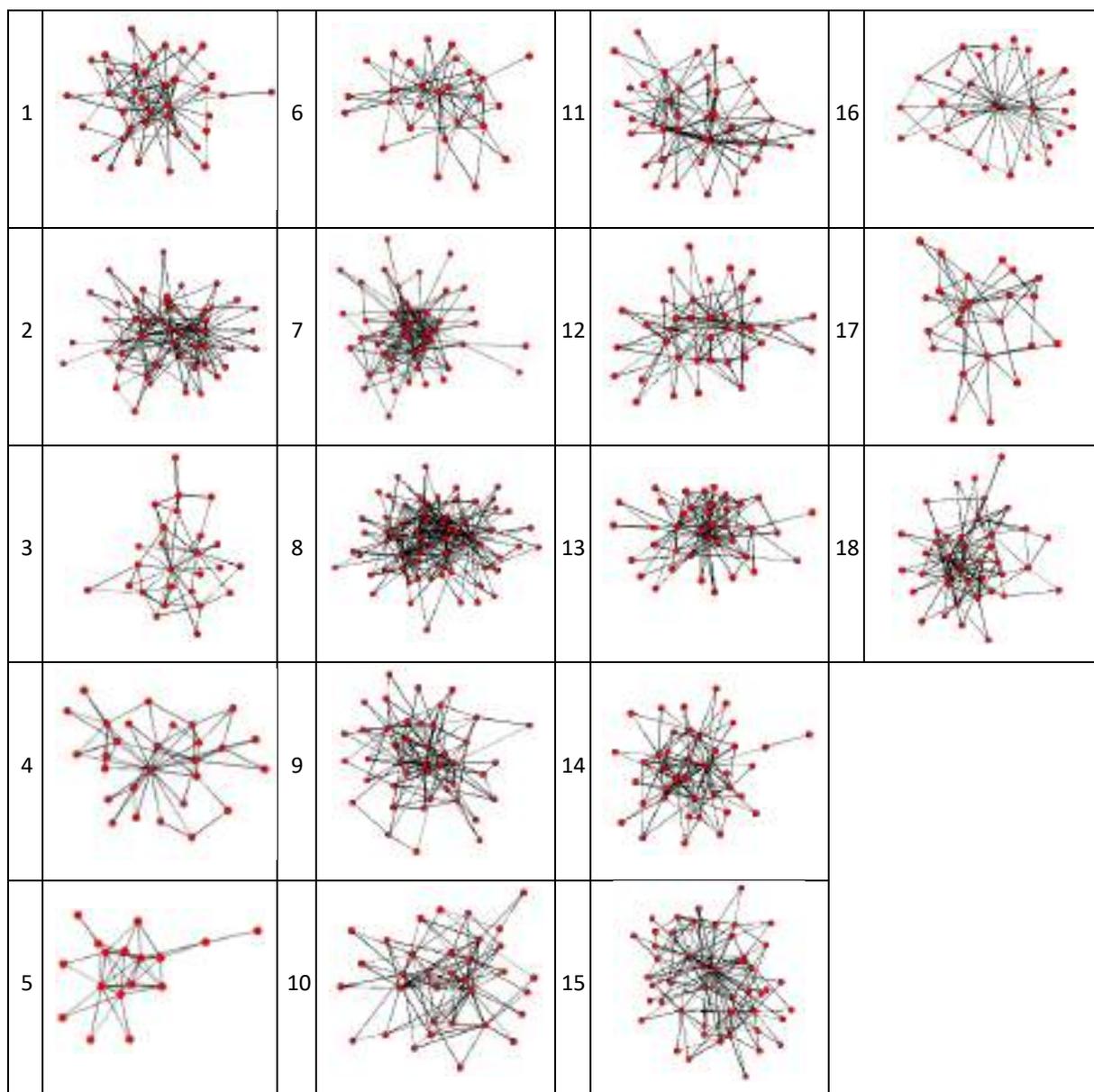
La diferencia entre las medidas de centralidad (del capítulo 4) y las de centralización es que, mientras las anteriores se calculan para cada nodo, la centralización es el grado en que las medidas de centralidad están distribuidas o concentradas en algunas organizaciones, por tanto, es una única medida para toda la red. Por ello, las medidas de centralización permiten

apreciar en qué medida la red observada tiene organizaciones que concentran las medidas de centralidad. De este modo, la centralización mide el grado en que la red observada se diferencia de una red estrella, es decir, una red en que la centralización es máxima, dado que un único nodo concentra la mayoría de los vínculos (y por consiguiente el máximo de las medidas de grado e intermediación) y el resto un solo vínculo, justamente con el primer nodo.

Ambas medidas de centralización arrojan resultados muy altos en las redes analizadas. Por tanto, se trata de redes con una muy alta centralización por parte de algunas organizaciones, justamente aquellas ya mencionadas en el capítulo anterior con los mayores valores en la centralidad de grado e intermediación, es decir, sobre todo las organizaciones más comprometidas con las actividades de coordinación.

Como puede notarse a simple vista en el gráfico 15, las redes tienen una alta densidad, sin ninguna organización aislada y con un conjunto o subgrupo con muchas conexiones con diferentes organizaciones. Si bien existe una gran cantidad de unidades en cada red, la distancia máxima entre cualquier par de organizaciones es baja, algo que no logra verse adecuadamente en los dibujos de muchas redes debido a la gran densidad de vínculos. De este modo, los grafos parecen asumir estructuras complejas, sobre todo con algunas organizaciones permitiendo la disminución de la distancia media en la red (por ejemplo, nótese la importancia de los nodos centrales en los grafos de los territorios 4 y 16).

Gráfica 15: dibujos de grafos para todos los vínculos (encuestadas y mencionadas)



Fuente: elaboración propia en base a la encuesta de redes de políticas (DINEM-MIDES, 2014a).

En el próximo apartado se realizarán análisis inferenciales, de modo de validar y profundizar las afirmaciones descriptivas realizadas en este apartado.

5.2. Prueba de hipótesis de modelos de redes

El siguiente análisis se basa en la aplicación de una técnica que permite realizar inferencias a nivel univariado (grafos condicionales uniformes). Básicamente, la técnica permite comparar las características observadas en las redes, a nivel de análisis de la red completa, con distintos modelos de redes aleatorias. La comparación permite establecer cuán probable es que las redes observadas hayan surgido de procesos aleatorios o, por el contrario, existan tendencias sistemáticas diferentes a las de tales modelos. Se ofrece una breve descripción de la técnica en el anexo 1.2.

Los modelos utilizados fueron los de redes aleatorias de Erdős-Rényi (o Bernoulli), de redes aleatorias condicionadas a la distribución de grado y de mundo pequeño. Mediante ellos se contrastó la hipótesis de que las redes territoriales de políticas sociales, constituidas por los diversos vínculos, tienen una estructura similar a la de estos modelos de redes aleatorias. Los principios básicos de los tres modelos fueron brevemente explicados en el capítulo 3 y su operacionalización puede leerse en el anexo 1.2.

En la tabla 12 se simplificó la estimación de los modelos para cada estadístico de las 18 redes territoriales a partir de los intervalos de confianza (pueden consultarse en la tabla 35 en los anexos). En la primera columna se detalla el territorio, la cantidad de organizaciones implicadas en la red, el grado promedio (cantidad de vínculos por organización) y finalmente, entre paréntesis, se indica los vecinos de cada nodo que se incluyen en la generación de los modelos de mundo pequeño (es aproximadamente la mitad del grado observado, dado que el programa requiere el número de vecinos conectados a cada lado de un vértice). El resto de la tabla contiene los resultados de la prueba para cada característica de los distintos modelos de red.

En la tabla 12 se detalla la significación de cada estadístico en los modelos de referencia, los cuales son: red aleatoria con proceso Bernoulli de selección de lazos, red aleatoria condicionada a la distribución de grado de la red observada, y finalmente los modelos de redes de mundo pequeño con una probabilidad de 10% y de 20%. En las celdas con la descripción “acepta”, se indica que la característica de la red observada (el estadístico) es similar a la del modelo. Las celdas con valor “rechaza” indican que, con un nivel de confianza

de 95%, es poco probable que la característica de red observada provenga del modelo respectivo.⁴⁷

El análisis de los resultados permite destacar que no existe un único modelo simulado que ajuste bien a los datos. En lo que sigue se realizará un análisis puntual de los resultados, para retomar luego, al final del apartado, las reflexiones sobre la no adecuación plena de los datos a un único modelo simulado. De este modo, el análisis de los resultados de la Tabla 12 se detalla en 4 aspectos principales referidos a las medidas de componentes (cantidad y tamaño), distancia (el diámetro –que también se podría denominar distancia máxima- y la distancia media), agrupamiento (promedio y global o transitividad) y finalmente de centralización (tanto de grado como de intermediación).

En primer lugar, los estadísticos de número de componentes en cada red y tamaño del mayor componente, son congruentes con todos los modelos, la única excepción es el modelo aleatorio simple del territorio 4. Dada la cantidad de vínculos promedio por organización, en prácticamente todos los modelos, un único componente está dentro del intervalo de confianza y, consecuentemente, también lo está el tamaño del componente mayor.

Es decir que ese único componente incluye a todos los elementos de la red, porque se trata de redes con una importante densidad, en la medida que la mayoría de las organizaciones está conectada a los SOCAT u otros actores de coordinación (que concentran un gran porcentaje de los vínculos como se vio más arriba). Aunque, en menor medida, también algunos actores locales logran una alta conexión, sobre todo escuelas y policlínicas, así como ONGs y comisiones vecinales puntuales que cuentan con una importante trayectoria y son referentes a nivel barrial.

Las redes aleatorias Bernoulli, si bien predicen un único componente que contiene todos los nodos, presenta una mayor dispersión siendo que el percentil 97,5 de la distribución de las simulaciones (el que indica que está dentro del margen de error de la hipótesis de similitud

⁴⁷ En términos operativos, ello se traduce en si el valor observado está comprendido o no en los valores de los percentiles 2,5 y 97,5 de las distribuciones simuladas para cada modelo (en la tabla 35 puede consultarse cada valor). Tales percentiles constituyen los valores de referencia para comparar los estadísticos de las redes observadas. La interpretación es sencilla: si los valores observados caen dentro de los intervalos (percentil 2,5%-97,5%), la red en cuestión no es estadísticamente diferente del modelo (lo cual se etiqueta como “acepta”); en cambio si cae fuera, no puede decirse que la característica analizada en dicha red tenga una topología del modelo correspondiente (“rechaza”).

del modelo) arroja mayor cantidad de componentes (hasta 11) en la mayoría de los territorios. Significa que, si bien las redes observadas ajustan a cualquiera de los modelos que se probaron en este análisis, existe un cierto sesgo del modelo Bernoulli que sistemáticamente presenta límites superiores de la estimación más altos a los observados. Esto se debe a que, en las redes observadas, existen organizaciones con mayor cantidad de vínculos, que permiten mantener un único componente, algo que es menos probable en una red que mantiene una distribución de grado similar en todos los nodos.

Si bien esta interpretación puede parecer forzada, en tanto la estimación puntual resulta significativa en 17 de los 18 territorios, se sostiene al relacionar estos dos resultados (número de componentes y tamaño del mayor componente) con el conjunto de las evidencias obtenidas. Efectivamente, al analizar el ajuste del modelo Bernoulli en las restantes medidas tenemos que la mayoría las redes observadas no ajustan al modelo. Sólo 6 territorios ajustan en cuanto al diámetro, 4 lo hacen en la distancia media y un único territorio ajusta en cuanto al agrupamiento promedio.

Queda pendiente el análisis de las dos medidas de centralización, que se realizará más adelante. De este modo, es el modelo que predice menos cantidad de medidas en el total de territorios, con un total de 53 ajustes, además del relativo sesgo de los 17 territorios en cuanto a cantidad y tamaño de componentes.

Tabla 12: resultados del análisis de grafos condicionales uniformes.

Territorios	Estadísticos	Bernoulli	Cond. Grado	Mundo peq. 0.1	Mundo peq. 0.2
1- Artigas N=37 grado=5,46 (3)	Componentes	acepta	acepta	acepta	acepta
	Mayor componente	acepta	acepta	acepta	acepta
	Diámetro	rechaza	acepta	acepta	acepta
	Distancia media	rechaza	rechaza	rechaza	rechaza
	Agrupamiento (Watts-Strogatz)	rechaza	rechaza	rechaza	acepta
	Agrupamiento (transitividad)	rechaza	rechaza	rechaza	acepta
	Centralización grado	rechaza	no aplica	rechaza	rechaza
Centralización intermediación	acepta	rechaza	rechaza	rechaza	
2- Canelones (Barros Blancos) N=49 grado=7,35 (4)	Componentes	acepta	acepta	acepta	acepta
	Mayor componente	acepta	acepta	acepta	acepta
	Diámetro	rechaza	acepta	acepta	acepta
	Distancia media	rechaza	rechaza	rechaza	rechaza
	Agrupamiento (Watts-Strogatz)	rechaza	rechaza	acepta	rechaza
	Agrupamiento (transitividad)	rechaza	rechaza	rechaza	acepta
	Centralización grado	rechaza	no aplica	rechaza	rechaza
Centralización intermediación	acepta	acepta	acepta	rechaza	
3- Colonia N=26 grado=4,39 (2)	Componentes	acepta	acepta	acepta	acepta
	Mayor componente	acepta	acepta	acepta	acepta
	Diámetro	rechaza	acepta	rechaza	acepta
	Distancia media	rechaza	rechaza	rechaza	rechaza
	Agrupamiento (Watts-Strogatz)	rechaza	rechaza	rechaza	rechaza
	Agrupamiento (transitividad)	rechaza	acepta	rechaza	acepta
	Centralización grado	rechaza	no aplica	rechaza	rechaza
Centralización intermediación	rechaza	acepta	rechaza	rechaza	
4- Montevideo (Piedras Blancas) N=28 grado=4,21 (2)	Componentes	rechaza	acepta	acepta	acepta
	Mayor componente	rechaza	acepta	acepta	acepta
	Diámetro	rechaza	acepta	rechaza	rechaza
	Distancia media	rechaza	acepta	rechaza	rechaza
	Agrupamiento (Watts-Strogatz)	rechaza	rechaza	rechaza	rechaza
	Agrupamiento (transitividad)	rechaza	acepta	acepta	acepta
	Centralización grado	rechaza	no aplica	rechaza	rechaza
Centralización intermediación	rechaza	rechaza	rechaza	rechaza	
5- Montevideo (Los Bulevares) N=17 grado=4,94 (2)	Componentes	acepta	acepta	acepta	acepta
	Mayor componente	acepta	acepta	acepta	acepta
	Diámetro	acepta	acepta	acepta	acepta
	Distancia media	acepta	acepta	rechaza	rechaza
	Agrupamiento (Watts-Strogatz)	rechaza	acepta	rechaza	rechaza
	Agrupamiento (transitividad)	rechaza	acepta	acepta	rechaza
	Centralización grado	rechaza	no aplica	rechaza	rechaza
Centralización intermediación	acepta	acepta	acepta	acepta	
6- Canelones (Villa García) N=27 grado=5,48 (3)	Componentes	acepta	acepta	acepta	acepta
	Mayor componente	acepta	acepta	acepta	acepta
	Diámetro	acepta	acepta	acepta	acepta
	Distancia media	acepta	acepta	rechaza	acepta
	Agrupamiento (Watts-Strogatz)	rechaza	acepta	acepta	acepta
	Agrupamiento (transitividad)	rechaza	acepta	rechaza	acepta
	Centralización grado	rechaza	no aplica	rechaza	rechaza
Centralización intermediación	rechaza	acepta	rechaza	rechaza	

Tabla 12 (continuación): resultados del análisis de grafos condicionales uniformes.

Territorios	Estadísticos	Bernoulli	Cond. Grado	Mundo peq. 0.1	Mundo peq. 0.2
7- Montevideo (Casabó, Bajo Valencia) N=47 grado=7,57 (4)	Componentes	acepta	acepta	acepta	acepta
	Mayor componente	acepta	acepta	acepta	acepta
	Diámetro	acepta	acepta	acepta	rechaza
	Distancia media	rechaza	acepta	rechaza	acepta
	Agrupamiento (Watts-Strogatz)	rechaza	acepta	rechaza	rechaza
	Agrupamiento (transitividad)	rechaza	acepta	acepta	acepta
	Centralización grado	rechaza	no aplica	rechaza	rechaza
Centralización intermediación	acepta	rechaza	acepta	acepta	
8- Canelones (La Paz) N=66 grado=7,82 (4)	Componentes	acepta	acepta	acepta	acepta
	Mayor componente	acepta	acepta	acepta	acepta
	Diámetro	rechaza	acepta	acepta	acepta
	Distancia media	rechaza	acepta	rechaza	rechaza
	Agrupamiento (Watts-Strogatz)	rechaza	rechaza	acepta	rechaza
	Agrupamiento (transitividad)	rechaza	acepta	rechaza	rechaza
	Centralización grado	rechaza	no aplica	rechaza	rechaza
Centralización intermediación	rechaza	acepta	rechaza	rechaza	
9- Maldonado (Cerro Pelado) N=43 grado=6,84 (3)	Componentes	acepta	acepta	acepta	acepta
	Mayor componente	acepta	acepta	acepta	acepta
	Diámetro	rechaza	acepta	acepta	acepta
	Distancia media	rechaza	rechaza	rechaza	rechaza
	Agrupamiento (Watts-Strogatz)	rechaza	rechaza	rechaza	acepta
	Agrupamiento (transitividad)	rechaza	rechaza	rechaza	acepta
	Centralización grado	rechaza	no aplica	rechaza	rechaza
Centralización intermediación	acepta	acepta	acepta	acepta	
10- Minas (Cañada Zamora) N=34 grado=6,12 (3)	Componentes	acepta	acepta	acepta	acepta
	Mayor componente	acepta	acepta	acepta	acepta
	Diámetro	rechaza	acepta	acepta	acepta
	Distancia media	rechaza	rechaza	rechaza	rechaza
	Agrupamiento (Watts-Strogatz)	rechaza	rechaza	acepta	acepta
	Agrupamiento (transitividad)	rechaza	rechaza	rechaza	acepta
	Centralización grado	rechaza	no aplica	rechaza	rechaza
Centralización intermediación	acepta	acepta	rechaza	rechaza	
11- Paysandú N=40 grado=5,75 (3)	Componentes	acepta	acepta	acepta	acepta
	Mayor componente	acepta	acepta	acepta	acepta
	Diámetro	rechaza	acepta	acepta	acepta
	Distancia media	rechaza	acepta	rechaza	rechaza
	Agrupamiento (Watts-Strogatz)	rechaza	rechaza	rechaza	rechaza
	Agrupamiento (transitividad)	rechaza	rechaza	rechaza	acepta
	Centralización grado	rechaza	no aplica	rechaza	rechaza
Centralización intermediación	acepta	acepta	rechaza	rechaza	
12- Rivera N=37 grado=9,19 (5)	Componentes	acepta	acepta	acepta	acepta
	Mayor componente	acepta	acepta	acepta	acepta
	Diámetro	acepta	acepta	acepta	acepta
	Distancia media	rechaza	rechaza	rechaza	rechaza
	Agrupamiento (Watts-Strogatz)	rechaza	rechaza	acepta	acepta
	Agrupamiento (transitividad)	rechaza	rechaza	rechaza	rechaza
	Centralización grado	rechaza	no aplica	rechaza	rechaza
Centralización intermediación	rechaza	rechaza	rechaza	rechaza	

Tabla 12 (continuación): resultados del análisis de grafos condicionales uniformes.

Territorios	Estadísticos	Bernoulli	Cond. Grado	Mundo peq. 0.1	Mundo peq. 0.2
13- San José (Ciudad del Plata) N=39 grado=5,68 (3)	Componentes	acepta	acepta	acepta	acepta
	Mayor componente	acepta	acepta	acepta	acepta
	Diámetro	rechaza	acepta	acepta	acepta
	Distancia media	rechaza	rechaza	rechaza	rechaza
	Agrupamiento (Watts-Strogatz)	rechaza	acepta	acepta	rechaza
	Agrupamiento (transitividad)	rechaza	acepta	rechaza	acepta
	Centralización grado	rechaza	no aplica	rechaza	rechaza
Centralización intermediación	acepta	acepta	rechaza	rechaza	
14- Salto N=40 grado=6,10 (3)	Componentes	acepta	acepta	acepta	acepta
	Mayor componente	acepta	acepta	acepta	acepta
	Diámetro	rechaza	acepta	acepta	acepta
	Distancia media	rechaza	rechaza	rechaza	rechaza
	Agrupamiento (Watts-Strogatz)	rechaza	rechaza	acepta	rechaza
	Agrupamiento (transitividad)	rechaza	rechaza	rechaza	acepta
	Centralización grado	rechaza	no aplica	rechaza	rechaza
Centralización intermediación	rechaza	rechaza	rechaza	rechaza	
15- Montevideo (Colón) N=48 grado=5,88 (3)	Componentes	acepta	acepta	acepta	acepta
	Mayor componente	acepta	acepta	acepta	acepta
	Diámetro	rechaza	acepta	rechaza	acepta
	Distancia media	rechaza	acepta	rechaza	rechaza
	Agrupamiento (Watts-Strogatz)	rechaza	acepta	acepta	rechaza
	Agrupamiento (transitividad)	rechaza	acepta	rechaza	rechaza
	Centralización grado	rechaza	no aplica	rechaza	rechaza
Centralización intermediación	rechaza	acepta	rechaza	rechaza	
16- Montevideo (Barrio Conciliación) N=28 grado=4,21 (2)	Componentes	acepta	acepta	acepta	acepta
	Mayor componente	acepta	acepta	acepta	acepta
	Diámetro	rechaza	rechaza	rechaza	rechaza
	Distancia media	rechaza	rechaza	rechaza	rechaza
	Agrupamiento (Watts-Strogatz)	rechaza	rechaza	rechaza	rechaza
	Agrupamiento (transitividad)	acepta	acepta	rechaza	rechaza
	Centralización grado	rechaza	no aplica	rechaza	rechaza
Centralización intermediación	rechaza	acepta	rechaza	rechaza	
17- Montevideo (Casavalle) N=23 grado=4,70 (2)	Componentes	acepta	acepta	acepta	acepta
	Mayor componente	acepta	acepta	acepta	acepta
	Diámetro	acepta	rechaza	rechaza	rechaza
	Distancia media	acepta	rechaza	rechaza	rechaza
	Agrupamiento (Watts-Strogatz)	rechaza	rechaza	rechaza	rechaza
	Agrupamiento (transitividad)	rechaza	rechaza	acepta	acepta
	Centralización grado	rechaza	no aplica	rechaza	rechaza
Centralización intermediación	rechaza	acepta	rechaza	rechaza	
18- Tacuarembó (42 viviendas) N=40 grado=6,6 (3)	Componentes	acepta	acepta	acepta	acepta
	Mayor componente	acepta	acepta	acepta	acepta
	Diámetro	acepta	acepta	acepta	acepta
	Distancia media	acepta	rechaza	rechaza	rechaza
	Agrupamiento (Watts-Strogatz)	rechaza	rechaza	acepta	rechaza
	Agrupamiento (transitividad)	rechaza	rechaza	rechaza	acepta
	Centralización grado	rechaza	no aplica	rechaza	rechaza
Centralización intermediación	rechaza	acepta	acepta	rechaza	

Fuente: elaboración propia en base a la encuesta de redes de políticas (DINEM-MIDES, 2014a).

En segundo lugar, continuando con las medidas de la tabla 12, al analizar el diámetro y la distancia media comienzan a surgir diferencias respecto de los modelos de red que proporcionan un mejor ajuste a los datos. La medida de diámetro es la que menos discrimina entre los restantes modelos, ya que, como se vio recién, el Bernoulli tiene la peor performance, pero los otros dos modelos (mundo pequeño y aleatorio condicionando por la distribución de grado) ajustan en la mayoría de los territorios: entre 13 y 16. Por tanto, ajustan los tres modelos, aunque en menos territorios que en las medidas de cantidad y tamaño de los componentes. Por su parte, la distancia media no tiene un buen ajuste en prácticamente ningún modelo, ya que sólo entra en el intervalo de confianza de seis territorios para el modelo de redes aleatorias condicionadas y en sólo dos del modelo de mundo pequeño con 20% de recableado.

Estos dos resultados indican que las redes observadas tienen una menor distancia y menor diámetro que los modelos simulados, ya que quedan por fuera del límite menor del intervalo (o cercano al límite, cuando existe ajuste al modelo), revelando la existencia de una topología que disminuye las distancias. La disminución de las distancias es aún más acusada que la generada por los modelos de redes aleatorias y de mundo pequeño. Este hallazgo resulta relevante en la medida que tanto las redes aleatorias como las de mundo pequeño suelen tener baja distancia media y bajo diámetro, ya que sus topologías tienen la característica de reducir de forma importante las distancias entre los nodos respecto de otros modelos de redes (como las redes regulares).

Existe, en estos dos indicadores, un ajuste levemente mayor de las redes aleatorias que conservan la distribución de grado frente al menor ajuste de los dos modelos de mundo pequeño (22 frente a 13 y 15 valores que ajustan a tales modelos, respectivamente). El relativo mayor ajuste de las redes aleatorias con distribución de grado permite comenzar a pensar que la concentración de vínculos en unos pocos actores, es el factor que está detrás del acortamiento de las distancias entre los nodos. Esto podría deberse a un mejor ajuste con el modelo de redes libres de escala, por lo que más adelante se realizará un análisis alternativo dada la dificultad operacional con dicho modelo.

En tercer lugar, las medidas de agrupamiento, tanto promedio como de transitividad, presentan unos ajustes bastante heterogéneos. Los datos no ajustan al modelo Bernoulli, lo cual no llama la atención dado que este modelo predice un agrupamiento muy bajo, en

tanto las relaciones se producen al azar -con lo cual estar conectado a una determinada organización no condiciona el relacionamiento a otra organización vecina. Se ha probado que esta característica de las redes aleatorias no funciona bien en la mayoría de las redes reales, debido a que la decisión de establecer un vínculo generalmente no se produce de modo aleatorio sino guiado por algún criterio -como, por ejemplo, el conocimiento de otros actores relacionados a aquellos con los que ya se vincula, o la similitud respecto de una característica relevante-.

En cambio, los restantes modelos presentan un ajuste en torno a la mitad de los territorios, siendo que el modelo de mundo pequeño con reconexión de 20% es el que mejor ajusta. Al aumentar el porcentaje de reconexión aumenta el agrupamiento promedio y disminuye la transitividad, lo que implica que, al aumentar la probabilidad de reconexión, cobra más relevancia el agrupamiento de las organizaciones con pocos vínculos. Consecuentemente también se da la inversa: cuando disminuye la probabilidad de reconexión, es más relevante el agrupamiento de las organizaciones de mayor cantidad de vínculos. De todos modos, es una tendencia poco acusada, ya que los modelos deberían resultar en pocas diferencias en los vínculos que tiene cada organización, evidenciando una distribución de grado más homogénea.

En cuanto al modelo aleatorio condicionado al grado se destaca que -a pesar de ser menos territorios que los anteriores- presenta varios territorios en los que los datos observados ajustan al modelo simulado. Es posible postular que este ajuste se debe a la tendencia de vinculación entre los nodos con mayor conectividad. Esta interpretación va en la línea de la ya realizada respecto a las bajas distancias de los vínculos entre las organizaciones, y sugiere la relevancia de explorar el ajuste de otro modelo a los datos observados.

Además del modelo de redes libres de escala, que tiene una distribución de grado muy desigual, con pocos actores que concentran la mayoría de los vínculos, puede ser pertinente otro modelo. Este otro modelo es uno que predice la existencia de una “comunidad” de organizaciones bien conectadas, se trata del modelo de núcleo-periferia, que será abordado en el siguiente apartado.

Finalmente, en cuarto lugar, se analizan las medidas de centralización de grado y de intermediación. En primer lugar, la centralización de grado no fue calculada para las redes condicionadas al grado, debido a que es esperable que esta medida ajuste dado que para su

construcción se preserva la información de la distribución de las redes observadas. Los demás modelos no ajustan en ningún territorio, lo que -consistentemente con lo ya analizado- la distribución de grado no es predicha por los modelos incluidos hasta aquí.

En cuanto a la centralización de intermediación, sólo algunos territorios ajustan bien, sobre todo a los modelos de redes aleatorias. Se debe notar que esta centralidad suele correlacionar con la centralidad de grado, por lo que no es casual que el modelo que condiciona por grado sea el que mejor ajusta, en 13 de los 18 territorios. Además, en 4 de los 5 territorios en que no ajustó, en realidad el valor observado es incluso mayor al predicho por el modelo, siendo la única excepción el territorio 7.

En síntesis, la centralidad no es explicada de forma importante por los modelos aleatorio simple y de mundo pequeño. Ello se explica por la alta centralización de las redes observadas. En este marco, este aspecto requiere de otro modelo al que puedan ajustar mejor los datos. Los modelos de redes libres de escala y de núcleo-periferia podrían ajustar mejor, en tanto sus propiedades, al menos teóricamente, tienden a dar cuenta de estas características observadas. Esta solución se sostiene no sólo cuando se tienen en cuenta los resultados de la centralización, sino también los de distancia y agrupamiento.

La Tabla 13 resume los resultados de la Tabla 12, detallando la cantidad de redes territoriales cuyos valores de cada estadístico dan significativos, es decir: caen dentro del intervalo de confianza en los modelos de referencia.

Tabla 13: cantidad de redes significativas en cada modelo (grafos condicionales uniformes)

Estadísticos	Bernoulli	Condicionado al grado	Mundo pequeño 10%	Mundo pequeño 20%
Componentes	17	18	18	18
Mayor componente	17	18	18	18
Diámetro	6	16	13	14
Distancia media	4	6	0	2
Agrupamiento (Watts-Strogatz)	1	8	4	13
Agrupamiento (transitividad)	0	4	9	5
Centralización grado	0	No aplica	0	0
Centralización intermediación	8	13	5	3
Total de ajustes	53	83	67	73

Fuente: elaboración propia en base a la encuesta de redes de políticas (DINEM-MIDES, 2014a).

En conclusión, el análisis de los cuatro modelos no arroja una interpretación unívoca en cuanto al ajuste de los datos. Existe una importante dispersión, con algunas medidas que son predichas por todos los modelos, otras en las que existe una gran diferencia y, finalmente, aquellas que no son bien predichas por ninguno de los modelos.

Además, se observó que las diferencias de conexión entre las organizaciones podían explicar cómo las redes aleatorias condicionadas a la distribución de grado, mantenían un relativo ajuste en un indicador como el agrupamiento, en el cual las redes aleatorias no suelen tener buen ajuste (de hecho, son dos de las dimensiones con peor ajuste de los modelos Bernoulli). A lo anterior se suma que este último modelo y los de mundo pequeño ajustan mal a la centralización de grado y –en menor medida- a la centralización de intermediación.

Por estas razones se justifica la inclusión de otros análisis. En primer lugar, se realizará un análisis del ajuste de las distribuciones de grado de las 18 redes a las distribuciones de ley de potencia, como forma de evaluar si las redes observadas ajustan a la característica más relevante de las redes libres de escala. En segundo lugar, se probará el ajuste del modelo de núcleo-periferia, que predice la existencia de un conjunto de organizaciones centrales bien conectadas y otro conjunto de organizaciones periféricas.

5.3. Ajuste de la distribución de grado a la ley de potencia

En este apartado se realiza un análisis de la distribución de grado, que constituye una de las tres medidas robustas de redes (junto con la distancia media y el coeficiente de agrupamiento, que ya fueron analizados). Se analiza el ajuste de las distribuciones de grado de las redes observadas a la distribución de potencia. Este tipo de distribuciones resulta de, por ejemplo, las redes libres de escala en que se produce una mayor concentración en unos pocos actores siendo que los demás obtienen valores muy bajos. Un proceso que puede explicar este resultado es el de la vinculación preferencial, es decir, la elección o preferencia de aquellos que ya tienen altos niveles o reconocimiento (efecto Mateo).

Este análisis se justifica en la falta de ajuste de la centralización de grado en los modelos anteriores, así como en algunos hallazgos comentados anteriormente, que sugieren que las redes observadas podrían ajustar mejor a otros modelos. Particularmente, en el análisis anterior no se incluyó el modelo de redes libres de escala debido a dificultades de

implementación. Estas dificultades se deben a que la red aleatoria libre de escala generada por el programa Pajek (Batagelj & Mrvar, 2012) produce vínculos múltiples. Bollobás argumenta a favor de la construcción de este tipo de redes con múltiples vínculos de modo de generar un modelo más realista, en tanto muchas redes suelen tener más de un tipo de vínculos (Bollobás, 2003; Bollobás & Riordan, 2004).

Si bien este es el caso de las redes analizadas en esta tesis, el análisis se operacionalizó simplificando las redes, esto es, eliminando los vínculos múltiples y sustituyéndolos por un único vínculo, que da cuenta de la existencia de relación o no entre cada organización perteneciente a la red.⁴⁸ Esta decisión se debió, fundamentalmente, a que no todos los modelos permiten la generación de vínculos múltiples, además de que permite ganar una mayor robustez (Borgatti et al., 2013).

Con la simplificación se pierden vínculos, por lo que disminuyen varias medidas y se ven afectadas otras. En concreto, estos procesamientos, implican que se eliminen un conjunto importante de vínculos, por lo cual el grado y la centralización de grado finalmente no caen en la zona de aceptación del modelo (las redes observadas tienen un valor mayor al que arrojan las simulaciones).

Por tanto, dada la dificultad de implementar una prueba para los modelos de vinculación preferencial, se optó por realizar un análisis del ajuste de la distribución de grado a una distribución libre de escala (o que sigue una ley de potencia). Para ello, se parte del supuesto de que se está en presencia de una distribución de potencia cuando el exponente α de la siguiente fórmula, es mayor a uno, generalmente está entre 2 y 3 (Boccaletti et al., 2006; Clauset et al., 2009; Newman, 2004), se analiza el grado de ajuste de las redes observadas a la distribución libre de escala o de ley de potencia.

⁴⁸ El programa utilizado no permite modificar la forma de simular los vínculos en los distintos modelos de redes, por lo cual no se puede restringir la generación de un solo vínculo por cada diada (par de organizaciones), por lo que la red resultante es una multired o red multicapa. Por ello es necesario simplificar la red resultante en estas simulaciones, de modo de calcular las métricas de red y permitir la comparabilidad con las demás redes.

Para realizar una correcta simulación de redes simples para este modelo, se debe emplear otro paquete, y probablemente sea necesario programar en paquetes como Igraph. Esto queda por fuera de la presente tesis dado que implica un esfuerzo importante para un análisis que no es el central para probar las hipótesis planteadas. Justamente la hipótesis se refiere a los modelos Erdős-Rényi y de mundo pequeño, en tanto las redes preferenciales pueden captarse mejor a partir de las variables incluidas en la regresión, cuyo análisis se realizará en el próximo capítulo.

$$P(k) \sim Ak^{-\alpha} \quad (5)$$

Como puede apreciarse en la Tabla 14, todos los coeficientes alfa (exponente en la fórmula (5)) son mayores a uno. Aunque en algunos casos está un poco por debajo de 2, en la mayoría está por encima, incluso mayor a 3, por lo que las distribuciones de las 18 redes son relativamente similares a las distribuciones de ley de potencia. Dado que la prueba indica el grado de ajuste de la distribución observada a una distribución de ley de potencia, los altos valores encontrados en la prueba de Kolmogorof-Smirnoff (columna p K-S) indican el ajuste de las distribuciones de grado de las 18 redes.

Tabla 14: alfa y prueba Kolmogorof-Smirnoff para una distribución de ley de potencia

Territorio	alfa	K-S	p K-S*
1-Artigas	3,89	0,07	1,00
2-Barros Blancos	1,73	0,12	0,46
3-Colonia	3,20	0,08	1,00
4- Piedras blancas (Montevideo)	2,11	0,13	0,74
5-Los Bulevares (Montevideo)	2,18	0,19	0,84
6-Villa García (Montevideo)	2,55	0,14	0,97
7-Casabó (Montevideo)	3,72	0,10	1,00
8-La Paz (Canelones)	2,77	0,12	0,96
9-Cerro Pelado (Maldonado)	1,76	0,17	0,17
10-Minas (Lavalleja)	1,85	0,13	0,61
11-Paysandú (Paysandú)	1,94	0,13	0,54
12-Rivera Chico (Rivera)	4,07	0,10	1,00
13-Ciudad del Plata (San José)	1,79	0,12	0,69
14-Salto (Salto)	1,82	0,12	0,65
15-Colón (Montevideo)	2,38	0,08	1,00
16-Conciliación (Montevideo)	2,37	0,05	1,00
17-Casavalle (Montevideo)	3,54	0,08	1,00
18-Tacuarembó	1,77	0,14	0,43

Fuente: elaboración propia en base a la encuesta de redes de políticas (DINEM-MIDES, 2014a).

Nota: p K-S indica la probabilidad de la prueba Kolmogorov-Smirnov. Calculado en Igraph-R (Csardi & Nepusz, 2006).

Los análisis realizados evidencian el ajuste de los datos a una distribución de grado con forma de ley de potencia. Pero este ajuste no implica que el proceso de generación de las redes sea de vinculación preferencial, ya que existen otras topologías que pueden dar lugar a

estructuras que tienen tal desigual distribución de grado entre los nodos que las componen. Un ejemplo, pueden ser las estructuras de núcleo-periferia -modelo que se probará a continuación. De este modo, hasta aquí, el análisis del ajuste a los modelos no necesariamente es concluyente respecto a qué modelo o modelos simulados ajustan bien a los datos.

5.4. Los actores clave de las redes locales

En este apartado se presenta el ajuste de los datos a un tercer modelo de red, agregando el modelo de núcleo-periferia a los modelos aleatorio y de mundo pequeño. La introducción del modelo de núcleo-periferia permite, adicionalmente, la identificación de los actores más relevantes de las redes, de forma complementaria al análisis de centralidad realizado en el apartado 4.3.

Una forma de identificar a los actores clave en las redes, muy extendida en la literatura, es utilizar simplemente la cantidad de vínculos que cada actor posee, o a través del número de veces en que una organización está intermediando el vínculo con las demás. Ambas son medidas de la centralidad de ese actor en la red, de modo que el cálculo de ambas, centralidad de grado e intermediación, dan cuenta de las organizaciones más relevantes (centrales) en las redes, análisis realizado en el capítulo anterior.

En este apartado se procederá con otra forma de identificación de los actores relevantes, que está dado por la detección de aquellos que pertenecen al núcleo o centro de la red. Este análisis implica la posible existencia de una estructura de núcleo-periferia, en la cual los actores del núcleo están fuertemente conectados entre sí, mientras que los actores periféricos pueden estar más o menos conectados a los primeros, pero en todos los casos tienden a carecer de cohesión entre ellos (Borgatti & Everett, 1999).

Como exponen Borgatti y Everett, la idea de núcleo-periferia se diferencia de la centralidad, ya que los nodos centrales según medidas de centralidad, no necesariamente son parte del núcleo -debido a que la centralidad puede estar dada por sus vínculos con diferentes zonas de la red y sin vínculos entre nodos con alta centralidad. De este modo, el análisis de núcleo-periferia es complementario de un análisis de la centralidad como el realizado anteriormente tomando como base las medidas de grado e intermediación. Mientras que el

primero refiere a una estructura determinada de la red, la segunda sostiene la interpretación más allá del tipo de estructura de la red.

Existen diversos modelos de núcleo-periferia, desde uno en que el núcleo está fuertemente conectado con los actores periféricos, otro en que esta conexión es moderada y otro en que los actores de la periferia permanecen aislados.⁴⁹ Estos modelos, que Borgatti y Everett denominan “discretos”, maximizan la densidad de los nodos centrales y minimizan la densidad de los periféricos sin tener en cuenta la densidad de los lazos entre ambas regiones.

Los modelos discretos pueden probarse con el modelado de bloques, pero tienen la limitación que se deben definir la cantidad de bloques (puede que se distingan más de dos, como en el caso de la teoría de sistema mundo: centro, semi-periferia y periferia) así como requiere especificar los bloques que den cuenta de esa estructura de núcleo-periferia, lo cual no es sencillo debido a las múltiples posibles estructuras que se pueden elegir para contrastar (Borgatti & Everett, 1999).

Por ello los autores también proponen un modelo continuo, utilizando la fórmula:

$$\delta_{ij} = c_i c_j \quad (6)$$

“donde C es un vector de valores no negativos que indican el grado de nucleamiento de cada nodo.” (Borgatti & Everett, 1999: 387, traducción propia). Este modelo se calcula a través de un algoritmo de optimización para la detección de la estructura núcleo-periferia, cuyo objetivo es la maximización de la correlación entre los datos y los resultados de la ecuación (6). El modelo continuo, en lugar de clasificar los nodos en grupos, genera una medida de “nucleamiento”, “coreness”.

⁴⁹ Existen otros modelos como “club de ricos”, “anidados”, “moña” (bow tie), entre otros, que varían sobre todo en la complejidad de sus estructuras. Por ejemplo, el de moña explota la información de la dirección de los vínculos, siendo que los nodos del núcleo controlan los flujos de salida (desde un grupo de nodos de la periferia hacia los del núcleo) y luego de entrada hacia otros nodos en la periferia. Se podría identificar con el rol de intermediador o articulador a nivel de grupo, y no de actores individuales, sobre los flujos entre otros dos grupos sin vínculos (o con pocos vínculos) entre sí.

Tabla 15: valores de nucleamiento de las organizaciones

Territorio 1		Territorio 2		Territorio 3		Territorio 4	
SOCAT Plaza Fabini	0,853	SOCAT Sagrado Corazón	0,605	SOCAT COLSAC	0,913	SOCAT Educ. Solidaria	1,000
		SOCAT vida y educación	0,413				
		UCC	0,402				
		Unidad docente asistencial	0,245				
Territorio 5		Territorio 6		Territorio 7		Territorio 8	
Canasta de servicios	0,584	SOCAT I. latinoamericana	0,507	APEX cerro	0,473	SOCAT Winners	0,519
Fortalecimiento educativo	0,422	Escuela 157	0,425	Jóvenes en red	0,362	IDC-cultura	0,348
CAIF Padre Hurtado	0,367	Escuela 227	0,425	Comisión fomento 4 de marzo	0,334	Jóvenes en red	0,341
Centro juvenil P. Hurtado	0,342	Hogar Maristas	0,347	SOCAT IPRU	0,323	UTU La Paz	0,271
SOCAT los Bulevares	0,321	Policlínica El Monarca	0,294	Comisión Villa Esperanza	0,298	Escuela 245	0,193
Policlínica Bulevares	0,260	Policlínica Don Bosco	0,229	SOCAT CEPID	0,281	Liceo 2	0,193
		Policlínica COVIPRO	0,228	UTU-CEC	0,278	Club de niños	0,184
				Parroq. San Alberto Hurtado	0,218	Canelones Crece Contigo	0,173
				Escuela 143	0,174	Fund. Gonzalo Rodríguez	0,173
						IDC-joven	0,173
						Aldeas infantiles	0,171
						Liceo 1	0,167
						Disp. Violencia género	0,165
						Comisión vecinos Calpino	0,164
						Municipio La Paz	0,152
						Escuela 215	0,146
						Prog. Aulas Comunitarias	0,135
						Cercanías	0,130

Tabla 15 (continuación): Valores de nucleamiento de las organizaciones

Territorio 9		Territorio 10		Territorio 11		Territorio 12	
CED	1,000	SOCAT cañada de Zamora	0,966	UCC	0,504	SOCAT ACJ	0,748
				SOCAT CPP	0,478	Club de niños la estrella	0,342
				Aldeas infantiles	0,453	INJU-Impulsa	0,299
				Jóvenes en red	0,407	CELER	0,260
				OT Paysandú	0,257	Centro salud Rivera chico	0,228
Territorio 13		Territorio 14		Territorio 15		Territorio 16	
SOCAT Penino	0,505	Policlínica UBA 8	0,616	SOCAT Abuelo Oscar	0,510	SOCAT convivir	1,000
Cercanías	0,398	SOCAT COVIFOEB	0,422	CAIF caritas felices	0,420		
Espacio ceibal	0,326	La cooperativa	0,335	Jardín Abuelo Oscar	0,377		
SOCAT IDH	0,326	EDF Don Calabria	0,290	El achique	0,321		
UCC	0,295	Escuela 8	0,244	Policlínica las acacias	0,308		
Jóvenes en red	0,289			Comuna mujer	0,222		
ASSE - salud mental	0,278			Jóvenes en red	0,214		
OT Ciudad del Plata	0,210						
Territorio 17		Territorio 18					
Cárcel de mujeres	0,518	Cercanías	1,000				
SOCAT ICPT	0,489						
Comisión 25 de agosto	0,438						
Jardín 286	0,401						

Fuente: elaboración propia en base a la encuesta de redes de políticas (DINEM-MIDES, 2014a).
Se incluyeron las organizaciones que entran en el núcleo según nivel de concentración.

En la Tabla 15 se muestran los resultados de la medida de nucleamiento que identifica qué organizaciones tienen un mayor nucleamiento, es decir, grado de pertenencia al núcleo en estructuras de núcleo-periferia. Como era esperable, los principales actores según esta medida, las organizaciones que constituyen el centro o núcleo de las redes son, sobre todo, aquellas encargadas de promover la articulación entre las políticas.

Es así que el actor que más se repite es el SOCAT, pero también aparecen Uruguay Crece Contigo, Jóvenes en Red y Cercanías. Sin embargo, como novedad, los actores locales también asumen un papel relevante en muchos territorios. Especialmente, forman parte del núcleo diversas instituciones educativas y de cuidado (particularmente los CAIF), así como algunas policlínicas barriales y otros actores locales. Los organismos nacionales y las políticas nacionales prácticamente no están presentes en el núcleo de las redes.

En relación a la evaluación del ajuste de los modelos, se puede observar que la mayoría de los territorios ajustan al modelo de núcleo-periferia (ver tabla 16). En primer lugar, las correlaciones entre el modelo y los datos al final de la optimización, brindan un indicador del ajuste de las redes observadas al modelo. Como puede notarse, la mayoría de las correlaciones son relativamente altas, exceptuando las de dos territorios (9 y 18).

Sin embargo, no todos los territorios muestran un buen ajuste con el modelo de núcleo-periferia. Esta situación se evidencia en los territorios 9 y 18, que en el índice compuesto arrojan valor 0 confirmando los resultados de las correlaciones. Pero también hay dos casos más, los territorios 4 y 16, que no ajustan a los datos a pesar de que las correlaciones dan positivas (esto se debió a la existencia de otras organizaciones con valores muy cercanos a 0). Es por eso que en los cuatro casos (4, 9, 16 y 18) la medida de heterogeneidad da muy alta - 99%, 100%, 95% y 100% respectivamente-, lo que indica que los bloques de núcleo y periferia no están bien especificados.

Adicionalmente, los valores del coeficiente Gini, muestran que en todos los casos existe una importante desigualdad en la distribución de grado. El coeficiente indica que algunas organizaciones concentran la mayor parte de los vínculos mientras que las demás tienen pocos vínculos, lo cual también evidencia un buen ajuste de los datos, aunque los valores extremos merecen un comentario adicional.

