

¿Quiénes deciden la política social?

Economía política de programas sociales
en América Latina



Alejandro Bonvecchi

Julia Johannsen

Carlos Scartascini

Editores



¿Quiénes deciden la política social?

Economía política de programas sociales
en América Latina

Alejandro Bonvecchi

Julia Johannsen

Carlos Scartascini

Editores

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

¿Quiénes deciden la política social? economía política de programas
sociales en América Latina / Alejandro Bonvecchi, Julia Johannsen y Carlos
Scartascini, editores.

p. cm.
Incluye referencias bibliográficas.
978-1-59782-219-0

I. Latin America—Social policy. 2. Social planning—Economic policy—Latin
America. 3. Social planning—Government policy—Latin America. 4. Social
networks—Latin America. I. Bonvecchi, Alejandro, editor. II. Johannsen, Julia,
editor. III. Scartascini, Carlos G., 1971-, editor. IV. Banco Interamericano de
Desarrollo. Departamento de Investigación y Economista Jefe.

HN110.5.A8. Q54 2015
IDB-BK-146

Copyright © 2015 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra
sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-
SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) ([http://creativecommons.org/
licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode)) y puede ser reproducida para cualquier
uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se
permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda
resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las
reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier
fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no
están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de
licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta
licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no
necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de
Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

Contenido

Acerca de los autores	v
Prólogo	vii
Prefacioxi
Agradecimientos	xvii

Capítulo 1

Introducción: el análisis de redes sociales y la política social en América Latina	1
<i>Alejandro Bonvecchi, Julia Johanssen, Natasha Morales y Carlos Scartascini</i>	

Capítulo 2

La economía política de las políticas públicas	15
<i>Carlos Scartascini</i>	

Capítulo 3

La economía política de la política social: de las instituciones a las redes sociales	35
<i>Alejandro Bonvecchi y Carlos Scartascini</i>	

Capítulo 4

Herramientas metodológicas para el uso del análisis de redes sociales	61
<i>Alejandro Bonvecchi y José Henríquez</i>	

Capítulo 5

La coordinación interministerial en el proceso de formulación de políticas sociales: el caso de Bolivia	95
<i>Alejandro Bonvecchi</i>	

Capítulo 6

La coordinación entre actores en la implementación de programas sociales: dos estudios de caso 135

José Henríquez, Julia Johannsen y Natasha Morales

Capítulo 7

Las redes sociales y la agenda de investigación en el sector social 163

Alejandro Bonvecchi y Julia Johannsen

Referencias 181

Apéndices

A. Lista de miembros de la red de políticas sociales en el nivel central de gobierno en Bolivia 193

B. Guía de entrevistas sobre coordinación interministerial 199

Listado de gráficos

Gráfico 2.1	Resultados del PFP y calidad de las políticas públicas	19
Gráfico 2.2	Índice de políticas en las regiones del mundo	21
Gráfico 2.3	Índice de las políticas en los países de América Latina y el Caribe	23
Gráfico 2.4	Marco de análisis del proceso de formulación de políticas	28
Gráfico 4.1	Enlaces direccionados, no direccionados, valorados y no valorados	68
Gráfico 4.2	Representación gráfica de una díada, una tríada y una clique	69
Gráfico 4.3	Densidad y distancia en una red	79
Gráfico 4.4	Coordinación interna del Programa JUNTOS de Perú	83
Gráfico 4.5	Visualización vertical de la coordinación nacional del Programa JUNTOS	86
Gráfico 4.6	Visualización radial de la coordinación intersectorial del Programa JUNTOS en el ámbito municipal	87

Gráfico 5.1	Vía regular de tramitación de las iniciativas de política social: la red informal	109
Gráfico 5.2	Representación neutra de la red efectiva de políticas sociales en el nivel central de gobierno en Bolivia	112
Gráfico 5.3	Red de ideas de política social en el nivel central de gobierno en Bolivia	117
Gráfico 5.4	Red de información de política social en el nivel central de gobierno en Bolivia	120
Gráfico 5.5	Red de recursos económicos de política social en el nivel central de gobierno en Bolivia	122
Gráfico 5.6	Red de autoridad institucional de políticas sociales en el nivel central de gobierno en Bolivia	125
Gráfico 5.7	Red de relaciones políticas en torno a las políticas sociales en el nivel central de gobierno en Bolivia	128
Gráfico 6.1	Red de implementación del Programa Desnutrición Cero en el nivel central de gobierno en Bolivia	148
Gráfico 6.2	Red de implementación del Programa JUNTOS en el nivel central de gobierno en Perú	149
Gráfico 6.3	Red de implementación del Programa Desnutrición Cero en el municipio de El Choro, Oruro, Bolivia	154
Gráfico 6.4	Red de implementación del Programa Desnutrición Cero en los municipios de Santa Ana de Yacuma y Exaltación, Beni, Bolivia	155
Gráfico 6.5	Red de implementación del Programa JUNTOS en la región de Cajamarca y el distrito de Encañada, Perú	156

Listado de cuadros

Cuadro 1.1	Cobertura de los programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe, 2001–2010	3
------------	---	---

Cuadro 2.1	Ranking de las características deseables de las políticas públicas por región.	22
Cuadro 2.2	Ranking de países de América Latina: muestra mundial de análisis de clúster	24
Cuadro 2.3	Características deseables clave de las políticas públicas: análisis de clúster	25
Cuadro 6.1	Actores del Programa Desnutrición Cero que se insertan en la Red Nacional de Salud de Bolivia	139
Cuadro 6.2	Actores y funciones del Programa JUNTOS de Perú	143
Cuadro 7.1	Redes, actores, recursos, costos y procesos en la formulación e implementación de programas sociales en Bolivia y Perú: Desnutrición Cero y JUNTOS	165

Acerca de los autores

Alejandro Bonvecchi es profesor ordinario adjunto en el Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella e investigador adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina).

José Henríquez es especialista en análisis de redes sociales, fortalecimiento institucional y derechos humanos; se desempeña como consultor internacional para América Latina y el Caribe.

Julia Johanssen es especialista senior en protección social en el Departamento Social del Banco Interamericano de Desarrollo.

Natasha Morales es especialista en temas de análisis de redes sociales, protección social, género y etnicidad; se desempeña como consultora internacional para América Latina y el Caribe.

Carlos Scartascini es economista principal en el Departamento de Investigación y Oficina del Economista Jefe del Banco Interamericano de Desarrollo.

Prólogo

¿Con qué propósito se realiza un alto número de análisis del sector social en nuestros países? Muchas veces se busca identificar brechas en la oferta o utilización de servicios o bienes para poder perfeccionar el diseño técnico de las políticas públicas sociales. En algunos casos, estos análisis también incentivan el rediseño operativo de las políticas y sus esquemas de ejecución para poner el bien o servicio a disposición de la población de manera más efectiva o eficiente.

Desafortunadamente, muchos de estos análisis se realizan sin tener en cuenta los intereses, incentivos y restricciones que inciden en los actores en el momento de diseñar y ejecutar las políticas públicas. Estas últimas no son simplemente un objeto de selección y decisión de un planificador social, sino que en realidad constituyen el resultado de un proceso de negociación entre diversos actores con distintos intereses bajo las limitaciones que imponen las instituciones y el contexto en materia de capacidades. Es por ello que en su diseño final o en su implementación operativa, las políticas públicas muchas veces difieren del ideal imaginado por los especialistas sectoriales. Dichas divergencias tenderán a ser más o menos marcadas según el sector y país involucrados, y pueden explicar gran parte del éxito o fracaso de las políticas y programas llevados a la práctica.

En otras palabras, el marco político en el cual se diseñan e implementan las políticas es muy distinto al teórico, donde, por ejemplo, los Ministros toman decisiones según las recomendaciones de la tecnocracia, y aquellos a cargo de la implementación siguen esas sugerencias y los esquemas de ejecución propuestos al pie de la letra. Sin embargo, lo que sucede en la realidad es que las decisiones no necesariamente pasan por los actores previstos en el organigrama. Lo que se observa es que la tecnocracia tiene poca influencia, los planes cambian en el tiempo, y en ocasiones aquellos a cargo de llevarlos a cabo no son los que originalmente se esperaba, o no privilegian la eficiencia y efectividad.

Asimismo, las restricciones de personal, financieras y de planificación hacen que la implementación diste tanto en tiempo como en forma de lo que originalmente estaba previsto.

Los estudios sobre los procesos de formulación de políticas realizados anteriormente por el Banco arrojaron algunas luces sobre aquellos incentivos y características de los actores que contribuyen a que las políticas sean estables, adaptables, eficientes, coherentes y enfocadas al bien común. En este libro se da un paso adicional en dos sentidos: en primer lugar, se hace uso del análisis de redes sociales, con lo cual se puede identificar a los actores específicos que participan del proceso decisorio, y entender su interrelación y poder relativo; en segundo lugar, se amplía el estudio de la formulación de políticas y programas hasta abarcar análisis de la fase de ejecución mediante estudios de caso comparativos. Con ello se busca ofrecer una guía aún más precisa para quienes tienen que interactuar con el sector público en el diseño e implementación de políticas y programas.

Además de estos aportes en cuanto al contenido y alcance del análisis de economía política, este libro presenta una metodología de redes sociales que permite identificar a los actores y determinar su influencia y vínculos, cuyas principales contribuciones son dos: explicar por qué algunos programas funcionan o se llevan a cabo y otros no, y revelar con quién hay que relacionarse para conseguir ciertos objetivos.

Los conceptos y métodos discutidos aquí pueden usarse en varios contextos y áreas temáticas. Sin embargo, los autores concentran su interés y enfoque particularmente en políticas y programas del sector social, a la luz de la *Estrategia social para la equidad y productividad* del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2011), donde se consideran siete esferas prioritarias de intervención: (i) invertir en el desarrollo de la primera infancia; (ii) mejorar la calidad de la educación; (iii) hacer frente a la situación de la juventud en riesgo; (iv) mejorar el funcionamiento de los mercados laborales y ampliar la cobertura de la seguridad social; (v) hacer frente a la doble carga de la transición de salud; (vi) hacer frente a la pobreza estructural, y (vii) fomentar la inclusión social con identidad definida.

Los diagnósticos y reflexiones del Banco que llevaron a seleccionar estas prioridades se alimentaron de enseñanzas derivadas de experiencias pasadas; de allí surgió la necesidad de tener en cuenta, entre otros factores, la economía política de las reformas planteadas. En una

versión inicial más extensa de la estrategia mencionada, se indicaba que “las reformas de los servicios públicos son complejas y afectan a [diversos] grupos de interés. Las que no tienen debidamente en cuenta consideraciones de economía política están destinadas a fracasar (BID, 2011, documento interno)”. Estas reflexiones constituyen el telón de fondo de las investigaciones aplicadas sobre economía política y redes sociales en el sector público social que aquí se compilan y muestran su relevancia

Se espera que los hallazgos de este libro contribuyan a un mejor diseño operativo y a una ejecución más eficiente de los programas sociales, independientemente de si son apoyados por el Banco u otras instituciones internacionales o gubernamentales. También se espera que puedan ayudar a entender y mejorar la manera en que se diseñan y ejecutan las políticas en la práctica y dónde se encuentran los cuellos de botella originados en la economía política.

Héctor Salazar
Gerente Sector Social
Banco Interamericano de Desarrollo

Prefacio

El presente libro es producto de un esfuerzo conjunto del Departamento de Investigación y Oficina del Economista Jefe y el Departamento Social del Banco Interamericano de Desarrollo. Con él se busca ofrecer un acercamiento analítico y metodológico a una pregunta fundamental que no siempre se formula explícitamente cuando se piensa en el diseño e implementación de las políticas sociales: **¿quiénes son los actores relevantes que toman las decisiones e influyen en los programas sociales en la práctica?** Solo si se conoce quiénes son los actores que diseñan y ejecutan las políticas públicas, cuáles son sus incentivos y cómo se relacionan e influyen entre ellos, se puede llegar a la implementación de políticas sociales eficientes, eficaces y sostenibles en cada país y contexto en particular.

Los autores del libro se proponen realizar dos tipos de contribuciones: una metodológica y otra empírica. En cuanto a la primera, se trata de presentar el análisis de redes sociales en combinación con el enfoque en la economía política de las políticas públicas como instrumento para estudiar la formulación e implementación de políticas sociales. La segunda concierne al uso de esos instrumentos teóricos y metodológicos para mostrar cómo pueden ser aplicados para entender casos concretos de políticas implementadas en la región. La combinación de las dos permite ofrecer una guía para identificar actores y relaciones, y de esa manera: (i) explicar por qué algunos programas se adoptan y funcionan y otros no, y (ii) entender con qué actores y bajo qué condiciones es necesario relacionarse para contar con políticas sociales mejor diseñadas y ejecutadas, y por ende más efectivas y eficientes.

La contribución metodológica, de la cual se ocupan los capítulos 2, 3 y 4, apunta a definir herramientas de trabajo y conceptos aptos para ser utilizados en futuros estudios y análisis. La contribución empírica, presentada y discutida en los capítulos 5, 6 y 7 a través de diferentes estudios de caso, busca ilustrar el funcionamiento de la metodología

propuesta, el valor teórico y analítico de sus resultados, y los problemas y limitaciones de su aplicación.

El proyecto marco de los estudios aquí presentados es un trabajo pionero para el Banco en general, pero especialmente para su brazo operativo directamente involucrado en el diseño y acompañamiento de la implementación de programas de desarrollo en varios sectores y países de la región. Esta iniciativa nació a raíz de la elaboración de análisis particulares de programas sociales ejecutados con financiamiento y/o asistencia técnica del BID en diferentes países. Se partió del interés de funcionarios de los gobiernos y del Banco por entender el contexto institucional y la economía política en los sectores donde se llevan a cabo tales esfuerzos, para así identificar medidas encaminadas a mejorar la implementación operativa de estos programas.

Tal es el caso de **Desnutrición Cero** en Bolivia, un programa que ofrece parte de la prestación de servicios preventivos de salud y nutrición del sector público. Desde 2006, Desnutrición Cero ha crecido sustancialmente, tanto en su cobertura como en lo atinente a la capacidad institucional de los gobiernos municipales que lo implementan. El análisis de redes de Desnutrición Cero fue realizado durante 2009, cuando el Ministerio de Salud y Deportes estaba fortaleciendo y/o reformulando iniciativas de servicios de salud materno-infantil en el primer nivel de atención, por el lado de la oferta, en paralelo con el diseño del Programa de Transferencias Condicionadas **Bono Juana Azurduy**, por el lado de la demanda.

Se trataba de entender por qué una iniciativa como Desnutrición Cero (a través de la cual se implementan servicios de nutrición de manera integrada dentro de la estructura orgánica existente del sistema nacional de salud pública) funcionaba mejor en un lugar que en otro, e identificar los mecanismos formales e informales de coordinación para su ejecución a través de los diferentes niveles administrativos en el contexto particular de un gobierno altamente descentralizado. Este último aspecto se consideró especialmente importante, pues se pretendía anticipar posibles retos y limitaciones en la prestación y calidad de los servicios por el lado de la oferta.

Inicialmente se optó por un enfoque de trabajo aplicado y pragmático para enriquecer en el corto plazo el diseño de las nuevas intervenciones. Se comenzó por revisar la literatura y las fuentes de información disponibles acerca de metodologías operativas y eficientes en función

de los costos para la recolección de información y análisis de datos sobre las redes sociales. Al mismo tiempo se descartó la realización de encuestas exhaustivas y otros métodos académicos del análisis de la economía política. Pronto se hizo evidente que la utilización de un enfoque conceptual basado en el análisis de redes sociales y en la metodología NetMap prometía ser muy útil en este contexto. La técnica NetMap (o mapa de redes) es una herramienta de recolección participativa de datos que se explica de manera pormenorizada en el capítulo 4. Algunos de los coautores llevaron a cabo trabajo de campo con esta metodología, tanto en La Paz como en el interior de Bolivia durante 2009¹.

La utilidad y riqueza de los resultados obtenidos, su formato visual, e incluso las limitaciones de NetMap surgidas durante el análisis en Bolivia despertaron el interés de reproducir este tipo de estudio en otros contextos geográficos y temáticos, con las modificaciones del caso. Así pues, cuando surgió la solicitud de apoyar al gobierno peruano en un posible rediseño técnico y operativo del programa de transferencias condicionadas **JUNTOS**, se identificó la necesidad de entender los cuellos de botella en su implementación operativa a través de las diferentes instancias intersectoriales, usando un enfoque y metodología muy similares al caso boliviano aludido anteriormente. En Perú se trataba de un programa del lado de la demanda que incentiva la utilización de los servicios sociales. Este confrontaba retos de coordinación intersectorial con instancias centrales y descentralizadas de diferentes sectores sociales que proveen la oferta de los servicios complementarios de educación, salud y documentación, los cuales constituyen las contraprestaciones relevantes para las condicionalidades de las transferencias monetarias. Los coautores llevaron a cabo el segundo análisis de redes en Perú entre 2009 y 2010, usando la misma metodología NetMap empleada para Desnutrición Cero, aunque con algunas variaciones, tal y como lo aconsejaban las lecciones que dejó el caso boliviano².

¹ Una versión más detallada de este estudio de caso se encuentra en la Nota Técnica #IDB-TN-138 “Comprendiendo el Programa Desnutrición Cero en Bolivia. Un análisis de redes y actores” (BID, 2010).

² Los resultados resumidos se presentan de manera comparativa con el caso de Desnutrición Cero en el capítulo 6.

Los resultados obtenidos sirvieron para informar a las autoridades peruanas sobre las fortalezas y cuellos de botella de la coordinación interinstitucional en la implementación del programa, y para analizar la factibilidad operativa e institucional del rediseño propuesto. Además, se pudo mostrar la utilidad de considerar de manera más explícita y sistemática los aspectos de economía política y de redes sociales para garantizar una ejecución exitosa de este tipo de iniciativas.

A los estudios de caso de Bolivia y Perú —enfocados en los aspectos institucionales de la implementación de programas sociales— se agregó otro acerca del proceso de formulación de políticas sociales en el ámbito del gobierno central en Bolivia, el cual se llevó a cabo durante 2010 y 2011 en La Paz. Este esfuerzo por complementar los casos analizados de ejecución de políticas sociales con un estudio de la formulación de las mismas, se consideró fundamental para mostrar la productividad del análisis de redes sociales en la investigación de la economía política de las políticas sociales.

¿Por qué se decidió agregar el estudio de caso acerca de la formulación de políticas?

Las redes sociales dentro de las cuales se diseñan las políticas operan bajo ciertas reglas institucionales e intercambian recursos y contenidos relacionales que son distintos a los de las redes de ejecución de políticas y programas, sobre todo en contextos de gobiernos descentralizados. Sin embargo, también se observa que las redes de formulación y las de implementación pueden incluir, aunque sea parcialmente, a los mismos actores u organizaciones, aunque desempeñando distintas funciones y exhibiendo diversas formas de participación en cada red. Esta variedad de funciones, recursos y formas de participación en los procesos de las políticas públicas es precisamente lo que el análisis de redes puede iluminar para mostrar las diversas consecuencias de cada función, recurso y posición en la red para la economía política de las políticas sociales.

A partir de la experiencia con el uso de la metodología de investigación en Desnutrición Cero en Bolivia y JUNTOS en Perú, se consideró que las sesiones prolongadas de grupos seleccionados (o focales) resultarían difíciles de realizar en el nivel de las autoridades en el Gobierno Central en Bolivia. Por eso, aquí el levantamiento de datos se realizó con base en entrevistas semiestructuradas sin métodos participativos de visualización, mientras que en el análisis de la información y en la

presentación de los resultados se decidió utilizar una versión modificada de NetMap. Como consecuencia de ello, en los diferentes casos que hacen parte de este volumen se representan y comparan ejemplos variados de la aplicación práctica de métodos visuales innovadores para recabar y presentar información y datos en un contexto de análisis de redes. Estas variaciones instrumentales bajo un marco conceptual y metodológico común permiten maximizar la ejemplificación de las posibilidades y límites de estas herramientas para el análisis de la economía política de las políticas sociales, y particularmente del análisis de redes y actores en el sector social.

Es de esperar entonces que los tres estudios realizados aporten en el futuro un fundamento sólido para guiar la ampliación de este tipo de investigación aplicada a otros casos y países.

Agradecimientos

Para la realización de este trabajo se contó con la colaboración de expertos con diferentes perfiles profesionales, capacidades y experiencias dentro y fuera del Banco. Numerosas personas hicieron valiosos aportes a través de entrevistas, insumos e ideas durante el proceso de elaboración de esta obra. En particular merecen reconocimiento las autoridades del sector social en el nivel del Gobierno Central de Bolivia; los coordinadores, funcionarios y autoridades locales que implementan y colaboran con el programa Desnutrición Cero en ese país; y los responsables de la coordinación nacional y local del Programa JUNTOS en Perú. Sin ellos no habría sido posible llevar este proyecto a feliz término.

Los autores expresan su gratitud a los colegas que participaron en talleres formales y en reuniones informales de discusión, y que aportaron comentarios, insumos e interpretaciones valiosos acerca de los resultados preliminares de la investigación. Agradecen asimismo los comentarios y aportes de un revisor anónimo y de los miembros del Comité de Estudios del BID a versiones preliminares de este documento. María Franco Chuaire ofreció su asistencia en la preparación del documento en distintas etapas del proceso de publicación.

Patricia Ardila realizó la edición de estilo de la obra, y The Word Express. Inc. estuvo a cargo del diseño, diagramación e impresión de la misma.

Los autores agradecen a Ejti Stih por habernos dejado utilizar su obra "Papel Grande y Papel chico" (un acrílico sobre lienzo de 250x 120cm) para la portada del libro. (La obra original se incluye debajo de estos agradecimientos). Nacida en Eslovenia, Ejti Stih estudió en la Academia de Bellas Artes en Ljubljana y desde 1982 vive y trabaja en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. En su carrera como artista ha incursionado en pintura, escultura, cerámica, grabado e instalaciones. También ha realizado ilustraciones para libros y afiches, y ha diseñado vestuario



y escenografía para más de cuarenta obras de teatro. En los treinta y cinco años de su carrera, ha realizado más de cincuenta exposiciones individuales en diversos países del mundo y su tra-

bajo la ha hecho merecedora de varios premios internacionales. Su información de contacto puede ser accedida en su página web: <http://ejtistih.blogspot.com>.

Las opiniones aquí expresadas pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Introducción: el análisis de redes sociales y la política social en América Latina

*Alejandro Bonvecchi, Julia Johannsen,
Natasha Morales y Carlos Scartascini*

LOS AVANCES Y RETOS PERSISTENTES EN EL SECTOR SOCIAL

Es indudable que América Latina ha registrado avances significativos en materia de resultados sociales en las últimas décadas. Uno de los hechos más sobresalientes es que la pobreza y la indigencia han caído en más del 30% desde 1990. Mientras que en la década de los años noventa uno de cada dos latinoamericanos era pobre, ahora lo es solo uno de cada tres (Moreno, 2011). Durante el mismo período, la expectativa de vida promedio se ha incrementado de manera sustancial: el latinoamericano promedio vive actualmente seis años más que en 1990, en parte gracias a que la mortalidad infantil en menores de cinco años ha disminuido en más de la mitad: de 52 cada 100.000 en 1990 a 23 en el 2009 (Moreno, 2011).

Las fuentes de este marcado progreso en los indicadores sociales han sido fundamentalmente dos: el ritmo acelerado del crecimiento económico con respecto a la “década perdida” de los años ochenta, y los avances logrados en la política social en los últimos decenios. Así por ejemplo, entre 1990 y 2011 el gasto social en la región creció en más de un 100% en términos per cápita y más de un 50% en términos del PIB (CEPAL, 2013).

Las razones que subyacen a este viraje positivo a favor de la política social responden a diversos factores. Las nuevas perspectivas económicas, así como los movimientos globales hacia una mayor inversión en políticas sociales —esta última impulsada en parte por los ODM (Objetivos de Desarrollo del Milenio)—, han creado condiciones favorables en el mismo sentido en América Latina y el Caribe. Asimismo se han verificado cambios en los procesos políticos. Estos se iniciaron parcialmente por el descontento social con los resultados económicos de los años noventa, los que a su vez propiciaron un movimiento ideológico hacia la izquierda, y también a partir de las reformas políticas que favorecieron una mayor inclusión, como es el caso de la reforma constitucional de 1991 en Colombia. Tales cambios han servido de vehículos naturales para que se produzca este renovado interés por la inversión social (Lora y Scartascini, 2010). En particular, el renacimiento de la democracia en la gran mayoría de los países de la región, junto con un fuerte proceso de descentralización —como en el caso en Bolivia y Perú—, han viabilizado el aumento en los fondos asignados a políticas sociales (Mesa-Lago y Márquez, 2007; Faguet, 2008).

En este contexto político favorable, uno de los principales mecanismos impulsores de las mejoras mencionadas han sido los PTC (programas de transferencias condicionadas) (Mesa-Lago y Márquez, 2007), cuyo pionero fue Progresá en México en 1997 (conocido después como Oportunidades y actualmente como Prospera). A este le siguieron iniciativas similares como Bolsa Familia en Brasil y Familias en Acción en Colombia, entre otros de los muchos que han surgido en varios países de la región, como se ilustra en el cuadro 1.1.

A través de las condicionalidades impuestas a las familias beneficiarias para el otorgamiento de estos subsidios —tales como las visitas regulares a establecimientos de salud para la familia y asistencia a la escuela para los menores—, los PTC no solo han tenido efectos en los niveles de consumo y de la pobreza, sino también en las tasas de asistencia escolar y en la utilización de servicios preventivos de salud materno-infantil (Fiszbein y Schady, 2009). Igualmente han tenido externalidades positivas y efectos en objetivos no buscados, como por ejemplo la reducción de la criminalidad y la violencia (Chioda, de Mello y Soares, 2012; Camacho y Mejía 2013).

En cuanto al mercado laboral, a las políticas tradicionales se han sumado diversos programas de capacitación, que en algunos casos han

CUADRO 1.1 | Cobertura de los programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe, 2001–2010

Millones de habitantes	Cobertura de los programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe, 2001–2010										Beneficiarios/ Pop. (2010)	
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010		
Argentina			1,12	1,49	2,44	2,83	11,31	11,79	40,41	0,29		
Bolivia				3,83	4,19	5,14	5,45	5,69	9,93	0,57		
Brasil	21,57	21,52	37,70	42,30	46,13	48,41	46,41	43,29	50,72	52,39	194,95	0,27
Chile		0,19	0,45	0,66	0,78	0,95	1,05	1,15	1,29	1,30	17,11	0,08
Colombia	0,38	1,44	1,58	1,50	2,32	3,15	7,25	7,94	11,57	11,69	46,29	0,25
Costa Rica	0,05	0,04	0,00	0,00	0,00	0,01	0,09	0,12	0,15	0,19	4,66	0,04
Ecuador		4,00	4,00	4,34	4,71	4,90	4,99	5,06	6,27	6,13	14,46	0,42
El Salvador			0,06	0,11	0,23	0,40	0,51	0,57	6,19	0,09		
Guatemala						1,55	2,63	3,25	14,39	0,23		
Honduras	0,63	0,54	0,43	0,41	0,76	0,66	0,78	1,07	0,78	1,07	7,60	0,14
Jamaica		0,35	0,41	0,41	0,41	0,51	0,58	0,64	0,71	0,83	2,70	0,31
México	15,58	21,62	21,62	25,00	24,50	25,00	25,00	25,25	26,05	27,25	113,42	0,24
Nicaragua	0,06	0,06	0,14	0,14	0,14	0,14					5,79	0,00
Panamá			0,02	0,12	0,26	0,43	0,42	0,42	0,36	0,36	3,52	0,10
Paraguay			0,02	0,05	0,05	0,07	0,52	0,55	6,45	0,09		
Perú		0,18	0,88	1,94	2,31	2,25	2,59	29,08	0,09			
República Dominicana		0,77	0,85	1,22	2,84	2,93	2,98	9,93	0,30			
Trinidad y Tobago			0,02	0,02	0,02	0,03	0,04	1,34	0,03			
Uruguay			0,31	0,31	0,32	0,33	0,74	0,76	3,36	0,23		
TOTAL	38,3	45,8	66,3	74,8	82,2	91,4	96,8	100,4	124,3	129,4	531,6	0,24

Fuente: Stampini y Tornarolli (2012).

sido implementados como condicionalidades para el otorgamiento de otros subsidios. Las evaluaciones de estos esfuerzos muestran efectos positivos en términos de generación de empleo y de la calidad del mismo, aunque en algunos casos los valores son bastante modestos (Ibarrarán y Rosas Shady, 2008).

Los cambios detectados en el desarrollo humano, las capacidades productivas y la protección social de las poblaciones latinoamericanas también se deben indudablemente a los avances de la investigación en el área de políticas sociales y económicas. De allí proviene la nueva evidencia para un diseño más efectivo de las políticas sociales en cada sector y de un sistema integrado de las mismas que incluye su financiamiento sostenible. Están, por ejemplo, los estudios sobre la importancia de los PTC como mecanismos para mejorar la asignación y eficiencia de los presupuestos públicos sociales (Fiszbein y Schady, 2009; Johannsen, Tejerina y Glassman, 2009); la evidencia sobre la relevancia y altas tasas de retorno de diversas políticas focalizadas en la primera infancia a través de medidas nutricionales, psicosociales y educacionales o de estimulación cognitiva (Baker-Henningham y López Boo, 2010; Nores y Barnett, 2010); y también los que dan cuenta de las innovaciones en el uso de tecnologías para difundir mensajes educativos con el fin de mejorar las decisiones de los individuos acerca del cuidado de su salud (Blaya, Fraser y Holt, 2010; Balsa y Gandelman, 2010; Balsa, Gandelman y Porzekanski, 2010).

No obstante estos avances en la investigación, entre los cuales figuran los resultados de las evaluaciones de impacto realizadas en el sector social, desafortunadamente las políticas que se han implementado no siempre son las más eficientes y efectivas, ya sea debido a fallas en su diseño técnico, en la definición de su esquema de ejecución o en su implementación operativa. En muchos casos, la forma en que fueron ejecutadas no logró el potencial de sus efectos positivos o incluso generó efectos negativos no esperados sobre los incentivos de quienes recibían los beneficios, tales como el desestímulo del empleo formal (Levy y Schady, 2013). En muchos programas sociales se siguen presentando deficiencias de diseño técnico u operativo que ya han sido identificadas y para las cuales ya existen propuestas de solución. Es por eso que no solo es necesario lograr un diseño técnico adecuado de las políticas, sino que también debe existir coordinación entre las entidades encargadas de la entrega de los diferentes servicios y bienes

requeridos para lograr que una intervención llegue a la población de manera oportuna y con calidad.

La necesidad de que exista una coordinación intersectorial efectiva, y el hecho de que los programas sociales de amplia cobertura como los PTC generalmente cuentan con un registro detallado de sus beneficiarios que resulta atractivo y útil para otras entidades públicas que buscan focalizar servicios adicionales en los mismos hogares, han conducido a que se produzcan transformaciones políticas e institucionales en el sector social. Como resultado de ello, en algunos países de la región los PTC han funcionado como piedra angular sobre la cual se han desarrollado estructuras institucionales de coordinación intersectorial de políticas sociales. Un ejemplo importante de ello son las denominadas **redes de protección social**. Estas han sido implementadas en el ámbito del gobierno central o incluso en otros niveles de la administración pública como instancias de oferta coordinada de políticas y programas sociales complementarios entre sí, y que en su conjunto ofrecen una protección social integral a la población, con diversos grados de éxito en cuanto a la coordinación intra e interinstitucional.

LA IMPORTANCIA DE LA ECONOMÍA POLÍTICA Y DEL ANÁLISIS DE REDES SOCIALES EN LA FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES

Aun cuando son numerosos los estudios de evaluación de impacto de programas particulares, son escasos los análisis sobre el proceso de desarrollo de las mencionadas redes de protección social; sobre los mecanismos y procesos de coordinación interinstitucional en general —en algunos casos también en contextos de descentralización—; y sobre las lecciones que han dejado acerca de los factores institucionales, normativos y operativos que han aupado su éxito o conducido a su fracaso. Tampoco se ha estudiado de manera profunda y sistemática la forma en que la implementación de programas sociales y los mecanismos de coordinación institucional —sean estos formales o informales— pueden marcar la diferencia en la efectividad operativa e impacto de un programa social en el desarrollo.

