



- Gestión de redes intersectoriales



Departamento de Estudios
Documento de Trabajo N° 10

Diciembre, 2015

INTRODUCCIÓN

Pese a que en las últimas décadas Chile ha experimentado profundas transformaciones en materia social, con la finalidad de enfrentar la problemática de la pobreza y desigualdad que afecta el bienestar y calidad de vida de los niños, niñas y adolescentes, la multidimensionalidad y multicausalidad de las problemáticas y los diversos contextos en los cuales se ejecutan los programas de infancia presentan cada día mayores desafíos para otorgar una atención de calidad, eficiente y eficaz, tanto en el ámbito de la prevención, protección como de la responsabilidad penal adolescente. Las características multicausales de las problemáticas así como los contextos de complejidad requieren para su abordaje la coordinación y colaboración de diversos actores y programas para disminuir los efectos nocivos de la ejecución aislada de las políticas sectoriales (salud, educación, servicios sociales, etc.). Sin embargo, para la coordinación y colaboración es fundamental resguardar la autonomía en los objetivos, procedimientos y recursos de cada sector, considerando que muchas veces se dirigen a las mismas poblaciones de niños, niñas y adolescentes, incluso en ocasiones, situados en el mismo espacio geográfico. **El desafío consiste, por lo tanto, en gestionar redes de actores y organizaciones con la finalidad de optimizar recursos para el abordaje de las problemáticas que afectan a la infancia considerando diversos objetivos de políticas sectoriales dado que la solución depende de la acción de distintas políticas, ejecutadas mediante una acción integral** (Martí y Lozares, 2008; Martínez, 2006; Rodríguez y Opazo, 2007).

Mediante la gestión de redes intersectoriales es posible una acción concertada de las políticas sociales que garantice universalidad, integridad y equidad orientando su accionar de acuerdo a los principios fundamentales que estructuran la Convención de los Derechos del Niño (Cillero), es decir, el *Interés superior del niño* (Art.3); el *Principio de la no discriminación* (Art.2) y el *Principio de la efectividad de los derechos*, respecto a adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la Convención, especialmente derecho a la vida, supervivencia y desarrollo (art.6).

El Comité de los Derechos del Niño (2003) exige explícitamente en su observación N°5, “una coordinación intersectorial visible para reconocer y realizar los derechos del niño en toda la administración pública, entre los diferentes niveles de la administración y entre la

administración y la sociedad civil, incluidos especialmente los propios niños y jóvenes". La coordinación y colaboración entre la oferta universal, compuesta por salud, educación, entre otros y la oferta especializada, compuesta por programas de Reparación y Maltrato Infantil, Intervención Especializada, resulta primordial para abordar las situaciones que afectan a los niños, niñas y adolescentes. Mediante dicha articulación es posible una atención integral y efectiva, asegurando mejores tiempos, diversidad de recursos, capacidades y atribuciones. En este contexto el desafío consiste en combinar la autonomía de los proyectos en la coordinación y colaboración con otros sectores resguardando la coherencia para alcanzar los objetivos propuestos (Rodríguez y Opazo,2007).

La necesaria integralidad de las acciones se encuentra relacionada tanto con los mecanismos establecidos en las instituciones sectoriales que facultan la intersectorialidad, así como en las relaciones que establecen los actores de las diversas organizaciones en el contexto de ejecución de los proyectos. En este sentido, las lógicas verticales de los diversos sectores y organizaciones resultan insuficientes para la integralidad de los servicios que requieren los NNA, siendo necesaria la complementariedad mediante lógicas horizontales que faciliten la coordinación y colaboración de los diversos actores en el proceso de intervención, con la finalidad de ajustar la oferta territorial de prestaciones a las necesidades de los NNA considerando las diferencias respecto a servicios y oferta disponible en las diversas comunas. (Fleury, 2002)

La integralidad de la intervención en prevención, protección y responsabilidad penal adolescente requiere de marcos conceptuales, metodológicos y técnicas para trabajar en redes intersectoriales. El presente documento tiene por objetivo entregar un breve marco con los principales conceptos y componentes para la gestión de redes intersectoriales.