Efectivamente, en línea con lo expuesto sobre los cuatro territorios que tienen una muy alta heterogeneidad, también presentan un Gini muy alto, cercano a la máxima desigualdad posible (de 96% a 98%). Esto significa que en estos cuatro territorios existe una gran distancia entre las organizaciones que acumulan la mayor parte de los vínculos y aquellas que sólo tienen muy pocos. Esto se debe a que, una sola o muy pocas organizaciones acumulan la mayoría de los vínculos, por lo que estos territorios no ajustan al modelo porque se espera que sea un grupo de organizaciones las pertenecientes al núcleo, de otro modo se trata de un modelo diferente (quizá cercano al de libre de escala). Por tanto, se espera una alta desigualdad de los vínculos con que cuenta cada organización, pero no tan alto que implique que sólo uno o muy pocos actores sean los que concentran prácticamente la totalidad de los valores.

Cuando se ponen en relación estos resultados con los grafos presentados al comienzo del capítulo (Gráfica 15), se observa que las redes de estos cuatro territorios presentan prácticamente una única organización en una posición central. Es por ello que estas organizaciones (el SOCAT tiene la mayor centralidad en tres de las cuatro y UCC en la restante) obtienen un puntaje tan alto, a la vez que también explica que el modelo no ajuste bien a la red analizada (sobre todo debido a la alta heterogeneidad).

Finalmente, existen dos territorios – el 3 y el 10- que tienen, en términos relativos, un mal ajuste. En éstos el modelo identificó un único actor formando parte del núcleo, siendo que registran una heterogeneidad del orden del 30% -bastante menor que en los anteriores 4 territorios-. El coeficiente Gini de estos dos territorios también es más elevado que el de los restantes, aunque la diferencia es leve.

En consecuencia, existe un buen ajuste en 12 territorios, aunque en uno de ellos (el territorio 1, Artigas) sólo identifica un actor dentro del núcleo. Estas redes tienen un núcleo bien definido con una importante densidad de vínculos entre las organizaciones que pertenecen a él. También registran una periferia con vínculos al núcleo, pero con un menor porcentaje de vínculos entre ellas. Las 6 redes restantes no tienen un buen ajuste al modelo de núcleo periferia.

Tabla 16: ajuste de las redes territoriales al modelo de núcleo-periferia

Territorios	Correlación	Coefficiente Gini	Índice compuesto	Heterogeneidad
1	0,51	0,78	0,4	0,13
2	0,42	0,75	0,31	0,06
3	0,54	0,86	0,46	0,28
4	0,6	0,96	0,58	0,99
5	0,45	0,61	0,28	0,08
6	0,46	0,71	0,33	0,08
7	0,55	0,73	0,4	0,05
8	0,42	0,74	0,31	0,04
9	0	0,98	0	1
10	0,5	0,88	0,45	0,35
11	0,62	0,83	0,51	0,11
12	0,5	0,77	0,38	0,1
13	0,5	0,73	0,37	0,06
14	0,55	0,73	0,4	0,07
15	0,35	0,78	0,27	0,07
16	0,62	0,96	0,59	0,95
17	0,26	0,7	0,18	0,09
18	0	0,98	0	1

Fuente: elaboración propia en base a la encuesta de redes de políticas (DINEM-MIDES, 2014a).

Los análisis realizados hasta aquí tienden a evidenciar una interesante potencialidad de integralidad en la acción de las organizaciones, en tanto existe una estructura de relacionamiento entre organizaciones con una importante densidad y características que vuelven robustas a las redes territoriales. Sin embargo, en el próximo apartado se consideran hallazgos que parecen plantear algunas limitaciones a la integralidad. Las mismas surgen de un análisis cualitativo, a partir de entrevistas y, sobre todo, análisis de documentos.

5.5. Algunas limitaciones de las redes locales para la integralidad

Para finalizar este capítulo, se identifican algunas limitaciones a la generación de una mayor integralidad por parte de la cooperación entre actores locales a través de un análisis cualitativo, a partir de entrevistas y documentos. Se pasa a analizar las reglas de juego y

ciertas imposiciones que van más allá de las relaciones entre las organizaciones, tal como lo evidencian los datos estadísticos, señalando algunas limitaciones de la integralidad.

Estas limitaciones se han detectado a partir de algunos documentos del MIDES y en evaluaciones externas, así como a través de entrevistas con funcionarios. Estos documentos permiten recuperar la experiencia de relacionamiento con los actores locales, los cambios de reglas de juego –formales e informales- en el vínculo con las organizaciones contratadas, los cambios de estructuras de gestión, etc.

Una cuestión que aparece recurrentemente es el escaso tiempo que tienen los distintos equipos técnicos locales para afrontar sus responsabilidades. Por un lado, muchos manifiestan verse sobre-exigidos por las tareas concretas de atención a usuarios, y, por otro lado, que las actividades de coordinación suelen ser muy demandantes, por lo que se añaden más tareas y responsabilidades. De todos modos, estas actividades en general son apreciadas, ya que son vistas como positivas por parte de muchos equipos técnicos.

Esto fomenta una tensión entre la identificación de un excesivo desarrollo de los espacios de coordinación, a los que a veces se suman los espacios de los propios programas, en su relacionamiento con las instancias nacionales, que generan una sobrecarga de tareas y demanda de tiempo. Pero, por otra parte, son altamente valorados, debido a la necesidad de articular acciones con otros actores para mejorar las respuestas que la organización brinda o para acordar actividades en común. Se espera, por parte de los equipos, que esta coordinación permita mejores resultados, en la medida que da respuesta a diagnósticos realizados, justamente, por diversos equipos técnicos (uno de los principales impulsores de la colaboración fueron los equipos que trabajaban en SOCAF –posteriormente SOCAT-).

Pero, además del anterior argumento, la alta valoración de estos espacios se produce también debido a un aspecto no relacionado directamente a los beneficios de tales actividades, sino al estatus que brinda la participación en dichos espacios. Al contrario que la actividad normal de los equipos técnicos, sobre todo en la atención a usuarios o en las distintas intervenciones, la participación en instancias de coordinación implica el trabajo con pares, con ciertos grados de reflexión sobre la práctica.

La participación en tales espacios brinda cierto bienestar, que se basa al menos en tres aspectos: en primer lugar, porque les permiten una alternativa de las actividades más

puntuales y rutinarias de atención, dando la oportunidad para el relacionamiento con pares; en segundo lugar, porque implican una reflexión sobre la propia práctica, lo cual suele ser valorado por los equipos así como permite introducir mejoras y un sentido más amplio de las prácticas cotidianas; y en tercer lugar, porque brinda la posibilidad de participar de una instancia para la toma de decisiones y la construcción colectiva de la agenda y no sentirse un mero aplicador de políticas guionadas centralmente.

Por tanto, a pesar que tienen un aspecto negativo en cuanto al tiempo que insumen, además de ser útiles para mejorar las intervenciones, brinda una respuesta a estas otras demandas referidas a compartir espacios con pares, aprender de la reflexión colectiva y participar de la toma de decisiones. De este modo, se trata de ámbitos que ofrecen un “respiro” a la actividad cotidiana, así como jerarquiza las tareas y los objetivos perseguidos.

Sin embargo, mientras esto ocurre con los equipos técnicos locales, encargados sobre todo de ejecutar las políticas, existe una cierta tendencia de “recentralización” (Cravacuore, 2014, 2017) de la toma de decisiones, sobre todo a nivel de las políticas sectoriales. Este es un aspecto importante que genera limitaciones, impuestas por las instancias nacionales y jerárquicas de los distintos programas y políticas sectoriales, a la articulación y coordinación local. Estas limitaciones se producen como consecuencia de la recentralización del proceso de toma de decisiones que, aparentemente según diversos actores, está operando más recientemente.⁵⁰

Entonces, estas limitaciones no son producto de las redes, su funcionamiento o sus recursos. Como se vio anteriormente, las estructuras de las redes tienen características que les acercan al logro de la integralidad, debido a que cohesiona a los actores del territorio, potencia la acción en conjunto, mejora la comprensión de las situaciones y el seguimiento de casos concretos, y brinda distintos recursos valiosos a las organizaciones individuales.

⁵⁰ La “recentralización” refiere, en general, a ciertas limitaciones al proceso de descentralización debido a la “reversión” de la descentralización administrativa (Cravacuore, 2014, 2017). En Uruguay este proceso ha llevado a diversos autores a caracterizar la descentralización como de desconcentración de funciones (Arocena, 2012; Oszlak, 2014; Rodríguez Miranda, 2014), en tanto no supone delegación de poder sino solo una extensión de las formas de atención ciudadana o en la aplicación de las políticas.

Por el contrario, las limitaciones a la integralidad son externas ya que surgen de algunas restricciones que imponen a los actores las instancias jerárquicas y nacionales de los organismos sectoriales de políticas sociales a que pertenecen.

Además de las críticas a esta “recentralización”, los actores locales muchas veces critican las estrategias personales de los referentes jerárquicos nacionales o departamentales. Ambos aspectos probablemente vayan de la mano, ya que buena parte de esta recentralización se debe a decisiones en los mandos medios, ya que al más alto nivel (por ejemplo, presidencial) existe un importante compromiso a las políticas públicas más descentralizadas y que promueven la coordinación. Por ejemplo, la Ley de descentralización y participación ciudadana (Ley N° 18.567, 2009) fue propuesta por el actual presidente en su anterior mandato; además, se crearon dos organismos de gran relevancia para la coordinación interministerial: el Gabinete Social y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

Es así que un documento de evaluación de los SOCAT en el marco de transformaciones del Modelo de Gestión Territorial del MIDES, identifica algunos retrocesos en la descentralización, que se produjeron a partir de la reestructura del MIDES concluyendo que, si bien en general se reconoce el importante rol que ha jugado el MIDES, existen problemas en cuanto a la descentralización, la coordinación central y la articulación entre la centralidad y el territorio.

El documento afirma que existe una problematización de estas dimensiones por parte de los técnicos, que califican como “bloqueos”, en temas “referidos a la tensión entre descentralización y centralización, y a la coordinación a nivel central entre las diferentes esferas programáticas.” (Fernández, 2015c: 123). Específicamente en cuanto a la coordinación resalta las dificultades de articulación y la relación con otras políticas sectoriales:

“muchos actores reconocen que se entró en una “meseta” en la articulación con las sectoriales y en el desarrollo [de] programas que conservan una relativa independencia entre sí, con problemas de coordinación en la centralidad y problemas de articulación en el territorio.” (Fernández, 2015c: 123).

Estos bloqueos son especialmente importantes en la educación, que tiene una fuerte tradición verticalista y centralizadora. Es así que una evaluación del Programa Aulas Comunitarias identifica tensiones a la coordinación de actores locales, sobre todo los coordinadores de las Aulas reconocen al MIDES como la referencia institucional tanto para la supervisión como el acompañamiento, en contraposición con los organismos educativos (Consejo de Educación Secundaria y Consejo de Educación Técnico Profesional). En el documento se expresa que:

“en el territorio se establecen formas de articulación con los centros educativos de la zona. Esto se da particularmente con los procesos de derivación, donde se genera un “ida y vuelta” entre el equipo del Aula y los actores territoriales de los centros educativos, centros de salud, SOCAT, CAIF, Nodos, entre otros.” (DINEM-MIDES, 2014c: 25).

Pero, además de estas restricciones identificadas por los actores, juegan un importante rol algunos cambios en la gestión de la política, sobre todo en cuanto al diseño institucional y a la profesionalización o tecnificación de la política. En cuanto a esta última, el conocimiento experto tiene una especial relevancia, principalmente a través de la definición de quienes son merecedores de la ayuda. A tales efectos, el MIDES implementó un Índice de Carencias Críticas que permite la correcta focalización, basada en un conjunto de datos sobre las familias, por lo que cobra relevancia el relevamiento de información y su tratamiento centralizado.

La aplicación del Índice implica un andamiaje que permanece relativamente oscuro, tanto para los postulantes y beneficiarios como para los equipos técnicos locales. A pesar de que esta falta de transparencia es juzgada como una característica indeseable del diseño, se ha fundamentado que evita que las familias cambien su comportamiento para convertirse en beneficiarios, de modo de prevenir los efectos de incentivos negativos (Coady, Grosh, & Hoddinott, 2004).

Este tipo de instrumentos implican un cambio importante en la gestión de los beneficios, ya que se introducen mecanismos formalizados de postulación y de criterios estandarizados y objetivos de asignación de los beneficios, en particular de la Tarjeta Uruguay Social. De este modo, los cambios implementados por el MIDES profundizan una “división del trabajo

asistencial” para mejorar la gestión con “por un lado, un espacio institucional central que orienta las acciones, administra la información y monitorea los procesos y, por otro, la territorialización de las intervenciones y la promoción de la proximidad y la cercanía a través de la asociación público–privada.” (Vecinday, 2017: 58).

Estos cambios en la implementación, además de recentralizar la toma de decisiones, han generado molestias e incompreensión en los equipos locales, en tanto se despliega una política más tecnocrática que se, que transforma el vínculo con los usuarios y disminuye el componente educativo de las intervenciones.

Más allá del debate sobre los pros y contras de esta operativa, lo relevante en esta tesis es su potencial fuente de conflicto con las organizaciones locales: al centralizar la asignación de las prestaciones, el instrumento aumenta la relevancia y el control central sobre las decisiones. De este modo, les quita peso a las instancias locales para la toma de decisiones sobre a quienes brindar beneficios, y genera intervenciones más tecnocráticas, en tanto le restan cierto componente educativo del proceso de intervención.

En este sentido, los cambios en cuanto a la relación de las instancias jerárquicas y locales de la política, generaron diversas reacciones por parte de los equipos locales. En el documento de evaluación de los SOCAT referido anteriormente, se evidencia una crítica e incompreensión que esta decisión generó en los equipos técnicos:

“Hay un nivel bajo de comprensión de los procesos que llevan a otorgar la tarjeta, se percibe como un mecanismo que no llega en los tiempos que demanda el territorio, y hay dudas sobre la efectividad del sistema de selección ya que se visualizan casos con los que se está trabajando que no corresponderían a los perfiles de acceso previstos. En algunos SOCAT no se hace acuerdo con el encare metodológico empleado para abordar al beneficiario, y comunicarle porqué accede al beneficio y porqué deja de tenerlo. Se entiende que esa instancia es crucial en un proceso socio-educativo.” (Fernández, 2015c: 124).

Finalmente, otro aspecto que tiende a limitar la capacidad de la actuación local, dentro del MIDES, es el propio relacionamiento que se produce entre ambas instancias, en términos de las dinámicas, pero también en cuanto a la forma contractual que adquiere la relación:

“hay un desbalance entre recursos centrales y territoriales, pero aparte de esto, se manifiesta una falta de contacto directo entre centralidad y territorio. Uno de los elementos sobre lo que se hace énfasis tiene dos aspectos: el contacto que tienen con el territorio los escalones altos y medios a nivel de dirección en la centralidad, y la relación insuficiente entre los recursos que trabajan en la centralidad y quienes están insertos (y radicados) en el territorio. Existen problemas vinculados con los salarios, con el balance entre cargos administrativos, de servicio y técnicos en la OT, y con la definición de roles.” (Fernández, 2015c: 124).

Como conclusión, existen diversas dimensiones y aspectos que originan conflictos en la relación de los actores locales con los actores centrales. Es posible que varios de estos aspectos generen un impacto en una menor integralidad de las acciones llevadas a cabo, en tanto limiten la colaboración o, más insidiosamente, la inclusión de beneficios y/o asistencia a personas o familias identificadas y derivadas por otras organizaciones. De este modo, algunos aspectos de las políticas sectoriales pueden dificultar la integralidad de los esfuerzos públicos que la colaboración –sobre todo la descentralizada–supone.

Más allá de las limitaciones detectadas, no debe perderse de vista la fuerte vocación hacia la articulación y cooperación entre las políticas sociales, identificada en diversos ámbitos e instituciones y descrita anteriormente. En general, tanto la literatura especializada en el caso uruguayo, como informes de evaluación de políticas y las opiniones generales de los actores, coinciden en que diversas políticas y la propia estructura y funcionamiento del MIDES y de ámbitos interinstitucionales, implicaron una fuerte apuesta hacia la mayor integralidad y diálogo de las políticas sociales, sobre todo en una escala local.

Se destaca que, además de la coordinación, muchos programas tienen un rol activo en la participación social, sobre todo aquellos que tienen una trayectoria más larga y logran una mayor confianza, constituyéndose como actores referentes a nivel local. Por tanto, el análisis de las limitaciones tiene un sentido sobre todo de contextualización del proceso de la política, y cómo dicho proceso se expresa en un momento dado, pero continúa su dinámica que incluye tensiones, marchas y contramarchas.

5.6. Síntesis

En el capítulo se aportaron pruebas inferenciales univariadas que van en la línea de identificar características interesantes de las redes. Estas características están dadas por el logro de una elevada conectividad entre las organizaciones implicadas, con una relativamente baja cantidad de vínculos por organización. Es decir, si bien se trata de una cuantiosa inversión a nivel de cada organización y de la red, la generación de una conectividad del 100% expresa una importante eficiencia, a la luz de las características de baja distancia y alto agrupamiento que logran, superando incluso los del modelo de mundo pequeño. El resultado permite constatar que, al nivel de la topología de la red, aparecen características no triviales que identifican condiciones básicas para la integralidad de las políticas sociales.

Incluso se puede preguntar si es necesaria una actividad colaborativa tan intensa. Al menos para el funcionamiento cohesionado de las redes, el nivel de colaboración parece excesivo, en tanto dicho objetivo puede ser alcanzado con una menor cantidad de vínculos promedio entre las organizaciones.

Sin embargo, esta afirmación no debe conducir a un juicio apresurado de la colaboración territorial, ya que este no es el único objetivo que persiguen las organizaciones con su esfuerzo de participación en las redes. Particularmente un importante objetivo es el de la coordinación de acciones puntuales en el trabajo con los beneficiarios, incluyendo la derivación y la coordinación de estrategias de seguimiento. Estos otros objetivos requieren una vinculación mucho más estrecha, en tanto es necesaria la vinculación directa (no mediada por terceros) entre las organizaciones implicadas en tales actividades.

Por lo tanto, la cantidad de vínculos entre los participantes es función de varias dimensiones, difíciles de prever y modelizar, debido a que dependen de diversos objetivos. Desde este punto de vista, las redes observadas probablemente no estén generando un esfuerzo desmedido para cumplir objetivos que serían factibles con menores costos. Esto significa que los actores locales deben contar con importantes dosis de autonomía para evaluar y tomar decisiones en cuanto a la inversión que realizan en diferentes actividades, sin por ello comprometer una total independencia que no pueda ser sujeta a evaluación alguna.

En todo caso, se indica que los niveles de actividad deben evaluarse a la luz de diversos objetivos, que dependen fuertemente del contexto, de los niveles de seguimiento interinstitucional de los casos (en aquellas políticas que asumen estas estrategias) y de los niveles de complejidad e interdependencia de los problemas que se detectan en cada territorio.

Los modelos analizados mediante CUG ajustan bien a la cantidad de componentes, el tamaño del mayor componente y el diámetro de la red. En cambio, no predicen bien la distancia media ni el agrupamiento (tanto el promedio como el global). Finalmente, sólo el modelo de redes aleatorias condicionadas a la distribución de grado ajusta a la centralización de intermediación. Estos elementos permiten pensar en diferencias territoriales o en otros modelos, más complejos, que puedan presentar características similares a las redes observadas. En este sentido, se probó el ajuste de las distribuciones de grado a la ley de potencia, así como del modelo de núcleo-periferia, resultando un ajuste de muchos de los territorios en ambos casos.

La conclusión principal que aportan estos análisis es la existencia de características que permiten un buen funcionamiento de las redes, en tanto tienen una importante actividad, así como una topología robusta ante posibles actores que puedan retirarse del territorio. Estas son condiciones relevantes para la integralidad de las políticas. Sin embargo, existe una cierta preocupación por algunas restricciones que pueden estar operando sobre los actores locales, imponiéndoles algunas barreras que pueden obstaculizar la cooperación y la profundización de la integralidad de sus intervenciones.

CAPÍTULO 6: FACTORES DE LA COLABORACIÓN POR PROYECTOS

En este capítulo se analizan los resultados del análisis multivariado de redes con base en la aplicación de una técnica de regresión para redes. Se trata de una técnica que permite identificar las variables más relevantes en la explicación de los niveles de colaboración por proyectos que asumen las organizaciones. Este análisis permite, al igual que el modelo tradicional de regresión, evaluar la incidencia de cada variable en la explicación de otra variable (independiente) controlando por los efectos de terceras variables.

En el marco de los objetivos de la tesis y del diseño de investigación delineado en el capítulo 3, la aplicación de estas técnicas no pretende expandir los resultados a la población total de redes en que participan los SOCAT.

La generalización a tales redes es problemática, en tanto se realizó un muestreo no aleatorio o “de conveniencia”. Por ello, la técnica se utiliza descriptivamente para dar cuenta de la relevancia de cada uno de los factores, postulados como explicativos de la variabilidad de los niveles de colaboración en proyectos. Esta relevancia de cada variable se controla por las restantes variables del modelo, de modo de descontar su efecto en la relación que se explora, entre cada variable y el nivel de proyectos entre las organizaciones implicadas en las políticas sociales.

En el primer apartado se describen las variables que se usan, en un segundo momento, en la identificación de las variables explicativas de la colaboración por proyectos, aplicando un análisis multivariado. Posteriormente -en el tercer apartado, se sintetizan los hallazgos con una tipología de territorios según los resultados de las regresiones, para finalmente presentar algunos ejercicios que incluyen la variable sector de actividad de las organizaciones. Esta variable no fue incluida en los modelos anteriores debido a algunos problemas metodológicos (consultar el anexo 10.2.1).

6.1. Descripción de las variables de los modelos

En este apartado se describen las variables incluidas en los modelos de regresión, considerando tanto las variables de relaciones observadas como aquellas variables que expresan, a nivel diádico, algunas características de las organizaciones. En las ilustraciones del gráfico 17 se pueden distinguir, además de las diferencias en las redes de cada territorio, las diferencias entre los distintos tipos de vínculos relevados para cada red y los cuatro modelos principales que se utilizarán para analizar los determinantes de la colaboración por proyectos (en el próximo apartado).

En primer lugar, se analizan las variables que traducen características de las organizaciones, representadas en las últimas 4 columnas del gráfico 17 (las restantes serán descritas después). En cuanto a estas, los modelos hipotetizados como esquemas de preferencias en el establecimiento de vínculos, se basan en características de las organizaciones, traducidas a variables o matrices relacionales como se detalló en el capítulo 3. Más allá de presentar diferentes configuraciones, se definen por la cantidad de organizaciones que pertenecen a las distintas categorías relevantes para cada modelo. Estas categorías son:

- Público-privada para la homofilia de naturaleza. Aquí se establece un vínculo entre cada una de las organizaciones públicas y cada una de las privadas, o -lo que es lo mismo- dos subgrupos completamente conectados, sin vínculos entre ellos.
- Para la homofilia de tipo de organización se utilizan las cuatro categorías ya vistas anteriormente (a saber: organismos públicos de carácter nacional; organizaciones privadas locales; organizaciones públicas de prestaciones locales; organizaciones de coordinación -locales o deptales), generando cuatro grupos completamente conectados y desconectados entre ellos.
- La preferencia por articuladoras se define a partir del mayor puntaje en cuanto a la función de intermediación. La red resulta en un vínculo entre cada organización con aquellas que tienen un mayor puntaje en el rol de articulación.
- Los organismos públicos de carácter nacional (o, para abreviar, preferencia por nacionales), en estas redes existe un vínculo entre cada organización y las primeras.

Por tanto, las diferencias entre los distintos territorios en cuanto a la estructura de estos cuatro modelos de redes, están dadas por la cantidad de organizaciones totales y de cada tipo, presentes en las redes. Así, en las redes de los dos modelos de homofilia aparecen más de un subconjunto de nodos, excepto en el territorio 13, en que no hay ninguna organización privada por lo que la resultante es una red completamente conectada de actores públicos.

En los restantes territorios, las organizaciones privadas son una minoría del conjunto de organizaciones que integran las redes, siendo que tienen una proporción mayor las redes 7, 8, 14 y 15. En estos territorios las organizaciones privadas tienen un porcentaje en torno al 25% del total de organizaciones. La red del territorio 5 tiene algo menos de un 20% de organizaciones privadas, siendo que la mayoría de las restantes redes representan un porcentaje menor al 10%.

En el caso de las dos primeras categorías, los modelos refieren a la homofilia, en tanto presentan una pauta de establecimiento de vínculos a partir de las similitudes de esas dos características (naturaleza y tipo de organización). En cuanto a las dos últimas, se trata de los modelos de vinculación preferencial, que establece que las organizaciones elegirán como socias para la formación de proyectos, bien a las organizaciones que cumplen el rol de articulador o a las públicas de carácter nacional. Los modelos para estos dos últimos casos son los de núcleo-periferia, que establece una vinculación máxima de las centrales entre sí y con las periféricas y una vinculación mínima (inexistencia de vínculos) entre las organizaciones pertenecientes a la periferia.

Gráfica 16: dibujos de grafos según tipo de vínculo y modelo (redes ampliadas).

Territorios 1 a 4

T	Proyectos	Infraestructura	Información	Problemas	Homof. naturaleza	Homof. tipo	Pref. Intermed.	Pref.Nacionales
1								
2								
3								
4								

Gráfica 16 (continuación): dibujos de grafos para cada tipo de vínculo y modelo. Territorios 5 a 8 (redes ampliadas)

T	Proyectos	Infraestructura	Información	Problemas	Homof. naturaleza	Homof. tipo	Pref. Intermed.	Pref.Nacionales
5								
6								
7								
8								

Gráfica 16 (continuación): dibujos de grafos para cada tipo de vínculo y modelo. Territorios 9 a 12 (redes ampliadas)

T	Proyectos	Infraestructura	Información	Problemas	Homof. naturaleza	Homof. tipo	Pref. Intermed.	Pref.Nacionales
9								
10								
11								
12								

Gráfica 16 (continuación): dibujos de grafos para cada tipo de vínculo y modelo. Territorios 13 a 16 (redes ampliadas)

T	Proyectos	Infraestructura	Información	Problemas	Homof. naturaleza	Homof. tipo	Pref. Intermed.	Pref.Nacionales
13								
14								
15								
16								

Gráfica 16 (continuación): dibujos de grafos para cada tipo de vínculo y modelo. Territorios 17 y 18 (encuestadas y mencionadas)

T	Proyectos	Infraestructura	Información	Problemas	Homof. naturaleza	Homof. tipo	Pref. Intermed.	Pref.Nacionales
17								
18								

Fuente: elaboración propia en base a la encuesta de redes de políticas sociales (DINEM-MIDES, 2014a).

Grafos no dirigidos. Visualización: Algoritmo Fruchterman-Reingold mediante el Paquete SNA (Butts, 2016), Cran-R.

Abreviaturas: T- Territorio; Homof.-Homofilia según naturaleza y tipo; Pref.-Preferencia por organizaciones articulador y organizaciones públicas nacionales.

En cuanto a las variables de vínculos entre las organizaciones (las primeras 4 columnas del gráfico 17), se destaca que los vínculos de información son los más comunes y que relacionan a más actores en cada red. Este tipo de vínculos es el que tiene menor costo o compromiso por parte de las organizaciones, por lo que no es casual que sea el que se presenta con mayor frecuencia.

Sin embargo, los vínculos de proyectos y cesión y/o uso de infraestructura también tienen una importante densidad (ambos le siguen al de información en ese orden, es decir el de infraestructura es menos mencionado que el de proyectos en común). Lo anterior implica que también en estos tipos de vínculos existe un alto compromiso, aunque algo menor al de información.

Finalmente, pasando al último de los tipos de vínculos relevados, los problemas o conflictos, puede verse con claridad que son muy escasos en las redes analizadas, siendo que se trata del tipo de vínculo con menor densidad y –como consecuencia– con mayor número de organizaciones aisladas, es decir, que no mencionaron ni fueron mencionadas en relaciones conflictivas. Esta constatación va en línea de los hallazgos de la literatura sobre vínculos negativos. Aunque dicha literatura se enfoca más en las relaciones personales que constituyen vínculos o relaciones que son en sí mismas negativas, como los juicios de disgusto o la existencia de conflicto con otros actores.

Como se definió en el capítulo 2, los vínculos negativos son sentimientos o comportamientos negativos hacia otros actores de la red (Everett & Borgatti, 2014; Labianca, 2014; Labianca & Brass, 2006) que en el caso de las redes entre organizaciones, surgen de la existencia de problemas o conflictos. Este tipo de relaciones son relativamente raras (del 1 al 8%) aunque tienen importantes efectos en los perjuicios que causa a los propios involucrados (Labianca, 2014).

En trabajos sobre redes inter-organizacionales en Uruguay, se ha identificado que los problemas o conflictos están dentro de estos parámetros, representando un 6% y un 8% del total de vínculos en la red inter-organizacional de Peñarol y de Maldonado respectivamente (Goinheix, 2017).

Como se analizará más adelante, este tipo de relaciones no necesariamente tiene efectos negativos frente a la colaboración por proyectos, ya que los problemas o conflictos son parte de la actividad conjunta, por lo que pueden expresar una mayor interacción. Quienes colaboran en mayor medida generalmente deben lidiar con problemas y quizá también conflictos que eventualmente pueden resolver, lo que constituye una base sólida para la realización de actividades comunes.

Tabla 17: proporción de conflictos en los vínculos totales de las redes.

Territorios	Dificultades o problemas	Total	%
1-Artigas	6	147	4%
2-Barros Blancos (Canelones)	31	303	10%
3-Colonia	9	108	8%
4-Piedras Blancas (Mdeo.)	10	98	10%
5-Los Bulevares (Mdeo.)	5	72	7%
6-Villa García (Mdeo.)	7	119	6%
7- Casabó... (Mdeo.)	12	320	4%
8- La Paz (Canelones)	15	381	4%
9- Cerro Pelado (Maldonado)	18	198	9%
10-Minas	11	158	7%
11-Paysandú	17	187	9%
12-Rivera	6	178	3%
13- C. del Plata (San José)	8	184	4%
14-Salto	5	200	3%
15-Colón (Mdeo.)	6	212	3%
16-Conciliación (Mdeo.)	9	85	11%
17-Casavalle (Mdeo.)	1	73	1%
18-Tacuarembó	16	205	8%
Total general	192	3.228	6%

Fuente: elaboración propia en base a encuesta de redes de políticas (DINEM-MIDES, 2014a).

El porcentaje de vínculos de conflicto en el total de vínculos de las redes es de 6%, confirmando los guarismos encontrados en la literatura. Sin embargo, la variabilidad es importante, siendo que algunos territorios llegan a un 10% e incluso 11% y otros a 3% y 1%. De todos modos, en general puede decirse que los vínculos negativos representan un porcentaje pequeño en relación al total de vínculos presentes en las redes, siendo que sólo 3 territorios tienen porcentajes de 10 u 11%, en tanto los demás están por debajo de ese valor.

6.2. Análisis multivariado: regresión para redes

En este apartado se presentan los resultados de las regresiones, como estrategia para dar cuenta de los mecanismos concretos en que opera el capital social y las características de las organizaciones, en la determinación de los niveles de colaboración por proyectos entre dos organizaciones. El análisis permitirá la identificación de las variables más relevantes en la

explicación de dicha colaboración. Para ello se utilizará el procedimiento de regresión para redes, ya referido en el capítulo 3, aplicado a las variables de red y de características ya descritas de las organizaciones.

Como forma de probar la robustez de los resultados se compararán procedimientos con los métodos DSP y RDSP (ver anexo 1.1).⁵¹ Dado que no existe una forma de detectar heterocedasticidad, se compararán los resultados de ambos procedimientos. Como se expone en el anexo 1.1, los posibles sesgos de las estimaciones en presencia de heterocedasticidad previenen el uso del procedimiento DSP, dado que utiliza un cálculo de errores no robusto. Por el contrario, el RDSP utiliza errores robustos, por lo que se justifica su utilización debido a que dicho procedimiento tiene un buen comportamiento aún en situaciones en que no se viola la igualdad de las varianzas.

Sin embargo, al contrario de lo que plantea Lindgren (2010) sobre la utilización del procedimiento robusto en todos los casos, en el análisis que sigue se realizará una comparación de ambos procedimientos. La decisión se justifica en que la implementación del procedimiento RDSP puede generar sesgos, aunque probablemente muy pequeños.

Los posibles sesgos se deben, sobre todo, a dos requisitos del programa informático: por un lado, el referido a la exigencia de una matriz de adyacencia simétrica, lo que implica que la red se define como no dirigida, a pesar que en algunos tipos de vínculos se trate de redes dirigidas. Por otro lado, porque no permite la cancelación de las diagonales de las matrices de adyacencia, lo que significa que permite la existencia de “loops” (relaciones de cada organización consigo misma), algo que no tiene sentido en el caso analizado, es decir, en las redes inter-organizacionales.

Es esperable que ambos sesgos no afecten de forma importante a los estimadores, ya que implican cambios muy pequeños en las bases de datos. En todo caso, como se expone más adelante, los resultados muestran que las diferencias en los procedimientos no son importantes.⁵²

El análisis se centra en las estimaciones de los niveles de significación de cada variable y no en los niveles de los betas. En este sentido, se juzgan las chances de que una variable sea significativa en

⁵¹ Las siglas refieren a Double Semi Partialling o, en español Doble Semi-Parcialización y su versión robusta: RDSP. El DSP y el RDSP son métodos para realizar una regresión múltiple mediante el procedimiento de asignación cuadrática (MRQAP), que permite aplicarla a datos relacionales, en los que no existe independencia de las unidades de análisis, debido a su inscripción en redes de relaciones. Este procedimiento permite realizar estimaciones de estadísticos, siendo robusto a distintas condiciones de autocorrelación de los errores, espureidad de las variables y asimetría de los datos.

⁵² Además, el tema de la dirección de los vínculos no tiene una solución óptima en el contexto de las regresiones realizadas en esta tesis, dado que en ellas se combinan tanto vínculos dirigidos como no dirigidos, por lo que cualquiera de las dos opciones (tomar la red como simétrica o como asimétrica) afectará el tratamiento de los datos.

la explicación de otra (que no sean independientes), antes que el nivel en que una predice la otra, dado que la prueba no permite establecer la pendiente sino cuán probable es que el coeficiente de la variable sea distinto de 0. Cabe señalar que tampoco es posible utilizar los R^2 .

Dado que lo relevante es la lectura de la significación estadística, que debe interpretarse como las chances de que la significación de la variable sea 0, se presenta a continuación una tabla que representa los niveles de significación de cada variable en el modelo a través de colores, permitiendo una visualización más clara de los resultados, sobre todo debido a la cantidad de modelos que incluyen 18 ejercicios, uno por territorio. Por tanto, más allá de algunos sesgos que pueden originar los distintos procedimientos, es esperable que las divergencias en los resultados se deban a problemas de heterocedasticidad, aunque no pueden descartarse los otros factores.

Por ello se realizaron tres ejercicios: DSP aplicado con el comando `netlm` del paquete SNA-R (Butts, 2016), y DSP y DSP robusto aplicados con el comando `netpermute` (Lindgren, 2009) del paquete Stata. Ya que los procedimientos en el paquete Stata no cancela la diagonal de las matrices además de que las trata como simétricas (asumiendo la posibilidad de que una organización tenga una relación consigo misma y que las redes son no dirigidas). De este modo, la realización de los tres ejercicios permite considerar, simultáneamente, posibles sesgos de los dos factores: robustez y tipo de procesamiento de los datos.

Las tablas 18, 19 y 20 muestran los valores p de los tres procedimientos, presentando en color oscuro aquellos que son significativos al 95% y más claro los significativos al 90%, mientras que los restantes no son significativos a este nivel. Se debe tener cuidado en la interpretación de los valores, de los tres procedimientos ya que el SNA reporta estimaciones unilaterales, siendo significativas aquellas con menos de 0,05 y 0,1% según los dos niveles propuestos. En cambio, los procedimientos en Stata reportan estimaciones bilaterales, lo que implica que son significativas las que están por debajo de 0,025 y por encima de 0,975 para un nivel de significación del 95%, y de 0,05 y 0,95 para un nivel de significación de 90%. De todos modos, en los tres ejercicios los colores representan la significación como ya se expresó.

En cuanto al análisis de los resultados, en primer lugar, se destaca el importante rol de la calidad relacional o compositiva, siendo el factor clave en la explicación de la colaboración por proyectos. Dentro de esta forma de capital social se pueden separar claramente las relaciones de cesión y usufructo de infraestructura y de flujos de información de la de problemas o conflictos, que presenta características muy diferentes.

Las primeras dos variables (información e infraestructura) dan significativas en la mayoría de los territorios. En los tres ejercicios ambas variables son bastantes consistentes en cuanto a los territorios en que dan significativas y los que no. Siendo que información resulta significativa entre 11 y 13 territorios según el ejercicio que se considere (sumando uno o dos territorios en que también da significativa a 90%). La variable de infraestructura es aún más consistente, siendo que resulta significativa en casi todos los territorios en los tres ejercicios. Sólo resulta no significativa en Artigas en los tres ejercicios, y en el barrio Los Bulevares (Montevideo, territorio 5) en los ejercicios en Stata.

En cambio, la identificación de problemas o conflictos entre dos organizaciones también da significativa, pero sólo en 6 territorios, ampliándose a dos más si se extiende a un 90% de confiabilidad. Esta variable tiene una incidencia diferenciada según territorio, en tanto en algunos barrios se asocia al aumento de colaboración mientras que en otros tiene el efecto inverso. Esto puede estar mostrando una heterogeneidad en la temporalidad en que se produjeron los conflictos y los proyectos, en tanto aun dentro del mismo año, pueden ser anteriores o posteriores a los proyectos en común que hayan realizado.

Es así que los conflictos más antiguos podrían estar inhibiendo la generación de proyectos conjuntos, mientras que los problemas más recientes pueden incluso haber surgido de la colaboración. Si este es el caso, es probable que en el futuro tales organizaciones dejen de cooperar debido a las discrepancias y conflictos que identifican de su trabajo común.

Sin embargo, también es posible otra interpretación, la de que los conflictos sean parte de la actividad de cooperación, por lo que no necesariamente tendrán una implicación negativa. Por tanto, las consecuencias positivas o negativas dependerán del tipo y nivel de conflicto, así como de los mecanismos de gestión de estas tensiones que existan en el repertorio de las organizaciones. En este sentido, los conflictos pueden incluso ser fuente de nuevas formas de colaboración y de aprendizajes mutuos, que pueda profundizar la colaboración cuando es manejado exitosamente o, por el contrario, que provoque la disolución de las relaciones cuando no logra ser encausado.

Dado que no se cuenta con información temporal sobre el momento en que surgieron los conflictos y la colaboración o sobre las formas de gestión de los conflictos, es necesario contar con nueva información para responder las posibles causas de este comportamiento heterogéneo de los problemas en la explicación de la cooperación.

De modo que estas interpretaciones deben leerse meramente como sugerencias de una futura línea de análisis. Lo que sí surge directamente de la evidencia es que los problemas y conflictos tienen efectos en la probabilidad de mantener proyectos comunes entre las organizaciones. Comparado con las otras dos fuentes de la calidad compositiva, los conflictos tienen una menor consistencia, en el sentido de que su rol depende de los territorios tanto en la significación estadística de sus efectos como en la dirección, positiva o negativa, que asume en los territorios en que resulta significativa.

En segundo lugar, los resultados muestran que la variable de preferencia por organizaciones articuladoras cuenta con un relativamente importante respaldo empírico, siendo que da significativa en 7 de los 18 territorios. A su vez se suman dos territorios en que da significativa si se extiende a 90% de confianza, tanto con DSP en SNA como con RDSP, y sólo se suma un territorio a este nivel de confianza en el ejercicio con DSP en Stata.

Estos cambios se producen porque los coeficientes se encuentran en los límites del nivel de confianza, por lo el cambio de procedimiento, ya sea por la programación informática, ya por la metodología que incorpora errores robustos, implica pequeños cambios que se traducen en pasaje de significativa a no significativa en varios casos (pero no en todos, ya que hay casos en que el cambio es menos importante). Lo que quiere decir que los diferentes procedimientos no implican grandes cambios en las estimaciones.

Finalmente, en tercer lugar, las restantes tres variables (homofilia según naturaleza y tipo y preferencia por organizaciones públicas nacionales) no resultan significativas en prácticamente ningún territorio. Las de homofilia según naturaleza y preferencia por públicas nacionales no dan significativas en ningún territorio (sólo esta última es significativa en 2 territorios si se extiende a un nivel de confianza de 90%). En tanto la variable de homofilia según tipo sólo es significativa en dos territorios, que se extiende a 3 territorios si se considera un 90% de confianza.

Se debe tener en cuenta que en un territorio (La Paz) no se pudo correr la regresión con el programa SNA, ni se pudo calcular el coeficiente de homofilia de naturaleza en San José (territorio 13) debido a que todas las organizaciones de esa red son públicas, con lo cual se genera una red completamente conectada lo que implica que no pueda probarse la variable homofilia según naturaleza en este territorio ya que la matriz correspondiente presenta el mismo valor en todas las celdas (1 debido a que todas las organizaciones tienen conexión entre ellas, en tanto el modelo predice que las públicas se relacionan entre sí).

Para los ejercicios en Stata, se pudo contar con todos los estimadores de La Paz, dado que netpermute no impide su cálculo. No se incluyó la variable homofilia según naturaleza en los cálculos para San José, por la misma razón que en el procedimiento anterior, es decir, por la existencia de una matriz completamente conectada. El segundo ejercicio tiene un comportamiento muy similar al de SNA, siendo que las variables información e infraestructura son las que registran mayor número de estadísticos significativos. Les siguen preferencia por organizaciones articuladoras y problemas o conflictos, en el mismo orden que en el ejercicio con SNA. Estas variables registran 7 y 5 territorios significativos, aunque cambia respecto al anterior ejercicio en que problemas o conflictos tiene varios territorios que alcanzan la significación a 90% de confianza, llegando a 11 significativas.

Tabla 18: niveles de significación en pruebas unilaterales, regresión QAP-DSP (redes ampliadas)

territorios	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Información	0,00	0,00	0,00	0,57	0,00	0,00	0,00		0,46	0,37	0,00	0,04	0,00	0,00	0,00	0,94	0,00	0,00
Infraestructura	0,98	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00		0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04	0,00
Problemas	0,02	0,12	0,02	0,00	0,03	0,16	0,91		0,12	0,10	0,83	0,15	0,00	0,05	0,33	0,08	0,13	0,75
Igual naturaleza	0,44	0,57	0,65	0,30	0,19	0,92	0,41		0,47	0,92	0,22	0,59		0,85	0,80	0,36	0,79	0,61
Igual tipo	0,82	0,50	0,77	0,56	0,17	0,08	0,62		0,91	0,22	0,02	0,89	0,00	0,83	0,92	0,94	0,89	0,97
Intermediadores	0,44	0,00	0,25	0,15	0,44	0,46	0,01		0,00	0,10	0,00	0,00	0,00	0,05	0,07	0,24	0,32	0,11
Pref. publicas	0,70	0,36	0,05	0,90	0,51	0,90	0,28		0,67	0,25	0,41	0,91	0,22	0,31	0,27	0,22	0,08	0,72
Organizaciones	37	49	26	28	17	27	47	66	43	34	40	37	39	40	48	28	23	40

referencias:

	No signif. a 10%
	Signif. al 10%
	Signif. a 5%

Fuente: elaboración propia en base a la encuesta de redes de políticas (DINEM-MIDES, 2014a).

Nota: Estimaciones unilaterales de betas mediante permutaciones de filas y columnas con el método DSP, comando netlm del R-SNA (Butts, 2016).

Tabla 19: niveles de significación en pruebas bilaterales, regresión QAP-DSP (redes ampliadas)

territorios	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Información	1,00	1,00	1,00	0,75	1,00	1,00	1,00	1,00	0,82	0,81	1,00	0,96	0,97	1,00	1,00	0,66	1,00	1,00
Infraestructura	0,61	1,00	1,00	1,00	0,97	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00
Problemas	0,98	0,03	0,98	1,00	0,00	0,07	0,60	0,78	0,04	0,04	0,70	0,04	0,95	0,96	0,19	0,01	0,07	0,73
Igual naturaleza	0,75	0,20	0,68	0,18	0,92	0,44	0,79	0,54	0,72	0,38	0,91	0,21	1,00	0,44	0,58	0,78	0,63	0,29
Igual tipo	0,36	0,23	0,38	0,73	0,10	0,96	0,32	0,90	0,56	0,12	0,99	0,41	0,12	0,56	0,52	0,44	0,41	0,47
Intermediadores	0,79	1,00	0,88	0,94	0,77	0,74	0,99	1,00	1,00	0,91	1,00	1,00	0,96	0,98	0,93	0,91	0,82	0,94
Pref. publicas	0,70	0,15	0,02	0,47	0,24	0,46	0,14	0,98	0,35	0,09	0,79	0,54	0,10	0,14	0,07	0,92	0,94	0,65
Organizaciones	37	49	26	28	17	27	47	66	43	34	40	37	39	40	48	28	23	40

referencias:

	No signif. a 10%
	Signif. al 10%
	Signif. a 5%

Fuente: elaboración propia en base a la encuesta de redes de políticas (DINEM-MIDES, 2014a).

Nota: Estimaciones bilaterales del estadístico t mediante permutaciones de filas y columnas con el método DSP, comando netpermute (Lindgren, 2009) en Stata.

Tabla 20: niveles de significación en pruebas bilaterales, regresión QAP-RDSP (redes ampliadas)

territorios	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Información	1,00	1,00	1,00	0,75	1,00	0,95	1,00	1,00	0,82	0,70	1,00	0,88	0,92	1,00	1,00	0,68	0,99	1,00
Infraestructura	0,62	1,00	1,00	1,00	0,86	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,05	1,00
Problemas	0,99	0,34	0,99	1,00	0,15	0,09	0,61	0,71	0,00	0,29	0,66	0,60	0,93	0,98	0,67	0,18	0,73	0,68
Igual naturaleza	0,85	0,24	0,74	0,18	0,90	0,42	0,80	0,54	0,82	0,42	0,89	0,23	1,00	0,40	0,55	0,91	0,64	0,25
Igual tipo	0,37	0,22	0,42	0,70	0,13	0,94	0,33	0,88	0,56	0,14	1,00	0,40	0,15	0,59	0,54	0,44	0,44	0,49
Intermediadores	0,81	1,00	0,93	0,95	0,74	0,80	1,00	1,00	1,00	0,94	1,00	1,00	0,96	1,00	0,95	0,88	0,83	0,91
Pref. publicas	0,71	0,12	0,03	0,48	0,31	0,45	0,14	0,97	0,38	0,11	0,83	0,56	0,12	0,06	0,08	0,87	0,93	0,69
Organizaciones	37	49	26	28	17	27	47	66	43	34	40	37	39	40	48	28	23	40

referencias:

	No signif. a 10%
	Signif. al 10%
	Signif. a 5%

Fuente: elaboración propia en base a la encuesta de redes de políticas (DINEM-MIDES, 2014a).