El presente volumen constituye precisamente un intento por llenar este vacío, pues se considera que la exploración de estos temas es

crítica para que la intervención del Estado en el área social se torne más eficiente y eficaz. Para ello se requiere que las políticas sociales estén dotadas de un entorno institucional y operativo favorable a su diseño y adopción, a su adecuada implementación y a su sostenibilidad en el tiempo. En otras palabras, si el proceso de formulación e implementación de políticas no está estructurado de manera que garantice la existencia de diseños técnicos y procesos operativos eficaces y sostenibles —lo cual exige tener en cuenta las relaciones y redes entre actores—, un mayor gasto público en salud no necesariamente tendrá un efecto significativo en mejorar los resultados observados en la salud de la población en el momento de la implementación¹. Lo mismo ocurre con las demás áreas sociales. Para el caso de Perú, por ejemplo, Carranza, Chávez y Valderrama (2010) muestran cómo el aumento de un 50% en el gasto en educación primaria entre 1998 y 2004 no elevó el desempeño de los estudiantes, porque los incentivos de los actores no se encontraban alineados en ese momento para mejorar la eficacia del gasto público. En términos más generales, Ardanaz, Scartascini y Tommasi (2011) han mostrado cómo un entorno de políticas más favorable está correlacionado con mejores resultados de desarrollo humano. Por su parte, Scartascini y Tommasi (2010) ofrecen evidencia acerca de cómo un sector público mejor capacitado y profesionalizado tiende a generar mejores políticas públicas.

Para poder explicar las características de las políticas públicas es necesario conocer a los actores, sus incentivos y las reglas que guían sus interacciones. Esta es la contribución del enfoque general de economía política, que en diversas investigaciones comparadas ha mostrado que las políticas son menos coherentes y efectivas cuando el número de actores que participan en las negociaciones y decisiones es excesivo; cuando los actores participan en el proceso en forma fragmentada y con horizontes de corto plazo; cuando las discusiones sobre las políticas tienen lugar en ámbitos muy diversos, y cuando existen pocos mecanismos de compensación eficientes para lograr acuerdos (Lora y Scartascini, 2010; Scartascini et al., 2011).

¹ Cárdenas, Mejía y Olivera (2010: 103) muestran que como consecuencia de reformas políticas que dificultaron la coordinación entre los actores, “Colombia gasta más en salud que otros países para alcanzar resultados similares”.

Sobre todo cuando la naturaleza de políticas y programas es multisectorial y multinivel —caso de las redes de protección social y de las políticas y programas sociales específicos que las integran—, su estudio exige herramientas conceptuales y metodológicas especialmente adecuadas para comprender cómo los actores institucionales se organizan y trabajan para producir programas sociales concretos que suministran servicios específicos.

A partir de estas evidencias, los autores de esta obra combinan los dos lentes metodológicos complementarios ya mencionados para producir una herramienta de investigación innovadora. Así, el **análisis de economía política** que estudia el proceso de formulación e implementación de políticas públicas (PFP) permite caracterizar la calidad de las mismas e identificar las condiciones que las determinan. Este lente explica **el qué** de las políticas sociales en la práctica. Entre tanto, el **análisis de redes sociales** permite identificar la función que desempeñan los actores que participan del diseño y ejecución de las políticas públicas. Así pues, este lente agrega información sobre **el cómo** y el **porqué** detallado del proceso que subyace a los resultados observados en términos de la formulación o ejecución de las políticas sociales.

El enfoque de economía política resulta muy pertinente para explicar el entorno de las políticas mismas, es decir, de las condiciones que favorecen su estabilidad, adaptabilidad, coherencia y eficiencia, entre otras. Sin embargo, tal aproximación no da cuenta necesariamente de los detalles que subyacen al diseño o a la implementación de una política en particular, como tampoco permite explicar por qué esta se diseña e implementa de una manera u otra, o por qué son unos actores y no otros los que se benefician de la intervención. El análisis del proceso de toma de decisiones de política descrito en Scartascini et al. (2011) ilustra este punto y permite entender por qué Brasil ha tenido políticas más adaptables que Ecuador (BID 2005); por qué existe tanta inestabilidad de políticas en Argentina (Spiller y Tommasi, 2011); por qué el empleo público tiende a ser una moneda de cambio en Paraguay (Molinas, Pérez Liñán y Hallerberg, 2010); y por qué Uruguay se caracteriza por tener marcados ciclos electorales en su gasto público (Moraes, Chasquetti y Bergara, 2010), entre otros fenómenos. Sin embargo, no permite explicar en detalle por qué una determinada política de protección social no fue aprobada por el Congreso como había sido diseñada; o por qué una política de vacunación no llegó a todos los

supuestos beneficiarios; o por qué un hospital terminó construyéndose en una localidad y no en otra, entre otras situaciones.

Más específicamente, el análisis general del PFP permite dilucidar que en Bolivia, por ejemplo, el grado de coordinación y eficiencia de las políticas públicas es bajo, y que la calidad de la implementación es intermedia, tal y como se registra en este libro. Asimismo, permite determinar cuáles son los factores que explican la calidad de los recursos humanos, el proceso de planificación del uso de recursos públicos y la distribución de carteras, como se hace en estudios más detallados sobre el PFP en ese mismo país como el de Scartascini y Stein (2003)².

Sin embargo, es solo mediante el análisis de redes que se puede dilucidar quiénes son los actores específicos que participan del diseño e implementación de las políticas sociales. El principal valor agregado de un enfoque de análisis de redes sociales (ARS) radica en que permite identificar a los participantes del proceso de diseño y/o de ejecución de las políticas y programas; establecer la naturaleza de las relaciones que los vinculan; ponderar la función y la importancia de cada actor, y analizar la estructura de la red y sus efectos sobre su propio funcionamiento. Todas estas tareas son cruciales para terminar de especificar las configuraciones sectoriales del proceso de las políticas públicas, tanto en su formulación como en su implementación.

ENTENDER LAS REDES DE ACTORES EN LA EJECUCIÓN PASA POR ENTENDER AQUELLAS EN LA FORMULACIÓN

En una primera instancia, los autores de este libro realizaron los estudios de caso sobre la implementación de programas sociales en Bolivia y Perú, que aquí se presentan combinando las dos perspectivas metodológicas mencionadas. Sin embargo, pronto se hizo evidente que no era posible comprender plenamente la operación de los programas sociales y de las redes de actores particulares que se conforman a su alrededor en la fase de ejecución, si al mismo tiempo no se investigaba el proceso de formulación y diseño previo de estas políticas y programas. La razón es que las políticas públicas surgen de procesos

² Resumido en parte en Hallerberg, Scartascini, y Stein (2010).

decisorios que involucran a una multiplicidad de actores políticos y sociales que interactúan en escenarios variados y que a menudo buscan resolver en el diseño problemas que se supone surgirán en la implementación de los programas. De ahí que la capacidad inicial de las políticas para producir resultados positivos depende en parte de la calidad del proceso a través del cual estas se definan, se debatan y se aprueben, y de la forma en que allí actúen e interactúen los actores sociales e institucionales.

A partir de esta constatación, se tomó la decisión de hacer un estudio sobre la formulación de políticas sociales en el gobierno central de Bolivia usando el mismo enfoque combinado de redes sociales y economía política.

La selección de los países y programas de los estudios de caso responde al propósito de cumplir con los objetivos relacionados con la inquietud metodológica acerca de la combinación de los dos enfoques mencionados, y a la intención de abarcar todo el proceso desde la formulación de políticas hasta su ejecución entre varios sectores y/o niveles administrativos del gobierno. En ese sentido, cabe advertir que los estudios de caso incorporados en esta obra no fueron concebidos como parte de una investigación de alcance regional, y por lo tanto no deben considerarse como representativos de patrones regionales o subregionales. Son más bien ilustraciones del uso de la metodología de análisis de redes sociales en diferentes escenarios particulares, tanto de la formulación de políticas como de la implementación de programas sociales. Así pues, el esfuerzo se orienta a ejemplificar la productividad del instrumento del análisis de redes para entender a los actores, sus relaciones y la manera en que estos influyen en el éxito o fracaso de las políticas públicas y programas sociales.

ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL LIBRO

Este volumen está estructurado en siete capítulos, incluido el presente, donde se discute el valor de los enfoques de economía política y análisis de redes sociales para efectos de la formulación de políticas sociales en América Latina. En el capítulo 2 se presentan los fundamentos teóricos para el análisis de la economía política de las políticas públicas, y se identifica su utilidad para la investigación y la planificación de

intervenciones en el área social. Allí se introduce el modelo general del proceso de formulación e implementación de políticas públicas (PPF) con sus principales nociones y usos. Este análisis se expande en el capítulo 3, donde se presentan los fundamentos teóricos para el análisis de las políticas sociales, para lo cual se combinan las perspectivas del modelo del PFP con el análisis de redes sociales. Como resultado de esta combinación, se ofrece una versión más específica del modelo del PFP, pensada para analizar la dinámica de las políticas públicas en sectores particulares de la política social. Con esta especificación del modelo se define a los actores principales de los sectores de salud, educación, trabajo, protección social contributiva (seguridad social) y no contributiva (asistencia social), y se describen sus incentivos generales para la acción. Por último se completa la especificación del modelo, analizando las condiciones bajo las cuales cada sector de política social puede operar a través de sus redes sociales particulares.

En el capítulo 4 se propone una aproximación metodológica detallada al análisis de redes sociales (ARS). Este tipo de análisis ha tenido un desarrollo importante en las últimas décadas como herramienta para comprender las relaciones entre actores dentro de las estructuras sociales. No obstante el hecho de que la naturaleza de tales relaciones es variable —lazos afectivos, flujos de información o intercambios de recursos—, es posible analizar sus distintos contenidos de manera sistemática. Ciertamente no todos los actores dentro de una red tienen la misma importancia y poder; es por ello que la comprensión de esas diferencias sirve para ayudar a identificar cómo estos actores intervienen en direcciones determinadas. En este capítulo se realiza una reseña teórica y metodológica de las propiedades más importantes del ARS, prestando especial atención a las llamadas medidas de centralidad y al análisis visual de redes, como lo usa, por ejemplo, la metodología NetMap.

En el capítulo 5 se presenta el estudio de caso sobre la coordinación entre ministerios y otras entidades del área social en el proceso de formulación de políticas sociales en el nivel central del gobierno de Bolivia, desde la perspectiva del análisis de redes sociales. Según lo establecido en las normativas, el diseño institucional formal de este proceso está orientado a generar una intensa coordinación entre los ministerios del área social bajo la conducción política última de la Presidencia y la Vicepresidencia del Estado. Sin embargo, el análisis

de las redes efectivas de relaciones de producción y circulación de ideas e información, transferencia de recursos económicos, autoridad institucional y poder político muestra que la coordinación interministerial en la práctica es escasa, y que el proceso de las políticas sociales se encuentra coordinado políticamente de manera compartida por el vértice del gobierno y las organizaciones de base.

En el capítulo 6 se realiza un análisis comparativo de los estudios de caso de Bolivia y Perú, esta vez enfocados en la fase de ejecución operativa de los programas sociales. En el caso boliviano, con la metodología NetMap se analiza la estructura de la red que se configura en el proceso de implementación del programa Desnutrición Cero en los ámbitos central, regional y municipal de gobierno. Tal metodología fue aplicada en forma participativa con actores en los tres niveles, analizando en mayor detalle los casos de dos municipios con características opuestas en cuanto al éxito de la implementación del programa. El análisis de redes en este caso muestra cómo estas diferencias en la implementación se dejan explicar a través de las características y diferencias en los tipos de actores involucrados, sus características e interrelaciones.

En el caso peruano se realizó un análisis institucional del programa nacional de transferencias monetarias condicionadas JUNTOS, para lo cual también se empleó NetMap. Aquí se estudiaron las dinámicas de coordinación intra e interinstitucionales del programa para determinar cuáles son las características de coordinación interna y externa que configuran la implementación de esta iniciativa multisectorial en sus diferentes niveles operativos.

El análisis de estos dos casos aporta por lo menos tres enseñanzas importantes para el estudio de la economía política de la implementación de programas sociales que involucran distintos sectores o niveles de gobierno. La primera concierne a la naturaleza de las prestaciones de los programas; la segunda se refiere a la naturaleza de los actores con posiciones de liderazgo en los mismos; y la tercera tiene que ver con el papel de los actores no estatales en la coordinación para la implementación de los programas, ya sea entre niveles administrativos del gobierno o entre sectores en un mismo nivel. Además, ambos estudios contienen lecciones sobre las posibles limitaciones metodológicas de NetMap como herramienta de recolección participativa de datos que incluye la aplicación de métodos de visualización.

Finalmente, en el capítulo 7 se extraen algunas conclusiones basadas en la articulación entre la teoría de la economía política de las políticas sociales introducidas en los capítulos 2 y 3, y los hallazgos empíricos de los análisis de redes sociales reportados en los capítulos 5 y 6. Los actores clave, así como los patrones y desafíos de coordinación identificados en los análisis de las redes de formulación e implementación de políticas sociales en Bolivia y Perú, son consistentes con lo esperado según la naturaleza de los costos de transacción inherentes a la organización y al suministro del tipo de prestaciones de los programas sociales investigados.

Ciertamente los procesos decisorios por medio de los cuales operan estos programas podrían mejorar su institucionalización y su eficiencia. No obstante, el análisis de redes muestra que allí donde la teoría de la economía política de las políticas sociales identifica problemas de institucionalización e ineficiencias, las redes sociales en la práctica desarrollan respuestas orientadas a satisfacer, aun cuando de manera menos eficiente, los objetivos funcionales de los programas sociales. Por último, en este capítulo final se reflexiona sobre las limitaciones que entraña la realización de análisis de redes sociales sobre programas sociales y se plantea una agenda de investigación diseñada para cerrar las brechas de información hoy existentes en esta área de política pública.

En su conjunto, esta obra apunta a realizar dos tipos de contribuciones. Por una parte, el libro presenta aportes de carácter teórico y metodológico orientados a proporcionar herramientas para el estudio de la economía política de las políticas sociales desde la perspectiva del análisis de redes sociales. Estas herramientas permiten identificar con precisión a los actores, sus recursos y formas de interacción, y las consecuencias que todo ello tiene sobre la formulación e implementación de políticas. Los lectores interesados en estas cuestiones pueden concentrarse en los capítulos 2, 3 y 4 para la revisión y discusión de esas herramientas, y en el capítulo 7 para obtener un panorama sintético sobre la productividad de su utilización en las investigaciones empíricas aquí reunidas. Por otra parte, se busca ejemplificar la productividad de los enfoques teóricos y metodológicos propuestos para la investigación empírica a través de aportes analíticos dirigidos a identificar las redes sociales que definen el diseño y la implementación de diferentes tipos de programas sociales, y los efectos que estas redes tienen sobre la economía política y el éxito o fracaso de

las políticas sociales correspondientes en los países de Bolivia y Perú. Los lectores interesados en estos aspectos pueden concentrarse en los capítulos 5, 6 y 7.

Es de esperar que las contribuciones analíticas y metodológicas, en combinación con el uso de ejemplos específicos de políticas y programas en la región, contribuyan a incrementar la eficiencia, eficacia y sostenibilidad de las políticas públicas en el área social.



La economía política de las políticas públicas¹

Carlos Scartascini

MÁS ALLÁ DEL PLANIFICADOR SOCIAL: LOS DETERMINANTES DE LA POLÍTICA SOCIAL

El auge de los programas sociales dentro de la política pública de los países de América Latina y el Caribe descrito en el capítulo anterior se relaciona principalmente con cambios ocurridos en los procesos políticos. El renacer de la democracia en la mayor parte de la región, y el fuerte proceso de descentralización política que lo acompañó en varios casos, han dado origen a aumentos sustanciales en los fondos asignados a las políticas sociales. Entre 1990 y 2011, el gasto social creció en más de un 100% en términos per cápita y en más de un 50% en términos del PIB, aunque muestra ser fuertemente procíclico con respecto al producto en este período (CEPAL, 2013). Recientemente, el giro hacia la izquierda registrado en los gobiernos de América Latina parecería explicar aumentos sustanciales de recaudación que han permitido financiar este mayor gasto social (Machado, Scartascini y Stein, 2013).

¹ Este capítulo se basa en un trabajo anterior del autor con varios colegas, según se cita oportunamente. Principalmente toma prestado el marco metodológico descrito en más detalle en BID (2005) y en Scartascini et al. (2011), el cual fue desarrollado originalmente por Spiller y Tommasi (2003). El crédito debe darse a dichas obras.

Por otra parte, las instituciones políticas existentes en la región parecen afectar fuertemente los incentivos de los políticos para proveer mayor gasto social bajo la forma de transferencias. La evidencia indicaría que aquellos países que cuentan con sistemas de elección proporcionales tienden a tener un sector público más grande que aquellos donde los representantes son elegidos en distritos uninominales siguiendo la regla de mayoría. Asimismo, en aquellos sistemas proporcionales de elección en distritos donde se eligen múltiples representantes se tiende a favorecer mayores transferencias y gasto social (Persson y Tabellini, 2003; Milesi-Ferreti, Perotti y Rostagno, 2002; Crain y Scartascini, 2002). El movimiento en la región hacia sistemas electorales más fragmentados permite explicar parte del cambio producido en las últimas décadas (Lora y Scartascini, 2010; Scartascini, 2011). Finalmente, la incorporación de instituciones presupuestarias que favorecen al Poder Ejecutivo frente al Legislativo y reducen la separación de las ramas parece disminuir los incentivos del Presidente para mantener un sector público reducido. Básicamente, el que exista un mayor poder para controlar la asignación del gasto genera incentivos para aumentar dicho gasto direccionado (Ardanaz y Scartascini 2014).

Más allá de las comparaciones generales, las diferencias en los tipos de políticas que se introducen (tanto entre países como entre áreas de política en un mismo país) pueden ser sustanciales y mayores de lo que las diferencias institucionales permitirían explicar. La razón hay que buscarla entonces en el marco del PFP (proceso de formulación e implementación de políticas públicas).

Por ejemplo, tal y como se describe de manera pormenorizada en BID (2005), a principios del siglo XXI Brasil y Ecuador no solo contaban con instituciones políticas similares que los caracterizaban como los países con los sistemas de partidos más fragmentados de la región, sino que además compartían otras características importantes. Sin embargo, mientras que en Brasil había políticas públicas razonablemente buenas, en Ecuador eran deficientes, ya que los presidentes a menudo se encontraban batallando por su supervivencia política (BID, 2005).

En cuanto a las diferencias dentro de un país determinado, al estudiar la economía política de las políticas que afectan la productividad, Aninat et al. (2010) demuestran cómo en Chile —una nación que ha avanzado por encima del promedio de la región— se han registrado reformas exitosas (entre ellas el establecimiento de un tribunal

antimonopolios y la reforma del servicio civil), otras que lo han sido menos (como las referentes a la educación y a la gobernanza corporativa), y casos donde los resultados han sido mixtos (como el de las regalías de las empresas mineras).

La razón de que existan dichas diferencias entre países y dentro de ellos radica en el hecho de que las políticas públicas no son meros objetos de elección de un planificador social. Surgen más bien de un proceso de toma de decisiones que involucra a una multiplicidad de actores políticos que interactúan en una variedad de escenarios. Por lo tanto, el potencial de las medidas de política de arrojar resultados positivos dependerá de la calidad del proceso de formulación e implementación a través del cual se debatan, se aprueben y se ejecuten. Aun las mejores ideas pueden no dar los frutos esperados si el proceso de gestación no es adecuado, como se pretende mostrar a lo largo del presente volumen.

Por consiguiente, es importante no solamente determinar cuáles son las políticas que podrían resultar efectivas para contrarrestar un problema particular y evaluar su diseño y contenido específicos, sino también analizar su proceso de implementación posterior. Esto requiere describir el juego político o PFP (proceso de formulación e implementación de políticas). Se trata de comprender el proceso fundamental que moldea las políticas, que las impulsa desde la idea hasta la implementación, y que las sostiene o no a lo largo del tiempo. Las políticas que en últimas se adopten dependerán precisamente de esta dinámica, que a su vez le imprime algunas características comunes a las políticas públicas y determina en gran medida su posibilidad de éxito. Por ejemplo, el juego político puede contribuir a la estabilidad de las políticas públicas o a producir vaivenes marcados. Mientras que la estabilidad permitiría generar credibilidad y formar capacidades, los vaivenes —causados usualmente por cambios de administración— producirían el efecto contrario. Es por ello que los inversionistas se abstienen de colocar sus recursos allí donde se corra el riesgo de que se produzcan cambios inesperados.

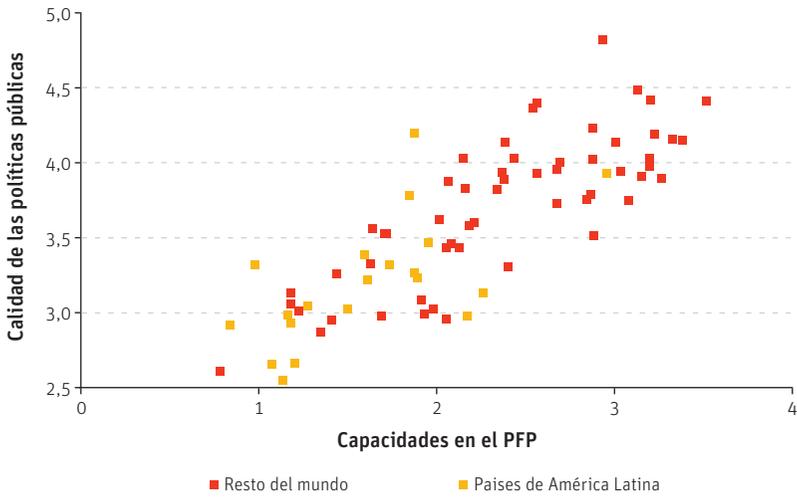
Asimismo, el juego político puede, o bien facilitar la adaptabilidad de las políticas (frente a estados de necesidad como un shock económico o a la evidencia de que determinadas medidas están fallando) o generar una rigidez excesiva. Por último, las características de esta dinámica pueden producir políticas que promuevan el bienestar público (tales

como las campañas de vacunación o de salud en general) o aquellas que beneficien a intereses privados particulares (grupos de presión como sindicatos de trabajadores o empleados, o como ciertos gremios económicos). En resumen, los procesos de formulación e implementación de políticas pueden afectar la naturaleza y la calidad de las políticas públicas en diversas dimensiones durante su diseño y ejecución, y con ello las posibilidades de desarrollo económico y social de los países, por lo cual es fundamental entender su funcionamiento.

La evidencia indica que los países con mejores procesos de formulación e implementación de políticas públicas obtienen mejores resultados en términos de crecimiento económico e indicadores de desarrollo humano. Este PFP se evalúa en términos de seis características deseables de las políticas públicas: (i) **estabilidad** (que mide la capacidad que tienen los sistemas políticos para mantener en su lugar aquellas que funcionan), (ii) **adaptabilidad** (que mide la capacidad de los países para cambiarlas cuando no funcionan), (iii) **coordinación y coherencia** (que mide su acoplamiento entre áreas de gobierno), (iv) **implementación y cumplimiento de la normatividad** (que mide la disposición de ejecutar y hacer cumplir las regulaciones); (v) **eficiencia** (que mide si tienden a ser eficientes o no) y (vi) **correspondencia con el interés público** (que mide si favorecen a solo unos grupos o a la sociedad en general).

En las democracias latinoamericanas, el PFP ocurre en sistemas políticos donde la variedad de actores involucrados abarca desde el Presidente hasta los electores en pequeñas comunidades rurales, pasando por miembros del Congreso, jueces, formadores de opinión pública, funcionarios en diferentes niveles administrativos, sindicatos, gremios empresariales, organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales. La compleja interacción de estos actores está influenciada por las instituciones y las prácticas políticas de cada país, ya que estas afectan los papeles e incentivos de cada cual, así como las características de los escenarios en los cuales interactúan y la naturaleza de las transacciones en que se involucran.

El interés por entender plenamente los PFP es relativamente reciente, aunque ya ha demostrado ser de gran utilidad. Por ejemplo, los estudios de caso compilados en Scartascini et al. (2011) permiten entender las características de las políticas públicas en diferentes países y, a partir de su lectura comparada, explicar las diferencias entre los mismos.

GRÁFICO 2.1 | Resultados del PFP y calidad de las políticas públicas

Fuente: Scartascini y Tommasi (2010).

La riqueza del método hace posible establecer diferencias inclusive entre países con instituciones formales similares (Brasil y Ecuador), y también dentro de áreas de política de un mismo país (como puede ser el caso de Brasil entre las políticas de ajuste macroeconómico y las de inversión en infraestructura).

El análisis que surge de estudiar los determinantes fundamentales del PFP ha permitido también explicar las diferencias para grupos amplios de países en términos de la calidad de las políticas públicas. Como se puede observar en el gráfico 2.1, aquellos que cuentan con mejores PFP—identificados según los resultados agregados en términos de las características deseables de sus políticas públicas (estabilidad, adaptabilidad, etc.)—obtienen los mejores resultados: mayor acceso a crédito, un sistema impositivo más neutro, y mayor neutralidad en la asignación de subsidios gubernamentales, entre otros². En el gráfico 2.1, en el eje horizontal se evalúa a los países según sus capacidades, mientras que en el eje vertical se hace de acuerdo con las características deseables de sus políticas públicas.

² En Scartascini y Tommasi (2010), así como en Mecikovski, Scartascini y Tommasi (2009) se explican en detalle las variables utilizadas.

Asimismo, aquellos países que cuentan con mejores PFP logran un mayor impacto a través de sus políticas sociales. Por ejemplo, los resultados reportados en Scartascini, Stein y Tommasi (2009) muestran que si el PFP no está estructurado de manera que asegure la sostenibilidad de las políticas en el tiempo, un mayor gasto en salud no tiene un efecto significativo en mejorar la expectativa de vida. Tal y como se desprende del gráfico 2.1 y se identifica con precisión en la siguiente sección, no todos los países tienen políticas de calidad similar.

LA CALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA³

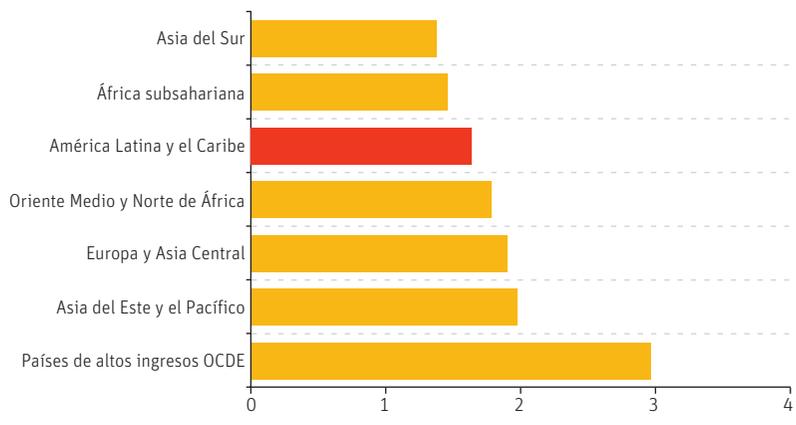
Los factores que inciden en el PFP, como son la cantidad de actores que participan del proceso de decisiones, sus incentivos, y las relaciones que determinan sus interacciones, definen la calidad de las políticas públicas. Por ejemplo, en países donde existen numerosos actores a cargo de la toma de decisiones, y donde cada uno de ellos tiene determinados incentivos para obtener ganancias o beneficios de corto plazo, será muy difícil que se generen políticas cuyos beneficios se materialicen en el largo plazo.

En el caso de América Latina y el Caribe, los PFP son muy diversos y por ello sus resultados para cada país también lo son. Sin embargo, la región posee algunas características comunes: acusa retraso vis à vis diversas regiones del mundo en las seis características deseables de las políticas arriba mencionadas (estabilidad, adaptabilidad, coordinación y coherencia, implementación y cumplimiento de la normatividad, eficiencia y correspondencia con el interés público), y por consiguiente en el índice que los agrupa y que promedia los seis componentes. En el caso de este último, los puntajes de América Latina y el Caribe apenas si superan a los de África Subsahariana y los del Sur de Asia. Además, el valor absoluto del índice es bajo y, ya que ni siquiera llega a 2 en una escala de 0–4. En el gráfico 2.2 se resume esta información.

Si se observan los componentes individuales del índice, el panorama no mejora sustancialmente. Esto se evidencia en el cuadro 2.1, en el cual se resume el ranking por región. La brecha es particularmente

³ Esta sección está basada en su totalidad en Franco Chuaire y Scartascini (2014). Dicho documento puede consultarse para mayores detalles sobre la construcción de los índices.

GRÁFICO 2.2 | Índice de políticas en las regiones del mundo



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Franco Chuaire et al. (2013).

acentuada en el aspecto de coordinación y coherencia, con el cual se mide la capacidad de múltiples actores que se desempeñan en el mismo campo de política para sincronizar sus acciones e implementarlas de manera coherente. Esto no debe sorprender, dado que desde hace tiempo se evidencia que en América Latina y el Caribe los varios ministerios y niveles de gobierno suelen tener dificultades para comunicarse unos con otros, y que a menudo diferentes agencias oficiales persiguen un mismo objetivo de manera simultánea (BID, 2005; Stein y Tommasi, 2007). La medición de la implementación y cumplimiento de la normatividad de las políticas y de su eficiencia arroja resultados similares, lo que tampoco constituye una novedad: tradicionalmente se ha considerado que la región no se caracteriza precisamente por el cumplimiento de las normas y los reglamentos. Por ejemplo, se registra una marcada evasión tributaria, las auditorías son raras (Corbacho, Fretes y Lora, 2013) y en escasas ocasiones se vigila el cumplimiento de las regulaciones laborales (Ronconi, 2010). La eficiencia de las políticas públicas también es problemática. Por ejemplo, los fuertes aumentos del gasto en educación no han arrojado mejores resultados, como se ha demostrado en investigaciones previas tanto específicas por país (Carranza, Chávez y Valderrama, 2019) como en análisis comparativos (OCDE, 2009).

Por otro lado, América Latina y el Caribe exhiben resultados relativamente mejores en materia de correspondencia con el interés

CUADRO 2.1 | Ranking de las características deseables de las políticas públicas por región

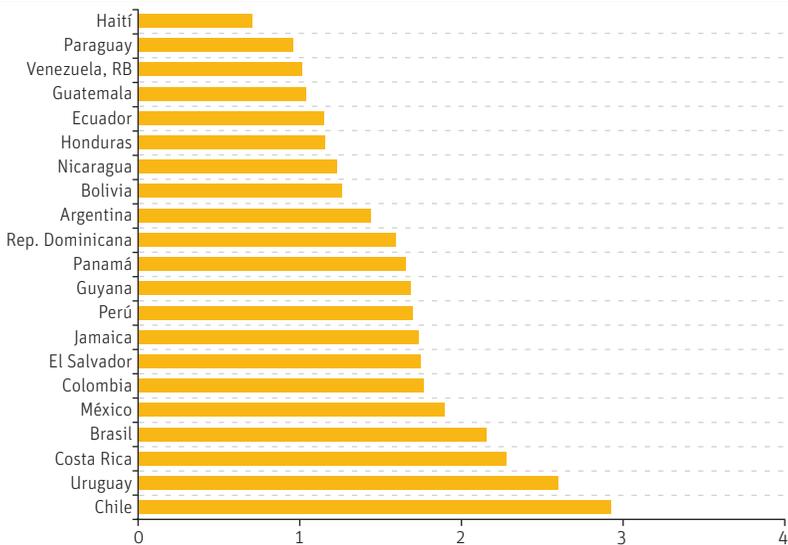
Región	Características de las políticas							Índice de políticas
	Estabilidad	Adaptabilidad	Coordinación y coherencia	Implementación y cumplimiento de la normatividad	Eficiencia	Correspondencia con el interés público		
Países de altos ingresos OCDE	1	1	1	1	1	1	1	1
Asia del Este y el Pacífico	3	2	2	2	2	4	4	2
Europa y Asia Central	2	3	4	3	4	5	5	3
Oriente Medio y Norte de África	6	6	3	4	3	2	2	4
América Latina y el Caribe	4	4	5	5	5	3	3	5
África Subsahariana	5	7	7	6	6	6	6	6
Asia del Sur	7	5	6	7	7	7	7	7

Fuente: Franco Chuaire y Scartascini (2014).

público. Esto señala que las políticas de la región tienden a promover el bienestar general y la inversión en bienes públicos más a menudo que en otras regiones. Lo anterior puede ser consecuencia de fuertes inversiones realizadas para intentar reducir la pobreza a través de extensos programas de protección social (Moreno, 2011; Levy y Schady 2013). Desafortunadamente, incluso aquí la brecha sigue siendo profunda, dado que el puntaje promedio del índice se sitúa por debajo de la media del indicador. Esto significa que, en términos generales, las políticas todavía tienden a canalizar beneficios privados hacia ciertos individuos, facciones o regiones, y no a favor del interés público. Si bien los cambios recientes en la composición ideológica de los gobiernos puede haber ayudado (Caro y Stein, 2013), otras restricciones institucionales que favorecen el statu quo —como la asignación de escaños en el Congreso, que no corresponde adecuadamente a la cantidad de población— parecen ser más permanentes (Ardanaz y Scartascini, 2013).

