

El análisis de las redes sociales (ARS) ha sido, desde la primera mitad del siglo xx, un campo interdisciplinario que ofrece herramientas para estudiar las estructuras relacionales formadas por un grupo de personas u organizaciones que interaccionan y se interrelacionan de alguna manera, con el fin de describir características de los actores o la forma en que establecen relaciones entre sí.

El terrorismo, la percepción de riesgo en sistemas socioecológicos, los problemas del proceso de implementación de políticas públicas; en las escuelas, en los grupos parlamentarios, o en las redes intergubernamentales, son solo algunos de los temas que pueden abordarse a partir del ARS y que dan muestra, en cada capítulo de *El Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas*, de la riqueza de esta metodología.

GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS es una colección que busca estimular el debate intelectual sobre administración pública, con textos que den cuenta de la agenda renovada en las democracias latinoamericanas, que actualicen diagnósticos, enfoques y métodos de análisis, y que contribuyan a la construcción de una comunidad académica hemisférica. Ofrece textos de académicos hispanohablantes y algunas traducciones seleccionadas, que sirvan para el estudio, la enseñanza y la discusión práctica sobre asuntos públicos.



Análisis de redes sociales

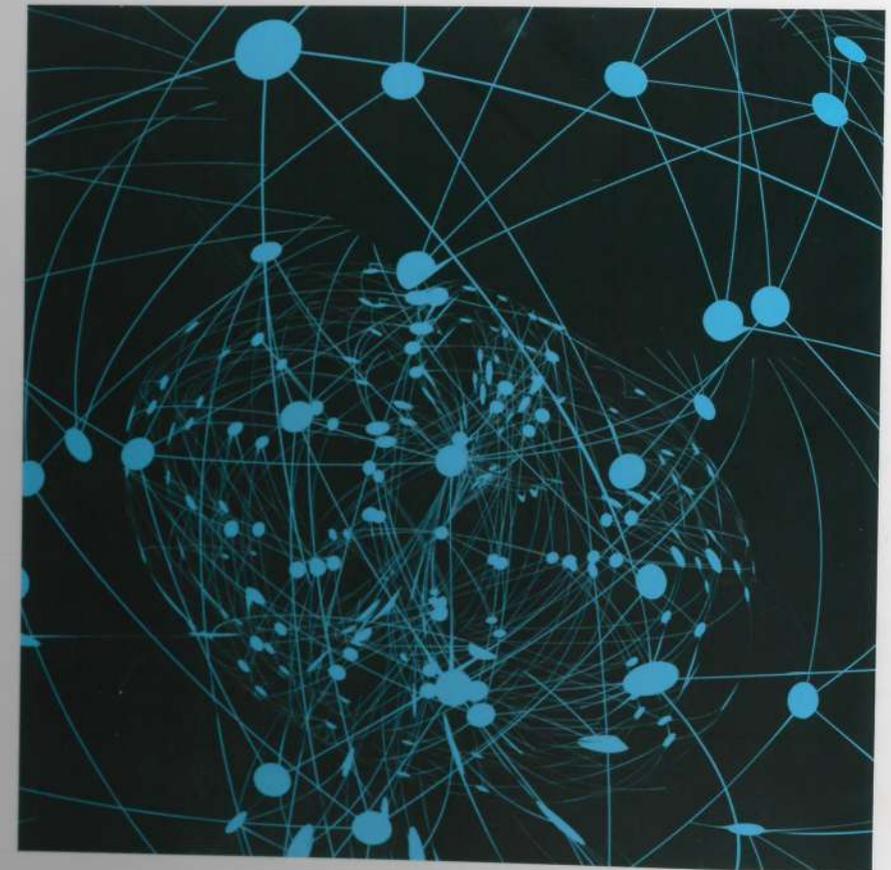
Edgar E. Ramírez de la Cruz (editor)

Edgar E. Ramírez de la Cruz
(editor)

Análisis de redes sociales

para el estudio de la gobernanza
y las políticas públicas

Aproximaciones y casos



GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS



I. El estudio de redes en administración y gestión públicas

Una revisión del progreso de la literatura en la última década

Edgar E. Ramírez de la Cruz

Introducción

El argumento central que subyace bajo el análisis de redes es que todos los individuos están incrustados en estructuras y arreglos sociales mayores. Las redes son diversas y las personas participan simultáneamente en varias de ellas. Lo anterior sitúa a los individuos ante una serie de opciones para interconectarse con personas y círculos sociales que les pueden dar mayor acceso a recursos o brindarles información que puede modificar su comportamiento. Ello resalta la principal característica de este análisis: el enfoque sobre los individuos y organizaciones y sus conexiones. Así, el análisis de redes está interesado en estudiar relaciones entre unidades, organizaciones y la red en general.

En el caso del estudio de los fenómenos asociados con el gobierno y los asuntos públicos, el enfoque ha tomado mayor relevancia en años recientes. Esto porque la multiplicidad de problemas públicos —sobre todo aquellos que se enmarcan como problemas de acción colectiva— rebasan jurisdicciones político-administrativas, por ejemplo. Sabemos además que estos problemas han generado como respuesta una serie de herramientas de gestión que van desde la subcontratación de servicios públicos hasta estructuras institucionales que requieren acciones de cooperación y coordinación entre diversos sectores sociales, económicos y de gobierno. En este contexto, el concepto de redes es de gran utilidad para estudiar fenómenos en los que la estructura de las relaciones entre las unidades analizadas (individuales, organizacio-

nes, agencias gubernamentales, etc.) tienen tanto o más efecto que los atributos o características de dichas unidades para explicar un determinado fenómeno.

Esta herramienta analítica no es del todo nueva, desde hace varias décadas el concepto de redes y su análisis han demostrado su utilidad en varios campos de las ciencias sociales y del comportamiento. Los primeros estudios que utilizaron este enfoque particularizaron su atención en los efectos que tiene la estructura relacional de un grupo social sobre el comportamiento y las actitudes de sus miembros (Coleman, Katz y Menzel, 1957). Es importante resaltar que esto dio como resultado una contribución teórica a las disciplinas sociales. Mientras que la economía centraba su atención en un individuo impermeable y maximizador de su propio beneficio; la sociología mostraba individuos hipersensibles a su entorno, explicando apropiadamente decisiones individuales con agentes colectivos. El análisis de las redes no negaba los cálculos individuales ni las expectativas de los agentes y, al mismo tiempo, no desdeñaba el papel de sus relaciones. El análisis de redes tenía capacidad explicativa tanto de nuevos dilemas como de los tradicionales, pero con argumentos más fortalecidos.

Por ejemplo, el tema de la movilidad social o del acceso a recursos ha acompañado a distintas disciplinas desde hace más de un siglo. El análisis de redes proveyó nuevas explicaciones (menos repetitivas) al respecto. Por ejemplo Granovetter (1973) identificó que en el fenómeno de movilidad social no son solamente significativos los atributos de las personas, sino también la estructura relacional, pues ésta era la que le permitía al individuo lograr movilidad. Si bien ese tipo de conclusiones admisiblemente serían intuitivas, los estudios con enfoque de red pudieron comprobar de forma sistemática que dichos barruntos eran en efecto importantes. El fortalecimiento de la certeza analítica permitió, asimismo, la conceptualización y apertura para nuevos temas que tuvieron como consecuencia el robustecimiento de esta literatura.

