

## Redes inter-organizacionales para implementación de políticas sociales: un estudio aplicado a cuatro barrios en Uruguay

Pablo Galaso<sup>1</sup>

Sebastián Goinheix

Adrián Rodríguez Miranda

*Instituto de Economía, Universidad de la República, Uruguay*

### RESUMEN

Este artículo analiza las redes de organizaciones para la implementación territorial de la política social en Uruguay. Estudia cuatro barrios con una alta concentración de hogares pobres y analiza tres tipos de vínculos: para desarrollar proyectos, solicitar información y compartir infraestructuras. Se aplica la metodología del análisis de redes sociales con una visión global, grupal, e individual, centrando el estudio en el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). El MIDES tiene como cometido facilitar el acceso a los servicios sociales mediante una implementación de las políticas en red que, además, procura fortalecer el capital social y las organizaciones del territorio. Los resultados muestran diferencias relevantes en las formas de interacción según el tipo y actividad de las organizaciones, así como fuertes particularidades territoriales, lo que advierte que no es posible bajar las políticas al medio local con diseños centrales demasiados rígidos. A su vez, en línea con otros trabajos que estudian redes con una entidad central que posee los recursos financieros, el MIDES resulta fundamental en las redes. Si bien ese rol parece positivo para crear redes capaces de implementar las políticas, el artículo discute algunas debilidades que puede tener este esquema para cumplir con el objetivo de promover el capital relacional local.

**Palabras clave:** *Análisis de redes sociales – Política social – Redes inter-organizacionales – Uruguay.*

### ABSTRACT

This article analyzes the networks of organizations implementing territorial social policies in Uruguay. It studies four neighborhoods with a high concentration of poor households and analyzes three types of links reflecting three inter-organizational interactions: project development, information request and infrastructure sharing. Social network analysis methods are applied with a global, groupal, and individual perspective, focusing on the Ministry of Social Development (MIDES). MIDES has the task of facilitating access to social services through network policies that, in addition, seeks to strengthen territorial social capital. Results reveal relevant differences in the forms of interaction according to the type of organizations, as well as strong territorial particularities, pointing that it is not possible to apply social policies at a local scale following highly centralized policy designs. In turn, MIDES is fundamental in social policy networks, which is in line with previous research studying centralized networks depending on an entity with financial resources. While MIDES role seems positive for policy implementation, the article discusses some weaknesses of this network structure meeting the Ministry aims of promoting local relational capital.

**Key words:** *Social network analysis – Social policy – Inter-organizational networks – Uruguay.*

<sup>1</sup> Contacto con los autores: Pablo Galaso ([pgalaso@iecon.ccee.edu.uy](mailto:pgalaso@iecon.ccee.edu.uy)), Sebastián Goinheix ([sgoinheix@iecon.ccee.edu.uy](mailto:sgoinheix@iecon.ccee.edu.uy)) y Adrián Rodríguez ([adrianrm@iecon.ccee.edu.uy](mailto:adrianrm@iecon.ccee.edu.uy))

## INTRODUCCIÓN

Los procesos de diseño e implementación de políticas sociales están experimentando importantes cambios en las últimas décadas. Desde hace un tiempo, las investigaciones en administración pública vienen constatando la progresiva sustitución de formas de autoridad, burocráticas y jerárquicas, por otros acuerdos de gobernanza más complejos, que implican la participación de múltiples entidades, tanto del sector público como del privado (Lecy et al. 2014).

Así, la participación y coordinación en redes de organizaciones surge, entre otras razones, como respuesta a la creciente complejidad de los problemas que deben afrontar las políticas sociales –los que Rittel y Webber (1973) denominan “problemas perversos”– y a la tendencia hacia la externalización de servicios de gobierno (O’Toole, 1997). Además, este protagonismo de las redes ha tenido su reflejo en el ámbito de la investigación en administración pública, donde se puede observar un considerable aumento del número de trabajos sobre redes durante los últimos veinte años (Popp et al., 2013).

Este artículo estudia las redes de organizaciones dedicadas a diseñar e implementar las políticas sociales en Uruguay. Los datos se extraen de un trabajo de campo realizado por el Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay (MIDES) durante 2014 y en el marco de un Convenio entre MIDES y la Universidad de la República para contribuir al estudio del desarrollo social desde la perspectiva del análisis de redes y con un enfoque territorial.

Cabe señalar que el MIDES se crea por Ley (Nº 17.866) en 2005, como respuesta a una situación de alta pobreza en el país como consecuencia de la crisis económica y financiera de 2002. En ese contexto, el MIDES desplegó una batería muy importante de programas sociales y de transferencias de ingresos dirigidos sobre todo a zonas del país y hogares con pobreza y alta vulnerabilidad socio-económica (Arim et al. 2009).

La lógica de la intervención tuvo en sus inicios una impronta de atender la emergencia social pero con el tiempo el propio MIDES se preocupó de trabajar en construir bases para un cambio sostenible en la calidad de vida de las poblaciones atendidas; en otras palabras, pasar de la emergencia a la equidad (MIDES, 2009). Entre otros programas y dispositivos se apostó por reforzar territorialmente la implementación de las políticas sociales en zonas de alta concentración de hogares pobres a través de

Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT). Como se expresa en la web del MIDES los SOCAT apuntan a impulsar el desarrollo comunitario a través de la participación de vecinos e instituciones públicas y privadas, que tienen en común el hecho de trabajar o vivir en el mismo territorio<sup>1</sup>. Tienen un componente de servicio de orientación y consulta, que busca garantizar el acceso a servicios y derechos para la población y un componente que busca promover la participación ciudadana, a través de la creación y/o fortalecimiento de redes locales. Funcionan en 75 áreas territoriales seleccionadas por su elevado índice de vulnerabilidad social y la implementación de proyectos y la gestión se realiza mediante convenios con organizaciones privadas (ONGs).

En cuanto a los resultados de las políticas, no hay duda de la efectividad en la reducción de la pobreza que, medida por ingresos, cayó de un 24,2% en 2006 a un 6,4% en 2015 (datos del Observatorio Social con fuente en el Instituto Nacional de Estadísticas<sup>2</sup>). Si bien, el período de referencia tuvo un contexto de crecimiento económico del país muy importante, el acceso a un mayor bienestar de las poblaciones más vulnerables no parece ser un resultado que hubiera alcanzado los mismos logros sin las políticas sociales implementadas (para un análisis de diversas dimensiones del bienestar y las políticas sociales en los últimos 10 años véase MIDES-OPP, 2015).

En este artículo no nos centraremos en esos logros, sino en proponer una forma de analizar el otro objetivo que tuvo la política social. Es decir, contribuir a entender cómo se trabajó desde el MIDES promoviendo redes sociales inter-organizacionales locales como forma de dar una sostenibilidad mayor a los procesos de mejora en el bienestar de las personas. Este aspecto de las políticas no ha sido suficientemente analizado, por lo que consideramos que es un área en la que se puede hacer una contribución relevante.

El artículo se centra en cuatro barrios donde el MIDES tiene intervención directa con los SOCAT ya que son áreas urbanas con una alta concentración de hogares en situación de pobreza. Por medio de entrevistas a las

<sup>1</sup> Consultado 20/12/2016:  
[http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/18725/3/in\\_nova.front/servicios-de-orientacion-consulta-y-articulacion-territorial](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/18725/3/in_nova.front/servicios-de-orientacion-consulta-y-articulacion-territorial)

<sup>2</sup> Consultado 20/12/2016:  
[http://observatoriosocial.mides.gub.uy/Nuevo\\_Test/portalMidesV3/indicadores.php#](http://observatoriosocial.mides.gub.uy/Nuevo_Test/portalMidesV3/indicadores.php#)

personas responsables de las organizaciones presentes en estos barrios, se identificaron las interacciones o vínculos entre ellas, distinguiendo entre tres tipos: vínculos para desarrollar proyectos en conjunto, vínculos para solicitar información y vínculos para compartir infraestructuras.

Con el objetivo de estudiar la articulación de redes territoriales que se ha desarrollado por el MIDES para la implementación de políticas sociales, se plantean tres preguntas de investigación:

1. ¿Cómo interactúan las organizaciones encargadas de desarrollar e implementar las políticas sociales en el territorio? En particular, ¿qué formas de interacción colectiva desarrollan y con qué objetivos? ¿Se verifican diferencias territoriales en las redes de organizaciones?

2. ¿Interactúan todas las organizaciones por igual, o algunas se implican más que otras en la red? ¿Existen diferentes pautas de interacción según la tipo de organización o la actividad que desempeñe?

3. ¿Qué rol cumple en estas redes el MIDES como organismo del estado responsable de la política social y su implementación en red?

La metodología del análisis de redes sociales permite afrontar estas preguntas por medio de indicadores que describen la estructura global de las redes y la posición relativa de las diferentes organizaciones. Además, los datos recabados posibilitan realizar un análisis detallado de estas cuestiones. Para cada barrio se cuenta con tres tipos de vínculos y, por tanto, con tres redes diferentes; estas redes conectan a organizaciones clasificadas según distintas categorías. Por ello, en el artículo se organizan y estructuran los resultados desde tres perspectivas: una global, que considera simultáneamente al conjunto de organizaciones y vínculos en cada territorio y sirve para describir las pautas generales de interacción; otra individual, que se centra en analizar la posición de cada organización en la red y se emplea para estudiar el papel desempeñado por el MIDES en las redes de políticas sociales; y una grupal, que agrupa a las organizaciones según diferentes características y describe el papel que desempeña cada grupo en las redes de políticas sociales.

El trabajo ofrece dos visiones de los resultados: una visión territorial, señalando las particularidades de las relaciones y estructuras de red en cada barrio; y una visión relacional, identificando patrones de comportamiento en las redes de políticas sociales según el tipo de interacción entre organizaciones. La combinación de estas dos visiones, o escalas de

análisis, con las tres perspectivas anteriores supone una forma de sistematizar el estudio de las redes de políticas sociales que puede ayudar a clarificar las interpretaciones y aplicaciones de este tipo de análisis.

A partir de este marco analítico, y como respuesta a las preguntas de investigación anteriores, se plantean tres hipótesis:

H1: las redes barriales de políticas sociales presentan diferencias significativas en las pautas globales de interacción, medidas a través de la topología de la red inter-organizacional. Estas diferencias se manifiestan a escala relacional, reflejando comportamientos colectivos distintos cuando las organizaciones interactúan para distintos objetivos (proyectos, información, infraestructuras). Asimismo, se manifiestan a escala territorial, reflejando diferencias según particularidades de los barrios donde ocurren las interacciones.

H2: existen diferencias significativas en el rol que desempeñan las organizaciones en las redes de políticas sociales según su tipo y la actividad principal que desarrollan.

H3: el MIDES desempeña un papel fundamental, como organización central, en las redes de políticas sociales. Sin embargo, ese rol puede presentar variaciones según las perspectivas relacional y territorial.

Los resultados del análisis confirman la existencia de diferencias entre las distintas formas de interacción y entre los territorios estudiados.

En lo que refiere a la primera hipótesis, hay diferencias en las estructuras de las redes según el barrio. De hecho, el trabajo pone de manifiesto la existencia de particularidades territoriales, señalando incluso modelos opuestos en algunas formas de interacción de las organizaciones dedicadas a la política social. Por otro lado, con independencia del barrio hay algunas características de las redes que dependen del tipo de relación que conforma la red. Al respecto, se observa que la principal motivación de las organizaciones para interactuar en las redes es compartir información ya que éstas son las redes más grandes y densas.

De acuerdo con la segunda hipótesis, se encuentran diferencias en el papel desempeñado por las organizaciones según su tipo, entre las que operan en el seno del sector público y las que responden a intereses privados. Las organizaciones públicas están más presentes en los barrios, pero menos implicadas en las interacciones, frente a las privadas, con menor presencia pero más tendencia a interactuar. El análisis logra

también describir algunas particularidades en el papel desempeñado por las organizaciones según la actividad a la que se dedican. Por ejemplo, se observa un papel protagónico de las educativas y las de salud frente al resto.

En cuanto al rol del MIDES, como se esperaba en la tercera hipótesis, se prueba que desempeña un papel fundamental en las redes, sobre todo en el establecimiento de proyectos con otras organizaciones. Esto está en línea con otros trabajos que estudian redes estructuradas en torno a una organización central que maneja y/o posee los recursos financieros (Milward et al., 2009; Provan et al., 2009). Luego, sobre este resultado, se reflexiona si ese rol que parece positivo para crear redes capaces de implementar las políticas, podría implicar algunas debilidades para cumplir con el objetivo de promover el capital relacional en las comunidades locales.

El artículo supone una aportación relevante para la literatura sobre redes y administración pública en general y, en particular, sobre las redes de políticas sociales. En primer lugar, el trabajo ofrece pautas metodológicas claras para un análisis en profundidad de este tipo de redes. La metodología empleada en el trabajo de campo permite obtener datos muy detallados sobre interacciones entre las organizaciones que operan en el territorio, distinguiendo distintos tipos de vínculos y de organizaciones. Además, la estructuración de los resultados, según las tres perspectivas – global, grupal e individual – y las dos visiones – territorial y relacional –, contribuye a clarificar la interpretación del análisis de las redes territoriales de políticas sociales y, por tanto, puede servir de guía para futuras investigaciones en la materia. Finalmente, la mayor parte de los antecedentes en este campo se han realizado en países desarrollados, por lo que la aplicación al caso de Uruguay contribuye a ampliar el espectro geográfico de estos trabajos con un caso para América Latina.