Nota: Estimaciones bilaterales del estadístico t mediante permutaciones de filas y columnas con el método RDSP, comando netpermute (Lindgren, 2009) en Stata.

Mientras que las tablas anteriores presentaban los ejercicios para las redes ampliadas, las tablas 21, 22 y 23, muestran la significación de las variables mediante estimaciones a partir de permutaciones de filas y columnas con el procedimiento QAP, pero esta vez aplicados a las redes reducidas solamente (es decir, las que incluyen únicamente a las organizaciones encuestadas). También, como los ejercicios anteriores, se utilizó el comando `netlm` del paquete SNA-R para el procedimiento DSP y el comando `netpermute` del paquete STATA para los procedimientos DSP y DSP robusto.

Una primera advertencia que se debe realizar es que, a diferencia de las regresiones anteriores realizadas a la totalidad de las organizaciones (redes ampliadas), en los ejercicios con las redes reducidas no pudieron probarse todas las variables en todos los territorios, ya que los modelos con todas las variables generan problemas en la mayoría de los territorios. Es por eso que existen varias celdas vacías en distintos territorios, algo que en los procedimientos en las redes ampliadas sólo sucedió para la variable homofilia de naturaleza en el territorio 13, debido que allí no existían organizaciones privadas.

Esto se debe a que, en muchos territorios, no se encuestaron a las organizaciones públicas nacionales por no tener presencia directa en el territorio (como se había mencionado en el capítulo 3), lo cual afecta la variable de preferencia por organizaciones públicas nacionales, dando por resultado una matriz vacía. En otros territorios no se entrevistaron a organizaciones privadas, por lo que se generan matrices completamente conectadas de organizaciones públicas. Finalmente, en algunos territorios las organizaciones no identificaron vínculos de conflicto, por lo que dicha matriz es igual a 0, no pudiéndose correr el procedimiento. Por ello, la tabla incluye tanto modelos con todas las variables como modelos en que se quitaron aquellas que generaban problemas en cada territorio.

Como es posible observar, las regresiones testeadas en cada territorio incorporan un conjunto diferente de variables, con lo cual los modelos no son del todo comparables. De todos modos, lo que se prueba con este procedimiento es la significación de las variables una vez que se las controla por las restantes variables del modelo, por lo que, si bien cambia un poco las variables de control dependiendo del territorio, se pueden comparar los resultados de cada variable teniendo en cuenta que no se controlaron siempre (en todos los territorios) por las mismas variables.

La segunda advertencia, a partir de los resultados, es que llama la atención la importante diferencia que arrojan los procedimientos con Stata cuando se los compara al realizado con SNA. No se trata de diferencias entre los procedimientos considerando errores robustos, ya que no existen diferencias importantes entre DSP y RDSP en Stata, sino que se trata específicamente de una

diferencia con la implementación en SNA. Resulta difícil explicar esta diferencia, que quizá se deba a las restricciones con los datos de algunas variables.

En todo caso, los resultados con SNA (Tabla 21) dan cuenta de unos comportamientos aparentemente sesgados, en tanto existen variaciones muy importantes con lo ocurrido en el ejercicio con las redes ampliadas. Además, los resultados tienen algunas tendencias sistemáticas, en tanto todas o casi todas las variables dan significativas en algunos territorios y todas o casi todas dan no significativas en los restantes territorios. Por lo que, en lugar de existir algún patrón con las variables, los resultados reflejan patrones territoriales, lo que probablemente esté reflejando problemas con los datos en distintos territorios. Por ello, en lo que sigue se interpretarán los resultados exclusivamente con los procedimientos corridos en Stata.

Al igual que en los ejercicios con las redes ampliadas, las variables que dan significativas en más territorios son las de calidad relacional: información e infraestructuras. Sin embargo, a diferencia de las regresiones anteriores, en el DSP aparecen significativas sólo en 7 y 5 territorios respectivamente, mientras que en el RDSP se invierten las variables con más y menos territorios significativos: 5 y 6 respectivamente. Problemas o conflictos no resulta una variable significativa en ambos procedimientos, siendo significativa sólo a 90% en el territorio 2 en el caso del DSP.

En cuanto a las restantes variables, prácticamente ninguna da significativa, a excepción de 4 variables en unos pocos territorios. En primer lugar, la de preferencia por articuladores tiene más valores significativos que las restantes: 2 en DSP y 3 o 4 si ampliamos a 90% de significación en RDSP y DSP respectivamente. En segundo lugar, aparece la similitud de antigüedad (medida como distancias en años para cada par de organizaciones), con 3 territorios a 90% en ambos procedimientos. Finalmente, preferencia por públicas nacionales y homofilia de tipo de organización aparecen como significativas en un territorio a 90% en DSP y la última en RDSP.

Lo destacable de todo este grupo de variables es que no resultan significativas más que puntualmente en algún territorio, con lo cual se reafirma la conclusión de la relativa relevancia del capital social vinculado a la calidad relacional.

Tabla 21: niveles de significación en pruebas unilaterales, regresión QAP-DSP (redes reducidas)

territorios	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Información	0,00	0,01	0,00	0,00	0,75	0,05	0,00		0,85	0,00	0,69	0,35	0,00	0,00	0,12	0,18	0,72	0,26
Infraestructura	0,00	0,02	0,00	0,00	0,62	0,36	0,22		0,07	0,00	0,80	0,00	0,00	0,38	0,89	0,38	0,08	0,02
Problemas	0,00	0,09	0,00		0,31		0,37		0,61		0,80	0,51	0,00					0,14
Igual naturaleza		0,20			0,44	0,04	0,59		0,08		0,26	0,65		0,51	0,62	0,24	0,38	0,47
Igual tipo	0,00	0,18	0,00		0,67	0,08	0,95		0,79	0,00	0,30	0,84	0,00	0,56	0,50	0,34	0,10	0,18
D. Tamaño	0,00	0,50	0,00	0,00	0,60	0,07	0,98		0,92	0,00	0,05	0,89	0,00	0,52	0,75	0,79	0,29	0,45
D. Antigüedad	0,64	0,25	0,01	0,03	0,58	0,48	0,44		0,97	0,23	0,53	0,82	0,01	0,24	0,29	0,89	0,35	0,29
Intermediadores	0,00	0,73	0,00	0,00	0,30	0,37	0,20		0,41	0,00	0,84	0,28	0,00	0,06	0,02	0,26	0,08	0,51
Pref. publicas	0,00	0,18			0,23		0,74		0,48	0,00		0,69	0,00			0,22		0,61
Organizaciones	21	24	9	11	10	11	23	25	23	13	12	16	17	19	18	7	13	21

referencias:
 No signif. a 10%
 Signif. al 10%
 Signif. a 5%

Fuente: elaboración propia en base a la encuesta de redes de políticas (DINEM-MIDES, 2014a).

Nota: Estimaciones unilaterales de betas mediante permutaciones de filas y columnas con el método DSP, comando netlm del R-SNA (Butts, 2016).

Tabla 22: niveles de significación en pruebas bilaterales, regresión QAP-DSP (redes reducidas)

territorios	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Información	0,48	0,99	1,00	0,46	0,64	0,98	1,00	1,00	0,63	0,01	0,68	0,82	0,10	1,00	0,93	0,10	0,67	0,86
Infraestructura	0,52	0,98	0,54	0,90	0,72	0,18	0,90	0,91	0,94	1,00	0,59	1,00	0,20	0,79	0,62	0,82	0,02	0,99
Problemas	0,16	0,03	0,90		0,16		0,19	0,63	0,40		0,44	0,33	0,84		0,69			0,05
Igual naturaleza		0,91			0,24	0,98	0,30	0,71	0,07		0,87	0,66		0,86	0,68	0,10	0,82	0,74
Igual tipo	0,24	0,11	0,14	0,16	0,35	0,05	0,50	0,09	0,38	0,92	0,85	0,57	0,03	0,46	0,23	0,84	0,08	0,10
D. Tamaño	0,15	0,29	0,97	0,38	0,32	0,03	0,48	0,19	0,45	0,08	0,03	0,48	0,56	0,69	0,41	0,13	0,87	0,23
D. Antigüedad	0,72	0,11	0,02	0,87	0,34	0,23	0,24	0,43	0,49	0,92	0,29	0,42	0,45	0,84	0,15	0,54	0,83	0,14
Intermediadores	0,58	0,66	0,92	0,71	0,84	0,82	0,89	0,91	0,20	0,91	0,56	0,85	0,98	0,95	0,99	0,88	0,95	0,77
Pref. publicas	0,48	0,09			0,86		0,37	0,03	0,78	0,24		0,69	0,47	0,08		0,43		0,73
Organizaciones	21	24	9	11	10	11	23	25	23	13	12	16	17	19	18	7	13	21

referencias:
 No signif. a 10%
 Signif. al 10%
 Signif. a 5%

Fuente: elaboración propia en base a la encuesta de redes de políticas (DINEM-MIDES, 2014a).

Nota: Estimaciones bilaterales del estadístico t mediante permutaciones de filas y columnas con el método DSP. Comando netpermute (Lindgren, 2009) en Stata.

Tabla 23: niveles de significación en pruebas bilaterales, regresión QAP-RDSP (redes reducidas)

territorios	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Información	0,46	0,98	1,00	0,42	0,64	0,88	0,99	1,00	0,70	0,05	0,67	0,73	0,14	1,00	0,88	0,07	0,62	0,77
Infraestructura	0,56	0,98	0,50	0,97	0,66	0,35	0,91	0,94	1,00	1,00	0,62	0,98	0,28	0,78	0,60	0,75	0,01	0,99
Problemas	0,12	0,08	0,79		0,11		0,21	0,60	0,26		0,42	0,19	0,84		0,73			0,06
Igual naturaleza		0,91			0,21	0,92	0,27	0,72	0,08		0,94	0,67		0,90	0,67	0,17	0,76	0,74
Igual tipo	0,26	0,13	0,19	0,19	0,29	0,08	0,54	0,10	0,34	0,91	0,85	0,56	0,02	0,50	0,25	0,78	0,08	0,14
D. Tamaño	0,12	0,29	0,96	0,34	0,31	0,04	0,48	0,19	0,47	0,10	0,04	0,48	0,57	0,72	0,34	0,12	0,86	0,16
D. Antigüedad	0,72	0,12	0,03	0,83	0,31	0,28	0,25	0,46	0,53	0,91	0,25	0,44	0,47	0,76	0,08	0,55	0,78	0,14
Intermediadores	0,61	0,65	0,90	0,68	0,89	0,80	0,91	0,91	0,09	0,84	0,59	0,89	0,99	0,96	0,99	0,81	0,94	0,79
Pref. publicas	0,51	0,06			0,87		0,39	0,10	0,77	0,27		0,64	0,45	0,11		0,43		0,69
Organizaciones	21	24	9	11	10	11	23	25	23	13	12	16	17	19	18	7	13	21

referencias:

	No signif. a 10%
	Signif. al 10%
	Signif. a 5%

Fuente: elaboración propia en base a la encuesta de redes de políticas (DINEM-MIDES, 2014a).

Nota: Estimaciones bilaterales del estadístico t mediante permutaciones de filas y columnas con el método RDSP, comando netpermute (Lindgren, 2009) en Stata.

Como forma de comparar los análisis de los ejercicios realizados hasta ahora, se calcularon correlaciones entre las estimaciones de los diferentes procedimientos, para lo cual fue necesario vectorizar los resultados y uniformizar las pruebas (pasando a valores unilaterales las pruebas bilaterales).

En la siguiente matriz de correlaciones (Tabla 24) pueden apreciarse los coeficientes de Pearson entre los resultados de los distintos ejercicios de regresión con los procedimientos DSP Y RDSP, tanto en Stata como en SNA. En la tabla, además de los coeficientes se muestran las observaciones incluidas en cada correlación, que disminuyen en las correlaciones con los ejercicios con SNA debido a que ese procedimiento no arrojó resultados en el territorio 8.

Para las correlaciones de los ejercicios de regresiones con las redes ampliadas, los coeficientes demuestran que no existen diferencias importantes, siendo que la correlación entre el DSP en Stata y SNA es de 98%. Tampoco existen diferencias importantes entre los dos procedimientos, DSP y RDSP, con un coeficiente de 96% cuando se comparan ambos procedimientos en Stata. El coeficiente de correlación disminuye cuando se compara el RDSP con el procedimiento DSP en SNA (a 91%), porque agrega dos diferencias: de procedimiento informático y porque no incorpora errores robustos.

Tabla 24: correlaciones entre distintos ejercicios de regresión.

Redes ampliadas	DSP SNA	DSP Stata	RDSP Stata
DSP SNA	1		
DSP Stata	0.981	1	
RDSP Stata	0.910	0.9562	1
observaciones	(118)	(126)	(126)
Redes reducidas	DSP SNA	DSP Stata	RDSP Stata
DSP SNA	1		
DSP Stata	0.6191	1	
RDSP Stata	0.5812	0.964	1
observaciones	(133)	(162)	(162)

Fuente: elaboración propia en base a encuesta de redes de políticas (DINEM-MIDES, 2014a).

En cuanto a las regresiones con las redes reducidas, se puede decir que se mantiene la similitud entre los dos procedimientos, con un coeficiente también de 96%, pero las diferencias con los resultados del SNA son bastante más importantes, como ya se adelantara.

Esto probablemente se deba al comportamiento del paquete ante la menor cantidad de algunos tipos de organizaciones o su ausencia, y no a un resultado sustantivo. Como se mencionó más arriba, la apreciación se basa en que los coeficientes cambian mucho si se compara el mismo procedimiento aplicado a las redes ampliadas, así como porque presentan patrones sistemáticos por territorio, en lugar de por variables.

6.3. Tipología de territorios a partir de los resultados

En este apartado se comentarán los resultados de las regresiones del apartado anterior, a partir de una tipología de territorios. La relevancia de las variables explicativas de la generación de proyectos conjuntos, puede entenderse mejor si se diferencian los territorios en que se expresan distintas configuraciones de resultados. Por ello, el análisis recurre a dos tipologías: una para los resultados que incluyen a todas las organizaciones y otra tipología con las redes incluyendo sólo las encuestadas. Tiene sentido diferenciar ambos tipos de ejercicios debido a que el segundo incorpora más variables, gracias a que existe más información, con lo cual la tipología cambia debido a la diferencia de los modelos que se prueban en cada ejercicio.

El análisis permite ir más allá de las tendencias generales, ya comentadas en el anterior apartado. Así, pueden destacarse algunas diferencias según los territorios que se consideren. Efectivamente, como lo muestra la Gráfica 17, pueden observarse cuatro tipos de territorios según la configuración de variables explicativas que resultan significativas en ellos. En las gráficas se quitaron los valores de modo de permitir una visualización más clara, los coeficientes son los reportados en la Tabla 20 y la Tabla 23 (los dos ejercicios de RDSP para redes ampliadas y reducidas respectivamente).

El primer grupo está integrado por Artigas, los barrios Los Bulevares, Villa García, Colón, Conciliación y Casavalle de Montevideo, Minas, y finalmente Tacuarembó (identificados como territorios 1, 5, 6, 15, 16, 17, 10 y 18 respectivamente). Se trata del agrupamiento más

grande, incluyendo 8 territorios en los cuales sólo aparecen como significativas las variables información, infraestructura y/o problemas. Lo que resulta común a todos estos territorios es que las restantes variables (las de homofilia según naturaleza y tipo de organización y las de preferencias por organizaciones articuladoras y nacionales) no dan significativas. A estas variables que resultan no significativas podría agregarse la de problemas, que sólo resulta significativa en el territorio 1 (Artigas), siendo que en los restantes las 5 variables mencionadas resultan no significativas.

El segundo grupo está dado por Barros Blancos y La Paz en Canelones y Casabó en Montevideo (los territorios 2, 7 y 8 respectivamente). En estos territorios las variables significativas son información, infraestructura y preferencia por los articuladores, coincidiendo también las variables que no dan significativas. Sólo se diferencia en Casabó que la variable preferencia por las públicas nacionales da significativa con un 94,5% (apenas por debajo del usual 95% de confiabilidad de la estimación).

Los agrupamientos 3 y 4 tienen una mayor diversidad de resultados. La diferencia entre ambos está dada por el rol de la variable problemas, que resulta significativa en el 4 pero no en el grupo 3. En ambos grupos resulta significativo el rol de compartir infraestructura, y preferencia por articuladores que resulta no significativo en el territorio 3 (Colonia) y significativo a un nivel algo menor en Piedras Blancas y San José (territorios 4 y 13). Además, la variable información da significativa en tres territorios y las de homofilia según naturaleza y según tipo de organización dan significativas en un solo territorio (Paysandú y San José respectivamente para cada variable).

Gráfica 17: tipología de territorios según significación del estadístico t (redes ampliadas)

territorios	1								2			3			4			
	1	5	6	10	15	16	17	18	2	7	8	11	12	13	3	4	9	14
Información	■	■	■		■		■	■	■	■	■	■			■			■
Infraestructura			■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Problemas	■														■	■	■	■
Igual naturaleza													■					
Igual tipo												■						
Intermediadores									■	■	■	■	■	■		■	■	■
Pref. publicas											■			■	■			
Organizaciones	37	17	27	34	48	28	23	40	49	47	66	40	37	39	26	28	43	40

Fuente: elaboración propia en base a la encuesta de redes de políticas (DINEM-MIDES, 2014a).

Estimaciones del estadístico t mediante permutaciones de filas y columnas con el procedimiento QAP-RDSP, netpermute (Lindgren, 2010) en Stata.

Gráfica 18: tipología de territorios según significación del estadístico t (redes reducidas)

territorios	1										2						3	
	2	3	7	8	9	10	12	14	17	18	1	4	5	6	11	16	13	15
Información	■	■	■	■				■										
Infraestructura	■				■	■	■		■	■		■						
Problemas																		
Igual naturaleza																		
Igual tipo																	■	
D. Tamaño		■												■	■			
D. Antigüedad		■																
Intermediadores								■									■	■
Pref. publicas																		
Organizaciones	24	9	23	25	23	13	16	19	13	21	21	11	10	11	12	7	17	18

Fuente: elaboración propia en base a la encuesta de redes de políticas (DINEM-MIDES, 2014a).

Estimaciones del estadístico t mediante permutaciones de filas y columnas con el procedimiento QAP-RDSP, netpermute (Lindgren, 2010) en Stata.

Al agrupar los territorios según las redes reducidas, surgen tres agrupamientos. El primero está integrado por la mayor parte de territorios: 10 barrios. En estos territorios resultan significativas, alternativamente, las variables de información e infraestructura, propias de la hipótesis de calidad relacional. Por otro lado, las demás variables resultan no significativas al 95% (en tres casos dan resultados significativos al 90%), pero lo que aparece sistemáticamente es el peso de al menos una de las variables de calidad relacional.

En el segundo agrupamiento, ninguna variable logra una significación estadística a 95%, siendo que en tres casos se logra una significación al 90%, tales son los casos de Barros Blancos (Canelones) para la variable de infraestructura, y Villa García (Montevideo) y Paysandú, para distancia de antigüedad.

Finalmente, el tercer grupo está integrado por tan solo dos territorios: Delta del Tigre en Ciudad del Plata y Colón en Montevideo. En ambos territorios da significativa la preferencia por organizaciones articuladoras. Mientras que la variable homofilia según tipo de organización da significativa en Delta del Tigre.

6.4. Análisis de las tendencias hacia la intersectorialidad

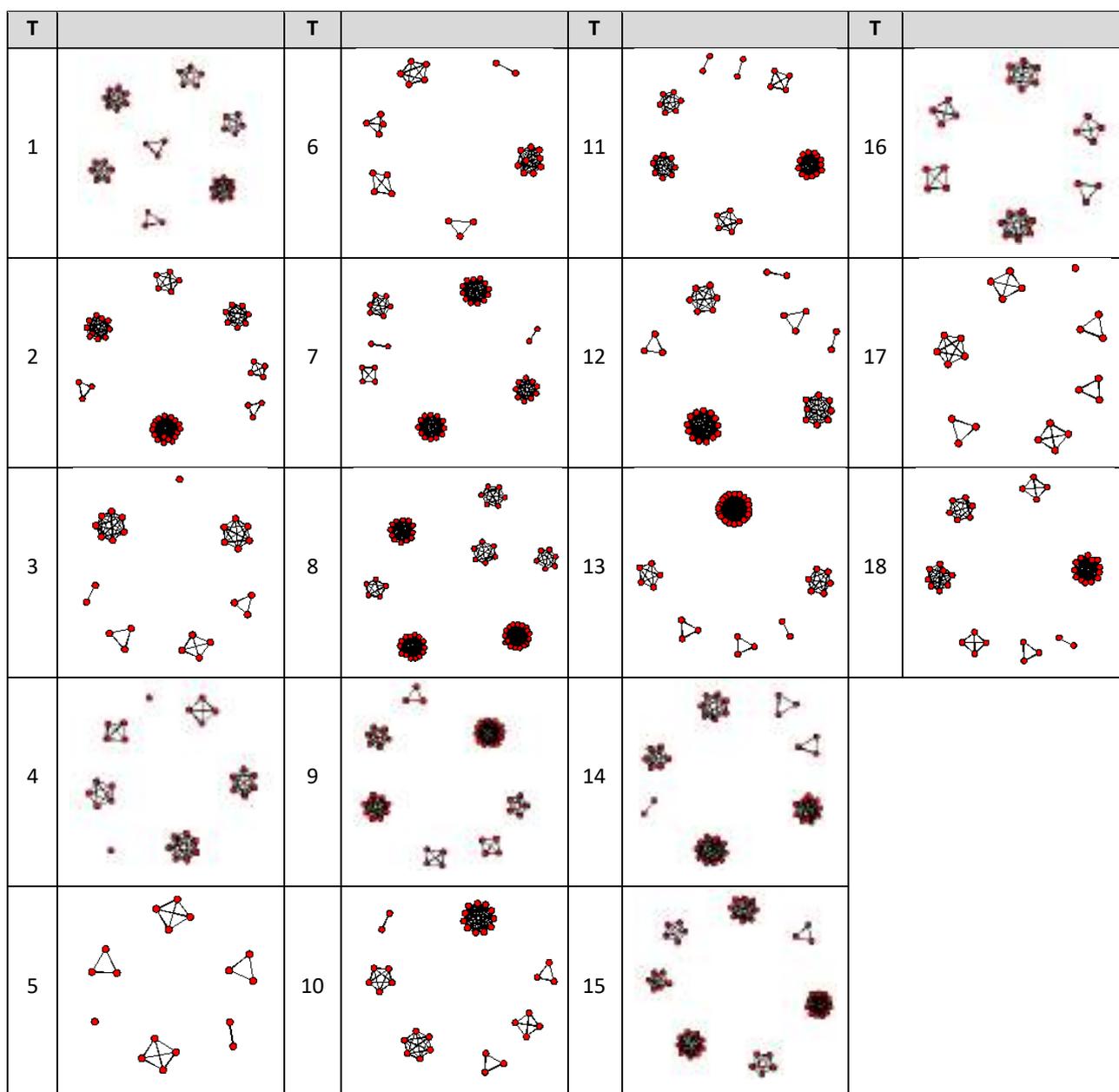
Además de los anteriores modelos, se realizaron ejercicios de regresión incorporando una recodificación de la variable “sector de actividad”. La misma no fue incluida en las anteriores regresiones debido a algunos problemas de los datos. Sin embargo, debido a la relevancia de esta variable para esta tesis (dado que la integralidad de las políticas sociales depende en buena medida de la capacidad de las organizaciones de trabajar intersectorialmente), se mostrarán algunos ejercicios.

Es por ello que se realizaron algunas correcciones de la base de datos, de modo de contar con la información. La variable se operacionalizó de dos formas, con 7 y 8 categorías, de modo de intentar evitar sesgos, fundamentalmente producto de la definición intersectorial de algunas organizaciones. Tanto las correcciones como la discusión de los sesgos se detallan en el anexo 2.

Las siguientes representaciones gráficas detallan los modelos de homofilia sectorial de las 18 redes territoriales para la variable operacionalizada en 7 categorías (los dibujos de los grafos para sector con 8 categorías pueden verse en el anexo 4).

En los territorios 5, 6, 13 y 16 existen organizaciones representando 6 sectores (porque no hay organizaciones de un sector), en tanto en el resto de territorios existe al menos una organización de cada sector. A su vez en los territorios 3, 5 y 17 existe un sector integrado por una única organización, en tanto en el territorio 4 existen dos sectores con una única organización, razón por la cual existen puntos aislados. El resto de los grupos están integrados por más de una organización, constituyendo redes completamente conectadas.

Gráfica 19: dibujos de grafos del modelo de homofilia de sector (redes ampliadas)



Fuente: elaboración propia en base a la encuesta de redes de políticas (DINEM-MIDES, 2014a).

La regresión con el modelo de homofilia sectorial permite verificar una tendencia a la realización de proyectos entre las organizaciones de un mismo sector de actividad. Es de presumir que se constata una tendencia en este sentido, ya que existen actividades y fines comunes entre las organizaciones de un mismo sector, con la consecuente necesidad de generar coordinaciones y llevar a cabo acciones en conjunto.

Sin embargo, en redes que asumen la integralidad de sus intervenciones, esta tendencia no debería ser tan pronunciada como para que sea el único factor que explique la selección de socios para la cooperación en proyectos. Por consiguiente, los resultados esperables desde la perspectiva de las hipótesis planteadas, es de un cierto nivel de aceptación de la hipótesis de influencia del modelo de homofilia sobre la realización de proyectos en común, pero que no sea el factor que subyace a las demás variables. Es decir, una vez que se controla por sector, que las restantes variables identificadas como determinantes de la colaboración, deberían continuar teniendo un papel relevante.

De lo contrario, si la variable sector resulta significativa, y el resto de las variables se revelan espurias, la colaboración asume un modelo sectorial. De este modo, la dinámica sectorial contribuiría a la mejor gestión e intervención de las distintas áreas de política. Sin embargo, no lo hace en el marco de una estrategia integral, de articulación de distintos tipos de servicios para la producción de mejores intervenciones y más ajustadas a las necesidades de la población a que se dirigen.

Como forma de controlar el sesgo de un posible efecto que tendría la vinculación entre las organizaciones no sectoriales (en tanto constituyen una categoría de sector de actividad), se realizó un ejercicio de regresión separando los SOCAT y las OT de la categoría de “no sectoriales”. El resultado de la división genera un grupo de 49 organizaciones en la categoría original de OT/SOCAT y, por otro lado, 26 organizaciones en la categoría restante. Esta modificación implica disminuir la incidencia de las organizaciones coordinadoras en la explicación de la colaboración entre proyectos.⁵³

En las tablas 25, 26 y 27 se muestran los resultados de los tres ejercicios comentados, el analizado en los apartados anteriores, y los dos ejercicios que incluyen distintas operacionalizaciones de la variable sector de actividad. En estos últimos la variable sector resulta significativa en la totalidad de los territorios, por lo que se trata de una variable relevante.

⁵³ Consultar la operacionalización de la variable en el anexo 2.1.

Sin embargo, al incluir la homofilia sectorial y a pesar de que resulta significativo en todos los territorios, no se generan cambios relevantes en las restantes variables. Esto significa que la relación entre los dos factores explicativos que resultaron significativos (la calidad relacional y la preferencia por articuladores) de la colaboración en proyectos no son espurios. Por lo tanto, la inclusión de la variable sector de actividad contribuye en un mejor modelo de los determinantes de la generación de proyectos conjuntos.

Tabla 25: niveles de significación en pruebas unilaterales, regresión QAP-RDSP (redes ampliadas).
(Variable sector con 7 categorías)

territorios	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Información	1,00	1,00	1,00	0,75	0,99	0,96	1,00	1,00	0,82	0,71	1,00	0,88	0,92	1,00	1,00	0,68	0,99	1,00
Infraestructura	0,62	1,00	1,00	1,00	0,85	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,05	1,00
Problemas	0,99	0,35	0,99	1	0,12	0,08	0,61	0,72	0,00	0,27	0,66	0,57	0,93	0,98	0,67	0,17	0,69	0,69
Igual naturaleza	0,82	0,24	0,74	0,2	0,92	0,43	0,81	0,52	0,83	0,42	0,88	0,23	1	0,41	0,57	0,94	0,64	0,28
Igual tipo	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Homof. Tipo	0,40	0,26	0,44	0,78	0,14	0,93	0,31	0,93	0,55	0,15	1,00	0,50	0,16	0,61	0,58	0,44	0,39	0,40
Intermediadores	0,80	1,00	0,93	0,94	0,76	0,80	1,00	1,00	1,00	0,95	1,00	1,00	0,96	1,00	0,95	0,88	0,87	0,91
Pref. publicas	0,69	0,13	0,04	0,47	0,29	0,45	0,14	0,98	0,35	0,12	0,87	0,56	0,13	0,07	0,08	0,89	0,93	0,65
Organizaciones	37	49	26	28	17	27	47	66	43	34	40	37	39	40	48	28	23	40

referencias:

	No signif. a 10%
	Signif. al 10%
	Signif. a 5%

Fuente: elaboración propia en base a la encuesta de redes de políticas (DINEM-MIDES, 2014a).

Nota: Estimaciones bilaterales del estadístico t mediante QAP con el método RDSP, comando netpermute (Lindgren, 2009) en paquete Stata.

Tabla 26: niveles de significación en pruebas bilaterales, regresión QAP-RDSP (redes ampliadas)
(Variable sector con 8 categorías)

territorios	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Información	1,00	1,00	1,00	0,75	0,99	0,95	1,00	1,00	0,82	0,69	1,00	0,88	0,92	1,00	1,00	0,69	0,99	1,00
Infraestructura	0,63	1,00	1,00	1,00	0,86	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,05	1,00
Problemas	1,00	0,33	0,98	1	0,13	0,08	0,59	0,71	0,00	0,28	0,68	0,59	0,92	0,98	0,68	0,16	0,66	0,68
Igual naturaleza	0,84	0,22	0,76	0,19	0,91	0,43	0,79	0,54	0,83	0,4	0,89	0,22	1	0,40	0,58	0,93	0,65	0,29
Igual tipo	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Homof. Tipo	0,40	0,28	0,44	0,77	0,13	0,94	0,30	0,93	0,55	0,15	1,00	0,45	0,16	0,58	0,58	0,45	0,39	0,37
Intermediadores	0,83	1,00	0,92	0,96	0,75	0,82	1,00	1,00	1,00	0,94	1,00	1,00	0,95	1,00	0,93	0,88	0,86	0,92
Pref. publicas	0,70	0,13	0,03	0,50	0,29	0,44	0,14	0,97	0,36	0,12	0,85	0,55	0,13	0,08	0,09	0,89	0,92	0,66
Organizaciones	37	49	26	28	17	27	47	66	43	34	40	37	39	40	48	28	23	40

referencias:

	No signif. a 10%
	Signif. al 10%
	Signif. a 5%

Fuente: elaboración propia en base a la encuesta de redes de políticas (DINEM-MIDES, 2014a).

Nota: Estimaciones bilaterales del estadístico t mediante QAP con el método RDSP, comando netpermute (Lindgren, 2009) en paquete Stata.

**Tabla 27: niveles de significación en pruebas bilaterales, regresión QAP-RDSP (redes reducidas)
(Variable sector con 7 categorías)**

territorios	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Información	0,46	0,98	1,00	0,43	0,63	0,87	0,98	1,00	0,68	0,04	0,73	0,78	0,14	0,99	0,87	0,02	0,45	0,75
Infraestructura	0,57	0,98	0,51	0,97	0,61	0,36	0,89	0,95	1,00	1,00	0,59	0,99	0,26	0,79	0,66	0,89	0,00	0,98
Problemas	0,11	0,07	0,78		0,13		0,23	0,58	0,26		0,53	0,13	0,84		0,75			0,05
Igual naturaleza		0,88			0,20	0,92	0,30	0,70	0,10		0,94	0,59		0,89	0,68	0,04	0,82	0,77
Igual tipo	0,57	1,00	0,71	0,53	0,38	0,47	0,98	0,79	0,71	0,55	0,83	0,04	0,82	0,43	0,81	0,08	0,94	0,97
Homof. Sector	0,24	0,07	0,12	0,21	0,39	0,11	0,38	0,08	0,35	0,94	0,77	0,66	0,02	0,50	0,24	0,86	0,08	0,08
D. Antigüedad	0,11	0,31	0,98	0,33	0,34	0,05	0,56	0,17	0,45	0,11	0,11		0,55	0,71	0,45	0,03	0,84	0,15
D. Tamaño	0,72	0,39	0,01	0,84	0,33	0,29	0,30	0,45	0,52	0,92	0,19		0,43	0,75	0,06	0,82	0,81	0,11
Intermediadoras	0,62	0,82	0,89	0,67	0,89	0,77	0,91	0,91	0,13	0,84	0,64	0,88	1,00	0,96	0,99	0,51	0,96	0,78
Pref. publicas	0,48	0,03			0,88		0,39	0,09	0,73	0,28			0,40	0,11		0,52		0,65
Organizaciones	21	24	9	11	10	11	23	25	23	13	12	16	17	19	18	7	13	21

referencias:

	No signif. a 10%
	Signif. al 10%
	Signif. a 5%

Fuente: elaboración propia en base a la encuesta de redes de políticas (DINEM-MIDES, 2014a).

Nota: Estimaciones bilaterales del estadístico t mediante QAP con el método RDSP, comando netpermute (Lindgren, 2009) en paquete Stata.

La Tabla 28 muestra las correlaciones entre los distintos resultados de los ejercicios de las regresiones del modelo original (sin la variable sector) y las recién presentadas que incluyen las dos operacionalizaciones de sector. Por tanto, los resultados de los tres ejercicios de regresiones constituyen las observaciones de las correlaciones entre cada modelo. Por este motivo se incluyen los resultados de todas las variables exceptuando sector, debido a que se busca comparar el cambio que la introducción de la variable sector genera en las restantes variables.

Estas correlaciones prueban que los resultados de la significación de las variables no se ven afectados por la introducción de las dos versiones de la variable sector. En este sentido, los coeficientes de las correlaciones son contundentes, con resultados cercanos a 1 ponen en evidencia que implican que la introducción del sector de actividad no afecta la significación estadística de las restantes variables del modelo.

Este resultado de las correlaciones indica que la variable sector, si bien es significativa en todos los territorios, no tiene un peso tal que modifique las restantes variables. Se debe recordar que las regresiones implementadas sólo permiten estimar la probabilidad de que los coeficientes de las variables sean distintos de 0, pero no permiten dar cuenta del peso de los betas (la pendiente de la recta de regresión). De este modo, es posible que los betas de la variable sector no sean demasiado importantes, por lo cual no disminuye el efecto de las restantes variables del modelo a pesar de ser una variable significativa en todos los territorios.

Tabla 28: matriz de correlaciones de resultados de los ejercicios de regresiones

Todas las organizaciones	Original	Sector (7 categorías)	Sector (8 categorías)
Modelo original	1.000		
Modelo con sector (7 categorías)	0.9980	1.000	
Modelo con sector (8 categorías)	0.9979	0.9994	1.000
Sólo organizaciones encuestadas	Original	Sector (7 categorías)	Sector (8 categorías)
Modelo original	1.000		
Modelo con sector (7 categorías)	0.8051	1.000	

Fuente: elaboración propia en base a la encuesta de redes de políticas (DINEM-MIDES, 2014a).

De este modo, las altas correlaciones expresan la mayor robustez del modelo, puesto que, con la introducción de una nueva variable, no se afectan los resultados. Algo similar pero menos acusado

sucede cuando se analizan las redes incluyendo solamente las organizaciones encuestadas, con una correlación de 81%. Para los modelos de redes constituidas sólo por organizaciones encuestadas, se probó la variable sector con 7 categorías -no con 8 categorías.⁵⁴

La introducción de la variable sector no cambia sustancialmente la significación de las variables en los territorios, siendo que sólo se constatan algunos cambios en la significación de las variables en un modelo y otro. Una vez que se introduce la variable sector, se vuelve significativa la variable información en el territorio 16 y la variable homofilia según tipo de organización en los territorios 2 y 7 (en el primero el coeficiente cambia de signo: la significación pasa de 0,13 a 0,997), en tanto que deja de ser significativa en el territorio 13 cambiando de signo (de 0,02 a 0,82). En cuanto a la variable preferencia por públicas nacionales, se vuelve significativa en el territorio 2. Por otra parte, las demás variables no experimentan cambios en la significación al 5%.

Como conclusión relevante de la introducción de la variable sector en las regresiones entre organizaciones relevadas, se destaca entonces que se producen pocos cambios en la significación, apenas un 3% de los resultados. Llama la atención los dos casos en que los coeficientes cambian de signo. De todos modos, la mayoría de los cambios son de magnitudes muy pequeñas, pasando de significativas a no significativas porque ya estaban cerca del umbral de 0,05% (es decir menor a 0,025 y mayor 0,975 en las pruebas bilaterales). Además, la correlación es alta, aunque bastante menor que en el caso de las redes que incluyen encuestadas y no encuestadas.

Esto puede interpretarse como el peso de los vínculos sectoriales con las organizaciones nacionales, debido a que estas organizaciones son las que tienen un menor porcentaje de encuestadas (sólo el 12% de las organizaciones nacionales fueron encuestadas) siendo probable que expliquen la fuerte baja de los coeficientes de la variable sector. Esta conclusión va en línea con lo expuesto en el capítulo 5, sobre la importancia de los vínculos de las organizaciones nacionales con las locales y la limitación que a veces imponen a las acciones intersectoriales.

6.5. Síntesis

En el último capítulo de presentación y análisis de resultados se probaron las hipótesis que buscaban responder la segunda pregunta del trabajo, es decir las hipótesis sobre los factores explicativos del nivel de colaboración entre organizaciones. En este sentido, se aplicaron varios

⁵⁴ Esto se debe a que la variable de 8 categorías generaba varios territorios con una o más organizaciones aisladas, lo que podría generar sesgos.

procedimientos de regresiones para redes, tanto a las organizaciones encuestadas como a las encuestadas y mencionadas con los procedimientos DSP y RDSP, de modo de robustecer los resultados al no depender exclusivamente de una única operacionalización de los datos o de una técnica. Los resultados tienen una relativa estabilidad en las aplicaciones en ambas operacionalizaciones de las redes, mejorando la validez de los instrumentos, ya que en tanto con distintos tratamientos de los datos se llega a resultados relativamente comparables.

Otro sentido de robustez, más técnica, es la producida por el uso de errores estándar robustos a la heterocedasticidad, es decir, que no están sesgados por la violación del supuesto de homocedasticidad (que la varianza del error condicionada a los valores de los regresores, sea constante). Dado que el uso de errores estándar en datos con presencia de heterocedasticidad invalida las pruebas de hipótesis, se utilizaron procedimientos robustos a la heterocedasticidad.

La comparación entre ambos métodos del DSP (simple y robusto a heterocedasticidad) resulta en importantes similitudes de los coeficientes, sugiriendo que, en las redes estudiadas, no se constataría una importante varianza del error. De hecho, tal hallazgo está en consonancia con algunos argumentos sobre la poca relevancia de la heterocedasticidad en las redes sociales (Lindgren, 2010).

El análisis arroja que el factor explicativo más relevante es el capital social de calidad relacional o compositiva. Es decir, que las organizaciones tienen una mayor tendencia a colaborar en proyectos conjuntos cuando también se mantienen otro tipo de relaciones, como la de comunicarse con otras organizaciones para consultarles sobre aspectos concretos de su actividad o solicitarles información y la de ceder o usufructuar infraestructura o equipamiento.

La identificación de problemas entre dos organizaciones también da significativa, aunque en menos territorios y sólo para las redes ampliadas, y adquiere un sentido diferente según los territorios, con algunos en que el efecto es positivo (mayor colaboración entre quienes mantienen conflictos), en tanto en otros es negativo (reduciendo la colaboración).

La variación del sentido del efecto puede deberse a la distinta temporalidad de los conflictos y los proyectos (siendo que los actuales aún no presentan consecuencias negativas) o a la coexistencia de los conflictos y cooperación, con lo cual los efectos estarían mediados por la capacidad de gestión de dichos conflictos. En todo caso, la evidencia empírica indica que los problemas y conflictos tienen efectos en la probabilidad de mantener proyectos comunes entre las

organizaciones. Otra variable que resulta significativa en algunos territorios es la de preferencia por las organizaciones articuladoras.

Finalmente, se introdujo un análisis ad hoc del sector de actividad, constatando que es una variable importante y que da significativa en todos los territorios en los ejercicios para las redes ampliadas, en tanto, para las redes reducidas, sólo da significativa en un territorio. A pesar de que la variable sector introduce potencialmente algunos problemas, los ejercicios dotaron de una mayor robustez a los resultados, ya que los modelos permanecen prácticamente incambiados respecto de los resultados anteriores a la introducción de la variable.

CAPÍTULO 7: INTEGRALIDAD DE LAS POLÍTICAS SOCIALES Y ROL DEL CAPITAL SOCIAL

En los siguientes apartados se discuten algunos aspectos de la literatura revisada, a la luz de la evidencia aportada en la investigación. El capítulo oficia como una síntesis del análisis y los debates que la evidencia proporciona en relación con las principales hipótesis que se han probado, especialmente en cuanto a la integralidad de las políticas sociales y el rol del capital social en la colaboración entre las organizaciones encargadas de implementar dichas políticas.

El primer resultado relevante de la investigación está dado por la estructura de la colaboración, que permite potencialmente altos niveles de integralidad, en tanto existen estructuras con una gran densidad y topologías que mejoran la conectividad. A pesar de ello, se identificaron algunos límites de la integralidad de las políticas, en buena medida inducidos por la tradición centralista del Estado. El segundo resultado destacado, es el rol del capital social como explicación de los altos grados de colaboración entre las organizaciones y de los activos encaminados a una mayor integralidad.

Vinculado a estos dos resultados, en este capítulo se reflexiona sobre algunos aspectos teóricos y metodológicos que permiten un mejor abordaje de los temas tratados, así como revisitar el debate teórico sobre el que la tesis realiza su aporte. Se realiza una sistematización de los resultados en clave comparativa con los análisis de la literatura sobre estos temas.

Los hallazgos ilustran algunas deficiencias de la perspectiva de la gobernanza, particularmente en cuanto a la no incorporación de los conflictos explícitos y, sobre todo, los que están implícitos en la creación y modificación de las reglas de juego.

También se profundiza en algunos debates similares en torno al capital social. En tanto las reglas de juego señaladas no se expresan en las interacciones inter-organizacionales, dado que forman parte de las racionalidades políticas, los mecanismos de gestión, las tradiciones y relaciones de poder, algunos de los cuales se pueden dar cuenta desde el ARS.

7.1. Estructura de la colaboración y tendencias a la integralidad

En el capítulo 1 se revisaron los antecedentes conceptuales e históricos que dieron lugar a la emergencia de la gobernanza de redes. Más allá de las diferencias, ya sea a través de nuevas perspectivas de análisis o a partir de un conjunto de transformaciones del Estado de bienestar

ocurridas desde los años 90', o de ambos procesos en conjunto, lo cierto es que han ido cobrando relevancia diversas alternativas a las formas tradicionales y jerárquicas de la administración pública. La gestión en las redes que emergen tras estos cambios, supone un modelo más cooperativo de gobierno, diferente del modelo tradicional donde el control es ejercido centralizado y jerárquicamente a través de una autoridad con rango legal. En oposición a tal modelo, las redes permiten la generación de un "orden espontáneo", a partir de la colaboración descentralizada de sus integrantes.

Estas características, que han sido vistas como positivas por gran parte de la literatura, conviven con aspectos negativos, sobre todo en cuanto a su costo, la falta de transparencia y a la reducción de la conducción estatal.⁵⁵ Es así que, en general, en la literatura de la gobernanza y la integralidad se postula que la colaboración de las organizaciones, sobre todo en la implementación de proyectos, es fundamental para trascender la acción individual de las organizaciones de modo de lograr mayores efectos, evitar duplicaciones y promover sinergias.

Existen razones para considerar que el éxito de las políticas depende, en buena medida, de la capacidad de colaboración, ya que una única organización está limitada en su capacidad de brindar servicios y recursos a todos los potenciales beneficiarios. Esto vuelve fundamental el relacionamiento con otras organizaciones para lograr la eficiencia y eficacia de las políticas, aunque no se trata del único mecanismo para lograrlo.

La creación y mantenimiento de proyectos por parte de las organizaciones tiene un doble papel. Por un lado, en la mejora de la prestación de servicios, y por otro, en el aumento de las competencias y capacidades de los actores locales para la gestión y transformación de los aspectos relacionados con las temáticas de cada organización. Adicionalmente, genera condiciones para el aumento de la confianza entre los actores del territorio, su capacidad para la planificación y gestión de proyectos conjuntos y, en definitiva, la mejora de las intervenciones a partir del mayor conocimiento de las distintas capacidades y de las alternativas de políticas desde las diversas organizaciones.

En este sentido, un importante hallazgo aportado por la investigación es la existencia de una intensa actividad de vinculación inter-organizacional. De hecho, la alta densidad de las

⁵⁵ Los últimos dos puntos deben relativizarse para el caso de las redes analizadas en la tesis, ya que tienden a aumentar las capacidades estatales de actuación en estos barrios y no parecen dar lugar a una menor transparencia o responsabilidad (el fuerte control central va en la línea de evitar estos problemas, no así los costos).

interacciones entre las organizaciones está muy por encima de las necesarias para mantener la conectividad de la red y para asegurar su cohesión. Lo cual no significa que los esfuerzos públicos sean excesivos, ya que los mismos no deben leerse únicamente, ni siquiera principalmente, en función de la conectividad.

Es así que las organizaciones analizadas persiguen otros objetivos, muchas veces más exigentes en términos de la interacción que demandan. Estos objetivos tienen que ver con la coordinación general de las políticas públicas y la provisión de bienes y servicios. Estas funciones requieren un mayor contacto directo que la mera integración de la red, la cual podría garantizarse, en cambio, mediante vínculos indirectos.

Al contrario, otras organizaciones han asumido, también, otro nivel más específico de coordinación inter-organizacional, a través de tareas de seguimiento concreto de casos y derivación de situaciones a otros servicios, para lo cual se deben realizar gestiones concretas, directamente con los servicios y equipos técnicos pertinentes.

Las funciones de seguimiento y derivación de casos son aún más exigentes que actividades como la coordinación o la colaboración para la provisión de bienes y servicios, dado que se deben realizar para cada caso concreto, teniendo en cuenta la especificidad de los problemas abordados y las posibilidades y restricciones de intervención que se pueden desplegar. Por tanto, se trata de actividades que dependen fuertemente de contactos directos entre las organizaciones, o técnicos concretos de cada organización, y no a través de vínculos indirectos, mediados por otra u otras organizaciones.