Sin embargo, fue en los años noventa, y con más intensidad en la década pasada, cuando la operatividad de variables mediante el

análisis de redes sociales (ARS)¹ ha ido en aumento en el estudio de la administración y gestión públicas (O'Toole, 1997; Salancik, 1995; Berry *et al.*, 2004; Provan y Millward, 1995; Provan y Kenis, 2008). En los años noventa, los estudios que utilizaban el concepto y análisis de redes se interesaron, primero, por entender el surgimiento de las estructuras relacionales. Posteriormente, por cómo su funcionamiento afectaba fenómenos como la adopción y la implementación de políticas públicas. En este sentido, estos estudios planteaban que los atributos o las características de organizaciones e individuos pueden ser amplificadas o atemperadas por su posición dentro de la estructura relacional. Por ejemplo, diversos análisis permitieron mejorar el entendimiento sobre los mecanismos de difusión de las innovaciones en agencias de gobierno (Mintrom, 1997, 2000; Mintrom y Vergari, 1998). En ellos, la posición y tipo de conexiones de los actores en la red eran los factores explicativos de la velocidad de difusión. También pusieron a prueba hipótesis relacionadas con el papel que juegan los emprendedores o promotores de políticas públicas para definir la agenda pública (Mintrom y Vergari, 1998).

Además del uso de ARS para estudiar fenómenos internos de una organización, la atención incremental en el ARS aumentó debido a su uso para estudiar diversas relaciones entre organizaciones. Esto motivó el creciente interés por estudiar fenómenos como la colaboración entre organizaciones públicas, privadas y sociales para resolver grandes problemas sociales que traspasan la jurisdicción de una organización; fenómenos que han sido descritos utilizando conceptos como cooperación, colaboración, coordinación, gobernanza o gestión de redes. Estos conceptos han mostrado ser útiles para entender el desempeño del gobierno y la administración pública en un contexto caracterizado por la fragmentación jurisdiccional, la cual se ve amplificada por el sistema federal, los sistemas de pesos y contrapesos de las democracias, así como el contexto social y económico actual.

¹ En el apartado metodológico se presentan algunos conceptos básicos del ARS para aquellos lectores que no han estado expuestos a los conceptos básicos de este tipo de análisis.

Con su uso en el estudio de estos fenómenos, el análisis de redes permitió profundizar en el examen empírico de viejos problemas, como la formación de redes para la evolución y definición de la agenda de políticas públicas (Hecklo, 1978). De la misma forma, ha permitido entender mejor las prácticas de gobiernos urbanos y generar nuevas y más afinadas respuestas a viejas preguntas como la de quién gobierna las ciudades (Dahl, 1961; Feiock y Scholz, 2009). También, algunos estudios enmarcados en el nuevo institucionalismo económico permitieron observar las redes como un instrumento para reducir los costos de transacción de los promotores de políticas públicas en gobiernos locales (Schneider, Teske y Mintrom, 1995). Estas investigaciones encontraron, por ejemplo, que ciertas estructuras de redes tienen el potencial de aumentar el número y la fuerza de los promotores de políticas públicas en una determinada comunidad, al mismo tiempo que facilitan una implementación más efectiva de las políticas públicas. Las investigaciones enmarcadas en el nuevo institucionalismo han encontrado, además, que ciertas estructuras de redes puedan facilitar el flujo de información sobre la reputación de los participantes, lo que contribuye a incrementar la formación de alianzas de cooperación regional basadas en la confianza entre los participantes.

Los años noventa estuvieron caracterizados por la inclusión de nuevas prácticas gubernamentales con la entrada de actores tradicionalmente privados. El análisis de redes favoreció el estudio de estructuras y su potencial contribución a la cooperación interorganizacional, entre las que destacaban agencias públicas, no lucrativas y privadas. Estos estudios se han concentrado desde entonces en identificar los efectos de la creciente participación de organizaciones privadas y no lucrativas en la prestación de servicios y bienes públicos (Agranoff y Rinkle, 1986; Agranoff y McGuire, 2001; Provan y Milward, 1991, 2001; O'Toole, 1997 y Meier y O'Toole, 2001). Simultáneamente, el ARS contribuyó a avivar el debate sobre si un individuo podía gestionar una determinada red (Agranoff, 1991, 2003; O'Toole, 1997). La lógica de la gestión de redes indica que los problemas sociales requieren la formación de acuerdos de cooperación en los que las organizaciones pueden

aprovechar los recursos y la información proporcionada por otras organizaciones en una red (Provan y Milward, 2001). Estas investigaciones generaron importantes hallazgos en relación con la gestión de redes. Por ejemplo, Provan y Milward (1995) encontraron —en su ya clásico estudio— que un sistema de provisión de servicios sociales integrado y coordinado a través de una poderosa organización en el centro de la red tiene mayor probabilidad de cumplir con su función de manera más eficiente.

En la década pasada, el estudio de la gestión pública ha girado en torno a diversos conceptos que se han podido poner a prueba utilizando el ARS como instrumento metodológico; destacando en particular el concepto de redes de gobernanza² (Jones, Hesterly y Borgatti, 1997; Provan y Kenis, 2008). De acuerdo con Rhodes (2000), redes de gobernanza es un concepto descriptivo utilizado para ilustrar la interdependencia y las diversas relaciones que existen entre organizaciones públicas, privadas y civiles o no gubernamentales. En este sentido, Sørensen y Torfing (2005) definen la gobernanza de una red de actores con base en algunos elementos de dicho proceso: 1) una articulación horizontal relativamente estable de interdependencia entre actores que son operativamente autónomos; 2) los actores en esta red interactúan a través de negociaciones y no de relaciones jerárquicas (las relaciones permiten coordinar más que dirigir la labor de los actores); 3) la interacción tiene lugar dentro de un marco normativo, cognitivo e incluso imaginario; 4) el marco de actuación es en cierta medida autorregulado, y 5) (la red) contribuye a la producción de utilidad pública dentro de una o más áreas sustantivas de política pública. (Sørensen y Torfing, 2005: 203).

Esta noción específica de organizar la acción pública asume que el papel del gobierno es dar dirección al comportamiento de los actores públicos, privados y sociales; además enfatiza que el gobierno no puede controlar del todo a estos actores ni obligarlos a rendirle cuentas (Sørensen y Torfing, 2005). Si bien, como se verá

² Algo similar se puede decir de otros conceptos como *policy networks* o "redes de política" en español (Burt, 1994; Kenis y Schneider, 1991; Börzel, 2002; Van Waarden, 1992) enraizados en la tradición de políticas públicas más que en las de gestión o administración pública.

en el resto del documento, no todos los estudios sobre el papel de las redes en administración pública utilizan ARS como metodología, la literatura sobre el tema se ha visto muy fortalecida con su uso. La razón por la que se ha beneficiado es que la gobernanza de las redes se define frecuentemente con base en elementos muy generales que permiten diversas interpretaciones de lo que es una red y cómo ocurre el proceso de gobernanza dentro de ella, lo que ha sido ideal para cuantificar y corroborar algunos conceptos y teorías utilizando ARS.

Dentro de esta discusión, las redes han sido definidas y descritas, *grosso modo*, como conexiones, relaciones, estructuras y medios para alcanzar un fin determinado. Asimismo, las redes han sido conceptualizadas como complementos y sustituciones de las organizaciones jerárquicas tradicionales. En todos los casos, la investigación ha hecho hincapié en el papel que juegan en una red las organizaciones e individuos que las componen y la medida en que estas redes son más que la suma de las partes individuales. Sin embargo, un aspecto sobresaliente de esta literatura es la falta de consenso sobre una definición o descripción general de las redes. Aunque es una discusión relevante e inconclusa, ésta rebasa los objetivos de este capítulo. No obstante, este texto destaca que de la gran variación de definiciones es posible operacionalizar múltiples conceptos y estudiar muy diversos fenómenos sociales. Ahí, quizá, es donde radica su mayor fortaleza analítica y disciplinaria. Así, el presente capítulo ofrece algunas dimensiones que permiten clasificar esta literatura y comprender los límites y potencialidades de cada una de estas perspectivas.