El resto del artículo se estructura de la siguiente forma. A continuación se presentan las bases teóricas empleadas en el estudio y una revisión de literatura sobre redes y administración pública. En el tercer apartado se describen las fuentes de datos y la metodología empleada para el análisis, incluyendo una explicación detallada e interpretación de todos los indicadores utilizados. El cuarto apartado presenta los resultados que se resumen y organizan según las perspectivas y visiones descritas anteriormente, con el fin de contrastar las hipótesis planteadas. Finalmente, el apartado de conclusiones reflexiona, a partir de la comprobación de las hipótesis, sobre cómo analizar las redes de organizaciones para

implementar políticas sociales en un territorio. Destacan dos reflexiones. La primera es una advertencia sobre la imposibilidad de bajar las políticas al medio local con diseños centrales demasiados rígidos en la estructura y funcionamiento de las redes. El segundo se refiere a algunas debilidades que podría tener el esquema de implementación adoptado por el MIDES para cumplir con su objetivo de promover el capital relacional local que sea el sustento de las redes locales de protección social que se busca crear y fortalecer.

## BASES TEÓRICAS SOBRE REDES DE ORGANIZACIONES Y POLÍTICAS SOCIALES

En este apartado se presentan los fundamentos teóricos de la investigación. Para ello, se describe brevemente la relevancia de las redes en las políticas sociales y se analizan las principales investigaciones previas en la materia, especialmente desde el campo de la administración pública. En esta revisión, nos detendremos en algunos conceptos teóricos básicos que se emplearán en el resto del trabajo.

### Redes y políticas sociales

Como alternativa a las formas más tradicionales y burocráticas de administración pública, durante las últimas décadas han ido surgiendo progresivamente –y se han ido generalizando– prácticas como la denominada gobernanza colaborativa. Ésta se caracteriza por el compromiso de organizaciones no estatales con los servicios públicos, así como por el mantenimiento de relaciones de tipo horizontal entre actores públicos, privados y sin ánimo de lucro (Ansell y Gash, 2008; McGuire, 2006).

El surgimiento de los denominados “problemas perversos” (Rittel y Webber, 1973), en relación con las políticas sociales, ha incentivado significativamente la generalización de prácticas de coordinación y trabajo en redes de organizaciones de diversa naturaleza. Los “problemas perversos” se definen como aquellos que no se pueden descomponer en cuestiones más sencillas y para los que las formas clásicas de respuesta –a través del liderazgo de una organización o por medio de la coordinación en los mercados– resultan insuficientes (Rittel y Webber, 1973). Por ello, la respuesta adecuada a estos problemas requiere de la coordinación entre múltiples actores y sectores a través de redes (O’Toole, 1997).

Asimismo, las redes de organizaciones para las políticas sociales representan una respuesta a la tendencia hacia la externalización de algunos servicios de gobierno desde el sector público hacia las entidades privadas o sin ánimo de lucro (O'Toole, 1997). Ante procesos de este tipo, las redes ofrecen estructuras flexibles e inclusivas, que facilitan la circulación de información de gran valor, y que permiten a las agencias públicas afrontar los problemas sociales apoyándose en conocimientos y habilidades que pueden quedar fuera de su ámbito (Issett et al., 2011). En definitiva, las redes son una buena alternativa cuando los mercados y las burocracias fallan (Ostrom, 1990). Por ello, la interacción y coordinación en redes de organizaciones ha ido cobrando un creciente protagonismo en el diseño e implementación de políticas sociales. Esta importancia creciente, ha venido de la mano del aumento de investigación en la materia.

### **Antecedentes sobre redes y administración pública**

El estudio de las redes cuenta con un creciente número de antecedentes desde la literatura de la administración pública (véanse, por ejemplo, Issett et al. 2011; Kapucu et al. 2014 o Lecy et al., 2014, donde se presentan revisiones de literatura al respecto). Las investigaciones en esta línea han ido en aumento desde las últimas décadas, en gran parte motivadas por la generalización de prácticas relacionadas con la gobernanza colaborativa que, como vimos antes, han cobrado un peso cada vez mayor en las aplicaciones de la administración pública.

Además, los trabajos en esta materia han estado en parte incentivados por los avances teóricos y metodológicos aportados desde la literatura sobre análisis de redes sociales (ARS). El ARS viene ofreciendo multitud de herramientas analíticas e interpretaciones teóricas que permiten profundizar, cada vez más, en la comprensión de las relaciones e interdependencias entre diferentes actores de las políticas públicas.

La definición de "red" que habitualmente se emplea en este ámbito refiere a un conjunto de actores, autónomos pero interdependientes, que interactúan para la provisión de un bien o servicio público, cuya producción resultaría imposible de realizar aisladamente por ninguno de ellos (Alter y Hage, 1993; Issett y Provan, 2005; Koppenjan y Klijn, 2004).

La organización del trabajo en red puede generar una serie de ventajas en el ámbito de la administración pública. Estas ventajas se pueden entender también como las razones que

motivan la formación de redes. Entre otras, Popp et al. (2013) señalan las siguientes: acceso a recursos, compartición de riesgos, mejoras en la eficiencia motivadas por el mejor uso de recursos o el logro de economías de escala, mejoras en la calidad y coordinación de los servicios, apoyo y soporte mutuo, aprendizaje y construcción de capacidades, creación de oportunidades para la innovación, generación de una responsabilidad compartida, aumento de la flexibilidad en respuesta a problemas e imprevistos, y generación de un espacio para pensar y actuar más allá de los límites de la organización.

Por otro lado, la participación en redes políticas también implica una serie de dificultades para las organizaciones que las integran. Algunos trabajos ponen de manifiesto problemas relacionados con las siguientes cuestiones (Popp et al., 2013): falta de consenso y compromiso para el logro de objetivos; diferencias en aspectos culturales o en la lógica institucional que, a su vez, puedan dificultar los acuerdos; pérdida de autonomía; elevados costes de coordinación; dificultad para desarrollar y mantener relaciones de confianza; falta de claridad en relación con la responsabilidad compartida; elevada complejidad de gestión; desequilibrios en la influencia y poder entre organizaciones o problemas de liderazgo; falta de capacidad organizacional para trabajar de forma colaborativa; y dificultades para mantener la colaboración debido a cambios en el contexto.

En la literatura sobre redes de administración pública se pueden distinguir tres corrientes principales, en función del tipo de red objeto de estudio (Issett et al. 2011; Lecy et al. 2014):

1. Redes de formación de políticas: constituidas por diversos actores (tales como agencias públicas, oficinas legales y organizaciones privadas) con cierto interés común que, a través de coaliciones, modelan los procesos de generación de políticas. Estas redes responden a fallos de las autoridades públicas en la resolución de problemas y contribuyen a definir nuevas agendas. Las investigaciones en esta corriente a menudo se centran en estudiar la manera en que determinados actores, cuyo rol tradicional en los procesos políticos es escaso, logran convertirse en protagonistas influyentes de las políticas públicas (Lecy et al., 2014).
2. Redes de gobernanza política: habitualmente surgen como una respuesta a problemas complejos que no pueden ser resueltos adecuadamente por un solo actor. Los

trabajos sobre estas redes se suelen orientar hacia la coordinación entre actores, así como los derechos, reglas, preferencias y recursos que estructuran los resultados de las políticas (March y Olsen, 1995). Además, exploran las formas en que la gobernanza en red genera nuevos retos en comparación con formas tradicionales de gobernanza.

3. **Redes de implementación de política:** se trata de grupos de actores, tales como agencias gubernamentales, organizaciones sin ánimo de lucro y otras privadas, que trabajan de manera conjunta y coordinada para ofrecer un bien o servicio público. Por ello, algunos autores emplean el término "redes colaborativas" para describir este tipo de trabajos (Kapucu et al., 2014). Las investigaciones al respecto suelen centrarse en analizar la eficiencia de los servicios prestados y las formas en que estas redes influyen en los resultados.

Otro aspecto interesante para tener en cuenta es la distinción entre redes formales e informales (Isett et al., 2011). Las redes formales son aquellos acuerdos constituidos explícitamente mediante contratos y en su mayor parte entre organismos públicos, que buscan, principalmente, ofrecer bienes o servicios públicos. Por su parte, las redes informales resultan de acuerdos espontáneos y están basadas en la confianza, las relaciones interpersonales o el entendimiento entre organizaciones públicas y/o privadas. A menudo se emplean para compartir información, resolver problemas específicos u ofrecer servicios.

Isset et. al (2011) señalan, además, que el término "red" se emplea en la literatura de tres formas diferentes: (1) metafóricamente, con el fin de describir un fenómeno de organización social (por ejemplo, Krueathee et al., 2010); (2) para referirse a los métodos y paradigmas metodológicos que, desde el análisis de redes sociales, permiten medir las estructuras de las interrelaciones políticas (Snijders y Bosker 2000, por ejemplo); y (3) de forma práctica, entendiendo a las redes como una herramienta que contribuye a lograr determinados objetivos, tales como la provisión de servicios públicos o la implicación en la gobernanza colaborativa local (Provan et al., 2009).

El empleo del ARS requiere identificar los dos elementos básicos para la construcción de toda red: nodos y vínculos. En las redes de administración pública, los nodos pueden representar a individuos, grupos, organizaciones o incluso comunidades.

Respecto a los vínculos, éstos representan relaciones que pueden ser de diferente naturaleza. Entre ellas, destacan las de afiliación política, intercambio de recursos, tutoría, consultoría, intercambio de información, amistad, creencias u opiniones compartidas y coordinación formal (Kapucu et al., 2014). Respecto al carácter formal o informal de los vínculos, la mayor parte de los antecedentes en la materia se ha centrado en estudiar redes de tipo formal.

En relación con las temáticas o ámbitos de las políticas públicas que han sido objeto de estudio por investigaciones que aplicaron el ARS, se pueden mencionar aspectos muy variados como, por ejemplo, la gestión de emergencias (Kapucu y Van Wart, 2006), las políticas de desarrollo local y regional (Lee et al., 2012), el desempeño educativo (Schalk et al., 2010), las políticas de transporte (Henry et al., 2011; Weir et al., 2009), la provisión de servicios sociales y de salud (Milward et al., 2009; Provan y Huang, 2012; Provan et al., 2004), o la implicación de organizaciones sin ánimo de lucro en las políticas públicas (Galaskiewicz et al., 2006; Isett y Provan, 2005).

En el caso de este artículo, las redes que analizaremos se inscriben dentro del tipo de redes de implementación de políticas o "redes colaborativas" (Kapucu et al., 2014). En nuestras redes, el actor público encargado de las políticas sociales (el MIDES) trabaja de manera conjunta y coordinada con otros organismos públicos, tales como los encargados de la salud, de los dispositivos de cuidados, de la educación y de los programas de los ministerios públicos con algún énfasis o componente social. Además, MIDES interactúa con organizaciones de la sociedad civil (que en muchos casos son brazos ejecutores de la política en el barrio), además de otros organismos públicos y actores privados que pueden estar presentes en el territorio.

A su vez, las redes estudiadas en este artículo tienden a ser de carácter formal en la vinculación para llevar adelante proyectos y, en buena medida, para compartir infraestructuras. Al tiempo que las redes de información son redes asimilables a las informales.

## FUENTES DE DATOS Y METODOLOGÍA

En este apartado se detallan las cuestiones relacionadas con el proceso de obtención de datos y la metodología empleada para su análisis e interpretación.

## Obtención de los datos

Se utilizan datos obtenidos tras la aplicación de una encuesta a organizaciones en Uruguay entre los meses de mayo y noviembre de 2014. Se realizaron entrevistas a las personas responsables de 91 organizaciones dedicadas a la implementación de políticas sociales en cuatro barrios o localidades urbanas, en la ciudad de Montevideo (barrios Casabó y Bajo Valencia), departamento de Canelones (localidad Barros Blancos), ciudad de Maldonado (barrio Cerro Pelado) y ciudad de Tacuarembó (barrio 42 viviendas). Los cuatro territorios elegidos, coinciden con cuatro de las zonas delimitadas por el MIDES para la actuación de sus Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT) que, en líneas generales, se centran en áreas de concentración de hogares en situación de pobreza, con el objetivo de articular las políticas sociales y garantizar el acceso a derechos a la población.

Los territorios seleccionados se localizan en áreas urbanas que, si bien tienen trayectorias diferentes, así como grados de desarrollo económico y estructura productiva disímiles, han sufrido un fuerte impacto de empobrecimiento de su población. Este hecho se expresa en la informalidad de la trama urbana y la creciente segregación residencial. Esta evolución dio lugar a procesos de intervención estatal dirigidos a sectores vulnerables, con el fin de fortalecer las políticas de integración social y de generación de capacidades locales. Por lo tanto, estos cuatro territorios resultan de especial interés para el análisis de las políticas sociales.

En cada territorio se contactó con las principales organizaciones que desarrollan e implementan políticas sociales. El listado de organizaciones entrevistadas incluye tanto a organismos públicos como a entes privados y organizaciones de la sociedad civil. En cuanto al área de actuación, el rango de instituciones objeto de estudio cubre los principales ámbitos de las políticas sociales: educación, salud, cuidados, género y violencia, cultura, deportes, recreación, ciudadanía, asistencia, gobierno, así como oficinas de atención y consulta.

Para la identificación y selección de las organizaciones entrevistadas se procedió empleando el método de bola de nieve. Se comenzó entrevistando a los centros SOCAT del MIDES. Dada la actividad que desarrollan, estos actores resultan ser una buena elección para comenzar la metodología de bola de nieve. Los SOCAT, presentes en los cuatro territorios, se encargan de informar a los usuarios acerca de los diversos proveedores de servicios básicos y

prestaciones sociales –orientación y consulta–; asimismo, están diseñados para incentivar la participación e interacción entre las organizaciones de base y la comunidad local en sus territorios –articulación territorial–. En las entrevistas, se pidió que identificaran a otras organizaciones que operan en el barrio de referencia. Esto llevó a nuevas entrevistas donde se procedió del mismo modo hasta que, después de la tercera ronda, apenas surgieron organizaciones nuevas (y las pocas que surgieron resultaron ser de escasa relevancia). En definitiva, el trabajo de campo logró recabar datos sobre la totalidad de organizaciones dedicadas a diseñar e implementar políticas sociales en los territorios y, por tanto, puede considerarse como un censo de este tipo de organizaciones presentes en los barrios de referencia.

