

Integralidad en la implementación de políticas sociales. Análisis de una red interorganizacional en Uruguay

Sebastián Goinheix¹

Universidad de la República, Uruguay

RESUMEN

La literatura sobre redes colaborativas y de políticas ha identificado que las mismas pueden ir más allá de las limitaciones de los diseños de políticas tradicionales, de modo de abordar problemas complejos como la pobreza, la deserción educativa o la exclusión. Sin embargo, no todas las redes permiten respuestas integrales, ya que además de un alto nivel de colaboración, la integralidad requiere la existencia de relaciones intersectoriales (o no exclusivamente intrasectoriales). Se analiza una red de organizaciones dedicadas al diseño e implementación de políticas en una ciudad con alta incidencia de vulnerabilidad socioeconómica en Uruguay. Se realizan análisis de redes sociales de las estructuras relacionales de las organizaciones. En primer lugar, se describen las características principales de la red. En segundo lugar, se calculan medidas de segregación para probar el nivel de asociación de la estructura de las relaciones con respecto a las características sectoriales de las organizaciones o si son independientes del sector al que pertenecen. En este caso, la red permitiría una respuesta integral a los problemas abordados por las políticas.

Palabras clave: *Redes de implementación de políticas sociales - integralidad de las políticas - análisis de redes - Uruguay.*

ABSTRACT

The literature on collaborative and policy networks has identified that they can go beyond the limitations of traditional policy designs to address complex problems such as poverty, educational dropout or exclusion. However, not all networks allow for comprehensive responses, since in addition to a high level of collaboration, comprehensiveness requires the existence of intersectoral (or not exclusively intrasectoral) relationships. A network of organizations dedicated to the design and implementation of policies in a city with a high incidence of socioeconomic vulnerability in Uruguay is analyzed. Social network analysis of the relational structures of the organizations is carried out. First, the main characteristics of the network are described. Second, segregation measures are calculated to test the level of association of the relationship structure with respect to the sectoral characteristics of the organizations or whether they are independent of the sector to which they belong. In this case, the network would allow a comprehensive response to the problems addressed by the policies.

Key words: *Social policy implementation networks - policy comprehensiveness - network analysis - Uruguay.*

¹ *Contacto con los autores: Sebastián Goinheix (goinheix@gmail.com)*

INTRODUCCIÓN

Una extensa literatura sobre redes colaborativas y de políticas ha identificado que las mismas pueden ir más allá de las limitaciones de los diseños de políticas tradicionales, como forma de abordar problemas complejos como la pobreza, la deserción educativa o la exclusión. Desde estas perspectivas se argumenta que los arreglos institucionales que integran diversidad de actores, y que se basan en el mantenimiento de intercambios y cooperación para la definición y resoluciones de los problemas, son más aptos para abordar los diversos desafíos que tales problemas plantean.

Estos arreglos y formas de la política pueden concebirse como redes, en tanto las relaciones entre los actores cobra mayor relevancia, y para las que se vuelve central entender las formas en que se producen las interacciones, además de las características individuales de los actores en cuestión.

Desde la literatura de la gobernanza de redes se ha enfatizado que los vínculos entre los diversos actores permiten dotar de mayor integralidad a las respuestas públicas dirigidas a resolver problemas como los relacionados a situaciones de pobreza. Sin embargo, aquí se parte de que no todas las formas de colaboración permiten respuestas integrales, ya que además de un alto nivel de colaboración, la integralidad requiere la existencia de relaciones intersectoriales (o no exclusivamente intrasectoriales).

Efectivamente, para que se produzca una respuesta con mayor integralidad, es menester que estén implicados una cierta diversidad de actores, y que los mismos no mantengan formas de relacionamiento altamente segmentadas, lo cual podría dar lugar a formas de segregación/segmentación en las estructuras colaborativas. El sector de actividad (o "temáticas" abordadas por las organizaciones, como la salud, la educación, las prestaciones sociales, etc.) es un aspecto central en la generación de respuestas más o menos integrales, es decir, respuestas que vayan más allá de las políticas sectoriales tradicionales.

En este sentido, el artículo se dirige a probar la existencia de formas de colaboración integrales (no segmentadas sectorialmente), que permitirían la integralidad de las políticas sociales. Para ello, se analiza una red de organizaciones dedicadas al diseño e implementación de políticas sociales en una ciudad con alta incidencia de vulnerabilidad socioeconómica en Uruguay.

Se aplican análisis de redes sociales de las estructuras relacionales de las organizaciones, a través de análisis descriptivos e inferenciales univariados y bivariados. Los primeros permiten un análisis descriptivo de la red, con el cálculo de métricas básicas y de la visualización de las redes de modo de evidenciar la estructura relacional y las características individuales de las organizaciones.

Mediante el segundo tipo de análisis, se aplican métricas de segregación, que consisten en medidas de asociación que permiten identificar el grado en que las relaciones de las organizaciones se asocian a las características sectoriales de las mismas o si, por el contrario, son independientes del sector al que pertenecen. En este caso, la red permitiría una respuesta integral a los problemas abordados por las políticas. Las medidas de segregación permiten la evaluación del grado de segmentación o integralidad a nivel de toda la red.

El análisis, por tanto, se realiza desde un punto de vista descriptivo, sin pretensiones de probar causalidad.

INTEGRALIDAD EN REDES DE POLÍTICAS SOCIALES

La pobreza es un fenómeno multidimensional, existiendo una importante literatura que incluye diversas dimensiones de privaciones, analizando esta multidimensionalidad a través del desarrollo de medidas sintéticas (véase por ejemplo Alkire et al., 2021; CONEVAL, 2014; Dirksen & Alkire, 2021, Seth & Alkire, 2021). Es así que los diversos aspectos se retroalimentan, potencialmente impidiendo o restringiendo los efectos positivos de la resolución de un único aspecto de forma aislada.

La multidimensionalidad y las posibles interacciones entre los diversos aspectos relacionados a la pobreza limitan la capacidad de las intervenciones tradicionales, dirigidas a necesidades definidas sectorialmente, desde la oferta de servicios más que desde la demanda. De este modo, la pobreza constituye un problema complejo, en tanto cobra relevancia no sólo un conjunto de privaciones sino las interacciones que estas privaciones generan. Es así que las tradicionales políticas, dirigidas a cada uno de los diferentes aspectos de la pobreza, definidos sectorialmente (salud, vivienda, educación, etc.) encuentran limitaciones debido a que no se toma en cuenta que los problemas complejos no pueden descomponerse en partes más sencillas, o que al hacerlo se pierden de vista aspectos relevantes del problema.

Estos problemas funcionan en (o implican) sistemas complejos, para los cuales las interacciones son tan o más relevantes que las partes que constituyen tales problemas. Por ello, al separar cada parte no es posible dar cuenta del sistema en su conjunto, ya que los sistemas complejos, a diferencia de los simples, son más que la suma de sus partes. Por el contrario, la idea de problemas complejos o perversos (Rittel y Weber, 1973) entiende que los mismos son de difícil resolución, incluso es difícil llegar a un consenso sobre la propia definición del problema, es decir de qué se trata el problema que se quiere abordar. Esto se debe a que tanto el observador como el observado son parte del mismo sistema, lo que se traduce en que ningún actor puede colocarse fuera del sistema. Además, otras características son que el diagnóstico y la solución de los problemas no tienen una separación tajante y que las soluciones forman parte del problema, en tanto las soluciones tienen consecuencias difíciles de rastrear y que nuevas definiciones del problema pueden incorporar estas soluciones como parte del problema.¹

Por otro lado, la literatura sobre políticas públicas ha reconocido la importancia de las relaciones entre diversas organizaciones públicas y privadas en el diseño e implementación de políticas (Hecló, 1978 [1993]; Hjern & Porter, 1981; O'Toole, 1988; Rhodes, 2007). Hjern & Porter sugirieron que la implementación de las políticas no se basaba en las organizaciones, sino grupos de organizaciones que forman estructuras de implementación de los programas, que conectan "*clusters of firms, governments, and associations which come together within the framework of these programmes-implementation structures.*" (Hjern & Porter, 1981: 213).

Profundizando en tales estructuras, se pueden reconocer distintos tipos de relacionamiento entre las políticas de acuerdo con los objetivos de las mismas. Así, O'Toole y Montjoy (1984) señalan que existen tres tipos de interdependencia en la implementación de políticas: 1- mancomunada, que es cuando se comparten objetivos en la implementación, pero sin requerir ningún tipo de coordinación; 2- la

secuencial involucra la dependencia de otra política para el logro de los objetivos, y 3- recíproca, que implica la negociación continua, con intercambios más frecuentes. Este último tipo de coordinación es el que generalmente requieren los problemas complejos de modo de lograr políticas integrales.

Es así que, hoy en día, la mayoría de los sectores de políticas confían en la coordinación de diversos actores, tanto públicos como privados, para el éxito de las políticas. Se utilizan formas políticas alternativas a la jerárquica, alentando la participación de multiplicidad de actores y la colaboración entre los mismos para la provisión de servicios públicos (Lecy et al., 2014; Popp et al., 2013; Provan & Kenis, 2008; Provan et al., 2002).

Gracias a la participación de multiplicidad de actores y la colaboración entre los mismos para el logro de los objetivos, las redes inter-organizacionales tienen mayor capacidad de arribar a soluciones más complejas (Cunill-Grau et al., 2015; PNUD, 2010; Popp et al., 2013; Provan & Kenis, 2008; Provan & Milward, 2001, 1995; Repetto & Tedeschi, 2013). Por ello, las formas de políticas más adecuadas² implican sistemas complejos de provisión de servicios (Lecy et al., 2014; Popp et al., 2013), sistemas que pueden entenderse como redes entre organizaciones en tanto las mismas se vinculan para colaborar y compartir recursos, de forma más plural, como forma de mejorar las intervenciones que llevan adelante.

Es así que en diversos países de América Latina se ha desarrollado un sistema de protección altamente sectorial y fragmentado, por lo que han surgido nuevas formas políticas que tienden a superar tales enfoques (Castillo et al., 2015; Cecchini & Martínez, 2011; Cunill-Grau et al., 2015). Particularmente Uruguay cuenta con un Estado fuertemente centralizado, con un reciente y relativamente aún débil proceso de descentralización (Arocena, 2012, Goinheix y Freigedo, 2021), con niveles de gobierno subnacional débiles, lo que refuerza la fragmentación de las políticas.

En contraposición, se ha argumentado que la coordinación entre distintos actores es necesaria para la provisión más efectiva de bienes y servicios, como forma de evitar duplicaciones y carencias de servicios en ciertos

¹ El concepto de problemas complejos o perversos ha sido largamente debatido, sin embargo, no existe un consenso sobre su definición (Lönngren & van Poeck, 2021). Aquí se presenta únicamente en tanto ha fundamentado la pertinencia de arreglos institucionales que –al menos teóricamente– permitirían gestionar más adecuadamente diversos problemas que las políticas enfrentan.

² En la perspectiva de los problemas complejos, la solución debe entenderse en el sentido de formas que permiten una mejor gestión de los problemas, no tanto en términos de su solución final o definitiva (Head, 2019).

territorios o poblaciones (ver entre otros Peters, 1998, o, más recientemente, Neby & Zannakis, 2020; Bustos, 2020; Otte-Trojel et al., 2017; Short et al., 2014).

Al respecto, Scott & Thomas (2015) analizan el rol de los grupos colaborativos en la promoción de redes interorganizacionales, mostrando como la participación en tales grupos aumenta la probabilidad de que las organizaciones mantengan vínculos. Desde un punto de vista complementario, es decir, desde las consecuencias de la acción individual en el sistema en su conjunto, se ha encontrado que las oportunidades y limitaciones de las organizaciones individuales influyen en la estructura de las redes de políticas y gestión (Berardo & Scholz, 2010; Henry et al., 2011).