Con este propósito, en las siguientes secciones se ofrece una clasificación de la literatura más reciente basada en tres dimensiones. La primera dimensión se presenta en la siguiente sección se refiere a la homogeneidad o heterogeneidad de los actores de la red. La siguiente sección presenta la segunda, que se refiere a tres diferentes conceptualizaciones del fenómeno: como estructura, como proceso relacional y como un instrumento de carácter funcional. A continuación se presenta la sección que incluye la tercera dimensión, relacionada con el estudio del dinamismo que las redes tienen a lo largo del tiempo comparado con su estudio trans-

versal. Si bien estas dimensiones no son las únicas posibles para clasificar la literatura, sí nos permiten generar una mejor discusión sobre su utilidad en la operacionalización de conceptos complejos relacionados con las disciplinas de administración y gestión públicas.³ En la última sección del capítulo se presentan algunas conclusiones.

Primera dimensión: Homogeneidad de actores

Independientemente de cómo se defina el concepto de red, el tipo de nodos o actores que la conforman es relevante para la clase de preguntas que se busca responder. En particular, es importante que los nodos puedan ser relativamente homogéneos o similares respecto a ciertas características relevantes para analizar determinados fenómenos. Por ejemplo, pueden representar organizaciones homogéneas en ciertas características claves, como el origen de los recursos que manejan (públicos o privados), su fuente de autoridad, su jurisdicción, etc. O también pueden ser homogéneas respecto a su objetivo, como en el caso de organizaciones privadas que se dedican a una misma industria.

Algunos estudios que analizan redes buscan responder problemas asociados con la cooperación o coordinación entre nodos o actores de un mismo nivel de gobierno (municipios, por ejemplo) y la forma en que se puede llegar a arreglos institucionales más eficientes y eficaces para prestar servicios públicos en zonas metropolitanas. En este tipo de aplicaciones podrían esperarse actores heterogéneos con un objetivo común, o bien actores con cierto grado de homogeneidad y con aspiraciones individuales diversas. Esto último ha sido objeto de atención del ARS.

Por otro lado, una parte considerable de la investigación centra su análisis en el estudio de estructuras con actores heterogéneos, ya sea por diversos tipos de autoridades, niveles de gobierno u origen de sus recursos. Estos trabajos, generalmente se centran en el estu-

³ Como se mencionó en la Introducción del libro, en la última parte se ofrece un apartado metodológico con algunos conceptos básicos del ARS con el fin de facilitar la comprensión de algunos términos utilizados a lo largo del texto.

dio de problemas relacionados con la fragmentación de la autoridad y los esfuerzos por resolver problemas públicos en los que se requiere la participación de una gran variedad de organizaciones. Entre los principales problemas que son el foco de atención en estos estudios destacan los relacionados con resolver problemas de coordinación para encontrar puntos focales en casos como el de manejo de emergencias o para la prestación de servicios públicos. El hecho de que las redes, ya sean vistas como estructuras o procesos, estén compuestas por nodos con cierto grado de homogeneidad presenta otra oportunidad para clasificar la literatura sobre el tema.

Redes con nodos homogéneos

Diversos autores que han estudiado redes formadas por instituciones homogéneas se centran principalmente en estructuras formadas por empresas privadas y su efecto en el funcionamiento de los mercados. Por ejemplo, Shipilov y Li (2008) examinan los bancos de inversión británicos de 1992-2001 para analizar cómo las redes pueden ser utilizadas para transferir información y reforzar una creencia o para limitar el acceso a cierta información dentro de un mercado. Lo que también les permite examinar cómo las redes afectan el funcionamiento del mercado de las empresas individuales. En otro estudio, Marquis (2003) se centra en las redes intercorporativas y en explicar cómo la tecnología social existente en el momento de su fundación influye en la estructura posterior de una industria. También Jensen (2003) examina cómo la posición de una empresa en una red le facilita obtener acceso a los clientes en nuevos mercados y, en cierta medida, la forma en que los lazos existentes son útiles también en nuevos mercados.

El estudio de Brusoni, Prencipe y Pavitt (2001) sobre los sistemas de control de motores y las empresas que los producen, explica cómo las redes permiten a éstas especializarse e integrarse con otras para crear sistemas tecnológicos más avanzados. En el mismo sentido, Beckman y Haunschild (2002) examinan el papel de redes entre empresas que tienen experiencia en adquisición de otras empresas, y encuentran que, en general, las empresas con redes más diversas obtienen mejores resultados. Finalmente, otros estudios

han analizado la relación entre las empresas, ya sea para destacar los efectos que las redes corporativas tienen en la innovación (Ahuja, 2000), o para comprender el efecto que las alianzas políticas tienen en las alianzas corporativas (Siegel, 2007).

Además, algunos estudios han analizado redes integradas enteramente por organizaciones públicas. Estos estudios han observado, primero, las relaciones entre estados o gobiernos municipales. Por ejemplo, Krueathap, Riccucci y Suwanmala (2010) estudiaron la formación de redes entre los gobiernos locales en Tailandia. Por su parte, Askim, Johnsen y Christophersen (2008) examinaron redes formadas por gobiernos municipales. Si bien su estudio analizó más la forma de evaluación comparativa que afecta el aprendizaje organizacional en Noruega, también examinó cómo las características de la red afectan otras variables de interés para el desempeño municipal. En esa misma línea, Bowman (2004) examinó la cooperación entre estados y la creación de redes para hacer frente a un problema común que enfrentan jurisdicciones diversas. También, Isett y Provan (2005) estudiaron la evolución de las relaciones en redes interorganizacionales de organizaciones públicas.

Redes con nodos heterogéneos

Por otra parte, un agregado sustancial de la literatura sobre redes ha examinado redes integradas por actores cuya heterogeneidad o diferencias se destacan como una característica básica del análisis. Por ejemplo, en las entidades gubernamentales de diferentes niveles en un sistema federal, o entre organizaciones públicas, privadas y no gubernamentales. En particular, el contexto de los servicios de emergencia y gestión de redes de emergencia ha sido un campo muy fructífero para el estudio de redes de actores heterogéneos porque aunan entidades gubernamentales de distintos niveles de gobierno. Por ejemplo, Kiefer y Montjoy (2006) examinaron las redes de ayuda de desastres en el contexto de la evacuación de Nueva Orleans antes del huracán *Katrina*. También Choi y Brower (2006) indican que en esta arena de políticas públicas se toman mejores decisiones colectivas si la organización central en la red es también la agencia que formalmente se consi-

dera como la líder en los planes de emergencia. Sin embargo, estos autores también encontraron que, en muchos casos, la mayoría de las agencias centrales no son las organizaciones que están formalmente a cargo.

Otra aplicación de ARS en este sentido es la de Alpert, Gainsborough y Wallis (2006), quienes exploraron los vínculos entre los grupos de interés de transporte público en los tres condados con mayor coordinación regional del sur de Florida. Calculando diversas medidas de centralidad, los autores encontraron que, dada su posición en la red, las organizaciones empresariales se convirtieron en actores que facilitan la coordinación regional en un área típicamente fragmentada. Además, su estudio contribuyó a institucionalizar las relaciones al favorecer la creación de la Autoridad de Transporte Regional del Sur de Florida. Otros estudios (Hall y O'Toole, 2004) han buscado entender cómo el proceso de políticas crea nuevas redes de implementación entre las mismas organizaciones que las crean. Con lo anterior concluyeron que las redes definidas por el diseño de los programas, con frecuencia no corresponden con la percepción que tienen los actores o con la red de contacto entre ellos.