Desde el punto de vista de los objetivos perseguidos y diferenciando los tipos de vínculos, se puede decir que es necesaria una fuerte comunicación entre aquellas organizaciones comprometidas con la realización de seguimientos y derivaciones de casos. No obstante, puede no ser tan necesario en lo referido a otras formas de colaboración, como la cesión y usufructo de infraestructura, o la realización de proyectos conjuntos, ni cuando las funciones de la organización no implican la derivación o seguimiento de beneficiarios.

Como conclusión, no se puede afirmar que los niveles de interacción entre las organizaciones sean demasiado elevados, dado que la densidad de vínculos depende fuertemente de los objetivos, las tareas y actividades desarrolladas por las organizaciones que componen la red. Es posible incluso que, al contrario de lo que podría parecer al comparar otras investigaciones sobre redes inter-

organizacionales, las redes sean muy eficientes al restringir la cantidad de vínculos directos, a pesar de las demandantes actividades que emprenden.

Este aspecto, debería evaluarse en función de las tareas y objetivos que se asumen en cada red. En este punto, cabe recordar que en esta investigación no se relevó información sobre estas actividades concretas de las organizaciones, que permitan comparar los niveles de relacionamiento según las funciones y objetivos desarrollados.

De todos modos, en función de las actividades y objetivos que en general tienen las organizaciones, parece razonable que no se pueda juzgar como excesivo el nivel de interacciones identificado en las redes analizadas. La percepción de algunos técnicos, sobre la existencia de altos niveles de demanda por parte de diversos espacios de articulación y de cierta duplicación de esfuerzos, puede tener otra explicación.

La interpretación alternativa está relacionada con la relativa pérdida de relevancia de dichos ámbitos, sobre todo en la toma de decisiones, lo que los vuelve más burocráticos y menos relevante para las organizaciones y el logro de sus metas. Este razonamiento se apoya en que la idea de una demanda excesiva no es un diagnóstico consensuado, ya que muchos técnicos sí valoran estos espacios y tareas de coordinación. En cambio, sí existen indicios de cierta preocupación, y a veces malestar, sobre la menor importancia y atención que las esferas centrales de las políticas nacionales dedican a los equipos territoriales.

En todo caso, el alto nivel de interacciones de los actores, produce un sistema con una alta conectividad (más allá que sea excesiva o adecuada para ciertas funciones) en donde todas las organizaciones están conectadas, ya sea con vínculos directos o indirectos.

La alta vinculación coexiste con una estructura que genera una mayor eficiencia en el mantenimiento de la conectividad de la red, demostrando buenas performances que logran las redes en cuanto a la cohesión. Si bien el nivel de vinculación predisponía a la generación de una baja fragmentación, resultando que todos los modelos ajustan bien a la cantidad y tamaño de componentes, las redes observadas están sesgadas hacia una mayor conectividad en comparación con diversos modelos de redes aleatorias.

Además, las redes tienen una menor distancia y mayor agrupamiento con respecto al modelo aleatorio Erdős-Rényi, pero también de otros modelos que ya tienen buenos indicadores en estas dos características, tales como los de mundo pequeño. Es así que las estructuras presentan dos características importantes: por un lado, cortas distancias entre todas las organizaciones

implicadas, y, por otro lado, una alta agrupación de las organizaciones vecinas, es decir, una tendencia de las organizaciones hacia la alta vinculación entre subgrupos (alta presencia de tríos cerrados). Estas características van más allá del nivel de vinculación que registran las organizaciones, ya que depende de la estructura, siendo que con el mismo nivel de vinculación otras estructuras logran menores performances en estas métricas.

Otro hallazgo es que muchas redes observadas ajustan bien a una distribución de grado con forma de ley de potencia, así como un importante grupo de redes ajustan bien al modelo de núcleo-periferia. Lo anterior puede explicar que las redes tengan unas estructuras eficientes que, además de contar con algunas de las características predichas por los anteriores modelos, como cohesión, bajas distancias y alta agrupación, asuman distribuciones de grado con alta concentración de vínculos.

Las organizaciones dedicadas a promover la colaboración y coordinación de las políticas ocupan, plausiblemente, las posiciones centrales de la red. Tal es así con actores como SOCAT, Cercanías, Uruguay Crece Contigo, Jóvenes en Red y las Oficinas Territoriales, que tienen un mayor número de vínculos que las restantes, así como de veces que intermedian (están en los caminos más cortos) entre las relaciones de otros actores.

Tan relevante como los actores que intervienen en las redes, y del rol de los actores centrales, es la cuestión de los actores ausentes. Particularmente llama la atención la falta de un actor relevante para las OSCs como lo es la Asociación de ONGs. Este hecho puede evidenciar la fuerte dependencia hacia el Estado en términos financieros, que expresa un cambio histórico en la financiación de las ONGs desde la colaboración internacional a la estatal, y en menor medida el sector privado, a través de programas concretos. En conjunto, los cambios conllevan una disminución de la autonomía y de la capacidad de incidencia política (ICD, 2014).

Se justifica, entonces, la decisión metodológica de incorporar otros actores y no sólo los estatales, ya que las organizaciones de la sociedad civil (u ONGs) actúan de diversas formas en el entramado de protección social. Aunque su participación se vea limitada al diseño estatal de las políticas y el sistema de protección (o justamente por ello), no se debe desatender este actor que genera una impronta en las redes, así como las dota de una mayor heterogeneidad de identidades y formas de intervención social.

En esta línea, también es relevante incluir otros actores de la sociedad civil, como las organizaciones vecinales, que funcionan en base al voluntariado local, sindicatos que apoyan

concretamente algunos programas, o empresas que colaboran con financiamiento de algunas actividades. En contraposición con esta definición, la perspectiva desarrollada por distintos trabajos sobre integralidad (Castillo et al., 2015; Cecchini & Martínez, 2011; Cunill-Grau et al., 2015; Repetto & Tedeschi, 2013) asumen una visión estado-céntrica, ya que sólo incluyen actores estatales en la generación de bienestar. Además, suelen registrar un único tipo de vínculo, ya que el interés principal es la de describir las distintas formas políticas y de colaboración.

Estos aspectos plantean dos importantes diferencias de la actual investigación con la literatura reseñada. Por un lado, se cuenta con una mayor cantidad de tipos de actores y de funciones desplegadas, permitiendo evidenciar el rol que cumple cada tipo de actor y las tendencias subyacentes de su participación.⁵⁶ Y, por otro lado, porque se relevaron cuatro tipos de vínculos entre las organizaciones, lo que permitió probar distintas hipótesis sobre la colaboración.

Tal diversidad de actores está en línea con la propuesta teórica de la gobernanza y de las redes políticas. En dicha perspectiva adquieren protagonismo no sólo los actores estatales, sino también actores privados y de la sociedad civil. Es por ello que, en consonancia con la definición provista, en la investigación se relevaron y analizaron los distintos tipos de organizaciones, desde públicas nacionales hasta comunitarias o vecinales, sindicatos, empresas e incluso espacios universitarios. Por lo tanto, la operacionalización de las redes no implica sesgos en el tipo de actores que se consideran.

Otros ejes de heterogeneidad de las organizaciones están dados por el sector de actividad y los distintos niveles jerárquicos a que pertenecen. La delimitación sectorial es una estrategia seguida en muchas investigaciones que aplican análisis de redes. Sin embargo, implicaría una fuerte restricción al no incluir la interrelación de los diversos actores de un determinado espacio geográfico, ya que con una delimitación sectorial se podría perder la centralidad del territorio como tal. Sobre todo, no ofrecería información sobre la integralidad o no de las políticas sociales (que depende de la intersectorialidad). Dado que este es un objetivo explícito de muchas de las políticas y de la actividad de cooperación. Además, la inclusión de actores extraterritoriales permite una

⁵⁶ Una definición similar fue realizada en la investigación de García (2017), al incluir a todos los actores relevantes señalados por las organizaciones relevadas.

definición más amplia de las capacidades locales, al no restringirse a procesos locales entendidos de forma autárquica.⁵⁷

7.2. Centralismo y limitaciones a la integralidad

Dos de las innovaciones más importantes de las políticas sociales en Uruguay están dadas por el esfuerzo, explicitado programáticamente a partir del 2005, por generar una mayor coordinación entre las distintas políticas sectoriales. Dicho esfuerzo fue liderado por el MIDES y por el impulso descentralizador como orientación general desde presidencia y a través de la ley de descentralización.

Ambas innovaciones han llevado a una mayor integralidad de las políticas, gracias a cambios en el diseño de algunas políticas sociales sectoriales, a la generación de nuevas políticas que incorporan un abordaje intersectorial (a menudo basada en una perspectiva interdisciplinaria), a la generación de nuevos espacios interinstitucionales y a la colaboración a nivel territorial.

La integralidad es una forma de poner a los usuarios en el centro de la preocupación de las políticas, más que a la propia oferta, que es el eje de las políticas sectoriales en tanto se definen por la provisión de cierto tipo de bienes o servicios. Por tanto, más que una solución estandarizada, cobra interés el problema a ser resuelto y el diagnóstico sobre el mismo, que incorpora una mayor complejidad y, eventualmente, más actores con intereses en su solución.

Es así que la integralidad requiere la incorporación de cambios en el funcionamiento de las políticas sectoriales, que den lugar a formas menos estandarizadas, así como nuevas políticas que explícitamente asuman perspectivas multi o interdisciplinarias e intervenciones no restringidas a una única área de necesidades.

Obviamente, además de los cambios de las políticas, también son necesarias nuevas instituciones, como se ha identificado por parte de los hacedores de política y de los estudios sobre el tema. Una de ellas son los espacios o formas institucionales que ambienten una mayor articulación (en Uruguay denominados “mesas”, “espacios”, “redes”, etc.). Mientras que otra instancia diferente está dada por la generación de actividades colaborativas concretas por parte de los actores, sobre todo locales o con presencia local.

⁵⁷ Una discusión más amplia sobre la fundamentación metodológica de la opción por redes intersectoriales, que incluyan organizaciones de distintos niveles, vinculadas a la dimensión territorial puede encontrarse en Goinheix (2015).

Estos cuatro aspectos (diseños menos estandarizados, nuevas políticas con enfoques más interdisciplinarios, nuevas instituciones de coordinación y mayor colaboración entre los actores territoriales) se pueden sintetizar en dos. En primer lugar, diseños que incorporen abordajes intersectoriales e interdisciplinarios, como forma de brindar mejores respuestas a los problemas que se atienden. Y en segundo lugar, el desarrollo de formas de interacción y diálogo entre los actores, a través de espacios constituidos con ese propósito y/o de la colaboración descentralizada entre los actores. A esto se suma un tercer aspecto transversal, de gestión descentralizada, cuya relevancia descansa en la necesidad de contar con ciertos niveles de autonomía de los actores locales.

Un hallazgo relevante de la investigación es que la integralidad puede basarse en todas las dimensiones o en ciertas combinaciones, según el tipo de políticas y la estructura del sistema de protección. La colaboración es solo un aspecto, que en gran medida depende de los otros para lograr efectos en la mejor atención de los usuarios, desde perspectivas centradas en sus necesidades más que en la oferta.

Para propender a una mayor integralidad de las políticas se requieren, entonces, cambios en todas o varias de las dimensiones mencionadas. Evaluar los logros de la integralidad centrándose únicamente en la colaboración, implica desatender otros factores importantes de la integralidad.

Dado que la emergencia de espacios y actores que fomentan la colaboración se produjo en el marco de un cambio más general hacia el abordaje de las situaciones que quedaban fuera del sistema de protección y con énfasis descentralizador, la colaboración de los actores pudo identificarse prácticamente como el único aspecto. Sin embargo, esta colaboración depende de que las políticas sociales sectoriales, que siguen siendo una parte muy importante del sistema de protección social, habiliten formas de integración y diálogo con otras políticas, ya sea desde el propio diseño tanto como desde la gestión.

Es así que la tesis identificó algunas tendencias que señalan claros límites hacia dicha integralidad, en tanto disminuye la capacidad de acción de los actores locales. Tales tendencias se asientan en los diseños de las políticas y en la descentralización como las dimensiones que pueden limitar la integralidad de las respuestas públicas. Especialmente estas limitaciones pueden implicar barreras para la coordinación con otros actores del territorio y en general para el logro de una mejor atención y provisión de bienes y servicios más adecuados a poblaciones con necesidades complejas.

En este sentido, los informantes entrevistados y distintos documentos revelan que existen algunas limitaciones, sobre todo por parte de los organismos centrales sectoriales, pero también debido a algunos cambios de la gestión de las políticas –particularmente del MIDES–, hacia la toma de decisiones descentralizadas.

Todas estas tensiones y condiciones hacia los actores locales ofician como probables restricciones a la integralidad de las políticas, en tanto circunscriben la toma de decisiones locales. De este modo, se obstaculiza la posibilidad de articulación y colaboración local a partir de los diseños y sobre todo del contralor central impuesto sobre las instancias locales.

Tales hallazgos, en conjunto con los resultados de las regresiones, implican que la previsión original de la investigación, que indagó sobre las restricciones multinivel a través de la elección de socios con los cuales las organizaciones locales colaboraban, eran equivocadas. Al menos esto fue así en el tipo de vínculo multinivel que se pudo explorar, dirigido a la selección de organizaciones centrales; pero no a los comportamientos del nivel superior que ofician como determinantes de la selección de organizaciones locales.

De todos modos, los resultados parecen mostrar que difícilmente esta otra tendencia se verifique, en tanto los actores locales tienden a vincularse con actores en que confían, más que con los actores que promueven las instancias jerárquicas. Además, tal como se desprende de los documentos consultados, de las narrativas de diferentes técnicos y de las consultas realizadas, el ejercicio del poder está dado por las restricciones a la actividad de colaboración, más que al señalamiento del tipo de vínculo que las organizaciones locales deben establecer con otras organizaciones.

Entonces, existen limitaciones que no dependen del nivel de relacionamiento local, ni de las propias decisiones de los actores de dicho nivel, sino sobre todo de la dinámica de las políticas sectoriales. Quizás estas restricciones tengan lógicas propias, como la evaluación de los costos de la articulación, que lleven a que las instancias centrales las restrinjan por excesivamente costosas frente al probablemente limitado mejor rendimiento que generan, al menos desde la perspectiva de una política sectorial.

Estas decisiones pueden justificarse en tendencias que permean a las organizaciones centrales, como la rendición de cuentas sectorial, que resta atención a la intersectorialidad. Otro factor que eventualmente justifica estas decisiones es la reducción de la discrecionalidad y arbitrariedad de los actores locales. Además de estas restricciones han sido mencionadas otras, vinculadas al peso del

diseño de los presupuestos y las evaluaciones de las políticas de corte fuertemente sectorial, así como aspectos culturales (Cunill-Grau, Repetto, & Bronzo, 2015).

En contraposición con los hallazgos sobre las distintas dimensiones de la integralidad, una parte de la literatura revisada sobre el tema se ha centrado casi exclusivamente en los ámbitos de articulación y las políticas que explícitamente asumen la coordinación de espacios y actores (punto sobre el que se volverá en las conclusiones del trabajo).

Sin embargo, como se fundamentó, la integralidad no se logra únicamente con la colaboración estatal ni a partir de ámbitos explícitos. Si bien estas políticas especializadas juegan un rol importante, también es relevante la colaboración que las distintas organizaciones realizan, de forma espontánea o programática, como forma de mejorar los objetivos comunes y de cada una por separado, así como de los diseños de las políticas.

Para dimensionar el logro y las restricciones a la integralidad, juegan un papel muy relevante los distintos tipos de actores, tanto los espacios de articulación o coordinación, las organizaciones públicas o privadas (ONGs) de implementación y gestión de políticas, pero también distintos actores privados que actúan de diversas formas en el entramado de protección social. Además, se deben atender las dimensiones local y extralocal, dado que en buena medida la integralidad se juega en el territorio, en donde adquiere un rol más concreto y factible. Es allí que las tensiones y conflictos producto de las tendencias hacia la descentralización y recentralización de las políticas, juegan un rol relevante.

La incorporación de resultados sobre tales límites fue posible gracias a la estrategia de métodos combinados. Es así que en las entrevistadas señalaron explícitamente aspectos del funcionamiento de las políticas que obstaculizaban la capacidad de articulación en el territorio. También había pistas en diversos documentos, así como referencias explícitas a elementos de restricciones centrales hacia los actores locales.

Esto se relaciona a la baja autonomía que en general tienen los distintos organismos e instituciones y la tradicional centralización de las políticas y la administración pública en Uruguay, como ha sido señalado en varios estudios (Arocena, 2012; Oszlak, 2014; Rodríguez Miranda, 2014).

Existen aspectos referidos al lugar y las formas de relacionamiento de las ONGs, pero también de los niveles gubernamentales, que no pueden ser captados desde el análisis de los datos cuantitativos, por lo que cobra relevancia el análisis de datos cualitativos. La inclusión de estos análisis propendió a la generación de una perspectiva más amplia, que evitara algunas

restricciones, sobre todo por parte de la noción de gobernanza. Particularmente las limitaciones de la perspectiva de la gobernanza se hacen evidentes en la menor atención que presta a otros elementos, más allá de las relaciones directas entre los actores.

Los elementos estructurales (reglas de juego, tipo de gestión, procesos burocráticos, etc.) son cruciales en la definición de las posibilidades y las barreras de la práctica y las opciones de los actores, sobre todo los de nivel local. Esto refiere a una discusión más general en ciencias sociales, sobre el lugar de la acción y la estructura en la explicación de lo social.

Desde luego, la discusión no es nueva. Por ejemplo, Foucault (1994, 2006) planteó la necesidad de incorporar las estrategias y racionalidades políticas en el estudio del poder. También Bourdieu (Bourdieu, 2002; Bourdieu & Waquant, 2005) se refirió al tema, proponiendo considerar el peso de la estructura social sobre las interacciones de los individuos, debatiendo explícitamente con el análisis de redes, en las formulaciones de White y Granovetter. En el próximo apartado se retomará esta última discusión, mientras que en lo que sigue se dará paso a la primera, referida a la noción foucaultiana de gubernamentalidad.

Si bien existe un amplio consenso en que ambas perspectivas (las que ponen el foco en la acción o en la estructura) se deben integrar, las investigaciones concretas tienen importantes limitaciones, resultando que cada una pone relativamente el acento en uno u otro punto de vista. Por ello, cobra interés el desarrollo de un mayor diálogo e integración de ambos tipos de teorías.

En este sentido, el uso de métodos combinados tiene un gran potencial para permitir tratar algunos sesgos que introducen perspectivas como las de la gobernanza y la gubernamentalidad, así como para favorecer un mayor diálogo. Vinculado a esto, también las distintas proposiciones teóricas de estas dos corrientes deben repensarse, en tanto pueden incorporar importantes sesgos.

El desafío para la gobernanza remite a la inclusión de aspectos referidos a las reglas de juego y la forma en que se imponen condiciones a los actores locales, formas que no se traducen fácilmente en tipos de relaciones y de imposiciones identificadas por los actores. Las restricciones operan una vez se naturalizan ciertos discursos para los propios implicados, dificultándose su identificación y, por otro lado, debido al papel que ocupa la producción de sentido y quienes tienen capacidad de generar discursos legítimos, también difíciles de captar desde formularios de encuestas (al menos hasta tanto no se conozcan específicamente qué mecanismos se generan y sobre ellos poder preguntar, de forma más o menos insesgada, cómo se los percibe).

En cambio, asumir una posición basada en una perspectiva estructuralista como la de la gubernamentalidad, supone poner entre paréntesis un punto central para el análisis de las redes colaborativas: los resultados que se generan a través de la interacción. Por ello, existe un importante desafío de integración, particularmente de las perspectivas de la gubernamentalidad y la gobernanza, que han sido comparadas y discutidas anteriormente por algunos autores (Bevir, 2010; Jessop, 2003; Lemke, 2007; Rose & Miller, 2010; Stubbs, 2010).

En un artículo aún inédito se expande dicha comparación, discutiendo los puntos en común y las diferencias entre ambas perspectivas (Goinheix, n.d.). En dicho documento se cotejan sobre todo las definiciones de red que subyacen en ambas perspectivas, que tienen puntos en común y discrepancias, y cómo se pueden pensar algunas estrategias de combinación de ambas tradiciones. Si bien conllevan direcciones diferentes y a veces opuestas, la gobernanza y la gubernamentalidad ofrecen ideas que pueden resultar fecundas para enfrentar carencias y sesgos de cada una por separado.

En la investigación se encontró que, para dar cuenta de la integralidad de las respuestas públicas, es necesario ir un paso más allá de la colaboración, incluyendo también diversos factores estructurales, que intervienen en el sistema desde la imposición de reglas de juego. Tales factores son difíciles de captar desde las interacciones de los actores, aun cuando se incluyan las interacciones con los actores en posiciones jerárquicas.

La literatura de redes políticas en buena medida asume que las interacciones locales generan determinados funcionamientos del conjunto del sistema, pero que no obedecen a un diseño explícito, sino que resultan del comportamiento individual en sistemas complejos. Esto es una poderosa herramienta de modelización, en tanto permite compararla con modelos concretos de sistemas complejos. Sin embargo, también es relevante dar cuenta de otras dimensiones que afectan los resultados del sistema, que no tienen que ver con estas propiedades, ya que están más allá de las interacciones, o no se expresan directamente en interacciones.

Efectivamente, al considerar únicamente los vínculos entre los actores, es difícil poder dar cuenta de las restricciones que operan sobre los actores locales, específicamente en cuanto a la posibilidad de generar una coordinación más sustantiva. Esto es especialmente relevante de cara al logro de una mayor integralidad de las políticas sociales, ya que son las instancias jerárquicas, tanto como aspectos administrativos y de gestión, los que limitan el accionar de los actores locales.

Esto no significa que sea imposible contar con instrumentos que capten dichas limitaciones. Al contrario, en tanto tales restricciones se producen en el marco de relaciones sociales, desde el análisis de redes estos procesos podrían ser aprehendidos en cuestionarios que incorporen formas de vinculación jerárquicas, que potencialmente limiten las funciones que los actores pueden desarrollar. Tal exploración puede ser parte de una agenda futura, en la que indagar las restricciones jerárquicas específicamente a la coordinación intersectorial.

Sin embargo, un proyecto de ese tipo enfrenta varios desafíos para poder medir adecuadamente las restricciones que los actores no perciban claramente. También, desde la perspectiva de los implicados, se podrían generar al mismo tiempo sesgos contrarios al anterior. Es decir, sesgos hacia la interpretación como limitaciones arbitrarias a la autonomía, unas restricciones que se deben a otros factores, como ciertos impedimentos que las organizaciones tienen debido a su funcionamiento –por ejemplo, respecto de la normativa legal-, y no tanto en virtud de formas de control político.

Por tanto, este tipo de limitaciones sobre los actores de las redes, que típicamente aparecen como coacciones “estructurales” (en el sentido de inscriptas en otros lugares, como la cultura, formas de gestión etc., que objetiven, y en buena medida oculten, las relaciones de dominación que el conflicto abierto haría surgir) son más fáciles de captar desde entrevistas cualitativas.⁵⁸

En esta tesis se realizó un esfuerzo por integrar métodos y técnicas cuantitativas y cualitativas, combinándolas para dar cuenta del grado y estructura de la colaboración, identificar las reglas de juego –y con ellas algunas restricciones que operan sobre los actores en estas redes colaborativas-, así como identificar el rol de diversos factores en la generación de mayores niveles de colaboración por proyectos. Dicha estrategia metodológica permitió observar cómo tienen un rol activo tanto los aspectos relacionales más directos como los conflictos entre niveles jerárquicos.

De este modo, aunque de forma exploratoria, la tesis contribuye a problematizar el logro de la integralidad de las políticas como una función directa y simple del grado de coordinación entre los actores implicados en las redes inter-organizacionales a nivel local. Por ello, para la correcta apreciación de las potencialidades y logros efectivos de la integralidad, es necesario incorporar los límites que los diseños institucionales y los conflictos potenciales entre los actores pertenecientes a los distintos niveles de la política, imponen a la coordinación.

⁵⁸ Esto es así al menos hasta tanto no se conozca más en profundidad las dinámicas institucionales que limitan la generación de una mayor colaboración intersectorial, así como de las causas por las cuales los gestores de los organismos nacionales sectoriales se oponen u obstaculizan la coordinación a nivel local.

En consonancia con la falta de atención sobre los diseños de las políticas para dar cuenta de la integralidad, la literatura revisada en este documento no profundiza en la explicación de cómo se produciría tal integralidad, en el sentido de qué mecanismos a través de la denominada colaboración o coordinación recíproca darían lugar a políticas más integrales (de hecho, la coordinación recíproca en ausencia de una guía para operacionalizarla, se vuelve otra metáfora para red política). Esto significa que no está firmemente establecido qué rol juega la cooperación y qué características debe tener para la generación de integralidad de las respuestas de la política.

Especialmente, falta discernir el peso de los distintos mecanismos y cómo influyen en la integralidad, comparando la cooperación frente a otros aspectos como los propios diseños de política, el contexto global del sistema de protección en que tales políticas están insertas, la cultura política y la tradición más o menos centralista del Estado (que pueden favorecer o restringir la autonomía de los niveles locales) o incluso las capacidades locales de liderazgo.

Por tanto, si bien la cooperación parece ser una condición necesaria para la generación de respuestas más integrales, no necesariamente es una razón suficiente. A pesar de ello, existe una importante evidencia de que la colaboración es relevante para la generación de una mayor integralidad, más allá que se identifiquen algunas tendencias que pueden obstaculizarla. Estas tendencias tienen que ver, sobre todo, por un lado, con incapacidades y resistencias institucionales hacia novedades de diseño y, por otro, con aspectos de gestión de los recursos humanos de las políticas sectoriales y cómo se organiza la estructura administrativa y de gestión de las políticas.

Otro factor distorsionador es la histórica lógica de “by pass” (Midaglia, 1998) por la cual sucesivas políticas públicas se han instaurado fuera del aparato burocrático. La generación de un proyecto consistente dirigido a dotar de mayor integralidad a las políticas, choca con esta larga tradición que trae aparejada la descoordinación, duplicaciones y dispersión de esfuerzos.

En todo caso, dado que el centro de la investigación es la colaboración, en el entendido que esta contribuye a la generación de una mayor integralidad, es importante determinar la estructura de la cooperación y los factores de que depende. Los aspectos que la obstaculizan fueron un hallazgo de la investigación, tras la incorporación de una indagación exploratoria, y permiten poner en perspectiva algunos resultados, así como una posible relectura –como agenda de investigación– sobre el diseño del sistema de protección en Uruguay.

7.3. Rol del capital social en la colaboración inter-organizacional

A pesar de los diversos conflictos y limitaciones identificadas en este trabajo, la colaboración y la coordinación organizacional territorial tienen una gran relevancia, con importantes niveles de relacionamiento entre los distintos actores, que resultan en formas de cooperación formalizadas. A partir de la importancia de las estructuras colaborativas, se pasa a dar cuenta de los factores que explican el nivel de colaboración en la forma de interacción más relevante que generan las organizaciones estudiadas: los proyectos conjuntos.

En cuanto a las variables que explican el mantenimiento de proyectos entre dos o más organizaciones, destaca la calidad compositiva como el factor que resulta significativo en prácticamente todos los territorios para los ejercicios con redes ampliadas, y en gran parte de los territorios para las redes reducidas. Dentro de este factor, las variables con ajuste en mayor cantidad de territorios son las relaciones de cesión y usufructo de infraestructura y la de flujos de información. Los resultados son consistentes en los tres tipos de ejercicios realizados, siendo que ambas variables dan significativas y no significativas en los mismos territorios para los tres procedimientos calculados, tanto en las redes ampliadas como en las reducidas.

En cambio, la variable de problemas o conflictos da significativa, pero en menos territorios. Además, su incidencia tiene un sentido diferente según el territorio, siendo que en algunos su dirección es positiva, en tanto la existencia de conflictos se asocia a la mayor cantidad de proyectos, mientras que en otros es negativa, siendo que las organizaciones tienden a evitar generar proyectos con aquellas que tienen o han tenido dificultades o conflictos.

La interpretación de estos resultados es difícil, dado que no existen datos sobre la antecendencia temporal de los distintos tipos de vínculos, que puede ser un factor que explique la distinta dirección de la relación. Si esto es así, las organizaciones tenderán a no desarrollar proyectos con las que han tenido conflictos, en cambio, cuando se han desarrollado proyectos, es posible que la actividad en común haya producido problemas y situaciones conflictivas. Esto podría explicar la diferencia en los sentidos positivo y negativo de la asociación.

Sin embargo, otra causa del sentido de la asociación -directa o indirecta- entre las variables puede estar dada por la intensidad de los conflictos y las estrategias para lidiar con ellos. En esta línea, es posible que experiencias de buen manejo de los problemas y de resolución de conflictos, promuevan la generación de nuevos emprendimientos conjuntos, luego de superados los problemas.

Entonces, en general, los resultados de las tres variables de la calidad relacional, señalan la gran importancia que tienen los distintos tipos de relaciones que mantienen las organizaciones, en la explicación de la asociación para realizar proyectos. Se trata del factor clave, en comparación con la menor incidencia de otras formas de capital social y de características.

Luego de la calidad relacional, el segundo factor relevante es el capital social de intermediación o articulación, que resultó una variable relevante, siendo significativa en 7 territorios. Por tanto, el rol de articulador se coloca como un factor relativamente relevante para la generación de proyectos conjuntos en las redes analizadas.

Por el contrario, los factores de homofilia según naturaleza y preferencia por organizaciones públicas nacionales, no resultan significativas en prácticamente ningún territorio para cada ejercicio (a excepción de la variable preferencia por públicas nacionales en 2 territorios en uno de los ejercicios de regresión), mientras que la variable de homofilia según tipo de organización sólo resulta significativas en un territorio.

De este modo, los resultados recalcan el rol del capital social composicional, y en menor medida el capital social de puente (el rol de articulador) frente a los demás factores. En lo que sigue se comentarán los ejercicios que incluyen la variable sector y su interpretación a la luz de los demás resultados.

Como se mencionó, el análisis brindó elementos que permiten, en una primera instancia, descartar el peso de la homofilia como un factor relevante para el mantenimiento de proyectos conjuntos entre las organizaciones territoriales. Si bien este es un resultado bastante consistente de las regresiones principales, al incorporar los modelos de homofilia sectorial surge una imagen completamente distinta.

Efectivamente, si bien no hubo cambios en las formas de homofilia probadas en las anteriores regresiones, las distintas versiones de la variable sector (es decir, desagregadas en 8 o 7 categorías) resultaron ser significativas en todos los territorios para los dos ejercicios que incluyeron todas las organizaciones (encuestadas y no encuestadas).

Desde una lectura sustantiva de este resultado, puede decirse que la coordinación entre organizaciones del mismo sector puede interpretarse como el peso de las características organizacionales que generan la tendencia a la vinculación entre iguales. Esta tendencia puede deberse a la mayor confianza entre organizaciones similares -como se apuntó en los capítulos de presentación teórica-, lo cual tiende a reducir los costos de vincularse con organizaciones de

entornos más alejados. Pero también podría deberse, más en general, al hecho de compartir un mismo lenguaje, preocupaciones similares y una historia más o menos común, así como la experiencia de enfrentar tensiones y problemas. Incluso puede ser que la similitud en el tipo de expertiz y las profesiones de los equipos, generen comportamientos homofílicos.

Sin embargo, un examen que considere los problemas metodológicos brinda una interpretación menos decisiva sobre las presunciones teóricas expuestas. Sobre todo, cuando se considera el “sector” de programas integrales (es decir, las organizaciones que se definen como no sectoriales o que se dirigen a actuar en la coordinación inter-organizacional), surgen dos posibles fuentes de mayor vinculación entre estas organizaciones respecto de las demás; fuentes que no están vinculadas a la homofilia sectorial.

Estos motivos de mayor vinculación podrían deberse, en primer lugar, a que la mayor actividad de colaboración genere una tendencia de interacciones intrasectoriales, simplemente porque existe una mayor probabilidad de vincularse entre ellas. Es decir, al tratarse de organizaciones con mayor cantidad de vínculos debido a su propia función de coordinación, tienen una mayor probabilidad de que se vinculen entre sí que con los que tienen menos vínculos.

En segundo lugar, porque las interacciones dentro de este sector son, en realidad, relativamente intersectoriales ya que las organizaciones que lo componen tienen intervenciones que no se restringen a un único sector. De este modo, si la mayor parte del peso de la variación en proyectos se debe a la mayor cantidad de proyectos que tienen estas organizaciones en concreto, la variable sector estaría simplemente expresando este hecho, que no refiere necesariamente a la existencia de una tendencia homofílica.

Profundizando sobre la hipótesis de homofilia sectorial, debe decirse que, en el contexto de esta tesis se probó la influencia de ciertas características organizacionales (la antigüedad, tamaño y tipo de organización, la naturaleza jurídica, el sector de actividad en que actúa) que podrían generar patrones estructurantes de la interacción.

Borgatti y Halgin (2011) diferencian entre contagio y convergencia para la explicación de la homogeneidad social. En el caso de la hipótesis del contagio, la homofilia es el resultado de los vínculos que establecen los actores y, por el contrario, en la hipótesis de convergencia es el causante de tales vínculos. Se ha propuesto que para discriminar ambos mecanismos explicativos se debe recurrir a datos longitudinales de redes (Lerner et al., 2014).

Sin embargo, en el contexto de esta tesis, la antecendencia temporal de tales características es clara, por lo tanto, es posible afirmar que la hipótesis probada es la de homofilia, y no la de contagio. Al contrario de la opinión de que sólo con redes dinámicas se puede dilucidar cuales son los mecanismos explicativos, en este caso es posible a través de redes de un único momento de tiempo. Dado que las características de las organizaciones no se generan a través del mantenimiento de diversos vínculos, sino que son características anteriores -y que no dependen de los vínculos inter-organizacionales, no se requiere variabilidad temporal que permita diferenciar entre ambos mecanismos.

Lo anterior salva la cuestión de la causalidad, pero resta atender los problemas de validez, sobre todo en términos de la teoría de los campos. Dado que las características organizacionales podrían oficial como una “traducción” de las posiciones sociales, originalmente concebida para dar cuenta de las interacciones personales, es necesario profundizar las implicaciones teóricas y metodológicas de la operacionalización realizada a través de la homofilia.

En primer lugar, esta traducción no es nueva. Por el contrario, diversas investigaciones desde la teoría de los campos han seguido la perspectiva de la dualidad estructural, (Breiger, 1974, 1990; Breiger & Mohr, 2004) dadas las similitudes con la idea del vínculo entre espacio social y espacio simbólico (Mohr, 2013). Esto implica la construcción de redes de afiliación, que vinculan actores según las características compartidas por dichos actores, de modo que se pueda utilizar una definición de estructura desde el ARS acorde a la definición de Bourdieu; véanse por ejemplo los trabajos de (Bottero, 2009; Eloire, 2015; Serino et al., 2017).

Análogamente, es posible modelizar las hipótesis de Bourdieu desde el análisis de redes, en lugar de tener que recurrir al análisis de correspondencias, que no permite referir a tipos específicos de relaciones que conectan a los actores.

Este fue el criterio seguido en el presente estudio como se discutió en el capítulo 3, creando redes de afiliación. Estas permitieron probar las hipótesis considerando que la afiliación en cuanto a características como la naturaleza y tipo de organización, la antigüedad y tamaño, y el sector de actividad, puede dar lugar a una tendencia homofílica de generación de colaboración por proyectos.

De este modo, las hipótesis de la teoría de los campos se pueden comparar con respecto a otras hipótesis rivales, pero guardando cierta cautela sobre lo que el espacio objetivo de las organizaciones puede significar. Es claro que las relaciones inter-organizacionales son relaciones

sociales entre personas, ya que son las personas de cada organización las que se relacionan y, a través de ellas, las organizaciones; pero también expresan decisiones y acciones colectivas.

En segundo lugar, vinculado a las diferencias entre lazos sociales entre personas y entre organizaciones, otras fuentes de homofilia pueden quedar ocultas en tanto existan posibles atributos –no observados– que den cuenta de formas de objetivación de las interacciones que jueguen un papel relevante en la cooperación. Por tanto, la significación del resultado para la teoría de los campos debe tomarse con cierta precaución.

Sobre todo, porque Bourdieu planteaba el papel del habitus en vinculación con la clase social (en la redefinición de clase que propuso), de modo de dar cuenta de la reproducción de la desigualdad social, expresada como diferencias en las posiciones sociales objetivas, que tienen un correlato y se retroalimentan en las concepciones subjetivas de los sujetos. Sin embargo, en el contexto de esta investigación el concepto de clase social tiene poca utilidad, dado que la unidad de análisis son las organizaciones.

Existen algunas razones sustantivas, dadas principalmente por la dificultad de la asignación de identidades de clase a las organizaciones, que previenen su utilización en el contexto de la presente tesis. Para realizar tal operación se debería dilucidar, en primer lugar, el criterio por el cual se asignan las identidades, lo cual no es obvio dado que podría utilizarse la noción de intereses de clase que tales organizaciones representan (algo harto complejo y discutible, dado que supondría que todos los intereses son reductibles o clasificables en términos de clase), o la filiación de clase de los integrantes de las organizaciones (por ejemplo, de aquellos ubicados en los puestos directivos).

Esta segunda opción también es problemática, dado que no siempre refleja la identidad e intereses perseguidos por la organización, por ejemplo, si la dirección de las organizaciones se profesionaliza es probable que surja una cierta élite. Sin embargo, la filiación de tal élite no necesariamente expresa bien la posición “objetiva” de la organización ya que, más allá de quienes la dirijan, puede seguir funcionando en términos de representación de intereses de clase.

Pero también existen razones prácticas. En primer lugar, la arena de políticas involucradas en los procesos colaborativos que se abordan en esta tesis no tienen una relación cercana con intereses de clase diferenciados, al contrario, el foco está puesto en la resolución de problemas en contextos de pobreza, que implican cierta aversión a la desigualdad o sus efectos, lo cual limita las diferencias ideológicas que puedan encontrarse. Esto no excluye que las clases sociales (o más bien las

ideologías de clase) puedan jugar un papel, por ejemplo, en cómo se concibe la política social, como atacar la desigualdad, etc., pero estos problemas no se refieren a los aquí abordados.

En segundo lugar, el tipo de proceso involucrado en la colaboración en políticas barriales supone una autoselección de actores (aquellos interesados en contribuir a la resolución de problemas en estos contextos), por lo que se estaría limitando la variabilidad de las clases participantes. Entonces, dado que no es factible incorporar otras variables que expresen formas de estructuración de la acción, fue necesario discutir cómo la homofilia tal como se operacionalizó en esta tesis, da cuenta de la teoría de campos.

En definitiva, los resultados de las regresiones no brindan evidencia clara en favor de la hipótesis de homofilia. Las regresiones que sí lo hacen, las que incluyen la variable sector de actividad, tienen algunas dificultades para una interpretación clara. Además de, fundamentalmente debido a problemas de medición de la variable, motivo por el cual no formaron parte de los análisis centrales sino que se presentaron como análisis ad hoc.

Se requiere profundizar las indagaciones para determinar si la mayor actividad sectorial es el resultado de las mayores necesidades de coordinación entre tales tipos de organización, o si se trata de una tendencia estructural, señalada por la mayor propensión de las organizaciones a vincularse entre organizaciones que comparten una historia, problemas similares, beneficiarios, tipos de profesiones, o alguna otra base de similitudes.

Paradójicamente, el aporte relevante de las regresiones que incluyen sector de actividad, es el de brindar una mayor robustez a los resultados de la relevancia de la calidad compositiva. A pesar que en los ejercicios ad hoc de las regresiones, la variable de homofilia sectorial resulta significativa en todos los territorios, se trata de un resultado de difícil interpretación sustantiva como se acaba de discutir. Por lo tanto, cobra mayor interés lo que sucede con esos modelos fuera de la variable sector, es decir, con cómo se ven afectadas las demás variables del modelo.

En este sentido, el análisis es contundente al generarse cambios mínimos entre los ejercicios con y sin la variable sector de actividad. Algo que demuestran las muy altas correlaciones que comparan la significación de las variables para las dos regresiones. En contraposición con estas dudas, los resultados son más directos y estables para la hipótesis de calidad compositiva.

Tales resultados permiten afirmar que las organizaciones prefieren vincularse con otras que ya conocen y con las que tienen experiencias, a veces incluso si han mediado conflictos o problemas. Esto reafirma el importante papel que cumple la confianza entre las organizaciones para la

generación de relaciones con mayor compromiso (Voelker et al., 2013). De este modo, la investigación brinda elementos para la idea de que las relaciones inter-organizacionales evolucionan desde vínculos más simples y de bajo riesgo hasta los más complejos y riesgosos (Gulati & Gargiulo, 1999; Kenis & Knoke, 2002). Por tanto, más allá que un tipo de vínculo finalice, podrán quedar relacionadas por otro tipo de vínculo (Granovetter, 1985; Lazega & Pattison, 1999).

La multiconectividad o calidad compositiva indica que las organizaciones mantienen una base sólida y estable de mutuas dependencias, ya que no resultan únicamente de un único tipo de vínculo. También permite que los recursos de los distintos tipos de relaciones sean apropiables para otros usos (Coleman, 1988). Por ejemplo, basado en el conocimiento mutuo a partir del relacionamiento previo, las ONGs suelen intercambiar información sobre llamados públicos para la contratación de servicios o para la contratación de técnicos. Finalmente, ofrece un soporte al establecimiento de coaliciones (Granovetter, 1985; Provan, Huang, & Milward, 2009), lo que es de suma utilidad en un contexto de restricciones y potenciales conflictos.

CONCLUSIONES

En este acápite se ofrece una revisión de los principales hallazgos de la investigación, con énfasis en la discusión sobre la integralidad de las políticas sociales y el rol del capital social para la producción de una mejor colaboración entre las organizaciones encargadas de la implementación de dichas políticas. Se repasan las hipótesis planteadas como respuestas a las dos preguntas formuladas. A modo de síntesis de los resultados de la investigación, se propone una tipología de sistemas de protección. Adicionalmente, se presentan las principales agendas de investigación que promueve este trabajo.

Como ya se ha expresado, las principales conclusiones del trabajo son la alta densidad y complejidad de la estructura de los vínculos entre las organizaciones de las redes territoriales y el rol del capital social en la coordinación inter-organizacional, más allá del sentido que dicha coordinación pueda adquirir en el marco más general del sistema de protección social.

Dado el tipo de análisis realizado y los datos con que se contó, las limitaciones de la coordinación local para el logro de la integralidad sólo pudieron ser identificadas de forma exploratoria, basada en la opinión de algunos actores y los hallazgos de otros estudios e informes institucionales del MIDES.

Los datos analizados no permiten evaluar los resultados de la integralidad a la que propende la colaboración en las redes estudiadas; de todos modos, se puede afirmar que ha generado importantes consecuencias.

A pesar de los diversos conflictos y limitaciones identificadas en este trabajo, la colaboración y coordinación organizacional territorial tienen una gran relevancia, con importantes niveles de relacionamiento entre los distintos actores, que resultan en formas de cooperación formalizadas y con un impacto relevante, según los implicados y diversos documentos. Estos mecanismos han logrado poner en juego importantes niveles de coordinación, con innovaciones de políticas, transformaciones en los diseños y promoción de la atención a sectores históricamente desatendidos por las políticas públicas.

8.1. Respuestas a las preguntas de investigación

Como respuestas tentativas a la primera pregunta planteada en este trabajo, *¿cuál es la relación entre la cooperación o colaboración con la generación de respuestas más integrales?*, se postularon las hipótesis de que: (1) la proporción de organizaciones conectadas es relevante; y (2) la estructura de las redes de colaboración presenta rasgos no triviales.

Los resultados permiten sostener que ambas hipótesis cuentan con evidencia suficiente. En cuanto a la primera, de hecho, todas las redes territoriales mantienen a la totalidad de organizaciones conectadas a un único componente, por lo que todas pueden acceder al resto de organizaciones del territorio por vínculos directos o indirectos. La cantidad de vínculos promedio por nodo ya eran una indicación en esta dirección, dado que en la red aleatoria de Erdős-Rényi emerge el componente gigante (subgrupo más grande de la red en que existen conexiones que permiten que todos sus miembros puedan comunicarse por vínculos directos o indirectos) a partir de un vínculo por nodo.

En lugar de eso, las redes tienen un promedio muy superior: 6 vínculos por nodo, lo que implica una muy importante conectividad.⁵⁹ El importante nivel de conexión es muy superior al 50% postulado en la hipótesis, de hecho genera que el 100% de las organizaciones esté conectada a un único componente, lo que puede verse directamente en las estadísticas descriptivas.

De este modo, se puede concluir que la colaboración en las redes territoriales analizadas se produce a través de una actividad sistemática de intercambios entre las organizaciones, muy superior a la necesaria para la emergencia del componente gigante. En este funcionamiento juegan un rol central las organizaciones que desempeñan tareas de coordinación (las principales son el SOCAT, Cercanías, Uruguay Crece Contigo, Jóvenes en Red y las Oficinas Territoriales). Esto permite que las organizaciones tengan mayores recursos para afrontar la complejidad de los problemas abordados por las distintas organizaciones.

En cuanto a la segunda hipótesis, referida a la existencia de estructuras no triviales, puede afirmarse que también existe evidencia de que las redes observadas tienen topologías que las vuelven no triviales. Es decir, que la estructura permite mantener la red cohesionada (con altos valores en características relevantes como el grado de agrupamiento de las organizaciones, o la distancia promedio), pero sin por ello requerir una inversión extremadamente costosa.

⁵⁹ De todos modos, no en todas las estructuras de red emerge el componente gigante, tal es el caso, por ejemplo, cuando existe máxima segregación entre subgrupos.

Esto se debe a que presentan topologías eficientes, que combinan una baja distancia con relativamente altos coeficientes de agrupamiento, garantizando una alta conectividad. La hipótesis 2 se confirma por la tendencia de las redes observadas a ajustar a los modelos de redes más complejas que los modelos de Erdős-Rényi, como las redes de mundo pequeño, las distribuciones de grado con forma de ley de potencia o los modelos de núcleo-periferia.

Entonces, en términos sustantivos, los resultados de ambas hipótesis señalan la alta y eficiente interrelación entre los actores territoriales implicados en las políticas sociales. Esta intensa vinculación habilita un primer acercamiento a la generación de políticas más integrales para el abordaje de los graves problemas que el sistema de protección social ha asumido en contextos de fuerte exclusión y pobreza. Como lo muestran los análisis realizados, tanto el alto nivel de relacionamiento entre las organizaciones como la complejidad de la estructura subyacente implican un esfuerzo importante para la generación de mejores respuestas públicas hacia estos problemas.

La evidencia presentada sugiere que existen condiciones para el logro de la integralidad de las políticas públicas, ya que la coordinación inter-organizacional es fundamental para ello, aunque también contar con diseños de política que integren explícitamente objetivos de coordinación y trabajo intersectorial.