Primero debemos señalar que la coordinación posibilita la emergencia de la colaboración; las actividades que realizan trabajando en conjunto, dos o más organizaciones y sus actores, incrementan el valor público dada la posibilidad de cumplir los objetivos previstos. La coordinación como práctica se sustenta en una capacidad reflexiva y estratégica que permite la movilización de los diversos recursos individuales, colectivos e institucionales para la generación de procesos de transformación e innovación. Concordamos con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009) que la define como "los

modos de actuar y de relacionarse que las personas despliegan en sus espacios concretos de acción”, dependiendo de múltiples factores que pueden influir en su éxito o fracaso. De aquí que sea relevante distinguir cuáles son las situaciones, elementos o prácticas que, estando presentes en el marco institucional, organizacional o individual, pueden potenciarla o atenuar su impacto.

Las redes constituyen un nivel intermediario fundamental para la gestión intersectorial, por medio de las redes las personas interactúan, identifican causas comunes, objetivos comunes, estableciendo una lógica horizontal que requiere coordinación y colaboración con la finalidad de reducir conflictos y desacuerdos.

Desde el enfoque de redes la entenderemos como un conjunto de nodos conectados entre sí (Scott, 2000). Para la teoría de grafos, una red se expresa, como un conjunto de puntos interconectados por un conjunto de líneas o aristas. Desde este concepto elemental se pueden identificar los elementos constitutivos de una red social: nodos y vínculos. Los nodos pueden ser actores individuales y corporativos y el vínculo puede ser entendido como los contactos, ligámenes y conexiones que relacionan un actor con otro y que no se pueden reducir a las propiedades de los agentes individuales (García, Padilla, y Cancino, 2009).

Podemos definir la organización como entidades a través de la cual las personas se interrelacionan mediante vínculos contractuales, acuerdos informales o meros sobreentendidos, para alcanzar metas individuales y colectivas. Se ha subrayado la necesidad de distinguir conceptualmente entre las reglas del juego, que son las instituciones, y las decisiones y estrategias que los participantes en las transacciones adoptan dentro de un marco institucional dado, que son las organizaciones. Así, las instituciones son el elemento estático de la vida organizativa, y las organizaciones - entes de interrelación- son el elemento dinámico (Cohen y Franco, 2005). No nos referimos a las instituciones en tanto actor, sino que en tanto reglas de juegos que son autoimpuestas por las decisiones de los individuos y que coordinan el comportamiento, conformando un equilibrio. Pueden existir diversos equilibrios dependiendo la variación del poder y de los recursos de los participantes de la institución.

Definimos en el presente documento gestión como "asumir responsabilidades para el funcionamiento de un sistema" (Metcalf, 1996) en este caso específico las redes

sociales. La gestión añade coordinación, asunción responsable de esa situación, recurso, proceso u organización desde el principio hasta el final. .

FUNCIONES DE LA GESTIÓN

1. Planeación implica seleccionar misiones y objetivos, así como las acciones necesarias para cumplirlos, y requiere por lo tanto de la toma de decisiones, esto es, de la selección de cursos de acción futuros a partir de diversas alternativas;

2. Organización es la parte de la administración que supone el establecimiento de una estructura intencionada de los papeles que los individuos deberán desempeñar en la organización, el diseño de una estructura organizacional eficaz;

3. Integración de personal implica utilizar los puestos contenidos por la estructura organizacional. Esto se lleva a cabo mediante la identificación de los requerimientos de profesionales, técnicos y administrativos, la realización de un inventario del personal disponible y el reclutamiento, selección, ubicación, evaluación y capacitación;

4. Dirección es el hecho de influir en los individuos para que contribuyan a favor del cumplimiento de las metas organizacionales y grupales: por lo tanto tiene que ver con el aspecto interpersonal de la administración;

5. Control: consiste en medir y corregir el desempeño individual y organizacional para garantizar que los hechos se apeguen a los planes (Fantova, 2005).

FORMACIÓN PARA LA GESTIÓN

Respecto a la formación para la gestión, Mintzberg (1991) propone insistir en:

1. Formación (experiencial) en habilidades interpersonales, para recoger información, para dirigir negociaciones, para tomar decisiones bajo condiciones de ambigüedad;

2. **Teoría basada en investigación sistemática** (especialmente en la observación y en la descripción) sobre el funcionamiento de las organizaciones y sus entornos (basada en la experiencia);

3. **Métodos y técnicas** para el desarrollo, monitoreo y evaluación de la organización.

GESTOR DE REDES

El papel del gestor de las redes es un importante aspecto ya que puede ser desempeñado por cada uno de los actores, por varios de ellos simultáneamente o aun por un mediador externo o facilitador (Klijn, 1996).