Particularmente, la colaboración aparece como un mecanismo privilegiado para la generación de modelos más integrales de respuesta pública, que logren ir más allá de las definiciones sectoriales y disciplinares de los problemas.³

Sin embargo, llama la atención la falta de trabajos que analicen la estructura sectorial de la colaboración en la implementación de políticas, más aún teniendo en cuenta la importancia de la constitución heterogénea de las redes. Sobre todo, no se ha profundizado en las condiciones necesarias para que estas estrategias colaborativas se conviertan efectivamente en respuestas más integrales. Por ejemplo, la literatura sobre redes "intersectoriales" se refiere más bien a los tipos de actores involucrados en tales redes (Estado, sociedad civil, empresas), más que las actividades que realizan (Bryson et al., 2015; Emerson et al., 2012).

La colaboración por sí misma no garantiza la generación de políticas más integrales y holísticas, sobre todo en un contexto en que la protección social se ha construido de forma sectorial, dando por resultado un sistema fuertemente fragmentado (Castillo et al., 2015; DINEM-MIDES, 2015; Midaglia et al., 2010).

³ Un ejemplo de intervención integral puntual realizada en la red analizada en este artículo, lo constituye la instrumentación de proyectos de educación alimentaria para familias de bajos ingresos, desde el cual se busca desarrollar distintas capacidades, integrando aspectos recreativos, educativos y sanitarios. Otro ejemplo es la organización de actividades lúdicas y de donación de regalos para el día del niño/a. Más adelante se referirán formas más sistemáticas de intervención integral.

Es así que la presente investigación pretende llenar este vacío, analizando una red de implementación de políticas sociales a nivel barrial en Uruguay. En este marco, recientemente se ha utilizado el análisis de redes como metodología para medir dicha integralidad, así como probar los factores que explican los niveles de colaboración entre las organizaciones en el marco de políticas sociales territoriales (Goinheix, 2019).

Por tanto, en el presente artículo se intenta probar la no segmentación sectorial de la colaboración como aproximación a la integralidad de la respuesta pública a los problemas complejos.

El fenómeno de interés es la segmentación de la colaboración, en tanto se opone a la integralidad de las formas de gestionar los problemas sociales a través de la colaboración inter-organizacional. Para ello se utilizarán medidas de segregación, reconociendo que la misma es idéntica a la segmentación, por lo cual, en este artículo ambos términos se utilizarán indistintamente.

La diferencia entre los términos segregación y segmentación es conceptual, siendo que la segregación se diferencia de la segmentación en que incluye "la voluntad de los miembros de una u otra categoría de mantener o elevar las barreras que las separan entre sí." (Katzman, 2000: 173). Pero las medidas para captarlo utilizadas en este artículo, son idénticas para ambos conceptos. En rigor los índices de segregación captan la segmentación, siendo que la voluntad de los actores de mantener o no dicha segmentación refiere a una interpretación teórica de la situación a que se aplica el análisis.

En el caso analizado, no es razonable suponer una voluntad explícita de excluir a ciertos sectores, ni la de evitar ser excluidos. La decisión de vincularse con otras organizaciones depende de los objetivos concretos y las estrategias para alcanzarlos. En este sentido, la colaboración entre organizaciones de distintos sectores brinda información de cuan amplia o circunscripta es la definición del problema y la forma de abordarlo, más que del establecimiento de formas de exclusión de ciertas organizaciones. Por ello, se trata de analizar la segmentación o no de las relaciones interorganizacionales.

Adicionalmente, el caso presenta un conjunto de políticas con énfasis en la integralidad y la articulación interorganizacional. Se plantea la pregunta de si dichas políticas serán capaces de generar una estructura con una mirada holísticas, o si, por el contrario, el esquema fuertemente sectorial que ha mantenido el

sistema de protección social uruguayo impondrá restricciones a la colaboración integral. Si esto es así, la red de Barros Blancos podría verse fragmentada o segmentada, lo cual compartimentaría la respuesta pública a las demandas relacionadas a las situaciones de pobreza y pobreza extrema.

MÉTODO

Se aplican diversas técnicas de análisis de redes a datos de una encuesta a organizaciones de políticas sociales territoriales. Se realiza un análisis descriptivo seguido de algunas inferencias univariadas a través de los grafos uniformes condicionados (GUC). Finalmente se utilizan medidas de segregación para dar cuenta de la asociación de características de las organizaciones con sus tendencias de relacionamiento (análisis bivariado).

Es así que, para la integralidad, se utilizan diversas medidas de asociación para observar el grado de segmentación de las redes. Estas medidas constituyen una forma de analizar la integralidad, al dar cuenta del grado de segmentación sectorial de los vínculos entre las organizaciones, lo cual se relaciona con la segregación social. En el análisis de redes existe una larga tradición en el análisis de la segregación, desde la cual se busca medir el grado en el que un conjunto de actores se relaciona entre sí, tomando como base alguna característica grupal, o sí, por el contrario, lo hace de forma independiente de tales características.

La segregación ha sido estudiada desde las tendencias a la formación de grupos, bajo la etiqueta de "homofilia". La homofilia puede entenderse como segregación social, en tanto la vinculación exclusiva (o casi exclusiva) entre actores similares excluye de las interacciones a las personas de grupos disímiles (Bojanowski & Corten, 2014). Se trata de una tendencia bien documentada que implica que las personas interactúan en mayor medida entre grupos de pares antes que con personas disímiles (Lazarsfeld & Merton, 1954).

Desde la perspectiva de redes, la homofilia implica que personas con similares características (como raza, estatus socioeconómico, educación, género, edad) tienen una mayor probabilidad de vincularse entre sí, que con personas seleccionadas aleatoriamente. De este modo, la homofilia es una base para la selección social implicando que los intercambios están fuertemente localizados, ya que la distancia de las características sociales se traduce en distancias en la red (McPherson, Smith-Lovin, & Cook, 2001).

La segregación es una medida pertinente para analizar la tendencia a la integralidad, dado que la integralidad supone el establecimiento de formas colaborativas que vayan más allá de las características de las organizaciones en cuestión. Si existen formas de segregación (o segmentación) de la cooperación en términos sectoriales o de los tipos de organizaciones que se vinculan, la cooperación se produce entre un conjunto de actores más limitados, lo que impone mayores distancias entre los actores de ciertas características. En este sentido, el indicador permite dar cuenta de la existencia o no de integralidad en la gestión colaborativa de los problemas sociales.

Además, se complementa el análisis con información cualitativa, fundamentalmente de entrevistas e informes técnicos del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). De este modo, se integran métodos cuantitativos, que ocupan un papel prioritario, con métodos cualitativos, según la propuesta de tres etapas: cuali->CUANTI->cuali (del Pilar, 2016; Smith, 2016). Una etapa inicial de identificación de actores fue realizada para el conjunto de las redes estudiadas previamente. En la segunda etapa, cuantitativa, que ocupa un lugar más importante, se aplican técnicas de análisis de redes. Finalmente, se realiza una última etapa cualitativa de reinterpretación de algunos hallazgos de la etapa previa, así como dirigidas a contextualizar el caso estudiado.

Las distintas medidas y técnicas referidas en este apartado se describen detalladamente más adelante, en el apartado de definición de medidas.

Caso

La red analizada es una red de implementación de políticas sociales de la ciudad de Barros Blancos, ubicada en el departamento de Canelones, muy cerca de la capital de Uruguay, Montevideo. Barros Blancos al momento de realizar el relevamiento mostraba una alta tasa de desempleo, de más de 10%, casi el doble del promedio nacional (de 6,3). También tenía casi un 23% de personas con al menos una necesidad básica insatisfecha, en un promedio nacional de 14,5%. Los datos corresponden al último censo de población y vivienda (INE, 2011), datos recientes al período de relevamiento.

La red se estructura a partir de una política de promoción de la cooperación entre organizaciones de implementación de políticas sociales: el Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT) del MIDES. Este programa se propone mejorar las condiciones

de vida de los niños y las familias en situación de pobreza de forma articulada en las diversas dimensiones que les afectan, para lo cual consta de dos componentes: el primero dirigido a la provisión de servicios que garanticen el acceso a servicios básicos (componente SOC de la sigla), y el segundo componente, de "Articulación Territorial" (AT), que está dirigido al fortalecimiento de la interconexión y la colaboración interinstitucional en los territorios en que se despliega la política (DINEM-MIDES, 2015).

Si bien están diferenciados, ambos cometidos permiten dotar de una intervención más integral al sistema de políticas sociales en los territorios, dado que la provisión de servicios también implica fuertemente una estrategia integral ya que se basa en derivaciones a otros servicios o coordinación de las intervenciones sobre las familias y el seguimiento de los beneficiarios. El otro componente, se dirige explícitamente a mejorar las capacidades de intervención integral e intersectorial, a través del estímulo a la articulación con otras organizaciones y actores del territorio.

La red está formada por diversas organizaciones de implementación de políticas,⁴ así como algunas organizaciones que cooperan con las anteriores y tienen relevancia en el territorio. Ejemplos de las organizaciones incluidas son escuelas y liceos, centros del plan CAIF (Centros de Atención a la Infancia y a la Familia),⁵ centros de asistencia primaria a la salud, gobierno departamental y municipal (segundo y tercer nivel de gobierno respectivamente), organizaciones no gubernamentales, algunas organizaciones vecinales y algunas empresas que colaboran con recursos y donaciones a otras organizaciones.

En este sentido, teniendo en cuenta la distinción de los grupos colaborativos y las

redes (Ansell & Gash, 2008; Emerson et al., 2012), el caso analizado puede entenderse como una red emergente, para la que no se analizarán los grupos colaborativos explícitos o de partenariado (algunas de estas formas pueden existir puntualmente). El foco está puesto en la colaboración que se produce de hecho en la red, en tanto no hubo una construcción explícita de un conjunto de políticas que guiaran la implementación colaborativa de políticas. Por el contrario, la red resulta de diversos esfuerzos individuales, entre los cuales destacan los programas SOCAT, Jóvenes en red y Cercanías, así como la constitución de grupos de trabajo en torno a las Oficinas Territoriales (OT) del MIDES.

Ahora bien, a pesar de que no hubo un diseño explícito de institucionalización de la colaboración, estos esfuerzos de políticas concretas sí están guiados por un cambio más general, una suerte de cambio de racionalidad, de la concepción de las políticas. Este cambio implica privilegiar la promoción de la colaboración (emergente), como forma de dar cuenta de los problemas complejos a que se enfrentan las diversas políticas, aprovechando la acumulación individual de las organizaciones.

En este sentido, la red se define como red interorganizacional para la implementación de políticas, y está integrada por organizaciones que se desempeñan en la provisión de servicios o bienes dirigidos a la población más vulnerable, o que colaboran de forma activa con dichas organizaciones para la provisión de bienes y servicios. Por tanto, integra a las organizaciones que actúan en las zonas en que intervienen los SOCAT (que delimita el territorio de intervención, ya que se basa en una definición explícita de los límites geográficos en los que interviene) o que tienen diversos vínculos con las políticas sociales que allí se despliegan. Esta definición permite la inclusión de organizaciones extraterritoriales, en tanto sean relevantes para la red local al proporcionarles recursos e información (Galaso et al., 2017; Goineix, 2019).