Como era de esperar, no todos los países en la región muestran los mismos resultados, mientras que el promedio regional oculta importantes diferencias entre países. En el gráfico 2.3 se presenta el Índice de las políticas públicas promedio a nivel de país.

GRÁFICO 2.3 | Índice de políticas en los países de América Latina y el Caribe



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Franco Chuaire et al. (2013).

CUADRO 2.2 | Ranking de países de América Latina y el Caribe: muestra mundial de análisis de clúster

Categoría (según el análisis de clúster de la muestra mundial usando el Índice de Políticas)		
Alta	Media	Baja
Chile	Argentina	Bolivia
Costa Rica	Brasil	Ecuador
Uruguay	Colombia	Guatemala
	República Dominicana	Haití
	El Salvador	Honduras
	Guyana	Nicaragua
	Jamaica	Paraguay
	México	Venezuela
	Panamá	
	Perú	

Fuente: Franco Chuaire y Scartascini (2014).

En el gráfico 2.3 se observa que Chile, Uruguay, Costa Rica y Brasil ocupan los primeros lugares en la región en términos del Índice de políticas, mientras que en países como Haití, Paraguay, Venezuela y Guatemala dichos términos son bastante deficientes.

Al comparar los gráficos 2.2 y 2.3, es fácil observar que mientras los países en la parte inferior de la distribución muestran resultados inferiores al promedio de cualquier región, un puñado de naciones en la parte alta se compara favorablemente con el promedio de países de altos ingresos. Esta visión se refuerza llevando a cabo un análisis de clúster en el que se incorporan todos los países en la muestra, y clasificando los tres clústeres resultantes como “alto”, “medio” y “bajo”.

En el cuadro 2.2 se presenta un resumen del lugar que ocupan los países de ALC en ese análisis. Mientras que Chile, Costa Rica y Uruguay se ubican en el grupo de alta calidad de las políticas públicas, Haití, Paraguay y Venezuela, entre otros, aparecen en el grupo de menor calidad, junto a la mayoría de países del África Subsahariana.

En el cuadro 2.3 se presenta la información desagregada por país y según las características de las políticas a ser medidas. Para facilitar las comparaciones, y a la luz de BID (2005), se utiliza la misma técnica de análisis de clúster, aunque esta vez se incluyen solamente

CUADRO 2.3 | Características deseables de las políticas públicas: análisis de clúster

País	Estabilidad	Adaptabilidad	Coordinación y coherencia	Implementación y cumplimiento de la normatividad	Eficiencia	Correspondencia con el interés público	Índice de políticas^a
Argentina	Medio	Medio	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Medio
Las Bahamas	Alto ^b					Alto ^b	
Belize	Alto ^b					Medio ^b	
Bolivia	Bajo	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Bajo
Brasil	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio	Alto
Barbados	Alto ^b				Alto ^b	Alto	
Chile	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
Colombia	Medio	Alto	Medio	Alto	Medio	Bajo	Medio
Costa Rica	Medio	Alto	Medio ^b	Alto	Medio	Alto	Alto
Rep. Dominicana	Bajo	Alto	Medio ^b	Alto	Bajo	Medio	Medio
Ecuador	Bajo	Bajo	Medio ^b	Bajo	Bajo	Medio	Bajo
Guatemala	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Medio	Bajo
Guyana	Alto ^b	Bajo ^b	Bajo ^b	Medio ^b	Medio ^b	Bajo	Medio
Honduras	Medio	Medio	Bajo ^b	Medio	Bajo	Bajo	Bajo
Haití	Bajo ^b	Bajo	Bajo ^b	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Jamaica	Medio	Medio ^b		Alto	Bajo	Medio	Medio
México	Medio	Medio	Medio	Alto	Medio	Medio	Medio

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 2.3 | Características deseables de las políticas públicas: análisis de clúster (continuación)

País	Estabilidad	Adaptabilidad	Coordinación y coherencia	Implementación y cumplimiento de la normatividad	Eficiencia	Correspondencia con el interés público	Índice de políticas ^a
Nicaragua	Medio	Bajo	Medio ^b	Medio	Bajo	Bajo	Bajo
Panamá	Medio	Medio	Alto ^b	Medio	Medio	Medio	Medio
Perú	Medio	Medio	Bajo	Medio	Medio	Medio	Medio
Paraguay	Bajo	Medio	Bajo ^b	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
El Salvador	Medio	Medio	Bajo ^b	Alto	Medio	Medio	Medio
Suriname				Medio ^b	Bajo ^b	Medio	
Trinidad y Tobago	Alto			Medio ^b	Medio	Medio	
Uruguay	Alto	Alto ^b	Alto	Alto	Medio	Alto	Alto
Venezuela	Bajo	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Medio	Bajo

Fuente: Elaboración propia con base en datos Franco Chuaire et al. (2013).

^a El Índice de políticas fue construido utilizando únicamente aquellos países que carecían máximo un componente.

^b Países carentes de la mitad o más de los componentes del índice respectivo.

los países de ALC para clasificarlos en las categorías “alta”, “media” o “baja” según su nivel de rendimiento en los componentes medidos por cada índice. Se observa entonces que Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay pertenecen al grupo de políticas de alta calidad (Índice de políticas), mientras que Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Haití, Nicaragua, Paraguay y Venezuela constituyen el grupo de baja calidad. El análisis de las diversas características deseables de las políticas no proporciona información sustancialmente distinta de la que arroja el Índice de políticas. Con muy pocas excepciones, los países tienden a exhibir resultados similares en todos ellos. Una vez más, esto se explica por el hecho de que las características de las políticas dependen del entorno general en el que se diseñan, aprueban e implementan.

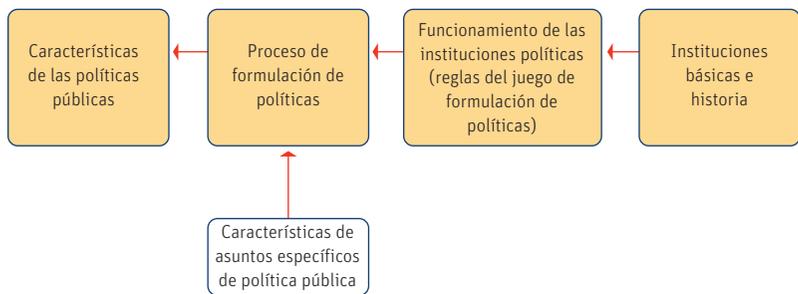
EL PROCESO DE FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: MARCO GENERAL Y FUNDAMENTOS DE SU ESPECIFICACIÓN

Evaluar el PFP va más allá de caracterizar la calidad de las políticas. La elaboración de políticas públicas es una tarea compleja. Concretar una determinada reforma e implementarla tal y como fue diseñada es un proceso de varias fases que involucra a numerosos actores. Se requieren acciones específicas por parte de los agentes económicos y sociales, lo cual a su vez exige diversas formas de cooperación y confianza en que la política que se propone sea durable y posea otras características deseables. Lo anterior implica que si se quiere que sus resultados tengan los efectos esperados, las políticas exigen mucho más que una especie de momento mágico en el que se alinean las estrellas para introducir “la política correcta”; necesitan además un entorno favorable tanto para su diseño como para su adopción e implementación operativa, y también para garantizar su permanencia en el tiempo. Las políticas son respuestas contingentes al estado de cosas de un país. Lo que puede funcionar en algún momento de la historia en una nación determinada puede no servir en otro lugar —o incluso en el mismo— en otro momento. Por último, las políticas que finalmente se diseñen, se aprueben e implementen estarán determinadas por el proceso dentro del cual se formulan.

En el comportamiento de los actores que participan en el PFP inciden marcadamente tanto el funcionamiento de las instituciones políticas (como el sistema de partidos) como las reglas institucionales más básicas que definen los papeles de cada cual durante la labor de formulación e implementación, así como sus incentivos y sus formas de interacción. Sin embargo, esta incidencia no es mecánica sino que depende, entre otras cosas, de la credibilidad y capacidad de los participantes de asegurar el cumplimiento de acuerdos políticos y esquemas de ejecución. También depende de las expectativas de esos actores con respecto al comportamiento de otros participantes clave. Sus interacciones ocurren en escenarios diversos, que pueden ser formales —la asamblea legislativa o el gabinete—, o informales —“la calle”—, y pueden ser más o menos transparentes en su funcionamiento. Así pues, el marco institucional debe ser entendido en forma sistémica o, para emplear la jerga económica, en términos de equilibrio general.

En el gráfico 2.4 se resume en forma esquemática el marco de análisis del PFP en su componente de formulación y diseño de políticas. De manera general, las instituciones básicas (sistema de gobierno y reglas electorales) y la historia de un país (guerras, procesos de democratización y origen colonial, entre otros hechos del devenir nacional) determinan el funcionamiento de las instituciones políticas (la capacidad del Estado en sus diversas esferas, el grado de independencia judicial, etc.). Finalmente, el funcionamiento de las instituciones, junto con las características del área de política de interés, definirán

GRÁFICO 2.4 | Marco de análisis del proceso de formulación de políticas



Fuente: Scartascini et al. (2011) con base en un trabajo original de Spiller y Tommasi (2003).

los rasgos específicos de las políticas públicas. Lo mismo sucede con el componente de implementación y ejecución.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, para poder entender cómo funciona el PFP es importante responder a preguntas como las siguientes:

- ¿Quiénes son los actores clave que participan en el PFP?
- ¿Cuáles son sus facultades y funciones?
- ¿Cuáles son sus preferencias, incentivos y capacidades?
- ¿Cuáles son sus horizontes temporales?
- ¿En qué escenarios interactúan y cuáles son las reglas formales e informales bajo las cuales funcionan esos escenarios?
- ¿De qué tipo son los intercambios o transacciones que emprenden?
- ¿Qué tipo de recursos políticos y económicos existen para compensar a aquellos que pudieran oponerse?
- ¿Qué mecanismos existen para asegurar la credibilidad de las promesas?

El PFP se puede entender como un proceso de negociaciones e intercambios (o transacciones) entre los actores políticos y económicos y/o sociales, además de los actores operativos en el caso de la implementación. Algunas de estas transacciones se producen de manera instantánea (transacciones inmediatas), como por ejemplo la decisión de cambiar el nombre de una calle o erigir el busto de un prócer. En muchos otros casos implican acciones en el presente —como por ejemplo votar a favor de una reforma—, a cambio de promesas de acciones o recursos futuros (transacciones intertemporales). La reforma del sistema de pensiones puede ilustrar bien este punto.

El tipo de transacciones a las que los actores políticos se puedan comprometer dependerá de las posibilidades que brinde el medio institucional. La credibilidad y capacidad de asegurar el cumplimiento de los acuerdos políticos, al igual que la forma y el contenido de las políticas, son cruciales para que los actores involucrados puedan comprometerse en ciertas transacciones intertemporales. Cuando no es así, prima la tendencia a elaborar políticas que solo requieran acciones de corto plazo (por ejemplo, transferencias —y no solamente dádivas— a quienes apoyan al gobierno de turno), por lo cual exhiben una volatilidad marcada. Esto en detrimento de aquellas políticas que requieren

inversiones y otorgan beneficios de más largo plazo y que a menudo necesitan —y por lo tanto generan— mayor credibilidad y estabilidad.

La capacidad de efectuar transacciones políticas de largo plazo depende del número de actores, así como de sus intereses, incentivos, horizonte temporal, herramientas de intercambio, y de la credibilidad con que cuenten. Por ejemplo, la capacidad del Ejecutivo para obtener apoyo político en el Congreso para la aprobación de una ley puede depender, entre otras cosas, del tamaño del contingente legislativo del partido o coalición de gobierno; del número y tamaño de los partidos de oposición; de la popularidad del Presidente y del costo político de enfrentarse a él; de la disponibilidad de recursos presupuestarios para prometer a los legisladores obras en sus distritos a cambios de votos; y de la confianza en que el Presidente pueda cumplir sus promesas en torno a las transacciones.

Los entornos que facilitan los acuerdos intertemporales favorecen políticas públicas que tienden a ser de mejor calidad, menos sensibles a los vaivenes políticos y más adaptables a las condiciones económicas y sociales fluctuantes. En cambio en aquellos entornos donde la cooperación es difícil, las políticas serán muy inestables (sujetas a los vaivenes políticos) o inflexibles (carentes de capacidad de adaptación a las sacudidas socioeconómicas) y su coordinación será deficiente; asimismo, las inversiones en el fortalecimiento de las capacidades del Estado serán menores.

¿Qué condiciones favorecen la cooperación? Los resultados de la teoría de los juegos sugieren que esta última es más fácil de lograr cuando:

- existen buenas tecnologías de agregación, es decir, cuando la cantidad de actores que influyen directamente en el juego de la formulación e implementación de políticas es relativamente pequeña (por ejemplo, que en lugar de que todos los actores se sienten a la mesa lo haga solo un grupo que los representa de manera efectiva)⁴;
- los escenarios para el intercambio político se encuentran bien institucionalizados;
- los actores clave tienen horizontes temporales de largo plazo;

⁴ Una alternativa es pensar en las propiedades de la democracia representativa vis à vis la democracia directa en su capacidad de adoptar decisiones.

- se dispone de tecnologías creíbles para asegurar que las políticas se hagan cumplir, como por ejemplo un Poder Judicial independiente o una burocracia profesionalizada a los cuales se pueda delegar la implementación y la evaluación (y en algunas áreas la elaboración) de las políticas públicas y programas particulares.

Las condiciones anteriormente listadas se encuentran asociadas con algunas características de los actores y escenarios claves como el Congreso, el sistema de partidos, el Poder Judicial y la burocracia en sus diferentes niveles administrativos. Esto por cuanto, como se indicó en el último punto, la existencia de tecnologías confiables depende de la independencia del Poder Judicial, el nivel de profesionalización de la burocracia y la existencia de escenarios estables como el Congreso o los partidos donde se puedan realizar transacciones y coordinación tanto en el proceso de formulación como de implementación de las políticas. Ahora, la existencia de horizontes de largo plazo depende tanto de las reglas formales —la posibilidad de reelección, por ejemplo—, como de que se verifique un equilibrio político que invite a los actores a invertir en sus carreras en el largo plazo, ya sea en las instituciones de formulación de políticas (como el Congreso) o en aquellas que implementan las políticas y programas posteriormente (como las unidades ejecutoras de los ministerios o las direcciones en los gobiernos subnacionales). También dependerá de que instituciones como los partidos políticos internalicen los acuerdos que forjan sus miembros y garanticen su continuidad, independientemente de lo que suceda con sus integrantes.

Todos estos factores hacen que el marco de análisis del PFP sea muy exigente en términos de información y procesamiento, tal y como se mostró en la sección anterior cuando se identificaron las características deseables de las políticas públicas. Asimismo requiere un uso cuidadoso de las narrativas analíticas, de modo que sea posible identificar quiénes son los actores y cuáles los determinantes de sus comportamientos. Este análisis puede ayudar a dilucidar las razones que subyacen al éxito o al fracaso de las políticas de los países, cuyos orígenes pueden ser muy diversos. En Chile, por ejemplo, un elemento fundamental de cohesión de los actores políticos parecería ser la regla electoral (Aninat et al., 2010). En Colombia, por su parte, los cambios institucionales y la apertura a la mayor competencia política

son factores que aparentemente marcan la diferencia en cuanto a la capacidad del país de responder con políticas públicas de carácter transversal y amplio a los problemas que se suscitan (Cárdenas, Mejía y Olivera, 2010). En cambio en Brasil, la discrecionalidad presupuestaria del Presidente parece ser fundamental para poder armar coaliciones y gobernar sin hacer peligrar la estabilidad económica (Alston et al., 2010, Melo y Pereira, 2013). Aunque se trata de generalizaciones que no dan cuenta de una historia probablemente mucho más rica y compleja, y a pesar de que los ejemplos mencionados se limiten a la etapa de diseño y formulación de políticas (por carecer de casos parecidos en la literatura para la etapa de implementación), queda claro que este marco de análisis del PFP permite desgranar evidencia que es difícil de obtener a través de otros métodos de examen alternativos.

La literatura más tradicional sobre economía política y anterior al análisis del PFP tendía a concentrarse en los determinantes de las reformas (por ejemplo, cómo un mayor número de actores con poder de veto podían frenar una reforma) (Stokes, 2001; Lora y Olivera 2004; Forteza y Tommasi, 2006); en los efectos de ciertas instituciones (por ejemplo, el sistema electoral) en variables de resultado como el gasto público (Persson y Tabellini, 2003); en los efectos de la ideología en la definición de la dirección de las políticas (Debs y Helmke, 2008; Murillo, Oliveros y Vaishnav, 2008; Caro y Stein, 2013), entre otros. Sin embargo, son pocos los trabajos que se han concentrado en analizar las características de las políticas públicas y sus procesos de implementación operativa, como por ejemplo a evaluar su estabilidad o adaptabilidad, en lugar de explicar por qué un país decide aumentar sus impuestos o privatizar los servicios públicos o no. Las diferencias entre uno y otro enfoque no son menores, cuando de lo que se trata es de evaluar bajo qué condiciones las políticas serán mejores en el largo plazo (esto es, qué país será capaz de sostener en el tiempo las reformas o programas sociales que se realicen) y la labor investigativa se centra en la interacción con las autoridades.

Conocer el marco general de políticas es solo un primer paso. A partir de ello se podría establecer, por ejemplo, que tanto Bolivia como Perú clasifican de forma similar la adaptabilidad, implementación y coordinación de sus políticas, aunque Perú ha sido con frecuencia levemente superior a Bolivia en materia de estabilidad y de correspondencia entre aquellas y el interés común (véase el cuadro 2.3). Sin

embargo, esto no permitiría comparar áreas específicas de política donde las relaciones pueden revertirse según las características propias de cada país, sector, medida o programa. Tampoco sería suficiente para entender exactamente quiénes son los actores que intervienen en el diseño e implementación de cada política específica. Para responder exitosamente a esos interrogantes es necesario especificar el PFP de los distintos sectores de política social y combinarlo con el análisis de redes, tareas que se llevarán a cabo en el próximo capítulo.



La economía política de la política social: de las instituciones a las redes sociales¹

Alejandro Bonvecchi y Carlos Scartascini

En el capítulo anterior se mostró que el hecho de que un país tenga un marco de políticas que favorece la cooperación intertemporal y las políticas de largo plazo no implica que necesariamente sus políticas serán adecuadas en todas las áreas o que se implementen como está previsto. Por ejemplo, mientras que Chile ha contado con un marco de políticas generalmente sobresaliente para los estándares de la región, se ha enfrentado a serios obstáculos para avanzar en reformas educativas exitosas (Aninat et al., 2010). Por ello, y como se discute en el presente capítulo, el marco analítico general del PFP anteriormente enunciado tendrá que ser ajustado, es decir especificado, si se quiere investigar el proceso de formulación e implementación de políticas en un área concreta (social, comercial, fiscal). Por un lado, será necesario tener en cuenta los determinantes particulares que afectan la capacidad de realizar transacciones en dicha área, donde podrían ser relevantes, por ejemplo, el número de actores que participan en las negociaciones, sus incentivos, las restricciones institucionales y los

¹ Parte del presente capítulo se basa en un trabajo anterior de los autores con otros colegas (según se cita oportunamente). La sección sobre el PFP del sector social toma prestado el marco metodológico descrito en más detalle en BID (2005) y en Scartascini et al. (2011), el cual fue desarrollado originalmente por Spiller y Tommasi (2003). El crédito debe darse a dichas obras.

instrumentos de negociación disponibles. Por otro lado, se deberán considerar las características intrínsecas de las políticas y programas que se discuten en cada campo.

Asimismo, como se adelantó en la introducción, cuando se quiere ir más allá de la caracterización de las políticas públicas y del funcionamiento del área para avanzar con reformas concretas que dependen de que se produzca una interacción efectiva con los actores que realmente inciden en el proceso (es decir, aquellos que afectan en la práctica el diseño e implementación de los programas más allá de lo que dicen los organigramas formales), entonces es relevante complementar el análisis de la economía política de las políticas públicas con el análisis de redes sociales. Este es precisamente el propósito de este capítulo.

LAS RESTRICCIONES PROPIAS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Ya se ha visto cómo las características generales de las políticas públicas de un país dado resultan afectadas por ciertos elementos de su estructura política e institucional. Al mismo tiempo, cada una de las áreas de política también puede presentar diferencias según sus rasgos intrínsecos. Por lo tanto, tras hacer un mapeo de los elementos que distinguen al país, es importante identificar y entender las características que hacen a cada una de las áreas distinta a las demás. Esas diferencias tienen que ver con sus propias especificidades, ya que cada una de ellas exige de los actores del PFP distintas habilidades para lograr una cooperación intertemporal; esto sobre todo en áreas de política que se deciden y se pagan hoy, pero que producen sus beneficios e implicaciones económicas y sociales en la siguiente generación. Tal es el caso de los programas de desarrollo infantil temprano o de los sistemas de pensiones, donde la coordinación entre actores para lograr esta cooperación intertemporal es de vital importancia.

Entre tanto, es posible que otras áreas de política puedan requerir solo acuerdos de corto plazo que resulten más fáciles de implementar. Un ejemplo de ello sería una campaña de vacunación ante la aparición de una enfermedad que se pensaba erradicada o acciones de emergencia ante un shock inesperado como un desastre natural.

Algunas áreas de política pueden diferir no tanto en términos de las necesidades de forjar acuerdos de largo plazo, sino de la composición

de los actores que participan en el proceso de toma de decisiones. Por ejemplo, en las discusiones de la política educativa interviene generalmente el sindicato de maestros como actor fundamental en la provisión de servicios de educación. No es de asombrarse entonces que aquí los resultados de las discusiones de política a menudo tiendan a favorecer sus intereses, en su calidad de grupo de presión. Así, las diferencias entre países tienden a ser explicadas por particularidades como pueden ser la fortaleza del sindicato del magisterio, la forma en que se organiza frente a otros actores políticos con los cuales realizan transacciones, y la estructura general del sistema político que permite incorporarlo o no a una discusión programática. En tal sentido, el sector educativo de Chile constituye un ejemplo relevante, pues allí las reformas tienden a ser más difíciles de implementar que en cualquier otra área de política. La razón de ello es que la manera en que los diversos intereses (estudiantes, sindicatos, empresarios) están alineados dentro del PFP no permite que las coaliciones de partidos puedan llegar a acuerdos sobre cómo reformar el sector (Aninat et al., 2010). En el área de salud, quizás la clave no resida tanto en la fortaleza de un solo gremio sino en el número de sindicatos y actores que participan, dado que la prestación de servicios de salud tiende a ser más compleja que la de insumos educativos, más aún en contextos de descentralización como es el caso de Bolivia.

Las diferencias también pueden originarse en si la formulación e implementación de políticas para una determinada área puede delegarse a la burocracia o descentralizarse a niveles inferiores de gobierno. Ciertamente, algunas políticas exigen que haya concertación entre los actores políticos cada vez que se busca introducir alguna modificación. Sin embargo, también existen casos en los que, al delegarlas a la burocracia especializada, se sustraen del proceso de negociación, especialmente allí donde no siempre es posible alcanzar acuerdos de largo plazo. Tómese, por ejemplo, la política monetaria de los países. Esta se le delega a un Banco Central independiente que se guía por las metas de inflación. De esa manera, la cantidad de dinero que el Banco Central ponga en circulación dependerá de reglas prefijadas y de la decisión de autoridades independientes, en lugar de ser un tema de negociación regular entre los actores políticos. Esto también puede ocurrir en otras áreas como la de los subsidios al desempleo, entre otras.

En todos los casos, las características propias de cada política le imprimen particularidades únicas al proceso por medio del cual se

las define y formula y, dado el contexto político en el cual se deciden, hace que algunas sean más fáciles de modificar —si es necesario— o de mantener en el tiempo que otras.

Consecuentemente, los estudios de los PFP sectoriales deberían ofrecer siempre una buena descripción de los actores y sus incentivos, así como de los beneficios, duración y caracterización de las políticas públicas (recuadro 3.1).

HACIA LA ESPECIFICACIÓN DEL MODELO SEGÚN EL SECTOR: LAS CONTRIBUCIONES DE LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

En esta sección se describen las condiciones específicas de la economía política de las políticas públicas en algunos sectores sociales: salud, educación, seguridad social, asistencia social y empleo. Siguiendo el marco metodológico general de los estudios del PFP y la guía específica del recuadro 3.1 para el análisis sectorial, se comienza por describir a los actores propios de cada sector (tipo y número) y el alcance temporal de las políticas públicas típicas de cada área, para culminar caracterizando los tipos de interacción de los participantes del proceso de las políticas sociales en cada sector. Esta descripción está basada en dos supuestos: (i) la diversidad de preferencias de política es el resultado de la estructura económica y de la posición de cada actor en ella, y (ii) las posiciones estructurales y las preferencias asociadas a ellas inducen a los actores a desarrollar tipos específicos de interacción que desembocan en procesos decisorios de determinada duración.

Algunos de los actores por lo general intervienen en el proceso de las políticas públicas de todas las áreas del sector social: el gobierno nacional, la legislatura nacional y las administraciones locales. Estos tres actores estatales se encuentran subdivididos en actores políticos (por ejemplo los partidos) y burocráticos, y sus incentivos e intereses pueden ser divergentes o estar en conflicto. Los primeros típicamente buscan elaborar políticas que representen a sus coaliciones de apoyo, mientras que los segundos optan por aquellas que maximicen su poder dentro de la administración pública. Entre estos actores burocráticos debe contarse —allí donde existan— a los gerentes y

RECUADRO 3.1 | Preguntas guía para determinar la naturaleza de las políticas y de los actores involucrados

Las siguientes son preguntas que pueden orientar la investigación en términos de describir las políticas que se proponen y los actores que participan, dependiendo del sector:

Cómo describir las políticas públicas

- ¿Cuáles son las características principales de las políticas del sector?
- ¿Son estables o cambian frecuentemente?
- ¿Son adaptables a condiciones cambiantes? (por ejemplo ante la aparición de una nueva enfermedad, ante cambios de las características de la pirámide poblacional, etc.)
- ¿Benefician a sectores amplios o reducidos de la población? (por ejemplo ricos o pobres, urbanos o rurales, empleados públicos o privados.)
- ¿Son implementadas de acuerdo con el diseño? (por ejemplo en lo que concierne al esquema y operativo de ejecución, alcance del servicio, área geográfica de intervención, beneficiarios elegibles, entre otros)
- ¿Generan inversiones que favorecen mejoras de calidad? (Por ejemplo, ¿invierten los empleados públicos en sus capacidades? ¿invierten los ministros en la creación de activos de largo plazo?)
- ¿Son eficientes en función de los costos en cuanto lograr un objetivo de desarrollo definido?
- ¿Son coherentes? ¿Son coordinadas?

Cómo describir a los actores

- ¿Quiénes son los actores principales a cargo de las políticas públicas en el sector, tanto en el diseño como en la ejecución?
- ¿Es solo uno? ¿Son varios? ¿Cuál es el nivel de coordinación necesario entre ellos?
- ¿Son estables en su posición o cambian abruptamente?
- ¿A quiénes representan? ¿Al Presidente? ¿A grupos de interés? ¿Sus apoyos se originan en áreas geográficas o en grupos sociodemográficos?
- ¿Existen grupos de interés importantes? ¿Están organizados? ¿Están coordinados? ¿Tienen intereses comunes o divergentes?
- ¿Se respetan los acuerdos, las leyes y las regulaciones? ¿Existen actores que puedan hacerlos respetar?
- ¿En qué escenarios se producen las transacciones?

Fuente: Elaboración propia.

empleados de los sistemas públicos de prestación de servicios sociales (salud, educación, asistencia, capacitación, etc.) y a los funcionarios permanentes de los ministerios o agencias del área. Los primeros

están típicamente interesados en maximizar su presupuesto y su capacidad de administrarlo a discreción²; los segundos buscan por lo general maximizar su poder regulatorio sobre el conjunto del sector (Dunleavy, 1991).

El gobierno y la legislatura nacionales se proponen producir políticas de alcance general, como las relativas a los marcos regulatorios, niveles y/o fuentes de financiamiento, estándares de prestaciones, metas de calidad, etc. En cambio los gobiernos locales suelen estar interesados en maximizar su poder para administrar los recursos financieros asociados a la implementación de las políticas. Cabe notar, sin embargo, que en países federales o altamente descentralizados, y bajo condiciones de alta competitividad política y disponibilidad de fondos en el nivel subnacional, los gobiernos locales pueden dedicarse a generar sus propias políticas, distintas de las nacionales (Bonvecchi, 2008).

Ahora bien, los grados de competencia y fragmentación del sistema de partidos en los ámbitos nacional y subnacional pueden resultar desde un comienzo en el incremento del número de actores políticos que participan en el proceso decisorio, y por consiguiente en el aumento de los costos de transacción asociados a la elaboración de cualquier política social.

En el área de la **salud**, además de los actores estatales mencionados deben agregarse cuatro y hasta cinco grupos de protagonistas adicionales no gubernamentales: los sindicatos, las empresas proveedoras de servicios de salud, las corporaciones o gremios profesionales y las organizaciones comunitarias (Maceira, 2005). Finalmente podría incluirse también a las familias, si bien estas cumplen una función un tanto marginal en la mayoría de los países³.

Los sindicatos pueden intervenir en el proceso de formulación e implementación de políticas de dos maneras no excluyentes, aunque

² Este grupo puede desagregarse en dos: los funcionarios permanentes del sector público y los temporarios o consultores. Los incentivos de ambos subgrupos estarían alineados en lo referente a la maximización de sus presupuestos, pero estarían en conflicto en la dimensión del poder, donde entrarían a competir por ejercer influencia en los funcionarios políticos que deciden la orientación definitiva de las políticas públicas.

³ El caso colombiano puede ser ilustrativo de su influencia relativa. Por deficiencias estructurales en el sistema, allí las familias tienen que acudir con una frecuencia inusitada al derecho de amparo o tutela para proveerse de servicios de salud, lo cual puede tener enormes costos para el Estado y también para algunos actores del sector privado. Con todo, no necesariamente participan en el proceso decisorio de formulación de la política de salud.

eventualmente conflictivas: en su calidad de representantes de los trabajadores del área, y también como participantes en la provisión de servicios. En tanto representantes de los trabajadores del área, los sindicatos estarán típicamente interesados en maximizar los salarios y las condiciones de trabajo, así como en la adaptabilidad de los arreglos contractuales a cambios en el entorno económico (inflación y otros shocks macroeconómicos); en tal sentido sus esfuerzos se centran en las políticas de corto a mediano plazo. En tanto proveedores de servicios de salud, los sindicatos tendrán interés en maximizar sus ingresos, erigir y proteger barreras contra la competencia de otros proveedores privados, y minimizar el alcance y los costos de la prestación de servicios. Por su parte, las empresas privadas proveedoras de servicios comparten los mismos intereses de los sindicatos, pero solo en tanto competidores.

Estos grupos de actores pueden operar de manera homogénea o heterogénea dependiendo del grado en que las condiciones económicas auspicien o desalienten la acción colectiva, un tema sobre el cual se volverá más adelante. En cualquier caso, su posición como proveedores de servicios les genera un interés estructural por las políticas de largo plazo como los marcos regulatorios y financieros, los menús y metas de prestaciones, etc. Los gremios profesionales de médicos, enfermeros y de administradores de hospitales y sanatorios estarán interesados también en maximizar sus ingresos, aunque no solo por la vía salarial sino también por la contractual, es decir, mediante la definición de paquetes de servicios y prestaciones cubiertos por los diferentes seguros. En su calidad de organizaciones de asalariados, privilegiarán entonces las políticas de ingresos de corto plazo y elevada adaptabilidad, mientras que en tanto proveedores de servicios preferirán centrarse en políticas de mediano plazo, aunque también altamente adaptables (Maceira, 2005).

Las organizaciones comunitarias, por su parte, estarán por lo general interesadas en maximizar el acceso a los servicios de salud, en que se garantice la calidad de las prestaciones y en ejercer control comunitario sobre la gestión de los prestadores, por lo menos en el nivel local. En tal sentido se enfocarán primordialmente en políticas de largo plazo.

Las familias suelen interesarse al menos en dos aspectos: en que se minimicen los costos y en que se logre la mejor calidad de servicios al

menor costo posible⁴. En el aspecto financiero, las familias se centrarán en políticas de mediano plazo y elevada adaptabilidad a sus propias restricciones económicas, pero en los aspectos valorativos y de calidad se enfocarán en políticas de largo plazo.

En el área de **educación** deben agregarse cuatro grupos de actores: las instituciones educativas privadas, los sindicatos, las órdenes religiosas y las familias. Las escuelas y las universidades privadas pueden operar de tres maneras: estrictamente como empresas; como empresas ideológicas o con una determinada orientación religiosa; o como empresas que operan en función de su reputación de calidad. Si operan puramente como empresas, se dedicarán exclusivamente a maximizar ingresos y a minimizar costos (lo cual corresponde a políticas de financiamiento educativo de mediano plazo y elevada adaptabilidad); si operan a la luz de orientaciones ideológicas o religiosas, deberán equilibrar su objetivo de rentabilidad con la satisfacción de los objetivos valorativos de sus clientes (lo cual conduce a políticas de contenidos de largo plazo y alta desregulación y descentralización); si operan impulsadas por su reputación de calidad, deberán equilibrar la maximización de beneficios con la construcción y el mantenimiento de esa reputación (lo cual corresponde a una combinación de los anteriores).