En un primer resumen, el uso de redes de actores heterogéneos ha permitido entender cómo el proceso político crea y le da forma a redes entre diferentes agencias gubernamentales a través de la legislación y la implementación de políticas públicas. El rol de la heterogeneidad, de acuerdo con Lubell y Fulton (2008), es fundamental para comprender cómo mejorar los procesos de implementación que combinen la perspectivas de abajo hacia arriba (*bottom-up*) y de arriba hacia abajo (*top-down*) (Matland, 1995). Estos estudios, han reforzado la idea de que cuando las redes de implementación se expanden por varios niveles de gobierno, integran una mayor variedad de expertos y tanto expertos como grupos de interés son más proclives a crear una perspectiva de justicia sobre la toma de decisiones, con lo que promueven la gobernanza cooperativa (Shneider *et. al.* 2003)

Otras investigaciones que estudian redes heterogéneas han puesto atención en la interacción entre organizaciones de gobierno, lucrativas y no lucrativas, y los individuos dentro de esas or-

ganizaciones, con el fin de comprender limitantes de esfuerzos de colaboración. Por ejemplo, Edelenbos y Klijn (2007) examinaron las asociaciones público-privadas, y el desarrollo de patrones de confianza entre estos dos tipos de entidades dentro de dichas redes. Imperial (2005), por su parte, estudió el manejo de cuencas como un área en la que varias organizaciones están involucradas, pero que son también bastante exitosas actuando solas; Imperial examinó cómo la colaboración a través de la red puede tener lugar en estos casos y beneficiar a los actores involucrados. En otro caso, Galaskiewicz, Bielefeld y Dowell (2006) analizaron específicamente los efectos de la pertenencia a una red heterogénea en el crecimiento de las organizaciones no lucrativas. En el mismo sentido, Herranz (2008) encontró que las organizaciones que provienen de diferentes sectores se comportan de manera distinta dentro una red. El estudio revela que el sector al que una organización pertenece limita las formas en que ésta puede colaborar dentro de la red.

Algunos investigadores se han ocupado específicamente de cómo las redes compuestas de actores de una variedad de sectores pueden ayudar a entender mejor la formulación de políticas. Por ejemplo, Weber y Khademian (2008) analizan cómo las redes pueden reunir a personas de diversos sectores y los fondos para hacer frente a problemas importantes que generalmente son ignorados en el proceso de formulación de políticas debido al dominio de estructuras jerárquicas tradicionales. También, Wagenaar (2006) examinó el papel de la gobernanza de una red formada por organizaciones heterogéneas en la legalización y regulación de la prostitución en los Países Bajos. Raab (2002) señala que el andamiaje institucional es fundamental para entender las conexiones entre las diversas organizaciones que participan en las redes de asuntos.

Finalmente, otros estudios han abordado el papel de las meta redes, compuestas a su vez de redes heterogéneas, en la prestación de servicios sociales. Por ejemplo, Johnston y Romzek (2008) observaron la elaboración de contratos entre contratistas y subcontratistas gubernamentales como conexiones dentro de una red. Estos autores se centran principalmente en los costos y beneficios atribuidos a la estabilidad de la red para la elaboración de dichos

convenios. Los autores sostienen que la prestación de servicios sociales es mucho más eficiente cuando las redes son estables. En otro ejemplo, Lucio y Ramírez (2012) estudiaron la red de organizaciones públicas, privadas y no gubernamentales que proveen servicios de vivienda para personas de bajos recursos en el área metropolitana de Phoenix. En este estudio, los autores encontraron que las agencias utilizan las redes para transformar los objetivos de otras organizaciones y hacerlos más compatibles con sus propias necesidades. En el mismo sentido, Townsend (2004) examina el papel de la red en la provisión de tratamiento para combatir el abuso de sustancias tóxicas en los delincuentes del sistema de justicia penal, en el cual esta heterogeneidad es un factor clave para el buen éxito del tratamiento.

Segunda dimensión: Conceptualización del fenómeno

La forma en que cada estudio entiende y conceptualiza lo que es una red permite diversificar la paleta de posibilidades analíticas, así como sus aplicaciones. En los años recientes, las redes han sido conceptualizadas o definidas de tres maneras: como *estructuras*, como *procesos relacionales* y como *herramientas* o instrumentos de gestión utilizados en la administración pública. Cabe destacar que estas definiciones no son excluyentes; sin embargo, están descritas independientemente con el fin de diferenciar las potencialidades de cada perspectiva. Por ejemplo, el hecho de que algunos estudios se concentren en las estructuras de las redes no implica que no tengan presentes los efectos que diversas formas de relación entre los nodos pueden tener en un determinado resultado de una política pública. Otro ejemplo en este sentido es el de estudios que se centran en entender las relaciones de las redes y entienden estos procesos relacionales como instrumentos para alcanzar ciertos objetivos. Estas tres perspectivas se presentan a continuación.

Las redes como estructuras

Una de las definiciones más utilizadas cuando se estudian las redes como una estructura fue proporcionada por O'Toole (1997: 45),

quien definió las redes como "estructuras de interdependencia que involucran varias organizaciones o partes de ellas, donde una unidad no es subordinada de otra en algún acuerdo jerárquico más amplio". Varios autores han utilizado esta descripción de redes para guiar sus análisis en dos direcciones: por una parte, como descripción definitiva de las redes (Meier y O'Toole, 2001; Hall y O'Toole, 2004; O'Toole y Meier, 2004; Imperial, 2005) y por otra, en combinación con otras definiciones, para facilitar un estudio más flexible de las relaciones entre organizaciones que gestionan recursos y los bienes o servicios públicos que buscan proveer (Goerdel, 2006). En este mismo sentido, Provan y Kenis (2008: 233) definen las redes como organizaciones sociales formadas por "un conjunto de actores o nodos, con las relaciones entre ellos, ya sean presentes o ausentes". Esta aproximación se ha utilizado para discutir una amplia variedad de temas, desde redes de gestión de cuencas hidrológicas (Imperial, 2005) hasta la medición del desempeño dentro de las redes (Meier y O'Toole, 2001).

Otro ejemplo de estudios sobre el efecto de las estructuras en los procesos de implementación es la investigación de Blair (2002). Cabe destacar que la red que estudia Blair contiene organizaciones públicas, lucrativas y no lucrativas, que interactúan con el fin de promover el desarrollo económico. También Choi (2007: 931) describe el enfoque de red como esencialmente estructural, ya que discute la importancia de las redes informales de la política y la corrupción, aunque Choi establece que "el enfoque de red yuxtapone a los actores individuales con sus posiciones estructurales dentro de un sistema". Basado en esta perspectiva, Choi (2007) sostiene que la corrupción endémica en las redes políticas sólo se puede entender a través de una comprensión de la estructura de la red.

Cabe destacar que aunque en estos estudios se considera la red como una estructura de interacción, la estructura en sí misma y sus características no son necesariamente medidas. Se podría decir que estos estudios en realidad analizan el comportamiento de los actores en las relaciones que establecen con otros miembros de la red. En estos casos, las preguntas que se logran responder tienen que ver con el efecto de la tendencia de los gerentes a interactuar con otras organizaciones o actores en una determinada

estructura; es decir, el comportamiento específico conocido como *managerial networking*.

Otros estudios, a pesar de no hacer explícita la definición de redes como estructuras, se han concentrado en medir los efectos de la estructura sobre determinados resultados de la interacción. Por ejemplo, la eficacia de la subcontratación de servicios para el manejo de casos de infantes y los servicios comunitarios (Johnston y Romzek, 2008). En el mismo sentido, Shipilov y Li (2008) estudiaron redes abiertas entre empresas interinstitucionales en el Reino Unido para el intercambio de información. Si bien estos estudios no definen explícitamente las redes como estructuras, en su análisis presentan las redes como una forma supraorganizacional que ayuda a zanjar diferencias entre las organizaciones (Shipilov y Li, 2008).

Entre las investigaciones que se concentran en identificar la estructura de la red utilizando ARS está la que examina la disparidad entre los planes oficiales y las redes reales que realizan servicios de emergencia a nivel local (Choi y Brower, 2006). En su análisis, los autores identifican organizaciones destacadas en una red, lo cual puede ayudar a los tomadores de decisión a desarrollar estrategias de colaboración que se basen en las fortalezas actuales de la estructura. También analizan algunas medidas de centralidad de la estructura, los niveles de cohesión y la existencia de subgrupos que pueden ayudar a clarificar dónde es más factible o deseable que se lleven a cabo cambios en la estructura formal para que ésta represente la estructura que actúa en realidad en situaciones de emergencia.