Datos

Los datos fueron resultado de la aplicación de encuestas entre mayo y noviembre de 2014 por parte de un equipo de la Dirección de Evaluación y Monitoreo, del MIDES (DINEM-MIDES). Fue parte de un estudio financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, con el objetivo de realizar una evaluación de los resultados del programa SOCAT del MIDES. Las encuestas se aplicaron en entrevistas a técnicos y responsables de las organizaciones que

⁴ Algunas de ellas también tienen un rol, aunque menor, en el diseño de políticas. Esto es así sobre todo en el programa SOCAT que incluyó diversas formas de participación de los equipos técnicos en la toma de decisiones sobre aspectos importantes de las políticas, generando diversas innovaciones de programas que luego se fueron incorporando paulatinamente en los organismos de políticas sectoriales, sobre todo en la Administración Nacional de Educación Pública.

⁵ Se trata de un programa que brinda servicios de cuidado a la primera infancia (de 0 a 3 años) a través de una política intersectorial que incluye organizaciones de la sociedad civil, Gobiernos Departamentales y organismos del Estado.

actúan en los territorios seleccionados (territorios en los que intervienen servicios de la política SOCAT).

Para los análisis realizados en el presente artículo, la red fue simplificada y simetrizada. Esto se debe a qué el interés central es la segmentación o no de la estructura de colaboración, lo cual es independiente del tipo de vínculos y de la dirección de los mismos.

El procedimiento para la generación de datos consistió en encuestar al director o equipo técnico del SOCAT sobre las organizaciones con que se vinculaba para: 1- la realización de proyectos conjuntos, 2- consultar por información sobre aspectos relevantes para la organización, y 3- la sesión de recursos de infraestructura a otras organizaciones y/o el usufructo de infraestructuras de otras organizaciones. A partir de estas entrevistas, se utiliza una estrategia de bola de nieve para entrevistar a las restantes organizaciones según dos criterios: en primer lugar, a partir de su identificación por parte del SOCAT, que fue la primera organización entrevistada debido a su relevancia para la colaboración inter-organizacional debido a su misión de fortalecer las redes territoriales. En segundo lugar, se identificaron nuevas organizaciones a partir de los resultados de las entrevistas iniciales, con el criterio de que fueran mencionadas en más de una oportunidad, como forma de incluir sólo a las organizaciones relevantes.

Cabe señalar que existe una excepción en la que no se encuesta a la organización mencionada por el SOCAT o que reciba más de una mención por parte de las organizaciones encuestadas. Esta excepción refiere a las organizaciones de carácter externo al territorio y sin presencia en el mismo, lo que equivale a las instituciones nacionales o departamentales (2do nivel de gobierno) que no tienen presencia en el territorio. Dichas organizaciones tienen poco conocimiento de las acciones que se desarrollan en el territorio, dado que se trata de organizaciones de una escala mucho mayor al local. Por ello, más allá que puedan brindar recursos, ese apoyo generalmente se produce a través de programas generales relativamente desconectados del territorio.

Un ejemplo clásico está dado por el Banco de Previsión Social (BPS) tiene a su cargo el sistema previsional público, así como un conjunto muy importante de prestaciones, siendo que algunas se dirigen a niños y niñas. Es por ello que en la red de Barros Blancos tiene un vínculo con Uruguay Crece Contigo (UCC), que es un programa del MIDES y que justamente busca articular diferentes programas dirigidos a la infancia. Sin embargo,

los programas del BPS, aún los exclusivamente dirigidos a la niñez, son muy heterogéneos. Esta heterogeneidad y el hecho de tratarse de una política fuertemente centralizada, en las que cada uno de estos programas opera para todo el territorio nacional, vuelve prácticamente imposible incluso identificar responsables de los programas que tengan conocimiento de los detalles de estos vínculos del programa en cuestión con las organizaciones locales.⁶

Más allá del ejemplo, los organismos extraterritoriales presentes en la red, tienen una lógica fuertemente sectorial y centralista, con énfasis en los en los presupuestos financieros sectoriales, los objetivos también sectoriales y en la estructura administrativa interna. Esto hace que el conocimiento de la realidad local que poseen estos organismos sea muy poco detallado, y centrado exclusivamente sobre la realidad sectorial que les compete. En este sentido, en general tienen poca capacidad de identificar con precisión los vínculos que existen a nivel local.

Por tanto, se evitó entrevistar a los actores que gestionan políticas y programas extralocales, debido a la dificultad de asegurar la validez de la información que se obtendría.

Por otro lado, como se describió más arriba, se incluyeron a las organizaciones más relevantes, que, en términos operativos, significa analizar únicamente a las organizaciones con dos o más vínculos. Este criterio se fundamenta en que

⁶ El BPS gestiona el programa de "Atención primaria y promoción de salud", dirigido a, beneficiarios de los programas de proximidad (UCC, Cercanías y Jóvenes en Red), por lo que es posible que este sea el motivo del vínculo con UCC. Sin embargo, el BPS también tiene vínculos - en la red de Barros Blancos- con la Dirección de Políticas Sociales de Canelones y con la Oficina Territorial del MIDES. Siendo que existen otros programas del BPS, hay otros programas que también son pertinentes para las tres organizaciones mencionadas, se trata de programas nacionales como el Sistemas de cuidados (en conjunto con el MIDES), asistencia en diversas especialidades (Fonoaudiología, Fisiatría, Psicomotricidad, y Psicología); programa de apoyo a madres adolescentes y jóvenes; programa de apoyo a organizaciones civiles sin fines de lucro, entre otros. Además, dado que cualquiera de estos programas, y probablemente más de uno con cada organización, estén presentes en las menciones de colaboración relevadas, una encuesta al BPS (aún si fuera dirigida a los actores específicos de las políticas concretas mencionadas) sería de poca ayuda. Dado que estos programas tienen alcance nacional, la información sobre identificación de los vínculos, el sentido de la colaboración, la cantidad de proyectos realizados y toda la información recabada en la encuesta tendría poca validez.

dichas organizaciones tienen una mayor relevancia en el territorio. De este modo, se quitaron de la base de datos algunas organizaciones vecinales menores, o algunas políticas públicas nacionales que tan sólo tangencialmente se vinculaban a la red (por ejemplo, hubo una mención de vínculos con el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, que participó puntualmente en el financiamiento de un espacio público).

En cuanto al tratamiento de los datos, la matriz de adyacencia fue simetrizada, lo que equivale a definir la red como no dirigida. Se estableció la existencia de un vínculo cuando al menos una de las organizaciones mencionó a la otra con uno o más de los tres contenidos relacionales indicados anteriormente (proyectos conjuntos, consultas de información, sesión o usufructo de infraestructura). Esta decisión se basa en que muchas veces los actores con menor relevancia no son mencionados por las organizaciones de mayor tamaño. La existencia de dicha tendencia advierte que, si se decidiera considerar sólo los lazos recíprocos, los resultados pueden verse sesgados.

Además de la simetrización, la red fue simplificada, lo que implica la reducción de los distintos contenidos relacionales a un único vínculo que señala la existencia o ausencia de relación entre dos organizaciones. Entonces, en este artículo, las distintas actividades se contabilizan como la existencia de un vínculo entre ambas organizaciones, más allá que ese par de organizaciones pueda llevar adelante más de un tipo de colaboración.

Finalmente, se realizaron diversas depuraciones de los datos, eliminando en primer lugar las menciones genéricas como "mutualistas" (por las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva o Mutual) o "empresas", menciones que, en ambos casos, no permiten la identificación de actores concretos. También se removieron los vínculos intra-institucionales, debido a que se trata de un relacionamiento formal y administrativo y no de colaboración, de dos instancias jerárquicas de la misma organización.

El presente trabajo analizará una de las 18 redes territoriales relevadas, la correspondiente a la ciudad de Barros Blancos. En lo que sigue se referirá exclusivamente a los datos y resultados de esta red.

La siguiente tabla (Tabla 1) especifica la cantidad de organizaciones, tanto encuestadas como no encuestadas, que forman parte de la red. La proporción total de encuestadas es de 49%, sin embargo, esta proporción no debe confundirse con la tasa de respuestas. Mientras

que la tasa de respuesta se calcula teniendo en cuenta el listado de organizaciones que es posible encuestar, la proporción de encuestadas incluye organizaciones que no eran parte de ese listado, ya que como se señalara anteriormente se decidió no encuestar a las organizaciones de políticas nacionales que no tuvieran representantes o referentes a nivel local (8 organizaciones).

Entonces, cuando se consideran únicamente las organizaciones del listado de encuestas, la tasa de respuestas es de 59%. Este porcentaje resulta alto para estudios basados en encuestas a organizaciones. Por ejemplo, Anseel et al. (2010) reportan un promedio de 52% en estudios organizacionales, mientras que Mellahi y Harris (2015) informan una tasa de respuesta de 45% para todos los tipos de encuestas en investigación empresarial y de gestión.

Se realizan dos operacionalizaciones de las redes: una que incluye la totalidad de las organizaciones (redes completas) y otra en que se toman solamente las organizaciones encuestadas (redes reducidas). La diferencia más importante entre ambas está dada por la falta de 14 organizaciones locales que no se pudieron encuestar, y siete organismos públicos de carácter nacional más uno de carácter subnacional que -como se mencionó en el apartado metodológico- no fueron encuestadas por no contar con representantes locales. Esta diferencia se expresa también en los temas de las organizaciones, siendo que los organismos centrales (o de carácter nacional), se dirigen a las políticas de protección social, seguridad y justicia y a las de políticas educativas o de apoyo a los centros educativos (incluyendo a la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) que es el órgano efector de salud pública estatal).

Una forma de evaluar la importancia de estos posibles errores es a través de algunos trabajos sobre el efecto de los datos perdidos en las métricas de redes. Al respecto, Borgatti y coautores (2006), realizaron un análisis sobre el efecto de la pérdida de datos en las redes, siendo que las medidas de centralidad y densidad resultaban más robustas. Más recientemente, Smith y coautores (2017) encuentran que la falta de datos de los actores más centrales de la red aumenta los sesgos con respecto a la pérdida de información de los actores periféricos. Dado que en la presente investigación se realizó un importante esfuerzo de identificación y relevamiento de datos de los actores más relevantes de la red, es esperable que el sesgo de las medidas sea de menor entidad.

Tabla 1

Cantidad de organizaciones según tema y tipo de organización en la red de Barros Blancos

Variable	Categorías	Red completa	Red reducida ⁽¹⁾	Extra-locales	No lista ⁽²⁾
Tema de intervención de la organización	Promoción comunitaria	4	2	1	1
	Salud y cuidados	14	7	1	6
	Programas integrales y de coordinación	8	6	0	2
	Protección social, seguridad y justicia	6	0	4	2
	Educación primaria y secundaria	17	9	2	6
Total		49	24	8	17
Tipo de organización	Organismos públicos de carácter nacional	7	0	7	0
	Organizaciones privadas locales	4	2	0	2
	Organizaciones públicas de prestaciones locales	32	18	0	14
	Organizaciones de coordinación	6	4	1	1
Total		49	24	8	17

Fuente: elaboración propia en base a datos de DINEM-MIDES (2014).

Notas: ⁽¹⁾ La red reducida equivale a las organizaciones encuestadas. ⁽²⁾ La columna "No lista" registra la cantidad de organizaciones no encuestadas que debían serlo por formar parte del listado de organizaciones a encuestar. La red completa equivale a la suma de las restantes columnas.

Definición de las medidas utilizadas

El nivel de colaboración generalmente se mide con el indicador de grado medio, que es el promedio de los enlaces que tiene una organización (Freeman, 1977).

$$\text{Grado medio: } d_G = \frac{1}{n} \cdot \sum_j x_{ij} \quad (1)$$

Se define como la sumatoria de todos los vínculos de las organizaciones de la red dividida por el total de organizaciones, o la multiplicación de su inverso (1/n), como se expresa en la formula.

Otro indicador de la colaboración es la conectividad total de la red, medida como densidad de vínculos entre las organizaciones.