Los sindicatos estarán interesados no solo en la maximización de los salarios y de las condiciones de trabajo (estabilidad laboral, vacaciones pagas, etc.), sino también en el control de las propias instituciones educativas (nombramientos de docentes, administración de las escuelas, contenidos curriculares, etc.). En tal sentido se centrarán tanto en las políticas de financiamiento de corto y mediano plazo, como en las políticas de contenidos y administración de largo plazo (Navarro, 2005).

Las órdenes religiosas estarán típicamente interesadas en maximizar su control sobre los contenidos curriculares, y por consiguiente en la protección de la libertad de enseñanza respecto de la regulación estatal; por ello se centrarán particularmente en políticas de largo plazo.

Las familias, por su parte, suelen interesarse en por lo menos tres aspectos de la actividad educativa: los costos (para minimizarlos); la orientación ideológica o religiosa de las instituciones educativas (para

⁴ En países con diversidad étnica como los andinos, el aspecto de calidad también comporta la adecuación cultural de los servicios a las necesidades y costumbres de cada grupo étnico y/o la inclusión de su medicina tradicional en la oferta de los servicios públicos de salud.

protegerla); y la calidad de los servicios (para maximizarla y garantizar que esta se logre al menor costo posible). Así pues, en el aspecto financiero las familias se inclinarán por políticas de mediano plazo y con una elevada adaptabilidad a sus propias restricciones económicas, mientras que en los aspectos valorativos y de calidad se enfocarán en políticas de largo plazo.

En el área de la **seguridad social** deben agregarse tres grupos de actores no estatales: las empresas, los actores financieros (bancos, aseguradoras, fondos de inversión) y los sindicatos. Los intereses de las empresas y de los sindicatos se diferenciarán, como se discute más abajo, según su posición en la estructura económica y la naturaleza de los riesgos a cubrir por la seguridad social. Sin embargo, independientemente de cuáles sean esos intereses, ambos grupos de actores se enfocarán en políticas de largo plazo como son las leyes orgánicas y marcos regulatorios que definan condiciones de acceso, niveles de protección y esquemas de financiamiento permanentes. Los actores financieros, por su parte, buscarán maximizar su participación en la captación y movilización del ahorro previsional, y también su rentabilidad por la prestación de esos servicios. Es así como se centrarán en políticas de largo plazo con elevada adaptabilidad a los cambios en el entorno macroeconómico general, y a los del sector financiero en particular.

Sin embargo, cabe distinguir aquí entre los intereses de los bancos y los fondos de pensiones (orientados principalmente a la rentabilidad de largo plazo y por tanto preocupados por políticas consistentes con ese horizonte temporal), y los intereses de los fondos de inversión (que persiguen principalmente la rentabilidad de corto o mediano plazo y por lo tanto privilegiarían aquellos aspectos de los marcos regulatorios que permitan maximizar ganancias en ese horizonte temporal) (Maxfield, 1998).

En el área de la **asistencia social** intervienen de cuatro a cinco grupos de actores adicionales: los dirigentes de base de los partidos políticos, los sindicatos, las ONG (organizaciones no gubernamentales), los movimientos sociales y, en muchos contextos, también las familias. Todos estos grupos estarán fundamentalmente interesados en maximizar tanto su acceso a fondos y a otras fuentes de suministro de beneficios (Stokes, 2005; Magaloni, Díaz-Cayeros y Estévez, 2007), como también en su discrecionalidad en la distribución los mismos. En tal sentido, se centrarán en políticas de corto plazo y elevada

adaptabilidad a las demandas y necesidades de sus bases políticas. Aun así, las ONG y los movimientos sociales podrán desarrollar un interés por políticas de mediano a largo plazo, como por ejemplo una ley orgánica sobre definición, acceso y distribución de transferencias monetarias o en especie a personas, allí donde su propia supervivencia como organizaciones dependa de canalizar y/o administrar asistencia financiada por el sector público nacional o multilateral (Garay, 2007). Las familias suelen interesarse al menos en dos aspectos: en que se maximicen las cantidades o valores de las transferencias entregadas y en que se minimicen las condiciones o corresponsabilidades que deban cumplir para ser elegibles como destinatarias de las transferencias o beneficios previstos. En estos aspectos, las familias se enfocarán en políticas de mediano plazo y elevada adaptabilidad a sus propias restricciones.

Por último, en el área de **empleo** participan igualmente cinco grupos de actores no estatales: empresas, sindicatos, ONG, movimientos sociales y dirigentes políticos de base. Aquí también los intereses de las empresas y los sindicatos variarán según su posición en la estructura económica y la naturaleza de los riesgos a cubrir. En general, sin embargo, ambos se centrarán en políticas de largo plazo que definan criterios de acceso y distribución de beneficios y capacitación para los trabajadores (Mares, 2003a), y que estén dotadas de un grado amplio de adaptabilidad en lo referente a la capacitación. Al igual que en el área de asistencia social, las ONG y los movimientos sociales tratarán de maximizar su acceso y discrecionalidad en la administración de programas de empleo, seguros de desempleo y capacitación de los trabajadores. En tal sentido tenderán a enfocarse en políticas de largo plazo que les garanticen ese acceso. En cambio, los dirigentes políticos de base estarán más interesados en decisiones de corto plazo y de naturaleza contracíclica, que incrementen su acceso y discrecionalidad administrativa cuando las condiciones económicas generales empeoren y en consecuencia induzcan al aumento de la demanda de este tipo de programas.

Por lo visto anteriormente, es posible colegir que los factores que introducen variaciones en los intereses de los actores y en la dinámica del proceso de las políticas públicas son las preferencias de política social de diferentes actores no estatales, entre ellos las empresas y los sindicatos. Estas preferencias dependen, según Mares (2003a,

2003b), de su posición y tamaño en el mercado, y de los niveles de riesgo inherentes a sus actividades. En tal sentido la configuración de los actores, así como sus preferencias particulares derivadas de las características del mercado, o del área particular de política donde actúan, definen la naturaleza de su interacción y del proceso de las políticas públicas que resulte de estas interacciones en cada sector. En lo que sigue se describen estas diferencias en los procesos de las políticas públicas por sector.

En **salud**, las preferencias divergentes de empresas y sindicatos sobre el alcance y el financiamiento de la cobertura permiten prever un proceso decisorio conflictivo y de duración prolongada, en el cual los actores no estatales tendrían poder de veto suficiente para bloquear las reformas o forzar a los actores estatales a acomodar sus intereses privados en el diseño de las políticas públicas, o incluso para revertirlas (Filgueira y Moraes, 1999). El carácter conflictivo del proceso de las políticas se manifestaría en acciones no institucionales por parte de los actores no estatales —huelgas, manifestaciones, bloqueos— y en la resistencia burocrática a la implementación misma de las reformas.

En **educación** se puede esperar una dinámica equivalente, impulsada por el conflicto en las interacciones entre el sector público, las instituciones educativas privadas y las órdenes religiosas en torno a la libertad de contenidos y al esquema de financiamiento de la oferta educativa. Aquí también los conflictos pueden derivar por lo general en comportamientos no institucionales como huelgas del magisterio, ocupaciones estudiantiles de los establecimientos educativos, bloqueos y movilizaciones de la comunidad a instancias de las órdenes religiosas, etc.

En el ámbito de la **seguridad social**, los intereses encontrados de los sindicatos y la burocracia pública por una parte, y las empresas y los actores financieros por la otra, también generarían un proceso decisorio prolongado aunque no necesariamente tan conflictivo como en las otras áreas, por dos razones. De un lado estaría la dificultad de organizar la acción colectiva en contra de una reforma. Millones de beneficiarios del sistema de seguridad social pueden oponerse, pero la diversidad de sus respectivas posturas económicas tiende a complicar la convergencia de su oposición en unas pocas fuerzas políticas; es por ello que el carácter difuso de esta última tiende a dificultar el surgimiento de actores representativos con suficiente legitimidad como

para bloquear el proceso. De otro lado estaría la dificultad de formar coaliciones mayoritarias en economías con patrones productivos relativamente diversificados; en ellas los intereses de las empresas variarían según el nivel de riesgo inherente a sus respectivas actividades, por lo cual resultaría difícil generar un consenso amplio sobre la naturaleza de los beneficios y los esquemas de financiamiento.

En el área de **asistencia social**, el proceso decisorio tenderá a ser conflictivo, breve y recurrente: conflictivo, por la naturaleza de suma cero de las decisiones a producir —distribuir una torta finita de recursos entre actores cuyas demandas tienden a ser infinitas—, y por el carácter no institucional de los recursos organizativos de los principales actores involucrados en el proceso (sindicatos, movimientos sociales, ONG y familias); breve, por la urgencia típicamente asociada a la movilización en torno a necesidades básicas insatisfechas; y recurrente, por la imposibilidad de generar una distribución de equilibrio de los beneficios asistenciales bajo regímenes políticos democráticos.

En el área del **empleo**, el proceso decisorio tenderá a ser prolongado y conflictivo en lo referente a los marcos regulatorios generales —leyes sobre contratos de trabajo y asociaciones sindicales—, aunque breve y poco conflictivo respecto de las políticas de capacitación y de colocación de la fuerza laboral. La razón de esta diferencia es el alineamiento de objetivos de corto plazo entre empresarios y trabajadores frente a estas últimas: los primeros necesitan mano de obra calificada para incrementar la productividad y mejorar su posicionamiento en los mercados, mientras que los segundos necesitan mejorar su calificación para incrementar sus oportunidades de empleo y el valor de su trabajo a la hora de negociar salarios. Este alineamiento de objetivos simplificaría las negociaciones y permitiría igualmente adaptar las políticas a las modificaciones que puedan surgir en el entorno económico. En cambio, la negociación de los marcos regulatorios generales resultará típicamente más conflictiva por la diversidad de preferencias de empresarios y sindicatos, especialmente en economías con patrones productivos diversificados, y por ende, perfiles de riesgo diferentes de una actividad a otra.

Es así como el número de actores involucrados, la diversidad de sus incentivos y preferencias, y las asimetrías de poder político, tamaño organizacional y disposición al uso de estrategias institucionales y no institucionales de intervención en el proceso de las políticas públicas

permite conjeturar que los costos de transacción inherentes al mismo serán elevados en el área social y distintos por cada una de las áreas de política. Por ejemplo, Colombia se ha caracterizado por tener un programa de transferencias condicionadas bien diseñado con impacto en los objetivos buscados de aumentar los niveles de nutrición y escolaridad, particularmente en áreas rurales, y con resultados positivos incluso en objetivos no buscados, tales como el crimen contra la propiedad (Camacho y Mejía, 2013). Pero por otro lado, Colombia se ha caracterizado también por tener algunas políticas sociales de baja eficiencia, como lo demuestra por ejemplo la tasa de vacunación de DPT, la cual se encuentra casi 15 puntos porcentuales por debajo de lo que sería esperable dado su nivel de gasto, y una matrícula neta en educación secundaria que no se corresponde con el nivel de gasto (Perú consigue una matrícula neta 10 puntos porcentuales por encima de la de Colombia con un nivel de gasto semejante) (Cárdenas, Mejía y Olivera, 2010). Por otro lado, mientras que Perú ha logrado aumentar la matrícula escolar, ha tenido problemas para mejorar los resultados en las pruebas que miden el desempeño de los estudiantes (Carranza, Chávez, y Valderrama, 2010). Estas diferencias podrían ser en parte explicadas por la distribución del gasto. Por un lado, el gasto se encuentra fuertemente concentrado en salarios —que deben ser negociados con sindicatos generalmente opuestos a la evaluación de los docentes (Carranza, Chávez, y Valderrama, 2010), lo cual ilustra el papel que cumple la estructura de poder del sector en la definición de las políticas públicas. Por otro lado, se destinan importantes recursos a inversiones en bienes visibles, como computadores personales, lo cual puede tener un efecto económico potencial pero no necesariamente positivo en la capacidad de los estudiantes en el momento de presentar las pruebas de evaluación (Beuermann et al., 2014; Cristia, Czerwonko y Garofalo 2014).

Mientras que el análisis del PFP permite desarrollar explicaciones como las anteriores, o dar cuenta de las diferencias entre las reformas educativas en México y Argentina en términos del proceso de descentralización y de las evaluaciones e incentivos a los maestros (BID, 2005), el análisis de redes sociales ofrece un complemento teórico y metodológico útil cuando se trata de comprender y prefigurar la dinámica decisoria de los cambios de política. Independientemente de que en el análisis se considere a las redes sociales como variables

independientes o dependientes, este enfoque permite mostrar cómo las formas en que se vinculan los actores y organizaciones, y los recursos que se intercambian a través de tales relaciones, contribuyen a generar y/o a procesar los costos de transacción en la formulación e implementación de políticas.

LA FUNCIÓN DE LAS REDES SOCIALES EN LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

¿Por qué son importantes las redes sociales para la economía política de las políticas sociales? Las razones principales son dos: primero porque el proceso de las políticas públicas se desarrolla por medio de relaciones entre grupos de actores, lo cual constituye la base material de toda red social; y segundo porque la producción y distribución de bienes públicos en ciertas áreas de política requieren de la conformación y operación de redes sociales.

¿Por qué es importante conocer dichas redes? Porque permite determinar quiénes son los actores que intervienen realmente en el diseño y ejecución de la política pública. Esta información puede ser muy valiosa para llevar un programa a la práctica. Por ejemplo, si la política de salud no es diseñada por el Ministerio de Salud sino el resultado de una negociación entre el Presidente y los gobiernos subnacionales, o entre el Presidente y organizaciones de base, entonces un proceso que se diseñe sobre la base del liderazgo del Ministerio del área puede no ser efectivo.

En la sección anterior se describió de manera resumida a los grupos de actores involucrados en el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas en las distintas áreas sociales, así como sus incentivos, sus expectativas y sus posibles comportamientos en los procesos decisorios correspondientes. En esta sección se abordarán las condiciones bajo las cuales el proceso de las políticas sociales exige y estimula la constitución de redes sociales para lograr sus objetivos específicos. Para ello, en primer término se combina la teoría de los costos de transacción con los elementos del análisis de redes sociales, y luego se especifica la utilidad de ciertos conceptos del análisis de redes para el estudio de los procesos decisorios de la política social.

¿Estructura jerárquica, mecanismo de mercado o esquema de redes?

Cada área de política social genera y/o distribuye bienes y servicios de distinta naturaleza, por lo cual las condiciones y los costos de transacción inherentes al proceso decisorio en cada área son también diferentes. De acuerdo con la teoría, las diferencias residen en cuatro dimensiones: la certidumbre sobre las condiciones de oferta y demanda de bienes o servicios; el grado de especificidad de los bienes o servicios provistos; la complejidad de las tareas y las restricciones temporales involucradas en su provisión; y la frecuencia de los intercambios entre los actores de cada área (Jones, Hesterly y Borgatti, 1997). Las condiciones concretas que este conjunto de dimensiones presenta en cada área determinará la forma organizativa que adquiera el proceso decisorio: una forma jerárquica, un mecanismo de mercado o un esquema de redes.

Según Jones, Hesterly y Borgatti (1997), las transacciones económicas tienen lugar bajo la forma de intercambios entre actores miembros de redes sociales si se cumplen cuatro condiciones: (i) incertidumbre sobre la demanda con estabilidad de la oferta de bienes o servicios; (ii) alto grado de especificidad de los intercambios inherentes a la provisión de esos bienes o servicios; (iii) complejidad elevada y fuerte restricción temporal de las tareas involucradas en la provisión de tales bienes o servicios; y (iv) alta frecuencia de intercambio entre los actores (Jones, Hesterly y Borgatti, 1997: 918). Este argumento puede extenderse al análisis de las condiciones y los costos de transacción inherentes a la economía política de las distintas políticas sociales.

En situaciones de ***incertidumbre sobre las condiciones de la demanda***, las jerarquías y los mecanismos de mercado son ineficaces cuando se trata de organizar y sostener las transacciones: ni unas ni otros logran captar y/o procesar el volumen de información necesario para reducir la incertidumbre y tomar decisiones adecuadamente informadas (Jones, Hesterly y Borgatti, 1997: 918–919). Esto sucede con regularidad en las áreas de salud y asistencia social. En ambos casos, las epidemias, los desastres naturales, las grandes transformaciones en las políticas económicas y sociales y otras contingencias, pueden modificar de manera imprevista la demanda de servicios en el corto y mediano plazo. En educación, en cambio, los avances tecnológicos pueden alterar las condiciones bajo las cuales los estudiantes desarrollan y utilizan sus habilidades cognitivas pero el proceso es relativamente más

lento. No sucede lo mismo en la seguridad social, donde la demanda de servicios se puede calcular de manera razonablemente confiable con procedimientos actuariales. En lo que se refiere al empleo, los cambios tecnológicos que conducen a un incremento sustancial de la productividad pueden alterar de igual manera la demanda de habilidades sobre la fuerza de trabajo, y con ella el tipo de capacitación o reentrenamiento requeridos. Sin embargo, estos cambios tienden a ser relativamente previsibles en el tiempo. Lo que no es necesariamente previsible son los shocks de demanda originados en modificaciones de la política económica, principalmente cuando se derivan de alteraciones en las condiciones externas (por ejemplo una crisis financiera internacional).

Cuando **los intercambios tienen un alto grado de especificidad**, la coordinación entre las partes resulta necesaria para que se produzcan las transacciones prometidas, y su realización misma es particularmente vulnerable a cambios en la oferta y demanda de aquellos insumos necesarios para su concreción (Jones, Hesterly y Borgatti, 1997: 920). Aquí, sin embargo, ni las jerarquías ni los mecanismos de mercado pueden asegurar las transacciones, dado que ni unas ni otros garantizan la cooperación, proximidad y frecuencia requeridas.

Esta situación también se presenta en las áreas de salud, educación, asistencia social y empleo. La oferta de salud deberá ajustarse a la naturaleza de los diagnósticos de cada individuo y al perfil epidemiológico de cada región climática en un país; la provisión de educación deberá ajustarse a las capacidades cognitivas y a las restricciones culturales y físicas de los estudiantes; el suministro de asistencia social deberá responder concretamente a las necesidades y urgencias de las personas o familias (o tipo de beneficiario); la provisión de capacitación y reentrenamiento deberá satisfacer las demandas del mercado laboral y responder a los stocks y déficits de habilidades de los trabajadores. Como en el caso anterior, no ocurre lo mismo en el terreno de la seguridad social, donde los intercambios consisten en la realización impersonal de pagos a individuos.

Cuando **la complejidad de las tareas involucradas y las restricciones de tiempo para las transacciones son elevadas**, es necesario que exista coordinación entre actores con diversas habilidades. Si la demanda es incierta y altamente específica, ni las jerarquías ni los mecanismos de mercado podrán responder correctamente (Jones, Hesterly y Borgatti, 1997: 921). Esta situación se encuentra presente

en las áreas de salud, asistencia social y empleo. En materia de salud y asistencia social, la respuesta frente a la ocurrencia de epidemias, desastres naturales u otras contingencias exige por lo general la movilización inmediata de médicos, personal de enfermería, laboratorios, empresas privadas, empleados administrativos, y eventualmente de las fuerzas armadas. En el terreno del empleo, la adaptación de los programas de capacitación y reentrenamiento debe movilizar a docentes, empresas, trabajadores y empleados públicos con celeridad suficiente para proveer mano de obra calificada oportunamente, de modo que se pueda aprovechar el potencial de productividad a partir del surgimiento de nuevas tecnologías. Nuevamente, esto no aplicaría al caso de la seguridad social, donde las tareas involucradas son simples y regulares; tampoco al área de educación, donde si bien las labores son complejas, no están sometidas a restricciones de urgencia temporal.

Cuando **la frecuencia de los intercambios entre los actores es elevada**, la especificidad de los mismos tiende a incrementarse, y con ella la necesidad de coordinar las transacciones; sin embargo, en situaciones de demanda incierta esta última a menudo no se puede satisfacer ni por medio de mecanismos de mercado ni a través de jerarquías (Jones, Hesterly y Borgatti, 1997: 922). Lo mismo puede suceder en las áreas de salud, asistencia social y educación. En salud, la interacción de personal médico, pacientes, empleados administrativos e instancias del control social es constante y repetida, además de que esta puede ocurrir en un contexto complejo de cofinanciamiento y coordinación entre niveles administrativos en el caso de países descentralizados. En educación ocurre lo mismo con la interacción de docentes, estudiantes, familias y cuadros directivos. En asistencia social no contributiva tiene lugar una dinámica equivalente entre individuos o familias de sectores vulnerables y los dirigentes partidarios, movimientos sociales, ONG o sindicatos que proveen asistencia. Una vez más, este no sería el caso en el área de seguridad social, donde prácticamente no tiene lugar interacción alguna entre beneficiarios y empleados administrativos, como tampoco en el terreno del empleo, donde la interacción de trabajadores y capacitadores es de naturaleza contingente.

Así pues, en las áreas de salud y asistencia social no contributiva, y en un grado algo menor en las de educación y empleo, se requiere que el proceso decisorio de la formulación e implementación de las políticas públicas se organice de manera tal que se satisfagan tres

necesidades significativas: las de adaptación a cambios en el entorno derivadas de la incertidumbre sobre la demanda; las de coordinación que surgen de la complejidad de las tareas y las restricciones temporales para su articulación y realización; y las relativas a la protección de los intercambios, derivadas del interés de las partes por salvaguardar la especificidad de sus transacciones.

Las redes sociales constituyen entonces el modelo organizativo adecuado para responder a tales requerimientos, en la medida en que habilitan la posibilidad de realizar intercambios altamente complejos y específicos coordinando las contribuciones de actores diversos en situaciones de interacción asidua. La frecuencia de esos intercambios hace posible incrementar su especificidad, facilitar su articulación en un conjunto complejo de prestaciones, coordinar esfuerzos, detectar información suficiente sobre modificaciones en el entorno, y adaptar las tareas a esos cambios para proteger así la especificidad de las transacciones (Jones, Hesterly y Borgatti, 1997: 923). Por todo ello, en estas áreas de política social las decisiones se toman a través de negociaciones que involucran a redes relativamente estables de dirigentes políticos, empresarios, sindicales, organizaciones sociales y funcionarios administrativos. De ahí que resulte pertinente utilizar las herramientas del análisis de redes para estudiar la economía política de estas políticas sociales.

Las ventajas del análisis de redes sociales (ARS) en la formulación e implementación de las políticas sociales

Con el ARS se puede: (i) delimitar la red de participantes del proceso decisorio del diseño y/o la ejecución e identificar a sus miembros, (ii) determinar la naturaleza de las relaciones que los vinculan, (iii) ponderar la función y la importancia de cada actor, y (iv) precisar la estructura general de la red y sus efectos sobre su propio funcionamiento. Todas estas tareas son cruciales para terminar de especificar las configuraciones sectoriales del proceso de formulación e implementación de las políticas públicas por las razones que se plantean a continuación.

Al delimitar la red e identificar a sus miembros, el ARS permite ir más allá de la caracterización institucional y evita circunscribir la noción de participantes del proceso decisorio a los actores institucionales

como los dirigentes gubernamentales o los principales directivos de las agremiaciones sociales y económicas.

Al establecer la naturaleza de las relaciones que se generan entre los actores, el ARS puede mostrar de qué manera las relaciones efectivas se acercan o se apartan de las institucionalmente prescritas, un aspecto que se analiza de manera pormenorizada en el estudio de caso de este volumen sobre la formulación de políticas sociales en Bolivia. El mismo ejercicio permite especificar igualmente el grado de complejidad de los vínculos, y a partir de allí estimar los costos de transacción entre determinados actores.

Al ponderar la función y la importancia de cada actor dentro de la red, el ARS puede contribuir a determinar qué actores son clave para la estructura y la continuidad del funcionamiento de las redes tal y como funcionan en el momento, cuál es la configuración actual de los procesos decisorios y de qué manera inciden tales actores en los resultados, aspectos que se analizan con detalle en los dos estudios de caso de este volumen sobre la implementación de programas sociales en Bolivia y Perú.

El uso de ciertos conceptos propios del ARS como distancia, cohesión, clique, centralidad y punto de quiebre se define de manera pormenorizada en el capítulo 4 del presente libro, aunque aquí se pueden esbozar algunas nociones básicas para ilustrar su utilidad.

Nociones básicas del ARS y su utilidad: un adelanto

En el análisis de redes —como se explica en detalle en el próximo capítulo— el concepto de **distancia** alude a aquella que existe entre los miembros de la red, es decir, el número de nodos (actores) que separa a un miembro de otro. El concepto de **cohesión** refiere a la reciprocidad, cercanía y frecuencia de los lazos entre miembros de las redes. Así pues una red, o un grupo de actores dentro de ella, exhibe un mayor grado de cohesión cuanta mayor sea la reciprocidad, cercanía y frecuencia de los vínculos entre sus miembros. El concepto de **clique** alude a un tipo de grupo dentro de una red integrado por actores que tienen relaciones recíprocas los unos con los otros, y cuya naturaleza presenta un patrón diferente al de los vínculos característicos del resto de la red.

Estos tres conceptos permiten estudiar el grado de solidaridad existente entre los miembros de la red y las posibilidades de que los

intercambios entre determinados participantes sean efectivos. Cuanto mayor sea la distancia entre los miembros, menor será la posibilidad de que desarrollen lazos de solidaridad, y menor será también la efectividad de sus intercambios. La razón de ello es que los miembros dependerían, para el monitoreo de los intercambios, de la cooperación de otros actores en calidad de intermediarios.

Así pues, se podría conjeturar que cuanto mayor sea la distancia entre los miembros de la red, mayores serían los costos de transacción del proceso de formulación e implementación de políticas. La cohesión en el nivel del conjunto de la red puede operar del mismo modo, aunque en el ámbito de los grupos que forman parte de la red lo haría en sentido inverso: cuanto más cohesionado se encuentre un grupo, mayor sería la dificultad de integrarlo a los patrones generales de funcionamiento de la red, y por consiguiente mayores serían los costos de transacción en el PFP. Las cliques pueden incrementar los costos de transacción y dificultar la adaptabilidad de los procesos decisorios, pero eventualmente pueden contribuir a la coordinación general de una red si sus miembros controlan recursos clave para el funcionamiento de la misma.

El concepto de **centralidad** alude a la posición de los actores dentro de la red, y suele manifestarse de tres maneras: como grado de cercanía, lo cual alude a la distancia de un actor concreto respecto de cada uno de los demás miembros de la red; como grado de intermediación, lo cual refiere a la medida en que cada actor se encuentra en medio de los vínculos entre los demás actores; y como grado de centralidad propiamente dicho, lo cual refiere a la medida en que cada actor se encuentra directamente vinculado con los demás miembros de la red. La centralidad en todas sus dimensiones permite calcular el valor de cada actor para el funcionamiento general de la red. Un actor con un alto grado de centralidad es un participante altamente influyente y capaz de lograr que los intercambios sean efectivos. En cambio un actor con un bajo grado de centralidad no goza, en principio, de influencia; se dice “en principio” porque, como se verá más adelante, la naturaleza de su relación o su condición de punto de quiebre pueden llegar a incrementar su poder.

El concepto de **punto de quiebre** alude a actores cuya eventual ausencia de una red implicaría el quiebre y el fraccionamiento de su estructura. Este concepto permite establecer cuáles son los eslabones

débiles dentro de una red, y por lo tanto cuáles son los actores imprescindibles para mantener o modificar su estructura. Cuantos más puntos de quiebre presente una red, más sencillo resultaría fragmentarla y mayor sería la influencia de actores no necesariamente centrales. La facilidad de fragmentación puede contribuir a reducir los costos de transacción, pero la mayor influencia de actores potencialmente periféricos puede elevar esos costos al multiplicar el número de puntos de veto, es decir, al aumentar el número de actores que pueden bloquear ciertas decisiones.

Estudiar la economía política de las políticas de salud, asistencia social, educación y empleo a la luz de los conceptos provenientes del análisis de redes puede contribuir entonces a especificar el papel de los distintos actores —gubernamentales, políticos, sociales, económicos, burocráticos— en la dinámica de los procesos decisorios; a determinar su poder e influencia sobre los resultados; a calcular los costos de transacción del proceso de las políticas públicas en cada área, y por último, a diseñar estrategias para orientar ese proceso hacia objetivos sustantivos de política deseados. A modo de ejemplo, en la siguiente sección se discute la utilidad del ARS para la evaluación de programas sociales.

EL ARS COMO HERRAMIENTA PARA EVALUAR PROGRAMAS SOCIALES

El análisis de redes sociales sirve para evaluar programas sociales por tres razones: el alcance de sus instrumentos analíticos, la adaptabilidad de sus supuestos teóricos y sus técnicas, y la potencia de sus explicaciones. Este método permite abordar tanto las partes como la complejidad y la globalidad de un sistema de relaciones sociales, una organización o una situación. Se puede usar para estudiar contenidos relacionales variados: poder, influencia, flujos de recursos, flujos de información, coordinación y conflicto, entre otros. Más aún, el ARS puede ofrecer explicaciones acerca del comportamiento de actores o conjuntos de actores utilizando las redes como variables independientes.

El análisis de redes sociales permite elucidar los vínculos causales entre el contenido relacional de las redes y las posiciones ocupadas en ellas. Por su naturaleza y contenido relacional, las posiciones

pueden determinar tanto las oportunidades, limitaciones y logros de los actores, como el desempeño general de las propias redes. En este sentido, el ARS permite realizar estudios sobre capital social con un soporte empírico riguroso, y vincular el capital social de los actores al funcionamiento de las redes en que se encuentran insertos.

Una primera contribución del ARS como herramienta de evaluación consiste en que funciona como instrumento de diagnóstico. Es común que el diseño de algunos programas sociales se realice en las sedes centrales de los ministerios y de las entidades de cooperación externa a través de un proceso de planificación, aun cuando esto no garantiza necesariamente un conocimiento adecuado o exhaustivo de los contextos y/o de las condiciones en que tales iniciativas deberán implementarse en el nivel local (Clark, 2006), interministerial o de la administración central en general. Ello pone en riesgo la eficacia de los programas, pues estos no podrán operar eficazmente si sus diseños son inconsistentes con la naturaleza de los sistemas sociales locales que constituyen su objetivo y arena de trabajo. Para que estos programas tengan éxito, es necesario entender plenamente las características de las redes locales de usuarios y de sus relaciones con las instituciones y organizaciones implicadas en la implementación de políticas públicas.

El ARS puede contribuir a identificar esas redes y a comprender las relaciones que se desarrollan en y entre ellas, así como ayudar a detectar actores clave que puedan aportar de manera especial a la ejecución exitosa del programa en razón de su posición y su conocimiento del área. De hecho, la decisión sobre quiénes serán los socios en un proyecto es crucial e incluso precede a la planificación de los detalles de las actividades a realizar (Davies, 2003). Los actores que operen como puntos de quiebre de las redes pueden facilitar o limitar el acceso a un programa por parte de los beneficiarios o de los gobiernos locales, así como permitir o limitar la evaluación del mismo. Ello sería particularmente relevante para estudiar la incidencia de redes políticas —tanto de funcionarios como de activistas políticos locales— en las posiciones de los actores y en el funcionamiento general de las redes.

Su capacidad diagnóstica convierte al ARS en una herramienta útil para las evaluaciones de impacto, siempre y cuando estas se emprendan desde una perspectiva multidimensional y con apertura a la inclusión de metodologías participativas (White, 2008). En evaluaciones *ex ante*,

el ARS puede contribuir a la elaboración de una línea de referencia sobre aspectos contextuales, estructurales y relacionales (Chambers, 2009; Todd y Wolpin, 2005). En evaluaciones *ex post* (especialmente si se considera el impacto de un programa como un proceso complejo y multidimensional, en el cual no solo importa identificar y enumerar los cambios ocurridos, sino también ofrecer explicaciones sobre los factores que los facultaron), el ARS puede contribuir mostrando cómo la estructura de las redes sociales y la dinámica de las relaciones entre los actores que las componen permiten dar cuenta de los resultados obtenidos. Ello amplía las perspectivas analíticas sobre la influencia de las relaciones sociales en el desarrollo local y las razones del éxito o fracaso de determinadas políticas.

Este potencial explicativo del ARS radica entonces en su capacidad de caracterizar simultáneamente las estructuras organizativas formales de un programa, las estructuras externas con las que se articula para el logro de los objetivos, y los actores individuales que se mueven en esas estructuras. Así, pues, la observación simultánea de estos factores permite tornar visibles conexiones informales no perceptibles a través del análisis de las estructuras formales.