Sin embargo, la evidencia también sugiere que estas condiciones básicas no necesariamente tendrán éxito, ya que la integralidad también depende de otras condiciones, sobre todo en el contexto de sistemas fuertemente sectoriales de protección. En este sentido, existen fuerzas que obstaculizan la coordinación territorial, en la medida que anteponen objetivos y esquemas administrativos y de poder sectoriales y jerárquicos ante las instancias locales. Estas presunciones se desprenden de entrevistas, así como de otras investigaciones, que brindan elementos para sostener esa conclusión.

Es así que la respuesta a la primera pregunta es que existen importantes condiciones que mejoran las intervenciones públicas hacia una acción más coordinada e integral, pero, al mismo tiempo, con algunas limitaciones dadas por los organismos tradicionales de instrumentación de las políticas sociales del Uruguay.

También existen algunas prácticas de nuevos organismos, que involucran la centralización de decisiones y procesos burocráticos, la inclusión de mecanismos tecnocráticos o las reformas con poca participación de los técnicos. Más allá que puedan ser justificados o no, en definitiva, limitan la autonomía y capacidad de colaboración y toma de decisiones locales.

Esto no significa que dichas limitaciones puedan valorarse como excesivas o entorpecedoras de la integralidad. Esta investigación solo puede constatar exploratoriamente su existencia, sin poder medir su magnitud ni efecto sobre la integralidad de las prestaciones e intervenciones sociales. Concretamente, esto implica que algunos vacíos de servicios o prestaciones de bienes detectadas por políticas más innovativas y con encares flexibles e interdisciplinarios, no sean agendados (o al menos completamente respondidos) por los organismos con competencias en esas áreas.

Tampoco es posible dar cuenta de los resultados de la colaboración. Si bien se ha asumido que se trata de herramientas útiles para dar respuesta a los problemas complejos, es posible que no lo sean tanto en contextos de escases de recursos públicos. Una evaluación de los ETAF constató dificultades, especialmente cuando existen “insuficiencias en la calidad, cantidad y modalidad de gestión de las prestaciones y servicios” (Leopold, González, Baráibar, & Paulo, 2015: 39). Este tipo de dificultades pueden generar efectos contraproducentes cuando no se completan las expectativas, así como puede afectar la articulación y la confianza entre los actores locales y probablemente restar recursos para la provisión de bienes y servicios.

En este sentido, Arias y coautores (2014) han sugerido que la diversidad de políticas que actúan en los territorios pueden dar lugar a una excesiva fragmentación y especialización. La colaboración puede generar un esfuerzo adicional restando energías y recursos para la provisión de bienes y servicios que pueden resultar más estratégicos si, por ejemplo, les permite a los beneficiarios insertarse en el mercado de trabajo. Más allá de que sea necesario atender distintas situaciones y áreas de problemas, esta diversidad no debería dar lugar a políticas tan especializadas y fragmentadas que hagan que los resultados se diluyan, ya que una excesiva dispersión debilita las intervenciones.

En cuanto a la segunda interrogante, referida a *¿cuáles son los factores que explican el nivel de colaboración por proyectos entre las organizaciones?*, se postularon las hipótesis de que las organizaciones se vinculan preferencialmente con organizaciones públicas nacionales (3) y con organizaciones con alto grado de rol de articulador (4).

Estas hipótesis se probaron mediante procedimientos de regresiones para redes, aplicadas tanto a las redes reducidas como a las ampliadas. La aplicación de distintos procedimientos y operacionalizaciones, ofrece una mayor robustez de los resultados; aunque los ejercicios de regresión para las redes ampliadas generaron resultados más estables, en tanto fueron similares en los distintos procedimientos, que los ejercicios aplicados a las redes reducidas. Estas últimas introducen distintos sesgos por la falta de datos y/o por la menor diversidad de actores presentes

en tales operacionalizaciones de las redes. De todos modos, brindan elementos adicionales para comparar los distintos resultados, robusteciendo los hallazgos.

Es así que el análisis permite rechazar la hipótesis sobre la preferencia de las políticas centrales, brindando una relativa evidencia (en tanto no se produjo en todos los territorios) en favor de la importancia de las organizaciones que ofician como articuladoras. Estos hallazgos son consistentes en los diversos ejercicios, con variaciones en los ejercicios para las redes reducidas que parecen depender de los datos (que cuentan con menos heterogeneidad al reducir la cantidad de organizaciones), más que de aspectos sustantivos.

Como contrapartida del rechazo de la hipótesis 3, el hallazgo más contundente del análisis de regresión es la identificación del capital social de calidad relacional o compositiva como el determinante más relevante. Aquí “relevante” debe entenderse en términos de frecuente, en tanto los niveles de significación estadística de las variables de este factor, permanecieron relativamente estables en las distintas aplicaciones para una mayor cantidad de territorios que las restantes variables.

Dado que la técnica utilizada no prueba la pendiente de la recta de regresión, es decir, el nivel de explicación de los proyectos conjuntos que logran las variables independientes del modelo, el criterio de la cantidad de territorios que resultan significativos proporciona una ponderación de la relevancia de las distintas variables.

En términos de los resultados, lo anterior implica que las organizaciones tienen una mayor tendencia a colaborar en proyectos conjuntos cuando también se mantienen otro tipo de relaciones, como la de comunicarse con otras organizaciones para consultarles sobre aspectos concretos de su actividad o solicitarles información y la de ceder o usufructuar infraestructura o equipamiento.

En menor medida también la existencia de conflictos resultó significativa, aunque sólo para unas pocas redes ampliadas y con un sentido diferente de la relación estadística en los distintos territorios en que resultaron significativos. Lo cual significa que los problemas entre dos organizaciones son menos relevantes que las anteriores variables de la calidad relacional, y que el sentido que asume la relación depende del territorio, siendo que en algunos el efecto es positivo, con una mayor colaboración entre quienes mantienen conflictos, y en otros es negativo, reduciendo la colaboración cada vez que existen conflictos.

Más allá de que es un resultado poco consistente, por la cantidad de territorios en que da significativo, es relevante para detectar aspectos negativos de la colaboración, y debido a los posibles efectos perjudiciales que puede ocasionar. Entonces, sugiere la necesidad de profundizar en la dinámica de las redes, de modo de analizar si es la antecendencia temporal de conflictos y proyectos lo que explica los disímiles resultados de las regresiones.

Otra dirección de profundización indicada por tales hallazgos es la de las estrategias de resolución de conflictos, que pueden dar lugar a mejores experiencias futuras o no. Finalmente, pueden existir aspectos territoriales, en tanto variables inobservadas, que generen una mayor propensión a conflictos disruptivos (que advierten la generación de proyectos conjuntos), o conflictos más cotidianos que son asumidos como parte de la dinámica colaborativa. También la antigüedad de las organizaciones y/o de los equipos técnicos puede ser un factor relevante en la generación de conflictos, debido al importante desgaste –y posiblemente niveles de frustración- que genera el trabajo en estos contextos.

Poniendo en perspectiva los resultados discutidos, se destaca que el capital social (de articulación, pero sobre todo el compositivo) oficia como un importante factor de generación de proyectos, y tras ello, de una respuesta orientada hacia la integralidad de las políticas. Esto señala la importancia de la inversión pública en el desarrollo de ámbitos de coordinación y en políticas específicas para la articulación y la promoción de la cooperación inter-organizacional. Esta importante inversión para el logro de una mayor colaboración descentralizada, con un gran despliegue territorial, ha generado una importante y compleja trama de relaciones inter-organizacionales en los 18 territorios analizados.

Entonces, una importante conclusión para la consecución de una mayor integralidad de las políticas está dada por el resultado del rol del capital social en la generación de proyectos comunes. Se demuestra que este tipo de colaboración tiende a generarse entre organizaciones que establecen otras relaciones más cercanas, que, por tanto, depende de encontrar socios que realizan otras actividades en común, menos demandantes pero que generan conocimiento y confianza previa, vital para la posibilidad de establecer lazos más exigentes, duraderos y que precisan mayores esfuerzos.

Es así que las acciones de promoción de la integralidad difícilmente podrán basarse solamente en relaciones distantes, más o menos jerárquicas, a través de la generación de diseños que impliquen una oferta más coherente establecida centralmente, sin atención a los aspectos locales de coordinación entre los actores.

La coordinación descentralizada es vital por varios motivos, entre los cuales está el conocimiento local de los recursos, funcionamiento de los distintos equipos técnicos y problemas específicos que se deben atender. Pero también –y de eso dan cuenta los resultados arribados en las regresiones– debido a la dependencia de establecer intercambios previos y de la necesidad de un profundo conocimiento de los socios, como condición previa para establecer formas de colaboración más demandantes y formalizadas.

Sin embargo, como contrapartida, el capital social no es suficiente para la generación de dicha integralidad, aunque probablemente sea una condición necesaria. Esto se debe a las restricciones que operan sobre los actores territoriales por parte de los actores nacionales de que dependen directamente (no con quienes se vinculan sino las dependencias jerárquicas, ministeriales o programáticas) y de las restricciones de los diseños.

El carácter fuertemente centralizado de las políticas puede ser un importante obstáculo, que evidencia limitaciones a la integralidad. Estos obstáculos se producen, a pesar de que existen claros esfuerzos al mayor nivel gubernamental, a través de la creación de instituciones y ámbitos interministeriales para mejorar la coordinación de las políticas sectoriales en diversos tipos de políticas, como la productiva, la energética o la social. Sin embargo, es probable que las transformaciones que estas políticas pretenden requieran el rediseño de los propios ministerios en que se asientan, o al menos la modificación de aspectos sustanciales de los mismos.

8.2. Tipología de sistemas de protección social

El análisis de las redes políticas en torno a los SOCAT permitió relativizar las tipologías presentadas por la literatura para la caracterización de las redes. Si bien estas tipologías diferencian teóricamente distintos tipos de redes, se ha discutido su rendimiento operativo a nivel empírico encontrando que, como lo demostró el caso estudiado, no se adecúan a diversas redes del mundo real.

En particular, el caso analizado brinda bases sólidas para cuestionar, por un lado, la identificación de las redes mandatadas con las formales y las redes emergentes con las informales por el otro. Ambas dimensiones (dirección de la red y formalidad de los vínculos) son relativamente independientes y dan cuenta de aspectos diferenciados.

De todos modos, ambas pueden tener alguna relación, debido a que las redes mandatadas probablemente deban sostenerse en una legitimidad de tipo legal y más o menos jerárquica, por

ejemplo, en las empresas o en los organismos públicos. En cambio, es posible que las redes emergentes den cabida a vínculos menos formalizados, dado que supone una mayor horizontalidad y la generación de formas de colaboración orientadas a acuerdos entre los actores.

Sin embargo, como se analizó en detalle en la descripción de las redes de políticas sociales barriales, esto no significa que esa relación sea determinista. En efecto, tal como se constató, las redes en cuestión integraban ambos tipos de vínculos (formales e informales) en redes que tenían elementos tanto de las redes mandatadas como de las emergentes.

Una tercera tipología de las redes se refiere a la organización u organizaciones encargada(s) de gestionar la red. En este caso, las redes analizadas podían ubicarse entre gobierno compartido y una organización líder, ya que contiene elementos de ambas categorías, siendo que claramente excluyen la tercera categoría, en tanto no se genera una organización diferente (por ejemplo, una organización de segundo nivel) para gestionar la red.

Si bien se utilizó la cuarta tipología, referida a los dominios de la red, para describir el caso como redes de gobernanza, en rigor este tercer tipo de red contiene elementos de los otros dos tipos (diseño de las políticas e implementación) por lo cual tampoco es una categoría que distinga con claridad elementos diferenciados de las redes.

Tabla 29: tipologías de redes y caracterización de las redes en que participan los SOCAT

Tipologías	Categorías	Caracterización del caso
Tipos de vínculos:	- Formales - Informales	Ambos, incluidos en diversos tipos de vínculos
Conducción:	- Mandatadas - Emergentes	Tienen elementos de ambas formas de conducción
Gestión:	- Gobierno compartido - Organización líder - Administradora de la red	Gobierno compartido con elementos de organización líder
Dominios:	- Formación de políticas - Implementación de políticas - Gobernanza de políticas	Gobernanza (que de hecho implica elementos de las otras dos)

Fuente: elaboración propia

La sistematización del caso permite corroborar que las cuatro tipologías tienen, en mayor o menor medida, los mismos problemas: sus categorías no permiten distinguir de forma clara las redes

reales, en la medida en que las categorías no son mutuamente excluyentes (un mismo caso puede caber dentro de más de una categoría). Por lo tanto, el valor heurístico podría ser limitado si, como en el caso analizado en este trabajo, no permiten distinguir de forma relevante las redes del mundo real. Es decir, si resulta que todas –o muchas- de las redes empíricas caen dentro de más de una categoría de las tipologías, el instrumento en sí no permite diferenciar situaciones en un conjunto limitado de características.

Una línea pertinente que surge de esta reflexión, es la necesidad de generar una nueva tipología, que permita describir mejor las diferentes redes. Esto excede a la investigación de tesis, en tanto requiere la comparación de distintos tipos de redes, de modo de evaluar si logra diferenciar distintas situaciones. Como alternativa, se presenta una tipología que debe leerse como una primera propuesta a la luz de las redes analizadas.

En definitiva, más allá de las dificultades de las tipologías presentadas, una primera lectura podría caracterizar a las redes analizadas como redes de gobernanza multinivel y multicapa. Los actores tienen distintos tipos de vínculos, que van más allá de la dicotomía forma-informal, incluyendo cuatro contenidos relacionales. A la vez, las redes tienen características mandatadas y emergentes, que podría describirse como una conducción informalmente mandatada, pero con tensiones y disputas debido a las tendencias contrapuestas de la centralización y la descentralización. Finalmente, la gestión es compartida por las distintas organizaciones, pero con un rol relevante del SOCAT y otras organizaciones con responsabilidades y diseños intersectoriales.

Sin embargo, la caracterización de las redes como de gobernanza puede relativizarse. Por ejemplo García (2017) analiza las redes conformadas sobre todo por algunas políticas como Cercanías (ETAf), Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo, que identifica como preponderantemente de implementación de políticas.

Más allá de que existan elementos que sugieran que las redes analizadas sobrepasan las funciones de implementación, incluyendo la participación social de los actores locales, el fortalecimiento de las capacidades y de las redes inter-organizacionales (razones por las que en este trabajo se caracterizaron como redes de gobernanza y no sólo de implementación), lo que sí se evidencia es la disminución de la autonomía de las políticas locales en cuanto a su relación con las nacionales y, con ello, un mayor predominio de la implementación frente a otras funciones de la política. De hecho, el trabajo de García refiere a un período algo posterior al relevamiento utilizado en esta tesis (2016 frente al 2014 de la encuesta del MIDES), lo cual no es un dato menor.

En este sentido, la tendencia hacia una mayor presencia de la implementación de políticas, es producto de que, en los últimos años, se han limitado las instancias de toma de decisiones y la capacidad de generación de nuevas políticas. Probablemente esto se deba a la tensión entre la descentralización y la recentralización, que puede estar en la base de una contra-tendencia hacia la disminución de la autonomía de las instancias locales. Como se analizó, esto implica un reforzamiento de la sectorialidad y verticalidad, o al menos la existencia de una tensión y puja entre los niveles local y central, que limita la capacidad de generación de mayor integralidad de las políticas.

Luego de discutidas las cuatro tipologías sobre redes inter-organizacionales, se repasan otros esfuerzos de caracterización de las políticas integrales ya presentadas en el capítulo 1. En primer lugar, Cecchini y Martínez (2011) proponen considerar dos dimensiones de los sistemas de protección social: la oferta (con los ejes de sector y niveles administrativos) y la demanda (con un eje transversal de los grupos de población, y otro longitudinal del ciclo de vida).

En rigor, esta tipología no refiere a la integralidad, sino a las distintas formas en que se articulan oferta y demanda, teniendo en cuenta la complejidad de tal articulación debido a los distintos ejes. Sin embargo, no hay un espacio o tipología que señale cuando se está en presencia de políticas integrales.

En segundo lugar, O'Toole y Montjoy (1984) proponen tres formas de interdependencia en la implementación de políticas: mancomunada (compartir algún objetivo en el curso de la implementación), secuencial (una política depende de otras para su ejecución) y recíproca (intercambios frecuentes para la negociación).

Esta tipología presenta una gradación sencilla, desde políticas con un mínimo compromiso en la interacción hasta las de mayor involucramiento. Como desventaja, la definición subyacente de integralidad refiere únicamente a la colaboración, sin tener en cuenta los otros dos mecanismos señalados anteriormente: políticas con diseños más flexibles e interdisciplinarios y la existencia de instituciones o espacios de coordinación.

El principal inconveniente de estos trabajos está dado por la inclusión de un único mecanismo de coordinación, ya sea la cooperación descentralizada de los actores a través del mantenimiento de distintos tipos de vínculos, o la existencia de ámbitos específicos de articulación. Las restricciones y obstáculos de organismos del gobierno central, así como las dificultades debido a diseños fuertemente sectoriales que dificultan la coordinación con otros actores resulta un aspecto

importante que no puede soslayarse. Por tanto, se debe poner atención a todos los mecanismos presentes en las políticas sociales y su funcionamiento (si existen contradicciones o si hay una plena integración de los distintos mecanismos para asegurar una mayor integralidad de las intervenciones).

Dada la inadecuación de las tipologías utilizadas en la literatura, para cerrar el apartado se propondrá una nueva tipología que recoja los hallazgos realizados en esta tesis. La investigación se enfocó en cierto tipo de redes inter-organizacionales, por lo que se propondrá una tipología de políticas y funciones que las organizaciones cumplen en dichas redes. Por tanto, la tipología propuesta no intenta sustituir las anteriores, ya que, más que una tipología general de redes inter-organizacionales, se trata de una tipología de sistemas de protección (enfocadas sobre todo a en la implementación de políticas), que diferencia entre varias formas en que coexisten los distintos actores, ya sea que existan o no interrelaciones entre los mismos.

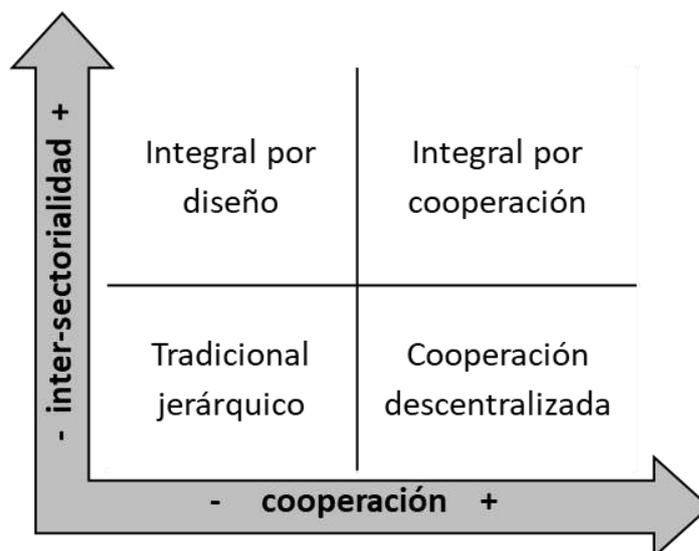
Por eso, el término “sistema de protección” contempla más situaciones, incluyendo aquellas en que no existe una red. La tipología debe leerse como una primera sugerencia cuya utilidad deberá explorarse en futuras investigaciones.

Una de las limitaciones de las anteriores tipologías es que utilizan una única dimensión, dejando poco margen para captar una más rica gama de heterogeneidades que puedan existir en las redes. En el marco de la reflexión sobre la integralidad, es de interés combinar dos dimensiones, cuya relevancia fue recalcada a lo largo de la investigación: la cooperación existente entre los actores que participan de las redes y el grado de inter o multisectorialidad que involucran las intervenciones.

Con esta última dimensión, se incorpora el grado de diseño explícito de componentes no sectoriales que incluyen los sistemas de protección. En tanto, con la primera dimensión es posible recoger la relevancia de la cooperación, que a su vez supone la existencia de una relativa autonomía o descentralización del sistema, ya que la cooperación tiene sentido en su anclaje territorial y cuando los actores tienen suficiente independencia como para realizar acuerdos, al menos informales.

Considerando estas dos dimensiones en un plano de dos ejes (como lo muestra la gráfica 20), se pueden establecer las siguientes categorías de acuerdo a las regiones en que se concentren los casos:

Gráfica 20: propuesta de tipologías de sistemas de protección



Fuente: elaboración propia

El eje de cooperación implica, como se vio antes, una mayor descentralización, o sea que supone un cierto nivel de autonomía de los actores locales. Esto se debe a que, la cooperación entre los actores centrales no se traduce directamente en una mayor integralidad. De hecho, la cooperación central está implícita en la “integralidad por diseño” (región superior izquierda del gráfico), en tanto dicha integralidad se basa en el acuerdo y articulación de las políticas. Estos acuerdos o “cooperación central”, implican la generación de modificaciones en el diseño de las políticas, por tanto, no es directamente la cooperación a dicho nivel de coordinación macro, la que podría generar una mayor integralidad, sino que esos espacios son los que pueden generar la modificación de los diseños de política, que a la postre llevarían a una mayor integralidad. Por ello, en esquemas de protección centralizados que incorporan políticas no sectoriales, es el diseño el que genera mayor integralidad.

Las integrales por diseño suelen incorporar una fuerte mercantilización de las políticas. A diferencia de la provisión de bienes y servicios, las transferencias logran evitar interferir con las preferencias de los beneficiarios, lo que tiende a generar una adecuación a sus necesidades concretas. Este tipo de políticas no puede intervenir de forma importante en la modificación de las preferencias y las conductas, por lo que no son adecuadas en políticas dirigidas a transformarlas, cuando esas conductas forman parte del problema que se intenta modificar. Dos ejemplos de este tipo de políticas integrales por diseño son las de presupuesto participativo y algunas políticas de desarrollo territorial. La integralidad viene dada por la propia participación de la ciudadanía o de la población

a que se dirigen, que puede apropiarse el instrumento para atender a las necesidades locales desde una perspectiva más holística, en tanto el diseño permite esta apropiación.

El desarrollo de (o la propensión hacia) este tipo de sistemas puede ser una buena respuesta en tanto genera un mayor orden cuando existe una oferta muy dispersa, así como reduce los costos de la coordinación en un contexto competitivo sectorialmente.

La región inferior izquierda, de políticas tradicionales, son aquellas en las cuales el gobierno central tiene un rol jerárquico con una división sectorial de los beneficios. Se trata de políticas estandarizadas, orientadas por la oferta de bienes y servicios con un carácter sectorial, especializado más o menos disciplinalmente (las de vivienda con tendencia a perspectivas desde la arquitectura, la educación dirigida por profesionales de esta área, la salud por médicos, etc.).

Por tanto, la perspectiva que prima es la disciplinal, aunque se han ido incorporando otras disciplinas, no sólo en los elencos técnicos sino también en los diagnósticos de las necesidades y, consecuentemente en los diseños. No obstante, se trata de un área definida desde la especialidad sectorial, con algunos signos disciplinales.

Este tipo de sistemas tienden a limitar la integralidad, aunque pueden adecuarse a las necesidades concretas a través de una combinación de políticas universales y focalizadas, más o menos particular para cada territorio. Lo que tienen en común las universales y las focalizadas que integrarían esta categoría, es que se definen por los diversos tipos de necesidades de la población a que se dirigen, tratadas como necesidades aisladas unas de otras, enfocándose más en la oferta que en la demanda.

Las integrales por cooperación (región superior derecha) suponen un modelo exitoso, en tanto se logran políticas que respondan a las preferencias y necesidades de las familias y beneficiarios, así como la intervención en términos de modificación de comportamientos, desde una adecuación a las realidades y problemas que enfrentan. Se trata de políticas con alto grado de intersectorialidad y que cuentan con recursos locales, con autonomía para la planificación de las intervenciones y para efectuar cambios del propio diseño del sistema; cambios que eventualmente instituyan nuevas políticas o generen rediseños de políticas existentes.

Finalmente, la cooperación descentralizada (región inferior derecha) incluye políticas de coordinación, espacios de articulación, así como la colaboración entre las organizaciones, como forma de dotar de mayor integralidad un sistema que tiene una fuerte base sectorial. La inscripción local y más o menos descentralizada de tales formas de articulación, logra dotar de mayores

contenidos concretos a la integralidad, de modo que la adecuación a las necesidades sea mayor y más flexible en tanto no depende de formas estandarizadas. Sin embargo, en este escenario, existe una mayor heterogeneidad y grandes dificultades de dar coherencia al sistema, así como es proclive a la generación de conflictos entre los niveles y está sujeto a las marchas y contramarchas de la descentralización.

Como aspecto positivo, el desarrollo de capacidades para una importante y adecuada colaboración entre las organizaciones, permite generar innovaciones y flexibilizar diseños de políticas, de modo de adecuarlos a las realidades locales y brindar mejores respuestas. Incluso son un vehículo más adecuado, en tanto dan cuenta de las realidades y necesidades de las familias y usuarios en el territorio, para generar transformaciones y reestructuras de las políticas sectoriales y del sistema en su conjunto. A pesar de ello, es importante destacar que estas transformaciones son políticas, por lo que no es esperable que se produzcan sin un direccionamiento explícito de la política pública y sin liderazgos claros. Por eso, como recomendación de política, puede decirse que es probable que se requieran instrumentos específicos y, sobre todo, decisiones políticas que lideren una planificación estratégica de las políticas que se deben ofrecer y las instituciones que las liderarán, como forma de imponer transformaciones en organizaciones tradicionalmente resistentes y reacias a los cambios.

A partir de esta tipología es posible comenzar a sistematizar la clasificación de los sistemas de protección, o diversos componentes de dichos sistemas. Evidentemente, en un mismo sistema de protección pueden existir incluso los cuatro tipos de políticas. Por tanto, la herramienta solo tiene sentido en cuanto se puedan representar las distintas organizaciones y políticas en ese espacio (plano de dos ejes), de modo de visualizar el resultado general de las políticas sociales.

En este sentido, los casos analizados probablemente se centren sobre todo en la cooperación descentralizada, ya que las políticas tradicionales tienen una fuerte presencia, pero también existe una importante tendencia hacia la descentralización (sobre todo a impulsos de presidencia y de la ley de descentralización). Aunque la descentralización es una tendencia disputada, la colaboración local es importante, en tanto las limitaciones y tensiones se producen por la coexistencia de lógicas diferentes. En todo caso, el sistema está en tensión entre estos dos polos: tradicionales centralizadas y sectoriales, por un lado, y por otro, políticas descentralizadas que ambientan la cooperación, muchas con rasgos intersectoriales, pero en un contexto fuertemente sectorial.

Se trata de un sistema que se ha movido desde las políticas tradicionales hacia la cooperación descentralizada, que asumió un fuerte compromiso con la intersectorialidad pero que se ve

obstaculizado por características propias del sistema y por lógicas propias de las burocracias tradicionales. Particularmente existe una importante superposición de esfuerzos que las políticas intersectoriales no solucionan como tal, incluso a veces pueden agravar.

8.3. Desafíos pendientes y líneas futuras de investigación

En Uruguay existe una incipiente literatura sobre los ejes en que se coloca esta tesis: integralidad de las políticas y relaciones inter-organizacionales. En cuanto al primer tema, se han realizado algunas investigaciones desde la perspectiva de las políticas de protección social, con un acercamiento cualitativo o de estudio de caso, particularmente (Castillo et al., 2015; Midaglia et al., 2010). Otros trabajos se refieren a redes organizacionales en Uruguay, pero en general se basan en descripciones de las redes o sus funcionamientos (Rivoir, 1999, 2007, 2012; Rivoir & Lamschtein, 2012; Zurbriggen & Sierra, 2015), o revisiones teóricas (Rivoir, 1999; Zurbriggen, 2011), pero no realizan un análisis a través del ARS.

Desde la perspectiva de las redes inter-organizacionales, aplicando análisis de redes, se destaca la tesis de Marcela García (2017) así como una serie de estudios generados desde el Grupo de Desarrollo Local y Regional del Instituto de Economía. Estos últimos se inscriben en una línea de trabajo comenzada desde el 2012, con una acumulación metodológica sobre problemas vinculados al relevamiento y medición de las redes inter-organizacionales, sobre todo para dar cuenta del capital social y el desarrollo regional (Galaso, Goinheix, & Miranda, 2017; Galaso et al., 2015; Goinheix, 2012, 2015b; Goinheix & Castillo, 2015; Magri, Rodríguez Miranda, Galaso, & Goinheix, 2017). Esta acumulación permitió realizar diversos relevamientos, entre los cuales destaca el utilizado en este estudio, a través de una encuesta aplicada en el año 2014 en conjunto con el MIDES.

Los anteriores análisis consisten en descripciones densas de los casos estudiados, utilizando indicadores de red de modo de medir y caracterizar el capital social de los diversos territorios desde la perspectiva del ARS. Sin embargo, hasta el presente no se han realizado trabajos que impliquen la utilización de análisis multivariados, de modo que la tesis pretendió avanzar en esta dirección a partir del modelo de regresión lineal para datos de redes.

Esto permitió entender mejor los determinantes de la colaboración, así como comenzar a agendar el peso de la misma para la generación de mejores respuestas públicas a los problemas complejos asociados a la pobreza.

En este sentido, la investigación genera algunas preguntas pertinentes que ofician como desafíos para futuras investigaciones. El primero refiere a la necesidad de enfoques que permitan captar, a la vez, las coacciones estructurales de la acción de las organizaciones y los resultados que tales acciones generan; lo que exige la combinación de métodos cuantitativos y cualitativos, así como un desarrollo conceptual que comience a sintetizar tradiciones que han enfatizado distintos aspectos de las redes políticas. El segundo desafío está dado por la inclusión de perspectivas dinámicas en el estudio de las redes, de modo de analizar su evolución. Finalmente, el tercer desafío relevante es el de incluir distinto tipo de resultados del importante esfuerzo público expresado en las redes.

- Coacciones y colaboración:

La investigación permitió dar cuenta de una importante limitación de un estudio centrado únicamente en un enfoque cuantitativo. Si bien de un modo exploratorio, se pudieron identificar algunas dimensiones de restricciones y conflictos a las acciones locales, que operan sobre las redes y potencialmente restringen la capacidad de la cooperación descentralizada para desarrollar enfoques integrales. Sin embargo, para que estos hallazgos puedan incorporarse más sistemáticamente, se requiere el desarrollo de una estrategia de métodos combinados específica para el análisis de las políticas sociales. Tal perspectiva requiere una vinculación teórico-metodológica en que puede ser útil la discusión entre la gobernanza y la gubernamentalidad.

Este tipo de estrategias forman parte de la preocupación en la literatura de redes por incorporar las significaciones sociales dentro del análisis. En este sentido, existe un acercamiento a esta cuestión que se puede ver, por ejemplo, en el reciente trabajo de Ferguson, Groenewegen, Moser, Borgatti, Y Mohr (2017) en que vinculan las redes y los significados desde el enfoque de la dualidad estructural.

De este modo, resulta importante profundizar el análisis desde el punto de vista de los actores, ya que se identificaron algunas limitaciones importantes a la acción que estos desarrollan en el territorio, lo que dificultaría la generación de estrategias integrales de ataque a la pobreza.

- Dinámica de las redes:

Las redes no son fijas, sino que cambian con el tiempo en tanto ciertas relaciones finalizan y se generan otras, así como se suman nuevos actores y se retiran otros. Entonces, dado que las redes

son dinámicas, es relevante saber cómo han cambiado, que aspecto tienen las redes analizadas y si los rasgos estructurales hallados tienden a perdurar o, por el contrario, están sujetos a un proceso que tiende a modificarse, quizá como producto de la propia correlación de fuerzas que expresa ese momento y que genera cambios en las estrategias de los actores. De este modo, se puede estudiar cómo una estructura en un momento de tiempo condiciona las estrategias de los actores, a la vez que tales estrategias pueden dar lugar a diferentes estructuras.

Esto implica un desafío mayor para esta línea de investigación, dado por el análisis de los cambios en el tiempo. Para ello es necesario contar con nuevas mediciones, lo cual implica una empresa muy demandante, en tanto sólo es posible a partir de un importante esfuerzo colectivo, que requiere la realización de nuevos relevamientos.

De contar con tales datos se podrían realizar análisis de la forma en que se modifican los vínculos y cómo influye la estructura actual en los cambios y preferencias por parte de los actores. Esta perspectiva implica poder comparar el peso y mutua dependencia entre estructura y acción, ya que pone en diálogo ambos factores. Adicionalmente, la aplicación de estos análisis permitiría la comparación con los análisis ya realizados, lo que podría robustecer los hallazgos o señalar la necesidad de profundización, si existieran divergencias importantes.

- Resultados

La última dirección importante que se abre para una agenda futura, es la posibilidad de estudiar algunos resultados del esfuerzo realizado por las políticas. Esto es relevante no sólo para las decisiones sobre política pública, sino porque no existe una acumulación relevante de estudios sobre los efectos o resultados de las políticas integrales; sobre todo porque, en algunos casos, puede incluso tener efectos perjudiciales (O'Toole & Montjoy, 1984).

A pesar que fue parte del diseño original, en el presente trabajo no se incluyó una evaluación de resultados a través de los logros de las organizaciones. Esto se debe a que existe una importante diversidad de tipos de logros de las organizaciones, ya que los distintos sectores de actuación implican distintas formas de evaluar los resultados a que se llega en cada uno. Por ejemplo, las organizaciones educativas medirán sus logros en base a la cantidad de alumnos que egresan, o los conocimientos que adquieren; los resultados de las de salud serán en términos de las condiciones sanitarias y así sucesivamente.

Una forma de captar resultados a pesar de dicha variabilidad era a través de los ingresos, que permitiría dar cuenta de un aspecto transversal a los diversos sectores. Sin embargo, esta pregunta arrojó un muy bajo nivel de respuesta, razón por la cual fue la única variable que se decidió excluir del análisis.

A diferencia de las preguntas sobre ingresos personales o familiares, en el caso de las organizaciones existe una mayor heterogeneidad debido a las diferencias en las relaciones contractuales de los trabajadores y de las propias organizaciones (las ONGs suelen tener convenios con el estado a partir de llamado para la provisión de servicios). Por tanto, dar cuenta de este importante aspecto es más complejo, en tanto los ingresos dependen del tipo de servicios brindados, del rol de la organización, el tipo de organización y las formas contractuales, siendo que las ONGs tienen contratos, pero las políticas públicas no.

Pero, sobre todo, los equipos técnicos suelen no tener claro los presupuestos de sus organizaciones. Por estas razones, la investigación debió excluir la evaluación de resultados, aunque en el futuro puede desarrollarse algún esfuerzo, combinando datos de otras fuentes o a partir de nuevos relevamientos que permitan la comparación de resultados a nivel de los territorios y no de las organizaciones. Lo cual puede realizarse al menos en dos sentidos diferentes: como evaluación de los niveles de integralidad que se logran a través de distintos mecanismos, o como los resultados que genera el sistema de políticas sociales territoriales, en diversos indicadores de bienestar.

Para el primer tipo de estudios de resultados se debería contar, por lo menos, con una base de datos que incorpore una mayor variabilidad de tipos de sistemas territoriales, con mayor o menor colaboración, así como datos de restricciones de los actores centrales.

Para el segundo tipo de estudios, se requiere un esfuerzo menos demandante, ya que –aunque de un modo muy tentativo- se podrían entender como “resultados” de las redes los cambios en diversos indicadores de bienestar que experimentan los territorios (como los presentados en la tabla 4, en que se describieron diversos indicadores de vulnerabilidad para los territorios SOCAT). Dado que se cuenta con esa información, correspondiente al año 2011, podría realizarse en el futuro una medición para otro año (por ejemplo 2019) de modo de comparar los distintos resultados territoriales, lo que permitiría evaluar si distintas configuraciones de las redes pueden asociarse a distintas performances territoriales.

Esta perspectiva claramente tiene una pretensión muy limitada, ya que es difícil adscribir tales posibles cambios observados en período respecto del anterior, como un resultado exclusivo de las

redes. En este sentido, la línea sugerida no permite un análisis de evaluación de impacto, ya que no se pueden controlar otros efectos que puedan jugar un papel relevante. A pesar de ello, un esfuerzo como el sugerido contribuiría a describir posibles efectos de la integralidad, al menos en clave comparativa.

Un importante supuesto del enfoque sugerido es el de que los posibles cambios en los indicadores de bienestar de los territorios serían resultado de la actividad de las redes. Esto se basa en que el fortalecimiento a las actividades de colaboración y articulación de las redes comenzaron un poco antes del 2011 (posteriormente al 2005), con lo cual es probable que los indicadores de bienestar no reflejen dicha actividad sino hasta después de esa fecha o una fecha próxima. Supuesto que se puede defender debido a que los cambios en el nivel de vida, la inserción laboral y los niveles educativos, etc. tienen un importante retraso en manifestarse luego de operadas ciertas inversiones, como las brindadas a través de las políticas sociales.

Por ejemplo, los cambios de una mejor educación en la calidad del empleo, pueden tardar como mínimo 10 o 12 años, considerando los 6 años de cada ciclo educativo. Si bien, es esperable que en otras áreas se puedan generar cambios en un período menor, cinco años parece un tiempo razonable. De todos modos, se podría buscar una fuente anterior para dar cuenta de posibles efectos con menos rezagos.

La limitación más importante de esta perspectiva es que no se puede dilucidar el aporte de las políticas sociales del que surge de las actividades específicas de colaboración. Dado que no se cuenta con datos de territorios similares en que operen las mismas políticas, pero en los cuales no exista una importante actividad de colaboración, no es posible discriminar ambos efectos. Por ello, la línea sugerida podría explorar el resultado de las redes integradas por ciertos actores, sin discriminar el aporte de cada uno ni de la colaboración.

Con estos importantes supuestos y restricciones, la contribución de esta posible línea parece sumamente relevante, en tanto la literatura no ha abordado este tema en profundidad, aunque existe una exploración reciente importante y sobre todo intervenciones con una fuerte apuesta a que se mejoran los resultados, pero sin indicios claros en este sentido.

Dada la fuerte apuesta a la integralidad de las políticas, y el importante costo y dificultades que supone el pasaje de un sistema sectorial a otro más integral y descentralizado, parece necesario contar al menos con alguna mínima exploración de los resultados que se logran con sistemas

colaborativos, más allá de si los resultados se deben a las políticas llevadas a cabo o del esfuerzo de coordinación o de ambos factores.

Además, tampoco se podría captar si otros cambios, como las transformaciones económicas más macro, inciden en estos cambios. Pero, más allá de estas limitaciones, una exploración en esta dirección permitiría, al menos, evidenciar las transformaciones sociales a que dan lugar o no las redes y posibles variaciones territoriales. De verificarse tales variaciones territoriales de los cambios de los niveles de bienestar logrados en la población a que se dirigen las políticas, se podrían modelar a partir de información secundaria para evaluar otros factores que pudieran incidir en los resultados.

Para finalizar, las líneas sugeridas han sido propuestas tentativamente. Lo importante es señalar la amplitud y profundidad de las preguntas que se abren a partir de los hallazgos realizados en esta tesis. En la misma, se describieron las redes inter-organizacionales de aplicación de políticas sociales y el rol de distintos factores en las intensas formas colaborativas que tienen lugar en tales redes. Esto permitió tematizar los esfuerzos públicos para la superación de la pobreza, así como proponer una tipología de sistemas integrales para problemas sociales acuciantes.

Las formas colaborativas de intervención social tienen un gran potencial para mejorar las prestaciones y lograr mejores resultados. Sin embargo, la colaboración descentralizada no está exenta de problemas ni brinda todas las respuestas.

9. BIBLIOGRAFÍA

- Aldridge, S., Halpern, D., & Fitzpatrick, S. (2002). *Social Capital: A Discussion Paper*. London. Retrieved from <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/22140302>
- Alves, G., Burdín, G., Carrasco, P., Dean, A., & Rius, A. (2012). *Empleo, remuneraciones e inversión en cooperativas de trabajadores y empresas convencionales: nueva evidencia para Uruguay* (No. 14). Montevideo: Instituto de Economía, Serie Documentos de Trabajo, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración–UDELAR.
- American Association for Public Opinion Research, T. (2016). *Standard Definitions: Final Dispositions of Case Codes and Outcome Rates for Surveys* (9th editio). AAPOR.
- Anseel, F., Lievens, F., Schollaert, E., & Choragwicka, B. (2010). Response rates in organizational science, 1995-2008: A meta-analytic review and guidelines for survey researchers. *Journal of Business and Psychology, 25*(3), 335–349. <https://doi.org/10.1007/s10869-010-9157-6>
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory, 18*(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Antía, F., Castillo, M., Fuentes, G., & Midaglia, C. (2013). La Renovación Del Sistema De Protección Uruguayo: El Desafío De Superar La Dualización. *Revista Uruguaya de Ciencia Política, 22*(2), 171–194.
- Arias, A., Giraldez, S., Gómez, A. M., Testa, C., Catini, A., Beovide, B. V., & Manfred, I. (2014). Cambios en las organizaciones sociales con posterioridad al 2003. In A. Arias, B. G. Godoy, & R. Manes (Eds.), *Trabajos seleccionados: V Encuentro Internacional de Políticas Públicas y Trabajo Social: debates en torno a la construcción de institucionalidad* (pp. 411–421). Buenos Aires: Departamento de Publicaciones-Facultad de Derecho y Ciencias Sociales-Universidad de Buenos Aires.
- Arim, R., & Vigorito, A. (2007). *Un análisis multidimensional de la pobreza en Uruguay. 1991-2005* (Documentos de Trabajo No. 10/06) (Vol. 136). Montevideo.
- Arocena, J. (2012). Las instituciones locales en Uruguay. In F. Pressaco (Ed.), *Gobiernos locales en América Latina*. Santiago de Chile: RIL Editores.
- Backer, T. E. (2008). *Peer networking and Community Change. Experiences of the Annie E. Casey Foundation* (Vol. 30). Baltimore. Retrieved from www.aecf.org
- Backer, T. E., & Smith, R. (2011). Peer Networking and Community Change: Improving Foundation Practice. *The Foundation Review, 2*(4), 12–29. <https://doi.org/10.4087/FOUNDATIONREVIEW-D-10-00016>
- Baker, W. E., & Faulkner, R. R. (1993). The social organization of conspiracy: Illegal network in the heavy electrical equipment insudtry. *American Sociological Review, 58*(6). Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/2095954>
- Bammer, G. (2005). Integration and implementation sciences: Building a new specialization. *Ecology and Society, 10*(2).
- Bammer, G. (2013). *Disciplining Interdisciplinarity: Integration and Implementation Sciences for Researching Complex Real-World Problems*. Canberra: ANU E-Press. Retrieved from <http://epress.anu.edu.au/titles/disciplining-interdisciplinarity> or <http://press.anu.edu.au?p=222171>
- Bammer, G., Michaux, A., & Sanson, A. (2010). *Bridging the “Know-Do” Gap. Knowledge brokering to improve child wellbeing. Healthcare Management Forum* (Vol. 18). Canberra: ANU E Press. [https://doi.org/10.1016/S0840-4704\(10\)60066-X](https://doi.org/10.1016/S0840-4704(10)60066-X)
- Barabási, A.-L. (2015). *Network Science*. Cambridge University Press. Retrieved from <http://barabasi.com/networksciencebook/>
- Barabási, A.-L., & Albert, R. (1999). Emergence of scaling in random networks. *Science, 286*(5439).