Densidad:

$$D = \frac{E}{n(n-1)/2} \quad (2)$$

Donde E es el número de aristas en un grafo, y el máximo de aristas posibles en un grafo no dirigido se define por el número total de díadas: n * (n-1) / 2. Por tanto, D es el número real de aristas dividido por el número total de aristas posibles (Wasserman y Faust, 1994).

Transitividad:

$$t_G = \frac{\sum \tau \Delta}{\sum \tau} \quad (3)$$

Donde τ es el número total de tripletes y τΔ es el subconjunto de tripletes cerrados. Se define

como el total de tripletes cerrados (número de veces que tres organizaciones tienen conexiones entre cada una de ellas) sobre el total de tripletes (Wasserman & Faust, 1994).

Centralización de grado:

$$C_d = \frac{\sum_{i=1}^n C_x(p_i) - C_x(p_i)}{\max \sum_{i=1}^n C_x(p_i) - C_x(p_i)} \quad (4)$$

Donde $C_x(p_i)$ es el grado de centralidad de I;

$C_x(p_*)$ es el grado de centralidad más grande en la red y el divisor es la máxima diferencia posible en un grafo con el mismo número de nodos, indicando la concentración de los enlaces en la red (Freeman, 1979).

Distribución GUC:

$$\Pr(G = g_*) = [|\{g' \in \mathbb{G} : t(g') = \mathbf{x}\}|]^{-1} I_{\{g' \in \mathbb{G} : t(g') = \mathbf{x}\}}(g) \quad (5)$$

Donde \mathbb{G} es el conjunto de grafos y t una función de valor real de \mathbb{G} con el valor \mathbf{x} , fijado por el valor de la red observada (Butts, 2008). Así, la distribución de GUC permite comparar un estadístico de interés de la red observada con respecto a dicho estadístico para un conjunto de redes aleatorias condicionales al valor de uno o más parámetros observados, es decir, fijando dicho valor en las redes simuladas. La importancia de condicionar los parámetros de menor orden (como el tamaño y la densidad) de un grafo, se debe a que otras propiedades

varían de forma no trivial con dichos parámetros (Butts, 2008), de modo que pueden ser estos los que causen la diferencia con un modelo aleatorio, más que un mecanismo subyacente de la red observada.

En el presente trabajo el procedimiento descrito (método Monte Carlo) se utilizará para probar la densidad, condicional al tamaño de la red, así como la transitividad y la centralización, ambas condicionales tanto al tamaño como al tamaño y densidad de la red observada.

Asortatividad:

$$r_G = \frac{\sum_i e_{ii} - \sum_i a_i b_i}{1 - \sum_i a_i b_i} \quad (6)$$

Fue propuesta por Newman (2003). Los ejes entre organizaciones del mismo tipo están dadas por e_{ii} , el coeficiente compara estas con las probabilidades esperadas al azar, definidas por $a_i b_i$.

Razón de momios de vínculos intra-grupales:

$$r_G = \frac{\sum_{g=1}^k m_{gg} \sum_{g=1}^k \sum_{h=g}^k m_{gh0}}{\sum_{g=1}^k m_{g0} \sum_{g=1}^k \sum_{h=g}^k m_{gh1}} \quad (7)$$

Donde m_{gg} y m_{gh} indican los grupos de pertenencia de la primera y segunda organización en la matriz de mezcla (la misma o diferente, respectivamente). La matriz de mezcla es una distribución tridimensional de todas las díadas que tiene dos capas definidas por los grupos a que pertenecen la primera y segunda organización y la capa de contacto, que indica si existe un vínculo entre las organizaciones. la medida se define como la razón de momios entre la presencia y ausencia de vínculos entre las organizaciones del mismo grupo por la presencia y ausencia de vínculos entre las organizaciones de diferente grupo.

Índice de segregación de Freeman:

$$f_G = \frac{pN(N-1)}{(\sum_{k=1}^k n_k)^2 - \sum_{k=1}^k n_k^2} \quad (8)$$

Es la proporción de vínculos entre grupos en la red observada con segregación nula. Esta fórmula fue tomada de Bojanowski & Corten (2014) y corresponde al índice de segregación generalizado de Freeman (1978), que permite analizar la segregación de varios grupos en lugar de solo dos, como en el original.

Índice Externo-Interno:

$$ei_G = \frac{\sum_{g=1}^k \sum_{h=g}^k m_{gh1} - \sum_{g=1}^k m_{gg1}}{\sum_{g=1}^k \sum_{h=1}^k m_{gh1}} \quad (9)$$

Fue propuesto por Krackhardt y Stern (1988), m_{gg} y m_{gh} indican los grupos a los que pertenecen la primera y segunda organización (iguales o diferentes, respectivamente) en la matriz de mezcla. Así, ei es simplemente la diferencia entre enlaces externos e internos basada en alguna afiliación de los nodos, normalizada con el número total de enlaces como divisor.⁷

RESULTADOS

Características de la red de Barros Blancos

Una primera descripción de la red inter-organizacional está dada por el alto número de organizaciones que la componen: 49. Mantienen un nivel de vinculación relativamente moderado, con un total de 180 vínculos entre ellas, lo cual es menor al esperado en una red aleatoria. Esto se comprueba con la baja probabilidad de que el valor observado sea igual o mayor a los gráficos simulados (ver el valor de la fila "densidad" en las columnas "GUC" de la tabla 2, así como los histogramas correspondientes en el gráfico 1). Sin embargo, se debe tener en cuenta dos consideraciones importantes sobre esta comparación: la intensidad de los vínculos y la verosimilitud del modelo con el que se comparan los datos.

En cuanto al primer aspecto, se trata de una actividad de vinculación muy intensa, con diferentes contenidos relacionales, muchos de los cuales son muy demandantes. Los 180 vínculos señalados, son el resultado de colapsar los distintos tipos de vínculos colaborativos en una única variable que señala la existencia o ausencia de colaboración entre las organizaciones. Usualmente ocurre que dos organizaciones que realizan actividades conjuntas también mantienen otras formas de colaboración, razón por la cual estos 180 vínculos refieren a la colaboración resultante de distintas formas de vínculos que pueden tener las organizaciones, siendo que el número total de los diversos vínculos es de 217. Si bien no se trata de una cantidad muy alta, da una

⁷ Para una presentación y discusión de estas y otras medidas de segregación desde el análisis de redes, puede consultarse Bojanowski y Corten (2014).

densidad de 18% (algo mayor al 15% resultante de la simplificación de la red).

Pero lo fundamental es la intensidad de los vínculos que las organizaciones desarrollan, dado que la mayoría de las organizaciones se comprometen en actividades sistemáticas de coordinación de intervenciones, derivaciones y seguimiento de las personas y familias. Para sostener esta actividad realizada sobre cada persona o familia (según corresponda a la intervención desarrollada), una organización debe ponerse en contacto varias veces con distintas organizaciones.

Por ejemplo, ante casos de fracaso escolar, los equipos técnicos (por ejemplo, de SOCAT, pero la coordinación también puede surgir desde una Escuela o una policlínica) suelen coordinar distintas intervenciones que muchas veces van más allá de lo estrictamente escolar, pudiendo referir a aspectos de salud (desde cuestiones más generales como la alimentación, problemas de visión, déficit atencional, hasta problemas neurológicos más específicos), de bienestar emocional, etc.

Dado que este tipo de intervenciones requiere sucesivos diagnósticos, la mayoría de los cuales son especializados, debiendo realizarse por distintas entidades, los procesos de coordinación suelen ser altamente demandantes (más allá de que la responsabilidad de una organización puntual sea más acotada). En las situaciones en que el programa deja de dar seguimiento al caso, debido a que debe ser abordado desde otros enfoques, se lleva a cabo la estrategia muy difundida de "derivación responsable", que requiere por parte de las diversas organizaciones, tener un extenso conocimiento de los recursos territoriales disponibles, así como de las situaciones en que es necesario realizar la derivación.

En este sentido, existe evidencia de que las organizaciones vinculadas al SOCAT, como la red estudiada, han sido muy exigidas debido a la alta demanda de coordinación que las actividades requieren (Fernández, 2015; Goinheix, 2019).

En cuanto al segundo aspecto, el modelo de red aleatoria contra el que se compara la red observada es muy poco realista. El resultado de la prueba de que la red observada es mayor o igual a un modelo aleatorio con la misma cantidad de organizaciones resulta en una probabilidad muy baja. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la prueba se basa en un modelo extremadamente simplificado, que resulta en una aproximación muy pobre al fenómeno de interés (Butts, 2008). Esto se debe a que, en tanto el estadístico de interés es la densidad, la única información que puede

proporcionarse para la simulación de los grafos es el tamaño.

Se incluye únicamente el tamaño porque no se puede proporcionar información del propio parámetro a estimar (la densidad), ni de otros de mayor orden que puedan covariar con este. Por tanto, se deben considerar parámetros de orden inferior, que pudieran ser los responsables del resultado que se pretende estimar. Es así que, en el caso de la densidad, el único parámetro que no depende de la misma es el tamaño de la red.

Entonces, si bien la densidad observada es muy baja respecto de la simulada, existen razones para pensar que la actividad de relacionamiento entre las organizaciones presentes en la red es importante. Así surge de la aproximación cualitativa, con una percepción de una alta demanda de vinculación y espacios de coordinación por parte de los propios actores. Además, el promedio de más de siete vínculos por organización (grado medio en la tabla 2), supone una actividad demandante para el promedio de las organizaciones de la red.

En cuanto a la estructura más local de la red, se utiliza el indicador de transitividad, referida a la proporción de vecinos que comparten socios. La transitividad, como fue definida anteriormente, da cuenta de la tendencia a que las organizaciones que colaboran con una misma organización estén también vinculadas entre sí. En ambas operacionalizaciones de red (completa y reducida), el valor de la transitividad es significativamente más alto al esperado en redes aleatorias de igual tamaño y densidad. Este resultado señala que las organizaciones tienden a formar agrupaciones relativamente cohesionadas.

Esto puede deberse a la necesidad de establecer una mayor interacción entre organizaciones que actúan en ciertas áreas específicas. Por ejemplo, las intervenciones en primera infancia han desarrollado una intensa coordinación, tanto entre organizaciones sectoriales como de coordinación. Entre las primeras se encuentran las escuelas, policlínicas y centros CAIF, mientras la coordinación específica para la intervención en infancia la realiza particularmente UCC. También otros programas como Cercanías o SOCAT realizan coordinaciones cuando detectan situaciones que requieren intervenciones específicas. Por ejemplo, ante casos de violencia doméstica, además de las acciones para responder a la situación, generalmente se requiere intervenir en las consecuencias en los niños. A veces, al contrario, son los problemas escolares o de salud los que hacen visible la situación de

violencia, por lo que la coordinación parte de las escuelas o policlínicas.

Finalmente, la centralización refiere al grado de desigualdad en la concentración de los vínculos. De este modo, una red fuertemente centralizada es aquella en la que una o pocas organizaciones tienen la mayoría de los vínculos

(cuando el valor es próximo a uno) o cuando estos vínculos están muy distribuidos, formando una red más horizontal, en cuyo caso el índice asume valores más próximos a cero. Los resultados para la red de Barros Blancos indican que se trata de una red con una importante centralización, con valores de 0,36 y 0,56 para las redes completa y reducida respectivamente.