Por la naturaleza de su enfoque, el ARS puede abordar toda la variedad de ambientes y contextos en que se diseñan e implementan los programas sociales, y ofrecer herramientas aptas para superar las limitaciones analíticas que afectan a los funcionarios en las sedes centrales de las instituciones o a los expertos de las entidades de cooperación. Con su forma gráfica y sistemática de comprender cuáles son las fortalezas y los nodos problemáticos, el ARS permite identificar rápidamente quiénes son los actores o las estructuras sobre las cuales descansa en la práctica cada programa para lograr sus objetivos (Birk, 2005). Asimismo ayuda a revelar cuáles serían los riesgos de sustituir la forma de la red y modificar la posición de actores clave, puentes o puntos de quiebre. La adaptabilidad y el alcance del ARS lo convierten, pues, en una fuente crítica de información sobre lo que podría funcionar o no funcionar en un programa de política pública (Durand y Fredericks, 2005).

El ARS también posibilita analizar visualmente diferentes aspectos de los programas sociales desde la perspectiva de múltiples actores. Especialmente cuando se trata de programas con amplia cobertura, la oportunidad de obtener esa información es de gran valor, ya que sería

difícil para un actor o grupo de actores convertirse en informantes capaces de abarcar la complejidad de los procesos de implementación (Birk, 2005).

Por otra parte, la complejidad de las redes sociales sugiere que la producción de conocimiento y la apropiación de significados son algo más que un intercambio de información. Ambas son importantes para comprender tanto los procesos de cambio promovidos a través de los objetivos de los programas, como los mecanismos institucionales de comunicación que se generan a partir de los intercambios subyacentes a esos procesos (Introcaso, 2005). Si desde esta perspectiva se entiende la formación de capacidades como fenómeno relacional, los programas dejan de ser meras transferencias de información o de bienes para concentrarse en los procesos que generan el cambio social. El aporte del ARS a esta línea de evaluación consiste en identificar y promover las estructuras de intercambios en las redes para así facilitar una ejecución exitosa de los programas sobre la base de mejoras en la comunicación y en la coordinación.

La utilización del ARS ofrece también la posibilidad de presentar una visión gráfica panorámica de las dinámicas sociales de los programas, de manera que los actores involucrados puedan enriquecer su comprensión de los logros y de los límites, así como de las funciones propias y ajenas, y de las consecuencias de su participación (Beidernikl y Paier, 2003). Por su parte, un análisis desagregado permite estudiar de manera comparativa los factores que favorecen u obstaculizan el éxito de la implementación en distintos contextos, añadiendo elementos relevantes para las sucesivas etapas de planificación o para la elaboración de políticas sociales en general.

El análisis de las dinámicas sociales de los programas a través de sus redes puede develar mecanismos para impulsar la cooperación intra e interinstitucional a través de dos elementos importantes. Por una parte, se puede facilitar la identificación de redes informales de colaboración dentro de los programas, lo cual permitiría a los funcionarios a cargo contar con mayor información para la toma de decisiones relacionadas con la estructura organizacional y su funcionamiento (Cross, Borgatti y Parker, 2002). Por otra parte, al hacer posible la detección y el análisis de las características de otros grupos o redes sociales articuladas a la del programa, se podría obtener información y realizar cálculos de oportunidad para impulsar nuevas alianzas estratégicas con actores

gubernamentales y no gubernamentales, que podrían mejorar las condiciones de éxito para el beneficio de los usuarios y para el desempeño eficiente de los niveles administrativos medios y ejecutivos (Davies, 2003).

Sobre la base de estas contribuciones potenciales, puede afirmarse que el ARS es un enfoque de utilidad estratégica para investigar problemas recurrentes en el diseño, toma de decisiones e implementación de programas sociales. El ARS sirve para estudiar la incidencia en la forma y los resultados de los procesos de descentralización de los vínculos entre el nivel central de gobierno —incluyendo tanto la administración central como los cuadros dirigentes nacionales de los partidos políticos— y los gobiernos y organizaciones sociales y políticas del nivel local.

El ARS también permite detectar las distintas formas de participación posible de las organizaciones de base en el proceso de las políticas públicas, así como la influencia que tiene cada forma participativa en los diseños y resultados de esas políticas. Lo mismo en lo que se refiere a la descripción y comprensión de las brechas entre la elegibilidad y el acceso de beneficiarios a programas sociales. Por último, posibilita —como se puede apreciar en los estudios de caso incluidos en este volumen— comparar la implementación de programas sociales en distintas localidades e identificar cuáles son los factores determinantes de las diferencias en los resultados.

Cuando se trata de evaluar múltiples relaciones en un programa, la utilización del ARS puede tornarse compleja debido al número de informantes, a la aplicación de los cuestionarios, la realización de las entrevistas, la utilización de programas informáticos, la comprensión de los cálculos numéricos y/o eventualmente la realización de simulaciones dinámicas de redes determinadas. Sin embargo, tales complicaciones tampoco están ausentes en otro tipo de metodologías de evaluación.

En el siguiente capítulo se procede a describir de manera pormenorizada los fundamentos conceptuales y metodológicos del análisis de redes sociales. Los estudios de caso que se presentan en los capítulos 5 y 6 asumen el desafío de poner en práctica estos elementos conceptuales y metodológicos del ARS, para evaluar diversas dimensiones del proceso de formulación e implementación de políticas y programas sociales. El capítulo 7 regresa sobre los hallazgos de ambos estudios para reflexionar, con la contribución de la evidencia empírica, sobre los alcances y limitaciones del análisis de redes sociales cuyos elementos se han introducido en este capítulo.



Herramientas metodológicas para el uso del análisis de redes sociales

Alejandro Bonvecchi y José Henríquez

En este capítulo se introducen los conceptos principales y las herramientas metodológicas usuales del ARS. La presentación de estos elementos tiene dos objetivos. Por un lado, se busca ofrecer una introducción a la caja de herramientas básicas empleada para realizar análisis de redes sociales en políticas sociales. Por otro lado, se apunta a proporcionar una guía para la lectura de los estudios empíricos incluidos en los capítulos siguientes. Estas ideas e instrumentos constituyen la base teórica y metodológica de los estudios de caso en torno a la coordinación en la formulación e implementación de políticas sociales incluidos en este libro. La aproximación a su naturaleza, sus características y sus usos heurísticos resulta necesaria para comprender la lógica de las investigaciones empíricas aquí compiladas, así como para evaluar la relevancia de sus resultados. Estas nociones y herramientas son las que permiten observar, medir y realizar inferencias sobre las relaciones entre los actores —individuales y/o colectivos— involucrados en los procesos de formulación e implementación de políticas sociales estudiados en este volumen. Son, pues, los instrumentos con los cuales el análisis de economía política puede volverse operativo para identificar y entender el funcionamiento de procesos concretos de políticas públicas específicas.

El capítulo está organizado de la siguiente manera. En la primera sección se presentan los fundamentos del análisis de redes sociales.

Luego se introducen sus conceptos básicos, con énfasis en sus posibles usos empíricos. Finalmente, en la tercera sección se discuten los principales problemas metodológicos que debe resolver cualquier investigación en que se utilice el ARS: la selección y el muestreo de la población a estudiar, los niveles de análisis de la información y el uso del análisis visual de las redes.

FUNDAMENTOS DEL ARS

El ARS o análisis de redes sociales estudia la estructura de relaciones mediante las cuales una serie de actores individuales o colectivos se constituye en una red social. Su unidad de análisis no es, pues, ningún atributo de los actores sino las relaciones entre ellos por las cuales devienen parte de las redes. El ARS se distingue de la perspectiva dominante de investigación en ciencias sociales, a saber, el análisis de variables¹, porque no se centra en las propiedades, actitudes, opiniones y/o comportamientos de los actores, sino en sus vínculos, conexiones, afiliaciones o encuentros, es decir, en sus relaciones (Scott, 2000).

El ARS es, por consiguiente, una perspectiva analítica que funciona por medio de la recolección de datos relacionales, de informaciones que denotan las conexiones entre los miembros de las redes sociales. A través del ARS se investigan las redes midiendo las estructuras de relaciones entre los actores que las integran, identificando sus propiedades, sus cambios y su sensibilidad a variaciones tanto en factores exógenos como endógenos. Las estructuras de relaciones que constituyen las redes pueden observarse como variables independientes explicativas de atributos, comportamientos o posiciones de los actores o de las mismas redes, o como variables dependientes explicables por factores exógenos a las redes, tales como los atributos de los actores que las componen. Si las redes funcionan como variables independientes, el ARS opera efectivamente como dispositivo explicativo; si las redes son utilizadas como variables dependientes, entonces su función está subordinada al análisis habitual de variables-atributo (Wasserman y Faust, 1994).

¹ El análisis de variables busca comprender el mundo social construyendo teorías y mediciones para cuanto atributo o comportamiento de los actores exista y pueda ser presentado como variable independiente (Lazarsfeld, 1958).

El ARS se desarrolló por medio de la combinación de tres líneas de investigación: la sociometría, la sociología de grupos y la antropología social (Scott, 2000). La sociometría aportó una piedra angular: la representación visual de las redes. El sociograma, inventado por Moreno, (1934), dio inicio a la representación de las propiedades formales de los conjuntos sociales a través de diagramas análogos a los utilizados en geometría. En estos diagramas, los individuos están representados por puntos y las relaciones sociales por líneas. El sociograma de un grupo social tiene entonces la apariencia de una red, donde cada punto se vincula con otros por medio de líneas. Estas líneas representan no solo la existencia de relaciones entre los individuos, sino también el flujo de información, recursos o poder entre ellos. Estudiando estos flujos puede determinarse qué puntos del sociograma —es decir, qué individuos— son más importantes, populares o poderosos. Sobre estas bases se desarrolló la teoría de gráficos que hoy permite mapear la estructura de las redes sociales.

La sociología de grupos aplicó la sociometría al estudio de organizaciones y relaciones interpersonales. Mayo y Warner utilizaron sociogramas en su investigación sobre la dinámica de trabajo en la fábrica de electricidad Hawthorne para describir las relaciones entre los trabajadores, y entre estos y los capataces (Mayo 1933). A través de este instrumento introdujeron la distinción teórica entre organizaciones formales e informales, al mostrar la existencia de redes de relaciones entre trabajadores que no estaban previstas u ordenadas por los reglamentos de trabajo de la compañía (Scott, 2000).

Por otra parte, Warner y Lunt (1941) introdujeron la noción de clique en su investigación sobre relaciones interpersonales en la ciudad de Newburyport, al mostrar mediante sociogramas que la trama social de la ciudad consistía en una serie de subgrupos caracterizados por el grado de intimidad y las normas de comportamiento particulares entre sus miembros. Estas investigaciones sentaron las bases tanto para los análisis visuales de las redes como para el uso de las redes como variables independientes.

La antropología social formalizó la concepción de las estructuras sociales como redes de relaciones. El interés en el estudio de sociedades complejas condujo a Barnes (1954), Bott (1955) y Mitchell (1969) a refinar la idea de estructura social heredada de las investigaciones sobre grupos de parentesco. La noción de red social permitió captar

y mapear sistemáticamente esa complejidad. Las estructuras sociales fueron definidas como redes constituidas por vínculos informales, personales y organizacionales, por medio de los cuales los actores se comunican —transmitiendo información, recursos, poder— y producen normas de comportamiento, nociones de sentido y grados de reciprocidad en sus relaciones.

El ARS fue sistematizado y transformado en la base metodológica de la teoría social estructural por Harrison White y sus colaboradores, a través del desarrollo de modelos matemáticos y escalas multidimensionales para el mapeo de las relaciones sociales (White, 1963; Lorrain y White, 1971). Estas herramientas permitieron medir con exactitud tanto las propiedades de las redes sociales —su densidad, conectividad, cohesión y puntos de quiebre— como las de los actores que las constituyen: el papel que desempeñan, su centralidad y su estatus como puentes o claves (Faust, 1988; Borgatti y Everett 1992; White y Reitz 1989).

A partir de entonces, el interés por el análisis de redes en las ciencias sociales ha ido creciendo de manera sustancial. El ARS ha sido utilizado para dar cuenta de fenómenos sociales en áreas tan diversas como la economía (Granovetter, 1974 sobre la búsqueda de empleo); los servicios de salud pública (Watts y Strogatz, 1998 sobre el contagio de enfermedades infecciosas); la movilización social (Lohmann, 1994 sobre cascadas de ideas y movimientos sociales); la lucha contra el crimen (Gambetta, 1996 sobre la mafia siciliana), y la seguridad nacional. En el campo del desarrollo social, algunos autores consideran que el ARS constituye un enfoque alternativo de representación y evaluación de acciones de desarrollo frente a la rigidez del marco lógico (Davies, 2003). El interés por el ARS también ha aumentado debido a su uso en el mundo corporativo con el propósito de mejorar la efectividad organizacional y profundizar la comprensión de sistemas complejos (Durland y Fredericks, 2005).

La variedad temática de los usos empíricos del ARS es resultado de su orientación teórica dirigida hacia las estructuras del mundo social. A diferencia del análisis de variables (*variable analysis*) —que pretende comprender el mundo social construyendo teorías y mediciones para cuanto atributo o comportamiento de los actores exista y pueda ser presentado como variable independiente (Lazarsfeld 1958)—, el análisis de redes presenta un instrumental común aplicable a cualquier tópico o arena sin exigir como precondition la formulación de una teoría

específica —o “de corto alcance” (Merton, 1957)— sobre ese ámbito de aplicación. Si las estructuras sociales consisten en redes de relaciones, y si en todo fenómeno social hay relaciones entre actores, entonces cualquier fenómeno social puede ser abordado desde la perspectiva de las redes que constituyen su estructura. Los conceptos teóricos, instrumentos metodológicos y modelos formales del ARS tienen, pues, mayor aplicabilidad empírica que los construidos en las teorías de corto alcance desarrolladas desde la perspectiva del análisis de variables.

Sin embargo, la mayor aplicabilidad empírica del ARS tiene como contrapartida una limitación: el tipo de problema susceptible de ser investigado solo puede ser uno en que las relaciones sociales operen como variables dependientes o independientes. La razón de ello es, precisamente, que el foco en las relaciones que distingue al ARS del análisis de variables fuerza a que tanto los conceptos como los datos utilizados y las formas de evaluar las hipótesis sean relacionales (Wasserman y Faust, 1994). Como ya se ha indicado, el ARS no se concentra en los atributos de los actores individuales, ni en las asociaciones entre esos atributos, sino más bien en las relaciones establecidas por grupos de actores. Es por ello que solo resulta útil para estudiar de qué manera las propiedades y/o comportamientos de esos grupos (o de los actores que los integran) se explican por las relaciones que los constituyen como tales, o de qué manera es posible explicar esas relaciones por factores exógenos a ellas mismas.

Por consiguiente, las explicaciones que ofrece el ARS son diferentes a las propuestas desde la perspectiva del análisis de variables. Mientras éstas suelen utilizar argumentos de naturaleza individualista y atomística, aquellas se encuentran típicamente basadas en teorías relacionales, contextuales y sistémicas (Borgatti y Foster, 2003). En el ARS los actores son concebidos como componentes de redes de interdependencias, en las cuales desempeñan determinadas funciones y ocupan posiciones que pueden variar con eventuales cambios en la forma de las redes mismas. Son estas posiciones y funciones las que poseen atributos —información, recursos, poder—, y por lo tanto es a través de ellas, y de los cambios que eventualmente registren, que las redes inciden en el comportamiento de los actores (Beidernikl y Paier, 2003).

Al concebir las redes como variables independientes, el ARS puede explicar cómo la naturaleza de las relaciones que vinculan a los

actores de una red confiere a cada uno de ellos distintos tipos y grados de acceso y capacidades de utilizar poder, información o recursos; y cómo aquellas redes que poseen un determinado número de actores con ciertos niveles de acceso y uso de tales elementos influyen tanto en el desempeño del conjunto de la red como en el comportamiento de sus componentes².

El ARS es compatible tanto con métodos descriptivos como con métodos probabilísticos, y además admite el uso de prácticamente todas las técnicas de recolección de datos habituales en las ciencias sociales. Los cuestionarios han sido la técnica más frecuentemente utilizada, por su capacidad de llegar a un mayor número de actores, especialmente cuando el estudio abarca redes multilocales. La reseña de documentos y las entrevistas en profundidad también han sido aprovechadas para este fin.

Lo cierto es que en el ARS cualquier técnica resulta útil en tanto la información recolectada sea de naturaleza relacional, es decir, en tanto se concentre en los vínculos que existen entre los actores más que en los atributos de los actores mismos. Estas relaciones pueden ser identificadas y caracterizadas a través de cuestionarios en los cuales se pregunte específicamente por ellas, o de documentos que muestren su existencia, o de un ejercicio de preguntas y repreguntas que, como en el caso de una entrevista en profundidad, permita al investigador establecer la naturaleza —cercanía, intensidad, posición— del vínculo entre su entrevistado y el resto de los actores que constituyen el centro de su interés.

CONCEPTOS BÁSICOS DEL ARS

El ARS utiliza una terminología particular para el estudio de las relaciones entre entidades sociales y sus implicaciones. Aquí se describen brevemente los siguientes conceptos fundamentales: actor, enlace, relación, díada, tríada, subgrupo, grupo y red social.

² Ejemplo de lo primero es el estudio de Scott (1986) sobre el acceso diferencial de las empresas al financiamiento bancario, según el grado de integración de las entidades financieras en los directorios; ejemplo de lo segundo es la investigación de Snyder y Kick (1979) sobre los efectos de los cambios en la posición de los países dentro de la estructura del comercio internacional en el nivel de crecimiento económico mundial.

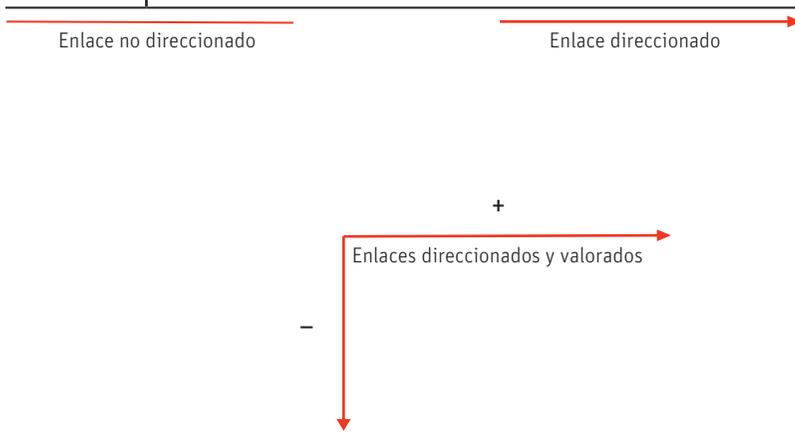
Las entidades cuyas relaciones son objeto de estudio del ARS se denominan **actores** y pueden ser personas individuales, corporativas, colectivos sociales u otros. Sin embargo, en la práctica el término no implica que las entidades tengan voluntad o capacidad de agencia; esta última es irrelevante para el ARS, que solo se ocupa de los vínculos entre los actores (Wasserman y Faust, 1994). Los actores estudiados pueden ser todos del mismo tipo (como trabajadores de una misma compañía), o de distintos tipos y niveles (como corporaciones y ONG). En los gráficos de redes sociales, los actores se representan a través de **nodos** y sus relaciones a través de líneas denominadas **enlaces**.

Los enlaces son los vínculos mediante los cuales se conectan los actores de una red. Su importancia para el ARS se deriva de dos aspectos cruciales: su naturaleza y su nivel de medición. En cuanto a su naturaleza, los enlaces representan “contenidos relacionales” específicos (Knoke y Kuklinski, 1982) de diverso tipo. Entre los tipos más frecuentes se encuentran los enlaces de evaluación o percepción de una persona frente a otra (como las afirmaciones sobre amistad, aprecio o respeto); los de transferencia de recursos materiales o no materiales (dinero o información); los de asociación o afiliación; los que se encuentran formalmente institucionalizados (como autoridad, coordinación o dependencia), y los de parentesco.

En cuanto a su nivel de medición, los enlaces pueden ser representados gráficamente con líneas de distintas características. Entre ellas destacan las líneas direccionadas, las no direccionadas o binarias, las valoradas y las no valoradas. Las líneas direccionadas denotan la orientación de los enlaces; las no direccionadas o binarias, en cambio, apuntan a mostrar que los enlaces tienen naturaleza recíproca. Las líneas valoradas denotan positividad o negatividad en el vínculo de un nodo con otro(s); las líneas no valoradas, en cambio, sugieren la ausencia de evaluación mutua entre los nodos por ellas vinculados. Estas representaciones de enlaces pueden apreciarse en el gráfico 4.1. Su utilidad es doble, pues denotan no solo la existencia de vínculos con determinados contenidos relacionales, sino también la orientación y la valoración que los actores realizan de esos vínculos.

Mediante el análisis de redes es posible medir las relaciones entre los actores en cinco niveles: díadas, tríadas, subgrupos, grupos y redes. En el nivel más básico una relación se establece entre dos actores, en

GRÁFICO 4.1 | Enlaces direccionados, no direccionados, valorados y no valorados



Fuente: Elaboración propia.

cuyo caso la unidad de análisis es la **díada**, que puede definirse como un par de actores y los enlaces existentes entre ellos.

Una **tríada** es un conjunto de tres actores y los enlaces existentes entre ellos. En los estudios basados en tríadas se investiga por lo general la transitividad o el balance en las relaciones. En una relación triádica transitiva, un determinado tipo de enlace entre el actor *A* y el actor *B* y un enlace del mismo tipo entre *B* y *C* harían suponer la existencia de un enlace similar entre *A* y *C*. En una tríada balanceada, el acuerdo o la divergencia entre los actores *A* y *B* llevaría a valoraciones comunes en su relación con el actor *C*: positivas cuando hay acuerdo y negativas cuando hay divergencia (Wasserman y Faust, 1994).

Un **grupo** es un conjunto de actores —teóricamente definido por cada investigador— cuyos enlaces se someten al análisis. Se trata, por definición, de un conjunto finito, y por ello la determinación de sus límites constituye una cuestión metodológica central en el ARS, en tanto involucra la solución de al menos tres problemas: la definición misma del grupo, la especificación de los límites de la red a analizar y el muestreo de sus componentes (Scott, 2000)³. Las redes que el ARS investiga están constituidas, total o parcialmente, por los grupos

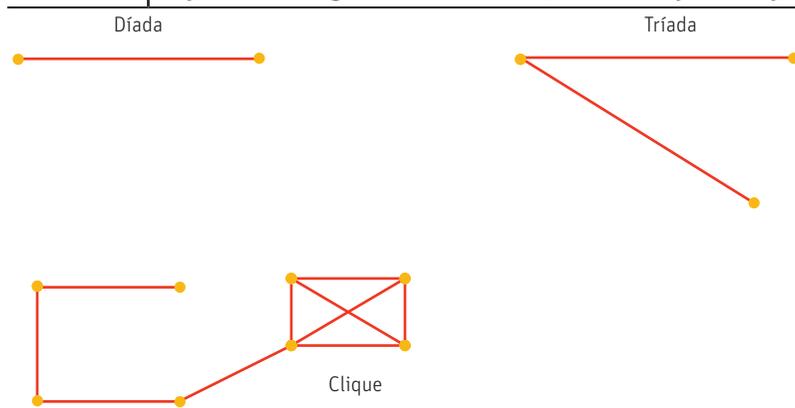
³ Estos problemas se discuten con mayor detalle en la siguiente sección.

teóricamente definidos por cada investigador como relevantes. En el ARS, entonces, los grupos son representados por medio de los gráficos de las redes.

Independientemente de cuál sea la definición de grupo adoptada, y siguiendo la lógica de las definiciones anteriores, un **subgrupo** es cualquier conjunto de actores dentro de la red y los enlaces existentes entre ellos. Los subgrupos se representan a través de subgráficos: conjuntos de puntos y enlaces seleccionados por cada investigador de acuerdo con criterios de relevancia teóricamente justificados (Wasserman y Faust, 1994) o identificados dentro de la red utilizando medidas formales de las propiedades del gráfico general de la red (Scott, 2000). Los subgráficos permiten establecer y mostrar la existencia de ciertos tipos de subgrupos como las **cliques**. Estas son subgrupos altamente cohesionados que se estructuran a través de patrones de relaciones diferentes a los vigentes en el resto de la red en la cual están insertas. La identificación de cliques es importante para entender no solo su posición en la red y el comportamiento de los actores que las componen, sino también su efecto sobre el desempeño de la red en general. En el gráfico 4.2 se observan representaciones de díadas, tríadas y, en versión extremadamente simplificada, una clique.

En el enlace que conecta a la clique con el resto de la red en el gráfico 4.2 se denomina **punte**. Los puentes son enlaces de intermediación que vinculan a dos subgrupos de una red sin pertenecer

GRÁFICO 4.2 | Representación gráfica de una díada, una tríada y una clique



Fuente: Elaboración propia.

específicamente a ninguno (Everett, 1982). Por su parte, el punto de la clique que conecta con el resto de la red a través del puente es un **punto de quiebre**, pues de ser removido se incrementaría el número de componentes del gráfico (Hage y Harary, 1983): en lugar de un gráfico con tres díadas y una clique, habría un subgráfico con tres díadas por un lado, y un subgráfico con tres díadas por el otro. Los puentes y los puntos de quiebre son importantes para identificar aquellos nodos y enlaces de la red cuyo cambio de posición o remoción alteraría la estructura de la misma y, por esa vía, tanto su funcionamiento general como las relaciones entre los actores que la componen.

De acuerdo con esta lógica teórica, una **red social** se puede definir como un conjunto (o conjuntos) de actores y las relaciones que se establecen entre ellos. Las redes sociales pueden clasificarse siguiendo dos criterios: la naturaleza de los conjuntos de actores que las integran o el foco de observación de las relaciones que constituyen su entramado. Según el primer criterio, las redes sociales pueden ser unimodales y bimodales; de acuerdo con el segundo criterio pueden ser egocéntricas o totales (*whole networks*).

Las redes unimodales están formadas por conjuntos de actores del mismo tipo; las bimodales por conjuntos de actores de dos tipos. La caracterización del tipo de actores depende de la decisión de cada investigador, pero existen ciertas reglas con base material. Si por ejemplo se estudian los lazos de amistad en un vecindario, la red social es unimodal: los habitantes del vecindario. Si en cambio se estudian las relaciones financieras entre corporaciones y organizaciones no gubernamentales, la red es bimodal: las corporaciones son actores de un tipo y las ONG de otro tipo. Para que una red sea considerada bimodal es necesario que se establezca al menos una relación entre dos grupos de actores distintos⁴. Sin embargo, también existen redes bimodales donde las relaciones no se establecen entre dos grupos de actores de diferente naturaleza, sino entre un conjunto de actores y un conjunto de actividades o eventos: se denominan redes de afiliación. En estas redes, los eventos (como la participación en el directorio de

⁴ Teóricamente, todos los integrantes de una red social pueden estar relacionados los unos con los otros. En una red unimodal, esto puede ocurrir en tanto los actores son del mismo tipo; en una red bimodal, puede ocurrir entre actores de un tipo y actores de otro tipo, pero no entre todos los actores de cada tipo.

una compañía, en un partido político, en un club o en una fiesta) están vinculados con subconjuntos específicos de actores, los que participan en ellos (Wasserman y Faust, 1994). El análisis de las redes de afiliación suele centrarse o bien en los actores, para determinar sus conexiones por medio de la participación en ciertos eventos o actividades, o bien en los eventos, para establecer su importancia en la vida de una comunidad (Scott, 2000). La decisión sobre el tipo de actores involucrados en las redes bajo estudio es crucial para determinar las fronteras de las mismas, su muestreo y su medición.

Las redes egocéntricas están constituidas por grupos de nodos enlazados directamente a un nodo determinado por el investigador, al cual se denomina “ego” y se constituye en el centro del análisis. En estas redes se analizan no solo las relaciones entre el ego y los nodos con los que está vinculado, sino también los enlaces que esos nodos comparten. Siguiendo la metodología del ARS, el término ego puede referirse a personas, colectivos, organizaciones, etc. (Borgatti et al., 2009). Por su parte, las denominadas redes totales son simplemente aquellas que se analizan sin ningún punto focal como referencia. El análisis de redes egocéntricas también plantea problemas metodológicos importantes en términos de fronteras y muestreo, los cuales se abordan en la siguiente sección.

CÓMO HACER UN ARS: PRINCIPALES DECISIONES METODOLÓGICAS

Selección de población, muestreo y niveles de análisis

Todo análisis de redes sociales debe resolver del modo más claro y consistente posible dos cuestiones metodológicas fundamentales: la selección de la población a investigar y el muestreo dentro de esa población. La selección de la población exige resolver el problema de sus fronteras. A su vez, el muestreo dentro de la población exige resolver los problemas de endogeneidad en la construcción de la muestra y de selección de los instrumentos de recolección de información. Una vez resueltas estas cuestiones, se procede a determinar el nivel de análisis en el cual se estudiarán los datos relacionales recolectados y mapeados.

La selección de la población a investigar se deriva del problema de investigación planteado, por lo cual en principio podría facilitarse con preguntas de investigación formuladas de manera clara y precisa. Si el objeto de la investigación son las relaciones de amistad entre miembros de una comunidad, entonces la población a investigar sería esa comunidad. En cambio, si el objeto de la investigación es la coordinación entre agencias gubernamentales para la implementación de un cierto programa de política pública, la población a investigar sería el personal de las agencias gubernamentales que se encuentre formalmente involucrado en la implementación del programa bajo estudio, de acuerdo con el diseño del mismo y con los procedimientos administrativos prescritos para su operación. En el primer caso, la población a investigar estaría limitada por la condición de miembro de la comunidad; en el segundo caso, estaría limitada por la condición de integrante del organigrama formal previsto para la implementación del programa de política pública.

Sin embargo, la definición de las fronteras de la población resulta, en rigor, más problemática de lo que parece. En el primer caso, porque la definición de lo que constituyen relaciones de amistad puede variar según la persona entrevistada, con lo cual distintos entrevistados pueden responder utilizando definiciones diferentes unos de otros e incluso de aquellas que le interesan al investigador. En el segundo caso, porque las prácticas concretas de implementación del programa de política pública pueden conducir a los actores a establecer relaciones con otros actores no incluidos en el organigrama formal del programa. En uno y otro caso, las redes efectivas pueden no ajustarse a los criterios adoptados para seleccionar a la población. Esto es precisamente lo que ocurre en los estudios empíricos compilados en este volumen, pues tanto en la formulación de políticas sociales en el nivel central de gobierno de Bolivia como en la implementación de programas en los niveles subnacionales en Bolivia y Perú, se encontró que las redes sociales efectivamente involucradas en las prácticas analizadas no se componen solo de los actores institucionales previstos en los organigramas formales, sino también de actores políticos, sociales y técnicos no incluidos en esos organigramas.

El problema recién descrito se conoce en el ARS como el problema de las fronteras (Laumann et al., 1989), y para lidiar con él se han propuesto diversas estrategias. Wasserman y Faust (1994) sugieren

adoptar o bien una estrategia realista o una nominalista. La primera consistiría en determinar el tamaño de la red sobre la base de las respuestas ofrecidas por los propios actores, mientras que la segunda consistiría en hacerlo de acuerdo con criterios establecidos por los investigadores. Sin embargo, y como los propios autores observan, ninguna estrategia puede ser aplicada de manera aislada dado que ambas entrañan sesgos y problemas definicionales imposibles de resolver en última instancia. De ahí la necesidad de combinarlas para evitar tanto los problemas definicionales derivados de la multiplicidad de sentidos asignados a las palabras y conceptos por los entrevistados, como los sesgos provenientes de los prejuicios del investigador o de aquellos datos exógenos seleccionados por este último como indicadores de los límites “naturales” de la población.

Por su parte, Scott (2000) identifica dos abordajes posibles para el problema de las fronteras en la investigación de redes sociales: el posicional, según el cual se identifican las posiciones o grupos en la red en cuestión y se procede a muestrear a sus ocupantes; y el reputacional, según el cual se recurre a informantes clave para que estos identifiquen a los actores relevantes y para proceder luego a entrevistarlos. Sin embargo, ambos abordajes reproducen de una u otra manera el problema que intentan resolver.

El enfoque posicional requiere determinar, como su nombre lo indica, las posiciones a investigar, lo cual exige a su vez justificar los límites de la muestra. Para ello puede recurrirse a un criterio propio —por ejemplo un cierto umbral de jerarquía, o una cierta frecuencia de interacción de los nodos— o adoptar un criterio exógeno —como puede ser la membresía completa de una cierta organización o de sus mandos superiores—, pero en ningún caso se puede lograr una justificación completa de la frontera elegida.