Las entrevistas se realizaron aplicando un cuestionario a la persona responsable de cada organización. En ellas se recaba, principalmente, información acerca de las interacciones que mantiene la organización entrevistada con otras organizaciones radicadas en el barrio de referencia o que intervienen en el mismo. En particular, se pregunta sobre tres tipos de interacciones: (1) colaboración con otras organizaciones para llevar a cabo proyectos, (2) contactos con otras organizaciones para solicitar información, y (3) cesión o uso compartido de infraestructuras con otras organizaciones.

En el primer caso, se pide al entrevistado que identifique a otras organizaciones con las que se colabora para la realización de un proyecto conjunto. Se entiende por proyecto al diseño y/o puesta en práctica de una acción conjunta, con compromisos asumidos por cada parte, para el logro de metas compartidas y previamente establecidas. Este tipo de interacción supone, por lo tanto, la existencia de vínculos fuertes entre organizaciones, vínculos que movilizan recursos para la acción y ponen en práctica actividades relacionadas con las políticas sociales.

En el segundo caso, se pregunta por las consultas o solicitudes de información realizadas a otras organizaciones respecto a cuestiones relacionadas con su actividad. El estudio de estas interacciones, por medio de vínculos de información, permite analizar los flujos de conocimientos que pueden ser relevantes para las políticas sociales.

Por último, se pregunta en el cuestionario por la cesión o uso compartido de infraestructuras o cualquier tipo de elementos necesarios para el desarrollo de su actividad (como, por ejemplo, locales, vehículos o equipamientos

informáticos). Los vínculos de infraestructuras, que se obtienen a partir de esta información, permiten estudiar la forma en que unas organizaciones interactúan con otras motivadas por requerimientos materiales propios de su actividad.

En cuanto a la formalidad o informalidad de los vínculos, cabe señalar que el instrumento empleado no fue diseñado para captar con precisión esta dimensión de las redes. No obstante, se pueden identificar patrones generales en las redes analizadas: mientras que los vínculos de información son esencialmente de carácter informal, los de cesión y uso de infraestructuras y los de colaboración en proyectos reflejan mayoritariamente contactos formales, dado que en su mayoría implican un acuerdo legal o contractual entre organizaciones.

Por último, respecto a la distinción entre redes de formación, gobernanza e implementación política (Isett et al. 2011; Lecy et al. 2014), las redes estudiadas a continuación se enmarcan en la tercera categoría ("redes colaborativas"), dado el tipo de organizaciones analizadas y la naturaleza de los vínculos entre ellas. Así, los proyectos conjuntos, la solicitud de información y la cesión de infraestructuras representan relaciones entre organizaciones para la puesta en práctica de políticas sociales y, por lo tanto, nuestras redes son un ejemplo claro de redes de implementación de políticas.

## Análisis de datos e interpretación de resultados

A partir de la información extraída en las entrevistas, se procede a elaborar las redes empleando sus dos elementos básicos: nodos y vínculos. Los nodos se corresponden con las organizaciones entrevistadas. Como se analizan cuatro barrios diferentes, se elaboraron también cuatro listados de organizaciones (nodos), uno por cada barrio objeto de estudio.

Todas las organizaciones fueron clasificadas siguiendo dos criterios de categorización. El primer criterio distingue entre las organizaciones que operan desde el sector público y las que son de carácter privado. Según esta clasificación, las organizaciones incluidas en la categoría "públicas" son aquellas que pertenecen al sector público y las que, aun siendo privadas, operan en el marco de convenios o acuerdos formales para implementar programas diseñados desde el sector público. En la categoría "privadas" se incluyen a las organizaciones privadas que, además, operan siguiendo una agenda de trabajo independiente de la que marca el sector

público (esto no quiere decir que no se trate de coordinar acciones, sino que no hay una dependencia de la línea de trabajo y las definiciones que toma el sector público).

El segundo criterio emplea la temática o tipología de actividades desarrolladas por cada organización, identificando los siguientes ocho grupos de organizaciones:

1. Organizaciones educativas: se incluyen liceos, escuelas, colegios privados, formación técnica, UTU (Universidad del Trabajo del Uruguay) y similares.
2. De salud: es decir, policlínicas, hospitales, ASSE (Administración de Servicios de Salud del Estado) y similares.
3. De cuidados: jardines de infancia, CAIF (guarderías públicas), o programas como Uruguay Crece Contigo (que trabaja en la primera infancia), entre otros.
4. De género y violencia: tales como ONGs, unidades y dependencias de entes públicos nacionales o subnacionales dedicadas a la temática, INMUJERES (Instituto Nacional de las Mujeres), y similares.
5. Cultura, deportes y recreación: como asociaciones y centros deportivos y/o culturales, dependencias públicas dedicadas a la cultura, casas de la cultura, y similares.
6. Ciudadanía, desarrollo social, asistencia o gobierno: municipios (tercer nivel de gobierno), gobierno departamental o intendencias (segundo nivel de gobierno), Banco de Previsión Social (BPS; organismo encargado de la seguridad social y prestaciones), Jóvenes en Red (programa de juventud), Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), Ministerio de Educación y Cultura (MEC), entre otros.
7. SOCAT y oficinas territoriales del MIDES (OT/SOCAT).
8. Dedicadas a otras actividades: lo que incluye al poder judicial, la Policía Comunitaria, organizaciones religiosas, y comisiones de fomento barriales, entre otros.

En cuanto a los vínculos de las redes, la información extraída de las entrevistas permite conectar a los nodos distinguiendo entre tres tipos de interacciones: vínculos de proyectos, de información y de infraestructuras. Por lo tanto, para cada barrio se elaboran tres redes distintas según el tipo de vínculos considerado (red de proyectos, red de información y red de infraestructuras).

Una vez trazadas todas las redes, se procede a calcular diferentes indicadores y, para ello, se consideran los tres tipos de análisis antes postulados:

1. Análisis global: en este primer caso, el objeto de estudio son las redes en su conjunto. Para ello, se calculan e interpretan indicadores globales para cada una de las doce redes (tres tipos de red por cuatro territorios). Estos indicadores sirven para estudiar la estructura de cada red en su totalidad, es decir, las pautas colectivas de interacción entre organizaciones, lo que permite observar particularidades territoriales en las formas de cooperación así como señalar e interpretar diferencias entre las redes de información, proyectos o infraestructuras. Los principales indicadores que se emplearán en esta perspectiva son: número de nodos y de vínculos, grado medio, densidad de la red, distancia media, coeficiente de agrupamiento o centralización. En la tabla 1 se explican e interpretan estos indicadores (para más detalle y explicación se puede consultar Wasserman y Faust, 1994 o Jackson, 2008).
2. Análisis individual: en esta perspectiva se trata de analizar, de forma individualizada y comparativa, la posición de cada nodo en la red. Es decir, busca calcular una serie de indicadores específicos para cada nodo –indicadores que miden, de diversas maneras, su posición en relación con el resto de actores– y, posteriormente, llevar a cabo un análisis comparativo de los resultados. Por ello, la perspectiva individual ofrece herramientas útiles para identificar a los actores más influyentes, estudiar el rol que desempeñan en el territorio, señalar aquellos que actúan como intermediarios o conectores entre otros agentes y valorar la capacidad de liderazgo de las organizaciones. El

análisis se centra en el papel de SOCAT (dado que se trata de una organización destinada específicamente al fortalecimiento de las redes y la coordinación interinstitucional), lo que permite descubrir el rol que desempeñan en comparación con otras instituciones de la red, es decir, su importancia, capacidad de coordinación y articulación, su papel como difusores de información, etc. En cuanto a los indicadores utilizados para ello, se calcula la centralidad de grado y la de vector propio.

3. Análisis grupal: en este caso, el análisis se centra en grupos de organizaciones, clasificadas a partir de las dos tipologías de nodos mencionadas anteriormente. Se procede calculando indicadores de posición individual de cada nodo en la red y se analizan los resultados que obtienen en promedio cada tipo de nodos. Esto permite identificar posibles diferencias o particularidades en el rol desempeñado por cada tipo de organización en las redes analizadas.

Asimismo, considerando que se cuenta con cuatro barrios diferentes, tres tipos de vínculos y dos clasificaciones de organizaciones, el análisis descriptivo de los resultados se puede realizar desde dos perspectivas:

1. Perspectiva territorial: buscando pautas comunes o particularidades de cada territorio más allá del tipo de red (proyectos, información o infraestructuras).
2. Perspectiva relacional: centrando el análisis en las diferencias que puedan existir entre las redes de proyectos, información o infraestructuras, más allá de particularidades territoriales.

En la tabla 1 se presentan todos los indicadores empleados para el estudio, incluyendo su definición, cálculo, interpretación –en clave de las redes de políticas sociales– y el tipo de análisis (global, grupal o individual) para el que se pueden emplear.

**Tabla 1***Indicadores de red: definición, cálculo e interpretación*

<b>Indicador</b>	<b>Definición y cálculo</b>	<b>Interpretación y tipo de análisis</b>
Número de nodos	Número de nodos que forman la red.	$N$ es el número de organizaciones que actúan en el territorio. Análisis global y grupal.
Número de vínculos	Número de vínculos que conectan a los nodos de la red.	$V$ es el número de interacciones que mantienen entre sí las organizaciones del territorio. Análisis global.
Grado medio	Promedio de vínculos por nodo. $g = \frac{V}{N}$ Donde $N$ es el número de nodos y $V$ es el número de vínculos.	$g$ representa el nivel de interacción promedio de cada organización con el resto. Análisis global, grupal e individual.
Densidad	Proporción de vínculos existentes en la red sobre el máximo número de vínculos posibles. En una red con vínculos dirigidos, la densidad se calcula como: $D = \frac{V}{N(N - 1)}$ En una red con vínculos no dirigidos, la densidad es: $D = 2 \frac{V}{N(N - 1)}$	$D$ se emplea como indicador del nivel de interacción que mantienen entre sí el conjunto de organizaciones del territorio. Análisis global.
Nodos aislados	Nodos desconectados del resto. $A$ = número de nodos sin vínculos	$A$ es el número de organizaciones que no interactúa con el resto y, por tanto, opera de forma aislada. Análisis global y grupal.
Tamaño del mayor componente	Número de nodos en el componente de mayor tamaño de la red. $MC$ = número de nodos en el mayor componente Un componente es una parte de la red en la que todos los nodos están directa o indirectamente conectados entre sí por medio de, al menos, un vínculo. Se considera que los nodos aislados son los componentes de menor tamaño.	$MC$ mide la cantidad máxima de organizaciones que, directa o indirectamente se vinculan entre ellas para interactuar en el territorio. Análisis global y grupal.
Distancia media	Distancia promedio entre los nodos de la red. $d = \frac{\sum d_{ij}}{C}$ Donde $d_{ij}$ es la distancia entre los nodos $i$ y $j$ ; $C$ es el número total de caminos más cortos entre los nodos de la red. La distancia entre dos nodos es la suma de los vínculos que forman el camino más corto entre ambos. Un camino es una secuencia de nodos y vínculos que conecta a dos nodos.	Facilidad de acceso, a través de contactos, entre las organizaciones del territorio. Análisis global y grupal.
Coeficiente de agrupamiento promedio	Promedio de los coeficientes de agrupamiento de los nodos. $CA = \frac{\sum ca_i}{N}$ Donde $ca_i$ es el coeficiente de agrupamiento del nodo $i$ ; $N$ es el número total de nodos de la red. El coeficiente de agrupamiento de un nodo se calcula como la densidad de su red ego.	Presencia de grupos de tres o más organizaciones altamente interconectadas entre sí. Análisis global y grupal.
Cut-point	Un nodo es cut-point si, al eliminarlo de la red, surge al menos un componente más.	Se emplea para identificar a aquellas organizaciones que ejercen como intermediarias en las redes del territorio. Análisis grupal e individual.

Centralización	Nivel de concentración en la distribución de grado entre los nodos de la red.  $CE = \frac{\sum_{u=1}^{ N } G(u^*) - G(u)}{\max(\sum_{u=1}^{ N } G(u^*) - G(u))}$ Donde: $N$ es el número de nodos de la red, $G(u)$ es el grado del nodo $u$ , $G(u^*)$ es el máximo grado registrado por un nodo de la red.	Muestra el reparto en la implicación en las redes de las organizaciones del territorio. Niveles elevados de centralización reflejan situaciones en las que un reducido número de organizaciones aglutina la mayor parte de los vínculos de la red. Por el contrario, centralizaciones reducidas son signo de un reparto homogéneo en la cantidad de vínculos que tiene cada organización. Análisis global.
Grado de entrada (centralidad de grado)	El grado de un nodo es el número de vínculos conectados con él, tomando las menciones de las otras organizaciones. También se denomina centralidad de grado.	Representa el nivel de interacción de una organización con el resto. Análisis grupal e individual.
Centralidad de vector propio	La centralidad de vector propio de un nodo (CVP) se calcula a partir de las centralidades de los nodos directamente conectados con él. $\lambda \cdot CVP = W \cdot CVP$ Donde: $W$ es la matriz de adyacencia, es decir, la matriz donde se representan todos los vínculos de la red, $\lambda$ es el máximo valor propio de la matriz de adyacencia.	Indica la prominencia o importancia relativa de una organización en la red territorial. Las organizaciones con mayor centralidad de vector propio serán aquellas cuyas conexiones sean con otras que, a su vez, están bien conectadas. Análisis grupal e individual.