Compartiendo esta perspectiva, Shneider y colaboradores (2003) estudiaron, utilizando ARS, los resultados de un programa nacional que busca crear redes que conecten a los diversos participantes involucrados en la gobernanza de estuarios de ríos en Estados Unidos. Los autores encuentran que los estuarios que participan en el programa tienden a formar estructuras relacionales más densas que los que no participan, debido a que programas como éste reducen los costos de formar redes. Además, los autores hallaron que determinadas estructuras contribuyen a que los participantes creen consensos alrededor de políticas públicas

y que vean sus intereses mejor representados. En este sentido, los autores refuerzan la idea de que la legitimidad de las decisiones en las redes está asociada con las estrategias que siguen los actores para promover su desarrollo (Human y Provan, 2000), así como con la confianza entre los actores y el número de participantes en la red.

Redes como relaciones

Una parte importante de la literatura ha definido las redes sobre todo como procesos relacionales. Por ejemplo, Klijn, en su estudio sobre normas en redes políticas, las define como: "cambios en las relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma en torno a problemas de política y grupos de recursos, que se forman, mantienen y cambian por una ecología de juego entre estos actores" (Klijn, 2001: 134). Esta definición de redes políticas se caracteriza no sólo por una relación, sino por una relación en torno a problemas o recursos, debido a que desde esta perspectiva las redes afectan directamente las estrategias y premisas decisorias de los actores, como si fueran las reglas de un juego organizacional que permite que los valores y creencias se compartan. En el mismo sentido, Lejano (2008: 491) define a las redes como "un entramado complejo de relaciones que existe fuera de los límites formales de la organización"; donde las relaciones que se crean en la red forman instituciones que permiten la mutua constitución de identidades de los actores involucrados en la definición de políticas públicas. Con base en esta perspectiva, Lejano sugiere que un modelo de gobernanza descentralizada no debe enfatizar la estructura u otras dimensiones formales sino la construcción de relaciones entre las personas. Weber y Khademian (2008: 334) coinciden con esta postura al afirmar que las redes se definen por "las relaciones de intercambio permanente entre las organizaciones, individuos y grupos".

Las redes también se han definido como relaciones, pero entre organizaciones y necesariamente entre individuos que participan dentro de estas organizaciones. Graddy y Chen (2006: 534) establecen que las redes consisten en "organizaciones distintas que

desarrollan relaciones entre sí, para satisfacer más eficazmente las necesidades del cliente". De acuerdo con los autores, estas redes se forman no sólo para beneficiar a aquellos dentro de la red, sino también a los miembros de las organizaciones en la red. Edelenbos y Klijn (2006: 419), utilizan también este enfoque en su estudio sobre la participación ciudadana como un proceso de red, donde describen la política que emerge de las redes políticas como "formación en las interacciones entre los actores con sus propias percepciones y estrategias". Es decir, la interacción entre personas, de acuerdo con Edelenbos y Klijn, no es cualquier tipo de relación sino una relación caracterizada por la dependencia mutua entre los actores. Cabe destacar que por poner atención en las personas, los estudios que observan las redes como relaciones más que como procesos no restringen la relación de red a un grupo homogéneo, ya sea sólo de individuos u organizaciones, sino que señalan que puede estar compuesto de ambos.

Algunos autores subrayan el carácter relacional de las redes después de diferenciarlas de otras formas de organizar la acción pública. Por ejemplo, Thacher (2004) define las redes simplemente como una tercera forma de arreglo institucional en donde las unidades interactúan o se relacionan de manera diferente de como lo harían en un arreglo institucional de mercado o en uno jerárquico. En particular, este estudio destaca la importancia del concepto de sociedad o (*partnership*). Martin, Currie y Finn (2008), en su investigación sobre las redes de lucha contra el cáncer en el Reino Unido definen el enfoque de redes como:

un principio de organización para la prestación del servicio público que pueda tender puentes entre las agencias estatales y ayudar a abordar los problemas sociales que desafían los esfuerzos de un solo organismo [...] los enfrentamientos con las tradicionales formas de organización jerárquica de abajo hacia arriba, y con el cada vez más destacado papel de los mercados y cuasi mercados en los contextos nacionales sujetos a la influencia angloamericana (Martin, Currie y Finn, 2008: 2).

En este sentido, los autores observan las redes como una forma relacional adaptable que combina el dinamismo de los mercados

con la capacidad de coordinación de las jerarquías, en las que se destaca el liderazgo compartido para generar cambios.

Finalmente, otros estudiosos han puesto énfasis en las redes como una relación principalmente social, al menos de inicio. Por ejemplo, Lubell y Fulton (2008: 673) describen las redes políticas como "actores interconectados en un subsistema político que se transmiten información sobre política a través de alguna conexión social". Esta perspectiva permite a los autores inferir que las redes de política son instrumentales en el proceso de implementación porque permiten distribuir información sobre comportamientos, políticas y forman una reserva de capital social que permite el cambio cultural.

Redes como instrumentos

Mientras que la mayoría de los trabajos conceptualizan las redes como estructuras o relaciones, otros estudiosos las han observado y analizado desde una perspectiva instrumental. Estas investigaciones destacan una perspectiva más funcionalista y de gestión de las redes, basada en la utilidad que tienen para quienes participan en ellas. Por ejemplo, Townsend (2004) ve las redes como un medio para que las organizaciones o los individuos puedan alcanzar objetivos comunes mediante la colaboración. También, Kiefer y Montjoy (2006) afirman que las redes pueden y deben ser funcionales, ya que ayudan a actuar a las organizaciones formalmente independientes en su propio interés racional, además de que las apoyan para que interactúen a través del tiempo. En el mismo sentido, Edelenbos y Klijn (2007) destacan el papel de las redes en la sociedad como proveedoras de un medio para la interdependencia y así superar los problemas de la desigual distribución de recursos.

Cuando se observan las redes como instrumentos, varios estudios destacan el papel de los objetivos comunes en las redes, ya sea para gestionar su formación o su funcionamiento. Por ejemplo, Wagenaar (2006: 199), afirma que las redes políticas surgen de una responsabilidad compartida, del "deseo democrático para aumentar la influencia de la sociedad civil sobre la formulación de políticas". En el mismo sentido, Rethemeyer (2007) señala que las organizaciones

y organismos que participan en la política son interdependientes y por lo tanto comparten un destino común. Otros estudiosos también definen las redes de la manera más amplia posible, con el fin de generar conceptos y teorías de mayor alcance, destacando aspectos funcionales. Por ejemplo, Siegel (2007) describe cómo los actores participan en redes de intercambios repetidos sin una autoridad formal para resolver disputas, pero en las que destaca la importancia de “amigos” que facilitan las transacciones.

Por último, algunos autores se han centrado en el estudio de redes formadas por actores que utilizan dichos instrumentos para objetivos ilegítimos o incluso ilegales. Estos investigadores señalan cómo las redes pueden ser utilizadas con fines ilegales. Por ejemplo, Choi (2007) muestra cómo las redes entre los trabajadores del gobierno y las empresas conducen a la corrupción. Siegel (2007) también estudia el papel de las redes gubernamentales y empresariales en Corea del Sur, y señala que éstas permiten establecer contactos con aliados que están en el poder, sin embargo, cuando hay cambios en la marea política, esos lazos pueden convertirse en un obstáculo. Asimismo, Raab y Milward (2003) estudian las “redes clandestinas”, que facilitan actividades inmorales o ilegales, tales como las redes de las drogas o del terrorismo.