Tabla 2
Estadísticas descriptivas red de Barros Blancos

Estadísticos	Red completa	Prueba GUC	Red reducida	Prueba GUC
Organizaciones ⁽¹⁾	49	-	24	-
Vínculos ⁽²⁾	180	-	87	-
Grado medio ⁽³⁾	7,35	-	7,25	-
Densidad ⁽³⁾	0,15	≥ 0,000 ⁽⁴⁾	0,32	≥ 0,000 ⁽⁴⁾
Transitividad ⁽³⁾	0,35	≥ 1 ⁽⁵⁾	0,51	≥ 1 ⁽⁵⁾
Centralización ⁽³⁾	0,36	≥ 1 ⁽⁵⁾	0,56	≥ 1 ⁽⁵⁾

Fuente: elaboración propia en base a datos de DINEM-MIDES (2014). Calculos mediante paquete sna (Butts, 2020).

Notas: ⁽¹⁾ cantidad de organizaciones, ⁽²⁾ cantidad de vínculos de cooperación entre las organizaciones, ⁽³⁾ medidas definidas en fórmulas 1 a 4. Probabilidad en la prueba GUC de ⁽⁴⁾ densidad de ejes mayor o igual a la esperada en una red aleatoria de igual tamaño, y ⁽⁵⁾ que la transitividad y centralización de grado sean mayores o iguales a las esperadas en una red aleatoria de igual tamaño y densidad. Se utilizaron 5.000 simulaciones.

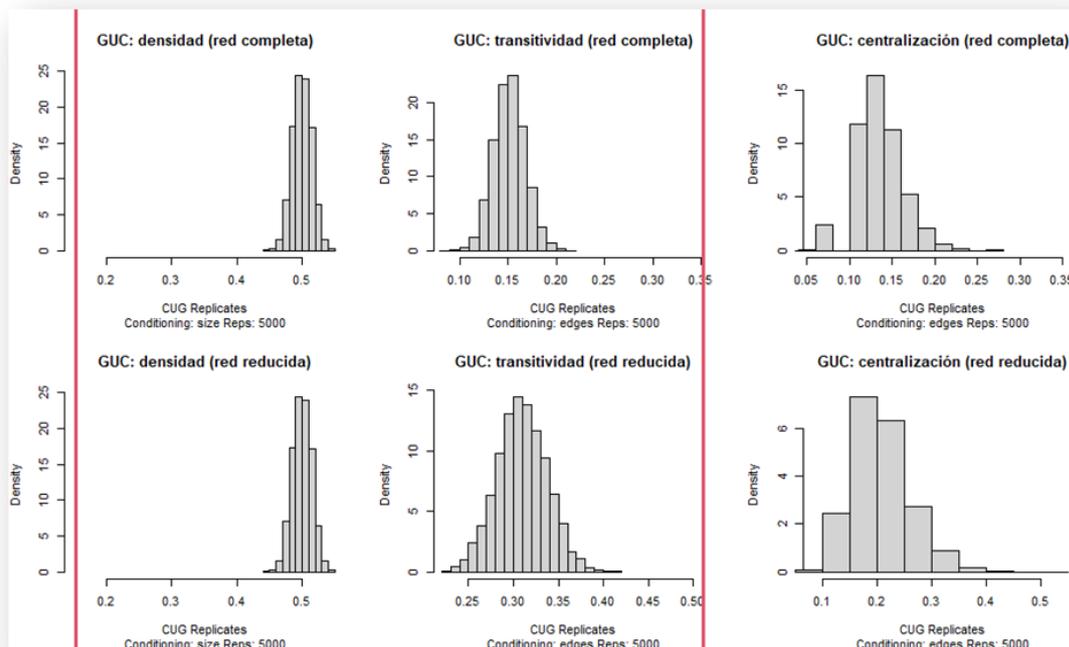


Gráfico 1. Densidad de la distribución de estadísticos en la prueba univariada GUC para la red de Barros Blancos (completa y reducida).

Fuente: elaboración propia en base a datos de DINEM-MIDES (2014). Realizado mediante el paquete sna (Butts, 2020). Los histogramas representan los valores del estadístico para los GUC a distintos parámetros, indicados al pie de cada gráfico como "size" (por tamaño) y "edges" (por tamaño y densidad). Las líneas rojas ubican el valor del estadístico en las redes observadas. Se utilizaron 5.000 simulaciones.

En los gráficos 4 y 5 pueden identificarse un conjunto de organizaciones, en el centro de la red, cuyo tamaño (que representa el grado de cada organización) es mayor a las restantes. Adicionalmente, en el anexo puede consultarse el detalle de los valores del grado de cada organización. Se constata que las políticas integrales tienen una alta interacción: los SOCAT, Jóvenes en Red, UCC, OT y Cercanías están entre los valores más altos. También las escuelas tienen una intensa actividad.

Para evaluar el grado de centralización de las redes analizadas, al igual que para las características de densidad y transitividad, se prueba la hipótesis de que la centralización de la red es mayor o igual a una red aleatoria de igual tamaño y densidad. El resultado de dicha prueba para ambas operacionalizaciones de la red da que es más centralizada de la esperada en redes aleatorias de igual tamaño y densidad (ver histogramas en el gráfico 1).

Sectores y tipos de organización

Se espera que la red de Barros Blancos cuente con una estructura intersectorial, debido a la existencia de diversas políticas dirigidas a la generación de intervenciones más holísticas que las tradicionales. Sobre todo, tres políticas tienen este diseño, que intenta ir más allá de las intervenciones puramente sectoriales: SOCAT, Cercanías y Jóvenes en Red. Estas políticas realizan un importante énfasis en la generación de intervenciones enfocadas en las familias y sus necesidades, más que en las características de los bienes o servicios brindados.

También el trabajo de la OT del MIDES, sin ser una política particular, oficia como un espacio de articulación entre políticas, centrado en el territorio como ámbito de intervención, apoyando este esfuerzo intersectorial. Las OT

convocan y lideran las Mesas Intersectoriales de Políticas Sociales, integradas por diversos actores de las políticas sociales. Las Mesas son espacios de coordinación interinstitucional, que está vinculado a un ámbito de coordinación con rango inter-ministerial, el Consejo de Políticas Sociales, en el que se coordinan aspectos muy generales de las políticas sociales a nivel nacional, siendo que las Mesas dotan de contenido más concreto a través de la coordinación a nivel local.

Dado que estas políticas son relativamente recientes, la mayoría implementadas luego de 2005, también cabría esperar que las políticas sectoriales más tradicionales sean una importante barrera a la acción más integral. Estas políticas se dirigen a servicios definidos sectorialmente: educación, salud, vivienda y cuidados, y tienen una estructura fuertemente jerárquica, dado que dependen de organismos gubernamentales de carácter nacional, con una fuerte impronta centralista, y con gobiernos subnacionales relativamente débiles, que históricamente han asumido funciones muy básicas (Goinheix y Freigedo, 2021).

En los gráficos 2 y 3 se muestra la constitución de la red por sector y tipo de organización, permitiendo apreciar la heterogeneidad en la composición de la red en términos de los temas y una menor heterogeneidad de tipos de organización. En cuanto al tema (gráfico 2), Salud y cuidados con 31% y Educación (sobre todo escuelas primarias y secundarias) con 35%, son las que concentran la mayor parte de los casos, sumando dos tercios entre ambas, en tanto las restantes tres categorías suman otro tercio del total de organizaciones. Esto refuerza la idea de que existe un conjunto diverso de organizaciones que hacen frente a los diversos aspectos de la pobreza y la desigualdad que están presentes en la ciudad estudiada.

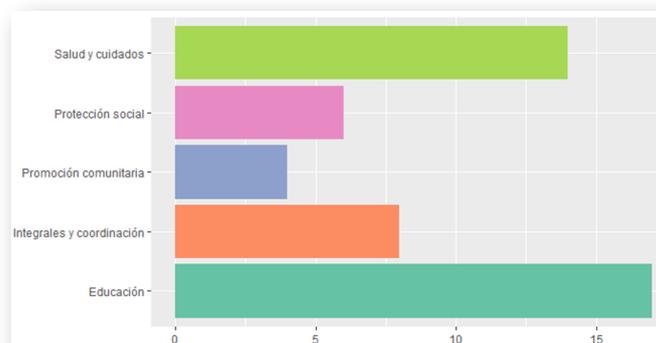


Gráfico 2. tema o sector de las organizaciones de la red de Barros Blancos.

Fuente: elaboración propia en base a datos de DINEM-MIDES (2014). Elaborado mediante el paquete ggplot2 (Wickham, 2016).

Por otro lado, en cuanto al tipo de organización (gráfico 3), existe una mucho mayor concentración en un tipo: las organizaciones públicas de prestaciones locales, que son las

que ejecutan políticas sociales directas en el territorio. Estas últimas concentran el 65% de la distribución, siendo que cada una de las restantes categorías no llegan al 15%.

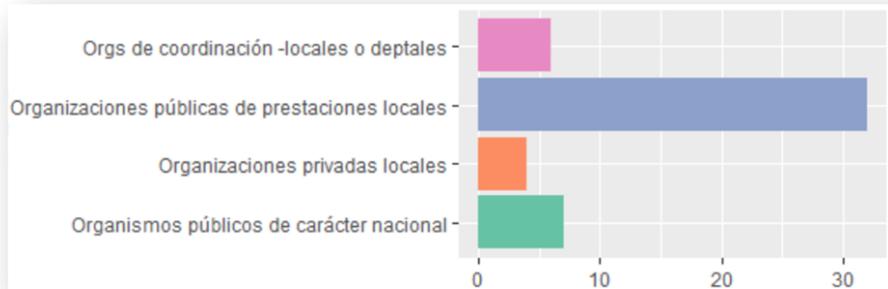


Gráfico 3. tipo de organización de la red de Barros Blancos.

Fuente: elaboración propia en base a datos de DINEM-MIDES (2014). Elaborado mediante el paquete ggplot2 (Wickham, 2016).

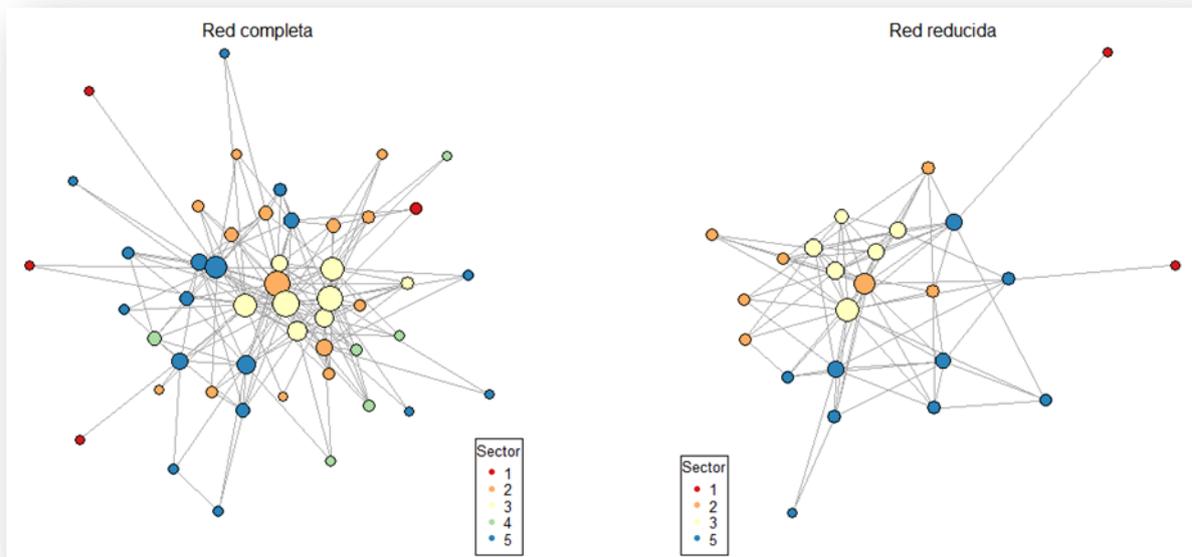


Gráfico 4. redes de Barros Blancos (reducida y completa) según sector de la organización.