Por su parte, el enfoque reputacional exige asegurar la calidad y la confiabilidad de los informantes clave, y a la vez triangular sus respuestas con otros informantes para evitar sesgos. Todo ello requiere justificar la selección de informantes, y por lo tanto la frontera entre informantes buenos y confiables e informantes malos y no confiables. Para ello se podría recurrir eventualmente a criterios exógenos razonablemente vinculados con el problema de investigación, que además se consideren adecuados por su “objetividad”, con el propósito de evitar sesgos. En tal sentido, la recomendación metodológica de Scott

(2000) para resolver el problema de las fronteras también resulta ser la combinación de los dos abordajes descritos.

Marsden (2005) distingue tres estrategias para establecer las fronteras: posicional, participativa y relacional. La estrategia posicional recurre a características o criterios formales de membresía de los actores, tales como el empleo en determinadas organizaciones; la participativa utiliza la presencia activa de los actores en eventos, como por ejemplo en reuniones de directorio, fiestas o clubes; finalmente, la relacional se basa en las conexiones que los propios actores declaran tener los unos con los otros.

De las tres estrategias delineadas, la relacional opera de hecho combinando aspectos posicionales y participativos. Así, el procedimiento de selección expandida propuesto por Doreian y Woodward (1994) comienza por ofrecer a los actores una lista preliminar de los posibles nodos que integran una red, continúa solicitando a cada entrevistado que corrija la lista añadiéndole nodos, y culmina agregando definitivamente a la red solo aquellos nodos propuestos por los entrevistados que efectivamente tengan numerosos vínculos con los nodos incluidos en la lista provisional. Una vez más, este abordaje combina criterios determinados por los investigadores sobre la base de indicadores supuestamente objetivos acerca de los límites de las poblaciones con información suministrada por los entrevistados mismos.

Lo anterior sugiere que la cuestión de la selección de la población a investigar podría resolverse contrastando criterios objetivos de delimitación de fronteras propuestos por los investigadores sobre la base del problema y la pregunta de investigación, con información proveniente de los propios actores que puedan ser miembros de la población. Sin embargo, esta combinación de estrategias de especificación de fronteras parece más factible en redes pequeñas que en las de gran tamaño. La razón es que en estas últimas resulta excesivamente costoso —en términos de tiempo y recursos— entrevistar a la totalidad de los actores potencialmente relevantes para establecer si deben ser incluidos o excluidos de la red. En tales casos suele acudir a elaborar muestras dentro de la población para construir las redes.

El muestreo consiste en identificar un conjunto de miembros de la población representativo de las características del universo. Para elaborar una muestra, es entonces necesario contar con alguna información sobre las características de la población. Ello resulta problemático

para el ARS, precisamente por las mismas dificultades asociadas con la delimitación de las fronteras de la población. Es por eso que los procedimientos de muestreo deben permitir simultáneamente caracterizar la población y recortar un conjunto representativo de la misma, sin incurrir en problemas de endogeneidad que invaliden el uso de los datos relacionales para extraer las inferencias del caso.

Algunos procedimientos de muestreo son más compatibles con ciertos tipos de red que con otros. Para los estudios sobre redes totales es necesario determinar de antemano las fronteras de la población a investigar y elaborar una lista de contactos a encuestar o entrevistar, tras lo cual se debe proceder a entrevistar a todos los actores de la lista para preguntarles únicamente por sus relaciones directas con otros actores (Marsden, 2005). Sobre esta base pueden construirse tantas muestras como información relevante para la investigación se haya incluido en las encuestas o entrevistas. Por ejemplo, si se pregunta por la ausencia o presencia de determinados tipos de relación, se podrá establecer la muestra según ese criterio; si se pregunta por la intensidad de determinados tipos de relación, también podrá configurarse la muestra siguiendo esa línea; si se pregunta por la valoración de determinados tipos de relación, entonces el muestreo seguirá ese corte. En cambio, para los estudios sobre redes egocéntricas se hace estrictamente necesario utilizar técnicas que permitan especificar simultáneamente las fronteras de la población y sus características. Ello requiere elaborar cuestionarios —bien sea para encuestas o para entrevistas— que incluyan preguntas generadoras de nombres (*name generators*), que sirven para identificar a los alter de cada ego entrevistado, y también preguntas interpretativas acerca de los actores (*name interpreters*) que sirven para obtener información sobre las relaciones con esos alter y entre los mismos (Burt, 1984).

A través de las preguntas generadoras de nombres, se intenta averiguar con qué actores mantienen los entrevistados determinados tipos de relación: con quiénes discuten “asuntos importantes”, a quiénes se sienten “próximos”, de quiénes son “amigos”, etc. Estas preguntas permiten delimitar de manera preliminar las fronteras de la población, la cual estaría formada por los nodos identificados por los propios actores.

Con las preguntas interpretativas, por su parte, se intenta averiguar la naturaleza específica de las relaciones entre los actores: su intensidad, su frecuencia, su jerarquía. Estas preguntas permiten contrastar

la información sobre nodos posibles derivada de las respuestas a las preguntas generadoras de nombres; por ejemplo para descartar la inclusión de ciertos nodos por la baja intensidad de sus interacciones con los entrevistados. Sobre estas bases pueden elaborarse muestras de la población en función de la existencia o inexistencia de determinados tipos de relación — tales como una muestra de todos los asociados más “próximos” de cada ego o de todos los egos que solo discuten “asuntos importantes” con una persona— o de la naturaleza de las relaciones detectadas (Marsden, 2005). Precisamente estos dos tipos de preguntas, las generadoras de nombres y las interpretativas, fueron utilizados en las entrevistas y los grupos focales con que se recolectaron los datos relacionales que alimentan los estudios empíricos compilados en este libro.

Cualquiera de estos procedimientos de muestreo puede acarrear problemas de endogeneidad en la identificación de las redes sociales. En el caso de las redes totales, se producirían por la vía de los sesgos inherentes a los criterios de delimitación de la población establecidos por los investigadores. Si el investigador define a la población de modo que ciertos tipos de relaciones —tales como las de autoridad— sean inherentes al conjunto de actores especificado, entonces no es posible estudiar esas relaciones como producto de las redes ni puede estudiarse ningún comportamiento derivable de las mismas —como el de obedecer órdenes, por ejemplo— como resultado de la pertenencia a la red; tanto las relaciones como los comportamientos serían efectos de los atributos de los actores o de sus funciones formales antes que de su pertenencia a la red.

En el muestreo de redes egocéntricas, los problemas de endogeneidad pueden surgir a través de la recolección de datos. Todas las técnicas de recolección orientadas a generar nombres e interpretaciones por parte de los actores se basan en el procedimiento conocido como bola de nieve (*snowballing*) propuesto por Frank (1978). Según esta técnica, los investigadores deben desarrollar una muestra inicial, luego entrevistar a todos los contactos de cada uno de los miembros de esa muestra inicial, incorporarlos a la muestra y entrevistar sucesivamente a todos sus contactos hasta saturarla, es decir hasta que el número de miembros adicionales a los detectados en las rondas anteriores de entrevistas se reduzca sustancialmente porque los mismos nombres se repiten varias veces. Esta técnica puede producir problemas de

endogeneidad, precisamente porque no genera una muestra aleatoria sino una muestra endógena, empotrada en la muestra inicial. Si esta última se encuentra sesgada, la muestra resultante por bola de nieve también resultará sesgada; en cualquier caso, la muestra resultante contendrá los sesgos conceptuales de los entrevistados, no solo en la muestra inicial sino también en las sucesivas muestras derivadas de ella (Scott, 2000).

La solución a los problemas de endogeneidad no puede encontrarse entonces en los procedimientos de muestreo, sino en las decisiones iniciales del proceso de investigación: la formulación de la pregunta de investigación y la delimitación de la población a investigar. Las preguntas de investigación deben formularse de modo tal que se establezca con claridad el estatus de las redes sociales como variables —dependientes o independientes— y se identifique a aquellas redes cuyas relaciones constitutivas sean exógenas a la naturaleza de la red misma. Un ejemplo ilustrativo es el de la Fuerzas Armadas, cuyas relaciones formales de autoridad no se prestan para ser estudiadas con un diseño de redes por su misma naturaleza, pero es sin embargo posible estudiar las relaciones informales de autoridad dentro de las Fuerzas Armadas con el fin de identificar la existencia de facciones o cliques.

Si las preguntas de investigación definen las variables y sus relaciones causales de manera clara y distinta, los riesgos de endogeneidad disminuyen, aunque no desaparecen. De ahí que sea necesario especificar los límites de la población a investigar, combinando criterios objetivos e información suministrada por los actores mismos. Con una población adecuadamente delimitada, en los estudios sobre redes totales disminuirían significativamente los riesgos de endogeneidad derivados de los sesgos en los criterios de delimitación propuestos por los investigadores; entre tanto, en los estudios sobre redes egocéntricas esto compensaría los sesgos inherentes a la lógica de bola de nieve propia de sus técnicas habituales de muestreo.

Un importante corolario de estas consideraciones metodológicas es que las investigaciones sobre redes sociales pueden realizarse con cualquier instrumento de recolección. Tanto los documentos escritos como las encuestas —ordinarias o autoadministradas— o las entrevistas son útiles para recolectar datos relacionales. El instrumento empleado en los estudios de caso en el ámbito local que se incluyen en el presente volumen, Net-Map, es uno entre los varios posibles.

Desde la perspectiva metodológica del ARS, el Net-Map resulta especialmente adecuado para investigar las relaciones entre actores de distinto tipo que operan en múltiples niveles de gobierno. Se trata de una herramienta de mapeo basada en entrevistas y/o grupos seleccionados o focales, con la cual se apunta a comprender, visualizar, discutir y mejorar situaciones en las cuales una variedad de actores influye en los resultados (Schiffer, 2007).

En las entrevistas y/o grupos focales se emplea una serie de técnicas visuales que establecen un orden de importancia según el tamaño de las figuras con que se representa a actores previamente identificados como relevantes, y emplean colores para distinguir tipos de relaciones, forma e intensidad de líneas entre aquellos, etc. Estas técnicas permiten identificar actores, representar sus relaciones formales e informales con otros actores individuales y organizacionales, y establecer su importancia relativa en la red en el desempeño de las actividades que vinculan a sus miembros. Con estas técnicas visuales, más el muestreo por bola de nieve, los investigadores pueden recolectar: (i) información sobre las percepciones de los miembros de la red acerca de su estructura, de la influencia de actores concretos, de los recursos que sustentan esa influencia, y (ii) información sobre los efectos —coadyuvantes o limitantes— de esa influencia para el funcionamiento general de la red y la realización de las actividades particulares de cada miembro.

La clave para la eficacia de cualquier instrumento que se seleccione es que este se encuentre al servicio de investigaciones consistentemente diseñadas: basadas en preguntas de investigación que especifiquen de manera clara y precisa las variables y sus relaciones causales, así como en especificaciones de la población a investigar con las que se evite la endogeneización de variables. Ciertamente, el cumplimiento de este requisito no exime de prestar atención a otros problemas típicos de la recolección de información como la secuencia de las preguntas, los sesgos lingüísticos en su redacción, la duración de las entrevistas, etc.

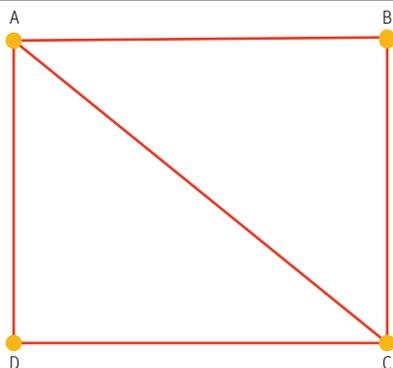
Una vez que se determinen la población a investigar y el muestreo, es necesario completar el diseño de investigación definiendo el nivel de análisis de los datos. Con el ARS es posible estudiar las propiedades estructurales, las causas y los efectos en distintos niveles de agregación: actores, díadas, tríadas, subgrupos, grupos y redes (Wasserman y Faust, 1994).

Dada su relación con algunos de los estudios de caso que se presentan en esta publicación, se destacan aquí tres niveles de análisis: el de red, en el cual se analizan las propiedades gráficas y teóricas que caracterizan las estructuras de las redes; el de nodos, en el cual se analizan las posiciones de los actores dentro de la red; y el de díadas, en el cual se analizan las propiedades de las relaciones diádicas (Borgatti et al., 2009).

El análisis en el nivel de la red suele enfocarse en el estudio de la cohesión y la forma de las redes. La cohesión de una red refiere a la conectividad de la estructura, es decir, al grado en que sus distintos nodos se encuentran interconectados. En este nivel de análisis se miden propiedades como la distancia entre nodos, la densidad, y los grados de centralidad y fragmentación.

En el gráfico 4.3 se ilustran algunas de estas medidas. La **distancia** —también llamada distancia geodésica— entre dos puntos es el número de líneas que compone el sendero más corto que los conecta. Esta medida permite establecer la cantidad de nodos por los que un actor, un recurso, una orden o una comunicación deben pasar para llegar a su posible destino. Un **sendero** (*path*) es una secuencia de líneas o caminos (*walks*) que conecta puntos y líneas distintos, sin repetir ninguno. Nótese que en el gráfico 4.3 los puntos A y C están conectados directamente por el sendero AC e indirectamente por los senderos ABC y ADC. Pero dado que el sendero AC tiene una longitud de 1 —está compuesto por una sola línea— y

GRÁFICO 4.3 | Densidad y distancia en una red



Fuente: Elaboración propia.

los senderos *ABC* y *ADC* tienen una longitud de 2, aquí la distancia entre *A* y *D* sería 1.

La **densidad** es el número de líneas presente en un gráfico, expresado como la proporción del mayor número posible de líneas. Esta medida permite estimar cuán cercana o lejana se encuentra una red de la más completa interconexión de sus nodos (Scott, 2000). En el gráfico 4.3 hay cinco líneas, pero podría haber seis si estuviera la línea *DB*. Por consiguiente, la densidad del gráfico es 0,83, equivalente a $5/6$. Cabe notar, sin embargo, que el análisis de la densidad en redes egocéntricas difiere de su análisis en redes totales porque en las primeras deben descontarse los enlaces directos del agente tomado como punto focal y observarse solo los enlaces entre sus contactos. Así pues, si en el gráfico 4.3 *A* fuera el punto focal del análisis, los enlaces a tener en cuenta serían solo *BC* y *CD*, y la densidad del gráfico sería 0,5, equivalente a $2/3$. La **fragmentación** de una red, por su parte, es la proporción de pares de nodos que no logran enlazarse entre ellos mismos o a través de otros. Si en el gráfico 4.3 *D* y *C* no estuvieran enlazados a *B* y *A*, entonces la red se encontraría fragmentada.

El estudio de las distancias es fundamental para las aplicaciones del ARS en las ciencias sociales. Es posible que los actores miembros de redes débilmente conectadas —ya sea por el número, intensidad o distancia de los enlaces— muestren una menor tendencia a la solidaridad con otros actores de su red o reaccionen con lentitud a estímulos externos, lo cual no sucedería de la misma manera en redes densamente conectadas. Las distancias también son clave cuando se trata de evaluar la eficacia de los intercambios dentro de las redes: los senderos más cortos permiten intercambios más rápidos y efectivos. Por su parte, el estudio de la forma de las redes se ocupa de la distribución de los enlaces dentro de cada red y mide aspectos como la contraposición entre centros y periferias o la presencia de subgrupos significativos. En esta dimensión, como se abunda en la sección siguiente, resulta pertinente la identificación de cliques, su tamaño y su ubicación. Los estudios empíricos compilados en este libro identifican centros, periferias y cliques en todas las redes analizadas y muestran — como en el caso de la formulación de políticas sociales en el nivel central de gobierno de Bolivia — cómo estas estructuras condicionan los procesos de circulación de ideas y autoridad entre los miembros.

En el análisis en el nivel de nodos sobresale el estudio de la centralidad. Este concepto comprende una serie de propiedades relacionadas con la importancia estructural de determinados actores en la red, entre las cuales figuran su cercanía a otros puntos, su intermediación⁵ en el sendero más corto posible entre otros nodos no adyacentes, y su centralidad propiamente dicha en el conjunto de la red. La complejidad de estas propiedades y de sus medidas demanda un tratamiento específico que se presenta más adelante. Provisionalmente, empero, cabe destacar que las posiciones de centralidad en una red son típicamente interpretadas como posiciones de poder, pues los actores que las ocupan pueden afectar —con los recursos propios de esas posiciones— el comportamiento de buena parte del resto de los integrantes de la red.

En el análisis en el nivel de díadas, un aspecto frecuentemente estudiado es la cohesión. Ella suele investigarse a propósito de subgrupos: se encuentran cohesionados aquellos subgrupos cuyos actores tienen enlaces mutuos, cercanos y frecuentes (Wasserman y Faust, 1994). En la red representada en la parte inferior del gráfico 4.2 (véase página 69), los nodos que constituyen la clique tienen enlaces mutuos, cercanos y frecuentes, por lo cual es posible afirmar que se trata de un subgrupo altamente cohesionado. En cambio, el subgrupo conectado con la clique por medio del puente está compuesto por nodos cuyos enlaces no son mutuos, y cuya cercanía y frecuencia son menores. Las medidas de cohesión —como los niveles de cercanía social⁶ entre pares de nodos, la distancia geodésica y la complejidad (el número de tipos distintos de relaciones existentes entre esos nodos)— permiten investigar cómo incide la estructura de las redes en los flujos de información, recursos o autoridad, que por lo general serían más eficaces en los subgrupos cohesionados.

El análisis visual

El análisis visual de las redes es una de las contribuciones fundamentales del ARS. Para realizarlo se utilizan gráficos generados a partir de matrices de adyacencia mediante el auxilio de una variedad de

⁵ Traducción del término *betweenness centrality*.

⁶ Traducción del término *closeness centrality*.

programas informáticos diseñados para tal fin⁷. Una buena visualización de las redes sociales es una herramienta eficaz “para detectar propiedades interesantes referidas a los vínculos, las estructuras agregadas y las características de los nodos de una red, y sirve también para formular hipótesis sobre las relaciones entre factores estructurales y resultados sociales o políticos” (Brandes, Kenis y Raab, 2006). Aquí se ilustran tanto los conceptos presentados anteriormente, como las principales medidas utilizadas en el análisis visual de redes, con algunos ejemplos gráficos correspondientes al programa de transferencias condicionadas de Perú, denominado JUNTOS (véase el capítulo 6), en los cuales se representa a los actores que componen su estructura interna.

Los gráficos utilizados en el ARS se construyen sobre la base de matrices de adyacencia, en las cuales se ordenan los datos relacionales recolectados en el proceso de entrevistas, administración de encuestas y/o investigación de documentos. En estas matrices, el número de filas es igual al número de columnas, que a su vez corresponde al número de actores de una red. Las celdas resultantes muestran la información correspondiente a cada par de actores, generalmente en forma binaria: si la relación estudiada existe entre ellos, la celda muestra un número uno (1), y si la relación no existe se muestra un cero (0)⁸. Las matrices de adyacencia pueden ser simétricas o asimétricas; son simétricas cuando la relación es recíproca entre los actores (las celdas correspondientes a cada par de actores muestran un número 1) y asimétricas cuando no lo es. Convencionalmente, el origen del enlace en una matriz es un actor ubicado en una de las filas, mientras que el destino del enlace es un actor ubicado en una de las columnas.

En el ARS ocasionalmente se utilizan operaciones matemáticas con matrices (permutaciones y otras operaciones básicas). En algunos casos, los resultados permiten mostrar la existencia de patrones estables de relación entre actores o grupos de actores; en otros casos, las matrices resultantes permiten reducir la complejidad al simplificar

⁷ Por ejemplo Ucinet, NetDraw, Pajek, Visone, Ora, Visualyzer, Mage, Siena (diseñado para estudios longitudinales de redes), y DyNet (para simulaciones de dinámicas de redes). También puede usarse una función adicional de Excel denominada NodeXL.

⁸ Esta notación cambia en los gráficos donde se indica la intensidad de una relación a través de valores ordinales o de intervalos.

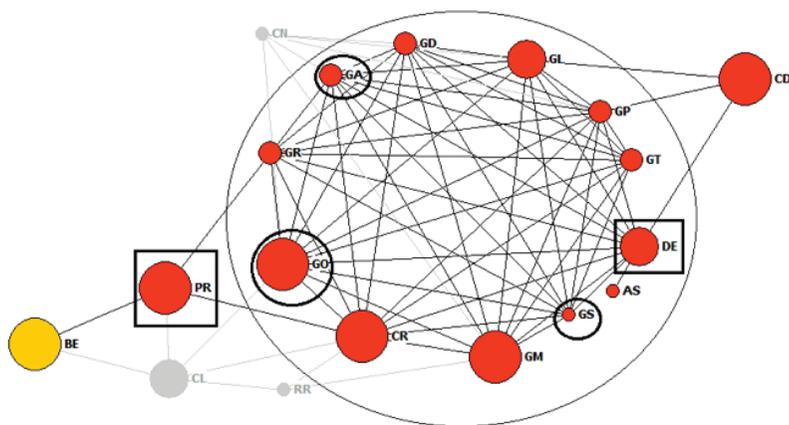
el análisis visual, especialmente cuando se trata del estudio simultáneo de varios tipos de relaciones en una misma red (Hanneman y Riddle, 2005).

El conjunto de enlaces que se observa en el gráfico 4.4 representa las relaciones formales de coordinación entre los actores que pertenecen a la estructura organizativa del programa JUNTOS. Se trata de una red unimodal compuesta por actores colectivos. Los actores en color gris representan estructuras autónomas del programa que no siempre participan en la coordinación formal de JUNTOS.

Todos los enlaces en el gráfico 4.4 tienen la misma intensidad y ninguno de ellos tiene direccionalidad. Por consiguiente, el gráfico no indica en qué dirección se establece la coordinación entre pares de actores ni cuáles son las relaciones de coordinación más intensas o frecuentes. En general, en los gráficos del ARS la intensidad es visualizada mediante el grosor de las líneas o adjudicando un valor junto a ellas; la direccionalidad, como se indicó más arriba, se representa a través de flechas que salen de los nodos o llegan a ellos.

En el gráfico 4.4 se presentan ejemplos de díadas, tríadas y cliques. Cualquier par de actores enlazados entre sí forma una díada. Un ejemplo de tríada son los actores que tienen un pequeño círculo alrededor (*GO*, *GA*, *GS*). Las cliques, cabe recordar, son grupos de actores completamente enlazados entre sí; obsérvese entonces que en

GRÁFICO 4.4 | Coordinación interna del Programa JUNTOS de Perú



el gráfico 4.4 existe una clique constituida por los actores *GO*, *GA*, *GD*, *GP*, *GT*, *DE* y *GS*. Dado que el gráfico 4.4 está constituido por enlaces no direccionados y de la misma intensidad, las cliques allí identificables son débiles; si el gráfico estuviese formado por enlaces direccionados y/o de intensidades diferentes, sería posible identificar cliques fuertes (aquellas hacia las cuales fluyen recursos o información y desde las cuales fluye autoridad) y distinguirlas de las débiles (aquellas que entregan recursos o información y reciben órdenes).

Un tema central en el análisis visual es la **conectividad** de las redes. Un gráfico está conectado cuando existe por lo menos un enlace entre cada par de nodos de la red, de manera que cada nodo puede acceder a cualquier otro por algún camino. En cambio si existen nodos, subgrupos o grupos que forman unidades separadas, el gráfico está desconectado, en cuyo caso las diferentes unidades se denominan componentes. En el gráfico 4.4 se observa una red conectada con un solo componente.

Otros temas recurrentes en el análisis visual de redes son la distancia geodésica y la densidad. Si no es posible conectar dos nodos por una vía, se dice que la distancia entre ellos es indefinida. El diámetro es la mayor distancia geodésica dentro de una red e indica el grado de separación entre los nodos más alejados dentro de ella. El diámetro de la red importa pues constituye un indicador de su conectividad: cuanto mayor es el diámetro menor es la conectividad. La densidad de una red, cabe recordar, es la razón entre el número efectivo de enlaces y el máximo número de enlaces posibles, por lo cual su valor es mayor cuanto más se acerca a la unidad. En el gráfico 4.4 el diámetro tiene un valor de 4 y la distancia geodésica promedio es de 1,5 líneas. La densidad del gráfico es entonces de 0,5619 (sin incluir los nodos en color gris).

En el análisis visual de redes, la identificación de **centros** y **periferias** también es esencial. En la teoría de gráficos se concibe a las redes como estructuras en las que se pueden distinguir dos clases de nodos: (i) el centro, compuesto por actores que forman un grupo cohesionado y se enlazan entre ellos en forma densa, y (ii) la periferia, compuesta por actores que no se enlazan densamente con el grupo cohesionado. Pero esta distinción, familiar en numerosos campos de estudio, tiene en el ARS una particularidad: es posible encontrar redes con varios centros, y por ende, con varias periferias (Borgatti y Everett,

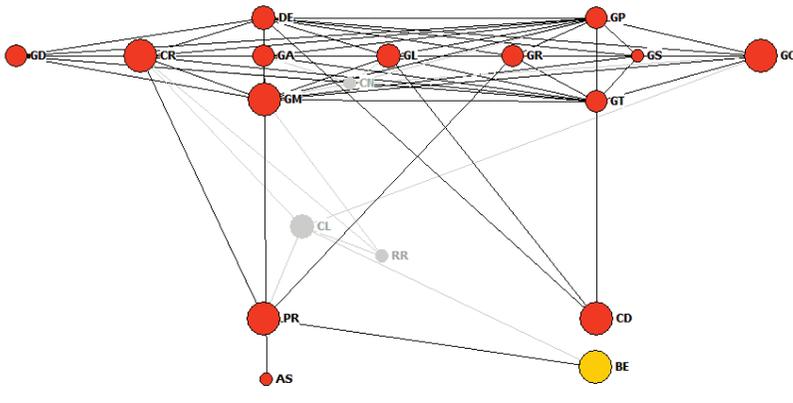
1999). En el gráfico 4.4, los actores que se encuentran dentro del círculo grande —correspondiente a los equipos de las oficinas centrales del programa JUNTOS en Lima, la capital del país— conformarían el centro de la red, y los actores que se encuentran por fuera del círculo constituirían la periferia.

La distinción centro-periferia evoca otra distinción relevante para el análisis visual de redes: aquella entre los **enlaces fuertes** y los **enlaces débiles** (Granovetter, 1983). Esta distinción desempeña un papel crítico en el estudio de la conectividad de las redes. Los actores pertenecientes a cliques o subgrupos de actores densamente enlazados poseen, por su posición, enlaces fuertes, pero también tienen enlaces con otros actores fuera de las cliques o subgrupos, algunos de los cuales posiblemente se encuentren en la periferia; estos serían sus enlaces débiles. Los actores débilmente enlazados con los del centro pueden tener, a su vez, sus propias redes personales; esto los convierte en actores importantes para hacer la conexión entre grupos de actores con diferentes posiciones en el conjunto de la red. Un enlace débil puede convertirse en fuerte, entonces, al operar como puente entre subgrupos de actores densamente enlazados o de diferente densidad. Esta distinción ha tenido importantes aplicaciones en investigaciones sobre procesos como la difusión social de la innovación, la movilización política (Anheier, 2003) y la búsqueda de empleo (Granovetter, 1974).

Los enlaces débiles no solo pueden ser puentes sino también conectar **puntos de quiebre** de una red. Desde una perspectiva visual, un punto de quiebre es un nodo cuya ausencia tiene como efecto la desconexión de una red. En el gráfico 4.4, los actores enmarcados en cuadrados (*PR* y *DE*) son puntos de quiebre en la estructura del programa JUNTOS, puesto que su ausencia desconecta la red e interrumpe la participación de otros actores conectados a ellos. En el caso de *PR*, su ausencia desconectaría a *BE* de la red, mientras que la ausencia de *DE* desconectaría a *AS*. Dado que *BE* comprende a los beneficiarios del programa, es posible entender la relevancia de la presencia de *PR* en la red. El gráfico 4.4 permite ilustrar aquí también el concepto de puente y su vinculación con los puntos de quiebre, pues el enlace que conecta a *BE* con *PR* es precisamente un puente.

La diversidad de recursos visuales que se puede utilizar en el ARS es enorme: desde tamaños, formas y colores para representar los atributos de

GRÁFICO 4.5 | Visualización vertical de la coordinación nacional del Programa JUNTOS



Fuente: Elaboración propia.

los actores estudiados⁹ hasta la elaboración de distintos tipos de gráficos. Esta diversidad permite ampliar la capacidad exploratoria o ilustrativa del ARS, identificando relaciones claves o ilustrando el planteamiento de distintas hipótesis (Brandes, Raab y Wagner, 2001). En los gráficos 4.5 y 4.6 se ofrecen ejemplos de esta diversidad de recursos visuales.

En el gráfico 4.5 se representan los mismos actores y las mismas relaciones ilustradas en el gráfico 4.4., aunque este nuevo gráfico ha sido construido utilizando el número de enlaces de cada nodo como punto de referencia y ubicándolos jerárquicamente en forma vertical. Como puede observarse, los actores *DE* y *GP* tienen 11 enlaces cada uno, el mayor número en toda la red (visible en la escala de la derecha), seguidos por cinco actores con valor 10, dos con valor 9, dos con valor 3 y dos con valor 1. En el gráfico 4.6 se muestra claramente que el número de enlaces no corresponde necesariamente a la influencia que los actores perciben tener unos respecto de otros —representada a través del tamaño de los círculos—, como tampoco con la estructura jerárquica formal del programa JUNTOS.

En el gráfico 4.6 se introduce a todos los actores identificados en el análisis de la implementación de JUNTOS en el nivel municipal; estos

⁹ En el gráfico 4.4, por ejemplo, los tamaños de los nodos representan la percepción por parte de los entrevistados de los distintos grados de influencia que tienen los diferentes actores internos en el programa JUNTOS.

ello la cantidad y la calidad de la información presentada. Se trata de que los detalles no impidan ver el conjunto (McGrath y Blythe, 2004), pero también de que el conjunto no impida ver el demonio que habita en los detalles.

Existen dos formas de representación habituales en el análisis de redes: los **modelos de flujo** y los **modelos arquitecturales**. Los modelos de flujo representan las redes como sistemas de senderos a través de los cuales fluyen las relaciones entre nodos, independientemente de su contenido. Los modelos arquitecturales, en cambio, las representan como entramados sólidos, a la manera de armazones o esqueletos sobre los cuales descansan las estructuras sociales. Cualquiera de estas estrategias de modelización puede comunicar efectivamente su visión de una red. Los gráficos que despliegan las relaciones de autoridad entre los actores suelen ser más fáciles de decodificar; aquí resulta particularmente útil el uso de técnicas que muestren los flujos de recursos, información o poder entre los actores. Sin embargo, no hay formas correctas o incorrectas de graficar una red; sino solo formas consistentes o inconsistentes con las preguntas y los diseños de investigación. Lo que importa entonces en la elaboración de los gráficos es considerar anticipadamente las ventajas y los límites metodológicos asociados a los distintos tipos de gráficos disponibles.

Medidas de centralidad

Con el concepto de centralidad se trata de identificar a los actores más importantes dentro de una red. La noción de importancia varía de acuerdo con los temas específicos de interés en la investigación, y por consiguiente con el entramado de las relaciones sociales que constituyen las redes. Sin embargo, por lo general la centralidad se define estructuralmente como el posicionamiento de un actor en la red; así pues, los actores más importantes suelen estar ubicados en posiciones estratégicas dentro de las redes (Wasserman y Faust, 1994).

Inicialmente, la preocupación por la centralidad de los actores se circunscribió a dinámicas de resolución de problemas en grupos sociales, pero la aplicación del concepto se fue diversificando hasta abarcar temas de integración política, procesos de desarrollo urbano y difusión de innovaciones tecnológicas (Freeman, 1979). Aquí se reseñan las principales medidas de centralidad: grado de centralidad, grado

de intermediación, grado de cercanía y grado de centralidad vectorial. Las tres primeras son medidas en términos de **senderos**; la última, en términos de **caminos**.

Grado de centralidad. En términos generales, para gráficos no direccionados la centralidad de un nodo (actor) está definida por el número de enlaces establecidos. Un nodo es central si está enlazado a un número elevado de nodos dentro de la red. Sin embargo, en gráficos direccionados se hace una distinción entre nodos a los que llega el mayor número de enlaces (*in-degree*) y nodos de los que sale el mayor número de enlaces (*out-degree*) por lo cual se miden dos tipos de centralidad: centralidad hacia dentro y centralidad hacia fuera. Esta medida permite identificar distintos nodos con centralidad en una misma red y comparar sus centralidades, pero tiene una limitación importante: solo puede aplicarse en una misma red o en redes de tamaño similar, dado que el número de enlaces que se puedan identificar para un nodo depende precisamente del tamaño de la red. Para poder establecer comparaciones entre redes diferentes, esta medida se ha estandarizado: no se identifica con la frecuencia de los enlaces sino con el porcentaje de nodos adyacentes a un nodo determinado. Como se observó en el gráfico 4.4 (página 83), los actores *DE* y *GP* tienen 11 enlaces cada uno; esa frecuencia les confiere una centralidad similar que al estandarizarse adquiere un valor de 78,57%¹⁰.