Vistas como instrumentos, una característica que recientemente se ha estudiado en las *redes oscuras*—definidas como redes ilegales o encubiertas— es su resiliencia. Este tipo de redes, su lógica y resiliencia son objeto de análisis para diversos gobiernos en todo el mundo, pues, ya sean de delincuencia, tráfico o terrorismo, presentan grandes resistencias y suelen sobrevivir con tenacidad a las confrontaciones (Bakker, Raab y Milward, 2012). Sin embargo, su naturaleza las vuelve más difíciles de mapear y sus comportamientos suelen ser diferentes de aquellas que se encuentran a la luz. El estudio de este tipo de redes ha descubierto que las redes oscuras siempre surgen por un dilema existencial, es decir, su existencia o funcionamiento es en sí mismo un objetivo más importante que cualquier otro. Este último es uno de los más recientes temas explorados con análisis de redes y altamente relevantes para gobiernos nacionales y organizaciones internacionales si se considera la red como un instrumento.

Tercera dimensión: Cambio en la red

Estudio transversal

Los estudios más comunes han sido aquellos que analizan fenómenos que requieren un retrato momentáneo con el fin de estudiar relaciones entre la red y sus partes y el desempeño de organizaciones o resultados de políticas públicas. En estos casos, el ARS está enfocado en segmentos temporales o bien en redes cuyos cambios son parsimoniosos. Los estudios, desde esta perspectiva, tratan de responder preguntas relacionadas con el efecto de las redes y las conexiones en el desempeño de las organizaciones (Choi y Brower, 2006), resultados de políticas públicas (Shneider *et. al.*, 2003) o resultados de esfuerzos colectivos (Townsend, 2004).

Los estudios que se concentran en una perspectiva estática analizan de forma transversal el objeto de estudio y con frecuencia investigan redes que no cambian fácilmente con el tiempo. Por ejemplo, Choi (2007) observó las redes como relaciones entre los individuos que permanecen estáticos en el tiempo debido a que es difícil cambiar la percepción que las personas tienen sobre el rol que otros juegan en una red de manejo de emergencias. También se conciben las redes como relaciones estables pero complejas cuando las normas que explícitamente influyen en el proceso de toma de decisiones no cambian fácilmente con el tiempo (Klijn, 2001). Es el caso de las redes que se forman entre empresas en las que se establecen relaciones de largo plazo debido a la naturaleza de los sistemas de producción (Beckman y Haunschild, 2002).

Otras razones por las que se han aproximado algunas redes a este supuesto es la estabilidad que caracteriza las relaciones, como en el caso de algunas industrias, ya que dicha estabilidad les permite convertirse en sistemas de innovación dado el rol constante que tienen los participantes en dicha estructura (Brusoni, Prencipe y Pavitt, 2001). Otros autores asumen que la estructura de la red se mantiene muy estable debido principalmente a la estabilidad laboral y de los actores participantes en los sistemas públicos, como en el caso de las redes de gestión escolar (O’Toole y Meier, 2004). Aunque en casos como éste se acepta que si bien los actores pueden no cambiar, su comportamiento sí puede hacerlo con el paso del

tiempo. También se ha considerado el sistema federal como una serie de relaciones de red bastante estable, tanto entre estados como entre los estados y el gobierno federal, debido a la estabilidad de las relaciones intergubernamentales que se producen en este sistema (Bowman, 2004).

En el análisis de las organizaciones públicas, la perspectiva estática se ha utilizado porque es pertinente para estudiar estructuras dentro de una organización, relaciones interorganizacionales y relaciones de organizaciones con entornos externos. Los tópicos de estas investigaciones incluyen —mas no se limitan— el desarrollo y crecimiento de organizaciones sin fines de lucro (Isett y Provan, 2005; Galazkiewicz, Bielefeld y Dowell, 2006); gestión en emergencias (Kapucu, 2006); servicios de salud y seguridad social (Provan, Isett y Milward, 2004; Milward *et al.*, 2009; Valente, 2010; Provan y Huang, 2012); gestión de medio ambiente y recursos naturales (Robins, Bates y Pattinson, 2012; Jasny, 2012), y política de transporte (Weir, Rongerude y Ansell, 2009; Henry, Lubell y McCoy, 2011). Un último tema con gran aumento en el interés académico, sobre todo por la aplicación a temas de gestión ambiental y manejo de recursos naturales (Weible, 2011; Jasny, 2012). Como se puede ver, en buena medida los estudios no dinámicos se han concentrado en la resolución de problemas de acción colectiva por medio de la formación de diversas estructuras dentro de las organizaciones o entre organizaciones.

Por último, otro tema cubierto por análisis que utilizan el ARS para observar el objeto de estudio de forma estática ha sido la coexistencia y comparación de estructuras formales e informales. Las relaciones formales se refieren a que son legales o contractuales; mientras que las segundas pueden estar basadas simplemente en la confianza y el entendimiento, relaciones personales o algún otro tipo de vínculo no establecido en un acuerdo formal o legal.⁴ Algunos autores han advertido y probado que diferentes tipos de arreglos en las redes, dependiendo de si son formales o no, tendrán resultados diversos.

⁴ Redes informales no significa ilegales, más adelante el capítulo retoma el tema con redes oscuras.

Estudios longitudinales o de cambio

Por otra parte, el ARS en la gestión y políticas públicas también se ha utilizado para concentrarse en fenómenos relacionados con las transformaciones y cambios que las redes experimentan en el tiempo. Es decir, en estos casos la red en sí misma se convierte en el objeto de estudio. Este enfoque se concentra frecuentemente en responder preguntas como ¿qué factores afectan el crecimiento? y ¿en qué medida esa evolución se puede dirigir? (Krueathep, Riccucci y Suwanmala, 2010). Los estudios longitudinales que utilizan ARS permiten identificar relaciones causales entre la evolución de las redes y variables exógenas.

Si bien una buena parte de los estudios han observado las redes como entidades dinámicas que cambian y evolucionan sin medir dichos cambios, algunas investigaciones han realizado análisis longitudinales para medir esta evolución. Algunos estudios, como el de Krueathep, Riccucci y Suwanmala (2010), se han centrado en el proceso de formación de redes, mientras que otros, como el de Raab (2002), examinan el desarrollo temprano de los vínculos dentro de las redes y los efectos que tienen en la definición de las políticas. En el mismo sentido, Hall y O'Toole (2004) muestran cómo el proceso de reglamentación de una política pública puede formar nuevas redes, cambiar a sus participantes y modificar su forma.

Otros investigadores se han interesado sobre todo en explicar cómo la evolución de las redes puede mejorar el desempeño del gobierno en general y de algunas organizaciones en particular. Por ejemplo, Moynihan (2008) examinó las formas por medio de las cuales las redes, en respuesta a la crisis, aprenden y cambian en condiciones de incertidumbre. En particular, se centró en la forma como evolucionan para reducir la incertidumbre estratégica. Weber y Khademian (2008) también examinaron las redes de uso compartido del conocimiento para construir la capacidad de colaboración en la resolución de problemas en la red. En el mismo sentido, Johnston y Romzek (2008) observaron que las organizaciones entran y salen de las redes de prestación de servicios con bastante frecuencia, con base en lo cual su estudio revela el impacto de la inestabilidad de la red en la evolución de la prestación efectiva de servicios.

Por último, otros estudios se han concentrado en las relaciones de cambio dentro de las redes, independientemente de sus efectos en el desempeño de programas de gobierno o los logros de una política pública. En uno de los pocos estudios longitudinales de redes de política, Rethemeyer (2007) indica la importancia de reconocer las diferentes redes en las que los gerentes públicos interactúan al mismo tiempo para tener una visión más amplia que la que les da su red más próxima. En el mismo sentido, Lejano (2008) e Isett y Provan (2005) examinaron cómo las relaciones dentro de las redes y las instituciones cambian con el tiempo. También, Rodríguez *et al.* (2007) analizaron específicamente las relaciones entre las organizaciones que han recibido el mandato de colaborar en un cambio de contexto de la red a través del tiempo.