Fuente: elaboración propia en base a encuesta a organizaciones de Barros Blancos (DINEM-MIDES, 2014). Los círculos representan las organizaciones, el tamaño se basa en la cantidad de vínculos y los colores identifican los siguientes sectores: 1- promoción comunitaria, 2- salud y cuidados, 3- programas integrales y de coordinación de políticas, 4- protección social, justicia y seguridad, y 5- educación. Las líneas identifican las relaciones de colaboración entre las organizaciones. Elaborado mediante el paquete igraph (Csardi y Nepusz, 2006).

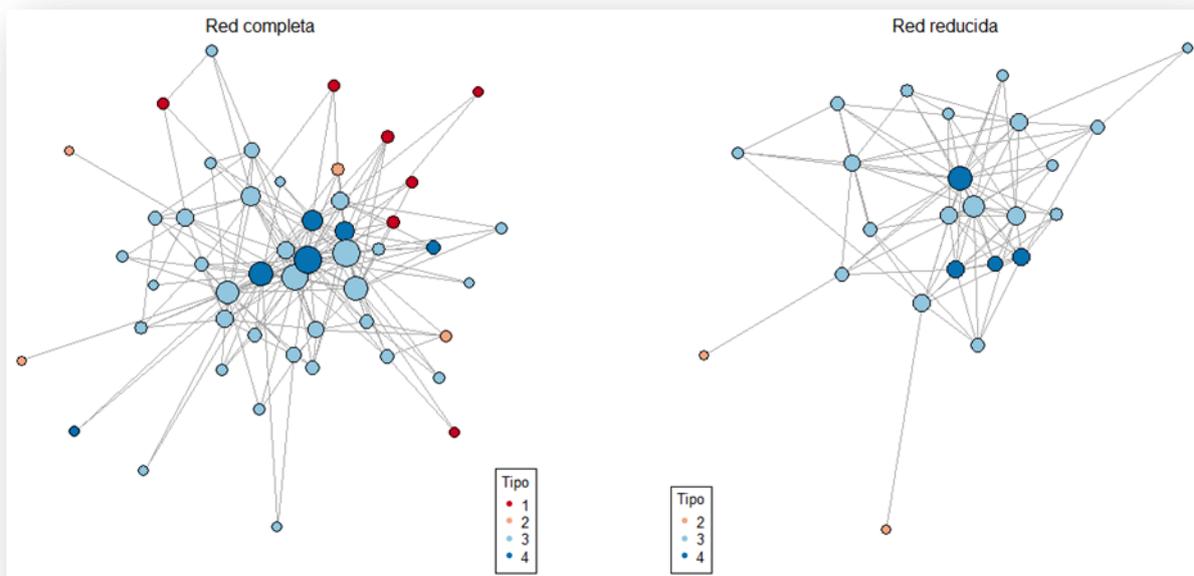


Gráfico 5. Redes de Barros Blancos (reducida y completa) según tipo de organización.

Fuente: elaboración propia en base a encuesta a organizaciones de Barros Blancos (DINEM-MIDES, 2014). Los círculos representan las organizaciones, el tamaño se basa en la cantidad de vínculos y los colores identifican los siguientes tipos de organización: 1- Organismos públicos de carácter nacional, 2- Organizaciones privadas locales, 3- Organizaciones públicas de prestaciones locales, y 4- Organizaciones de coordinación -locales o deptales. Las líneas identifican las relaciones de colaboración entre las organizaciones. Elaborado mediante el paquete igraph (Csardi y Nepusz, 2006).

Como se aprecia en el gráfico 4, los colores de las organizaciones están mezclados, lo que equivale a decir que –aparentemente- las organizaciones establecen vínculos sin considerar el tema en que trabajan. De este modo, las organizaciones están conectadas de forma no segmentada por sector (o tema) de actividad, esto implica que la colaboración se produce con una alta integralidad de las acciones y actividades. Los socios con los cuales colaboran las organizaciones no están sesgados por el tema de actividad de la organización, esto es, las organizaciones no se vinculan en mayor medida con organizaciones del mismo tipo antes que con organizaciones de distinto tipo. Esto implica que, desde un punto de vista descriptivo, parecería no existir homofilia en la elección de los socios de las organizaciones.

De forma similar, en el gráfico 5 los distintos tipos de organizaciones parecen tener vínculos entre sí, no surgiendo una estructura con fuerte segmentación de los vínculos según la tipología de las organizaciones. La predominancia del color celeste, que representa las organizaciones públicas de prestaciones locales, es resultado de la mayor cantidad de este tipo de organizaciones, como se consignó más arriba. Esta tendencia es más acusada entre las encuestadas, debido a que este tipo de organizaciones están sobrerrepresentadas entre

las encuestadas, en virtud de su carácter local, que las vuelve factibles de ser encuestadas. Más allá de esto, el gráfico sugiere una cierta mezcla de los distintos tipos de organizaciones, al menos en tanto aparecen algunas azules en medio y las naranjas tienen vínculos con las celestes. De este modo, teniendo en cuenta la cantidad importante de organizaciones de un tipo, las organizaciones parecen conectarse no exclusivamente de forma homofílica, lo que también identificaría la tendencia expuesta en la descripción del tema de actividad (nuevamente, desde un punto de vista descriptivo): la conexión entre las organizaciones se produce de forma no segmentada, siendo que esto implica que la colaboración se produce de manera de propender a la integralidad de las acciones y actividades.

Segmentación en la red de Barros Blancos

Para probar las anteriores afirmaciones sobre la inexistencia de segmentación sectorial o temática entre las organizaciones de la red analizada, así como entre los distintos tipos de organizaciones, se aplicaron análisis de diversas medidas de segregación (descritas en la sección metodológica). En la tabla 3 se aprecian los resultados de las medidas de segregación

aplicadas a la segmentación por temas y tipos de organización en las redes analizadas.

Como puede apreciarse en la tabla 3, las diversas medidas de segregación aplicadas a los temas de trabajo de las organizaciones que integran la red, muestran un resultado de baja segmentación sectorial. Es así que la asortatividad da como resultado una baja diferencia con las chances de vinculación entre iguales esperadas en una red aleatoria. Esto significa que la red observada se comporta de forma similar a una red en que los vínculos se producen de forma aleatoria, o sea, sin tener en cuenta la característica temática de las organizaciones. La razón de momios de los vínculos intra-grupos y el índice de Freeman también arrojan bajos valores, mientras que el índice E-I resulta en valores de heterofilia moderada (es decir, opuesta a la homofilia). De este modo, en todos los casos, la homofilia queda descartada como tendencia subyacente a los datos.

Tabla 3

Segregación sectorial, red de Barros Blancos

Estadísticos	Red completa	Red reducida
Assortatividad ⁽¹⁾	0,03	0,07
ORWGT ⁸ ⁽¹⁾	1,54	2,28
Índice de freeman ⁽¹⁾	0,09	0,16
Índice E-I ⁽¹⁾	0,39	0,24

Fuente: elaboración propia en base a datos de DINEM-MIDES (2014). Nota: ⁽¹⁾ índices definidos en fórmulas 6 a 9. En todos los casos se calcularon tomando los cinco sectores o temas de las organizaciones. Cálculos realizados en Netseg (Bojanowski, 2021).

Otra fuente de segregación puede estar dada no tanto por el tema sino por el tipo de organización, ya que las organizaciones públicas, por ejemplo, pueden tender a vincularse en mayor medida entre ellas que con las restantes. En la tabla 4 se muestran los resultados de los índices de segregación de ambas redes (completa y reducida) pero esta vez calculados para la segregación según tipo de organización.

Tabla 4

Segregación por tipología, red de Barros Blancos

Estadísticos	Red completa	Red reducida
Assortatividad ⁽¹⁾	-0,03	-0,02

⁸ Refiere a la sigla en inglés: Odds ratio for within-group ties.

ORWGT ⁽¹⁾	1,26	1,04
Índice de freeman ⁽¹⁾	0,09	0,02
Índice E-I ⁽¹⁾	-0,01	-0,17

Fuente: elaboración propia en base a datos de DINEM-MIDES (2014). Nota: ⁽¹⁾ índices definidos en fórmulas 6 a 9. En todos los casos se calcularon tomando los cuatro tipos de organizaciones. Cálculos realizados en Netseg (Bojanowski, 2021).

Los resultados de la aplicación de los diferentes índices, nuevamente, es consistente con la interpretación del apartado anterior. Es así que en todos los casos se descarta la existencia de una significativa segmentación por tipo de organización como estructura global de las redes analizadas. Los signos negativos de los resultados de la assortatividad y el índice E-I no implican un cambio en la interpretación, dado que indican una aún menor tendencia hacia la segregación, aunque en todo caso no resulta una heterofilia dado que hay no una asociación significativa.

Esto significa, en términos sustantivos, que existe una estructura colaborativa que favorece la integralidad de la coordinación entre las organizaciones para la realización de acciones y la colaboración en la implementación de políticas sociales.

Los resultados son robustos en las dos operacionalizaciones de la red, siendo que ninguna de las cuatro medidas de segregación cambia de forma importante cuando se aplican a las redes completas o a las reducidas. De este modo, los resultados son consistentes más allá de las decisiones metodológicas realizadas.

Limitaciones

Como limitaciones del trabajo, se señalan dos aspectos metodológicos en relación a los datos perdidos y una limitación debido al carácter descriptivo del diseño de investigación. En primer lugar, se destaca la existencia de un conjunto de organizaciones que no pudieron ser encuestadas, lo cual da lugar a datos perdidos de vínculos entre las organizaciones, los cuales pueden afectar algunos resultados. En segundo lugar, la no inclusión de entidades menos relevantes también podría sesgar los resultados al generar datos faltantes, esta vez de organizaciones y vínculos de las mismas con las restantes organizaciones, en este caso por ser excluidas del análisis. Finalmente, el tipo de investigación es fundamentalmente descriptiva, no explicativa, por lo que no permite dar cuenta de resultados de la integralidad, sino de las condiciones en que dicha integralidad se logra a partir de la colaboración entre las organizaciones.

En cuanto a la primera limitación, referente a los datos perdidos, pueden discriminarse distintos posibles errores según su probable impacto en los datos. Así, el problema más acusado es la falta de las menciones entre las organizaciones locales no encuestadas y de estas con las organizaciones extralocales (que tampoco fueron encuestadas). Es sobre este conjunto de actores (que representan casi el 50% del total de organizaciones) que no se tiene ningún tipo de datos de sus estructuras de vinculación.⁹

En cambio, las organizaciones encuestadas que identificaron los vínculos con las no encuestadas permiten disminuir la cantidad de posibles datos perdidos, quedando como datos faltantes solamente los posibles vínculos entre no encuestadas y encuestadas que a su vez no hubiesen sido identificadas por estas últimas. Esta fuente de error muy probablemente sea aleatoria, dado que no existen características observables diferenciales entre encuestadas y no encuestadas para sospechar un sesgo sistemático de falta de menciones hacia las no encuestadas. Es así que, al suponer aleatoriedad en los posibles datos perdidos, el procedimiento de asignar los vínculos de las encuestadas permite un proxy de los datos faltantes.

En todo caso, para minimizar este aspecto, se analizaron tanto las redes completas como las que solo incluían a las organizaciones no encuestadas. Esta última operacionalización de la red no contiene datos perdidos, ya que solo incluye organizaciones efectivamente encuestadas. Es así que los estadísticos analizados tienen un comportamiento muy similar en ambas redes. Este resultado, como se mencionó anteriormente, permite una mayor robustez de los hallazgos, en tanto no dependen de la operacionalización en cuestión.