<https://doi.org/10.1126/science.286.5439.509>

- Baráibar, X. (2015). Lo que nos dejó el tiempo: política asistencial e integración social. *Revista de Políticas Públicas*, 19, 133–144.
- Baranger, D. (2012). *Epistemología y metodología en la obra de Pierre Bourdieu* (2nd ed.). Posadas. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Barrat, A., Barthélemy, M., Pastor-Satorras, R., & Vespignani, A. (2003). The architecture of complex weighted networks, (December 2013). <https://doi.org/10.1073/pnas.0400087101>
- Batagelj, V., & Mrvar, A. (2012). Pajek. Retrieved from <http://pajek.imfm.si/>
- Bavelas, A. (1948). A Mathematical Model for Group Structures. *Human Organization*, 7(3), 16–30. <https://doi.org/10.17730/humo.7.3.f4033344851gl053>
- Bavelas, A. (1950). Communication Patterns in Task-Oriented Groups. *The Journal of the Acoustical Society of America*, 22(6), 725–730.
- Becker, G. S. (1991). *A treatise on the family*. Cambridge: Harvard University Press.
- Becker, G. S. (1993). *Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. (3rd ed.). Chicago: University of Chicago Press.
- Berardo, R. (2014). The evolution of self-organizing communication networks in high-risk social-ecological systems. *International Journal of the Commons*, 8(1), 236–258.
- Berardo, R. (2016). Redes y percepción de riesgo en sistemas socioecológicos, (January).
- Berardo, R., Olivier, T., & Lavers, A. (2015). Focusing Events and Changes in Ecologies of Policy Games: Evidence from the Paraná River Delta. *Review of Policy Research*, 32(4), 443–464. <https://doi.org/10.1111/ropr.12128>
- Berardo, R., & Scholz, J. T. (2005). Micro-incentives and the dynamics of policy networks. *Annual Meeting of the American Political Science Association*, (January 2005), 1–28.
- Berardo, R., & Scholz, J. T. (2010). Self-organizing policy networks: risk, partner selection, and cooperation in estuaries. *American Journal of Political Science*, 54(3), 632–649. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2010.00451.x>
- Bericat, E. (1998). *La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social: significado y medida*. (Vol. 442). Barcelona: Ariel.
- Berkes, F. (2009). Evolution of co-management: Role of knowledge generation, bridging organizations and social learning. *Journal of Environmental Management*, 90(5), 1692–1702. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2008.12.001>
- Berry, F. S., Brower, R. S., Choi, S. O., Goa, W. X., Jang, H., Kwon, M., & Word, J. (2004). Three Traditions of Network Research: What the Public Management Research Agenda Can Learn from Other Research Communities. *Public Administration Review*, 64(5), 539–552.
- Bevir, M. (2004). Governance and interpretation: What are the implications of postfoundationalism? *Public Administration*, 82(3), 605–625. <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2004.00409.x>
- Bevir, M. (2010). Rethinking governmentality: Towards genealogies of governance. *European Journal of Social Theory*, 13(4), 423–441. <https://doi.org/10.1177/1368431010382758>
- Bevir, M., & Rhodes, R. A. W. (2001). *A Decentered Theory of Governance: Rational Choice, Institutionalism, and Interpretation*. Retrieved from <http://escholarship.org/uc/item/0bw2p1gp>
- Bevir, M., & Rhodes, R. A. W. (2010). *The State as Cultural Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Boccaletti, S., Bianconi, G., Criado, R., del Genio, C. I., Gómez-Gardeñes, J., Romance, M., ... Zanin, M. (2014). The structure and dynamics of multilayer networks. *Physics Reports*, 544(1), 1–122. <https://doi.org/10.1016/j.physrep.2014.07.001>

- Boccaletti, S., Latora, V., Moreno, Y., Chavez, M., & Hwang, D. (2006). Complex networks: Structure and dynamics. *Physics Reports*, 424. <https://doi.org/10.1016/j.physrep.2005.10.009>
- Bochsler, D. (2008). A QAP Network Analysis of Intergovernmental Cooperation between Swiss Cantons. *Why Context Matters: Applications of Social Network Analysis*, 141–159.
- Bodin, Ö., & Crona, B. I. (2009). The role of social networks in natural resource governance: What relational patterns make a difference? *Global Environmental Change*, 19(3), 366–374. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2009.05.002>
- Bodin, Ö., & Nohrstedt, D. (2016). Formation and performance of collaborative disaster management networks: Evidence from a Swedish wildfire response. *Global Environmental Change*, 41, 183–194. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2016.10.004>
- Böhme, T., Childerhouse, P., Deakins, E., & Towill, D. (2012). A Method for Reconciling Subjectivist and Objectivist Assumptions in Management Research. *Journal of Leadership & Organizational Studies*, 19(3), 369–377. <https://doi.org/10.1177/1548051812442965>
- Bojanowski, M., & Corten, R. (2014). Measuring segregation in social networks. *Social Networks*, 39, 14–32. <https://doi.org/10.1016/j.socnet.2014.04.001>
- Bollobás, B. (2003). Mathematical results on scale-free random graphs. In *Handbook of Graphs and Networks* (pp. 1–34).
- Bollobás, B., & Riordan, O. (2004). The diameter of a scale-free random graph. *Combinatorica*, 24(1), 5–34. <https://doi.org/10.1007/s00493-004-0002-2>
- Boltvinik, J. (2013). Medición multidimensional de pobreza. América Latina de precursora a rezagada. *Revista Sociedad y Equidad*, 5.
- Borgatti, S. P., Brass, D. J., & Halgin, D. S. (2014). Social network research: Confusions, criticisms, and controversies. *Research in the Sociology of Organizations*, 40. Retrieved from <http://www.emeraldinsight.com/books.htm?chapterid=17104291>
- Borgatti, S. P., Carley, K. M., & Krackhardt, D. (2006). On the robustness of centrality measures under conditions of imperfect data. *Social Networks*. Retrieved from <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0378873305000353>
- Borgatti, S. P., & Everett, M. G. (1999). Models of core / periphery structures. *Social Networks*, 21(4), 375–395. [https://doi.org/10.1016/S0378-8733\(99\)00019-2](https://doi.org/10.1016/S0378-8733(99)00019-2)
- Borgatti, S. P., Everett, M. G., & Johnson, J. C. (2013). *Analyzing Social Networks*. London: Sage Publications.
- Borgatti, S. P., & Foster, P. C. (2003). The network paradigm in organizational research: A review and typology. *Journal of Management*, 29(6), 991–1013. [https://doi.org/10.1016/S0149-2063\(03\)00087-4](https://doi.org/10.1016/S0149-2063(03)00087-4)
- Borgatti, S. P., Jones, C., & Everett, M. G. (1998). Network measure of Social Capital. *Connections*, 21(2).
- Borgatti, S. P., & Lopez-Kidwell, V. (2011). Network Theory. In J. Carrington, P. and Scott (Ed.), *The Sage Handbook of Social Network Analysis*. Sage Publications.
- Borgatti, S. P., Mehra, A., Brass, D. J., & Labianca, G. J. (2009). Network analysis in the social sciences. *Science*, 323(April), 892–895. <https://doi.org/10.1126/science.1165821>
- Borrás, V. (2017). Multidimensionalidad de la pobreza en Uruguay, 2006-2013. Análisis en cuatro dominios geográficos. *Revista de Ciencias Sociales*, 30, 13–42.
- Börzel, T. A. (1997). What's So Special About Networks? An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance. *European Integration Online Papers*, 1(16), 99–132. <https://doi.org/10.1007/s12263-011-0241-y>
- Bottero, W. (2009). Relationality and social interaction. *The British Journal of Sociology*, 60(2), 399–420.
- Bottero, W., & Crossley, N. (2011). Worlds, fields and networks: Becker, Bourdieu and the structures of social

- relations. *Cultural Sociology*, 5(1), 99–119. <https://doi.org/10.1177/1749975510389726>
- Bourdieu, P. (1980). Le capital social. *Actes de La Recherche En Sciences Sociales*, 31, 2–3. <https://doi.org/10.7328/jurpcb201328577>
- Bourdieu, P. (1985). The Social Space and the Genesis of Groups. *Theory and Society*1, 14(6), 723–744. Retrieved from <http://links.jstor.org/sici?sici=0304-2421%28198511%2914%3A6%3C723%3ATSSATG%3E2.O.CO%3B2-T>
- Bourdieu, P. (1986). The forms of Social Capital. In J. Richardson (Ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York.
- Bourdieu, P. (1988). *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*. Madrid: Taurus.
- Bourdieu, P. (1997a). Le champ économique. *Actes de La Recherche En Sciences Sociales*, 119(1), 48–66. <https://doi.org/10.3406/arss.1997.3229>
- Bourdieu, P. (1997b). *Razones Prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.
- Bourdieu, P. (2002). *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires: Manantial.
- Bourdieu, P., & Wacquant, L. (2013). Symbolic capital and social classes. *Journal of Classical Sociology*, 13(2), 292–302. <https://doi.org/10.1177/1468795X12468736>
- Bourdieu, P., & Waquant, L. (2005). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Bowles, S., & Gintis, H. (2002). The Inheritance of Inequality. *Journal of Economic Perspectives*, 16(3), 3–30. <https://doi.org/10.1257/089533002760278686>
- Brass, D. J., Galaskiewicz, J., Greve, H. R., & Tsai, W. (2004). Taking stock of networks and organizations: a multilevel perspective. *Academy of Management Journal*, 47(6).
- Breiger, R. L. (1974). The Duality of Persons and Groups. *Social Forces*, 53(2), 181–190.
- Breiger, R. L. (1990). Social control and social networks: a model from Georg Simmel. In C. Calhoun, M. W. Meyer, & W. R. Scott (Eds.), *Structures of Power and Constraint Papers in Honor of Peter M. Blau* (pp. 453–476).
- Breiger, R. L., & Mohr, J. W. (2004). La dualidad y la agregación de categorías sociales. *REDES. Revista Hispana Para El Análisis de Redes Sociales.*, 5(4).
- Broekel, T., Balland, P.-A., Burger, M., & van Oort, F. (2014). Modeling knowledge networks in economic geography: a discussion of four methods. *The Annals of Regional Science*, 53(2), 423–452. <https://doi.org/10.1007/s00168-014-0616-2>
- Broekel, T., & Hartog, M. (2011). Explaining the Structure of Inter-organizational Networks Using Exponential Random Graph Models: Does Proximity Matter. *Papers in Evolutionary Geography*, 11.07. Retrieved from <http://econ.geo.uu.nl/peeg/peeg1107.pdf>
- Burt, R. S. (1976). Position in networks. *Social Forces*, 55, 93–122.
- Burt, R. S. (1993). The social structure of competition. In R. Swedberg (Ed.), *Explorations in Economic Sociology* (pp. 65–103). New York: Russell Sage Foundation. Retrieved from <http://personal.stevens.edu/~ysakamot/sna/man/week4/burt.pdf>
- Burt, R. S. (2000). The Network Structure Of Social Capital. *Research in Organizational Behavior*, 22(May), 345–423. [https://doi.org/10.1016/S0191-3085\(00\)22009-1](https://doi.org/10.1016/S0191-3085(00)22009-1)
- Burt, R. S. (2001). Structural holes versus network closure as social capital. In N. Lin, K. S. Cook, & R. S. Burt (Eds.), *Social capital: Theory and research* (pp. 31–56). New York: Aldine de Gruyter.
- Burt, R. S. (2004). Structural Holes and Good Ideas. *The American Journal of Sociology*, 110(2), 349–399. <https://doi.org/10.1086/421787>
- Burt, R. S., & Merluzzi, J. (2014). Embedded brokerage: hubs versus locals. In *Contemporary Perspectives on*

Organizational Social Networks (Vol. 40, pp. 161–177). [https://doi.org/10.1108/S0733-558X\(2014\)0000040024](https://doi.org/10.1108/S0733-558X(2014)0000040024)

- Butts, C. T. (2016). sna: Tools for Social Network Analysis. R package version 2.4. Retrieved from <https://cran.r-project.org/package=sna>
- Butts, C. T., Acton, R. M., & Marcum, C. S. (2012). Interorganizational collaboration in the hurricane Katrina response. *Journal of Social Structure*, 13(1).
- Carey, G., & Matthews, M. (2016). Methods for delivering complex social services: exploring adaptive management and regulation in the Australian National Disability Insurance Scheme. *Public Management Review*, 19(2), 194–211. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1148194>
- Carpenter, M. A., Li, M., & Jiang, H. (2012). Social Network Research in Organizational Contexts: A Systematic Review of Methodological Issues and Choices. *Journal of Management*, 38(4), 1328–1361. <https://doi.org/10.1177/0149206312440119>
- Castillo, M., Fuentes, G., & Midaglia, C. (2015). La difícil construcción política de coordinación en el área pública social. *Revista Estado, Gobierno, Gestión Pública*, 25, 5–39.
- Cecchini, S., Filgueira, F., & Robles, C. (2014). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe Una perspectiva comparada*. <https://doi.org/1564-4162>
- Cecchini, S., & Martínez, R. (2011). *Protección Social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*. Cepal. Santiago de Chile: CEPAL. Retrieved from <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/07973.pdf>
- Chen, Y., & Volker, B. (2016). Social capital and homophily both matter for labor market outcomes – evidence from replication and extension. *Social Networks*, 45, 18–31. <https://doi.org/10.1016/j.socnet.2015.10.003>
- CIESU. (2010). *Evaluación Final del Proyecto INFAMILIA. Informe Final*. Montevideo.
- Clauset, A., Shalizi, C., & Newman, M. E. (2009). Power-law distributions in empirical data. *SIAM Review*, (1). Retrieved from <http://epubs.siam.org/doi/abs/10.1137/070710111>
- Clegg, S., Pitsis, T. S., Rura-Polley, T., & Marosszeky, M. (2002). Governmentality Matters: Designing an Alliance Culture of Inter-organizational Collaboration for Managing Projects. *Organization Studies*, 23(3), 317–337.
- Coady, D., Grosh, M., & Hoddinott, J. (2004). *Targeting of Transfers in Developing Countries: review of lessons and experience*. <Http://Www.Worldbank.Org/En/Topic/Poverty> (Vol. 14). The World Bank. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2011.05.006>
- Coen, D., & Thatcher, M. (2008). Network Governance and Multi-Level Delegation: European Networks of Regulatory Agencies. *Journal of Public Policy*, 28(1). <https://doi.org/10.1017/S0143814X08000779>
- Coleman, J. S. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, 94, 95–120. <https://doi.org/10.1086/228943>
- Coleman, J. S. (1990). *Foundations of social theory*. Cambridge: Harvard University Press. Retrieved from <http://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=a4DI8tiX4b8C&oi=fnd&pg=PR15&dq=Foundations+of+Social+Theory&ots=qCZrW2LXlo&sig=jTJsZAmNKMD08uLwxMCXXg2qjeA>
- CONEVAL. (2009). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* (Vol. 136). México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONEVAL. (2014). Medición multidimensional de la pobreza en México. *El Trimestre Económico*, 81(321), 5–42. <https://doi.org/10.1021/np000315s>
- Consejo Nacional de Políticas Sociales. (2009). *Balance y Perspectivas 2005-2009*. Montevideo: MIDES.
- Cortés, F. (2008). Algunos aspectos de la controversia entre la investigación cualitativa y la investigación cuantitativa. In F. Cortés, A. Escobar, & M. González de la Rocha (Eds.), *Método científico y política*

- social: a propósito de las evaluaciones*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos.
- Cranmer, S. J., & Desmarais, B. A. (2016). A critique of dyadic design. *International Studies Quarterly*, 60(2), 355–362. <https://doi.org/10.1093/isq/sqw007>
- Cravacuore, D. (2014). La recentralización emergente en América Latina. In C. Fidel & A. Villar (Eds.), *Miradas y controversias del desarrollo territorial en Argentina. Aproximación a un enfoque analítico*. (pp. 67–86). Buenos Aires: Centro cultural de la cooperación Floreal Gorini y Universidad Nacional de Quilmes.
- Cravacuore, D. (2017). La Recentralización Municipal En Argentina. In *9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política* (pp. 1–22). Montevideo: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política.
- Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2018). *Research Design. Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches* (5th ed.). Sage Publications.
- Crona, B., Gelcich, S., & Bodin, Ö. (2016). The Importance of Interplay Between Leadership and Social Capital in Shaping Outcomes of Rights-Based Fisheries Governance. *World Development*, xx. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.10.006>
- Cross, R., & Borgatti, S. P. (2004). The ties that share: Relational characteristics that facilitate information seeking. *Social Capital and Information Technology*. Retrieved from http://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=8uYbB1AeVrYC&oi=fnd&pg=PA137&dq=The+Ties+that+Share:+Relational+Characteristics+that+Facilitate+Information+Seeking&ots=AzwIwTBI1L&sig=ZnosusSzbGin_5l624LS_bbLYI
- Csardi, G., & Nepusz, T. (2006). The igraph software package for complex network research. *InterJournal, Complex Systems* 1695. Retrieved from <http://igraph.org>
- Cunill-Grau, N., Repetto, F., & Bronzo, C. (2015). Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de protección social. In S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez, & C. Rossel (Eds.), *Instrumentos de protección social Caminos latinoamericanos hacia la universalización* (pp. 407–444). Santiago: CEPAL.
- Currarini, S., Jackson, M. O., & Pin, P. (2009). An Economic Model of Friendship: Homophily, Minorities, and Segregation. *Econometrica*, 77(4). <https://doi.org/10.3982/ECTA7528>
- Cycyota, C. S., & Harrison, D. A. (2006). What (Not) to Expect When Surveying Executives: A Meta-Analysis of Top Manager Response Rates and Techniques Over Time. *Organizational Research Methods*, 9(2), 133–160. <https://doi.org/10.1177/1094428105280770>
- De Graaf, N. D., & Flap, H. D. (1988). “With a little help from my friends”: Social resources as an explanation of occupational status and income in West Germany, The Netherlands, and the United States. *Social Forces*, 67(2), 453–472.
- de Nooy, W. (2003). Fields and networks: Correspondence analysis and social network analysis in the framework of field theory. *Poetics*, 31(5–6), 305–327. [https://doi.org/10.1016/S0304-422X\(03\)00035-4](https://doi.org/10.1016/S0304-422X(03)00035-4)
- de Nooy, W., Mrvar, A., & Batagelj, V. (2011). *Exploratory Network Analysis with Pajek* (2nd ed.). New York: Cambridge University Press. <https://doi.org/978-0-521-60262-4>
- Dekker, D., Krackhardt, D., & Snijders, T. A. B. (2003). *Multicollinearity robust QAP for multiple regression*. 1st Annual Conference of the North American Association for Computational Social and Organizational Science. Carnegie Mellon University. Retrieved from http://www.casos.cs.cmu.edu/publications/papers/dekker_2003_multicollinearity.pdf
- Dekker, D., Krackhardt, D., & Snijders, T. A. B. (2007). Sensitivity of MRQAP tests to collinearity and autocorrelation conditions. *Psychometrika*, 72(4), 563–581. <https://doi.org/10.1007/s11336-007-9016-1>
- Di Virgilio, M. M. (2011). Producción de la pobreza y políticas sociales: encuentros y desencuentros en urbanizaciones populares del área metropolitana de buenos aires. In J. A. Salgado, A. B. Gutiérrez, & J. Huamán (Eds.), *Reproducción de la pobreza en América Latina Relaciones sociales, poder y estructuras*

económicas. Buenos Aires: CLACSO.

- DINEM-MIDES. (2013). *Caracterización dispositivos territoriales: OT - SOCAT*. Montevideo.
- DINEM-MIDES. Encuesta interorganizacional en redes de políticas sociales en que participan los SOCAT (2014).
- DINEM-MIDES. (2014b). *Informe de evaluación cualitativa Programa Cercanías*.
- DINEM-MIDES. (2014c). *Informe final de evaluación del Programa Aulas Comunitarias (PAC)*.
- DINEM-MIDES. (2015). *Caracterización de los dispositivos territoriales MIDES, Año 2013*. Montevideo.
- Djalante, R. (2012). Adaptive governance and resilience: The role of multi-stakeholder platforms in disaster risk reduction. *Natural Hazards and Earth System Science*, 12(9), 2923–2942. <https://doi.org/10.5194/nhess-12-2923-2012>
- Domínguez, S., & Hollstein, B. (2014). *Mixed Methods Social Networks Research. Design and Applications* (Vol. 36). Cambridge University Press.
- Dormady, N. C. (2012). The Political Economy of Collaborative Organization. *Administration & Society*. <https://doi.org/10.1177/0095399712438373>
- Dreyfus, H. L., & Rabinow, P. (2001). *Michel Foucault: más allá del estructuralismo y la hermenéutica*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Durlauf, S. N. (1999). The case “against” social capital. *Focus*, 20(3), 1–44. Retrieved from <http://www.irp.wisc.edu/publications/focus/pdfs/foc203.pdf>
- Durlauf, S. N. (2002). *The Empirics of Social Capital: Some Skeptical Thoughts*. The World Bank.
- Durlauf, S. N., & Fafchamps, M. (2005). Social Capital. In P. Aghion & S. N. Durlauf (Eds.), *Handbook of Economic Growth* (Vol. 1). [https://doi.org/10.1016/S1574-0684\(05\)01026-9](https://doi.org/10.1016/S1574-0684(05)01026-9)
- Ekroos, J., Leventon, J., Fischer, J., Newig, J., & Smith, H. G. (2017). Embedding Evidence on Conservation Interventions Within a Context of Multilevel Governance. *Conservation Letters*, 10(1). <https://doi.org/10.1111/conl.12225>
- Eloire, F. (2015). The Bourdieusian Conception of Social Capital: A Methodological Reflection and Application. *Forum for Social Economics*, 47(3–4), 322–341. <https://doi.org/10.1080/07360932.2015.1028084>
- Erdős, P., & Rényi, A. (1959). On random graphs I. *Publ. Math. Debrecen*, 6, 290–297. Retrieved from http://ftp.math-inst.hu/~p_erdos/1959-11.pdf
- Erdős, P., & Rényi, A. (1960). On the evolution of random graphs. *Magyar Tud. Akad. Mat. Kutató Int. Közl.*, 17–61. Retrieved from <http://leonidzhukov.ru/hse/2010/stochmod/papers/erdos-1960-10.pdf>
- Everett, M. G., & Borgatti, S. P. (2014). Networks containing negative ties. *Social Networks*. Retrieved from <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0378873314000197>
- Everett, M. G., & Valente, T. W. (2016). Bridging, brokerage and betweenness. *Social Networks*, 44. <https://doi.org/10.1016/j.socnet.2015.09.001>
- Faloutsos, M., Faloutsos, P., & Faloutsos, C. (1999). On Power-Law Relationships of the Internet Topology. *Science*, 29, 251–262. Retrieved from <http://dl.acm.org/citation.cfm?id=316229>
- Fararo, T. J., & Doreian, P. (1984). Tripartite structural analysis: Generalizing the Breiger-Wilson formalism. *Social N*, 6, 141–175.
- Faust, K. (2005). Using Correspondence Analysis for Joint Displays of Affiliation Networks. In P. J. Carrington, J. Scott, & S. Wasserman (Eds.), *Models and Methods in Social Network Analysis* (pp. 117–147). New York: Cambridge University Press.
- Ferguson, J. E., Groenewegen, P., Moser, C., Borgatti, S. P., & Mohr, J. W. (2017). Structure, Content, and

Meaning of Organizational Networks: Extending Network Thinking, Introduction. In P. Groenewegen, J. E. Ferguson, C. Moser, J. W. Mohr, & S. P. Borgatti (Eds.), *Structure, Content and Meaning of Organizational Networks* (pp. 1–15). Emerald Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/S0733-558X20170000053013>

- Fernández, J. E. (2015a). *Evaluación de SOCAT Encuesta de Satisfacción Informe Final Componente 3a*. Montevideo.
- Fernández, J. E. (2015b). *Evaluación de SOCAT Informe Final Componente 3b Caja de resonancia*. Montevideo.
- Fernández, J. E. (2015c). *Evaluación de SOCAT Informe Final Componentes 4 y 5*. Montevideo.
- Fernández, T., Borrás, V., & Ezquerro, P. (2017). Pobreza de ingresos y pobreza multidimensional. Una comparación de sus determinantes para Uruguay en 2015. *Sociedad*, 37.
- Ferriani, S., Fonti, F., & Corrado, R. (2013). The social and economic bases of network multiplexity: Exploring the emergence of multiplex ties. *Strategic Organization*, 11(1), 7–34. <https://doi.org/10.1177/1476127012461576>
- Ferrin, D. L., Dirks, K. T., & Shah, P. P. (2006). Direct and indirect effects of third-party relationships on interpersonal trust. *Journal of Applied Psychology*, 91(4), 870–883. <https://doi.org/10.1037/0021-9010.91.4.870>
- Filgueira, C. (2001). *La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina* (Políticas sociales). Santiago de Chile: CEPAL. Retrieved from <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/7836/lcl1582-P.pdf>
- Fine, B. (1999). The developmental state is dead - Long live social capital? *Development and Change*, 30(1999), 1–19. <https://doi.org/10.1111/1467-7660.00105>
- Fine, B. (2008a). Social capital in wonderland: the World Bank behind the looking glass. *Progress in Development Studies*, 8(3), 261–269. <https://doi.org/10.1177/146499340800800304>
- Fine, B. (2008b). Social capital versus social history. *Social History*, 33(4), 442–467. <https://doi.org/10.1080/03071020802410445>
- Finegan, A. (2010). Making Sense of Wicked Projects. In *FIG Congress 2010* (pp. 1–16). Sydney.
- Fischer, M. (2011). Social Network Analysis and Qualitative Comparative Analysis: Their mutual benefit for the explanation of policy network structures. *Methodological Innovations Online*, 6(2), 27–51. <https://doi.org/10.4256/mio.2010.0034>
- Fischer, M. (2013). *Policy network structures, institutional context, and policy change*.
- Fischer, M. M., & Griffith, D. A. (2008). Modeling spatial autocorrelation in spatial interaction data: An application to patent citation data in the European Union. *Journal of Regional Science*, 48(5), 969–989. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2008.00572.x>
- Foucault, M. (1994). *Dits et écrits 1954-1988. Vol III 1976-1979*. Paris: Gallimard.
- Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio y población. Curso en el Collège de France: 1977-1978*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Freeman, L. C. (1977). A set of measures of centrality based upon betweenness. *Sociometry*, 40, 35–41. <https://doi.org/10.2307/3033543>.
- Freeman, L. C. (1979). Centrality in Social Networks Conceptual Clarification. *Social Networks*, 1, 215–239. Retrieved from <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0378873378900217>
- Fukuyama, F. (2000). *Social Capital and Civil Society* (conference on Second Generation Reforms).
- Galaso, P., Goinheix, S., & Miranda, A. R. (2017). Redes inter-organizacionales para implementación de políticas sociales: un estudio aplicado a cuatro barrios en Uruguay. *REDES*, 27(2), 1–30.

<https://doi.org/https://doi.org/10.5565/rev/redes.644>

- Galaso, P., Goinheix, S., & Rodríguez Miranda, A. (2015). *Evaluación del componente AT del dispositivo SOCAT a través del análisis de redes sociales. Informe final*. Montevideo.
- García, M. (2017). *La coordinación en el territorio: el desafío de la política integral de combate a la pobreza y desigualdad. Un estudio de redes*. FLACSO.
- Garland, D. (2014). What is a “history of the present”? On Foucault’s genealogies and their critical preconditions. *Punishment & Society*, 16(4), 365–384. <https://doi.org/10.1177/1462474514541711>
- Gerstenfeld, P., & Fuentes, Á. (2005). *Caracterización del Tercer Sector en las políticas de formación de capital humano en Uruguay*. Montevideo: CEPAL, Serie Estudios y perspectivas. Retrieved from http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5031/S05899_es.pdf?sequence=1
- Gibbons, D. E. (2004). Friendship and Advice Networks in the Context of Changing Professional Values. *Administrative Science Quarterly*, 49(2), 238–262. <https://doi.org/10.2307/4131473>
- Glückler, J. (2007). Economic geography and the evolution of networks. *Journal of Economic Geography*, 7(5), 619–634. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbm023>
- Goinheix, S. (n.d.). Desafíos cruzados en el estudio de las redes políticas. Similitudes y controversias entre las perspectivas de la gubernamentalidad y la gobernanza.
- Goinheix, S. (2007). *La dominación y sus respuestas. Estudio de caso sobre los usos de una política de transferencias condicionadas por parte de sus beneficiarios. Fases 2001 a 2006 en su aplicación en Montevideo*. Universidad de la República.
- Goinheix, S. (2009). Actores y consumo: Respuestas a la Política Social. In S. Goinheix (Ed.), *Conflictos y expresiones de la desigualdad y la exclusión en América Latina*. Buenos Aires: Elaleph.com.
- Goinheix, S. (2012). *Evaluación metodológica de instrumentos de relevamiento y análisis de redes interinstitucionales*. Montevideo.
- Goinheix, S. (2015a). Capital social desde el Análisis de Redes Sociales. Estudio de caso de redes organizacionales del barrio Peñarol. In *3er Congreso Uruguayo de Sociología* (p. 9). Montevideo: Colegio de Sociólogos.
- Goinheix, S. (2015b). Intermediarios en una red inter-organizacional: desafíos de la descentralización en un barrio de Montevideo. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 12, 135–162. Retrieved from <http://www.revistariem.cl/index.php/riem/article/view/47/31>
- Goinheix, S. (2017). Conflictos entre organizaciones y capital social negativo. Notas de clase. Montevideo.
- Goinheix, S., & Castillo, J. (2015). *Redes organizacionales y desarrollo territorial en el barrio Peñarol*. Montevideo.
- Goinheix, S., Castillo, J., & Beder, F. (2016). *Dinámicas de desarrollo económico y social local de la zona de Peñarol y áreas circundantes*. Montevideo: Instituto de Economía-OPP. Retrieved from [http://www.iecon.ccee.edu.uy/download.php?len=es&id=525&nbre=LIBRO_Pe%F1arol\(formato_final\).pdf&ti=application/pdf&tc=Publicaciones](http://www.iecon.ccee.edu.uy/download.php?len=es&id=525&nbre=LIBRO_Pe%F1arol(formato_final).pdf&ti=application/pdf&tc=Publicaciones)
- González Laurino, C., & Leopold, S. (2015). Los límites de la asistencia: análisis del programa social uruguayo “Cercanías.” *Serviço Social & Sociedade*, 124, 746–771. <https://doi.org/https://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.049>
- Gould, R. V., & Fernandez, R. M. (1989). Structures of Mediation: A Formal Approach to Brokerage in Transaction Networks. *Sociological Methodology*, 19, 89–126. <https://doi.org/10.2307/270949>
- Granovetter, M. (1973). The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, 78(6). Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/2776392>
- Granovetter, M. (1985). Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91(3). Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/2780199>

- Granovetter, M. (2004). *The Social Construction of Corruption. The Norms, Beliefs and Institutions of 21st Century Capitalism*. <https://doi.org/10.1080/135017699343450>
- Granovetter, M. (2005a). Business Groups and Social Organization. In R. Swedberg & N. J. Smelser (Eds.), *Handbook of Economic Sociology* (2nd ed., pp. 429–450). Russell Sage Foundation and Princeton University Press.
- Granovetter, M. (2005b). The impact of social structure on economic outcomes. *Journal of Economic Perspectives*, 19(1). Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/4134991>
- Guerrero, A. M., Bodin, Ö., McAllister, R. R. J., & Wilson, K. A. (2015). Achieving social-ecological fit through bottom-up collaborative governance: an empirical investigation. *Ecology and Society*, 20(4), art41. <https://doi.org/10.5751/ES-08035-200441>
- Gulati, R., & Gargiulo, M. (1999). Where Do Interorganizational Networks Come From? *American Journal of Sociology*, 104(5), 1439–1493. <https://doi.org/10.1086/210179>
- Gulati, R., Sytch, M., & Tatarynowicz, A. (2012). The Rise and Fall of Small Worlds: Exploring the Dynamics of Social Structure. *Organization Science*, 449–471. <https://doi.org/10.1038/nmeth.3152>
- Gutiérrez, A. B. (2008). Redes e intercambio de capitales en condiciones de pobreza: dimensión relacional y dimensión vincular. *REDES*, 14.
- Gutiérrez, A. B. (2012). Reflexiones en torno al análisis de las redes sociales en la pobreza. *Sociológica*, 76(27), 149–188.
- Heaney, M. T. (2014). Multiplex networks and interest group influence reputation: An exponential random graph model. *Social Networks*, 36(1), 66–81. <https://doi.org/10.1016/j.socnet.2012.11.003>
- Hecló, H. (1993). Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo. In L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno* (pp. 253–284). México: Miguel Ángel Porrúa. Retrieved from <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/PROBLEMAS PUBLICOS Y AGENDA DE GOBIERNO.pdf>
- Heredia, M., & Roig, A. (2008). ¿Franceses contra anglosajones? La problemática recepción de la sociología económica en Francia. *Apuntes de Investigación Del CECYP*, 14, 211–228.
- Hill, M. (2013). *Climate Change and Water Governance: Adaptive Capacity in Chile and Switzerland* (Vol. 54). Dordrecht: Springer Netherlands. <https://doi.org/10.1007/978-94-007-5796-7>
- Hobbes, T. (1651). *Leviatán*. London: Andrew Crooke.
- Hollstein, B. (2011). Qualitative Approaches. In J. Scott & P. J. Carrington (Eds.), *The Sage Handbook of Social Network Analysis* (pp. 404–416). London: Sage.
- Hollstein, B. (2014). Mixed methods Social Network Reserach: An introduction. In S. Domínguez & B. Hollstein (Eds.), *Mixed Methods Social Networks Research. Design and Applications*. Cambridge University Press.
- Hudson, R. (2006). Regional devolution and regional economic success: Myths and illusions about power. *Geografiska Annaler, Series B: Human Geography*, 88(2), 159–171. <https://doi.org/10.1111/j.0435-3684.2006.00212.x>
- Humphries, M. D., & Gurney, K. (2008). Network “small-world-ness”: A quantitative method for determining canonical network equivalence. *PLoS ONE*, 3(4). <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0002051>
- Huxley, M. (2007). Geographies of Governmentality. In J. W. Crampton & S. Elden (Eds.), *Space, Knowledge and Power: Foucault and Geography*. Ashgate.
- ICD, I. D. C. D. (2014). *Aporte a la generación de propuestas de mecanismos de financiamiento de las ONG en el Cono Sur y Brasil*. Retrieved from <http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/12/Informe-final-finan-ONG-Uy-brasil.pdf>
- Imperial, M. T. (2005). Using Collaboration as a Governance Strategy: Lessons From Six Watershed Management Programs. *Administration & Society*, 37(3), 281–320.

<https://doi.org/10.1177/0095399705276111>

- INFAMILIA-MIDES. (2008). *Modelo de gestión territorial de políticas de infancia y adolescencia*. Montevideo.
- Isett, K. R., Mergel, I. A., LeRoux, K., Mischen, P. A., & Rethemeyer, R. K. (2011). Networks in public administration scholarship: Understanding where we are and where we need to go. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(SUPPL. 1). <https://doi.org/10.1093/jopart/muq061>
- Jessop, B. (2003). "The Governance of Complexity and the Complexity of Governance: Preliminary Remarks on Some Problems and Limits of Economic Guidance." Department of Sociology, Lancaster University, Lancaster. Retrieved from <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Governance-of-Complexity.pdf>
- Johnson, R. B., & Onwuegbuzie, A. J. (2004). Mixed Methods Research: A Research Paradigm Whose Time Has Come. *Educational Researcher*, 33(7), 14–26.
- Jones, C., Hesterly, W. S., & Borgatti, S. P. (1997). A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms. *The Academy of Management Review*, 22(4), 911–945. <https://doi.org/10.2307/259249>
- Kapucu, N. (2006). Public-nonprofit partnerships for collective action in dynamic contexts of emergencies. *Public Administration*, 84(1), 205–220. <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2006.00500.x>
- Kapucu, N. (2009). Interorganizational Coordination in Complex Environments of Disasters: The Evolution of Intergovernmental Disaster Response Systems. *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, 6(1), Article 47. <https://doi.org/10.2202/1547-7355.1498>
- Kapucu, N., & Garayev, V. (2014). Structure and Network Performance: Horizontal and Vertical Networks in Emergency Management. *Administration & Society*, 0095399714541270-. <https://doi.org/10.1177/0095399714541270>
- Kapucu, N., Hu, Q., & Khosa, S. (2014). The State of Network Research in Public Administration. *Administration & Society*. <https://doi.org/10.1177/0095399714555752>
- Katzman, R. (1999). Activos y estructuras de oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay, 363.
- Kenis, P., & Knoke, D. (2002). How Organizational field networks shape interorganizational tie-formation rates. *Academy of Management Review*, 27(2).
- Kersley, B., Alpin, C., Forth, J., Bryson, A., & Bewley, H. (2005). Inside the Workplace: First findings from the 2004 employment relations workplace survey. <https://doi.org/10.1037/e589592011-001>
- Kilduff, M., & Tsai, W. (2003). *Social Networks and Organizations*. Sage Publications.
- Klijn, E.-H., Koppenjan, J., & Termeer, K. (1995). Managing Networks in the Public Sector: a Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks. *Public Administration*, 73(3), 437–454. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1995.tb00837.x>
- Klüger, E. (2017). Espaço social e redes: contribuições metodológicas à sociologia das elites. *Tempo Social*, 29(3), 83. <https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2017.125961>
- Knoke, D., & Yang, S. (2008). *Social network analysis*. *Social Networks* (2nd ed., Vol. 8). Sage Publications. Retrieved from <http://books.google.com/books?id=buiJi6HtGusC&pgis=1>
- Krackhardt, D. (1987). QAP Partialling as a Test of Spuriousness. *Social Networks*, 9(2), 171–186. [https://doi.org/10.1016/0378-8733\(87\)90012-8](https://doi.org/10.1016/0378-8733(87)90012-8)
- Krackhardt, D. (1988). *Predicting with networks: Nonparametric multiple regression analysis of dyadic data*. *Social Networks* (Vol. 10). [https://doi.org/10.1016/0378-8733\(88\)90004-4](https://doi.org/10.1016/0378-8733(88)90004-4)
- Kumar, N., Stern, L. W., & Anderson, J. C. (1993). Conducting Interorganizational Research Using Key Informants. *The Academy of Management Journal*, 36(6), 1633–1651.

- Labianca, G. J. (2014). Negative ties in organizational networks. *Research in the Sociology of Organizations*, 3741(m). Retrieved from <http://www.emeraldinsight.com/books.htm?chapterid=17104302>
- Labianca, G. J., & Brass, D. J. (2006). Exploring the Social Ledger: Negative Relationships and Negative Asymmetry in Social Networks in Organizations. *Academy of Management Review*, 31(3). <https://doi.org/10.5465/AMR.2006.21318920>
- Lazarsfeld, P., & Merton, R. K. (1954). Friendship as a social process: a substantive and Methodological analysis. *Freedom and Control Modern Society*, 18, 18–66.
- Lazega, E., & Pattison, P. E. (1999). Multiplexity, generalized exchange and cooperation in organizations: A case study. *Social Networks*, 21(1), 67–90. [https://doi.org/10.1016/S0378-8733\(99\)00002-7](https://doi.org/10.1016/S0378-8733(99)00002-7)
- Lazer, D., Rubineau, B., Katz, N., Chetkovich, C., & Neblo, M. A. (2008). Networks and Political Attitudes: Structure, Influence, and Co-evolution. *Structure*, (September).
- Le Blanc, D. (2014). *Towards integration at last? The Sustainable Development Goals as a network of targets*. New York.
- Lecy, J. D., Mergel, I. A., & Schmitz, H. P. (2013). Networks in Public Administration : Current scholarship in review. *Public Management Review*, 16(December 2014), 643–665. <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.743577>
- Lee, Y., Lee, I. W., & Feiock, R. C. (2012). Interorganizational collaboration networks in economic development policy: An exponential random graph model analysis. *Policy Studies Journal*, 40(3), 547–573. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2012.00464.x>
- Lemke, T. (2007). An indigestible meal? Foucault, governmentality and state theory. *Distinktion: Scandinavian Journal of Social Theory*, 8(2), 43–64. <https://doi.org/10.1080/1600910X.2007.9672946>
- Leopold, S., González, C., Baráibar, X., & Paulo, L. (2015). *Las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social*. Montevideo.
- Lerner, J., Lubbers, M., Molina, J. L., & Brandes, U. (2014). Social Capital Companion: Capturing Personal Networks as They are Lived. *Grafo Working Papers*, 3(1), 18–37. <https://doi.org/10.5565/rev/grafowp.11>
- Ley N° 18.567 (2009). Uruguay. Retrieved from <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=19272&Anchor=>
- Lin, N. (1999). Building a Network Theory of Social Capital. *Connections*, 22(1), 28–51. <https://doi.org/10.1108/14691930410550381>
- Lin, N. (2001). *Social capital: A theory of social structure and action* (Vol. 1920). Cambridge University Press. Retrieved from <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Social+Capital.+A+theory+of+social+structure+and+action#0>
- Lin, N. (2008). A network theory of social capital. In D. Castiglione, J. Van Deth, & G. Wolleb (Eds.), *Handbook of social capital*. Oxford: Oxford University Press. Retrieved from <http://www.pro-classic.com/ethnicgv/SN/SC/paper-final-041605.pdf>
- Lin, N., & Bian, Y. (1991). Getting Ahead in Urban China. *American Journal of Sociology*, 97(3), 657–688. <https://doi.org/10.1086/229816>
- Lindgren, K. O. (2009). Netpermute program (Stata ado file).
- Lindgren, K. O. (2010). Dyadic regression in the presence of heteroscedasticity-An assessment of alternative approaches. *Social Networks*, 32(4), 279–289. <https://doi.org/10.1016/j.socnet.2010.04.002>
- Luce, R. D., & Perry, A. D. (1949). A method of matrix analysis of group structure. *Psychometrika*, 14(1), 95–116.
- Magri, A. (2011). *Gobernabilidad y gobernanza, dilemas para el desarrollo político de las áreas*

metropolitanas.

- Magri, A., Rodríguez Miranda, A., Galaso, P., & Goinheix, S. (2017). Entre lo local y lo regional: ciudades de frontera e integración regional transfronteriza en Uruguay. In E. Mazzei (Ed.), *Las sociedades fronterizas: visiones y reflexiones* (pp. 49–94). Montevideo: UdelaR-Comisión Coordinadora del Interior-Centro de Estudios de la Frontera.
- Mantel, N. (1967). The Detection of Disease Clustering and a Generalized Regression Approach. *Cancer Research*, 27(2), 209–220. Retrieved from http://cancerres.aacrjournals.org/content/27/2_Part_1/209.full.pdf
- Marco Colafranceschi, Failache, E., & Vigorito, A. (2013). *Desigualdad multidimensional y dinámica de la pobreza en Uruguay en los años recientes*. Montevideo: PNUD Uruguay.
- Marin, A., & Wellman, B. (2010). Social Network Analysis: An Introduction. In P. Carrington & J. Scott (Eds.), *Handbook of Social Network Analysis*. London: Sage. Retrieved from <http://mis.csit.sci.tsu.ac.th/siraya/wp-content/uploads/2015/09/1Social-Network-Analysis-An-Introduction-1.pdf>
- Marsden, P. V. (1982). Brokerage behavior in restricted exchange network. In P. V. Marsden & N. Lin (Eds.), *Social structure and network analysis* (pp. 201–218). Beverly Hills: Sage.
- Maya-Jariego, I., Holgado, D., & Florido, D. (2016). Redes entre dos mares: cofradías y armadores en los caladeros atlántico y mediterráneo de Andalucía. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 155, 113–132. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.155.113>
- Mayntz, R. (1993). Modernization and the logic of interorganizational networks. *Knowledge and Policy*, 6(1), 3–16. <https://doi.org/10.1007/BF02692798>
- Mayntz, R. (2006). Governance en el estado moderno. *POSTData*, 11, 103–117.
- Mcperson, M., Smith-Lovin, L., & Cook, J. M. (2001). Birds of a feather: Homophily in Social Networks. *Annual Review of Sociology*, 27, 415–444. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.27.1.415>
- Merton, R. K. (1968). The Matthew effect in science. *Science*, 159(3810), 56–63. Retrieved from <http://www.pubmedcentral.nih.gov/articlerender.fcgi?artid=3229577&tool=pmcentrez&rendertype=abstract>
- Midaglia, C. (1998). El rendimiento de los “By-Pass” como instrumento de reforma social: el caso PRIS. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 10.
- Midaglia, C. (2001). *Alternativas de protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y lo privado en Uruguay*. Buenos Aires: CLACSO.
- Midaglia, C., Castillo, M., & Fuentes, G. (2010). El Significado Político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay. *Revista Chilena de Administración Pública*, 15–16, 123–154.
- MIDES. (2009). *Consejo Nacional de Políticas Sociales Balance y Perspectivas 2005-2009*.
- MIDES. (2011a). *Modelo de Gestión Territorial de políticas de infancia y adolescencia. Hacia la construcción de redes locales de protección*.
- MIDES. (2011b). *Términos de referencia SOCAT*. Montevideo.
- MIDES. (2014). *Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS). Reporte del Sistema de Información Periodo 2011-2013*. Montevideo.
- MIDES. (2016). *Plan Nacional de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia 2016-2020* (MIDES). Montevideo: Susana Aliano Casales- Mastergraf.
- Milgram, S. (1967). The small world problem. *Psychology Today*, 1(1), 61–67. Retrieved from http://measure.igpp.ucla.edu/GK12-SEE-LA/Lesson_Files_09/Tina_Wey/TW_social_networks_Milgram_1967_small_world_problem.pdf

- Mohr, J. W. (2013). Bourdieu's Relational Method in Theory and in Practice: From Fields and Capitals to Networks and Institutions (and Back Again). In F. Dépelteau & C. Powell (Eds.), *Applying Relational Sociology*. New York: Palgrave Macmillan.
- Moliterno, T., & Mahony, D. (2011). Network Theory of Organization: A Multilevel Approach. *Journal of Management*, 37(2), 443–467. <https://doi.org/doi:10.1177/0149206310371692>
- Moore, M. H. (1996). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge, MA.: Harvard University Press.
- Müller, R., Pemsel, S., & Shao, J. (2014). Organizational enablers for governance and governmentality of projects: A literature review. *International Journal of Project Management*, 32(8), 1309–1320. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2014.03.007>
- Müller, R., Zhai, L., & Wang, A. (2017). Governance and governmentality in projects: Profiles and relationships with success. *International Journal of Project Management*, 35(3), 378–392. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2017.01.007>
- Müller, R., Zhai, L., Wang, A., & Shao, J. (2016). A framework for governance of projects: Governmentality, governance structure and projectification. *International Journal of Project Management*, 34(6), 957–969. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2016.05.002>
- Mwangi, E., & Wardell, A. (2012). Multi-level governance of forest resources, 6(2), 79–103.
- Neal, Z. (2015). Making Big Communities Small: Using Network Science to Understand the Ecological and Behavioral Requirements for Community Social Capital. *American Journal of Community Psychology*, 55(3–4), 369–380. <https://doi.org/10.1007/s10464-015-9720-4>
- Newman, M. E. (2003). The structure and function of complex networks. *SIAM Review*. Statistical Mechanics; Disordered Systems and Neural Networks. Retrieved from <http://epubs.siam.org/doi/abs/10.1137/S003614450342480>
- Newman, M. E. (2004). Power laws, Pareto distributions and Zipf's law. *Cities*, 30(5). Statistical Mechanics; Data Analysis, Statistics and Probability; Physics and Society. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2012.03.001>
- O'Toole, L. J. (1997). Trating networks seriously: pratical and research-based agendas in public administration. *Public Administration Review*, 57(1), 45–52. <https://doi.org/10.2307/976691>
- O'Toole, L. J., & Montjoy, R. S. (1984). Policy Interorganizational Implementation: A Theoretical Perspective. *Public Administration Review*, 44(6), 491–503. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/3110411>
- Oh, Y., & Bush, C. B. (2014). Exploring the Role of Dynamic Social Capital in Collaborative Governance. *Administration & Society*. <https://doi.org/10.1177/0095399714544941>
- Oliver, K., De Vocht, F., Money, A., & Everett, M. G. (2013). Who runs public health? A mixed-methods study combining qualitative and network analyses. *Journal of Public Health (United Kingdom)*, 35(3), 453–459. <https://doi.org/10.1093/pubmed/fdt039>
- Opsahl, T., Agneessens, F., & Skvoretz, J. (2010). Node centrality in weighted networks: Generalizing degree and shortest paths. *Social Networks*, 32(3), 245–251. <https://doi.org/10.1016/j.socnet.2010.03.006>
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2008). Institutions and the environment. *Economic Affairs*, 28(3), 24–31. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0270.2008.00840.x>
- Ostrom, E. (2009). A general framework for analyzing sustainability of social-ecological systems. *Science*, 325(5939), 419–422. <https://doi.org/10.1126/science.1172133>

- Ostrom, E. (2010). Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. *The American Economic Review*, 100(3), 641–672. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/27871226>
- Ostrom, E. (2012). *The Future of the Commons. Beyond Market Failure and Government Regulation*. London: The Institute of Economic Affairs. <https://doi.org/10.1215/01636545-2010-017>
- Ostrom, E. (2014). Más allá de los mercados y los estados: Gobernanza policéntrica de los sistemas económicos complejos. *Revista Mexicana de Sociología*, 76, 15–70. Retrieved from <http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v76nspe/v76nspea2.pdf>
- Ostrom, E., & Ahn, T. K. (2003). Una Perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva. *Revista Mexicana de Sociología*, 50(812). Retrieved from <http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v65n1/v65n1a5.pdf>
- Oszlak, O. (2014). ¿Descentralizar o desconcentrar?: Uruguay frente a un dilema no resuelto. *RIEM*, 9, 173–205. Retrieved from http://revistariem.uautonoma.cl/sites/default/files/revistas/7._descentralizar_o_desconcentrar_173-205.pdf
- Pahl-Wostl, C. (2009). A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes. *Global Environmental Change*, 19(3), 354–365. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2009.06.001>
- Painter, J. (2005). Governmentality and regional economic strategies. In J. Hillier & E. Rooksby (Eds.), *Habitus: a sense of place* (pp. 131–157). Aldershot: Ashgate.
- Papadopoulos, Y. (2007). Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance. *European Law Journal*, 13(4), 469–486. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00379.x>
- Papadopoulos, Y. (2010). Accountability and Multi-level Governance: More Accountability, Less Democracy? *West European Politics*, 33(5), 1030–1049. <https://doi.org/10.1080/01402382.2010.486126>
- Pattison, P. E., & Robins, G. L. (2002). Neighborhood-Based Models for Social Networks. *Sociological Methodology*, 32, 301–337. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/3186162>
- Peters, B. G. (1998). *Managing Horizontal Government: The Politics of Co-Ordination*. *Public Administration* (Vol. 76). <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00102>
- Peters, B. G., & Pierre, J. (1998). Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 223–243. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024379>
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2002). La gobernanza en niveles múltiples: ¿un pacto fáustico? *Foro Internacional*, XLII(169), 429–453. Retrieved from <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59916901>
- Peterson, J. (2003). Policy Networks. *Political Science Series*, 40. Retrieved from http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_90.pdf
- Petrizzo Páez, M. (2004). Redes e institucionalización: vinculando evidencias empíricas y redes de políticas. *Revista Redes, Revista Hispana Para El Análisis de Redes Sociales*. Retrieved from <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Redes+e+institucionalización:+vinculando+evidencias+empíricas+y+redes+políticas#0>
- Pierre, J. (2009). *New governance, new democracy? QoG Working paper series*. Göteborg. Retrieved from http://www.sahlgrenska.gu.se/digitalAssets/1350/1350708_2009_4_pierre.pdf
- Pitsis, T. S., Kornberger, M., & Clegg, S. (2004). The Art of Managing Relationships in Interorganizational Collaboration. *Management*, 7(3), 47. <https://doi.org/10.3917/mana.073.0047>
- PNUD. (2010). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. San José.
- Polanyi, K. (1989). *La Gran Transformación. Crítica del liberalismo económico*. Madrid: Ediciones de La