Por su parte, Stevenson y Greenberg (2000) se concentraron en la relación del contexto de la red y la evolución de ésta. Estos autores encontraron que las estructuras de una red se ven afectadas por el contexto social debido a que los actores se movilizan y toman medidas para responder a cambios externos que conducen a distintas estrategias grupales e individuales de acción. Finalmente, se han destacado los cambios que pueden tener las redes debido a los efectos del liderazgo (Martin, Currie y Finn, 2008), o la exclusión debido al uso de medios electrónicos como internet (Rethemeyer, 2007) o cómo la centralidad de una red se transforma como resultado de cambios en la manera de obtener fondos para su mantenimiento, en el caso de redes formadas por organizaciones no lucrativas (Galaskiewicz, Bielefeld y Dowell, 2006). La popularidad de este tipo de análisis puede injerirse a partir de la investigación de Milward y Provan sobre redes de organizaciones de salud, de las cuales derivaron estudios sobre redes de atención mental (Provan *et al.*, 2012) o colaboración binacional en la frontera entre México y Estados Unidos para la salud.

Conclusiones

En 1997 O'toole (1997) invitó a la comunidad de investigadores en administración y gestión pública a utilizar las redes en serio y estudiar sistemáticamente distintos tipos de redes para entender

su efecto en el desempeño de la gestión y las políticas públicas. La literatura revisada en este documento es una buena muestra de que se han multiplicado las unidades de análisis de los estudios de redes, los enfoques, las metodologías, así como las teorías que motivan estos estudios. Entre los primeros avances, cabe resaltar que el uso del ARS ha permitido fortalecer el conocimiento sobre temas que han acompañado a estas disciplinas desde su nacimiento como tales. Esto ha permitido robustecer el análisis de factores que no podían evaluarse con las herramientas tradicionales. Al mismo tiempo, su utilidad pudo extenderse al análisis de temas que involucran gran diversidad de actores, como organizaciones públicas, no gubernamentales y privadas (homogéneos y heterogéneos). También, ha permitido evaluar cómo pueden interactuar diversos niveles de gobierno con la ciudadanía, organismos internacionales, etcétera.

Además de permitir la operatividad de algunos conceptos relevantes para las ciencias sociales, el estudio de las redes ha sido fundamental para comprender mejor un fenómeno contemporáneo de interés de estas disciplinas: la *articulación horizontal* (Sørensen y Torfing, 2005). Esta articulación implica que ninguna entidad está por encima del resto de la red. El estudio de las redes ha permitido, así, comprender mejor el rol que la estructura de interacciones juega en dicha influencia. En esta medida, la perspectiva de redes ha mostrado ser un instrumento metodológico de gran utilidad para entender lo que el concepto de gobernanza puede significar en la práctica.

Las dimensiones que se presentaron en este capítulo permiten identificar en términos generales el tipo de preguntas y problemas públicos que los diversos estudios tratan de analizar. En general, este capítulo sugiere que los estudios que definen las redes como estructuras han permitido mayor acumulación del conocimiento, ya que las mediciones de comportamientos y estructuras tienen un mayor potencial para comparar entre casos, ya sea de manera transversal o longitudinal. Esta característica también puede favorecer que los estudios sean replicados, aunque los ejercicios de replicar estudios previos son escasos, como en el resto de las ciencias sociales. Este enfoque ha mostrado además ser adecuado para

estudiar diversas formas de organización, ya sea porque no corresponden con la clásica estructura jerárquica de toma y transmisión de decisiones o porque permite entender estructuras organizacionales que escapan de los límites jurisdiccionales de una organización.

Cabe destacar que en esta perspectiva se aprecia un énfasis en reconocer las ventajas y desventajas de ciertas estructuras relacionales, en particular aquellas con características que permitieran mejorar la eficiencia de servicios públicos en los que se ven involucrados muy diversos actores, como el manejo de emergencias o la gestión de recursos naturales. También es destacable que las estructuras que se estudian están generalmente formadas por conexiones que son el resultado de que las organizaciones o individuos se encuentren inmersos en una determinada arena de política pública, ya sea en su definición o su implementación. Es decir la red es un resultado de la necesidad que estas organizaciones tienen de interactuar, pero las características de la red son resultado de factores externos a la propia red, como el contexto de la política o las actitudes de los mismo actores. Debido a este énfasis, conceptos como *managerial networking* o *network management* se han beneficiado del ARS. También han permitido mejorar el entendimiento de las estructuras que se forman con base en relaciones intergubernamentales. Sin embargo, en términos generales las recomendaciones que surgen de este enfoque son más descriptivas que normativas.

Por otra parte, los estudios que centran su atención en las redes como relaciones han mostrado que es un enfoque útil para medir conceptos relevantes para la gestión pública, en particular para entender la forma en que los funcionarios públicos se relacionan entre sí o con otros individuos dentro de la sociedad. En general, esta perspectiva ha mostrado las ventajas de poner atención en las redes como conexiones eminentemente sociales. En estas relaciones, los estudios destacan la importancia de entender el mutuo ajuste de estrategias entre individuos, y la forma en que las premisas con las que los individuos interactúan se ve afectada o cambia como resultado de la misma interacción. Parte central de los supuestos de este enfoque es que las organizaciones interactúan con objetivos que muchas veces son la satisfacción de necesidades in-

dividuales de los participantes, sin considerar muchas veces beneficios colectivos. Este supuesto difiere de manera importante con la perspectiva de estructura, donde se supone que las organizaciones se ven obligadas a interactuar con el fin de alcanzar un objetivo común. Por esta razón, en el enfoque destaca la importancia de la dependencia mutua, lo que contribuye a entender mejor conceptos como colaboración y coordinación. Debido a la importancia del ajuste mutuo entre los actores, el fenómeno de colaboración puede ser adecuadamente estudiado con base en este enfoque. La perspectiva de redes como estructuras ha permitido también la operatividad a un nivel diferente de estudios, como gobernanza de redes, siempre que la unidad de análisis sea la relación entre individuos u organizaciones *vis à vis*. Por esta razón es fundamental para el enfoque diferenciar una relación que ocurre en el contexto de una red de una relación que ocurre en el contexto de mercado o de una estructura jerárquica.

Los estudios que utilizan la perspectiva instrumental tampoco parten del supuesto de que la colaboración o cooperación es un objetivo en sí mismo. El supuesto en estos casos es que las organizaciones o personas forman y gestionan redes para utilizarlas como instrumentos para alcanzar objetivos particulares, que no tienen por qué ser compartidos por otros miembros de la red. Por esa razón, la perspectiva ha sido útil para estudiar fenómenos relacionados con el uso específico de mecanismos de gestión comparables con cualquier otro usado para resolver disputas, por ejemplo. Asimismo, observar las redes como instrumentos permite contrastarlos con otros instrumentos de gestión, como la planeación estratégica, la toma de decisiones colegiadas, liderazgo, motivación, etc. Ésta es la perspectiva que permite estudiar de manera más pragmática las redes, ya que busca entender los procesos colaborativos como mecanismos alternativos para mejorar el desempeño de las organizaciones públicas. Es decir, busca identificar procesos que permiten alcanzar ciertos fines, aun si éstos son ilegítimos, pero beneficiosos para los participantes de la red. En esta perspectiva, la red no es el resultado natural o directo de los objetivos, sino un instrumento que los actores eligen de entre varios que pueden llevar a la consecución de un determinado fin.

Una diferenciación importante entre las investigaciones discutidas en este capítulo es la homogeneidad de los objetivos de las organizaciones, así como de los instrumentos con que cuentan para alcanzar sus objetivos. Por ejemplo, si la homogeneidad se refiere a un objetivo común que persigue un grupo de individuos u organizaciones, los estudios de redes se concentran en problemas de coordinación. Éstos están relacionados con encontrar puntos focales que les permitan resolver dichos problemas de acción colectiva de segundo nivel, es decir, problemas relacionados con la repartición de los costos y beneficios que resultan de la acción colectiva. Estos problemas son también centrales en los estudios relacionados con fenómenos como la difusión de las innovaciones, donde los que desarrollan o adoptan tempranamente una innovación tienen la probabilidad de pagar costos más altos por dicha innovación.