En cuanto a la segunda limitación, el efecto de la no inclusión de las entidades menos conectadas, el mismo obedece a un criterio de exclusión explícito y fundado. En primer lugar, se trata de organizaciones que apenas

participan de la red, con una participación en general episódica, ante iniciativas de otras organizaciones. Efectivamente, en su mayoría se trata de organizaciones locales o vecinales, que ofician como referentes locales en algún aspecto puntual (por ejemplo, para la realización de una actividad recreativa para el día del niño). Por tanto, los resultados deben leerse como las tendencias de vinculación de las organizaciones relevante en la implementación de políticas y provisión de servicios en la red de políticas sociales de Barros Blancos.

Con respecto a la hipótesis central del trabajo, la no segmentación de los vínculos, hay razones para pensar que la falta de las organizaciones de menor relevancia no afecta de forma importante los resultados. En primer lugar, debido a que la mayoría de dichas organizaciones son privadas locales. De este modo, dado que esta categoría es la más pequeña, las chances al azar de que las organizaciones no encuestadas tengan vínculos homofílicos es muy pequeña, con lo cual aumentaría la probabilidad de rechazar la hipótesis de segmentación, en lugar de disminuirla (si las chances no fueran al azar, de todos modos, el cambio en el índice sería pequeño debido a que serían pocos vínculos).

Además, existe información cualitativa sobre estas organizaciones que permite advertir que varias organizaciones públicas se vinculan con las organizaciones locales como forma de informarse y apoyar actividades locales (por ejemplo, los SOCAT tienen un programa de financiamiento de propuestas locales, como mejora de plazas públicas, realización de actividades culturales o deportivas, etc.). Además, las organizaciones muy pequeñas, además de poco activas, por lo general no manejan recursos propios, por lo que para algunos tipos de acciones (como la gestión conjunta de proyectos), dependen de otras organizaciones públicas. De este modo, es probable que el comportamiento en la colaboración de estas organizaciones sea similar (en el sentido de no segmentado) al de las restantes organizaciones, o incluso es posible que tengan una tendencia más acusada a la formación de vínculos heterofílicos. Por tanto, la decisión de no incluirlas no estaría sesgando los resultados de no segmentación, tanto sectorial como de tipo de organización.

Una tercera limitación del trabajo refiere a la imposibilidad de dar cuenta de los impactos de la integralidad, tanto en la provisión de bienes y servicios, como en los resultados a nivel de la población beneficiaria. Esto se debe a que el diseño de investigación es fundamentalmente descriptivo, sin posibilidad de realizar afirmaciones causales sobre elementos externos

⁹ Esto no significa que falte el 50% de los datos, ya que los datos de vínculos tienen una naturaleza distinta. Si bien no es posible estimar la cantidad total de datos de vínculos faltantes, se destaca que existen datos sobre dos áreas o celdas de la matriz de mezcla, existiendo como aproximación de la una parte de la tercera a partir de los datos de menciones de las encuestadas hacia las no encuestadas. Por tanto, los datos faltantes más relevantes son los de vínculos entre las organizaciones no encuestadas, de los cuales las extralocales no brindan datos confiables por lo que deben ser excluidos por diseño.

a la red. Si bien en otros trabajos basados en estos datos se han puesto a prueba hipótesis causales (Goinheix, 2019), las mismas refieren a los determinantes de las interacciones entre las organizaciones, no a los resultados a que pueden dar lugar.

Las evaluaciones de impacto o de resultado, por el contrario, requieren poder diferenciar los efectos netos que se deben a la política de interés (en este caso, el énfasis intersectoriales de diversas políticas), de otros mecanismos que pudiesen estar operando. Esto supone contar con datos de qué hubiera sucedido de no existir integralidad de las políticas sociales. Dado que sólo se disponen datos en que sí existe integralidad, no es posible contar con dicho contrafactual. Además, se necesitan datos que establezcan una línea de base, los cuales tampoco están disponibles para el caso estudiado.

DISCUSIÓN

El artículo se centra en la integralidad de las políticas sociales vinculada a las muy difundidas propuestas de las redes de gobernanza como forma de lograr mejores intervenciones públicas sobre problemas complejos. El trabajo pone en juego un aspecto relevante de la colaboración para el logro de dicha integralidad, como lo es el grado de segmentación sectorial de dicha colaboración. Una alta segmentación de la colaboración impediría, o al menos limitaría severamente la posibilidad de generar intervenciones que pongan foco en las necesidades de los usuarios, como forma de trascender el punto de vista de la oferta de servicios.

En este contexto, la filiación sectorial de las organizaciones, y las posibles tendencias homofílicas, que resultan en sistemas más segmentados, son analizadas con las herramientas del análisis de redes. Estas son pertinentes para analizar la colaboración y las redes inter-organizacionales surgidas de esa colaboración.

Es así que se analizó una red de organizaciones dedicadas al diseño y sobre todo a la implementación de políticas en la localidad de Barros Blancos, que tiene una alta incidencia de vulnerabilidad socioeconómica. Se aplicaron diversos análisis de redes sociales de las estructuras relacionales de las organizaciones. Al menos a partir de 2005 Uruguay cuenta con un importante despliegue de políticas en territorios con altos índices de pobreza, con esfuerzos dirigidos a fomentar la coordinación y la colaboración con otras organizaciones de implementación de políticas y provisión de

servicios. Sin embargo, la alta fragmentación del sistema de protección social uruguayo, así como el esquema jerárquico y fuertemente centralizado, podrían ser factores que mantuvieran la fragmentación de la protección social.

En este sentido, el análisis de la red de Barros Blancos permite mostrar, en primer lugar, que las políticas sociales logran una alta conectividad gracias a las interacciones entre las organizaciones que las implementan o proveen servicios. La red resultante de esta actividad de colaboración genera estructuras centralizadas y con alta densidad de vínculos entre las organizaciones participantes, sobre todo teniendo en cuenta la alta demanda implícita en las actividades relacionales que emprenden.

En segundo lugar, los resultados permiten destacar la existencia de una baja tendencia a la segmentación de la colaboración, que se interpreta como integralidad del esfuerzo público. Esta integralidad fue identificada de forma descriptiva y a través de diversas medidas de segregación. La baja segmentación sugiere la existencia de un importante entramado colaborativo entre las organizaciones con características que permiten trascender las intervenciones tradicionales. La actividad colaborativa permite fortalecer la comprensión de los problemas de los beneficiarios y desplegar diversas intervenciones que tiendan a mejorar los resultados de las políticas, al volverlas más adecuadas, al menos potencialmente, a los problemas que enfrentan.

Estos resultados llaman la atención sobre la importante actividad que realizan las políticas con vocación integral. Son estas las que asumen el mayor peso de la actividad colaborativa, logrando una alta conectividad entre las organizaciones encargadas de la implementación de políticas sociales y provisión de servicios.

Como implicaciones prácticas de los resultados, se destaca la necesidad de analizar no sólo la conectividad de la red de colaboración, sino también el grado de integración entre distintos sectores y tipos de organización. Desde el punto de vista de los efectores de política, es importante considerar que, para atender las necesidades complejas de los beneficiarios, el diseño de las políticas debe alentar una colaboración intersectorial. Este tipo de colaboración no necesariamente se produce de forma espontánea. Sobre todo, se debe tener en cuenta que los sistemas con larga tradición sectorial y jerárquicos introducen incentivos que limitan la colaboración extra-sectorial. Estos

incentivos van desde la asignación presupuestal estructurada sectorialmente, el establecimiento de objetivos de atención sectorial (cantidad de beneficiarios atendidos, número de servicios prestados, etc.), el fuerte centralismo que limita la capacidad y autonomía local para la toma de decisiones, entre otras (Goinheix, 2019; Cunill-Grau et al., 2015).

Sin embargo, la colaboración entre actores similares no garantiza que las intervenciones logren puntos de vista más amplios, poniendo en duda la capacidad de la red de ir más allá de las soluciones de política más tradicionales. Tal tendencia, presente sobre todo en regímenes de protección fuertemente segmentados y fragmentados sectorialmente, no permite desarrollar respuestas adecuadas a los problemas complejos.

En este sentido, el caso analizado muestra como las organizaciones participantes de la red dedican un importante esfuerzo a la generación de respuestas más holísticas. Estas respuestas incluyen formas de intervención que requieren diversas formas de interacciones de los distintos agentes implicados en las políticas sociales. Las interacciones van desde formas de seguimiento y derivación de casos a través del establecimiento de comunicaciones para la consulta sobre diversos aspectos de la actividad diaria, hasta la realización de actividades colaborativas en proyectos en común. A través de estos contenidos relacionales, la estructura de la red permite, en su conjunto, desarrollar una amplia y heterogénea interacción como forma de dar respuesta a las demandas y necesidades de familias con importantes problemas y carencias.

Agradecimientos. Dedicado a Daniel, alegre encandilado de la noche.

REFERENCIAS

- Alkire, S., Usha, K. & Suppa, N. (2021).** The Global Multidimensional Poverty Index (MPI) 2021, *OPHI MPI Methodological Note 51*, University of Oxford. Consulta [15/12/2021] https://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHI_MPI_MN_51_2021_3.pdf
- Ansell, C., Gash, A. (2008).** Collaborative Governance in Theory and Practice, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Anseel, F., Lievens, F., Schollaert, E. & Choragwicka, B. (2010).** Response rates in organizational science, 1995-2008: A meta-analytic review and guidelines for survey researchers. *Journal of Business and Psychology*, 25(3), 335-349. <https://doi.org/10.1007/s10869-010-9157-6>
- Arocena, J. (2012).** Las instituciones locales en Uruguay. En Pressaco, F. (Ed.), *Gobiernos locales en América Latina*. Santiago de Chile: RIL Editores.
- Berardo, R., & Scholz, J.T. (2010).** Self-Organizing Policy Networks: Risk, Partner Selection, and Cooperation in Estuaries. *American Journal of Political Science*, 54(3), 632-649. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2010.00451.x>
- Bojanowski, M. (2021).** Measures of Network Segregation and Homophily. R package version 1.0-1. <https://mbojan.github.io/netseq/>
- Bojanowski, M. & Corten, R. (2014).** Measuring segregation in social networks. *Social Networks*, 39, 14-32. <http://dx.doi.org/10.1016/j.socnet.2014.04.001>
- Borgatti, S.P., Carley, K.M. & Krackhardt, D. (2006).** On the robustness of centrality measures under conditions of imperfect data, *Social Networks*, 28(2), 124-136. <https://doi.org/10.1016/j.socnet.2005.05.001>
- Bryson, J.M., Crosby, B.C. & Middleton Stone, M. (2015).** Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed and Challenging. *Public Administration Review*, 75(5), 647-663. <https://doi.org/10.1111/puar.12432>
- Butts, C.T. (2008).** Social network analysis: A methodological introduction, *Asian Journal of Social Psychology*, 11, 13-41. <https://doi.org/10.1111/j.1467-839X.2007.00241.x>
- Butts, C.T. (2020).** sna: Tools for Social Network Analysis. R package version 2.6, <https://CRAN.R-project.org/package=sna>
- Bustos, T.E. (2020).** A scoping review of social network analyses in interorganizational collaboration studies for child mental health, *Children and Youth Services Review*, 119, 105569. <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2020.105569>
- Castillo, M., Fuentes, G. & Midaglia, C. (2015).** La difícil construcción política de coordinación en el área pública social. *Revista Estado, Gobierno, Gestión Pública*, 25, 5-39. Consulta [21/12/2021] <https://revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/45094/47190>
- Cecchini, S., & Martínez, R. (2011).** *Protección Social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*.