## RESULTADOS

Se presentan a continuación los resultados e interpretación, clasificados siguiendo los criterios planteados con anterioridad.

### Contraste de la Hipótesis 1: análisis global a través del estudio de las propiedades estructurales de las redes

Para contrastar la Hipótesis 1, se analizan las diferencias (si existen) en las pautas generales que rigen la interacción entre organizaciones presentes en los territorios objeto de estudio.

Esto permite realizar un estudio comparativo, señalando particularidades territoriales e interpretar estas particularidades desde la óptica de las redes de políticas sociales. Para ello, como se indicó previamente, se calculan e interpretan indicadores que miden la topología de las redes desde una perspectiva global. Es decir: el número de nodos, número de vínculos, grado medio, tamaño del componente gigante, distancia media, coeficiente de agrupamiento y centralización. La tabla 2 presenta esta información. Además, en los anexos 1-3 se representan gráficamente todas las redes analizadas.

**Tabla 2**  
Propiedades estructurales globales de las cuatro redes territoriales

	Canelones			Maldonado			Montevideo			Tacuarembó		
	Infra.	Proy.	Info.	Infra.	Proy.	Info.	Infra.	Proy.	Info.	Infra.	Proy.	Info.
Número de nodos	49	49	49	43	43	43	47	47	47	40	40	40
Número de vínculos	47	88	129	32	44	99	51	139	101	38	78	64
Grado medio	0.96	1.80	2.63	0.74	1.02	2.30	1.09	2.96	2.15	0.95	1.95	1.60
Densidad	0.04	0.04	0.05	0.04	0.02	0.05	0.05	0.06	0.05	0.05	0.05	0.04
Tamaño del CG (%)	51.02	75.51	87.76	62.79	60.47	97.67	48.94	82.98	80.85	62.50	77.50	82.50
Nodos aislados (%)	38.78	24.49	12.24	37.21	39.53	2.33	51.06	17.02	19.15	37.50	22.50	17.50
Distancia media	2.48	2.56	2.46	4.54	2.71	2.54	2.38	2.35	2.54	2.82	2.74	1.89
Coef. Agrupamiento	0.24	0.44	0.46	0.09	0.31	0.30	0.42	0.52	0.37	0.25	0.47	0.40
Centralización	0.19	0.24	0.22	0.16	0.11	0.15	0.19	0.22	0.16	0.11	0.25	0.25

En primer lugar, respecto al número de nodos, los datos revelan una presencia de organizaciones e instituciones activas relativamente similar en los cuatro territorios. No obstante, se observa que dos barrios se sitúan algo por encima del resto: son los casos de Canelones y Montevideo, con 49 y 47 organizaciones respectivamente. Los otros dos casos muestran una menor presencia de organizaciones activas en el territorio: en Maldonado hay 43 organizaciones, mientras que en Tacuarembó se identificaron 40.

Para medir la tendencia o propensión a interactuar de las organizaciones en cada territorio, analizamos el número total de vínculos, el grado medio y la densidad. Asimismo, calculando estos indicadores de manera diferenciada para las redes de proyectos, información e infraestructuras, se pueden extraer conclusiones acerca de los motivos que más inducen a las organizaciones a interactuar entre ellas.

Respecto a las diferencias territoriales en la propensión general a interactuar, los datos revelan que el caso de Montevideo es el que muestra una mayor tendencia de las organizaciones a establecer vínculos entre ellas. En particular, destacan sus redes de proyectos e información, con elevado número de vínculos, grado medio y densidad. En el otro extremo, se podría situar el barrio de Maldonado, donde sus redes de infraestructuras y proyectos muestran reducidos valores para estos indicadores. No obstante, la red de información de este territorio sí resulta altamente conectada.

Más allá de las particularidades territoriales, y analizando las diferencias entre las redes de proyectos, información e infraestructuras, los resultados muestran que la mayor parte de las interacciones entre organizaciones surgen con el fin de solicitar información y, algo menos, para establecer proyectos. De hecho, en los cuatro territorios analizados, las redes con más vínculos y, por tanto, mayor grado medio y densidad, son las dos mencionadas: información y proyectos. A su vez, salvo en el caso de Tacuarembó, donde el establecimiento de proyectos es la causa principal de conexión entre organizaciones, en el resto de territorios se observa una mayor tendencia a interactuar para solicitar información.

Entrando un poco más en la estructura de las redes, pasamos a analizar sus componentes de mayor tamaño (componentes gigantes), el número de nodos aislados y la distancia media entre nodos. Los resultados revelan una pauta clara: son las redes de información las que cuentan con un porcentaje mayor de

organizaciones conectadas al componente gigante, menos nodos aislados y menor distancia media entre organizaciones. Esto sucede en tres de los cuatro territorios, ya que en el caso de Montevideo, se trata de la red de proyectos la que muestra estas pautas de conexión. Estos resultados tienen interesantes implicaciones en términos de la difusión de información, ya que la presencia de un componente gigante, la distancia entre nodos y la existencia de nodos aislados condicionan las posibilidades de que la información fluya de unas organizaciones a otras y, por tanto, facilite los flujos de conocimientos relevantes para las políticas sociales. Por ello, los resultados reflejan que las pautas de interacción global en los territorios resultan eficientes en términos de la difusión de información, ya que, en comparación con las redes de proyectos e infraestructuras, las de información tienen mayores componentes gigantes, menores distancias y menor número de nodos aislados.

A continuación nos detenemos en el coeficiente de agrupamiento, que ofrece información acerca de la tendencia a conformar grupos altamente interconectados de organizaciones. Analizando las diferencias territoriales, se observa que la red de Montevideo es la que presenta una mayor tendencia al agrupamiento en las formas de interacción. En el otro extremo, Maldonado es el caso donde los coeficientes de agrupamiento ofrecen resultados menores.

Los datos reflejan que la tendencia al agrupamiento se verifica principalmente en las redes de proyectos y de información (además de la red de infraestructuras en el caso de Montevideo). A diferencia de los indicadores anteriores, en este caso se trata de la red de proyectos la que muestra, en líneas generales, una mayor tendencia al agrupamiento de las organizaciones.

La interpretación de los resultados del coeficiente de agrupamiento también tiene interesantes implicaciones en cuanto a las particularidades territoriales y las pautas de interacción entre organizaciones. En primer lugar, el análisis parece indicar que en el barrio de Montevideo las organizaciones presentan una mayor tendencia a formar grupos de actores altamente vinculados entre sí, lo que puede facilitar la confianza entre ellas y la difusión de información y conocimientos. Asimismo, al distinguir los tipos de interacción (información, proyectos e infraestructuras), los resultados podrían estar revelando una mayor tendencia de las organizaciones a generar este tipo de interacciones grupales cuando se trata de llevar a cabo proyectos o compartir

información frente a las interacciones que tienen como objetivo el compartir infraestructuras.

Por último, analizamos la centralización de las redes, que indica el grado de concentración de las interacciones. En este caso, los resultados muestran que el barrio de Maldonado presenta las redes menos centralizadas. En el otro extremo, los casos de Canelones y Tacuarembó cuentan con los mayores niveles de centralización. La menor centralización de Maldonado indica un mayor reparto en la implicación de las organizaciones en las redes de políticas sociales de ese territorio. En comparación con los otros barrios, en Maldonado, la red parece mostrar una menor importancia relativa de las organizaciones centrales o canalizadoras de las redes de políticas sociales y, por tanto, una implicación más repartida entre el conjunto de actores.

Más allá de las diferencias territoriales, los datos reflejan también que las redes de proyectos son las más centralizadas (excepto, como sucede con otros indicadores, en el caso de Montevideo, donde es la red de proyectos la menos centralizada). Estos resultados parecen reflejar una pauta general de actuación de las organizaciones, según la cual, al llevar a cabo proyectos, un reducido número de actores tiende a aglutinar una mayor parte de las colaboraciones. Simultáneamente, cuando se trata de compartir información o infraestructuras, parece haber una participación más homogénea y repartida –menos centralizada, en términos de red– por parte del conjunto de organizaciones activas.

En resumen, los resultados permiten contrastar la Hipótesis 1. En líneas generales, las organizaciones interactúan, principalmente, con el fin de solicitar información y, algo menos, para desarrollar proyectos. Además, la estructura de la red de proyectos revela que son más centralizadas, por lo que un reducido número de organizaciones aglutina la mayor parte de las interacciones. Por el contrario, en general, en las redes de información y de infraestructuras parece haber una participación de las organizaciones más homogénea y repartida. Finalmente, a escala territorial, se identificaron dos modelos opuestos de interacción colectiva en los barrios de Montevideo y Maldonado, junto con otras particularidades territoriales en los otros dos casos analizados.

La comprobación de la hipótesis tiene un resultado de interés referido a que la existencia de vínculos contractuales formales no necesariamente restringe las formas de relacionamiento más informal. Esto ya había

sido establecido en el artículo de Isett y Provan (2005). Por el contrario, como encuentran dichos autores, a diferencia de las redes de empresas o negocios, en las redes de políticas públicas los dos tipos de relaciones, formales e informales, existen al mismo tiempo y se potencian. En efecto, en nuestro estudio, en el que las redes de proyectos refieren a vínculos formales mientras que las redes de información son informales, la evidencia muestra que al mismo tiempo conviven los dos tipos de relaciones, e incluso las redes informales, lejos de restringirse, llegan a ser mayores que las redes de proyectos.

### Contraste de la Hipótesis 2: análisis grupal según comportamientos de los distintos tipos de organizaciones en las redes territoriales

El contraste de la Hipótesis 2 requiere llevar a cabo un estudio de las diferencias entre grupos de organizaciones en la red. Para ello, se consideraron dos clasificaciones de especial relevancia en relación con las políticas sociales. Clasificaciones que permiten diferenciar entre organizaciones de distinto tipo, que operen siguiendo principios organizativos diferentes y que persigan objetivos con distinciones importantes en términos del diseño e implementación de las políticas sociales. En primer lugar, se clasificó a las organizaciones en privadas o públicas. Posteriormente, se clasificaron según la temática de actividades desarrolladas.

Una vez agrupados los nodos siguiendo estos dos criterios, se calcularon una serie de indicadores de red. Estos son: número de nodos de cada grupo y porcentaje sobre el total, para medir la presencia de los distintos tipos de organizaciones en los territorios (tabla 3); grado medio, para medir la cantidad de interacciones y, por tanto, la tendencia a interactuar de los distintos tipos de organizaciones (tabla 4); número y porcentaje de nodos aislados, para analizar la presencia de organizaciones de cada tipo que no interactúan con el resto según el territorio y el tipo de interacción (tabla 5); y número y porcentaje de cut-points, con el fin de estudiar el papel de intermediario en las redes desempeñado por organizaciones de distinto tipo (tabla 6). Como se vio en el epígrafe anterior, estos indicadores ofrecen información sobre el rol desempeñado por cada tipo de organización en las redes objeto de estudio, lo que permite realizar un análisis grupal. Posteriormente, se estudian e interpretan las eventuales diferencias entre tipologías de organizaciones, atendiendo a las particularidades territoriales y a las que puedan

surgir entre las redes de infraestructuras, proyectos e información.

Para mayor claridad, analizamos primero los resultados de organizaciones privadas y públicas (clasificación 1), posteriormente, estudiamos los grupos de organizaciones según el tipo de actividad que llevan a cabo (clasificación 2).

Comenzamos por la primera clasificación, entre organizaciones públicas (o que ejecutan políticas por mandato del sector público) y organizaciones privadas. Vale recordar que la distinción entre públicas y privadas se refiere a la distinción entre las organizaciones públicas propiamente dichas o de carácter privado (por ejemplo, ONGs) pero que implementan políticas públicas bajo mandato de organismos del

Estado (mediante convenios), en contraposición a las organizaciones privadas que no responden jerárquicamente del sector público. En esta categoría se incluyen organizaciones que son en su mayoría de carácter local o barrial, y cuya actuación en la red no responde a un mandato del sector público sino a sus propios intereses.

En la Tabla 3 se puede apreciar que la gran mayoría de organizaciones en las redes estudiadas operan en el seno del sector público, es decir, o son públicas o actúan en función de los mandatos de organismos públicos. En general, estas organizaciones representan más del 90% de los actores, salvo en el caso de Montevideo, donde las organizaciones públicas representan el 75%, mientras que las privadas suponen un 25% del total de nodos de la red.

**Tabla 3**

*Presencia de los distintos tipos de organizaciones en las redes territoriales (en número y % sobre el total de organizaciones)*

	<b>Canelones</b>		<b>Montevideo</b>		<b>Maldonado</b>		<b>Tacuarembó</b>		<b>Cuatro redes territoriales</b>	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
<b>Total</b>	49	100.0	47	100.0	43	100.0	40	100.0	179	100.0
<b>Clasificación 1</b>										
Privadas	3	6.1	12	25.5	3	7.0	4	10.0	22	12.3
Públicas (o que implementan política pública)	46	93.9	35	74.5	40	93.0	36	90.0	157	87.7
<b>Clasificación 2 (tema)</b>										
OT/ SOCAT	3	6.1	4	8.5	4	9.3	2	5.0	13	7.3
Educación	17	34.7	12	25.5	12	27.9	13	32.5	54	30.2
Salud	10	20.4	4	8.5	6	14.0	4	10.0	24	13.4
Cuidados	3	6.1	2	4.3	3	7.0	4	10.0	12	6.7
Cultura, deportes, recreación	2	4.1	1	2.1	1	2.3	0	0.0	4	2.2
Género y violencia doméstica	1	2.0	1	2.1	1	2.3	1	2.5	4	2.2
Ciudadanía, desarrollo social, asistencia y gobierno	7	14.3	12	25.5	8	18.6	8	20.0	35	19.6
Otros	6	12.2	11	23.4	8	18.6	8	20.0	33	18.4

Atendiendo al indicador de grado medio (tabla 4), los resultados ponen de manifiesto diferentes pautas de interacción según esta clasificación. Así, los actores privados independientes interactúan más que los que trabajan desde el sector público cuando se trata

de compartir infraestructuras o llevar a cabo proyectos conjuntos. Simultáneamente, las organizaciones públicas superan a las privadas en las interacciones que tienen como fin compartir información.