En este caso, el gestor debe buscar instrumentos que le permitan realizar investigaciones regulares sobre las alianzas que tiene e identificar los puntos de coordinación del conjunto de actores (O'Toole, 1997).

Se distinguen **dos habilidades como imprescindibles** para garantizar el comportamiento de movilización del liderazgo de las redes:

- a) **La habilidad de aunar fuerzas y;**
- b) **la habilidad de alcanzar metas comunes.**

Para Mandell (1990), como **las redes difieren en relación con los tipos de mecanismos de coordinación**, esto requerirá diferentes estilos compatibles de gerencia. Las estructuras de los arreglos interorganizacionales corresponden básicamente a tres tipos de situaciones de interdependencia, cuyo diseño tiene un efecto importante en el desempeño futuro y en la naturaleza de la gestión.

En la red “no mediada” o voluntaria la coordinación se inicia con la participación de las organizaciones, que asumen la misma posición en la red.

En **la red “mediada”**, la coordinación es iniciada por una autoridad y puede ser “impuesta” verticalmente por la autoridad legal y financiera responsable o puede ser

“ejercida” horizontalmente por un organismo designado y que no se coloca por encima de los demás miembros.

Cada una de las estructuras identificadas exige diferentes funciones del dirigente, ya que para unas es vital la construcción de la propia mediación entre pares, en tanto que para otras esta cuestión se ha resuelto desde la constitución legal de la red y solo se requiere la coordinación de los procesos de negociación y de gestión en situaciones de interdependencia.

ESTILOS DE GESTIÓN ESTRATÉGICA

Se identifican distintos **estilos de gestión estratégica**, los cuales son compatibles con las necesidades de cada contexto, **en un continuo que va desde el autócrata benevolente**, que asume la función de un “director de orquesta”, **hasta el mediador de trabajos, que apenas asegura a las partes el cumplimiento del acuerdo, como un dirigente en un sistema de laissez-faire. En el centro de ese continuo está el dirigente democrático, que actúa como un “productor de cine” y desempeña un papel activo en el logro de resultados y la motivación de los participantes.**

Sin embargo, la gestión de redes trae como consecuencia la gestión de situaciones de interdependencia, por lo tanto exige el establecimiento de formas de coordinación y control.

La interdependencia es una condición en la cual cada organización depende de otra, sin que ello implique una relación de subordinación entre ellas. En una situación de interdependencia, el comportamiento de una parte no puede considerarse en forma aislada de los demás, lo que aumenta el grado de incertidumbre para cada una de ellas.

Una parte importante de la coordinación es el establecimiento de procesos de adopción de decisiones que sean continuos y estables, ya sean partes formales de la estructura de la red o no.

CARACTERÍSTICAS DE LAS REDES

En general, se presentan como **características ventajosas de las redes** (Fleury, 2002; Salamon, 1995):

a) Dada **la pluralidad** de actores que intervienen en las redes, es posible una mayor movilización de recursos y se garantiza la diversidad de opiniones sobre el problema;

b) la **definición de prioridades** se hace de forma más democrática, y abarca diversas organizaciones y más cercanas a las que originaron los problemas;

c) por el hecho de que comprenden conjuntamente al gobierno y a las organizaciones no gubernamentales, puede **establecerse una presencia pública** sin crear una estructura burocrática;

d) debido a la flexibilidad inherente a la dinámica de las redes, éstas serían más aptas para realizar una gestión de adaptación que esté conectada a una realidad social volátil, en un medio en que es preciso unir las medidas de planificación, ejecución, retroalimentación y rediseño, con adopción de **la observación como instrumento de gestión y no de control**;

e) por ser **estructuras horizontales en que los participantes mantienen su autonomía, los objetivos y estrategias establecidos por la red son fruto del consenso** obtenido por medio de procesos de negociación entre sus participantes, lo que generaría mayor compromiso y responsabilidad de éstos con las metas compartidas y mayor sostenibilidad.

ESTRATEGIAS DE ABORDAJE

Ante un entorno complejo, el propósito esencial de la organización será lograr niveles de coordinación que le permitan alcanzar las tareas y objetivos para los cuáles fue creada.