Cepal. Santiago de Chile: CEPAL. Consulta [21/12/2021]

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2593/1/S2011914_es.pdf

CONEVAL (2014). Medición multidimensional de la pobreza en México. *El trimestre económico*, 81(321), 5-42. Consulta [15/12/2021]

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-718X2014000100005&lng=es&lng=es

Csardi G, Nepusz T (2006). "The igraph software package for complex network research." *InterJournal*, Complex Systems, 1695. <https://igraph.org>.

Cunill-Grau, N., Repetto, F. & Bronzo, C. (2015). Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de protección social. In S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez, & C. Rossel (Eds.), *Instrumentos de protección social Caminos latinoamericanos hacia la universalización* (pp. 407-444). Santiago: CEPAL. Consulta [21/12/2021]

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39678/S1500279_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

del Pilar, M. (2016). Transmisión de Conocimiento y Análisis de Redes Sociales: implementación de métodos mixtos de investigación en un estudio sobre producción textil comunitaria, *Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*, 27(2), 72-89 <http://dx.doi.org/10.5565/rev/redes.625>

DINEM-MIDES, (2014). Encuesta interorganizacional de redes de políticas sociales en que participan los SOCAT. Dirección Nacional de Evaluación Monitoreo-MIDES, Montevideo.

DINEM-MIDES, (2015). Caracterización de los dispositivos territoriales MIDES, Año 2013. Documento de trabajo 35, División de Evaluación, Dirección Nacional de Evaluación Monitoreo-MIDES, Montevideo. Consulta [21/12/2021] <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/1243.pdf>.

Dirksen, J., & Alkire, S. (2021). Children and Multidimensional Poverty: Four Measurement Strategies, *OPHI MPI Working Paper 133*, Oxford University. Consulta [15/12/2021] <https://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHIWP138.pdf>.

Emerson, K., Nabatchi, T., Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>

Fernández, J.E. (2015). Evaluación de SOCAT. Componentes 4 y 5, MIDES. Consulta [24/01/2022]

<http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1692/Evaluaci%c3%b3n%20externa%2005.4b%20y%205.%20Informe%20SOCAT%2c%20Modelo%20de%20gesti%c3%b3n%20y%20Redes%20%28CIESU%2c%20Abril%202015%29.pdf?sequence=7&isAllowed=y>

Freeman, L.C. (1977). A set of measures of centrality based upon betweenness. *Sociometry*, 40, 35-41. <https://doi.org/10.2307/3033543>.

Freeman, L.C. (1978). Segregation in social networks. *Sociological Methods & Research*, 6: 4, 411-429. <https://doi.org/10.1177/004912417800600401>.

Freeman, L.C. (1979). Centrality in social networks. Conceptual clarification. *Social networks*, 1, 215-239. [https://doi.org/10.1016/0378-8733\(78\)90021-7](https://doi.org/10.1016/0378-8733(78)90021-7).

Galaso, P., Goinheix, S. & Rodríguez, A. (2017). Redes inter-organizacionales para implementación de políticas sociales: un estudio aplicado a cuatro barrios en Uruguay, *Redes: Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*, 28(2). <http://dx.doi.org/10.5565/rev/redes.644>

Goinheix, S. (2019). Colaboración en sistemas territoriales de políticas sociales. Estudio de redes inter-organizacionales de nivel barrial en Uruguay. (tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires). pp.326. Consulta [21/12/2021] <http://repositorio sociales.uba.ar/items/show/2270>.

Goinheix, S., & Freigedo, M. (2021). Índice de Autonomía Local sub-nacional en Uruguay. *Revista Iberoamericana De Estudios Municipales*, 23, 35-61. <https://doi.org/10.32457/riem.v23i1.517>

Head, B.W. (2019). Forty years of wicked problems literature: forging closer links to policy studies, *Policy and Society*, 38(2), 180-197. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1488797>

Hecló, H. (1993) [1978]. Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo. En Aguilar Villanueva, L.F. (Ed.), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 257-284. Consulta [21/11/2021] https://negociacionytomadedecisiones.files.wordpress.com/2016/04/10001_problemas-publicos-y-agenda-de-gobierno.pdf

- 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(3), 419-444.
<https://doi.org/10.1093/jopart/muq042>
- Hjern, B. & Porter, D.O. (1981).** Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis, *Organization Studies*, 2(3), 211-227.
<https://doi.org/10.1177/017084068100200301>
- INE (2011).** Censos de viviendas, hogares y personas 2011. Consulta [21/12/2021]
<https://www.ine.gub.uy/web/guest/censos1>
- Katzman, R. (2000).** Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos, *Revista de la Cepal*, 75, 171-189. Consulta [21/12/2021]
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10782/075171189_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Krackhardt, D., & Stern, R. (1988).** Informal Networks and Organizational Crises: An Experimental Simulation. *Social Psychology Quarterly*, 51(2), 123-140.
<http://www.jstor.org/stable/2786835>.
- Lazarsfeld, P., & Merton, R. K. (1954).** Friendship as a social process: a substantive and Methodological analysis. *Freedom and Control Modern Society*, 18, 18-66.
- 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.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2012.743577>
- Lönngren, J., & van Poeck, K. (2021).** Wicked problems: a mapping review of the literature, *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, 28(6), 481-502.
<https://doi.org/10.1080/13504509.2020.1859415>
- Mellahi, K. & Harris, L.C. (2016).** Response Rates in Business and Management Research: An Overview of Current Practice and Suggestions for Future Direction. *Brit J Manage*, 27(2), 426-437. <https://doi.org/10.1111/1467-8551.12154>.
- Mcperson, M., Smith-Lovin, L., & Cook, J. M. (2001).** Birds of a feather: Homophily in Social Networks. *Annual Review of Sociology*, 27, 415-444.
<https://doi.org/10.1146/annurev.soc.27.1.415>
- Midaglia, C., Castillo, M., & Fuentes, G. (2010).** El Significado Político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay, *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, (15-16), 123-154. Consulta [21/1/2022]
<https://revistaegpp.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/11469/11811>
- Neby, S., & Zannakis, M. (2020).** Coordinating Wickedness: A Comparative Analysis of How Norway and Sweden Organize for Climate Policies, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 22(6), 593-611,
<https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1821362>
- Newman, M.E.J. (2003).** Mixing patterns in networks. *Phys. Rev. E*. 67(2), 026126.
<https://arxiv.org/abs/cond-mat/0209450v2>.
- Otte-Trojel, T., Rundall, T. G., de Bont, A., & van de Klundert, J. (2017).** Can relational coordination help inter-organizational networks overcome challenges to coordination in patient portals? *International Journal of Healthcare Management*, 10(2), 75-83.
<https://doi.org/10.1080/20479700.2015.1101911>
- O'Toole, L.J. (1988).** Strategies for Intergovernmental management: implementing programs in interorganizational networks, *International Journal of Public Administration*, 11(4), 417-441.
<http://dx.doi.org/10.1080/01900698808524596>
- O'Toole, L.J., & Montjoy, R.S. (1984).** Policy Interorganizational Implementation: A Theoretical Perspective. *Public Administration Review*, 44(6), 491-503. Consulta [24/01/2022]:
<http://www.jstor.org/stable/3110411>
- Peters, B.G. (1998).** Managing Horizontal Government: The Politics of Co-Ordination. *Public Administration*, 76(2), 295-311.
<https://doi.org/10.1111/1467-9299.00102>
- PNUD. (2010).** Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. *Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. San José. Consulta [21/12/2021]
<http://hdr.undp.org/sites/default/files/rhdr-2010-rblac.pdf>
- 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*. Consulta [21/12/2021]
<https://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/Inter-Organizational%20Networks.pdf>
- Provan, K.G. & Kenis, P. (2008).** Modes of Network Governance: Structure, Management,

and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252.

<https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>.

Provan, K. G., Milward, H. B., & Isett, K. R. (2002). Collaboration and integration of community-based health and human services in a nonprofit managed care system. *Health Care Management Review*, 27(1), 21–32. <https://doi.org/10.1097/00004010-200201000-00003>

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

Provan, K.G., & Milward, H.B. (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizations networks. *Public Administration Review*, 61(4), 414–423. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00045>.

Repetto, F., & Tedeschi, V. (2013). *Protección social para la infancia y la adolescencia en la Argentina. Retos críticos para un sistema integral.* Consulta [21/12/2021] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6197/LCL3698_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, 155–169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>

Rhodes, R.A.W. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. *Organization*

Studies, 28(8), 1243–1264. <https://doi.org/10.1177/0170840607076586>

Scott, T. & Thomas, C. (2015). Do Collaborative Groups Enhance Interorganizational Networks? *Public Performance & Management Review*, 38(4), 654–683. <https://doi.org/10.1080/15309576.2015.1031008>

Seth, S. & Alkire, S. (2021). Multidimensional Poverty and Inclusive Growth in India: An Analysis Using Growth Elasticities and Semi-elasticities, *Research on Economic Inequality*, 29, 105-137. <https://doi.org/10.1108/S1049-258520210000029007>

Short, A., Phillips, R., Nugus, P., Dugdale, P., & Greenfield, D. (2014). Developing an inter-organizational community-based health network: an Australian investigation. *Health Promotion International*, 30(4). <https://doi.org/10.1093/heapro/dau021>

Smith, J. A., Moody, J., & Morgan, J.H. (2017). Network sampling coverage II: The effect of non-random missing data on network measurement. *Social Networks*, 48, 78–99. <https://doi.org/10.1016/j.socnet.2016.04.005>.

Smith, S.S. (2016). A Three-Step Approach to Exploring Ambiguous Networks, *Journal of Mixed Methods Research*, 10(4), 367–383. <https://doi.org/10.1177/1558689815575855>

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

Wickham, H. (2016). ggplot2: Elegant Graphics for Data Analysis. Springer-Verlag New York.

ANEXO

Tabla 5*Centralidad de grado de las organizaciones participantes de la red de Barros Blancos*

Organización	red completa	red reducida ⁽¹⁾	Organización (continuación)	red completa	red reducida ⁽¹⁾
SOCAT Vida y Educacion	24	19	Jardín 216	5	4
Jovenes En Red	23	12	MVOTMA	5	
INAU	22	16	Policlinica 6 de Setiembre	5	4
SOCAT Sagrado Corazon	19	10	Centro de salud mental Pando	4	
UCC	19	11	Club Huracan Sire	4	
Escuela 187	18	10	Policlinica Entre Todos	4	
OT	15	10	BPS	3	
Escuela 196	14	10	Casa Joven	3	
IDC-Desarrollo Social	14	7	Inspección CEIP	3	
Escuela 130	11	9	INTERIN	3	
Unidad Docente Asistencial	11	5	Policlinica Salvador Allende	3	
Cercanias	10		Programa Aprender Todos	3	2
Escuela 178	10	6	SIPIAV	3	
Escuela 267	9	5	UTU-FPB	3	
Escuela 151	8	6	CECAP	2	
Policlinica Ventura	8	6	Escuela 175	2	
CAIF Los Peques	7	6	IDC-Recreacion	2	
Escuela 227	7	6	Liceo 2	2	
Policia Comunitaria	7		Poder judicial	2	
Policlinica Huracan Sire	7	4	Policlinica chediak	2	
CAIF Huracanitos	6	4	Policlinica el Remanso de los Aromos	2	
Liceo 1	6		UTU	2	
Municipio Barros Blancos	6		TATA	1	1
ASSE	5		REPAPEL	1	1
Centro Civico Salvador Allende	5				

Fuente: elaboración propia en base a datos de DINEM-MIDES (2014). Calculos mediante paquete igraph (Csardi y Nepusz, 2006).

Notas: ⁽¹⁾ las diferencias respecto de la columna "red completa" corresponden a los cálculos luego de excluir a las organizaciones no encuestadas.

Remitido: 22-12-2021

Corregido: 16-02-2021

Aceptado: 28-03-2021