**Tabla 4***Grado medio de los distintos tipos de organizaciones*

	Canelones			Maldonado			Montevideo			Tacuarembó			Cuatro redes territoriales		
	Infra	Proy	Info	Infra	Proy	Inf	Infra	Proy	Info	Infra	Proy	Info	Infra	Proy	Info
<b>Clasificación 1</b>															
Privadas	1.3	1.3	0.3	3.0	5.7	6.0	2.4	4.9	3.3	2.3	4.8	0.5	2.3	4.5	2.8
Públicas (o que implementan política pública)	2.0	3.7	5.6	1.4	1.8	4.5	2.1	6.3	4.6	1.9	3.8	3.5	1.8	3.8	4.6
<b>Clasificación 2 (tema)</b>															
OT/ SOCAT	8.3	13.0	16.7	1.8	4.0	5.8	4.3	14.5	10.5	4.0	16.0	10.5	4.4	11.2	10.5
Educación	0.6	3.2	4.3	2.2	2.3	3.3	2.5	7.4	3.8	2.3	4.7	2.8	1.8	4.3	3.6
Salud	1.8	1.9	3.2	1.3	1.3	3.2	0.8	4.3	3.5	0.5	1.3	1.8	1.3	2.0	3.0
Cuidados	3.0	4.3	10.3	0.3	1.3	7.7	1.0	1.5	4.0	1.8	4.5	1.8	1.6	3.2	5.8
Cultura, deportes, recreación	2.0	0.5	0.5	3.0	2.0	1.0	0.0	4.0	0.0	NA	NA	NA	1.8	1.8	0.5
Género y violencia doméstica	2.0	0.0	1.0	1.0	5.0	3.0	0.0	2.0	1.0	0.0	0.0	3.0	0.8	1.8	2.0
Ciudadanía, desarrollo social, asistencia y gobierno	3.3	4.9	7.0	1.3	2.0	5.6	2.2	5.1	4.5	2.1	1.3	4.4	2.2	3.5	5.2
Otros	0.5	2.7	3.5	1.0	1.1	5.5	2.2	4.0	3.5	1.5	3.8	2.3	1.4	3.0	3.7

Analizando los datos por barrios, se pueden identificar particularidades territoriales. En concreto, se observan dos modelos opuestos entre los barrios de Canelones y Maldonado: mientras que en el primer caso las organizaciones públicas interactúan más que las privadas en las tres redes (infraestructuras, información y proyectos), en el caso de Maldonado sucede lo contrario, con un mayor grado medio de las organizaciones privadas para las tres formas de interacción.

En este último barrio, cabe destacar el elevado grado medio que presentan las organizaciones privadas tanto en la red de proyectos (5,7) como en la de información

(6). Otro aspecto a destacar en relación con las particularidades territoriales es la escasa implicación de las organizaciones privadas en las redes de información de Canelones (0,3) y Tacuarembó (0,5), ejemplos representativos de la predominancia en los flujos de información por parte de las organizaciones públicas.

La tabla 5 resume los resultados sobre nodos aislados según el tipo de organización. En líneas generales, se observa que la mayor parte de aislados son organizaciones públicas. Lógicamente, esto se explica en gran medida, y como vimos antes, por el hecho de que el 87,7% del total de nodos (aislados o no) son organizaciones de este tipo.

**Tabla 5***Nodos aislados (% de aislados de cada tipo sobre el total de aislados)*

	Canelones			Maldonado			Montevideo			Tacuarembó			Cuatro redes territoriales		
	Infra	Proy	Info	Infra	Proy	Inf	Infra	Proy	Info	Infra	Proy	Info	Infra	Proy	Info
<b>Clasificación 1</b>															
Privadas	10.5	8.3	33.3	100.0	100.0	100.0	20.8	0.0	55.6	0.0	0.0	42.9	9.5	2.2	43.5
Públicas (o que implementan política pública)	89.5	91.7	66.7	0.0	0.0	0.0	79.2	100.0	44.4	100.0	100.0	57.1	90.5	97.8	56.5
<b>Clasificación 2 (tema)</b>															
OT/ SOCAT	0.0	0.0	0.0	6.3	5.9	0.0	8.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4.1	2.2	0.0
Educación	42.1	25.0	50.0	12.5	29.4	0.0	16.7	0.0	33.3	33.3	33.3	28.6	25.7	23.9	34.8
Salud	15.8	33.3	0.0	18.8	17.6	0.0	12.5	12.5	11.1	13.3	11.1	14.3	14.9	19.6	8.7
Cuidados	0.0	0.0	0.0	12.5	5.9	0.0	4.2	0.0	0.0	6.7	0.0	0.0	5.4	2.2	0.0
Cultura, deportes, recreación	5.3	8.3	16.7	0.0	0.0	0.0	4.2	0.0	11.1	0.0	0.0	0.0	2.7	2.2	8.7
Género y violencia doméstica	0.0	8.3	0.0	0.0	0.0	0.0	4.2	0.0	0.0	6.7	11.1	0.0	2.7	4.3	0.0
Ciudadanía, desarrollo social, asistencia y gobierno	10.5	16.7	16.7	18.8	17.6	100.0	25.0	62.5	0.0	20.0	33.3	14.3	18.9	28.3	13.0
Otros	26.3	8.3	16.7	31.3	23.5	0.0	25.0	25.0	44.4	20.0	11.1	42.9	25.7	17.4	34.8

A pesar del claro desbalance, ya que que son muchas más las organizaciones públicas o con convenio para implementar políticas públicas respecto a las privadas independientes, el ARS nos permite identificar claramente diferentes roles de las organizaciones privadas (o independientes) en los diferentes territorios.

Poniendo atención en lo anterior, cabe destacar el caso de Maldonado, donde la mayor tendencia a interactuar de las organizaciones privadas hace que no haya ninguna organización de este tipo que quede aislada en ninguna de las tres redes (información, infraestructuras o proyectos). En el caso de Canelones sucede lo contrario: las organizaciones privadas representan algo más de un 6% del total de nodos de la red, sin embargo, cuando se trata de los nodos aislados, este tipo de organizaciones representan un 13,5%, lo que pone de manifiesto que, en este territorio, existe una mayor propensión a actuar aisladamente por parte de los actores privados independientes. Esto también sigue la línea de lo apuntado por los indicadores de grado medio.

Montevideo destaca por el hecho de que casi una cuarta parte de los nodos aislados son

organizaciones privadas. No obstante, esta proporción se corresponde con el del número total de nodos privados presentes en las redes de este barrio y, por ello, no parece existir en ese territorio diferencia alguna en la propensión a actuar aisladamente entre organizaciones privadas y públicas.

Finalizamos el análisis grupal de organizaciones públicas y privadas estudiando los resultados del indicador de cut-points que identifica los nodos que se sitúan en puntos de corte. La tabla 6 muestra el número de organizaciones que ocupan estas posiciones y el porcentaje en el total de cut-points en cada red. Recordamos que ser cut-point implica un rol intermedio entre organizaciones, de forma que si ese rol se deja de ejercer hay al menos una organización que queda aislada del resto de la red. El análisis de resultados para este indicador refleja que la presencia de organizaciones privadas en estas posiciones de la red es más que proporcional a su presencia en el total de nodos de la red (16% de los cut-points son organizaciones privadas, mientras que estos actores suponen solo un 12% del total de nodos de la red). En otras palabras, los datos revelan una mayor propensión de los nodos privados a ocupar

posiciones de intermediarios en las redes estudiadas. Esta pauta se debe, principalmente, al comportamiento de los privados en la red de infraestructuras, donde representan una cuarta parte del total de cut-points. De hecho, y en línea con los

indicadores anteriores, en la red de información son las organizaciones públicas las que parecen mostrar una mayor propensión a ocupar posiciones de intermediario.

**Tabla 6***Cut-points o puntos de corte*

	Canelones			Maldonado			Montevideo			Tacuarembó			Cuatro redes territoriales		
	Infra	Proy	Info	Infra	Proy	Inf	Infra	Proy	Info	Infra	Proy	Info	Infra	Proy	Info
<b>Total cutpoints/total de nodos (%)</b>	4.00	2.96	3.96	23.40	12.77	8.51	16.28	11.63	13.95	10.64	12.77	10.64	15.64	13.97	12.29
<b>Cutpoints de cada tipo/total cutpoints (%)</b>															
<u>Clasificación 1</u>															
Privadas	20.00	0.00	0.00	100	100	100	28.57	20.00	16.67	20.00	16.67	0.00	25.00	12.00	9.09
Públicas (o que implementan política pública)	80.00	100	100	0.00	0.00	0.00	71.43	80.00	83.33	80.00	83.33	100	75.00	88.00	90.91
<u>Clasificación 2 (tema)</u>															
OT/ SOCAT	40.00	25.00	14.29	9.09	0.00	0.00	14.29	20.00	16.67	20.00	33.33	0.00	17.86	20.00	9.09
Educación	20.00	37.50	57.14	18.18	50.00	25.00	14.29	40.00	16.67	40.00	16.67	20.00	21.43	36.00	31.82
Salud	0.00	25.00	14.29	18.18	16.67	0.00	14.29	20.00	0.00	0.00	0.00	0.00	10.71	16.00	4.55
Cuidados	0.00	0.00	14.29	0.00	0.00	0.00	14.29	0.00	16.67	0.00	16.67	0.00	3.57	4.00	9.09
Cultura, deportes, recreación	20.00	0.00	0.00	9.09	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	7.14	0.00	0.00
Género y violencia doméstica	0.00	0.00	0.00	0.00	16.67	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	4.00	0.00
Ciudadanía, desarrollo social, asistencia y gobierno	20.00	12.50	0.00	27.27	16.67	25.00	14.29	20.00	33.33	20.00	0.00	40.00	21.43	12.00	22.73
Otros	0.00	0.00	0.00	18.18	0.00	50.00	28.57	0.00	16.67	20.00	33.33	40.00	17.86	8.00	22.73

En términos territoriales, destaca la propensión a ocupar posiciones de cut-point por parte de las organizaciones privadas en las redes de Tacuarembó y, especialmente, Maldonado. En el lado opuesto, en la red de Canelones se observa una especial propensión a desempeñar ese rol por parte de las organizaciones públicas.

En resumen, estos resultados permiten afirmar que se cumple la Hipótesis 2 en lo que refiere a la tipología público/privado. En efecto, existe un rol diferenciado en las redes de políticas sociales entre las organizaciones que operan desde el sector público y las que lo hacen siguiendo intereses privados. En

general, el interés de las privadas estaría más centrado en las relaciones por proyectos. Asimismo, muestran una importancia relativa alta en las redes de infraestructuras (en las que son intermediarios importantes), mientras que en las redes de información su participación es menor (redes en las que los intermediarios suelen ser las organizaciones públicas). Pero también hay diferencias importantes en las pautas territoriales en cuanto a la interacción de organizaciones públicas y privadas. Un ejemplo claro es el rol activo de las organizaciones privadas en Maldonado, mostrándose altamente conectadas en las redes y con rol de cut-

point, mientras que en Canelones sucede todo lo contrario.

A continuación, para terminar de contrastar la hipótesis 2, estudiaremos los roles desempeñados por las organizaciones, agrupándolas según el tema o actividad a la que se dedican. Es decir, las clasificaremos en organizaciones dedicadas a: educación; salud; cuidados; cultura, deportes y recreación; género y violencia doméstica; OT/SOCAT; ciudadanía, desarrollo social, asistencia y gobierno; y otras actividades.

Analizando el número y porcentaje de nodos de cada uno de estos tipos de organizaciones (tabla 3), se puede observar que la mayor parte de las organizaciones en las redes estudiadas son las dedicadas a las temáticas de educación (30%) y salud (13%). En promedio, las Oficinas Territoriales y SOCAT representan un 7% de los nodos, similar a la presencia de las organizaciones de cuidados.

Por otra parte, las organizaciones clasificadas en la categoría referente a ciudadanía, desarrollo social, asistencia y gobierno representan una buena parte de los actores del territorio; pero debido a que son un conjunto de organizaciones disímiles, no se pueden extraer conclusiones claras. Lo mismo sucede con la categoría "otros".

Diferenciando por territorios, la tabla 3 refleja un reparto relativamente más homogéneo en el caso de Montevideo y Maldonado. Barrios en los que parece existir, por tanto, una presencia relativamente equilibrada de organismos dedicados a diferentes políticas sociales. En el otro extremo, Canelones presenta una alta concentración en organizaciones educativas y de salud (entre ambas representan más del 55% del total).

Analizando el grado medio, se puede observar que OT/SOCAT es el tipo de organización que más interactúa con el resto en los tres tipos de redes analizadas (infraestructuras, información y proyectos) y, por tanto, los actores que desempeñan esta actividad son los que más se vinculan con el resto de organizaciones, tanto cuando se trata de compartir infraestructuras e información como cuando se busca desarrollar proyectos conjuntos<sup>3</sup>. Aparte de esto, se puede destacar el elevado grado medio de las organizaciones dedicadas a los cuidados en las redes de

información y el de las dedicadas a la educación en la red de proyectos, lo que pone de manifiesto una tendencia de las organizaciones de cuidados y educación a interactuar con el fin de compartir información y llevar a cabo proyectos, respectivamente.

En términos territoriales, tanto en Canelones como en Montevideo y Tacuarembó, el grupo de OT/SOCAT es el que más interactúa en la red de proyectos (según el territorio, entre 13 y 16 vínculos) y en la red de información (entre 10 y 17 vínculos, según el territorio). Sin embargo, en Maldonado los vínculos promedio del grupo OT/SOCAT son bastante menores, siendo 4 en proyectos y cerca de 6 en información.