Cuando la homogeneidad de los actores se relaciona con características de las organizaciones o personas, como tipo de fondos, de jurisdicción, o capacidades, lo más probable es que lo que se busque responder sean preguntas relacionadas con problemas de acción colectiva de primer orden; es decir, con la posibilidad de eliminar *gorrones* y proveer bienes colectivos a pesar de la divergencia de objetivos entre las organizaciones. Estos problemas de cooperación son centrales en la implementación de las políticas públicas, en particular debido a la importancia de la relación que tienen otros conceptos, como confianza y reciprocidad, con una implementación más eficiente y efectiva de programas federales. En este sentido el enfoque se da en la percepción de que los problemas de implementación son en realidad problemas de acción colectiva y que mediante estructuras relacionales como la confianza y la reciprocidad se pueden promover y por lo tanto mejorar la implementación de programas de gobierno.

Con respecto a los análisis de redes de forma transversal o longitudinal, la mayoría de los estudios considerados en este capítulo se concentran en estudiarlas de forma transversal. El dominio de esta aproximación se debe en parte a que diversas estructuras, relaciones y uso de instrumentos pueden ser estudiados en forma estática. La misma situación ocurre con el estudio de fenómenos como la acción colectiva de primer o segundo

orden, que pueden estudiarse en un momento dado dejando de lado su evolución.

En este sentido, el reto que tienen los estudios sobre redes en el futuro inmediato es mejorar el entendimiento sobre el cambio o evolución de las redes en el tiempo, independientemente de si son vistas como estructuras, relaciones o instrumentos. En particular, un uso más extenso de un enfoque dinámico permitirá entender mejor porqué en una red se crean nuevos nodos y otros se destruyen. Con esto se avanzará en la explicación de cómo se puede transitar hacia mecanismos de interacción más adecuados para resolver problemas públicos. Este tipo de estudios también permitirá avanzar hacia la generación de teorías causales sobre la gestión pública y resultados, lo que sin duda mejorará la calidad de las teorías sobre cómo se resuelvan empíricamente problemas de acción colectiva. En este sentido, los estudios que utilizan la simulación basada en gráficas aleatorias exponenciales han significado un paso adelante, a pesar de que su mayor utilidad es generar nuevas teorías y no tanto probarlas y hacerlas generalizables. Aunque las dificultades para extender el uso de estudios longitudinales tienen que ver con los problemas y altos costos para recolectar paneles de datos, al parecer, éstos se podrían superar por varios medios, como el uso sistemático de encuestas y cuestionarios.

En resumen, los estudios presentados en este capítulo son una muestra del avance en el estudio de la influencia y las formas de autoridad que pueden ejercer las organizaciones gubernamentales en las redes. Este avance ha sido fundamental y se debe a que las estructuras de articulación horizontal —señaladas por Sørensen y Torfing (2005)— donde ninguna entidad está por encima del resto, pueden ser capturadas con precisión por el ARS. Sin duda, este avance es primordial para entender un contexto en el que el gobierno no puede imponer sus preferencias y políticas, sino que debe negociar con los otros miembros de la red, ya sean privados o públicos (Stoker, 2000). Por otra parte, aún existen importantes retos en esta línea de investigación relacionados con la rendición de cuentas. Las diferentes formas de concebir las redes refuerzan la necesidad de mejorar el entendimiento sobre la capacidad del gobierno (y sus agencias) de servir como una metaestructura para

gobernar las redes de política pública, ya que sin rendición de cuentas la influencia de algunos grupos de interés podría tomar control de la red y de su agenda. Esta dificultad se amplifica si se asume que sin la supervisión gubernamental sobre estas redes, en la mayoría de los casos, los objetivos y resultados podrían no estar dirigidos a perseguir un bien colectivo o común.

Bibliografía

- Agranoff, Robert, "Human Services Integration: Past and Present Challenges in Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 51, núm. 6, 1991, pp. 533-542.
- _____. *Leveraging Networks: A Guide for Public Managers Working across Organizations*, IBM Center for the Business of Government, Arlington, 2003.
- Agranoff, Robert y Valerie L. Rinkle, *Intergovernmental Management: Human Services Problem-solving in Six Metropolitan Areas*, State University of New York Press, Nueva York, 1986.
- Agranoff, Robert y Michael McGuire, "American Federalism and the Search for Models of Management", *Public Administration Review*, vol. 61, núm. 6, 2001, pp. 671-681.
- Ahuja, Gautam, "Collaboration Networks, Structural Holes, and Innovation: A Longitudinal Study", *Administrative Science Quarterly*, vol. 45, núm. 3, 2000, pp. 425-455.
- Alpert, Lenore, Juliet F. Gainsborough y Allan Wallis, "Building the Capacity to Act Regionally", *Urban Affairs Review*, vol. 42, núm. 2, 2006, pp. 143-168.
- Askim, Jostein, Åge Johnsen y Knut-Andreas Christophersen, "Factors behind Organizational Learning from Benchmarking: Experiences from Norwegian Municipal Benchmarking Networks", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 18, núm. 2, 2008, pp. 297-320.
- Bakker, René. M., Jörg Raab y H. Brinton Milward, "A Preliminary Theory of Dark Network Resilience", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 31, núm. 1, 2012, pp. 33-62. Disponible en: <<http://doi.org/10.1002/pam.20619>>
- Beckman, Christine M. y Pamela R. Haunschild, "Network Learning: The Effects of Partners' Heterogeneity of Experience on Corporate Acquisitions", *Administrative Science Quarterly*, vol. 47, núm. 1, 2002, pp. 92-124.
- Berry, Frances S., Ralph S. Brower, Sang Ok Choi, Wendy Xinfang Goa, HeeSoun Jang, Myungjung Kwon, Jessica Word, "Three Traditions of Network Research: What the Public Management Research Agenda Can Learn from Other Research Communities", *Public Administration Review*, vol. 64, núm. 5, 2004, pp. 539-552.
- Blair, Robert, "Policy Tools Theory and Implementation Networks: Understanding State Enterprise Zone Partnerships", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 12, núm. 2, 2002, pp. 161-190.
- Börzel, Tanja A., "Member State Responses to Europeanization", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 40, núm. 2, 2002, pp. 193-214.
- Bowman, Ann O. "Horizontal Federalism: Exploring Interstate Interactions", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 14, núm. 4, 2004, pp. 535-546.
- Brusoni, Stefano, Andrea Prencipe y Keith Pavitt, "Knowledge Specialization, Organizational Coupling, and the Boundaries of the Firm: Why Do Firms Know More Than They Make?", *Administrative Science Quarterly*, vol. 46, núm. 4, 2001, pp. 597-621.
- Burt, Ronald, *Structural Holes: The Social Structure of Competition*, Harvard University Press, Cambridge, 1995.
- Choi, Jin Wook, "Governance Structure and Administrative Corruption in Japan: An Organizational Network Approach", *Public Administration Review*, vol. 67, núm. 5, 2007, pp. 930-942.
- Choi, Sang O. y Ralph S. Brower, "When Practice Matters More Than Government Plans", *Administration & Society*, vol. 37, núm. 6, 2006, pp. 651-678.
- Coleman, James, Elihu Katz y Herbert Menzel, "The Diffusion of an Innovation Among Physicians", *Sociometry*, vol. 20, núm. 4, 1957, pp. 253-270.
- Dahl, Robert, *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, Yale University Press, New Haven, 1961.
- Edelenbos, Juria y Erik-Hans Klijn, "Managing Stakeholder In-