Una organización compleja requiere, para su subsistencia, de un sistema de integración que regule el conflicto y minimice la yuxtaposición de sus unidades, otorgándole la suficiente flexibilidad para mantenerse vinculada a otras organizaciones. En este sentido definimos la coordinación como "un proceso posibilitador que provee las vinculaciones

apropiadas entre diferentes unidades de tarea", con este concepto se recurre a la noción de red para definir la coordinación. Las redes sociales, entonces, emergen como mecanismos que permiten la conexión entre múltiples unidades heterogéneas. Junto con abrir paso a una nueva forma de conectividad, las redes brindan la posibilidad de coordinación entre ellas, lo que para el abordaje de fenómenos complejos es fundamental (Rodríguez y Opazo, 2007).

¿POR QUÉ NOS VINCULAMOS CON OTRAS ORGANIZACIONES?

Las redes organizacionales se generan como respuesta a seis tipos de situaciones que dan origen a la coordinación y que son las siguientes (Oliver, 1990):

1. **Una organización puede vincularse con otra por necesidad** (dictada por un mandato gubernamental o legal). Esto genera redes de intercambios que funcionan en base al ajuste mutuo, como las alianzas o coaliciones de cooperación.
2. **Una organización se vincula con otra porque la asimetría la motiva a establecer vínculos.** El desequilibrio de poder entre organizaciones lleva a la creación de alianzas para asegurar el acceso a recursos.
3. La colaboración y la cooperación aparecen como necesarias cuando las organizaciones no pueden resolver, por sí solas, determinados problemas que afectan su funcionamiento. **Se trata de situaciones en que hay escasez de recursos o de vías de acceso a ellos, para lo cual los lazos de reciprocidad se tornan indispensables.**
4. **Surgen conexiones entre organizaciones cuando se busca alcanzar mayores niveles de eficiencia.** Estos vínculos permiten bajar los costos y producir una intermediación que haga más eficiente la elaboración de un producto. Esto ocurre, por ejemplo, cuando distintas empresas quieren generar nuevos productos y necesitan de alianzas de mutuo beneficio que les permitan llevarlos a cabo exitosamente.

5. **Se forman vínculos por la necesidad de estabilidad ante entornos altamente inciertos, impredecibles o cambiantes.** Para ellos se configuran redes como dispositivos que permitan absorber la incertidumbre, estabilizando los flujos de recursos e intercambios y distribuyendo riesgos.

6. Se generan relaciones interorganizacionales por la necesidad que tienen muchas organizaciones de legitimar sus actividades o productos ante el mercado. Esta búsqueda de legitimización ha llevado progresivamente a que las organizaciones tiendan a compartir las mismas prácticas, reglas y creencias, para legitimar sus productos frente a los diversos grupos de interés. Un ejemplo de ello es lo que ha sucedido con la llamada "RSE" que las organizaciones han ido adoptando crecientemente.

LA PARTICIPACIÓN: BASE PARA LA GESTIÓN DE LAS REDES

La participación es una variable clave para la gestión de redes en la medida que a ella se asocian diversos procesos psicosociales y políticos que pueden aportar al trabajo eficiente de tipo colaborativo como lo exige la gestión de redes. En un espacio social de creciente complejidad e interconexión la participación es fundamental para reducir la incertidumbre y mejorar la efectividad de la acción de múltiples actores adecuándolas a las condiciones específicas de cada realidad vivida (Villasante, 2002).

FACTORES DETERMINANTES PARA EL ÉXITO EN LA GESTIÓN DE REDES

Respecto a los elementos-actividades que favorecen el éxito en la gestión de redes, es posible identificar desde la revisión de la literatura (Agranoff y Lindsay, 1983; Blanco y Gomá, 2003; Klijn et al., 1995; Mayntz, 2000; Uvalle, 2009) los siguientes:

- a) **Activar** la red a través del impulso de interacciones de interdependencia, velando por la calidad y apertura de los actores;

- b) Limitar los costos de la interacción;

- c) buscar el compromiso de los participantes;

- d) **movilizar** selectivamente a los actores y recursos;
- e) **prestar oportuna atención** a los aspectos políticos y administrativos;
- f) **fomentar** situaciones de suma positiva en la que todos ganen, involucrando y haciendo participar a las instancias decisorias políticas y administrativas;
- g) **desplegar** dispositivos de resolución de conflictos;
- h) **favorecer** la intermediación para la acción colaborativa a partir de la promoción del diálogo, consenso y la confianza;
- i) **focalizarse** en temas o cuestiones específicos;
- j) debe existir un mínimo de sentido de **identificación** y de responsabilidad con la totalidad, lo que quiere decir una identidad común;
- k) **influir** en los valores y percepciones en la red, lo que significa generar marcos de referencia y discursos que orienten la acción;
- l) **fortalecimiento** de la red, haciéndola más heterogénea y plural;
- m) **incidir** en la distribución del poder, lo que debe tener consecuencias en la forma en que se distribuyen los recursos;
- n) **posibilitar** la creación de un marco para la acción cotidiana;
- o) **negociar** soluciones;
- p) **evaluar** permanentemente.