El grado de centralidad de un actor se considera un indicador de su conectividad, y por ello de su influencia sobre otros actores o de sus oportunidades de ser influenciado por aquellos. En la práctica, la centralidad de un actor puede servir para determinar su importancia en la difusión de información dentro de una organización, o bien para considerar los efectos de su ausencia en la estabilidad institucional u organizacional.

Grado de intermediación. A través de esta medida de centralidad se explora hasta qué punto un determinado nodo se encuentra **entre** los restantes nodos del gráfico de una red, es decir, hasta qué punto ese nodo desempeña un papel de intermediario (*broker*) y/o de guardia (*gatekeeper*) en el funcionamiento de esa red. El grado de intermediación

¹⁰ Los valores indicados fueron calculados con el programa informático Visualizer v.2.0, utilizado para elaborar el gráfico 4.4. En ausencia de otras redes que permitan establecer comparaciones, estos valores únicamente se describen como altos, medios o bajos.

se define como la razón entre el número de distancias geodésicas que pasan a través de un nodo determinado y el total de distancias geodésicas que existen efectivamente en una red. Para fines comparativos se expresa en términos de un índice, cuyo máximo valor es la unidad. La intermediación también puede servir para determinar cuáles son los puntos en los que una red puede partirse, es decir, los puntos de quiebre definidos en secciones anteriores. Por consiguiente, esta medida puede ser interpretada como indicadora no solo del grado de relaciones interpersonales de un actor sino también de su poder, particularmente si la investigación considera relaciones de autoridad o flujo de recursos. En el gráfico 4.4 el actor *DE* tiene un grado de intermediación de 0,12, mientras que en *GP* es de 0,09.

Grado de cercanía. Con esta medida de centralidad se calcula cuán cerca está un actor del resto de los actores en una red. Un actor es central si está cerca de los demás, porque puede interactuar rápidamente con ellos. El grado de cercanía se define como la distancia promedio de todas las distancias geodésicas que van de un nodo a los otros. Para fines comparativos, se estandariza a través de un índice que toma el valor 1 cuando el actor es adyacente a todos los otros actores. Este valor también se puede calcular para subgrupos o grupos de actores. El grado de cercanía permite determinar cuáles son los nodos que tienen mayor facilidad de acceso al resto de los actores en una red. Ello resulta especialmente útil cuando se investigan temas de difusión de innovaciones, acceso o diseminación de información y, en el área sanitaria, la transmisión de enfermedades infecciosas (Wasserman y Faust, 1994). En el gráfico 4.4, los actores *DE* y *GP* tienen una centralidad de cercanía cuyo valor es 7,77.

*Centralidad vectorial*¹¹. Con esta medida se describe la influencia de un nodo sobre los demás nodos de una red. Cada nodo puede ser un vector de influencia —o de riesgo— en tanto transmite información, recursos, órdenes, enfermedades, etc., a otros nodos. Un nodo tiene centralidad vectorial cuando opera como el origen de una cadena de influencias o riesgos que se extiende por una red. La centralidad vectorial

¹¹ El término en inglés es *eigenvector*, que viene a su vez del alemán *eigen* (que significa propio, distintivo). En álgebra lineal se trata de vectores que, como efecto de una operación

de un nodo se calcula como proporcional a la suma de las centralidades vectoriales de todos los nodos conectados directamente a él. Un nodo con una centralidad vectorial alta se encuentra enlazado con otros nodos de centralidad similar. En la práctica, esta medida puede indicar la posición de popularidad de un actor a partir del número de relaciones establecidas en una red, así como una posición de riesgo y el riesgo subsiguiente para sus contactos. Su representación visual requiere utilizar enlaces direccionados.

Actores clave. Aunque en el ARS se requiere determinar la centralidad de los actores en el nivel individual, no se debe perder de vista que el análisis busca abarcar la estructura de la red en general. Como se mostró al comparar los gráficos del programa JUNTOS, en este nivel son numerosos los actores que pueden tener centralidad, lo cual no necesariamente significa que los actores con los mayores grados de centralidad sean los más relevantes en una red. De ahí la utilidad de introducir el concepto de actores clave, que se diferencia de las medidas de centralidad recién discutidas precisamente porque se calcula tomando en cuenta aspectos generales de las redes: la conectividad y la accesibilidad de cada nodo respecto de los demás componentes de la red (Borgatti, 2005b). Un actor es clave si su remoción genera una interrupción máxima en las comunicaciones entre los nodos restantes de la red, o si se trata del nodo más conectado de la red. Es por ello que para identificar actores clave se requiere combinar alguna medida de centralidad con la noción de punto de quiebre. De ahí también que este concepto sirva tanto a los análisis de centralidad como al establecimiento de las posiciones centrales o periféricas de actores o grupos.

La identificación de los actores clave importa para determinar la capacidad de un grupo de actores de afectar una red en razón de su presencia o ausencia. Por ejemplo, si una organización busca cómo difundir de manera óptima una serie de nuevas prácticas administrativas, la identificación de los actores clave para la comunicación interna es crucial para el éxito de la iniciativa; algo análogo sucedería si se tratara de identificar a los actores clave para la desintegración de una red de contrabando. El concepto de actor clave es, pues, de utilidad en el ARS

matricial, cambian su magnitud pero no su dirección. Para explorar el concepto matemático, véanse Borgatti (2005a) y Carreras et al. (2007).

en tanto se especifiquen con precisión la población a investigar y los contenidos relacionales de interés para la investigación.

Grado de centralización de una red. Existen también medidas de centralidad relacionadas con las redes en su conjunto. El grado de centralización es un índice estandarizado que refleja la centralidad de un actor frente al resto en una red: cuanto mayor es su valor, más central es el actor. Se trata de una especie de varianza que se determina calculando la sumatoria de las diferencias entre los valores de centralidad de cada actor individual y el valor del actor más central para poder medir cuán variables o heterogéneas son las centralidades de los actores. El grado de centralización de las redes permite determinar en qué medida una red gira alrededor de un actor. La representación gráfica del grado de centralización con valor 1 es una red en forma de estrella, donde un nodo central está unido a todos los nodos circundantes. La red del gráfico 4.4 tiene un grado de centralización de 50,5%, determinado fuertemente por las conectividades de *DE* y *GP*.

La selección de una medida de centralidad depende del problema de investigación, y por consiguiente de la naturaleza de la red a estudiar. No cualquier medida de centralidad es útil para investigar cualquier red, pues cada medida aborda de manera diferente el análisis de las redes (Borgatti, 2005a). Por ejemplo, la cercanía y la intermediación se calculan usando solamente las distancias geodésicas, lo cual presupone que existe un único modo posible de tráfico dentro de una red. En cambio, la centralidad vectorial se calcula usando caminos, por lo que las líneas y los nodos se pueden recorrer incluso en varias ocasiones. Por su parte, la intermediación presupone que lo que fluye entre nodos es una especie de unidad física indivisible, y por eso los caminos que sigue son excluyentes. En cambio la centralidad vectorial presupone la posibilidad de tráfico simultáneos de diferentes contenidos relacionales en múltiples direcciones (como son los flujos de información o de infecciones). La utilización e interpretación adecuadas de las medidas de centralidad determinan la validez de su uso.

Este capítulo ha sido dedicado a la discusión metodológica del ARS. En los estudios de caso que se presentan en los dos capítulos siguientes se asume el desafío de poner en práctica los elementos conceptuales y metodológicos del análisis de redes sociales para

evaluar diversas dimensiones del proceso de formulación e implementación de políticas y programas sociales. Estos estudios fueron concebidos para ejemplificar las posibilidades y límites del análisis de redes sociales como herramienta metodológica para investigar los procesos de las políticas sociales. No fueron diseñados como parte de un estudio regional, ni se pretenden representativos de tendencias regionales ni subregionales. Su aspiración se enfoca, específicamente, en ilustrar el funcionamiento de la metodología y su productividad para la investigación de la formulación de políticas en el gobierno central, y de su implementación en coordinación con gobiernos locales y/o a través de diferentes sectores sociales. El capítulo 7 regresa sobre los hallazgos de ambos estudios para reflexionar, con la contribución de la evidencia empírica, sobre los alcances y limitaciones del análisis de redes sociales para el estudio y la práctica de la economía política de las políticas sociales.



La coordinación interministerial en el proceso de formulación de políticas sociales: el caso de Bolivia

Alejandro Bonvecchi

En este capítulo se presentan los resultados de un análisis de las redes sociales involucradas en la coordinación entre ministerios y otras entidades del área social, en el proceso de formulación de políticas sociales en el nivel central de gobierno de Bolivia. El objetivo del estudio fue reconstruir las redes efectivas que hacen funcionar dicho proceso y compararlas con las relaciones entre entidades prescritas por los reglamentos formales del gobierno. El análisis de las instituciones formales y el de las redes sociales efectivas produjeron resultados contrastantes. Por un lado, el análisis institucional indicó que el diseño formal del proceso decisorio está orientado a generar una intensa coordinación entre los ministerios del área social bajo la conducción política de la Presidencia y la Vicepresidencia del Estado. Por otro lado, el análisis de las redes efectivas de relaciones de producción y circulación de ideas e información, transferencia de recursos económicos, autoridad institucional y poder político mostró que la coordinación interministerial es escasa, y que el proceso de la formulación de las políticas sociales se encuentra coordinado políticamente de manera compartida por el vértice del gobierno central y las organizaciones de base.

Estos hallazgos sugieren que la formulación y adopción de políticas sociales en el nivel central de gobierno en Bolivia tienen lugar a través de un proceso decisorio cuya coordinación horizontal entre las

entidades del área social es menor a la prevista y prescrita por las reglas formales, y cuya organización efectiva no necesariamente estimula el uso de insumos producidos por actores estatales con capacidades técnicas específicas y horizontes de largo plazo. Ello puede debilitar la capacidad del PFP y favorecer la generación de políticas sociales adaptables a condiciones de incertidumbre en la demanda de servicios sociales y de un alto grado de especificidad en las prestaciones a los beneficiarios. El análisis de redes sociales muestra así —de manera consistente con la literatura previa sobre el proceso de formulación de políticas públicas en Bolivia (BID, 2005; Zuvanic e Iacovello, 2010)— cómo la comparativamente escasa estabilidad y especialización de la burocracia y las dificultades de coordinación entre las entidades técnicas y administrativas afectan la formulación de políticas. Al mismo tiempo ofrece evidencia —cuantitativa y visual— de cómo el vértice gubernamental y las organizaciones de base pueden resolver algunos de los problemas de coordinación identificados por medio de la centralización de la autoridad y del poder político.

El análisis de redes sociales complementa de este modo el análisis de economía política: los costos de transacción emergentes de la escasa coordinación horizontal, el fragmentado flujo de ideas e información entre las entidades del área social y la multiplicidad de actores principales con autoridad y poder político sobre esas entidades son compensados por la coordinación institucional y política y el flujo vertical de ideas e información desde la Presidencia —pero sólo parcialmente, en la medida en que la Presidencia comparte con las organizaciones de base la condición de principal autoridad institucional y política.

DECISIONES METODOLÓGICAS

Este trabajo constituye el primer análisis de redes sociales sobre el proceso de formulación de políticas sociales en el nivel central de gobierno en Bolivia. Para realizarlo se adoptaron ciertos supuestos y decisiones metodológicas que se discuten a continuación: supuestos sobre la naturaleza y los alcances de la red, y decisiones metodológicas, tanto sobre los procedimientos empleados para identificar a los actores miembros de la red y la naturaleza de sus relaciones, como sobre las reglas utilizadas para analizar esa información.

El punto de partida de la investigación consistió en centrar el análisis en el proceso de formulación de políticas sociales en el nivel central de gobierno en Bolivia. El tema no había sido estudiado previamente, aun cuando existían investigaciones anteriores sobre los procesos de implementación de políticas (como las incluidas en el capítulo 4 de este volumen). Una vez definido este foco de investigación, se adoptó como supuesto que la red se extendería a la totalidad de los actores identificables como participantes de ese proceso, para así resolver el problema de las fronteras de la red. Su puesta en práctica, sin embargo, exigió tomar una serie de decisiones metodológicas a través de las cuales se especificaran los criterios empleados para la identificación de los miembros.

La primera decisión metodológica fue trabajar con la técnica de bola de nieve (*snowballing*) para delimitar la red. Esta técnica permite identificar a los miembros de la red reduciendo al mínimo la subjetividad del investigador: este se limita a definir una muestra inicial de entrevistados, completarla y proceder luego a entrevistar a los contactos mencionados por los entrevistados iniciales hasta saturarla (Frank, 1978), con lo cual son básicamente los entrevistados iniciales quienes filtran la selección de la muestra.

Los supuestos adoptados en el comienzo de la investigación permitían, por su parte, sortear los problemas de endogeneidad inherentes a esta técnica de muestreo: si todos los actores mencionados por los entrevistados como participantes del proceso de formulación de políticas sociales debían ser considerados parte de la muestra, entonces ningún actor en particular sería el responsable de sesgar la selección.

Esta primera decisión metodológica dio lugar a una segunda, a saber, la definición de una muestra inicial sobre cuya base se llevaría a cabo la recolección de la información. Para ello se optó por fusionar tres criterios: la selección de aquellos ministerios encargados de las políticas sociales; la inclusión de todos los actores indicados como participantes según el diseño institucional formal del proceso de formulación de políticas sociales en Bolivia; y la inclusión de todos los actores de segunda línea ministerial encargados de apoyar la formulación de políticas.

La definición de estos criterios estuvo orientada por su objetividad: los ministerios encargados de las políticas sociales fueron elegidos en función de lo que indica la literatura especializada; el diseño institucional

formal adoptado corresponde al esquema por medio del cual el propio gobierno de Bolivia organiza el proceso de sus políticas sociales; y los organigramas formales de los ministerios, definidos también por el gobierno, indican cuáles son las entidades con funciones de apoyo en la formulación de políticas. La aplicación de estos criterios permitió especificar la muestra del siguiente modo:

- Por el primer criterio se incluyeron los Ministerios de Salud y Deportes, Educación, y Trabajo, Empleo y Previsión Social, ya que estas tres áreas son las que en la literatura se consideran habitualmente “áreas de política social” (Esping-Andersen, 1990; Mares, 2003b) y gozan de estatus ministerial en Bolivia. Las áreas de asistencia y seguridad social se encuentran organizadas bajo la forma de programas diseñados y/o ejecutados por alguno(s) de estos ministerios.
- Por el segundo criterio se incluyeron los Ministerios de Planificación del Desarrollo y de la Presidencia, respectivamente coordinador técnico y coordinador político del proceso de las políticas sociales.
- Por el tercer criterio se incluyeron una serie de viceministerios y unidades subalternas de los ministerios seleccionados. En el Ministerio de Salud y Deportes se agregaron los tres Viceministerios de Salud, Promoción y de Medicina Tradicional e Interculturalidad, más la Jefatura de Gabinete y la Dirección General de Planificación; en el Ministerio de Educación se agregaron los tres Viceministerios de Educación Regular, Educación Superior y Educación Alternativa, más la Jefatura de Gabinete y la Dirección General de Planificación; en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social se agregaron los dos Viceministerios de Trabajo y Previsión Social, y de Empleo, Servicio Civil y Cooperativas, más la Jefatura de Gabinete y las Direcciones Generales de Empleo y de Servicio Civil y Cooperativas; en el Ministerio de Planificación del Desarrollo se agregaron los tres Viceministerios de Planificación y Coordinación, Planificación Estratégica del Estado y de Inversión Pública y Financiamiento, más la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas; por último, en el Ministerio de la Presidencia se agregaron los dos Viceministerios: Coordinación de Gestión Gubernamental y Territorial, y Coordinación con Movimientos Sociales y Sociedad Civil.

La muestra inicial estuvo constituida por las entidades incluidas según el tercer criterio: los organigramas de las instituciones a las que se presupuso como responsables directas de las tareas de formulación de políticas. Esta muestra fue luego ampliada en virtud de la técnica de muestreo hasta alcanzar la red especificada en las secciones siguientes. La lista de miembros de la red y sus siglas y acrónimos se incluyen como apéndice A.

Una tercera decisión metodológica se refirió a la recolección de la información. Se decidió utilizar un cuestionario que combinara preguntas generadoras de nombres (*name generators*) con preguntas interpretativas acerca de los actores nombrados (*name interpreters*)¹. Las preguntas generadoras de nombres servirían para hacer funcionar la técnica de muestreo e identificar a otros miembros de la red. Las preguntas interpretativas, por su parte, permitirían identificar los contenidos específicos de las relaciones que vinculan a cada entrevistado con los demás actores nombrados por este, y ordenar a estos actores en función de la importancia a ellos asignada por cada uno de los entrevistados. La guía de preguntas utilizada se incluye como apéndice B.

Una cuarta decisión metodológica se refirió a los contenidos relacionales a investigar. Se decidió investigar cinco contenidos relacionales diferentes, seleccionados en función del consenso en la literatura sobre políticas públicas acerca de los factores que intervienen en los procesos decisorios de las mismas: ideas, información, recursos económicos, autoridad y poder (Dunleavy, 1991):

- Por **ideas** se entiende en este trabajo todo concepto o diseño de iniciativa de política social.
- Por **información** se entiende todo dato acerca de la población, sus condiciones de vida y sus demandas o aspiraciones, y acerca de las tareas desempeñadas por entidades estatales y/o actores no estatales.
- Por **recursos económicos** se entiende el dinero y cualquier otra forma de asistencia material como puede ser el suministro de insumos, herramientas, etc.

¹ Véase el capítulo 3 para las definiciones de los conceptos del ARS.

- Por **autoridad institucional** se entiende, siguiendo a Weber (1992), la probabilidad por parte de un actor de lograr obediencia a sus órdenes por parte de otros, quienes en virtud de esa disposición reconocen al primero como autoridad.
- Por **poder político** se entiende —también siguiendo a Weber (1992)— la relación social marcada por la probabilidad que tenga una persona de realizar su voluntad incluso contra la resistencia de otras; existe, pues, una relación política allí donde ciertos actores reconocen a otros legitimidad para imponer su propia voluntad sobre ellos.

Para identificar estos contenidos relacionales, se utilizaron las respuestas de los actores a las preguntas interpretativas incluidas en la guía de preguntas presentada como apéndice B.

Una quinta decisión metodológica se refirió a la presentación de la evidencia originada en el análisis de redes, para lo cual se decidió utilizar una versión modificada de la metodología NetMap (Schiffer 2007). Al igual que en NetMap, se adoptaron colores diferentes para marcar las posiciones de los actores en las relaciones analizadas, y tamaños distintos para indicar la importancia asignada por los entrevistados a cada actor particular. Sin embargo, a diferencia de NetMap, no se utilizaron distintas formas de presentación de los enlaces, dado que esto tiende a complicar la lectura de los gráficos. En lugar de ello se optó por presentar las redes correspondientes a cada contenido relacional por separado, lo cual permitió también estructurar las secciones del trabajo.

De la muestra inicial se entrevistó al 77% de los actores, lo cual aumentó en tres veces y media el tamaño de la red: de 18 a 65 miembros. De la red ampliada solo se logró entrevistar al 23% de los actores, tal como consta en la columna de entrevistados en el apéndice A. No fue posible entrevistar a los líderes de las organizaciones de base. Sin embargo, las entrevistas con los funcionarios mostraron, tal como lo indica la literatura (Van Cott 2008; Madrid 2011, 2012), que varios de ellos ocupaban, o habían ocupado hasta su ingreso en la administración pública, posiciones de liderazgo en organizaciones de base. De ello cabe inferir que la influencia atribuida por estos entrevistados a las organizaciones de base es, en alguna medida, endógena. Desafortunadamente, no se pudo entrevistar a una muestra representativa de funcionarios del conjunto de la administración pública nacional, como para ponderar el peso efectivo ni la rotación concreta de aquellos provenientes de organizaciones de base.

Cabe destacar aquí algunos rasgos de la composición de la muestra. El promedio de permanencia en el cargo de los funcionarios entrevistados es de 14,4 meses. En el momento de la entrevista, el 60% llevaba menos tiempo en el cargo que el promedio. De los entrevistados para los que se cuenta con datos, el 22,2% carecía de experiencia en el área social de la función pública anterior al ejercicio de su cargo actual, mientras que del 77,8% restante con experiencia previa en el área social de la función pública, el 33% había permanecido 12 meses en su cargo previo, el 33% lo había hecho 36 meses, y solo un 33% lo había ejercido por más de 36 meses. De ello se puede inferir que la permanencia en los cargos ha sido relativamente reducida y que la rotación de personal en estos puestos ha tendido a ser más bien elevada en el área social. Las cifras brutas se registran en el apéndice A. Las tendencias son, por otra parte, consistentes con hallazgos previos sobre la estabilidad y las capacidades técnicas de los cuadros de la administración pública nacional en Bolivia (BID, 2005; Zuvanic e Iacovello, 2010).

Por último, cabe señalar que las redes fueron analizadas a la luz de las medidas de centralidad de sus nodos (grados de centralidad, cercanía e intermediación), la direccionalidad de sus enlaces, la delimitación de sus centros y periferias, y la identificación de sus cliques y puntos de quiebre. Con las medidas de centralidad, así como con la delimitación del centro y la periferia y los puntos de quiebre, se apuntó a identificar a los actores principales de las redes. Con la direccionalidad de los enlaces se intentó establecer la orientación de las relaciones y coadyuvar a la identificación de los actores más importantes según su posición como orígenes o receptores de los enlaces. Con la identificación de las cliques se buscó mapear las divisiones internas a las redes y su fragmentación².

EL PROCESO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN BOLIVIA: LO QUE MUESTRA LA ESTRUCTURA FORMAL

En el nivel central de gobierno en Bolivia, el proceso de las políticas sociales está formalmente estructurado para generar coordinación

² Véase el capítulo 3 para las definiciones de los conceptos del ARS.

interministerial en la formulación e implementación de las políticas. Su diseño institucional involucra como participantes tanto a los ministerios del área social como al resto de las carteras gubernamentales. Su dinámica decisoria requiere la intervención de todos los ministerios en discusiones y decisiones colectivas. La acción del vértice político del gobierno está circunscrita a la toma de las decisiones de última instancia en caso de empate o bloqueo en el debate entre ministerios. El esquema formal del proceso de las políticas sociales auspiciaría entonces la coordinación horizontal entre ministerios, antes que la coordinación vertical a través de la Presidencia. En esta sección se describe el proceso formal de las políticas sociales en Bolivia, con énfasis en los actores participantes y en la secuencia de su intervención, con el fin de ilustrar estos patrones.

Los actores

Los actores del proceso formal de las políticas sociales en Bolivia —tal como se encuentra definido según el marco normativo vigente— son los ministerios de las áreas sociales (Salud y Deportes; Educación; y Trabajo, Empleo y Previsión Social) y los ministerios coordinadores (Planificación del Desarrollo, como coordinador técnico, y Presidencia, como coordinador político). Dentro de los ministerios, los viceministerios desempeñan funciones importantes, mientras que por encima de las carteras se encuentran el Presidente y el Vicepresidente. A continuación se describen las funciones de cada actor.

La Presidencia, la Vicepresidencia y los Ministerios del Estado Plurinacional son los encargados de la administración central (CEP-Constitución Política del Estado: artículos 172, 174, 175; Decreto Supremo 29894: artículo 7). Para ello, la PTE (Presidencia) cuenta con las siguientes atribuciones relevantes para el proceso de las políticas sociales: “proponer y dirigir las políticas de gobierno y de Estado”; “dirigir la administración pública y coordinar la acción de los Ministros de Estado”; “promulgar las leyes sancionadas por la Asamblea Legislativa Plurinacional”; “dictar decretos supremos y resoluciones; Presentar el plan de desarrollo económico y social a la Asamblea Legislativa Plurinacional”; “designar a las Ministras y a los Ministros de Estado, respetando el carácter plurinacional y la equidad de género en la composición del gabinete ministerial”; y “presentar proyectos de

ley de urgencia económica, para su consideración por la Asamblea Legislativa Plurinacional, que deberá tratarlos con prioridad “(CPE: artículo 172). La VPTE (Vicepresidencia) colabora en el proceso de las políticas públicas en función de tres de sus atribuciones constitucionales: “coordinar las relaciones entre el Órgano Ejecutivo, la Asamblea Legislativa Plurinacional y los gobiernos autónomos”; “participar en las sesiones del Consejo de Ministros”; y “coadyuvar con la Presidenta o el Presidente del Estado en la dirección de la política general del Gobierno” (CPE: artículo 174). Los ministros de Estado tienen como tareas específicas “proponer y coadyuvar en la formulación de las políticas generales del Gobierno”; “proponer y dirigir las políticas gubernamentales en su sector”; gestionar “la Administración Pública en el ramo correspondiente”; “dictar normas administrativas en el ámbito de su competencia”; “proponer proyectos de decreto supremo y suscribirlos con la Presidenta o el Presidente del Estado”; y “coordinar con los otros Ministerios la planificación y ejecución de las políticas del gobierno” (CPE: artículo 175).

En este marco jurídico se definen también las atribuciones de los ministerios del área social. El MSD (Ministerio de Salud y Deportes) tiene a su cargo las siguientes responsabilidades: la formulación, promulgación y evaluación de cumplimiento de los programas de salud; la regulación, planificación, control y conducción del Sistema Nacional de Salud compuesto por los sectores público, privado y por la seguridad social en salud; la promoción de la medicina tradicional y su articulación con la medicina occidental; la formulación de políticas y planes de nutrición y seguridad alimentaria; y la elaboración de normas y regulación de la capacitación y el ejercicio de los recursos humanos en salud (DS 29894: artículo 90). Para realizar estas tareas cuenta con el apoyo de tres viceministerios: el VSP (Viceministerio de Salud y Promoción), el VMTI (Viceministerio de Medicina Tradicional e Interculturalidad) y el VD (Viceministerio de Deportes).

El ME (Ministerio de Educación) tiene a su cargo las siguientes tareas: la formulación de políticas y estrategias intraculturales, interculturales y plurilingües de educación en el Estado; la gestión y garantía de funcionamiento del sistema educativo; el desarrollo de programas educativos y de políticas de educación científica, técnica, tecnológica y productiva (DS 29894: artículo 104). Para ello se organiza a través de tres viceministerios: el VER (Viceministerio de Educación Regular), el

VEAyE (Viceministerio de Educación Alternativa y Especial) y el VESFP (Viceministerio de Educación Superior y Formación Profesional).

El MTEPS (Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social) tiene a su cargo el diseño, propuesta y coordinación de la implementación de políticas laborales, de empleo y seguridad social; la formulación de políticas salariales y de productividad; la promoción y el fomento del sector cooperativo; la generación de políticas de seguridad social orientadas a construir “un seguro social universal, solidario y equitativo”; y la formulación de políticas relacionadas con el servicio civil (DS 29894 artículo 86). Se apoya para ello en dos viceministerios: el VTPS (Viceministerio de Trabajo y Previsión Social) y el VESCC (Viceministerio de Empleo, Servicio Civil y Cooperativas).

En este mismo marco normativo se especifican las funciones de los ministerios coordinadores dentro del gabinete. El MPD (Ministerio de Planificación del Desarrollo) tiene a su cargo planificar y coordinar el desarrollo integral del país mediante la elaboración, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Económico y Social; coordinar la formulación de las políticas y estrategias de desarrollo productivo, social, cultural y político; y realizar el seguimiento y evaluación de la implementación de los planes y programas comprendidos en el Sistema de Planificación Integral Estatal para el desarrollo (DS 29894: artículo 46). Para ello se organiza en cuatro viceministerios: el VPC (Viceministerio de Planificación y Coordinación), el VIPFE (Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo), el VPEP (Viceministerio de Planificación Estratégica Plurianual) y el VCyT (Viceministerio de Ciencia y Tecnología). También se apoya en una entidad fundamental para el proceso de las políticas públicas en general, y para las sociales en particular: la UDAPE (Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas).

Por último, el MP (Ministerio de la Presidencia) tiene a su cargo la coordinación de las acciones político-administrativas de la Presidencia con los ministerios, la coordinación del Consejo de Ministros y la formación de otros consejos e instancias de coordinación; la orientación y supervisión de las acciones de los Ministerios; la coordinación de la relación entre la Presidencia y los movimientos sociales, naciones y pueblos indígenas originarios, campesinos y sociedad civil, y la coordinación de la relación político-administrativa con las entidades territoriales descentralizadas y autónomas (DS 29894: artículo 22).

Para realizar estas tareas se apoya en dos viceministerios: el VCGGT (Viceministerio de Coordinación y Gestión Gubernamental Territorial) y el VCMSSC (Viceministerio de Coordinación con Movimientos Sociales y Sociedad Civil).

Los ministerios de las áreas sociales y los ministerios coordinadores se reúnen a discutir las iniciativas de los primeros en el CONAPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social). El CONAPES está integrado por todos los ministerios del Estado más la UDAPE, que ejerce como Secretaría Técnica; el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo del Ministerio de Planificación del Desarrollo; el Viceministerio de Coordinación de Gestión Gubernamental del Ministerio de la Presidencia, y el Viceministerio de Relaciones Económicas y Comercio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores. La función del CONAPES es coordinar las políticas nacionales de desarrollo social y económico a través del análisis y las recomendaciones sobre la “viabilidad y consistencia” de los proyectos de Decreto Supremo y Anteproyectos de Ley propuestos por los ministerios del área (Reglamento Interno CONAPES: artículo 1). Las decisiones del CONAPES son elevadas al Consejo de Ministros, en el cual deliberan todos los ministros del Estado más el Presidente y el Vicepresidente, a quienes corresponde la decisión final sobre los asuntos en consideración.

El marco constitucional y normativo organiza, entonces, el proceso de las políticas públicas como un proceso de elaboración e implementación coordinada entre los ministerios, bajo la conducción última de la Presidencia y la Vicepresidencia. Los ministerios técnicos tienen jurisdicción e iniciativa legislativa en sus áreas específicas, y opinión constitucionalmente autorizada en la discusión de los proyectos de otras áreas; los ministerios coordinadores orientan y ordenan el trabajo de los ministerios técnicos y la discusión de las iniciativas en el Consejo de Ministros; y la Presidencia y la Vicepresidencia proponen, supervisan y deciden en última instancia. El proceso formal de las políticas públicas está diseñado para hacer operativo el marco normativo.

El proceso

En su estructura formal, el proceso de las políticas sociales en Bolivia apenas difiere del de las políticas públicas en general. Como toda iniciativa del Ejecutivo, los proyectos de Decreto Supremo o los Anteproyectos

de Ley referidos a políticas de salud, educación, empleo y seguridad social son generados por los ministerios de las áreas respectivas, usualmente a través de procesos intraministeriales, cuya descripción no se registra aquí por razones de espacio.

Como toda iniciativa del Ejecutivo, las de política social son sometidas a la consideración del Consejo de Ministros. Como toda iniciativa aprobada por el Consejo de Ministros, los proyectos de Decreto Supremo sobre temas de política social son luego refrendados por el Presidente del Estado Plurinacional, mientras que los Anteproyectos de Ley son remitidos a la Asamblea Plurinacional para su consideración y eventual aprobación. La única diferencia entre el proceso de las políticas sociales y el de las políticas públicas en general es la intervención del CONAPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social), previa a la discusión en el Consejo de Ministros.

El proceso formal de las políticas comienza por la iniciativa de los ministerios del área, que dentro de sus competencias y atribuciones elaboran proyectos de Decreto Supremo y/o Anteproyectos de Ley sobre los temas de sus jurisdicciones. Las iniciativas de los ministerios del área social pueden ser tramitadas por la vía regular, que involucra la discusión en el Consejo de Ministros y la consideración previa del CONAPES, o por la vía rápida, que con la previa autorización del Presidente evita la intervención del CONAPES y somete los proyectos y anteproyectos directamente a debate en el Consejo de Ministros, y a la decisión final del Presidente y/o Vicepresidente del Estado Plurinacional.

La vía regular y la vía rápida para la tramitación de las iniciativas ministeriales comparten su etapa inicial. En ambas el ministerio que asume la función de proyectista de la iniciativa debe presentarla cumpliendo tres requisitos: entregarla en versiones impresa y magnética firmadas por el ministro; acompañarlas de informes técnicos y jurídicos que justifiquen adecuadamente su consideración, pertinencia y viabilidad; y adjuntarles un plan de implementación que especifique los pasos a seguir para la concreción de la iniciativa (Reglamento Interno CONAPES: artículo 5.II). Si el proyecto en cuestión ha sido elaborado por más de un ministerio, debe estar firmado por todos los ministros correspondientes; si involucra requerimientos adicionales de recursos o exenciones impositivas, debe contener un informe previo del MEFP (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas); si involucra recursos de la cooperación internacional, debe contener un informe previo del

VIPFE (Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo); y si involucra modificaciones a la estructura institucional del Ejecutivo, debe contar con un dictamen técnico-jurídico previo del Ministerio de la Presidencia (Reglamento Interno CONAPES: artículo 5.II). La presentación de las iniciativas debe realizarse ante el Ministerio de la Presidencia, el cual analiza si estas cumplen los mencionados requisitos; en caso negativo, las remite nuevamente a los ministerios proyectistas para su corrección; en caso afirmativo, las envía al CONAPES, donde las recibe su secretaría técnica—la UDAPE—, a menos que el Presidente instruya la tramitación de la iniciativa por la vía rápida, en cuyo caso van directamente al Consejo de Ministros.