Respecto a los nodos aislados, es decir, los actores que se desempeñan sin interactuar, según se muestra en la tabla 5, la mayor parte de ellos son organizaciones educativas, especialmente en el caso de las redes de información. En las redes de proyectos, las organizaciones de salud suponen casi un 20% de los nodos aislados, reflejando una tendencia a no interactuar por parte de este tipo de organizaciones. También cabe destacar la casi nula presencia de OT/SOCAT que operen aisladamente en cualquiera de las redes, dato esperado dada la naturaleza de estas organizaciones.

Al diferenciar entre territorios, los resultados revelan que en los barrios de Canelones y Tacuarembó, las organizaciones educativas se encuentran especialmente aisladas del resto, mientras que en los casos de Maldonado y Montevideo, este tipo de organizaciones no tienen tanta presencia entre los nodos aislados. De hecho, en la red de información de Maldonado y la de proyectos de Montevideo ninguna organización educativa opera de forma aislada.

En el barrio de Canelones, se observa también un importante aislamiento de las organizaciones dedicadas a la salud (especialmente en la red de proyectos) y de aquellas dedicadas a la cultura, deportes y recreación (principalmente en la red de información). Además, en el caso de Maldonado, se puede destacar la elevada proporción de aislados que suponen las organizaciones de cuidados.

Otro indicador estudiado identifica el rol de cut-point desempeñado por cada tipo de organización (tabla 6). En este sentido, los datos ponen de manifiesto que las educativas son aquellas que más ocupan estas posiciones de intermediario. Esto sucede para los tres tipos de interacciones analizadas (infraestructuras, proyectos e información), aunque especialmente en el caso de la red de

<sup>3</sup> Esto se explica, en gran parte y como ya dijimos anteriormente, por dos razones: (1) el objetivo de estas organizaciones es la coordinación y la articulación inter-institucional y (2) las particularidades del campo (que sigue una estrategia de bola de nieve a partir del SOCAT).

proyectos, donde estas organizaciones representan más de una tercera parte de los puntos de corte del total de la red. Otro tipo de organizaciones que también desempeña rol de intermediario son las OT/SOCAT y, en menor medida, las de salud.

Respecto a las particularidades entre barrios, como se fue señalando, a pesar de una tendencia general a una importante presencia e implicación de las OT/SOCAT, junto con las organizaciones educativas y de salud, los resultados también reflejan pautas diferentes entre barrios.

Como se dijo, Montevideo y Maldonado son casos de barrios en los que hay una presencia relativamente equilibrada de organismos dedicados a diferentes políticas sociales, mientras que, en el otro extremo, Canelones presenta una alta concentración en organizaciones educativas y de salud. En Montevideo no hay una preponderancia como intermediario de algún tipo de organización, mientras que en Canelones son las educativas (y algo menos las OT/SOCAT) las que se desempeñan mayoritariamente como cut-points. A su vez, en Maldonado, destaca el rol intermediario de las educativas en la red de proyectos y Tacuarembó destaca por el de las organizaciones de cuidados.

Aún cuando las OT/SOCAT son las organizaciones que más interactúan con el resto en los tres tipos de redes analizadas, en el caso de Maldonado hay una particularidad barrial que indica que el grupo OT/SOCAT tiene menor conexión relativa que en los otros barrios.

En resumen, al clasificar las organizaciones tanto por el tipo como por la actividad a la que se dedican, el análisis realizado permite aportar evidencia clara a favor de la Hipótesis 2.

El análisis para contrastar la hipótesis deja también algunos resultados que conviene revisar. Otros trabajos que estudian redes de política y de organizaciones sin fines de lucro encuentran que las redes beneficijan más a las organizaciones que dependen de donaciones respecto de las que generan ingresos propios y no dependen de las donaciones (Galaskiewicz et al., 2006). Si bien los resultados no son perfectamente comparables, en nuestro estudio las redes parecen integrar más a las organizaciones privadas que se convierten en brazo ejecutor de la política pública, y por lo tanto pasan a depender de la captación de financiamiento con dichos recursos (aunque no son donaciones), mientras que las organizaciones privadas que se mantienen independientes permanecen en posiciones más periféricas.

Otros estudios encuentran que las organizaciones de la sociedad civil muestran una baja propensión a interactuar (Garavito González, 2007), lo que también se refleja en nuestro estudio en el que las organizaciones privadas muestran menor tendencia a vincularse en las redes. No obstante el caso de Maldonado muestra un matiz, ya que en este barrio las organizaciones privadas son muy activas (poniendo una vez más de relieve la importancia de la perspectiva territorial). Sin embargo, incluso en Maldonado, donde las privadas son activas, como se analizará más adelante el MIDES mantiene escasos vínculos con ellas. Por lo que se sigue cierta lógica en la red de implementación que busca integrar a las organizaciones que directamente reciben fondos para ejecutar políticas (como las que recibían donaciones en el caso analizado por Galaskiewicz et al., 2006), siendo menos relevante la red para las organizaciones que son independientes de esos fondos.

### Contraste de la Hipótesis 3: análisis individual con énfasis en el papel del SOCAT en las redes de políticas sociales

En este epígrafe se busca contrastar la Hipótesis 3 y, para ello, se estudia el rol desempeñado por el SOCAT en las redes de políticas sociales. Se emplean indicadores de red que miden la posición relativa de este actor en comparación con el resto de nodos. En particular, se analiza la centralidad de grado y la centralidad de vector propio. Ambos indicadores se emplean habitualmente para estudiar la importancia relativa de un nodo en una red. Una vez calculados, se observan los resultados obtenidos por SOCAT en los rankings de estos indicadores en comparación con el resto de organizaciones. Asimismo, resulta interesante analizar con qué tipo de organizaciones interactúa más el SOCAT y, para ello, se analiza la composición de sus redes ego.

La tabla 7 resume los resultados de este análisis. En líneas generales, se observa que SOCAT ocupa posiciones muy centrales en las redes estudiadas y, por tanto, se puede afirmar que resulta uno de los actores más relevantes en las redes de políticas sociales. No obstante, la importancia relativa de esta organización varía según se analicen las redes de información, infraestructuras o proyectos. Así, los resultados parecen indicar que SOCAT se sitúa en posiciones especialmente centrales para la red de proyectos, algo menos en la red de información y resulta más periférico en las redes de infraestructuras. Esto podría revelar un patrón de comportamiento en la forma de interactuar de SOCAT con el resto de actores,

según el cual, esta organización se muestra especialmente activa a la hora de desarrollar proyectos en colaboración con otras organizaciones; por otro lado, cuando se trata

de compartir información o infraestructuras, SOCAT interactúa menos con el resto de actores de política social.

**Tabla 7***Principales indicadores de los SOCAT en sus redes territoriales*

	Canelones			Montevideo			Maldonado			Tacuarembó		
	Infra.	Proy.	Info.	Infra.	Proy.	Info.	Infra.	Proy.	Info.	Infra.	Proy.	Info.
<b>Grado total (*)</b>	11	26	18	9	26	15	5	11	2	6	23	13
<b>Ranking en centralidad de grado de entrada (**)</b>	1	1	2	3	2	1	4	3	35	3	1	2
(%)	100.0	100.0	98.0	95.3	97.7	100.0	93.6	95.7	27.7	95.0	100.0	97.5
<b>Ranking en centralidad de vector propio</b>	1	1	3	4	1	4	1	1	37	6	1	2
(%)	100.0	100.0	95.9	93.0	100.0	93.0	100.0	100.0	23.4	87.5	100.0	97.5

Notas: (\*) Es el total de menciones, tanto las que hace el propio SOCAT como las que hacen el resto de organizaciones respecto al SOCAT. (\*\*) La centralidad se calcula con el grado de entrada, solamente considerando las menciones que hacen las otras organizaciones de vínculos con el SOCAT.

Las diferencias entre las posiciones que ocupa SOCAT en los rankings de centralidad según su grado de entrada y vector propio –mejores resultados según este último indicador– reflejan que la influencia de SOCAT en las redes de políticas sociales deriva principalmente de la importancia de los actores con los que se vincula. Es decir, no es solo que SOCAT cuenta con una gran cantidad de vínculos, sino también que está interactuando con otras organizaciones influyentes en las redes.

A escala territorial, los resultados revelan también ciertos aspectos interesantes. Así, el barrio de Canelones es donde SOCAT desempeña un rol más central en las redes estudiadas. También en Montevideo y Tacuarembó SOCAT ocupa posiciones altamente centrales en todas las redes. Sin embargo, en el caso de la red de información

de Maldonado, SOCAT se sitúa en una posición claramente periférica. Por ello, se puede decir que cumple un rol claramente secundario en lo que respecta a la difusión de información en Maldonado.

Para analizar con qué tipo de organizaciones interactúa SOCAT, estudiamos la composición de sus redes ego (tabla 8) y comparamos estos resultados con la composición de las redes territoriales según tipos de organizaciones (tabla 3). Atendiendo a la distinción entre públicas y privadas, los resultados revelan que SOCAT se vincula especialmente con organizaciones que operan desde el sector público. La proporción que representan las públicas en las redes ego de SOCAT es aún mayor que su peso en las redes territoriales, lo que parece indicar una propensión de SOCAT a vincularse con este tipo de organizaciones.

**Tabla 8***Presencia de distintos tipos de organizaciones en las redes ego de SOCAT (en %)*

	Canelones			Maldonado			Montevideo			Tacuarembó			Cuatro redes territoriales		
	Infra	Proy	Info	Infra	Proy	Inf	Infra	Proy	Info	Infra	Proy	Info	Infra	Proy	Info
<b>Clasificación 1</b>															
Privadas	0.0	0.0	0.0	0.0	10.0	0.0	22.2	23.5	21.4	16.7	15.4	8.3	10.7	11.9	9.1
Públicas (o que implementan política pública)	100	100	100	100	90.0	100	77.8	76.5	78.6	83.3	84.6	91.7	89.3	88.1	90.9
<b>Clasificación 2 (tema)</b>															
OT/ SOCAT	10.0	5.3	12.5	0.0	10.0	0.0	0.0	11.8	7.1	0.0	0.0	8.3	3.6	6.8	9.1
Educación	10.0	42.1	37.5	66.7	30.0	100.0	33.3	29.4	42.9	16.7	38.5	41.7	25.0	35.6	43.2
Salud	40.0	21.1	18.8	33.3	10.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	17.9	8.5	6.8
Cuidados	20.0	10.5	6.3	0.0	10.0	0.0	0.0	5.9	7.1	33.3	30.8	8.3	14.3	13.6	6.8
Cultura, deportes, recreación	0.0	0.0	0.0	0.0	10.0	0.0	0.0	5.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.4	0.0
Género y violencia doméstica	0.0	0.0	0.0	0.0	10.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	8.3	0.0	1.7	2.3
Ciudadanía, desarrollo social, asistencia y gobierno	20.0	15.8	18.8	0.0	10.0	0.0	44.4	29.4	21.4	33.3	15.4	16.7	28.6	18.6	18.2
Otros	0.0	5.3	6.3	0.0	10.0	0.0	22.2	17.6	21.4	16.7	15.4	16.7	10.7	11.9	13.6

Según territorios, cabe resaltar el caso del barrio de Canelones donde, si bien hay pocas organizaciones privadas, SOCAT no interactúa con ninguna de ellas, vinculándose únicamente con actores públicos o en convenio con el sector público para implementar políticas. En Maldonado sucede algo parecido: las redes ego de SOCAT solo cuentan con un 3.3% de organizaciones privadas, mientras que en ese barrio existe un 7% de organizaciones privadas. Respecto a Montevideo, aunque hay más privadas en sus egos, también hay menos de las que hay en el territorio, lo que refleja también una menor propensión a interactuar con organizaciones privadas. Finalmente, en Tacuarembó sucede lo contrario: mientras que en el territorio hay un 10% de privadas, en las redes ego de SOCAT, encontramos un 13.5%, poniendo de manifiesto una mayor tendencia a vincularse con organismos de este tipo.

Centrándonos en la clasificación según la actividad desarrollada, se puede observar que, aunque la mayor parte de actores vinculados con SOCAT se dedican a la educación, la presencia de este tipo de organizaciones en las redes ego es algo menor

que la que tienen en el conjunto de los territorios. Algo parecido sucede con las organizaciones de salud, excepto en el caso de la red de infraestructuras, donde estas organizaciones representan casi un 18% de las redes ego de SOCAT. Por el contrario, las organizaciones de cuidados están más representadas en las redes ego de SOCAT que en el global de los territorios, indicando una tendencia de SOCAT a interactuar con ellas. El resto de tipos de organizaciones apenas aparecen conectadas con SOCAT.

Distinguiendo por territorios, se observa cómo en Canelones tienen gran relevancia las relaciones con organizaciones de salud y de cuidados. Por su parte, Maldonado destaca debido a la importante presencia de organizaciones educativas, sobre todo en las redes de infraestructuras e información. En este barrio existen importantes diferencias en el tipo de organizaciones con las que se vincula SOCAT según el tipo de interacción: en la red de infraestructuras SOCAT solo tiene vínculos con organizaciones educativas y de salud, en la de información únicamente con educativas, mientras que en la red de proyectos los vínculos están muy repartidos

entre diferentes tipos de organizaciones. En el caso de Montevideo resulta significativa la inexistencia de relaciones entre SOCAT y organizaciones de salud. Por último, Tacuarembó destaca sobre todo por el fuerte vínculo de SOCAT con organizaciones de cuidados.