La gestión de las redes puede complementarse con la utilización de instrumentos como la **planificación estratégica**, el **análisis de los actores interesados** y **procesos de**

negociación, a fin de que programas y proyectos sociales sean coherentes y sostenibles. Tal como se ha señalado, las negociaciones serán fructíferas si se basan en relaciones de confianza entre todos los actores interesados. En este sentido, uno de los desafíos para la gestión consiste en el modo de definir un sistema robusto de responsabilidades. A su vez, los errores de los dirigentes, las diferencias de escala temporal y de horizontes, la complejidad de los fenómenos sociales que tengan que abordar, pueden dificultar la gestión, poniendo en riesgo la red (Fleury, 2002; Natera, 2005).

Transcurridos 25 años de la ratificación de la CDN es necesario transitar hacia una comprensión del cuidado, protección y bienestar de los NNA como una responsabilidad compartida por todos los actores de la sociedad, generar el cambio promovido por la CDN no es posible mediante un solo actor, organización o institución. Lo señalado exige, en el caso de la sociedad civil, ser un ente activo y creativo, orientado a contribuir significativamente al bienestar de la infancia, aprovechando su capacidad de adaptación a las políticas y programas sociales, dado que presenta mayor dinamismo que el marco legal e institucional que las organiza.

REFERENCIAS

Agranoff, R., & Lindsay, V. (1983). Intergovernmental Management: Perspectives from Human Services Problem Solving at the Local Level. *Public Administration Review*, 1, 227–237.

Blanco, I., & Gomá, R. (2003). Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 26.

Miguel Cillero. *Infancia, autonomía y derechos: una cuestión de principios*. En http://www.iin.oea.org/Infancia_autonomia_derechos.pdf

Cohen, E., & Franco, R. (2005). *Gestión. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. D.F: Siglo XXI Editores.

Chaqués, L. (2004). *Redes de políticas públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas

Fantova, F. (2005). *Manual para la gestión de la intervención social. Políticas, organizaciones y sistemas para la acción*. Madrid: EDITORIAL CCS, Alcalá, 166.

Fleury, S. (2002). El desafío de la gestión de las redes de políticas. *Instituciones y Desarrollo*, 12-13(<http://www.iigov.org>), 221-247.

García, M., Padilla, P., & Cancino, R. (2009). Redes de investigación, desarrollo e innovación. El caso de la Región de la Araucanía. *Revista Chilena de estudios regionales*, 2, 69-87.

Henry Mintzberg. (1991) *Diseño de organizaciones eficientes*. El Ateneo.

Klijn, E., Koppenjan, J., & Termeer, K. (1995). “Managing Networks in the Public Sector: a Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks”. *Public Administration*, 73.

Martí, J., & Lozares, C. (2008). Redes organizativas locales y capital social: enfoques complementarios desde el análisis de redes sociales. *Portularia VII*, 23-39.

Martínez, V. (2006). *El enfoque comunitario. El desafío de incorporar a la comunidad en las intervenciones sociales*. Santiago de Chile: Ed. Universidad de Chile.

Mayntz, R. (2000). "Nuevos desafíos de la teoría de governance". *Instituciones y Desarrollo*, 7, 15-24.

O'Toole, L. (1997) "Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration", *Public Administration Review*, 57 (1)

PNUD (2009). La manera de hacer las cosas. Informe desarrollo humano en Chile. Santiago

Rodriguez, D. & Opazo, M. (2007) Comunicaciones de la Organización. Ediciones Universidad Católica de Chile. Santiago.

Scott, J. (2000). *Social Network Analysis. A handbook*. London: Sage.

Uvalle, R. (2009). Gestión de redes institucionales. *Convergencia, Numero especial: 41-72*.

Natera, A. (2005). Nuevas estructuras y redes de gobernanza. *Revista Mexicana de Sociología* 67, 4, 755-791

Metcalfe, L. "Cotejando las capacidades gerenciales con las cambiantes necesidades de la integración". *Revista del Clad*. (1997), No. 9.

Documento elaborado por: Claudio Andrade, investigador Departamento de Estudios, candrade@ciudadelnino.cl