Piqueta. <https://doi.org/10.1002/9780470755679.ch4>

- Popp, J. K., MacKean, G., Casebeer, A., Milward, H. B., & Lindstrom, R. (2013). *Inter-organizational networks. A critical review of the literature to inform practice.*
- Portes, A. (1998). Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology. *Annual Review of Sociology*, 24(1). <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.24.1.1>
- Portes, A., & Sensenbrenner, J. (1993). Embeddedness and Immigration : Notes on the Social Determinants of Economic Action. *American Journal of Sociology*, 98(6). Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/2781823>
- Prell, C. (2009). Linking Social Capital to Small-worlds: A look at local and network-level processes and structure. *Methodological Innovations Online*, 4, 8–17.
- Proctor, C. H. (1969). Analyzing pair data and point data on social relationships, attitudes and background characteristics of Costa Rican Census Bureau employees. In *Social Statistic* (pp. 457–465). Retrieved from [https://www.amstat.org/Sections/Srms/Proceedings/y1969/Analyzing Pair Data And Point Data On Social Relationships, Attitudes And Background Characteristics Of Costa Rican Census Bureau Employees.pdf](https://www.amstat.org/Sections/Srms/Proceedings/y1969/Analyzing%20Pair%20Data%20And%20Point%20Data%20On%20Social%20Relationships,%20Attitudes%20And%20Background%20Characteristics%20Of%20Costa%20Rican%20Census%20Bureau%20Employees.pdf)
- Provan, K. G., Fish, A., & Sydow, J. (2007). Interorganizational Networks at the Network Level: A Review of the Empirical Literature on Whole Networks. *Journal of Management*, 33(3), 479–516. <https://doi.org/10.1177/0149206307302554>
- Provan, K. G., Huang, K., & Milward, H. B. (2009). The evolution of structural embeddedness and organizational social outcomes in a centrally governed health and human services network. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(4), 873–893. <https://doi.org/10.1093/jopart/mun036>
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>
- Provan, K. G., & Milward, H. (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizations networks. *Public Administration Review*, 61(4), 414–423. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00045>
- Provan, K. G., & Milward, H. B. (1995). A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems. *Administrative Science Quarterly*, 40(1), 1–33.
- Provan, K. G., Milward, H. B., & Isett, K. R. (2002). Collaboration and integration of community-based health and human services in a nonprofit managed care system. *Health Care Management Review*, 27(1), 21–32. <https://doi.org/10.1097/00004010-200201000-00003>
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community.* Policy Analysis (Vol. 20). New York: Simon and Schuster. Retrieved from http://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=rd2ibodep7UC&oi=fnd&pg=PA13&dq=Bowling+Alone:+The+Collapse+and+Revival+of+American+Community&ots=G4E7p-ooZ4&sig=1m9vvYRta-sy_rftSP98txAjG1I
- Putnam, R. D., Leonardi, R., & Nanetti, R. (1994). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy.* Contemporary Sociology (Vol. 23). Princeton, New Jersey: Princeton University Press. <https://doi.org/10.2307/2075319>
- Ramos, I., & Maya-Jariego, I. (2013). Alianzas y redes de colaboración entre las agrupaciones culturales de las Artes Escénicas en Andalucía. *EMPIRIA*, 26. <https://doi.org/10.5944/empiria.26.7151>
- Repetto, F., & Tedeschi, V. (2013). *Protección social para la infancia y la adolescencia en la Argentina. Retos críticos para un sistema integral.* Retrieved from <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/6197>
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44, 652–

667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>

- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance*. Buckingham and Philadelphia: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2006). Policy Network Analysis. In M. Moran, M. Rein, & R. E. Goodin (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 423–445). Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies*, 28(8), 1243–1264. <https://doi.org/10.1177/0170840607076586>
- Rhodes, R. A. W. (2011). Thinking on: A career in public administration. *Public Administration*, 89(1), 196–212. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01898.x>
- Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, 155–169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- Rivoir, A. L. (1999). Redes Sociales: ¿Instrumento metodológico o categoría sociológica? *Revista de Ciencias Sociales*, 15, 49–59. Retrieved from http://www.lasociadacivil.org/wp-content/uploads/2014/11/articulo_redes.pdf
- Rivoir, A. L. (2007). Utilización de las TIC para un cambio organizacional en las redes sociales. In *Ciberoamérica en red. Escotomas y fosfenos 2.0.* (pp. 45–68). Barcelona: Editorial UOC.
- Rivoir, A. L. (2012). *Estrategias Nacionales para la Sociedad de la Información y el Conocimiento en América Latina, 2000 – 2010. El caso de Uruguay.* Universitat Oberta de Catalunya. Retrieved from http://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/132089/TESIS_Doctoral_Ana_Rivoir.pdf?sequence=1
- Rivoir, A. L., & Lamschtein, S. (2012). *Cinco años del Plan Ceibal Algo más que una computadora para cada niño.* Montevideo: Unicef. Retrieved from <http://www.unicef.org/uruguay/spanish/ceibal-web.pdf>
- Roberts, N. (2000). Wicked problems and network approaches to resolution. *International Public Management Review*, 1(1), 1–19. Retrieved from <http://journals.sfu.ca/ipmr/index.php/ipmr/article/download/175/175>
- Robins, G. L., Lewis, J. M., & Wang, P. (2012). Statistical Network Analysis for Analyzing Policy Networks. *Policy Studies Journal*, 40(3), 375–401. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2012.00458.x>
- Robins, G. L., Pattison, P., Kalish, Y., & Lusher, D. (2007). An introduction to exponential random graph (p*) models for social networks. *Social Networks*, 29(2), 173–191. <https://doi.org/10.1016/j.socnet.2006.08.002>
- Rodríguez, M. C., & Di Virgilio, M. M. (2010). El caleidoscopio de las políticas urbanas. Un rompecabezas para armar. In M. Di Virgilio (Ed.), *Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar.* Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Rodríguez Miranda, A. (2014). *Desarrollo económico y disparidades territoriales en Uruguay.* Montevideo: PNUD Uruguay.
- Rogelberg, S. G., & Stanton, J. M. (2007). Introduction: Understanding and Dealing With Organizational Survey Nonresponse. *Organizational Research Methods*, 10(2), 195–209. <https://doi.org/10.1177/1094428106294693>
- Rosanvallon, P. (2009). *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad.* Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Rose, N., & Miller, P. (2010). Political power beyond the State: Problematics of government. *British Journal of Sociology*, 61(SUPPL. 1), 271–303. <https://doi.org/10.1111/j.1468-4446.2009.01247.x>
- Ruef, M., Aldrich, H. E., & Carter, N. (2003). The structure of founding teams: homophily, strong ties, and isolation among US Entrepreneurs. *American Sociological Review*, 68(April). Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/1519766>
- Sabatini, F. (2005). Social Capital as Social Networks. A New Framework for Measurement. *SSRN Electronic*

Journal. <https://doi.org/10.2139/ssrn.755065>

- Salvia, A. (2017). *Análisis multidimensional de la situación de pobreza en hogares desde un enfoque de derechos: Argentina urbana: 2010-2017*. Buenos Aires. Retrieved from <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/investigacion/analisis-situacion-pobreza-hogares-2017.pdf>
- Salvia, A., Bonfiglio, J. I., & Vera, J. (2017). *La pobreza multidimensional en la argentina urbana 2010-2016. Un ejercicio de aplicación de los métodos OPHI y CONEVAL al caso argentino* (1st ed.). Buenos Aires: Educa.
- Salvia, A., & Donza, E. (1999). Problemas de medición y sesgos de estimación derivados de la no respuesta completa a las preguntas de ingresos en la EPH (1990-1998). *Asociación Argentina de Especialistas de Estudios Del Trabajo*, 18, 93–120. <https://doi.org/10.1134/S0869591116010057>
- Salvia, A., & Lépure, E. (2005). La naturaleza multidimensional de la pobreza. Aproximaciones empíricas al déficit de capacidades de subsistencia. In *VIII Jornadas Argentinas de Estudios de Población*. Tandil: AEPA/Universidad Nacional de Tandil. Retrieved from <https://www.academica.org/agustin.salvia/124>
- Sandström, A., Bodin, Ö., & Crona, B. (2015). Network Governance from the top - The case of ecosystem-based coastal and marine management. *Marine Policy*, 55. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2015.01.009>
- Sanroman, G. (2015). *Informe de resultados Evaluación de impacto del componente de orientación y consulta de los SOCAT*. Montevideo.
- Scharpf, F. (1994). Games Real Actors Could Play. Positive and negative coordination in embedded negotiations. *Journal of Theoretical Politics*, 6(1), 27–53. Retrieved from <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0951692894006001002>
- Scholz, J. T., Berardo, R., & Kile, B. (2008). Do Networks Solve Collective Action Problems? Credibility, Search, and Collaboration. *The Journal of Politics*, 70(2), 393–406. <https://doi.org/10.1017/S0022381608080389>
- Serino, M., D'Ambrosio, D., & Ragozini, G. (2017). Bridging social network analysis and field theory through multidimensional data analysis: The case of the theatrical field. *Poetics*, 62, 66–80. <https://doi.org/10.1016/j.poetic.2016.12.002>
- Sheng, J., & Qiu, H. (2018). Governmentality within REDD+: Optimizing incentives and efforts to reduce emissions from deforestation and degradation. *Land Use Policy*, 76(February), 611–622. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.02.041>
- Smith, J. A., & Moody, J. (2013). Structural effects of network sampling coverage I: Nodes missing at random. *Social Networks*, 35(4), 652–668. <https://doi.org/10.1016/j.socnet.2013.09.003>
- Smith, J. A., Moody, J., & Morgan, J. H. (2017). Network sampling coverage II: The effect of non-random missing data on network measurement. *Social Networks*, 48, 78–99. <https://doi.org/10.1016/j.socnet.2016.04.005>
- Smith, J. M., Halgin, D. S., Kidwell-Lopez, V., Labianca, G. J., Brass, D. J., & Borgatti, S. P. (2014). Power in politically charged networks. *Social Networks*, 36(1). <https://doi.org/10.1016/j.socnet.2013.04.007>
- Snijders, T. A. B. (2011). Statistical Models for Social Networks. *Annual Review of Sociology*, 37(1), 131–153. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.012809.102709>
- Snijders, T. A. B., Pattison, P. E., Robins, G. L., & Handcock, M. S. (2006). New specifications for exponential random graph models. *Sociological Methodology*, 36(1), 99–153. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9531.2006.00176.x>
- Solomonoff, R., & Rapoport, A. (1951). Connectivity of random nets. *The Bulletin of Mathematical Biophysics*, 13(2), 107–117. <https://doi.org/10.1007/BF02478357>
- Stubbs, J. (2010). Relations of Domination and Subordination: Challenges for Restorative Justice in Response

to Domestic Violence. *UNSWLJ*, 33(1). Retrieved from http://heinonlinebackup.com/hol-cgi-bin/get_pdf.cgi?handle=hein.journals/swales33§ion=50

- Swedberg, R. (2011). The economic sociologies of Pierre Bourdieu. *Cultural Sociology*, 5(1). Retrieved from <http://cus.sagepub.com/content/5/1/67.short>
- Tasselli, S., Kilduff, M., & Menges, J. I. (2015). The microfoundations of organizational social networks: A review and an agenda for future research. *Journal of Management*, 41(5), 1361–1387. <https://doi.org/10.1177/0149206315573996>
- Ter Wal, A. L. J., & Boschma, R. A. (2009). Applying social network analysis in economic geography: framing some key analytic issues. *The Annals of Regional Science*, 43(3), 739–756. <https://doi.org/10.1007/s00168-008-0258-3>
- Uzzi, B. (1996). The Sources and Consequences of Embeddedness for the Economic Performance of Organizations: The Network Effect. *American Sociological Review*, 61(4), 674–698. Retrieved from <http://www.kellogg.northwestern.edu/faculty/uzzi/ftp/sources.pdf>
- Vecinday, L. (2013). *Protección social en Uruguay. Transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social en el Uruguay El caso del Plan CAIF 2003-2009*. Montevideo: Ediciones Universitarias, Unidad de Comunicación de la Universidad de la República.
- Vecinday, L. (2017). Alteraciones institucionales y tecnológicas de la política de asistencia social en el Uruguay del siglo XXI ¿Hacia un nuevo modelo de gestión social de la pobreza? *Fronteras*, 10, 55–67.
- Vecinday, L., & Pérez, L. (2018). De la reconceptualización a nuestros días: contradicciones de las políticas asistenciales. *Fronteras*, 9.
- Verd Pericás, J. M., & López-Roldán, P. (2008). La eficiencia teórica y metodológica de los diseños multimétodo. *EMPIRIA*, 13–42. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.5944/empiria.16.2008.1388>
- Vidal De la Rosa, G. (2008). La Teoría de la Elección Racional en las ciencias sociales. *Sociológica (México)*, 23(67), 221–236. Retrieved from http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0187-01732008000200009&script=sci_arttext
- Vladimirova, K., & Le Blanc, D. (2015). How well are the links between education and other sustainable development goals covered in UN flagship reports? *Department of Economic & Social Affairs*, (146), 32. Retrieved from [http://www.un.org/en/development/%5Cnhttps://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2111education and sdgs.pdf](http://www.un.org/en/development/%5Cnhttps://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2111education%20and%20sdgs.pdf)
- Voelker, T. A., McDowell, W., & Harris, M. (2013). Collaborative Preference: The Role of Homophily, Multiplexity, and Advantageous Network Position across Small and Medium-sized Organizations. *Administrative Issues Journal Education Practice and Research*, 3(2). <https://doi.org/10.5929/2013.3.2.1>
- Wang, D. J., Shi, X., McFarland, D. A., & Leskovec, J. (2012). Measurement error in network data: A re-classification. *Social Networks*, 34(4), 396–409. <https://doi.org/10.1016/j.socnet.2012.01.003>
- Wang, P., Robins, G. L., Pattison, P. E., & Lazega, E. (2013). Exponential random graph models for multilevel networks. *Social Networks*, 35(1). <https://doi.org/10.1016/j.socnet.2013.01.004>
- Wang, P., Robins, G., Pattison, P., & Lazega, E. (2016). Social selection models for multilevel networks. *Social Networks*, 44, 346–362. <https://doi.org/10.1016/j.socnet.2014.12.003>
- Wang, W. (2015). Exploring the Determinants of Network Effectiveness: The Case of Neighborhood Governance Networks in Beijing. *Journal of Public Administration Research and Theory*, muv017. <https://doi.org/10.1093/jopart/muv017>
- Wanrooy, B. van, Bewley, H., Bryson, A., Forth, J., Freeth, S., Stokes, L., & Wood, S. (2013). The 2011 Workplace Employment Relations Study: First Findings, 1–48.
- Wasserman, S., & Faust, K. (1994). *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Cambridge:

Cambridge University Press.

- Watts, D. J., & Strogatz, S. H. (1998). Collective dynamics of “small-world” networks. *Nature*, 393, 440–442. <https://doi.org/10.1038/30918>
- Williamson, O. E. (1979). Transaction-Cost Economics: The governance of Contractual Relations. *Journal of Law and Economics*, 22(2), 233–261. <https://doi.org/10.1086/466942>
- Williamson, O. E. (1981). The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *American Journal of Sociology*. <https://doi.org/10.1086/227496>
- Williamson, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, markets, relational contracting.* Academy of Management Review. San Francisco: Macmillan.
- Wimmer, A., & Lewis, K. (2010). Beyond and below racial homophily: ERG models of a friendship network documented on Facebook. *American Journal of Sociology*, 116(2), 583–642. <https://doi.org/10.1086/653658>
- Woolcock, M. (1998). Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework. *Theory and Society*, 27(2), 151–208. <https://doi.org/10.2307/657866>
- Woolcock, M. (2001). The place of social capital in understanding social and economic outcomes. *Canadian Journal of Policy Research*, 2(1). Retrieved from <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:The+Place+of+Social+Capital+in+Understanding+Social+and+Economic+Outcomes.#0>
- Zagenczyk, T. J., Gibney, R., Few, W. T., & Purvis, R. L. (2013). The Ties that Influence: A Social Network Analysis of Prototypical Employees’ Effects on Job Attitudes among Coworkers. *Journal of Management*, 14(4), 27. <https://doi.org/10.1016/j.orgdyn.2006.03.002>
- Zagenczyk, T. J., Purvis, R. L., Shoss, M. K., Scott, K. L., & Cruz, K. S. (2015). Social Influence and Leader Perceptions: Multiplex Social Network Ties and Similarity in Leader-Member Exchange. *Journal of Business and Psychology*, 30(1), 105–117. <https://doi.org/10.1007/s10869-013-9332-7>
- Zagenczyk, T. J., Scott, K. D., Gibney, R., Murrell, A. J., & Thatcher, J. B. (2010). Social influence and perceived organizational support: A social networks analysis. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 111(2), 127–138. <https://doi.org/10.1016/j.obhdp.2009.11.004>
- Zappa, P., & Lomi, A. (2015). The Analysis of Multilevel Networks in Organizations: Models and Empirical Tests. *Organizational Research Methods*, 18(3), 542–569. <https://doi.org/10.1177/1094428115579225>
- Zhou, X., & Moinuddin, M. (2017). *Sustainable Development Goals Interlinkages and Network Analysis: A practical tool for SDG integration and policy coherence.*
- Zurbriggen, C. (2011). La utilidad del análisis de las redes de políticas públicas. *Argumentos. Estudios Críticos de La Sociedad*, 66, 181–208.
- Zurbriggen, C., & Sierra, M. (2015). *Redes, innovación y trazabilidad en el sector cárnico uruguayo.* Santiago de Chile: Cieplan. Retrieved from http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/366/Redes_innovacion_y_trazabilidad_en_el_sector_carnico_uruguayo.pdf

10. ANEXOS

10.1. ANEXO 1: Técnicas de análisis

10.1.1. Regresión múltiple con el procedimiento de asignación cuadrática (MRQAP)

Dado que la técnica principal utilizada es relativamente poco conocida, se dedica este apartado a explicar en qué consiste. En tanto la investigación busca probar la influencia que los distintos tipos de vínculos y las diversas características de las organizaciones tienen en la generación de proyectos en común (matriz o variable dependiente), es pertinente usar una técnica que permita captar aspectos de la estructura de las redes, como lo hace la técnica del análisis de regresión para redes.

Como matrices independientes se tomaron los vínculos preferenciales a las organizaciones públicas nacionales o a las que mantienen un fuerte rol de articulación de dos organizaciones no relacionadas entre ellas. También se incluyen las matrices de vínculos para el uso y/o cesión de infraestructura, consulta de información y existencia de dificultades o problemas que tienen las organizaciones entre ellas. Finalmente, se incluyeron las matrices de homofilia del tipo de organización (organismos públicos nacionales, organismos de coordinación subnacionales, organizaciones locales de prestación de servicios y organizaciones locales privadas) y de la naturaleza de la organización (pública-privada). En tanto para los ejercicios con las redes reducidas se incluyó, además de las anteriores, la homofilia del tamaño y la antigüedad, operacionalizadas como distancias o diferencias entre las organizaciones para cada atributo.⁶⁰

Para ello se utiliza la regresión múltiple a través del procedimiento de asignación cuadrática (MRQAP) con el método de permutación de doble semi-parcialización (DSP) propuesto por Dekker, Krackhardt y Snijders (2007) para determinar qué factores influyen en la estructura social de los grupos. Los autores compararon simulaciones de diversos métodos, tales como el de permutación de Y, el de permutación de X, y los de permutaciones de los términos de error, entre estos últimos utilizaron el método de parcialización, propuesto anteriormente por los mismos autores (2003). En la investigación concluyen que los métodos “residuales” como el DSP no presentan los problemas de otros enfoques.

⁶⁰ Cada celda contiene la resta de la cantidad de trabajadores y los años de cada organización.

El DSP es un método robusto a la multicolinealidad, que se ha utilizado como un modelo logit si la variable dependiente se expresa como 0/1 (aunque los autores sugieren cautela con el uso de logit) o como mínimos cuadrados ordinarios que permite incorporar variables de red sin los sesgos de las interdependencias de los datos. Esto lo vuelve un método útil para el análisis de redes inter-organizacionales, por lo que ha sido aplicado frecuentemente para explicar la estructura de las relaciones (Broekel, Balland, Burger, & van Oort, 2014; Broekel & Hartog, 2011).

Además de esta técnica, existen otras que se podrían utilizar. Un conjunto de técnicas que se están empleando actualmente son las derivadas del modelo de redes aleatorias exponenciales (ERGM o modelos p^*) y sus variantes multinivel, ya reseñadas anteriormente (ver nota al pie 15). Este procedimiento modeliza la red a través de ciertos parámetros, permitiendo la inclusión de efectos tríadicos o mayores, además de los diádicos.

Otras técnicas como los modelos gravitatorios y de autocorrelación de red o espacial, también pueden ser útiles para datos con dependencias espaciales o de red, en los cuales las observaciones no son independientes. Por ejemplo, algunas extensiones y modificaciones de los modelos gravitatorios permiten lidiar con estas dependencias, mediante clustering de dos vías (Lindgren, 2010) o mediante el modelo de errores espaciales (M. M. Fischer & Griffith, 2008).

Sin embargo, estas técnicas tratan las redes como un problema o ruido, sin llegar a modelarlas explícitamente (Cranmer & Desmarais, 2016; Snijders, 2011). Por tanto, no capta nada de las dependencias entre las unidades, propia de las redes, ya que no permite comparar explícitamente distintas formas de vínculos entre los actores, como sí lo hacen los ERGM. Sin embargo, en contraposición, este último método sólo explica resultados dicotómicos, en cambio el MRQAP lo hace con resultados continuos, de modo que la utilización de ERGM en lugar de MRQAP implicaría la subutilización de información. Al posibilitar explotar los datos de cantidad de proyectos, el MRQAP se vuelve pertinente para la presente investigación, ya que permite dar cuenta de los factores que inciden en la cantidad de proyectos conjuntos que asumen las distintas organizaciones.

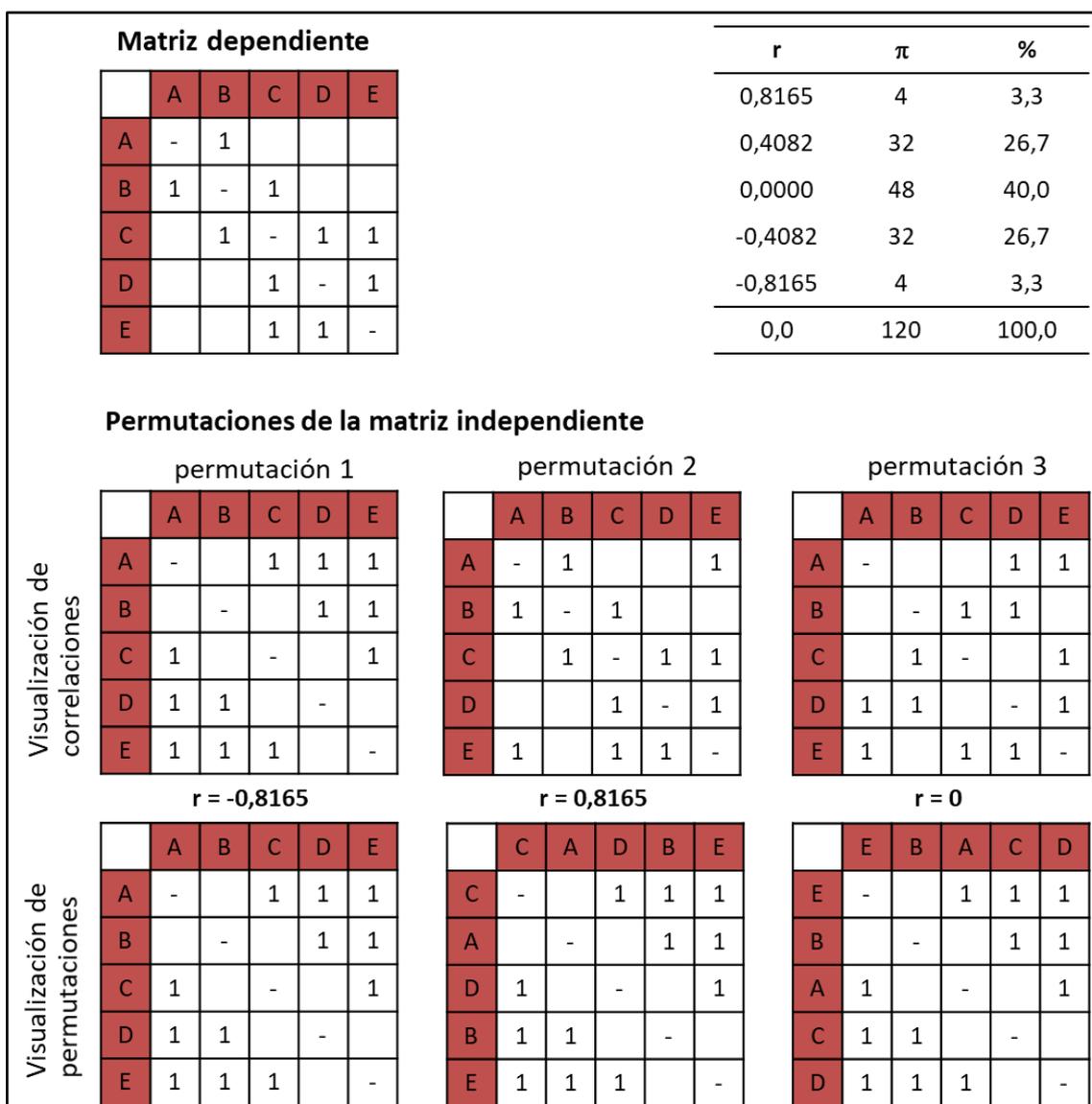
A continuación, se describirá brevemente el procedimiento. Dado que los datos relacionales frecuentemente están autocorrelacionados los procedimientos de inferencia estándar no son apropiados (Krackhardt, 1987; Proctor, 1969). Para lidiar con este problema se ha utilizado el QAP, que es una extensión de la prueba no paramétrica de Mantel (1967), quien analizó la agrupación geográfica y temporal de ciertos tipos de cáncer. Se trata de una técnica general, especialmente adecuada a la aplicación al análisis de redes. Krackhardt (1987) propuso que el QAP podía utilizarse

para estudiar como un tipo de relación se alinea con otro tipo, por ejemplo la red de comunicación informal en una organización respecto de la jerarquía formal.

En el QAP se trata cada una de las celdas de la correspondiente matriz como valores de cada unidad de análisis de modo de permitir luego realizar cálculos de asociación, para lo que cada matriz se traduce a un vector. Sin embargo, no se pueden aplicar las pruebas que asumen independencia de las observaciones debido a que las variables de red suelen estar relacionadas. Por ello se utiliza la permutación de la matriz, lo que implica intercambiar las etiquetas de las filas y las columnas de modo que la estructura quede inalterada, ya que se cambian las etiquetas de los datos, reordenándolos, pero los valores permanecen.

Los siguientes gráficos permiten visualizar en qué consiste dicha permutación. Supongamos que tenemos una matriz o variable (dado que la matriz se puede traducir en un vector que identifique cada celda, es decir, díadas diferentes) dependiente que se intentará explicar con una matriz independiente, la cual se permuta del modo antes descrito.

Gráfica 21: permutaciones del procedimiento QAP



Fuente: elaboración propia a partir de un ejemplo tomado de Krakhardt (1987).

En los gráficos pareciera que cambia la estructura, sin embargo, lo que sucede es que se reasignaron las etiquetas de modo tal que las estructuras de las matrices permutadas coinciden, pero cambian sus etiquetas. Las tablas de “visualización de permutaciones” dentro del gráfico dan cuenta de lo anterior, mientras la “visualización de correlaciones” permite identificar los niveles y signos de los coeficientes de correlación de cada matriz. Se debe notar que las matrices de ambas visualizaciones coinciden, solo que ambas visualizaciones son presentadas en distinto orden para remarcar que se trata de la misma estructura, pero originando distintos coeficientes en cada permutación.

Estas permutaciones se repiten aplicando la técnica de remuestreo (las permutaciones de filas y columnas) de modo de calcular una distribución nula de coeficientes donde no hay asociación, ya que existe la misma probabilidad de coeficientes positivos que negativos, para compararla luego con los datos observados (Robins, Lewis, & Wang, 2012).

Se han propuesto diversos enfoques para extender el QAP de modo de incorporar más de una matriz como factor explicativo, permitiendo la regresión de matrices independientes a una matriz dependiente (Krackhardt, 1988). El DSP condiciona la prueba estadística bajo permutación a la relación entre X y Z (siendo X y Z las variables explicativas de Y). En primer lugar se estiman los mínimos cuadrados ordinarios y se permutan los residuos que luego se utilizan como valores de referencia para la prueba estadística (Dekker et al., 2007).

Esto significa que, en primer lugar, se estima una regresión con la siguiente forma:

$$y = X\beta_1 + Z\beta_2 + u \quad (7)$$

De la cual se obtienen los siguientes términos de error:

$$\hat{\epsilon}_{xz} = X - \hat{\theta}Z \quad (8)$$

Estos residuales $\hat{\epsilon}_{xz}$, contienen la variación no espuria de X, es decir, la relación que no se debe a otras variables que expliquen ambas, X y Y. A partir de tales errores se sustituye la variable de interés (X) de (7) por los errores de la ecuación (8) para tomar como referencia para la prueba de permutación el siguiente modelo:

$$\hat{y} = \hat{\epsilon}_{xz}\beta_1 + Z\beta_2 + u \quad (9)$$

Entonces, en la primera etapa de la regresión se parcializan los efectos de Z sobre X, para luego sustituir el término de error para el modelo de referencia de la prueba. Dicha prueba se realiza repitiendo un gran número de veces (usualmente mil, aunque en esta tesis se optó por dos mil) el procedimiento de la segunda fase, de modo de obtener una distribución de referencia para la prueba estadística elegida. Es contra esta distribución que se compara el resultado del modelo sin permutar.

En diversos estudios se han utilizado, además de los niveles de la significación estadística, la comparación de los betas de las variables y los R^2 de los modelos (ver por ejemplo el uso que realizan Voelker et al., 2013). Sin embargo, diversos autores han argumentado que, a diferencia de los MCO, el uso del QAP limita el tipo de análisis. Es así que, en el procedimiento QAP, al basarse en permutaciones, no permite calcular los grados de libertad, el poder estadístico ni el tamaño del efecto (Ferrin, Dirks, & Shah, 2006; Gibbons, 2004). Tampoco permite la comparación entre iguales correlaciones y valores betas, ya que pueden no representar iguales niveles de significación debido a la estructura de datos de red limita la cantidad de posibles correlaciones. Como resultado, el estadístico de interés es el valor p , un valor p de 0,01 significa que el 1 por ciento de las permutaciones muestran una mayor correlación de lo que se observó (Gibbons, 2004).

Si bien esta estrategia permite lidiar con la dependencia de las observaciones, se requiere enfrentar otro problema: la violación del supuesto de intercambiabilidad condicional de las unidades de análisis. Una de las formas tradicionales de violación de la intercambiabilidad es cuando existen diferentes varianzas de los errores (heterocedasticidad). De hecho, este es un supuesto del método: “Este resultado está sujeto a algunas suposiciones que dicen básicamente que no hay valores atípicos en las variables Z o Y .” (Dekker et al., 2007: 570, traducción propia).

Este problema ha sido largamente trabajado en los modelos lineales clásicos, pero sólo recientemente ha sido incorporado en la literatura del análisis de redes (Lindgren, 2010). Para enfrentar este problema Lindgren recomienda el uso del método RDST, que es una variante del DST empleando una estimación robusta. Para ello sugiere utilizar el estadístico t de student, en lugar del coeficiente de regresión.

La investigación realizada por Lindgren demuestra que su propuesta del DSP robusto se comporta de forma “insegada” en muestras relativamente grandes como las presente en este estudio (Lindgren utiliza simulaciones con redes de 10 casos –como pequeñas- y de 20 y 50 casos). Este buen comportamiento del método que corrige por heterocedasticidad se produce aun cuando los datos tienen una alta heterocedasticidad; como contrapartida, no introducen grandes costos cuando se aplican a datos homocedásticos. El error de tipo 1 (cuando se rechaza la hipótesis nula siendo cierta) en las simulaciones realizadas por el autor, funcionan de forma similar en los métodos que corrigen heterocedasticidad con respecto al método DSP estándar, siendo también comparables sus rendimientos en cuanto a la potencia. Sin embargo, en cuanto a la aplicación a datos con heterocedasticidad, las consecuencias son diferentes: mientras que el DSP estándar está

sesgado en datos heterocedásticos (sobre rechazo de más de tres veces), el RDSP se desempeña mucho mejor (Lindgren, 2010).

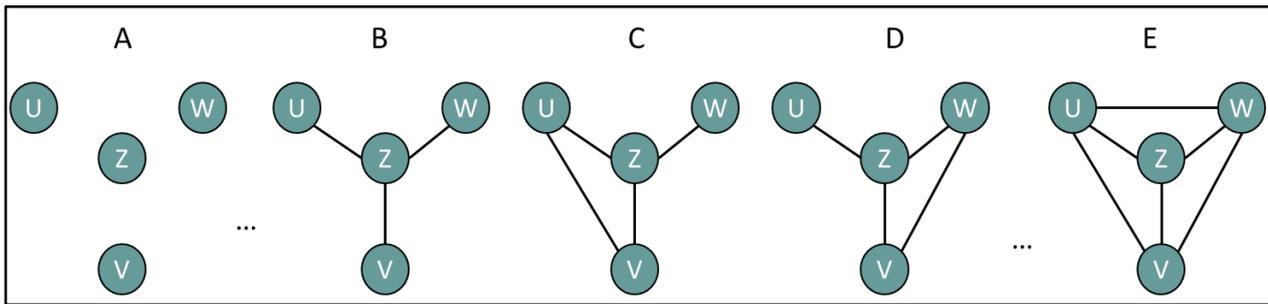
En términos operativos se utilizaron los comandos netlm del paquete SNA-R (Butts, 2016) y el programa netpermute para ejecutar en el paquete Stata (Lindgren, 2009). Como antecedentes de aplicación de MRQAP, se ha utilizado esta técnica en estudios similares al aquí propuesto. Por ejemplo:

- Red de conocimiento en la industria de la aviación holandesa (Broekel & Hartog, 2011).
- Búsqueda de información en contextos organizacionales (Cross & Borgatti, 2004).
- Sobre la co-evolución de las actitudes políticas y la filiación social (Lazer, Rubineau, Katz, Chetkovich, & Neblo, 2008).
- QAP entre distintos tipos de relaciones entre organizaciones culturales en Andalucía (Ramos & Maya-Jariego, 2013).
- Análisis de la red de gobernanza de los recursos pesqueros de Andalucía (Maya-Jariego, Holgado, & Florido, 2016).
- Cooperación entre los Gobiernos cantonales suizos (Bochsler, 2008).
- Colaboración entre las personas tanto en empresas como en organizaciones sin fines de lucro (Voelker et al., 2013).
- Aplicado en conjunto con otras técnicas (ERGM) (Wimmer & Lewis, 2010) (Heaney, 2014).
- Influencia social y satisfacción laboral (Zagenczyk, Gibney, Few, & Purvis, 2013; Zagenczyk, Purvis, Shoss, Scott, & Cruz, 2015; Zagenczyk, Scott, Gibney, Murrell, & Thatcher, 2010).

10.1.2. Grafos condicionales uniformes (CUG)

Otra técnica utilizada en la tesis es la denominada grafos condicionales uniformes (CUG por sus siglas en inglés), que permite realizar inferencias a nivel univariado a través de simulaciones Monte Carlo. Esta forma de inferencia no es la clásica (o inferencia de diseño) que intenta generalizar los resultados de una muestra a la población de la cual fue extraída dicha muestra, sino una basada en modelos (o modelo estadístico de redes). Tal tipo de inferencia permite señalar qué características de la red son esperables si la elección de vínculos se produjo en un proceso aleatorio. De este modo, parte de la base que una parte de la estructura de la red es aleatoria, por lo que no todos los patrones encontrados serán significativos. Esta perspectiva asume que la estructura de la red podría haber sido distinta de existir otro proceso de formación de vínculos. Pero no todas las posibles estructuras de red son necesariamente equi-probables.

Gráfica 22: dibujos de grafos con distinta estructura



Fuente: de Nooy et al. (2011: 337).

Se piensa en términos de tendencias o probabilidades. Es así que, siguiendo la gráfica 23, la red C quizá podría haber sido como la D, si las decisiones de las organizaciones por optar entre uno u otro vínculo son ad hoc (no hay razones de fondo por lo que v opta por w o por u). Por ello, para la inferencia, no se toman las razones ad hoc, que se consideran como efectos aleatorios, en cambio sí interesan los efectos sistemáticos en la formación de vínculos. En el ejemplo, si la red entre las organizaciones se genera a través de un proceso de generación de confianza y construcción de reciprocidad, se podría haber generado una red distinta a la C, como la red E (transitividad).

La aleatoriedad implica que sean posibles muchas redes. Por ejemplo, aún en condiciones de transitividad puede faltar un vínculo. Se podrían listar todas las redes posibles a partir de ciertas condiciones como por ejemplo el número de vértices de la red. En el ejemplo, si la red se formó bajo la hipótesis de la transitividad, una red como la B debería tener muy bajas chances de ocurrir.

Sí, además del listado de posibles redes, se cuenta con las chances o probabilidades de ocurrencia de dichas redes (distribución de probabilidades), se tendrá un modelo estadístico de redes, con el cual describir el proceso aleatorio que ha formado una red particular. Por ello, el modelo estadístico de redes es una descripción matemática del conjunto de posibles redes y su distribución de probabilidades. Con ellas se pueden calcular los intervalos de confianza de los modelos de redes aleatorias con los cuales comparar la red observada en distintos aspectos importantes de dicha red a nivel global (de Nooy et al., 2011).

A través de esta técnica se estudia cuan usual o inusual es una determinada característica de la red observada, en relación a distintas clases de redes aleatorias que se pueden especificar. En este sentido, se calcularon redes de los modelos más habituales en la literatura, estos son los modelos

de redes aleatorias de Erdős-Rényi (o Bernoulli), de redes aleatorias condicionadas a la distribución de grado y de mundo pequeño.

Como se explicó en el capítulo 3, las redes de mundo pequeño parten de una red regular en la cual un porcentaje de los vínculos son aleatorios. La característica de mundo pequeño de las redes se produce cuando existe una alta transitividad de los vínculos a la vez que una corta distancia entre los nodos. Así, implica que el contexto importa para la formación y preservación de vínculos sociales. La parte probabilística del modelo se limita al porcentaje de “recableado” (es decir de reconexión aleatoria de algunos vínculos) del orden del 10% y 20%.

Se realizaron las pruebas con ambas probabilidades de reconexión debido a que la cantidad de vínculos de las redes sugiere que se requiere un mayor porcentaje de reconexión aleatoria para disminuir las distancias y lograr así la propiedad de mundo pequeño. Cada línea y cada vértice tienen la misma probabilidad de ser seleccionados, por lo que el procedimiento puede interpretarse como dos procesos Bernoulli con un parámetro que fija las chances de que una línea sea cambiada (recableada).

En las redes condicionadas se estipula la selección aleatoria para que mantenga la misma (o muy similar) distribución de grado de las redes observadas. De este modo, el modelo de red aleatoria condicionada hipotetiza que existe una red aleatoria, pero respetando la distribución de grado de la red observada, con lo cual se preserva la importancia relativa de las distintas organizaciones, de modo de identificar si distintas características de la red se deben a un proceso aleatorio pero que incorpora las diferencias de conectividad de los actores.

Es decir, se diferencia de la red aleatoria según la cual cada nodo tiene la misma chance de generar una conexión con otro nodo, ya que la red tenía un único parámetro definido por la cantidad total de vínculos en la red.⁶¹ Esta diferencia se debe a que cada nodo va a tener una probabilidad diferente de estar vinculado a otro nodo, probabilidad que se define por la distribución de grado real, existente en la red observada. De este modo, se trata de un modelo más realista, ya que se incorporan las diferencias de relevancia de las distintas organizaciones en la red, sabiendo con anterioridad que estas diferencias son importantes.

El procedimiento para contrastar estas hipótesis es mediante la técnica de grafos uniformes condicionales, para lo cual se utilizó el programa Pajek (Batagelj & Mrvar, 2012). La idea es simular

⁶¹ El parámetro es, en realidad, la probabilidad de que cada nodo reciba un vínculo, cuyo resultado es muy similar a mantener constante la cantidad total de vínculos –puede variar en una pequeña proporción debido al proceso estocástico-.

distintas redes aleatorias, a partir de ciertas condiciones uniformes que se imponen a la generación de estas redes (que dan lugar a los modelos descritos), para luego compararlas con las redes observadas empíricamente. Se calculan diversos estadísticos de las redes, tomando las simulaciones como valores de referencia para el modelo predicho.

Para realizar el análisis, las distintas redes fueron simetrizadas (convertidas en no dirigida), simplificadas (se sustituyen las líneas múltiples con una única línea en cada caso) y binarizadas (expresadas como 1 y 0 para existencia o ausencia de vínculos). Por tanto, se trata de redes simples, no dirigidas y no ponderadas, donde el valor de cada vínculo es uno, o -lo que es lo mismo-, cada día asume el valor cero cuando no existe un vínculo y el valor uno cuando sí existe.

10.2. ANEXO 2: procedimientos de depuración de las bases de datos

La base con que se contaba había sido sujeta a una depuración de errores e inconsistencias para que pudiera ser utilizada. Se aplicaron en total 534 cambios a partir de diferentes procedimientos de depuración en cuanto a:

- menciones imprecisas por tratarse de nombres genéricos que no permiten la identificación de una organización puntual.
 - Corrección con otra información con la que se contaba (datos de control en el propio formulario; llamadas telefónicas al contacto; información del MIDES, búsquedas en internet, etc.).
 - Eliminación de menciones por imposibilidad de identificación de la organización o que la mención fuera genérica (por ejemplo “mutualistas”).
- homogeneización de cada organización con la misma cadena de texto.
 - Organizaciones identificadas con nombres diferentes al real o errores de digitación.
 - Chequeo recursivo, dado que al repetir el procedimiento de identificación de duplicaciones luego de la depuración pueden surgir nuevos errores.

Además de estos chequeos, se procedió a eliminar las menciones de organizaciones con vínculo jerárquico formalmente establecido, cuando tal vínculo refería al propio programa o política en su escala nacional. Es decir, se eliminan los vínculos jerárquicos que se producen dentro de la misma política, por ejemplo, un programa que mencionaba la Dirección Nacional de dicho programa o al ministerio del que formaba parte. Es obvio que sí existen estos vínculos ya que incluso formalmente

la organización depende de tales niveles, pero la decisión de eliminarlos obedece a que, en realidad la organización encuestada es parte funcional de tal entidad, por lo que la vinculación no obedece a la cooperación sino al funcionamiento propio de la burocracia en cuestión.

10.2.1. Tratamiento de la variable sector de actividad

Como muestra la Tabla 30, la variable original de sector de actividad, presenta una importante cantidad de organizaciones que no pertenecen a un sector definido (casi un 40% sumando las categorías mixtas y otros). La categoría de “otros” agrupa un conjunto bastante amplio de organizaciones que pertenecen a varios sectores diferentes, por ejemplo: vivienda, entidades religiosas, policía, servicios de asesoramiento jurídico, entre otros. Además, la categoría “mixta” oficia como un segundo otros, en tanto no se refiere a un sector específico, de hecho, ambas categorías son dos formas de agrupar diversas organizaciones no clasificadas adecuadamente en las restantes categorías.

Por otro lado, la alternativa de dividir en más sectores, de modo de agrupar las organizaciones en aquellos sectores más acordes al funcionamiento real, también resulta en un sesgo debido a que se las trataría como organizaciones prácticamente aisladas. Quedan aisladas debido a que la cantidad de organizaciones en cada una de estos “sub-sectores” sería muy pequeña teniendo en cuenta que se trata de 18 territorios. Por tanto, en categorías como “Cultura, deportes, recreación”, “género y violencia” u otras que se generen de similar tamaño, podría resultar en una única organización en muchos territorios, lo cual estaría forzando los resultados artificialmente.

Finalmente, un tercer problema de esta variable está dado por algunos errores de categorización, debido a que la variable original no estaba bien definida. En realidad, se sistematizó información adicional a las restantes variables procesadas, identificando el “tema” al que se dirigía la organización. Esta información adicional proporcionada por el equipo de campo, permite la construcción de la variable sector para lo cual se requieren algunas decisiones que se explicitan a continuación.

Este re-procesamiento de los datos, se realizó a partir de la variable original (tema) y de la información de la denominación de las organizaciones, que muchas veces permite una rápida identificación del sector, aunque otras no, ya que no se cuenta con suficiente información para las organizaciones no encuestadas (que es en los casos que se generaron errores de asignación de categorías). Si bien algunas organizaciones tienen una identificación sectorial obvia, en otros casos

no es así, por ejemplo, una organización vecinal puede cumplir funciones sociales, de cuidado o deportivas, por lo cual la denominación de la organización es de poca ayuda para definir a qué categoría corresponde.

En definitiva, la alta dispersión de las categorías puede generar errores, en tanto se deben asignar organizaciones heterogéneas a un sector, que por tanto no tendrá la misma tendencia intrasectorial que la que pueden tener los sectores bien constituidos. A continuación, se detalla las mejoras introducidas en la categorización para poder efectuar el análisis de esta importante característica de las organizaciones. Entonces, la nueva variable se basa en la revisión de muchas organizaciones mal categorizadas, pero también en la redefinición de la variable y, consecuentemente, de sus categorías.