En definitiva, a la luz de estos resultados, podemos confirmar que el MIDES desempeña un papel central en las redes de políticas sociales. Esto está en línea con los resultados de otros trabajos que estudian redes con una entidad central que maneja, dirige y/o posee los recursos para financiar la implementación de las políticas o servicios (Milward et al., 2009; Provan et al., 2009). Pero, a su vez, también existen particularidades respecto a cómo son las relaciones según la actividad que realizan las organizaciones con las que debe interactuar (perspectiva relacional), así como debido a diferencias entre barrios (perspectiva territorial). Por lo tanto, la Hipótesis 3 queda contrastada.

Sobre este resultado se reflexiona en el apartado final a modo de conclusiones y agenda futura de investigación. En particular, tratando de balancear el efecto positivo en términos de estabilidad que tiene sobre las redes la existencia de una organización estatal que administra los recursos y define la implementación de las políticas sociales mediante contratos formales, con el efecto que podría ser negativo de una excesiva dependencia de ese diseño estatal que inhibía el desarrollo de nuevas organizaciones privadas y locales. A este respecto, el trabajo de Milward et al. (2009) encuentra ese problema en la evolución de las redes de servicios de salud mental en Arizona.

Milward et al. (2009) concluyen a partir del análisis y contraste de las redes al inicio de su creación y cuatro años después. En nuestro caso tenemos la limitación de que no contamos con evolución de las redes, ya que las estamos analizando en un único momento del tiempo. No obstante, el resultado encontrado sobre la posición que ocupa el MIDES en las redes y su forma de interacción en ellas, introduce al menos la inquietud necesaria para alimentar un debate.

## CONCLUSIONES Y LINEAS DE INVESTIGACIÓN FUTURAS

Como planteamos al inicio del trabajo, el análisis que se realiza en este estudio ofrece

interesantes conclusiones en dos escalas: escala relacional y escala territorial. En el primer caso, se identifican patrones de interacción entre organizaciones, atendiendo al tipo de relación que mantienen, dependiendo de sus características o las actividades que desarrollan. Desde la escala territorial, los resultados sirven para señalar particularidades de las redes barriales, identificando pautas de interacción características de los territorios estudiados así como algunas diferencias entre ellos.

Como vimos, en función del objeto de estudio considerado y los indicadores de red empleados para el análisis, estas dos perspectivas se pueden aplicar de tres maneras diferentes: realizando un análisis global, uno grupal y otro individual. La tabla 9 resume y organiza las conclusiones del trabajo siguiendo estas pautas y escalas de análisis.

Las conclusiones ponen de manifiesto que el análisis realizado logra identificar diferencias relevantes en las formas de interacción entre organizaciones según se vinculen para solicitar información, llevar a cabo proyectos en conjunto o compartir infraestructuras. Además, se observan distintos niveles de presencia en los barrios y de interacción entre organizaciones atendiendo a las clasificaciones planteadas. A su vez, el trabajo pone de manifiesto la existencia de particularidades territoriales, señalando incluso modelos opuestos en algunas formas de interacción de sus organizaciones dedicadas a la política social.

En particular, es interesante reflexionar sobre el rol del SOCAT, es decir del encargado de implementar las políticas sociales en lógica de red. El resultado de que el SOCAT sea especialmente central para la red de proyectos, menos en información y más periférico en las redes de infraestructuras, puede tener que ver con que es quien orienta los recursos económicos y, por lo tanto, quien aun sin ejecutarlos determina los proyectos (acciones) que van a buscar transformar al territorio. Por otra parte, SOCAT aparece bien conectado en las redes de políticas sociales principalmente por la importancia de los actores con los que se vincula. Es decir que esa vinculación puede ser selectiva, buscando a los actores mejor conectados en función de la mejor implementación de las políticas.

**Tabla 9***Resumen y clasificación de las conclusiones*

	<b>Escala relacional</b>	<b>Escala territorial</b>
<b>Análisis global</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las organizaciones interactúan, principalmente, con el fin de solicitar información y, algo menos, para desarrollar proyectos. La cesión y uso compartido de infraestructuras motiva un menor número de interacciones.</li> <li>En la colaboración para proyectos, se observa una tendencia a que un reducido número de organizaciones aglutine la mayor parte de interacciones (mayor centralización en las redes de proyectos que en las de información e infraestructuras).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dos modelos diferentes de interacción global: Montevideo, con un mayor número de organizaciones activas, más interacción entre ellas y mayor tendencia a formar grupos de organizaciones altamente vinculadas entre sí; y Maldonado, con menos organizaciones, que interactúan menos y se agrupan menos.</li> <li>En Canelones y Tacuarembó, las redes están más centralizadas en torno a un grupo reducido de organizaciones que canalizan la mayor parte de los vínculos. Como caso opuesto, Maldonado presenta las redes menos centralizadas.</li> </ul>
<b>Análisis grupal (privadas vs. públicas o que implementan política pública)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La presencia de organizaciones públicas supera significativamente a la de organizaciones privadas.</li> <li>Las privadas parecen tener mayor propensión a compartir infraestructuras o llevar a cabo proyectos conjuntos. Simultáneamente, las públicas mayor propensión a compartir información.</li> <li>Mayor propensión de los nodos privados a ocupar posiciones de intermediarios. Principalmente en la red de infraestructuras.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La presencia mayoritaria de organizaciones públicas se da en todos los territorios. Sin embargo, en Montevideo, las privadas tienen presencia significativamente mayor que en otros barrios.</li> <li>Dos modelos opuestos según la implicación en las redes de organizaciones públicas y privadas: Canelones, donde las públicas interactúan más que las privadas y tienden a desempeñar roles de intermediarios; y Maldonado, donde las privadas se relacionan más y actúan como intermediarios en mayor medida.</li> </ul>
<b>Análisis grupal (temas de actividad)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las organizaciones educativas son las que tienen mayor presencia en las redes, seguidas de las de salud.</li> <li>Las de tipo OT/SOCAT tienen una presencia algo menor, pero son las que más vínculos establecen con el resto.</li> <li>Las organizaciones educativas destacan en su interacción en la red de proyectos y son las que más ocupan posiciones de intermediario. Sin embargo, presentan alta participación en los nodos aislados de la red de información.</li> <li>Destaca la gran implicación de las organizaciones de cuidados en las redes de información.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En el barrio de Maldonado se observa una presencia más equilibrada de organismos dedicados a diferentes políticas sociales, con cierto peso mayor de las educativas aunque con tendencia a estar aisladas en la red de proyectos y una menor interacción de las OT/SOCAT respecto a los otros barrios.</li> <li>En los restantes barrios, OT/SOCAT es el que más interactúa para proyectos e información.</li> <li>En Tacuarembó resalta el papel intermediario de las de cuidados y el relativo aislamiento de las educativas.</li> <li>En Canelones las organizaciones que destacan por una mayor interacción son las de salud y cuidados, con cierto aislamiento de las educativas.</li> <li>En Montevideo se observa en la red de proyectos una muy alta interacción de las educativas que, además, no presentan nodos aislados.</li> </ul>

<b>Análisis individual (rol de SOCAT)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SOCAT ocupa posiciones muy centrales en todas las redes estudiadas.</li> <li>• La importancia de SOCAT es mayor en la colaboración para proyectos, algo menos para compartir información y tiende a ser periférico en la red de infraestructuras.</li> <li>• La influencia de SOCAT en las redes deriva principalmente de la importancia de los actores con los que se vincula.</li> <li>• SOCAT interactúa principalmente con organizaciones públicas, muchas de ellas, desarrollan actividades educativas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SOCAT desempeña un papel muy central en las redes de Montevideo, Tacuarembó y, especialmente, Canelones. En estos barrios, SOCAT tiende a vincularse mucho con organizaciones de salud y cuidados.</li> <li>• En Canelones SOCAT destaca también porque no interactúa con ninguna organización privada.</li> <li>• El caso de Maldonado, si bien SOCAT es muy central para proyectos e infraestructuras, en la difusión de información cumple un rol claramente secundario.</li> <li>• En Montevideo no hay relaciones entre SOCAT y organizaciones de salud.</li> </ul>
-------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Dado que el MIDES busca que los SOCAT promuevan redes locales, debemos decir que algo puede no estar funcionando del todo bien. El modelo de implementación de las políticas sociales en el territorio tiene un sesgo público muy importante. El SOCAT no se relaciona con las organizaciones privadas independientes (o lo hace muy poco), privilegia la relación público-publico, y en la implementación que hace a través de organizaciones privadas hay un claro riesgo de que se esté cooptando al capital relacional local en una lógica funcional jerárquica de implementación de una agenda típica de *top-down*, que además genera una dependencia económica de esas organizaciones locales muy fuerte respecto al organismo rector de la política pública.

Inlcuso en Maldonado, donde las privadas independientes son muy activas en las redes, el SOCAT se relaciona muy poco con ellas. De hecho, en general, el énfasis de la relación del SOCAT con el resto de organizaciones está claramente sesgado a las de cuidados (que están más representadas en las redes ego de SOCAT que en el global de los territorios), seguidas por las de salud y educación. Con el resto de tipos de organizaciones el SOCAT apenas se conecta. Por lo tanto, cabe introducir una pregunta a contestar en futuras investigaciones sobre si se está cumpliendo con el objetivo de fortalecer las redes sociales y el capital relacional local, o se están creando redes instrumentales para prestar ciertos servicios o llegar a ciertas poblaciones de forma más efectiva.

De todas formas, un resultado que ha sido ya destacado refiere a que las conclusiones generales varían mucho cuando se observan con una lupa territorial. Esto implica que en algunos de los barrios los SOCAT elijan interactuar más con algunas organizaciones que con otras, con las de salud más que con las educativas, o viceversa. Esto sin duda refleja las diferentes realidades en cada barrio y las posiciones que ocupan y roles que

desempeñan las organizaciones en cada barrio (más allá de la actividad que se supone deberían desarrollar por mandato). Es decir, en un barrio una policlínica o una escuela pueden ser además un centro comunal y un referente para el resto de organizaciones, lo que depende de la historia de cada organización en cada comunidad barrial. Esto es un hallazgo interesante ya que supone que no se pueden aplicar recetas muy rígidas (o universales) sobre cómo articular las políticas a través de redes en el territorio.

Dicho todo lo anterior, cabe consignar que el análisis realizado es de carácter descriptivo, buscando analizar en profundidad las estructuras de las redes en cada barrio y según los diferentes motivos de colaboración y los diferentes tipos de organizaciones. Si bien esta opción metodológica no permite establecer relaciones causales entre las estructuras de red encontradas y los resultados en términos de eficiencia de la política social, se alcanzó el objetivo del artículo que es comprender y explicar cómo se implementan las políticas sociales en lógica de red para el caso uruguayo y en barrios de contexto crítico.

Para futuras investigaciones, y en línea con estas reflexiones, sería deseable dar un paso más para poder vincular la forma de implementación con la eficiencia en los resultados de las políticas. Hay trabajos que estudian la efectividad de una red para la implementación de una política o servicio, como Wang (2015) que encuentra que a mayor densidad de la red mayor efectividad, o Provan et al. (1995) que encuentran que hay mayor efectividad a mayor centralización de la red. En esa línea se puede avanzar a futuro sobre las redes que se trabajaron en este artículo.

No obstante, en tanto el fortalecimiento del capital relacional local es uno de los objetivos de las redes que promueve el MIDES, debería ser tan importante como lo anterior poder

evaluar si ese objetivo se está cumpliendo o no. En un país en el que la pobreza ha caído de forma tan importante desde 2006, con políticas específicas para acercar servicios y apoyos a las poblaciones más vulnerables, resulta de interés reflexionar sobre la sostenibilidad de esos resultados. Esto podría depender de dejar instaladas capacidades relacionales locales, que no dependan en exceso del rol de una única entidad pública nacional.

Intentar avanzar en ese tipo de evaluación requiere información adicional que no está disponible o incluso no se ha definido cómo generarla. La comprensión que ofrece este artículo acerca de cómo se articulan las redes inter-organizacionales para la implementación territorial de las políticas sociales en Uruguay es un insumo muy útil para poder avanzar en ese desafío.

Por otra parte, el artículo muestra que la combinación de la perspectiva relacional con la territorial supone un nivel adicional de dificultad para entender cómo debería ser el diseño de implementación de las políticas en red para contribuir al fortalecimiento de las organizaciones y el capital relacional en cada barrio.

Con los resultados del artículo queda de manifiesto que aún cuando las políticas sociales que buscan implementarse en clave de red puedan tener un diseño central, que debe aplicarse de igual forma en los diferentes territorios, y que debe involucrar a los mismos actores sectoriales y con los mismos objetivos en cada red que se promueve, esto no implica que fácilmente se pueda extraer un patrón estándar de comportamiento en función del cual analizar, evaluar y rediseñar esas intervenciones. La puesta en práctica de las políticas sociales que promueven la acción en red sobre organizaciones concretas (no ya sobre el estereotipo del sector) y sujetas, a su vez, a las particularidades del territorio en el que operan, muestra como resultado interacciones que no permiten una única mirada lineal y sencilla.

En definitiva, el ARS es una herramienta de gran utilidad para enfrentar los diferentes desafíos que surgen de este trabajo. Sin embargo, la diversidad de posibilidades que ofrece esta metodología requiere, en muchos casos, una adecuada organización y estructuración del análisis. La categorización que se realiza en este artículo, y su aplicación al caso de Uruguay, pueden servir de guía para futuras investigaciones en la materia. Además, el trabajo ofrece pautas para la evaluación de las políticas públicas, señalando la necesidad de diferenciar entre una visión

territorial y una relacional, así como su combinación con la distinción entre el análisis de algunas organizaciones a modo individual, los grupos de organizaciones o el conjunto de la red de políticas sociales.