Es así que se definieron 7 categorías para dar cuenta del sector de actividad. En cuanto a la primera categoría (organizaciones comunitarias, de la sociedad civil, religiosas, culturales, etc.) se incluyeron organizaciones vecinales y comunitarias, las organizaciones de la sociedad civil que no se definieran claramente en un sector determinado, es decir, las que no están en otras categorías, así como algunas empresas que fueron mencionadas pero no encuestadas y que tiene sentido incluirlas porque participan como donantes (en este sentido, forman parte de la “sociedad civil”). Además, se incluyeron aquí las antes categorizadas como “culturales, deportivas y de recreación”, la mayoría de las cuales, de hecho, son de nivel comunitario. De este modo, este subgrupo tiene una mayor homogeneidad que las anteriores categorías de “Mixto” y “otros” en que se encontraban.

La segunda categoría es la de cuidados, que estaba bien definida pero un conjunto de organizaciones pertenecientes a esta categoría, se habían codificado como mixtas. Estas son Aldeas Infantiles y algunos clubes de niños que son un programa del INAU dirigido al cuidado de niños y niñas en contra-horario escolar de modo de ampliar el tiempo pedagógico. Se entiende aquí que, en cuanto a la colaboración y la coordinación en las redes, la función de cuidado representa mejor su actividad.

La tercera categoría que se redefinió es la identificada como políticas no sectoriales, que agrupa a los SOCAT y las OT (Oficinas Territoriales del MIDES que son las que coordinan la actividad del MIDES en el territorio, así como son responsables de convocar las MIPS) con otras políticas con una importante vocación de integralidad como Jóvenes en Red y el programa Cercanías/ETAF que estaban categorizadas como mixtas.

Tabla 30: correcciones de sector de actividad de las organizaciones

Sector		Recodificadas		Categorías nuevas	
Cuidados	58	Cultura, deportes...	22	1- Comunitarias, sociedad civil, religiosas, culturales, etc.	98
Cultura deporte recreación	22	Mixto	21		
Educación	186	Otros	55		
Género y violencia	17	Cuidados	58	2- Cuidados	68
Mixto	136	Mixto	10		
OT/ SOCAT	49	Mixto	26	3- No sectoriales (programas integrales)	75
Otros	122	OT/SOCAT	49		
Salud	79	Mixto	77	4- Políticas de protección social (vivienda, alimentación, etc.)	120
Total	669	Otros	43		
		Género y violencia	17	5- Seguridad y justicia (policía, juzgados, atención a violencia de género, etc.)	43
		Mixto	2		
		Otros	24		
		Educación	186	6- Educación	186
		Salud	79	7- Salud	79
		Total	669	Total	669

Fuente: elaboración propia en base a la encuesta de redes de políticas (DINEM-MIDES, 2014a).

En el caso de las políticas de protección social como vivienda, alimentación, transferencias, etc., se define como aquellas que realizan algunas prestaciones de bienes y/o servicios, pero también incluyen organismos gubernamentales como las Intendencias (segundo nivel de gobierno en Uruguay), INAU, organismos de protección social, etc.

Se trata, por tanto, de una categoría residual que combina prestaciones de servicios con políticas más generales de protección social e incluso otras cuyo rol no es muy obvio, pero que probablemente incidan en el territorio a partir de programas concretos, razón por la cual esta categoría expresa una mayor tendencia hacia prestaciones y servicios vinculados a la protección. En todo caso, se trata de la categoría más heterogénea, pero dividirla en dos subcategorías sería problemático debido a que en algunos casos el rol de las políticas no queda claro (si se dirigen a aspectos generales o a prestaciones o programas concretos) además que el tamaño de una de las categorías sería pequeño, originando el sesgo comentado al inicio del apartado.

Finalmente, la categoría de seguridad y justicia incluye policía, juzgados, atención a violencia de género, así como algunas organizaciones de la sociedad civil que trabajan temas de género y violencia de género. Las restantes categorías (educación y salud) quedan igual a la original ya que en todos los casos las organizaciones estaban bien clasificadas.

Puede decirse entonces que el conjunto de cambios introducidos, mejoran la validez de la variable y la calidad de la información que contiene. Sin embargo, más allá de estas redefiniciones, el

problema persiste, en tanto algunas organizaciones se definen en sí mismas como no sectoriales, ya que parten de un diseño que plantea el trabajo intersectorial e interdisciplinario (como casos más notables se encuentra el SOCAT, Cercanías y Jóvenes en Red), así como por la dificultad de definir con precisión algunas organizaciones asignadas a la categoría de políticas de protección social.

Por ello los análisis realizados con esta variable tienen una pretensión limitada, dirigidos a señalar posibles tendencias hacia la intersectorialidad o a su limitación, pero no para concluir el análisis sino para sugerir direcciones futuras de investigación. De todos modos, se realizó otro ejercicio dividiendo esta categoría de no sectoriales, de modo de disminuir su posible incidencia en los resultados, como un análisis que permita mejorar la robustez del modelo.

Si bien estos problemas advierten sobre el uso de la información sectorial, las posibles tendencias hacia la intrasectorialidad son muy relevantes para esta investigación, en tanto de constatarse una muy fuerte tendencia hacia la homofilia sectorial, se pondría en cuestión el logro de la integralidad. Es así que sería esperable una cierta incidencia de la homofilia sectorial, dado que es pertinente que las organizaciones de un mismo sector se vinculen entre ellas, pero no una tendencia demasiado acusada, ya que estaría señalando que la cooperación se establece prioritariamente entre organizaciones del mismo sector como forma de mejorar los resultados en un área de actuación delimitada, pero no como una estrategia integral de abordar los problemas sociales. Es por esta razón que se incluyó el modelo de homofilia sectorial como un análisis ad hoc, de modo de tener alguna evidencia, más allá de los posibles sesgos recién analizados.

10.3. ANEXO 3: Formulario



+		
Nº Form.:	Fecha:	Encuestador:
departamento:		Localidad:

Buenos días/ buenas tardes. Estamos realizando una encuesta. Primero vamos a preguntarle buscando **respuestas breves** sobre las relaciones de su organización con otras organizaciones y al final habrá un espacio para profundizar en más detalles.

1. IDENTIFICACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN

1.1. ¿Cuál es su nombre?

1.2. ¿Cuál es el nombre formal de la organización? **(Completar antes si existe información)**

1.3. ¿Cuál es el nombre con que suelen reconocer a la organización? **(si es diferente del nombre formal)**

1.4. ¿Cuál es la dirección de la organización? **(Completar antes, si tiene dudas consultar)**

Calle:	Núm. Puerta:	Tel.:
Entre Calle1:	Entre Calle2:	
Manzana:	Solar:	Observaciones:

1.5. ¿En qué año comenzó a funcionar la organización? **(responda por la dirección o servicio concreto)**

1.6. ¿Cuál es la región, zona o barrio/barrios de intervención o actuación de la organización?, nos referimos a la zona en que realiza sus acciones en el territorio, más allá de la competencia formal o administrativa.



1.7. ¿A qué se dedica la organización? (señale todas las que correspondan)

a- Gestiona o financia proyectos	
b- Brinda servicios educativos o formativos	
c- Brinda servicios de salud	
d- Brinda servicios de cuidado	
e- Brinda servicios deportivos o recreativos	
f- Coordina o articula espacios	
g- Proporciona recursos técnicos o de infraestructura	
h- Otros	
<i>Especifique:</i>	

1.8. ¿Podría describir brevemente las características de los principales usuarios o beneficiarios?

1.9. ¿Cuántas personas están vinculadas a la organización en la actualidad? ¿Cuál fue el número máximo en el último año? (Recalcar lo subrayado)

Empleados(asalariados o contratados)		Voluntarios		Usuarios o beneficiarios <u>directos</u>	
Actual	Máximo	Actual	Máximo	Actual	Máximo



2. VÍNCULOS CON OTRAS ORGANIZACIONES

Ahora pasaremos a preguntarle sobre los vínculos de su organización con otras organizaciones, incluyendo en primer lugar los **proyectos y actividades conjuntas con responsabilidad y objetivos compartidos**, con o sin financiación.

2.1. ¿Podría indicar con qué organizaciones participa actualmente en algún proyecto o tiene actividades conjuntas con responsabilidad y objetivos compartidos, incluyendo aquellos/as surgidos/as en espacios de articulación entre organizaciones?

A. Organización	B. Nº de prox y/o actividad.	C. ¿surgen de espacios de articulación?	D. En general, ¿en qué áreas trabaja?	E. ¿Monto aprox. de presupuesto de los proyectos? (Aclarar: mensual o anual)	F. ¿Quién financia?	G. ¿Con quién se contacta en esa organización? (nombre y cargo)
PREGUNTA C: (poner los que corresponda) 1- MCZ 2 - Nodos 3- otro: mencionar 4 no surgen de espacios de articulación			PREGUNTA D: 1- educación, 2- educación no formal, 3- salud, 4- temas empresariales, 5- gremial/sindical, 6- deporte y cultura, 7- asistencia social, 8- otros.		PREGUNTA F: 1- su organización, 2- la otra, 3- ambos, 4- un tercero	
1						
2						
3						
4						
5						
6						
7						
8						
9						
10						
11						
12						
13						
14						



- 2.2. (sólo en caso que **no responda** en forma completa la columna E) ¿Podría indicar aproximadamente el monto total de los proyectos desarrollados actualmente (o en su defecto el presupuesto anual de la organización)?

		1- Proyectos, 2- Organización
--	--	----------------------------------

- 2.3. ¿Qué **organizaciones** utilizan sus infraestructuras o equipamientos (por ejemplo local e instalaciones, transporte, equipamientos, u otros)? (Aclarar que no nos referimos a beneficiarios o usuarios)

A. Organización	B. Frecuencia	C. ¿Con quién se contacta en esa organización?
	1-Diaria, 2- Semanal, 3- Mensual, 4-Trimestral, 5- menos frecuente	
1		
2		
3		
4		
5		
6		
7		
8		
9		
10		
11		
12		
13		
14		
15		
16		



2.4. ¿Utilizan ustedes las infraestructuras o equipamientos de otras organizaciones (local e instalaciones, transporte, equipamientos, u otros)?(en caso afirmativo preguntar qué organizaciones)

A. Organización	B. Frecuencia	C. ¿Con quién se contacta en esa organización?
	1-Diaria, 2- Semanal, 3- Mensual, 4-Trimestral, 5- menos frecuente	
1		
2		
3		
4		
5		
6		
7		
8		
9		
10		
11		
12		
13		
14		
15		
16		



Siguiendo con los vínculos entre organizaciones, otro aspecto importante es la consulta para obtener información relevante para su trabajo cotidiano. Por lo tanto nos gustaría saber...

2.5. ¿A qué **organizaciones** recurren cuando ustedes quieren informarse o realizar una consulta para su trabajo?

A. Organización	B. Frecuencia	C. ¿Con quién se contacta en esa organización?
	1-Diaria, 2- Semanal, 3-Mensual, 4-Trimestral, 5- menos frecuente	
1		
2		
3		
4		
5		
6		
7		
8		
9		
10		
11		
12		
13		
14		
15		
16		
17		
18		

Un aspecto que suele ser importante para los vínculos entre organizaciones es identificar la presencia de problemas o dificultades de diversa índole. Por lo tanto nos gustaría saber...

2.6. ¿Con qué organizaciones han habido dificultades o problemas?(si tiene duda, leer los tipos de problemas del cuadro)

A.Organización	B.Tipo de problema	C.Resolución
	1-por recursos, 2-ámbito de competencia, 3-político, 4-personal	1-aún no resuelto, 2-favorablemente para su organización, 3-desfavorablemente para su organización
1		
2		
3		
4		
5		
6		
7		
8		
9		
10		
11		
12		
13		
14		
15		



2.7. **[Solo para SOCAT y las organizaciones del territorio SOCAT]** ¿La organización se relaciona con alguna empresa privada? Excluyendo relaciones de proveeduría y servicios **[si responde no pase a capítulo 3]**

¿Podría indicarme con cuál o cuáles?	¿Para qué se vinculan?
1	
2	
3	
4	



3. OPINIONES SOBRE EL TRABAJO EN RED

(Sólo para SOCAT y organizaciones del territorio SOCAT)

Ahora le realizaré algunas preguntas en donde pueda darme su visión de forma más profunda, ¿me permite grabar sus respuestas para evitar tener que escribir sus opiniones?

3.1. Puede mencionar las fortalezas/facilidades del trabajo en red.

3.2. ¿Existen actores que hagan de nexo entre de las propuestas de la red y la institucionalidad central?

3.3. Puede mencionar las debilidades/obstáculos del trabajo en red

3.4. Puede mencionar los beneficios/ y o productos de la existencia de redes de coordinación /articulación.



4. CARACTERÍSTICAS DEL ENTREVISTADO

Hemos finalizado las preguntas relativas a la organización. Para terminar le voy a hacer unas preguntas finales.

4.1. ¿Cuántos años hace que trabaja en esta organización?

4.2. ¿Cuál es su cargo actual?

	1. Directivo/Propietario/Socio 2. Gerente/Administrador general 3. Técnico 4. Contador 5. Otro (especificar):
--	---

4.3. ¿En qué organizaciones trabajó antes de (nombre de la organización entrevistada)? Cite las cuatro últimas

Organización	Cantidad de meses

¿Cuál es el máximo nivel de estudios que curso?

	1. Hasta Primaria 2. Secundaria incompleta 3. Secundaria completa 4. Terciaria/Universidad incompleta 5. Terciaria/Universidad completa
--	---

Hemos finalizado la encuesta, le agradezco el tiempo dedicado a la entrevista.
La información será muy relevante con fines académicos y de política pública.

FIN DE LA ENTREVISTA

COMPLETAR LUEGO DE FINALIZADA LA ENTREVISTA



5. DESARROLLO DE LA ENTREVISTA

5.1. Día, hora de inicio y final de la entrevista (hora y minutos)

Día de la semana	Duración	Interrupciones (1-sí, 2-no)

5.2. Clima de la entrevista

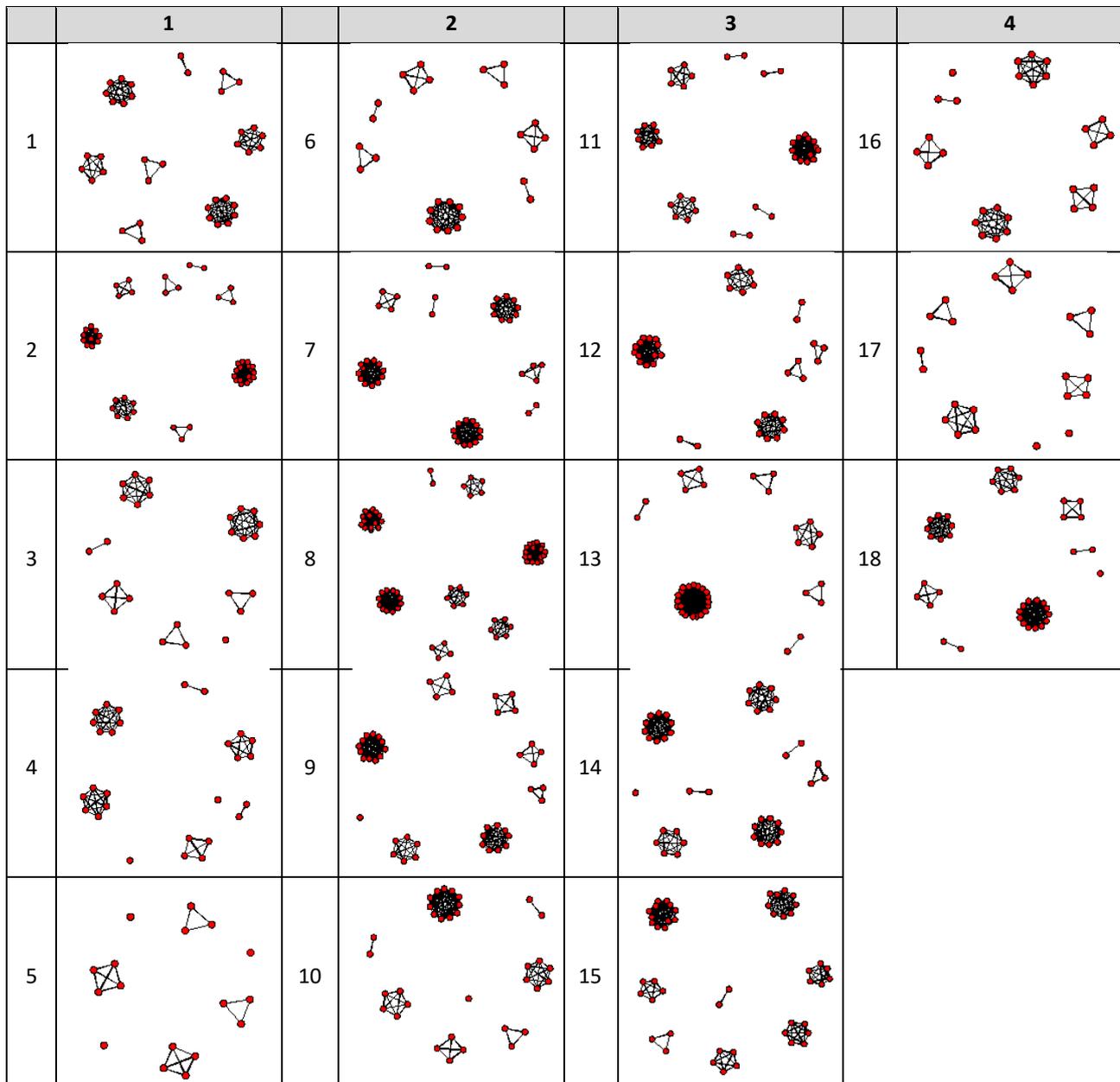
1	2	3	4	5
Muy mala		Regular		Muy bueno

5.3. Disposición a brindar información

1	2	3	4	5
Muy mala		Regular		Muy bueno

10.4. ANEXO 4: Ilustraciones de redes

Gráfica 23: dibujos de grafos para el modelo de homofilia de sector (redes ampliadas)



Fuente: elaboración propia en base a la encuesta de redes de políticas (DINEM-MIDES, 2014a).

Gráfica 24: dibujos de grafos por tipo de vínculo y modelo.

Territorios 1 a 4 (redes reducidas)

T	Proyectos	Infraestructura	Información	Problemas	Homof. naturaleza	Homof. tipo	Pref.Intermed.	Pref.Nacionales
1								
2								
3								
4								

Gráfica 24 (continuación): dibujos de grafos para cada tipo de vínculo y modelo.

Territorios 5 a 8 (redes reducidas)

T	Proyectos	Infraestructura	Información	Problemas	Homof. naturaleza	Homof. tipo	Pref.Intermed.	Pref.Nacionales
5								
6								
7								
8								

Gráfica 24 (continuación): dibujos de grafos para cada tipo de vínculo y modelo.

Territorios 9 a 12 (redes reducidas)

T	Proyectos	Infraestructura	Información	Problemas	Homof. naturaleza	Homof. tipo	Pref.Intermed.	Pref.Nacionales
9								
10								
11								
12								

Gráfica 24 (continuación): dibujos de grafos para cada tipo de vínculo y modelo.

Territorios 13 a 16 (redes reducidas)

T	Proyectos	Infraestructura	Información	Problemas	Homof. naturaleza	Homof. tipo	Pref. Intermed.	Pref. Nacionales
13								
14								
15								
16								

Gráfica 24 (continuación): dibujos de grafos para cada tipo de vínculo y modelo.

Territorios 17 y 18 (redes reducidas)

T	Proyectos	Infraestructura	Información	Problemas	Homof. naturaleza	Homof. tipo	Pref. Intermed.	Pref. Nacionales
17								
18								

Fuente: elaboración propia en base a la encuesta de redes de políticas (DINEM-MIDES, 2014a). Datos de Grafos no dirigidos. Dibujos mediante paquete SNA, R-GIU.

Nota: Si bien los dibujos incluyen flechas, se deben interpretar como no dirigidos. No se incluyen las matrices de distancia dado que se trata de grafos totalmente conectados (por lo que su estructura no es informativa), el interés de dichas matrices está dado por la variación en cuanto al peso del vínculo, que no se expresa en los dibujos.

10.5. ANEXO 5: tablas

Tabla 31: datos de los SOCAT y zona de influencia

	Barrio/localidad	Zona de influencia SOCAT	OSC
1-ART	Plaza Fabini-Artigas (Artigas)	Barrio 25 de Agosto, Cerro Ejido, Green Ville, Éxodo, Ayuí, Pintadito, Cerro San Eugenio, Villa By Pass, Andrés Artigas, Aparicio Saravia, Vitopa	C S y D San Miguel
2-BAB	Barros blancos (Canelones)	Km 23 A 29, ruta 8	Vida y Educación
3-COL	Colonia (Colonia)	Carmelo, Los Nogales, Ferrando, El General, Rosario, Nueva Helvecia	COLSAC
4-EDS	Piedras blancas, (Montevideo)	(Piedras Blancas, Punta de Rieles-norte, Jardines del Hipódromo, etc.	Educación Solidaria
5-ILB	Los Bulevares (Montevideo)	Higueritas, la carreta, Tapir, Independencia, Nueva llama, Montecarlo, Santiago Vazquez	IDH
6-ILV	Villa García (Montevideo)	Punta de Rieles-Villa García	Iniciativa Latinoamericana
7-IPR	Casabó, Bajo Valencia (Montevideo)	Casabo y Bajo Valencia	IPRU
8-LPA	La Paz (Canelones)	Viale, Tiscornia, Rossi, Villa Nelly, Aires Puros	Fundación Winners
9-MAL	Cerro Pelado (Maldonado)	Parque Alicia	Rescatando Sonrisas
10-MIN	Minas (Lavalleja)	Barrio Diano, Cerro Partido, Las Delicias, Peñarol, Filarmónica	Cañada Zamora
11-PAY	Paysandú (Paysandú)	Oeste Zorrilla, Covina 20, Ic 23, Los Paraisos, Antena 25, Realajo La Chapita	CPP
12-RIV	Rivera Chico (Rivera)	Barrio Rivera Chico, La Unión, Quintas Al Norte, Sonia, Paso de la Hormiga, Sacrificio de Sonia.	ACJ
13-SAJ	Ciudad del Plata (San José)	Delta del Tigre	Gloria Maraboto
14-SAL	Salto (Salto)	Mitio, Progreso, Federico Moreira, Malvasio y Del Puente Blanco, Umpierrez, La Tablada, Chinchurreta, Barbieri, Complejo Sofildo Piñeyro	COVIFOEB – COVISUNCA
15-SAO	Colón (Montevideo)	Colón, Abayuba, Melilla	Abuelo Oscar
16-SCO	Conciliación (Montevideo)	Conciliacion, Sayago, Parque de Colón, Peñarol.	Convivir
17-SIC	Casavalle (Montevideo)	Casavalle	ICPT
18-TAC	Tacuarembó	Reggi, Nuevo Tacuarembó, Rinalid, Grupo 42, San Gabriel, Barrio Artigas, Santangeo, Godoy, Las Flores, Diego Lamas, Borña, Pereira Fonte	42 viviendas

Fuente: elaboración propia en base a datos de campo de la encuesta de redes de políticas (DINEM-MIDES, 2014a).

Tabla 32: indicadores seleccionados para los territorios SOCAT de los casos estudiados.

Código	"Territorio SOCAT"	Tasa de Desempleo			%hogares personas de 14 a 24 años que no estudia ni trabaja	Distribución porcentual de las personas entre 14 y 29 años según el máximo nivel educativo alcanzado.				Cantidad de hogares	% personas con una NBI o más en vivienda decorosa
		Varones	Mujeres	Total		Hasta Primaria	Ciclo Básico	Bachillerato	Más que bachillerato		
SCO	Convivir (Barrio Conciliación)	6,8%	13,8%	10,0%	14,3%	19,2%	46,7%	22,7%	11,4%	5.129	23,4%
EDS	Educación Solidaria (Piedras Blancas...)	5,9%	12,5%	8,8%	12,3%	21,4%	48,8%	19,9%	10,0%	8.208	26,4%
ILV	Iniciativa Latinoamericana (Villa García)	4,2%	12,1%	7,6%	11,1%	18,3%	46,6%	25,3%	9,8%	2.908	23,0%
IPR	IPRU (Casabó, Bajo Valencia)	6,2%	13,7%	9,5%	8,5%	24,9%	52,8%	14,8%	7,5%	1.726	19,4%
ILB	IDH (Los Bulevares)	5,5%	11,8%	8,1%	14,0%	24,4%	46,8%	14,5%	14,3%	2.102	23,8%
SIC	I.C.P.T. (Casavalle)	7,7%	17,3%	11,7%	19,1%	31,1%	51,2%	11,9%	5,9%	1.741	31,9%
ART	C S y D San Miguel (Artigas Capital) Plaza Fabini	4,1%	14,0%	8,3%	13,8%	19,3%	42,1%	29,7%	8,8%	2.174	20,7%
LPA	Fundación Winners (La Paz)	6,3%	12,7%	9,1%	11,3%	14,7%	46,5%	22,4%	16,3%	1.815	18,9%
BAB	Vida y Educación (Barros Blancos)	6,4%	15,6%	10,4%	12,8%	17,0%	42,1%	26,0%	14,9%	3.884	22,9%
COL	COLSAC (Colonia)	2,9%	8,5%	5,4%	10,8%	24,5%	46,8%	20,2%	8,5%	1.947	32,5%
MIN	Cañada Zamora (Minas)	5,4%	12,8%	8,6%	11,8%	25,3%	45,9%	19,4%	9,3%	2.520	21,9%
MAL	Rescatando Sonrisas (Cerro Pelado - Maldonado)	3,6%	9,1%	5,9%	14,7%	18,8%	49,1%	24,0%	8,0%	3.053	19,4%
PAY	CPP (Paysandú)	3,8%	9,8%	6,2%	15,6%	25,7%	43,2%	22,1%	9,0%	1.815	33,8%
RIV	ACJ (Rivera Chico)	4,6%	10,9%	7,4%	11,0%	16,9%	41,8%	31,4%	9,9%	5.660	15,6%
SAL	COVIFOEB – COVISUNCA (Salto)	3,6%	8,6%	5,7%	13,5%	22,4%	38,1%	26,0%	13,6%	2.840	26,6%
SAJ	Gloria Maraboto (Ciudad del Plata – San José)	5,5%	11,6%	8,2%	12,4%	17,2%	46,5%	24,6%	11,8%	1.101	31,7%
TAC	42 viviendas (Tacuarembó)	4,4%	11,1%	7,3%	11,5%	17,6%	43,5%	26,4%	12,6%	2.674	20,9%
Total País		4,4%	8,7%	6,3%	7,5%	14,4%	35,9%	26,8%	22,9%	-	14,5%

Fuente: (Galaso et al., 2015) en base a datos de DINEM-MIDES, a partir del Censo 2011 - Instituto Nacional de Estadística.

Tabla 33: cantidad de organizaciones por territorio según tipo de organización y red

	Todas las organizaciones (redes ampliadas)					Sólo encuestadas (redes reducidas)				
	Públicas	Privadas	Locales	Coord.	Total	Públicas	Privadas	Locales	Coord.	Total
1-ART	7	3	21	6	37	1	0	17	3	21
2-BAB	10	3	29	7	49	1	2	17	4	24
3-COL	10	0	11	5	26	0	0	6	3	9
4-EDS	3	2	18	5	28	0	0	9	2	11
5-ILB	4	3	7	3	17	1	2	4	3	10
6-ILV	4	4	15	4	27	0	1	9	1	11
7-IPR	9	12	16	10	47	2	6	10	5	23
8-LPA	13	17	23	13	66	1	6	13	5	25
9-MAL	12	3	18	10	43	2	3	13	5	23
10-MIN	8	1	18	7	34	2	0	7	4	13
11-PAY	11	3	20	6	40	0	2	8	2	12
12-RIV	10	3	20	4	37	2	2	9	3	16
13-SAJ	11	0	24	4	39	2	0	12	3	17
14-SAL	8	10	17	5	40	1	5	10	3	19
15-SAO	7	11	18	12	48	0	5	9	4	18
16-SCO	2	3	18	5	28	1	1	3	2	7
17-SIC	2	3	15	3	23	0	2	9	2	13
18-TAC	11	4	19	6	40	1	3	13	4	21
Total	142	85	327	115	669	17	40	178	58	293
Mínimo	2	0	7	3	17	0	0	3	1	7
Máximo	13	17	29	13	66	2	6	17	5	25
Media	7,9	4,7	18,2	6,4	37,2	0,9	2,2	9,9	3,2	16,3

Fuente: elaboración propia en base a la encuesta de redes de políticas (DINEM-MIDES, 2014a).

Tabla 34: cantidad de organizaciones por territorio según naturaleza y tipo de red

	Todas las organizaciones (redes ampliadas)			Sólo encuestadas (redes reducidas)		
	Privadas	Públicas	Total	Privadas	Públicas	Total
1-ART	3	34	37	0	21	21
2-BAB	3	46	49	2	22	24
3-COL	1	25	26	0	9	9
4-EDS	2	26	28	0	11	11
5-ILB	3	14	17	2	8	10
6-ILV	4	23	27	1	10	11
7-IPR	12	35	47	6	17	23
8-LPA	17	49	66	6	19	25
9-MAL	3	40	43	3	20	23
10-MIN	1	33	34	0	13	13
11-PAY	3	37	40	2	10	12
12-RIV	3	34	37	2	14	16
13-SAJ	0	39	39	0	17	17
14-SAL	10	30	40	5	14	19
15-SAO	11	37	48	5	13	18
16-SCO	3	25	28	1	6	7
17-SIC	3	20	23	2	11	13
18-TAC	4	36	40	3	18	21
Total	86	583	669	40	253	293
Mínimo	0	14	17	0	6	7
Máximo	17	49	66	6	22	25
Media	4,8	32,4	37,2	2,2	14,1	16,3

Fuente: elaboración propia en base a la encuesta de redes de políticas (DINEM-MIDES, 2014a).

Tabla 35: intervalos de confianza para métricas en modelos mediante CUG (redes ampliadas)

	Territorios	Estadísticos	Valores observados	Bernoulli		Cond. Grado		Mundo Pequeño (10%)		Mundo Pequeño (20%)	
				2.5 %	97.5%	2.5 %	97.5%	2.5 %	97.5%	2.5 %	97.5%
				1	Artigas N=37 grado=5,46 (3)	Componentes	1	1	2	1	1
Mayor componente	37	28	37	36		37	37	37	37	37	37
Diámetro	4	5	11	4		6	4	6	4	5	5
Distancia media	2,213	2,80	4,32	2,32		2,64	2,36	2,84	2,24	2,48	2,48
Agrupamiento (Watts-Strogatz)	0,376	0,00	0,18	0,13		0,34	0,39	0,54	0,29	0,46	0,46
Agrupamiento (transitividad)	0,293	0,00	0,15	0,14		0,26	0,37	0,53	0,27	0,42	0,42
Centralización grado	0,486	0,07	0,18	-		-	0,03	0,12	0,06	0,15	0,15
Centralización intermediación	0,368	0,10	0,37	0,13		0,35	0,06	0,21	0,00	0,15	0,15
2	Canelones (Barros Blancos) N=49 grado=7,35 (4)	Componentes	1	1	4	1	2	1	1	1	1
Mayor componente		49	46	49	48	49	49	49	49	49	49
Diámetro		4	5	8	4	6	4	5	4	4	4
Distancia media		2,14	2,58	3,27	2,25	2,44	2,29	2,58	2,17	2,33	2,33
Agrupamiento (Watts-Strogatz)		0,55	0,03	0,15	0,18	0,34	0,44	0,56	0,33	0,45	0,45
Agrupamiento (transitividad)		0,35	0,03	0,13	0,18	0,28	0,42	0,54	0,31	0,43	0,43
Centralización grado		0,36	0,06	0,15	-	-	0,04	0,09	0,04	0,13	0,13
Centralización intermediación		0,14	0,07	0,19	0,10	0,21	0,05	0,15	0,03	0,10	0,10
3	Colonia N=26 grado=4,39 (2)	Componentes	1	1	10	1	2	1	1	1	1
Mayor componente		26	10	26	24	26	26	26	26	26	26
Diámetro		4	5	12	4	6	5	7	4	6	6
Distancia media		2,00	2,42	4,59	2,23	2,73	2,54	3,34	2,42	2,92	2,92
Agrupamiento (Watts-Strogatz)		0,58	0,00	0,25	0,09	0,40	0,29	0,50	0,19	0,44	0,44
Agrupamiento (transitividad)		0,24	0,00	0,20	0,09	0,25	0,27	0,47	0,18	0,39	0,39
Centralización grado		0,63	0,07	0,21	-	-	0,04	0,13	0,04	0,17	0,17
Centralización intermediación		0,48	0,07	0,43	0,22	0,54	0,09	0,32	0,08	0,28	0,28

Tabla 35 (continuación): intervalos de confianza para métricas de red en cada modelo mediante análisis CUG (redes ampliadas).

	Territorios	Estadísticos	Valores observados	Bernoulli		Cond. Grado		Mundo Pequeño (10%)		Mundo Pequeño (20%)		
				2.5 %	97.5%	2.5 %	97.5%	2.5 %	97.5%	2.5 %	97.5%	
4	Montevideo (Piedras Blancas) N=28 grado=4.21 (2)	Componentes	1	2	11	1	2	1	1	1	1	
		Mayor componente	28	11	27	27	28	28	28	28	28	28
		Diámetro	4	5	12	3	5	5	5	5	7	
		Distancia media	2,14	2,51	4,83	1,99	2,33	2,63	3,50	2,49	3,04	
		Agrupamiento (Watts-Strogatz)	0,66	0,00	0,24	0,26	0,59	0,28	0,49	0,18	0,43	
		Agrupamiento (transitividad)	0,27	0,00	0,20	0,21	0,33	0,27	0,46	0,18	0,39	
		Centralización grado	0,63	0,06	0,20	-	-	0,04	0,12	0,04	0,16	
		Centralización intermediación	0,63	0,07	0,44	0,30	0,62	0,10	0,34	0,08	0,27	
5	5 (Los Bulevares) N=17 grado=4,94 (2)	Componentes	1	1	8	1	2	1	1	1	1	
		Mayor componente	17	6	17	16	17	17	17	17	17	17
		Diámetro	4	4	9	3	5	4	5	3	5	
		Distancia media	1,93	1,89	3,80	1,76	2,05	2,08	2,50	2,01	2,35	
		Agrupamiento (Watts-Strogatz)	0,61	0,00	0,40	0,35	0,71	0,28	0,53	0,21	0,50	
		Agrupamiento (transitividad)	0,48	0,00	0,33	0,34	0,52	0,27	0,50	0,21	0,45	
		Centralización grado	0,43	0,08	0,29	-	-	0,00	0,21	0,07	0,21	
		Centralización intermediación	0,18	0,05	0,46	0,14	0,43	0,00	0,29	0,07	0,28	
6	Canelones (Villa García) N=27 grado=5,48 (3)	Componentes	1	1	2	1	2	1	1	1	1	
		Mayor componente	27	26	27	26	27	27	27	27	27	27
		Diámetro	4	3	5	3	5	4	5	3	4	
		Distancia media	2,03	1,87	2,27	1,91	2,13	2,08	2,44	2,01	2,21	
		Agrupamiento (Watts-Strogatz)	0,47	0,12	0,31	0,31	0,57	0,39	0,56	0,30	0,48	
		Agrupamiento (transitividad)	0,34	0,13	0,28	0,29	0,42	0,38	0,55	0,29	0,45	
		Centralización grado	0,48	0,10	0,28	-	-	0,04	0,12	0,08	0,17	
		Centralización intermediación	0,26	0,05	0,18	0,14	0,41	0,06	0,20	0,05	0,16	

Tabla 35 (continuación): intervalos de confianza para métricas de red en cada modelo mediante análisis CUG (redes ampliadas).

	Territorios	Estadísticos	Valores observados	Bernoulli		Cond. Grado		Mundo Pequeño (10%)		Mundo Pequeño (20%)	
				2.5 %	97.5%	2.5 %	97.5%	2.5 %	97.5%	2.5 %	97.5%
7	Montevideo (Casabó, Bajo Valencia) N=47 grado=7,57 (4)	Componentes	1	1	4	1	2	1	1	1	1
		Mayor componente	47	44	47	46	47	47	47	47	47
		Diámetro	5	5	8	4	5	4	5	4	4
		Distancia media	2,18	2,56	3,26	2,05	2,21	2,25	2,55	2,14	2,29
		Agrupamiento (Watts-Strogatz)	0,60	0,03	0,16	0,43	0,61	0,44	0,56	0,33	0,45
		Agrupamiento (transitividad)	0,42	0,03	0,13	0,39	0,47	0,42	0,54	0,31	0,43
		Centralización grado	0,42	0,07	0,16	-	-	0,05	0,09	0,05	0,14
		Centralización intermediación	0,09	0,06	0,20	0,10	0,23	0,04	0,15	0,03	0,10
8	Canelones (La Paz) N=66 grado=7,82 (4)	Componentes	1	1	5	1	2	1	1	1	1
		Mayor componente	66	62	66	65	66	66	66	66	66
		Diámetro	4	5	8	4	5	4	6	4	5
		Distancia media	2,17	2,82	3,45	2,15	2,28	2,53	2,86	2,37	2,53
		Agrupamiento (Watts-Strogatz)	0,52	0,02	0,12	0,30	0,46	0,44	0,54	0,32	0,43
		Agrupamiento (transitividad)	0,29	0,03	0,10	0,27	0,32	0,42	0,53	0,30	0,41
		Centralización grado	0,43	0,05	0,12	-	-	0,03	0,06	0,05	0,10
		Centralización intermediación	0,22	0,06	0,17	0,13	0,28	0,05	0,14	0,03	0,09
9	Maldonado (Cerro Pelado) N=43 grado=6,84 (3)	Componentes	1	1	7	1	2	1	1	1	1
		Mayor componente	43	36	43	42	43	43	43	43	43
		Diámetro	4	5	10	4	5	4	6	4	5
		Distancia media	2,13	2,83	4,11	2,22	2,40	2,51	2,99	2,36	2,62
		Agrupamiento (Watts-Strogatz)	0,32	0,01	0,16	0,15	0,31	0,39	0,53	0,28	0,45
		Agrupamiento (transitividad)	0,27	0,01	0,13	0,16	0,25	0,37	0,52	0,27	0,41
		Centralización grado	0,28	0,06	0,16	-	-	0,03	0,10	0,05	0,12
		Centralización intermediación	0,13	0,09	0,30	0,08	0,18	0,06	0,21	0,05	0,16

Tabla 35 (continuación): intervalos de confianza para métricas de red en cada modelo mediante análisis CUG (redes ampliadas).

	Territorios	Estadísticos	Valores observados	Bernoulli		Cond. Grado		Mundo Pequeño (10%)		Mundo Pequeño (20%)	
				2.5 %	97.5%	2.5 %	97.5%	2.5 %	97.5%	2.5 %	97.5%
10	Minas (Cañada Zamora) N=34 grado=6,12 (3)	Componentes	1	1	6	1	2	1	1	1	1
		Mayor componente	34	28	34	33	34	34	34	34	34
		Diámetro	4	5	10	4	5	4	6	4	5
		Distancia media	2,07	2,58	3,95	2,17	2,42	2,28	2,74	2,17	2,42
		Agrupamiento (Watts-Strogatz)	0,44	0,00	0,20	0,16	0,37	0,39	0,54	0,29	0,46
		Agrupamiento (transitividad)	0,30	0,00	0,17	0,17	0,29	0,37	0,53	0,27	0,44
		Centralización grado	0,45	0,07	0,20	-	-	0,03	0,13	0,06	0,16
		Centralización intermediación	0,22	0,10	0,34	0,11	0,28	0,06	0,21	0,05	0,15
11	Paysandú N=40 grado=5,75 (3)	Componentes	1	1	7	1	4	1	1	1	1
		Mayor componente	40	33	40	38	40	40	40	40	40
		Diámetro	4	5	10	3	5	4	6	4	5
		Distancia media	2,12	2,76	4,08	2,11	2,30	2,43	2,94	2,31	2,56
		Agrupamiento (Watts-Strogatz)	0,62	0,00	0,17	0,35	0,60	0,39	0,54	0,28	0,45
		Agrupamiento (transitividad)	0,30	0,00	0,14	0,30	0,40	0,37	0,52	0,27	0,41
		Centralización grado	0,38	0,06	0,17	-	-	0,03	0,11	0,05	0,14
		Centralización intermediación	0,23	0,09	0,32	0,13	0,26	0,06	0,23	0,05	0,15
12	Riviera N=37 grado=9,19 (5)	Componentes	1	1	2	1	2	1	1	1	1
		Mayor componente	37	36	37	36	37	37	37	37	37
		Diámetro	4	4	6	4	5	3	4	3	4
		Distancia media	2,11	2,16	2,65	2,26	2,53	1,87	2,03	1,80	1,90
		Agrupamiento (Watts-Strogatz)	0,49	0,07	0,21	0,15	0,35	0,48	0,59	0,38	0,50
		Agrupamiento (transitividad)	0,28	0,08	0,19	0,14	0,26	0,46	0,58	0,37	0,48
		Centralización grado	0,57	0,08	0,21	-	-	0,06	0,15	0,06	0,18
		Centralización intermediación	0,41	0,05	0,19	0,15	0,37	0,03	0,09	0,02	0,07

Tabla 35 (continuación): intervalos de confianza para métricas de red en cada modelo mediante análisis CUG (redes ampliadas).

	Territorios	Estadísticos	Valores observados	Bernoulli		Cond. Grado		Mundo Pequeño (10%)		Mundo Pequeño (20%)	
				2.5 %	97.5%	2.5 %	97.5%	2.5 %	97.5%	2.5 %	97.5%
13	San José (Ciudad del Plata) N=39 grado=5,68 (3)	Componentes	1	1	6	1	2	1	1	1	1
		Mayor componente	39	33	39	38	39	39	39	39	39
		Diámetro	4	5	10	4	6	4	6	4	5
		Distancia media	2,05	2,74	4,11	2,21	2,45	2,42	2,92	2,28	2,54
		Agrupamiento (Watts-Strogatz)	0,53	0,00	0,18	0,32	0,56	0,39	0,54	0,29	0,45
		Agrupamiento (transitividad)	0,37	0,00	0,15	0,29	0,39	0,37	0,52	0,27	0,42
		Centralización grado	0,45	0,06	0,17	-	-	0,03	0,11	0,06	0,14
		Centralización intermediación	0,27	0,09	0,32	0,13	0,32	0,06	0,22	0,05	0,16
14	Salto N=40 grado=6,10 (3)	Componentes	1	1	6	1	2	1	1	1	1
		Mayor componente	40	34	40	39	40	40	40	40	40
		Diámetro	4	5	10	4	6	4	6	4	5
		Distancia media	2,13	2,76	4,04	2,27	2,52	2,45	2,90	2,30	2,55
		Agrupamiento (Watts-Strogatz)	0,50	0,00	0,17	0,16	0,37	0,39	0,53	0,28	0,45
		Agrupamiento (transitividad)	0,31	0,00	0,15	0,16	0,27	0,37	0,52	0,26	0,41
		Centralización grado	0,56	0,06	0,17	-	-	0,03	0,11	0,05	0,14
		Centralización intermediación	0,40	0,09	0,32	0,14	0,34	0,06	0,21	0,05	0,15
15	Montevideo (Colón) N=48 grado=5,88 (3)	Componentes	1	1	7	1	2	1	1	1	1
		Mayor componente	48	41	48	47	48	48	48	48	48
		Diámetro	4	6	10	4	5	5	7	4	5
		Distancia media	2,16	2,94	4,15	2,11	2,28	2,61	3,20	2,44	2,71
		Agrupamiento (Watts-Strogatz)	0,45	0,00	0,15	0,26	0,45	0,40	0,53	0,28	0,44
		Agrupamiento (transitividad)	0,23	0,00	0,13	0,23	0,30	0,37	0,52	0,26	0,40
		Centralización grado	0,56	0,06	0,15	-	-	0,04	0,09	0,04	0,11
		Centralización intermediación	0,39	0,09	0,29	0,19	0,40	0,07	0,21	0,05	0,15

Tabla 35 (continuación): intervalos de confianza para métricas de red en cada modelo mediante análisis CUG (redes ampliadas).

	Territorios	Estadísticos	Valores observados	Bernoulli		Cond. Grado		Mundo Pequeño (10%)		Mundo Pequeño (20%)	
				2.5 %	97.5%	2.5 %	97.5%	2.5 %	97.5%	2.5 %	97.5%
16	(Barrio Conciliación) N=28 grado=4,21 (2)	Componentes	1	1	3	1	2	1	1	1	1
		Mayor componente	28	26	28	27	28	28	28	28	28
		Diámetro	2	4	7	3	5	5	7	4	7
		Distancia media	1,84	2,15	2,87	2,00	2,41	2,62	3,49	2,49	3,05
		Agrupamiento (Watts-Strogatz)	0,77	0,05	0,26	0,25	0,61	0,30	0,49	0,20	0,43
		Agrupamiento (transitividad)	0,19	0,06	0,23	0,14	0,25	0,27	0,46	0,19	0,38
		Centralización grado	0,91	0,09	0,25	-	-	0,04	0,12	0,04	0,16
		Centralización intermediación	0,72	0,07	0,27	0,43	0,73	0,09	0,34	0,08	0,28
17	(Casavalle) N=23 grado=4,70 (2)	Componentes	1	1	2	1	2	1	1	1	1
		Mayor componente	23	22	23	22	23	23	23	23	23
		Diámetro	3	3	5	4	6	4	6	4	6
		Distancia media	1,98	1,88	2,39	2,11	2,55	2,41	3,14	2,29	2,76
		Agrupamiento (Watts-Strogatz)	0,5761	0,10	0,33	0,10	0,40	0,29	0,51	0,20	0,46
		Agrupamiento (transitividad)	0,3313	0,11	0,30	0,11	0,29	0,28	0,49	0,19	0,41
		Centralización grado	0,5628	0,10	0,31	-	-	0,05	0,15	0,05	0,20
		Centralización intermediación	0,4434	0,06	0,24	0,15	0,44	0,09	0,32	0,08	0,28
18	Tacuarembó (42 viviendas) N=40 grado=6,6 (3)	Componentes	1	1	2	1	2	1	1	1	1
		Mayor componente	40	39	40	39	40	40	40	40	40
		Diámetro	4	3	5	4	5	4	6	4	5
		Distancia media	2,12	1,98	2,28	2,22	2,44	2,43	2,90	2,30	2,56
		Agrupamiento (Watts-Strogatz)	0,5067	0,11	0,23	0,17	0,37	0,39	0,54	0,29	0,44
		Agrupamiento (transitividad)	0,3592	0,12	0,22	0,18	0,29	0,37	0,52	0,27	0,42
		Centralización grado	0,3887	0,09	0,22	-	-	0,03	0,11	0,05	0,14
		Centralización intermediación	0,1612	0,04	0,12	0,11	0,24	0,06	0,21	0,05	0,16

Fuente: elaboración propia en base a datos de campo de la encuesta de redes de políticas (DINEM-MIDES, 2014a).

*A nuestras pequeñas hazañas, las singulares
relaciones en que nos vemos envueltos y
cómo nos desenvolvemos...*