## REFERENCIAS

- Alter, C., & Hage, J. (1993).** *Organizations working together: Coordination in interorganizational networks.* Newbury Park, CA: Sage.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008).** Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 543-571. Doi: [http://dx.doi.org/10.1057/9780230582682\\_4](http://dx.doi.org/10.1057/9780230582682_4)
- Arim, R., Cruces, G. y Vigorito, A. (2009).** *Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión.* CEPAL, Serie Políticas sociales Nº 146, Santiago de Chile.
- Galaskiewicz, J., Bielefeld, W., & Dowell, M. (2006).** Networks and organizational growth: A study of community based nonprofits. *Administrative Science Quarterly*, 51, 337-380.
- Garavito González, L. (2007).** Redes de gestión compartida entre organizaciones de la sociedad civil en la localidad de Ciudad Bolívar, 2005-2006. Un insumo para la política pública en Bogotá D.C. *REDES. Revista hispana para el análisis de redes sociales*, 12(3), 1-27.
- Henry, A. D., Lubell, M., & McCoy, M. (2011).** Belief systems and social capital as drivers of policy network structure: The case of California regional planning. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21, 419-444. Doi: <http://dx.doi.org/10.1093/jopart/muq042>
- 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, no. suppl 1 (2011): i157-i173. Doi: <http://dx.doi.org/10.1093/jopart/muq061>
- Isett, K. R., & Provan, K. G. (2005).** The evolution of dyadic inter organizational relationships in a network of publicly funded nonprofit agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15, 149-65. Doi: <http://dx.doi.org/10.1093/jopart/mui008>

**Jackson, M. (2008).** *Social and Economic Networks*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

**Kapucu, N., & Van Wart, M. (2006).** The evolving role of the public sector in managing catastrophic disasters: Lessons learned. *Administration & Society*, 38, 279-308. Doi: <http://dx.doi.org/10.1177/0095399706289718>

**Kapucu, N., Hu, Q. & Khosa, S. (2014).** The State of Network Research in Public Administration, *Administration & Society*, November 6, 2014. Doi: <http://dx.doi.org/10.1177/0095399714555752>

**Koppenjan, J. F. M., & Klijn, E. H. (2004).** *Managing uncertainties in networks: A network approach to problem solving and decision making*. New York: Routledge.

**Krueathep, W., Riccucci, N., & Suwanmala, C. (2010).** Why do agencies work together? The determinants of network formation at the subnational level of government in Thailand. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1), 157-185. Doi: <http://dx.doi.org/10.1093/jopart/mun013>

**Lecy, J. D., Mergel, I. A., & Schmitz, H. P. (2014).** Networks in public administration: Current scholarship in review, *Public Management Review*, 16(5), 643-665. Doi: [http://dx.doi.org/10.1080/1471\\_9037.2012.743577](http://dx.doi.org/10.1080/1471_9037.2012.743577)

**Lee, I. W., Feiock, R. C., & Lee, Y. (2012).** Competitors and cooperators: A micro level analysis of regional economic development collaboration networks. *Public Administration Review*, 72, 253-262. Doi: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02501.x>

**March, J. G. & J. P. Olsen (1995).** *Democratic governance*. New York: Free Press.

**McGuire, M. (2006).** Collaborative public management: Assess what know and how we know it. *Public Administration Review*, 66(Suppl. s1), 33-43. Doi: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00664.x>

**MIDES (2009).** *De la Emergencia a la Equidad Social: Las políticas sociales del Gobierno Nacional (2005-2009)*, Consejo Nacional de Políticas Sociales. Montevideo: Tradinco.

**MIDES-OPP (2015).** *Reporte Social Uruguay 2015*. MIDES, OPP-Presidencia, Montevideo.

**Milward, H. B., Provan, K. G., Fish, A., Isett, K. R., & Huang, K. (2009).** Governance and collaboration: An evolutionary study of two mental health

networks. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20 (Suppl. 1), i125-i141. Doi: <http://dx.doi.org/10.1093/jopart/mup038>

**Ostrom, E. (1990).** *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge, UK: Cambridge Univ. Press.

**O'Toole, L. J. (1997).** Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration. *Public Administration Review*, 57, 45-52. Doi: <http://dx.doi.org/10.2307/976691>

**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*. <http://www.research4children.com/data/documents/NetworkLiReview-Feb27-2013-Final.pdf>

**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, 873-893. Doi: <http://dx.doi.org/10.1093/jopart/mun036>

**Provan, K. G., Isett, K. R., & Milward, H. B. (2004).** Cooperation and compromise: A network response to conflicting institutional pressures in community mental health. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 33, 489-514. Doi: <http://dx.doi.org/10.1177/0899764004265718>

**Provan, K. G., y Milward H. B. (1995).** A preliminary theory of interorganizational network effectiveness: A comparative study of four community mental health systems. *Administrative Science Quarterly*, 40, 1-33. Doi: <https://doi.org/10.2307/2393698>

**Rittel, Horst W. J., & Melvin Webber. (1973).** Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, 155-69. Doi: <http://dx.doi.org/10.1007/bf01405730>

**Schalk, J., Torenvlied, R., & Allen, J. (2010).** Network embeddedness and public agency performance: The strength of strong ties in Dutch higher education. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20, 629-653. Doi: <http://dx.doi.org/10.1093/jopart/mup018>

**Snijders, Tom A. B., & Roel Bosker. (2000).** *Multilevel analysis: An introduction to basic and advanced multilevel modeling*. Thousand Oaks, CA: Sage.

**Wang, W. (2015).** Exploring the Determinants of Network Effectiveness: The

Case of Neighborhood Governance Networks in Beijing. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(2), 375-388. Doi: <https://doi.org/10.1093/jopart/muv017>

**Wasserman, S. y Faust, K. (1994).** *Social Network Analysis. Methods and Applications.* Cambridge: Cambridge University Press.

**Weir, M., Rongerude, J., & Ansell, C. K. (2009).** Collaboration is not enough virtuous cycles of reform in transportation policy. *Urban Affairs Review*, 44, 455-489. Doi: <http://dx.doi.org/10.1177/1078087408322590>

**Remitido:** 05-09-2016

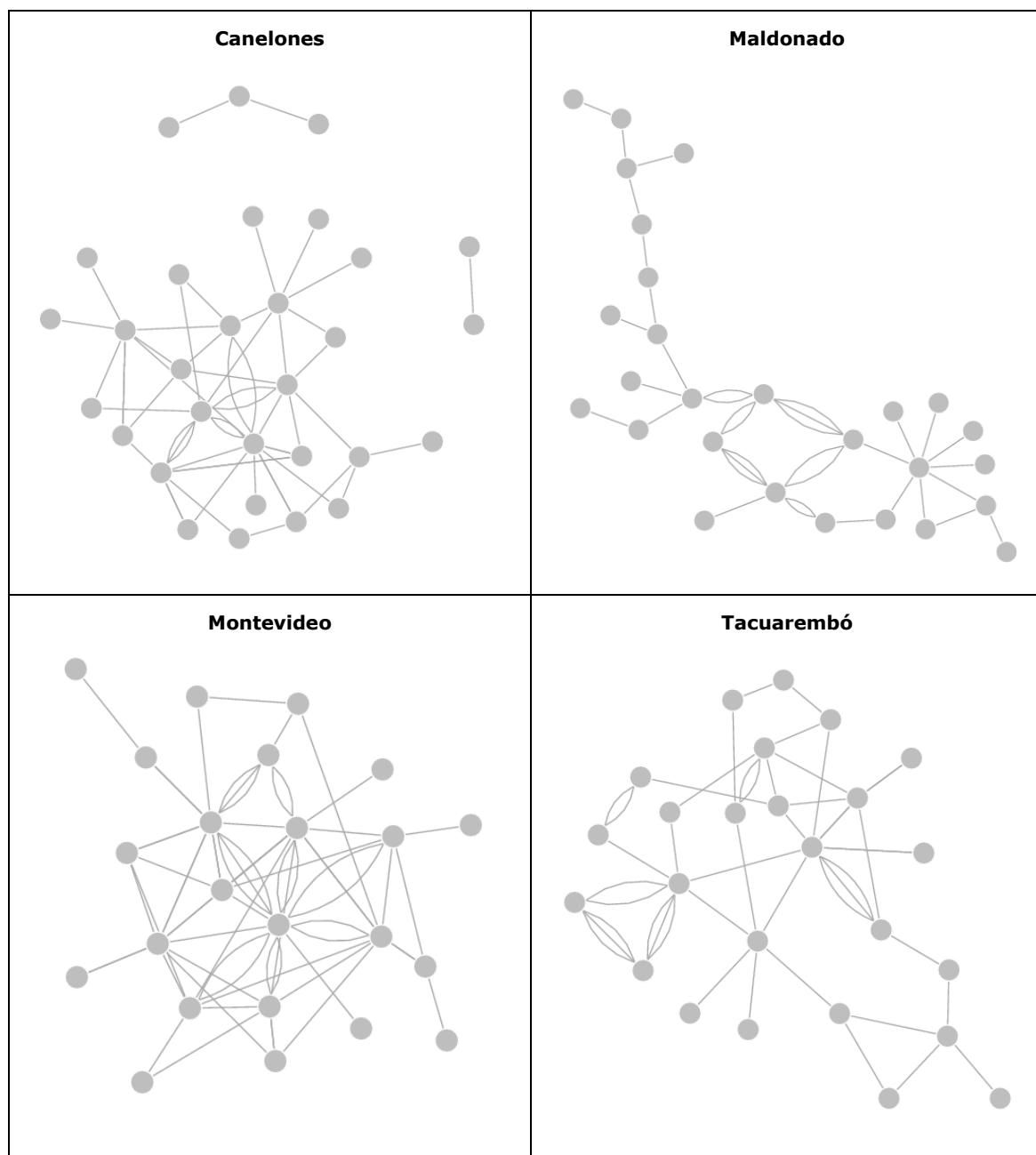
**Corregido:** 21-12-2016

**Aceptado:** 04-01-2017

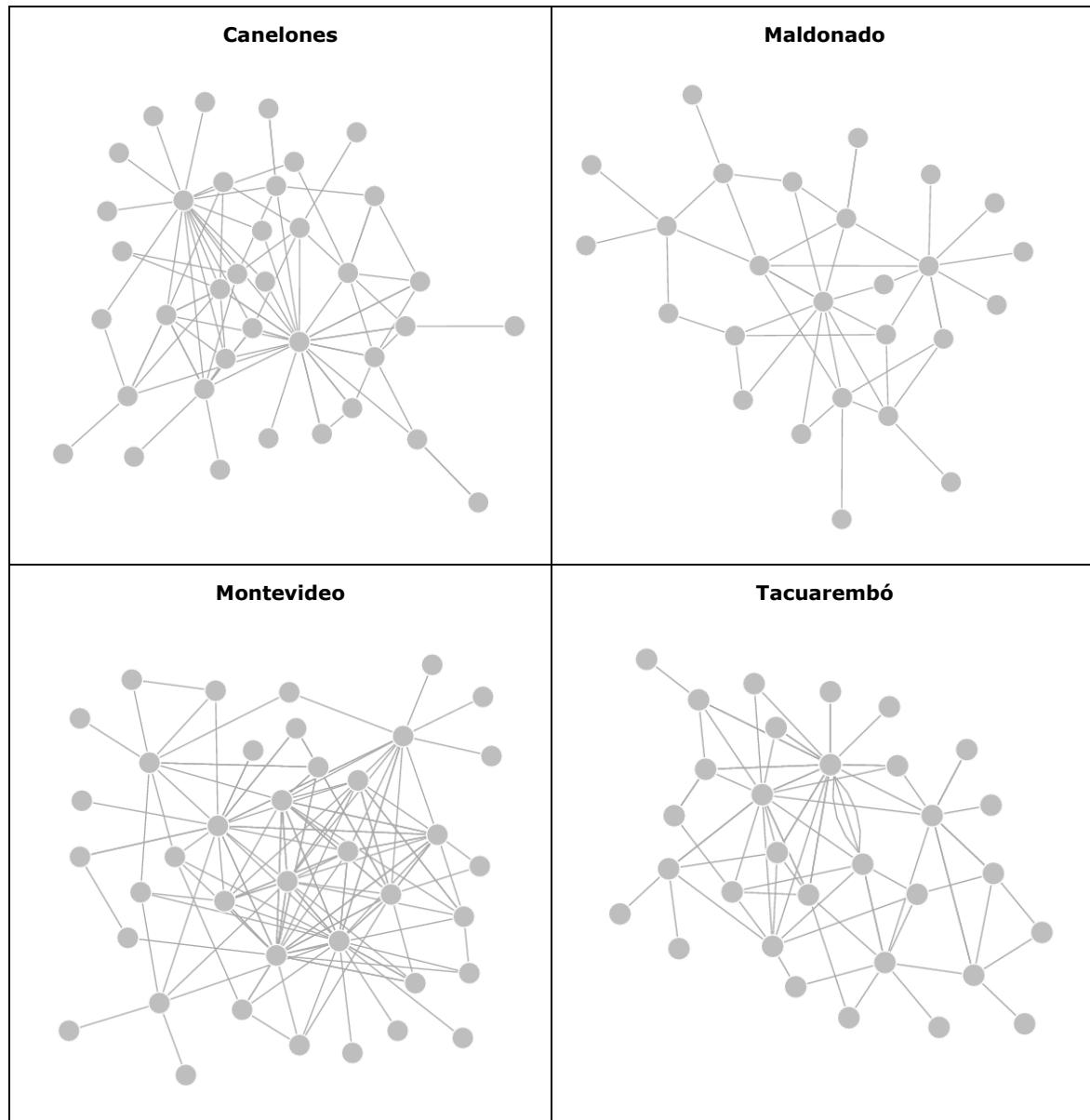


## ANEXOS

### Anexo 1. Redes de infraestructuras



**Anexo 2. Redes de proyectos**



**Anexo 3. Redes de información**