En la segunda etapa de la vía regular de tramitación de las iniciativas de política social, la UDAPE analiza los proyectos de los ministerios y elabora un informe sobre las implicaciones de la propuesta, su compatibilidad con las funciones del ministerio o ministerios proyectistas, así como su consistencia con el Plan Nacional de Desarrollo y la política fiscal del gobierno (Reglamento Interno CONAPES: artículo 5.IV). Si el proyecto escapa a los asuntos económicos y sociales propios del CONAPES, la UDAPE debe devolverlo al Ministerio de la Presidencia con sugerencias para una tramitación alternativa. Si el tema del proyecto es consistente con la misión del CONAPES, pero la iniciativa no presenta información o elementos de juicio suficientes para fundamentar un dictamen por parte de la UDAPE, esta última debe remitir el proyecto a los ministerios proyectistas solicitando la información complementaria. Una vez obtenidos los elementos de juicio suficientes, la UDAPE emite su dictamen y el proyecto ingresa entonces a la agenda del CONAPES para su discusión.

En la tercera etapa de la vía regular de tramitación, el CONAPES debate y decide sobre cada iniciativa de política social. De acuerdo con su reglamento, el CONAPES puede emitir cuatro tipos de decisión: aprobación, la cual da lugar a la remisión del proyecto al Ministerio de la Presidencia para su posterior discusión en el Consejo de Ministros; aprobación con observaciones, la cual da lugar a la remisión de la iniciativa a los ministerios proyectistas para que se responda a las mismas; postergación, la cual pospone el tratamiento de la iniciativa y permite su reconsideración a pedido del ministerio proyectista; o rechazo, que da lugar a su remisión al ministerio proyectista, el cual puede eventualmente reactivar el proyecto si soluciona los problemas señalados

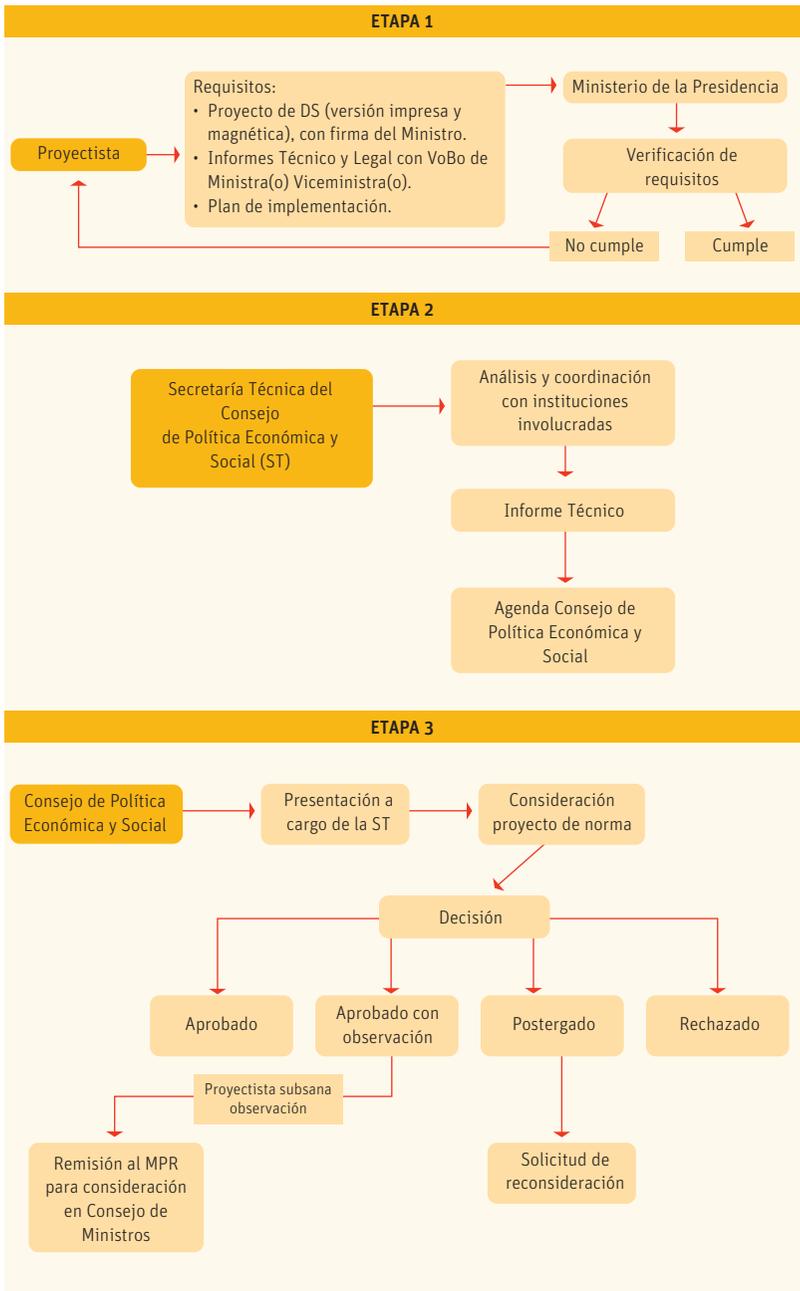
por el CONAPES en el fundamento de su rechazo (Reglamento Interno CONAPES: artículo 6). El CONAPES puede utilizar el dictamen de la UDAPE como fundamento para sus decisiones, pero este dictamen no es vinculante, ya que el CONAPES también debe tomar en cuenta la compatibilidad de cada proyecto con el Plan Nacional de Desarrollo y la política fiscal (Reglamento Interno CONAPES).

La cuarta etapa de la vía regular de tramitación, equivalente a la segunda etapa de la vía rápida, es la discusión de las iniciativas en el Consejo de Ministros. Esta instancia, encabezada por el Presidente —o por el Vicepresidente en su ausencia—, estudia la consistencia de los proyectos con la legislación vigente y el Plan Nacional de Desarrollo, y puede decidir aprobarlos, rechazarlos u observarlos. Cuando se trata de proyectos de Decreto Supremo, su aprobación por parte del Consejo de Ministros da lugar a su publicación en la Gaceta Oficial de Bolivia; en el caso de los Anteproyectos de Ley, su aprobación da lugar a su envío a la Asamblea Legislativa Plurinacional para su discusión y eventual aprobación. Los proyectos rechazados u observados se devuelven a los ministerios proyectistas para su corrección o archivo (Reglamento Interno CONAPES: artículo 7). Las decisiones del Consejo de Ministros se toman por consenso o, en su ausencia, por determinación última de quien presida la reunión, trátase del Presidente o del Vicepresidente.

En el gráfico 5.1 se representa la vía regular de tramitación de las iniciativas. La vía rápida, como se señalara previamente, evita la intervención del CONAPES y remite directamente los proyectos al Consejo de Ministros.

Esta vía regular de tramitación de iniciativas se complementa con los procedimientos de administración financiera. Mediante las Directrices de Planificación y Presupuesto actualizadas para cada gestión de gobierno, se establecen los lineamientos para la programación, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del Plan Estratégico Institucional, los POA (Planes Operativos Anuales) y los Presupuestos Institucionales. Todas las entidades del sector público priorizan sus objetivos y metas institucionales de corto, mediano y largo plazo a través de sus POA, siguiendo los lineamientos del Plan General de Desarrollo Económico y Social y los Planes Sectoriales, cuya elaboración coordina el MPD. Una vez identificados los objetivos y metas institucionales, se procede a articularlos con el presupuesto de gastos a través de su estructura programática, estableciendo el costo y su fuente de financiamiento. Cada

GRÁFICO 5.1 | **Vía regular de tramitación de las iniciativas de política social**



Fuente: Reglamento Interno CONAPES (2006).

año, para la formulación del PGE (Presupuesto General del Estado), todas las entidades del sector público deben incorporar en el sistema oficial de información fiscal el POA articulado a su Presupuesto Institucional, y remitirlos al MEFP y al MPD a través del VIPFE, donde se los consolida para construir el PGE. EL PGE agregado y consolidado se envía entonces a la Asamblea Legislativa Plurinacional para su consideración. Una vez aprobada la Ley del PGE, las entidades del sector público programan la ejecución presupuestaria trimestral.

De esta etapa del proceso de administración financiera cabe destacar la manera en que se procede con los recursos por donación y crédito, en efectivo o en especie, para administración directa y delegada, destinados a proyectos y/o programas específicos financiados por organismos nacionales o internacionales. Tales recursos se instrumentan por medio de convenios suscritos por los financiadores, los ejecutores y el Estado Plurinacional de Bolivia, los cuales contienen un cronograma de desembolsos y la certificación de disponibilidad de recursos del VIPFE.

El diseño del proceso formal de las políticas sociales en Bolivia asigna entonces papeles precisos a los actores y establece un flujo único de autoridad, información, ideas de política pública y recursos financieros. Los ministerios del área social deben coordinarse entre sí para la elaboración e implementación de políticas sociales, bajo la orientación y supervisión del Ministerio de Planificación a través de sus viceministerios y de la UDAPE. El Ministerio de la Presidencia, y por encima suyo la Presidencia misma, ejercen la coordinación política de las tareas técnicas de los ministerios. La autoridad política fluiría entonces únicamente en sentido descendente: desde la Presidencia y la Vicepresidencia hacia el conjunto de los ministerios a través del CONAPES y del Consejo de Ministros. Las ideas de política pública y la información, en cambio, fluirían en sentido ascendente: desde los ministerios del área social hacia la Presidencia y la Vicepresidencia a través de la UDAPE, el CONAPES y el Consejo de Ministros. Por su parte, la UDAPE puede participar en el flujo de ideas de política e información pero solo de manera reactiva, dictaminando sobre los proyectos de los ministerios. Por último, los recursos económicos parecen fluir únicamente desde los Ministerios de Economía y de Planificación, el primero a través de su control sobre la recaudación tributaria, y el segundo a través de su control sobre los fondos de la cooperación internacional.

Sin embargo, la evidencia recolectada mediante el análisis de redes sociales muestra patrones de funcionamiento del proceso de las políticas sociales fundamentalmente distintos de los emergentes de esta descripción de sus aspectos formales.

LA RED EFECTIVA DE COORDINACIÓN INTERMINISTERIAL EN EL PROCESO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES: LO QUE MUESTRA EL ARS

En esta sección se expone la evidencia proveniente del ARS sobre la coordinación interministerial en torno a las políticas sociales en Bolivia, a través de una representación panorámica y neutra de la red efectiva de interacciones. La representación es panorámica porque comprende la totalidad de la red identificada sobre la base de las entrevistas; y es neutra en la medida en que muestra únicamente la existencia de conexiones entre los actores, sin especificar su naturaleza relacional ni su direccionalidad.

Con esta representación se trata de mostrar, por un lado, las diferencias existentes entre la red efectiva que sostiene el proceso de las políticas sociales en Bolivia y la red formal reconstruida en la sección anterior. Por otro lado, se busca definir las propiedades generales de la red efectiva de la política social boliviana en el nivel central de gobierno. Esta red presenta un mayor número de miembros que la red formal, incorpora como centrales a nuevos actores, convierte en actores periféricos a actores centrales de la red formal, y exhibe menos conexiones entre los ministerios y viceministerios del área social que las esperadas a partir de la red formal. Ello sugiere que la coordinación horizontal entre las entidades del área social sería menor que la prevista y prescrita por las reglas formales. En las secciones siguientes se descompone la red efectiva según las distintas relaciones entre los actores y se analizan las propiedades derivadas de los vínculos con diferentes contenidos relacionales.

En el gráfico 5.2 se puede observar la representación panorámica y neutra de la red efectiva del proceso de las políticas sociales en el nivel central de gobierno de Bolivia. Se la muestra de manera radial, con el propósito de facilitar la identificación de algunos de sus rasgos generales más relevantes, tales como las posiciones de centralidad de

algunos actores. Para marcar la neutralidad de la representación desde el punto de vista visual, los nodos, es decir los actores que componen la red, se representan con el mismo tamaño, y los enlaces aparecen sin direccionalidad y con idéntico grosor y color³. Los nodos encuadrados en rojo constituyen el centro de la red; los nodos sin recuadro representan su periferia. Se trata de una red altamente conectada, pues presenta la mayor cantidad de nodos y enlaces a una distancia geodésica; sin embargo, es también una red de escasa densidad (0,1380) donde solo se ha materializado un número reducido de los enlaces posibles.

La primera diferencia apreciable entre la red efectiva y la red formal es el número de miembros: la red efectiva incluye 65 miembros (nodos), mientras la red formal presenta apenas 22. Esta diferencia se debe a la adición en la red efectiva de actores gubernamentales de segunda línea o intraministeriales (viceministerios, jefaturas de gabinete y direcciones generales de ministerios del área social); actores gubernamentales subnacionales (gobiernos autónomos, gobiernos municipales); OB (organizaciones de base) y sus instancias de coordinación (Coordinadora Nacional por el Cambio-CONALCAM y Consejos Educativos de los Pueblos Originarios-CEPO); actores corporativos (sindicatos, cámaras empresariales, colegios de profesionales de la salud); actores locales (juntas de padres de familia, asambleas departamentales de salud), y organismos de cooperación internacional (BID-Banco Interamericano de Desarrollo, BM-Banco Mundial, CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, UNICEF-Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). La red efectiva está compuesta entonces no solo por actores gubernamentales centrales, sino también por actores gubernamentales locales, no estatales e internacionales.

La segunda diferencia apreciable entre la red efectiva y la red formal es que los actores centrales de la red efectiva son diferentes de los actores centrales de la red formal. Mientras que en la red formal los actores centrales eran los ministerios y la UDAPE, en la red efectiva los actores centrales son las organizaciones de base, el

³ En todas las redes analizadas en este trabajo, el orden de aparición de los nodos depende de las medidas de centralidad de cada uno, las cuales a su vez dependen de las menciones realizadas de los mismos por los entrevistados. El orden de aparición no está vinculado con el orden en que fueron realizadas las entrevistas ni con la jerarquía formal de los actores, sino únicamente con su papel en las redes.

Presidente y algunos viceministerios del área social. Las organizaciones de base presentan los valores más altos en todas las medidas de centralidad (62,5% en centralidad, 17,1% en intermediación y 68% en cercanía). El Presidente, por su parte, ostenta el segundo puesto en los grados de centralidad (48,4%) y cercanía (60,9%). El VEAyE ocupa el tercer puesto en las tres medidas (48,4% en centralidad, 14% en intermediación y 60,3% en cercanía), y el VESCC ocupa la segunda posición en grado de intermediación (16,4%). Ello sugiere que el proceso efectivo de las políticas sociales en Bolivia estaría coordinado por estos actores antes que por los ministerios. Aun así, es necesario estudiar la naturaleza de las relaciones entre los actores de la red para determinar su forma concreta de influencia en el proceso de las políticas.

La tercera diferencia apreciable entre la red formal y la red efectiva es que los actores centrales en el proceso formal de las políticas sociales aparecen como periféricos en la red efectiva. La única excepción a este patrón es la UDAPE, que además de integrar el centro de la red efectiva es un punto de quiebre dentro de ella. Esta posición se puede explicar en parte por sus medidas de centralidad: su grado de centralidad es más del doble que el promedio; su grado de intermediación es tres veces superior al promedio; y su grado de cercanía supera el promedio en ocho puntos porcentuales. La función de la UDAPE en el proceso formal de las políticas sociales también la configura como punto de quiebre, pues es a través de su intervención que los Proyectos de Ley o Decretos Supremos circulan hacia el resto del Ejecutivo.

La cuarta diferencia apreciable entre la red efectiva y la red formal es que las conexiones entre los actores de la red formal son menores y menos directas en la red efectiva. Los ministerios del área social (Educación, Salud y Trabajo) no se encuentran directamente conectados entre sí en la red efectiva, como tampoco están conectados con su instancia formal de coordinación (el CONAPES) ni con su coordinador técnico (el Ministerio de Planificación), aunque sí con la UDAPE, que oficia de secretaría técnica del CONAPES. En cambio estos ministerios se encuentran directamente conectados con el Presidente, con las organizaciones de base y con el VCGGT del Ministerio de la Presidencia, que funge de coordinador político. Por su parte, el Presidente tiene enlaces directos con algunos viceministerios del área social (el VEAyE y el VSP), pero los ministerios del área tienen escasas conexiones con

los viceministerios de la misma fuera de sus subordinados inmediatos: solo el Ministerio de Educación con el VSP y el Ministerio de Salud con el VES. Ello sugiere que no existiría coordinación interministerial horizontal propiamente dicha en la red efectiva de las políticas sociales en el nivel central de gobierno de Bolivia, sino coordinación vertical e indirecta, pues la vinculación entre las entidades del área social no tendría lugar por medio de los ministerios o viceministerios del área, sino a través del Presidente.

En el gráfico 5.2 se muestran algunas características específicas de la red efectiva que están ausentes en la red formal por causa de la naturaleza de sus miembros. La primera es que las conexiones de los actores gubernamentales más conectados después del Presidente —viceministerios, jefaturas de gabinete y direcciones generales de los ministerios del área social— no son recíprocas. Con excepción de los enlaces recíprocos entre el VESFP y el VESCC, ningún viceministerio del área social reportó estar conectado con viceministerios de otros ministerios del área social.

Una segunda característica propia de la red efectiva es la diferencia de posiciones entre las organizaciones de base y los demás actores no gubernamentales. Por una parte, solo las organizaciones de base integran el núcleo (*core*) de la red. Por otra parte, la conectividad de los demás actores no gubernamentales es baja: todos se encuentran a más de dos distancias geodésicas del centro y, con excepción de las ONG y los bancos multilaterales, ninguno de ellos presenta más de tres enlaces con el resto de la red.

Una tercera característica propia de la red efectiva es que todos sus puntos de quiebre pertenecen a la segunda línea del gobierno central: UDAPE, VEAyE, VESFP, VESCC, VCGGT y la UAGSMP (Unidad de Apoyo a la Gestión Social del Ministerio de la Presidencia). Ello sugiere que el cargo de ministro en el área social podría no tener mayor influencia en el proceso de las políticas, pues carece de atributos relacionales concretos para afectar la conectividad de la red, y por ende la circulación de productos —información, ideas, recursos, autoridad, poder— entre sus miembros. El papel clave de la UDAPE se evidencia nuevamente en este aspecto, por su posición central tanto en el proceso formal como en la red efectiva de las políticas sociales.

Por último, en esta representación neutra de la red efectiva cabe señalar como característica sobresaliente el elevado número de cliques:

111 en 285 enlaces reportados. Ello implica que el 38,9% de los enlaces se encuentra altamente conectado y se distingue del resto de la red por sus contenidos relacionales propios. Para investigar la naturaleza de estas cliques, así como sus efectos en el proceso de las políticas sociales en el nivel central de gobierno de Bolivia, es necesario descomponer la red según sus diferentes contenidos relacionales. Los resultados de esta tarea se presentan en las secciones siguientes.

La red de ideas

El análisis de la red de ideas de política social muestra una de las razones por las cuales se registra una coordinación interministerial horizontal escasa en el proceso de las políticas sociales en el nivel central de gobierno en Bolivia: la ausencia de circulación de ideas entre los ministerios. Esta deficiencia se explica por cuatro factores: (i) las ideas de política social provienen predominantemente del vértice del gobierno, de actores no estatales o de gobiernos subnacionales; (ii) las entidades técnicas del área social no son productoras sino consumidoras netas de ideas; (iii) los enlaces entre las entidades del área social son escasos; y (iv) la circulación de ideas se encuentra encapsulada en cliques basadas en relaciones verticales de coordinación.

En el gráfico 5.3 se muestra la red de ideas de política social en el nivel central de gobierno de Bolivia. La red se presenta de manera escalonada según el grado de centralidad de cada nodo y sus enlaces aparecen direccionados, con el doble propósito de ilustrar las jerarquías reconocidas por los actores en la circulación de ideas y de mostrar los enlaces en toda su extensión.

Los enlaces representan ideas, mientras que las flechas señalan la dirección de su circulación. Así, las flechas entrantes a un nodo indican recepción de ideas, mientras que las flechas salientes indican provisión a otros nodos. Los nodos de color azul corresponden a los productores netos de ideas de política social, es decir, aquellos actores que producen más ideas de las que reciben. Por su parte, los nodos de color rojo corresponden a los consumidores netos de ideas de política social, es decir, aquellos actores que reciben más ideas de las que producen. Por último, los nodos de color amarillo corresponden a aquellos actores que registran equilibrio entre producción y consumo de ideas de política social. Los diferentes tamaños en los nodos de color azul

GAD (gobiernos autónomos departamentales) y los GAM (gobiernos autónomos municipales) con sus SEDUCAS (Servicios Departamentales de Educación), y otros actores no estatales como las ONG, los sindicatos y los CEPO (Consejos Educativos de los Pueblos Originarios). Solo tres actores técnicos de las áreas de política social aparecen como productores netos de ideas: el VEAYE, el VMTI y el CONAN (Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición). Los productores centrales de ideas de política social son, pues, actores no estatales —organizaciones de base, ONG y organismos multilaterales—, el vértice político del gobierno (PTE, VPTE y los viceministerios de la Presidencia) y actores locales (como los GAD, GAM y SEDUCAS).

Los actores técnicos del área social son consumidores netos de ideas. Once de los catorce actores técnicos que integran esta red ostentan esa condición: todos los ministerios del área social; todos los Viceministerios de Trabajo; todas las jefaturas de gabinete y direcciones generales del área social; uno de los Viceministerios de Educación (el VESFP) y uno de los Viceministerios de Salud (el VSP). Ello no sería necesariamente un obstáculo para la circulación de ideas entre las entidades técnicas del área social si estas se conectaran unas con otras, pero ese no es el caso.

Las conexiones entre las entidades del área social son proporcionalmente escasas. De los 172 enlaces que componen la red de ideas de política social, ninguno tiene lugar estrictamente entre ministerios o entre viceministerios. Hay tres enlaces registrados entre ministerios y consejos interministeriales (del CONAN con los Ministerios de Salud, Educación y Planificación) que implican enlaces interministeriales, aunque ninguno de ellos fue reportado de manera directa. Se registran también tres enlaces entre consejos y viceministerios (CONAN-VSP, CONAPES-VESFP y CONAPES-VSP) que pueden implicar enlaces entre ministerios y viceministerios de otras carteras. Sin embargo, solo hay cinco enlaces reportados de este último tipo: ME-VSP; MPD-VEAYE; MPD-VSP; MSD-VESFP; y MSD-VIPFE. Únicamente se registran dos enlaces entre ministerios y jefaturas de gabinete de otros ministerios: ME-JGMSD y MPD-JGME. Y solo se reportaron dos enlaces entre ministerios y unidades de otros ministerios: los enlaces del MPD y de MSD con la UGPP (Unidad de Gestión de Programas y Proyectos del Ministerio de Economía). Ningún viceministerio del área social reportó enlace alguno con una unidad de otro ministerio. De ello puede inferirse

que el Ministerio de Trabajo y sus viceministerios se encuentran desconectados de la red de ideas de política social, y que las conexiones que permiten la circulación de ideas entre Salud y Educación tienen lugar a través de relaciones personales de los ocupantes de los cargos, pero no de las relaciones jerárquicas correspondientes ni de los vínculos entre funcionarios con cargos equivalentes. En tal sentido, la circulación de ideas entre ministerios es incompleta y no se encuentra institucionalizada. Por consiguiente, no puede darse por descontada como parte de la dinámica habitual de operación del proceso de las políticas sociales.

La información sobre las cliques presentes en el gráfico 5.3 confirma estas inferencias: la circulación de ideas de política social se encuentra prácticamente encapsulada en cliques que no incluyen entidades de distintos ministerios del área social. De las 61 cliques identificadas en esta red, ninguna incluye a más de un ministerio del área social. Solo tres cliques involucran a algún ministerio del área y segundas líneas de otros ministerios: la clique de ME-VSP-OB-PTE; la clique de ME-JGMSD-OB y la clique MSD-VESFP-OB. Existen además diez cliques intra-área, donde las entidades de las áreas de Salud y Educación se conectan únicamente con actores subnacionales y no estatales de su propia incumbencia. Y la abrumadora mayoría de las cliques (40 de 61) conecta de manera segmentada a las entidades de cada una de las tres áreas con el vértice del gobierno (PTE, VPTE), los ministerios y viceministerios coordinadores, y/o las organizaciones de base⁵. Este último dato resulta consistente con la ya mencionada centralidad de estos actores en la producción de ideas de política social. Es posible entonces que sean ellos quienes coordinen las ideas de política social que nutren la tarea de las entidades competentes.

El examen de los enlaces del vértice gubernamental y de las organizaciones de base sugiere que el Presidente sería el único actor capaz de coordinar el flujo de las ideas de política social. Las organizaciones de base reciben ideas de numerosas fuentes, pero en sí mismas no constituyen un actor unificado, y por lo tanto carecen de capacidad para coordinar su propia producción y circulación de ideas hacia el nivel central de gobierno. El Vicepresidente es un productor neto de ideas

⁵ Las ocho cliques restantes conectan actores de otras áreas no sociales del quehacer gubernamental.

de información; y entre los viceministerios solo ostenta esa posición el VEAyE. Ninguna cliques involucra a más de un ministerio del área social; tampoco existen cliques que conecten viceministerios, jefaturas de gabinete o direcciones generales de distintos ministerios del área. Solo una cliques cruza las carteras: la que une al ME con el VSP y las organizaciones de base.

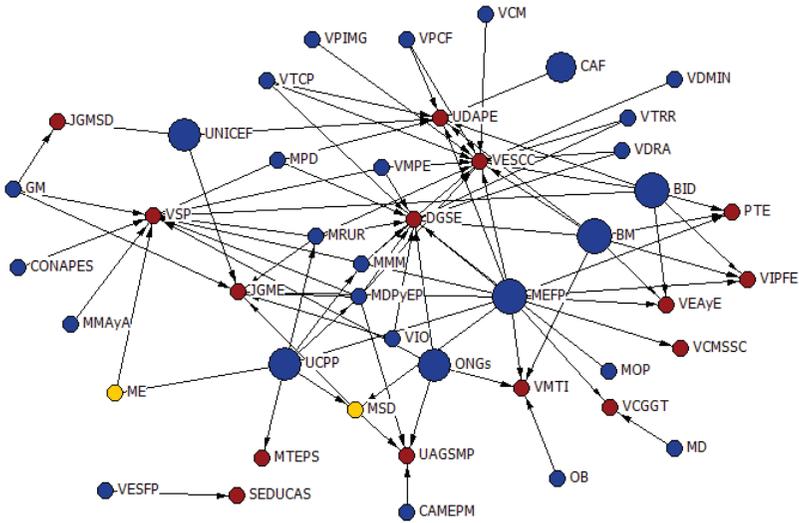
Estas asimetrías de información cristalizan entonces un esquema de distribución vertical de la información en la red de política social en el cual el Presidente, sus colaboradores inmediatos y las organizaciones de base concentran la recepción de información; las entidades del área social producen información sin consumir prácticamente ninguna de otros actores; y no se registra circulación de información entre ellas.

Los patrones identificados en estas dos redes muestran simultáneamente un problema central de la economía política de la formulación de las políticas sociales en el nivel central de gobierno de Bolivia, y el modo en que la estructura y el funcionamiento de las redes sociales se articulan para resolverlo. El problema son los costos de transacción para la formulación de políticas que emergen de las escasas conexiones entre entidades del área social y del encapsulamiento de la circulación de ideas e información: bajo tales condiciones, es costoso para los actores formalmente encargados de elaborar las políticas sociales acceder a las ideas y a la información necesarias para desarrollar su tarea. La solución provista por las redes sociales es la coordinación desde arriba, a través de la Presidencia y de las organizaciones de base: estos actores operan como productores y transmisores de los insumos que las entidades del área social necesitan para formular las políticas.

La red de recursos económicos

El análisis de la red de recursos económicos en el proceso de las políticas sociales en el nivel central de gobierno en Bolivia muestra otro de los factores que subyacen a la escasa coordinación interministerial que caracteriza a este proceso: la ausencia de concentración y centralización del flujo de recursos. Las entidades del área social son receptoras netas de recursos, pero ningún actor aparece como dominante en la asignación de los mismos. La participación de ministerios y viceministerios como aportantes de recursos a las entidades del área social es de suma importancia, pero ninguno de ellos opera como

GRÁFICO 5.5 | Red de recursos económicos de política social en el nivel central de gobierno en Bolivia



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Azul: aportantes netos de recursos. Rojo: receptores netos de recursos. Amarillo: aportantes-receptores de recursos.

aportante principal. Entre tanto, las entidades del área social reciben recursos de diversas fuentes y solo contribuyen a otras entidades del área en escasa medida. El peso relativo de los aportantes se aprecia mejor cuando se vinculan los datos de la red de recursos económicos con los emergentes de la red de ideas.

En el gráfico 5.5 se muestra de manera extendida la red de recursos económicos en el proceso de las políticas sociales en el nivel central de gobierno de Bolivia. Cabe recordar que se trata de una red reconstruida sobre la base de las percepciones de los actores reportadas en las entrevistas; de ahí su contraste con la red formal. Los enlaces entre los nodos están direccionados para indicar el flujo de recursos: las flechas entrantes denotan recepción de recursos, mientras que las salientes indican aporte de recursos. Los nodos azules corresponden a los aportantes netos (los actores que aportan a más actores que aquellos de quienes reciben recursos) y su tamaño varía según la importancia asignada por los actores a cada aportante. Los nodos de color rojo corresponden a los receptores netos (los actores que reciben recursos de más actores que aquellos a quienes aportan). Los nodos

de color amarillo corresponden a los actores que registran equilibrio entre aporte y recepción de recursos. Se trata de una red desconectada, ya que presenta dos nodos separados del resto y tiene baja densidad (0,0828), lo cual indica una elevada fragmentación interna.

Ningún actor domina la asignación de recursos en esta red. Las medidas de centralidad de los aportantes netos de recursos indican que los organismos multilaterales, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP) y las ONG son los principales contribuyentes, pero ninguno presenta valores que sugieran predominancia. El grado de centralidad del MEFP es de apenas 27,2% y su grado de cercanía 57,8%; para el Banco Mundial los valores son 15,9% y 43,1% respectivamente; para el BID 13,6% y 44,8%; para la UCPP (Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos del MEFP) 15,9% y 43,5%; y para las ONG 9,09% y 41,5%. Considerados en conjunto, los bancos multilaterales ocuparían una posición prominente, pero incluso así distarían de concentrar los flujos de recursos. Un fenómeno similar ocurre con el MEFP: aporta a todas las áreas de política social, pero no es el contribuyente preponderante.

Una explicación posible de estos patrones puede encontrarse en dos datos emergentes del gráfico 5.5. Por un lado, los ministerios y viceministerios del nivel central de gobierno son participantes principales en el conjunto de aportantes de recursos a las entidades del área social. En siete de las doce entidades de esta área registradas en la red de recursos económicos, la proporción de entidades gubernamentales en el conjunto de aportantes varía entre 80% y 100%: DGE (83%), JGME (83%), ME (100%), MSD (100%), MTEPS (100%), VESCC (85%) y VSP (83%). En cuatro entidades esta proporción alcanza el 50%: UAGSMP, UDAPE, JGMSD y VMTI. Solo en el VEAyE los ministerios representan únicamente el 33% del conjunto de aportantes.

Por otro lado, las entidades del área social reciben recursos de fuentes diversas. El VSP obtiene recursos de un organismo multilateral (BID), de tres entidades del área social (CONAPES, ME y MPD), de un actor no estatal (ONG) y de siete entidades gubernamentales de otras áreas. La JGME presenta un conjunto similar de fuentes de recursos: un organismo multilateral (UNICEF), un ministerio del área social (MSD) y cuatro entidades gubernamentales de otras áreas. La DGE recibe recursos del Banco Mundial, de las ONG y de diez entidades gubernamentales externas al área social. El VESCC capta aportes de dos bancos multilaterales (BID y Banco Mundial) y de doce entidades gubernamentales

de diversas áreas no sociales. La Unidad de Apoyo a la Gestión Social del Ministerio de la Presidencia (UAGSMP) obtiene recursos de un ministerio del área (MSD), de un ministerio de otra área (Ministerio de la Producción) y de dos actores no estatales: las ONG y las CAMEMP (cámaras empresariales). Esta dispersión en el flujo de recursos económicos dificulta la coordinación interministerial en política social, pues en la práctica no otorga a ninguna entidad del nivel central de gobierno herramientas económicas para condicionar su orientación o ejecución.

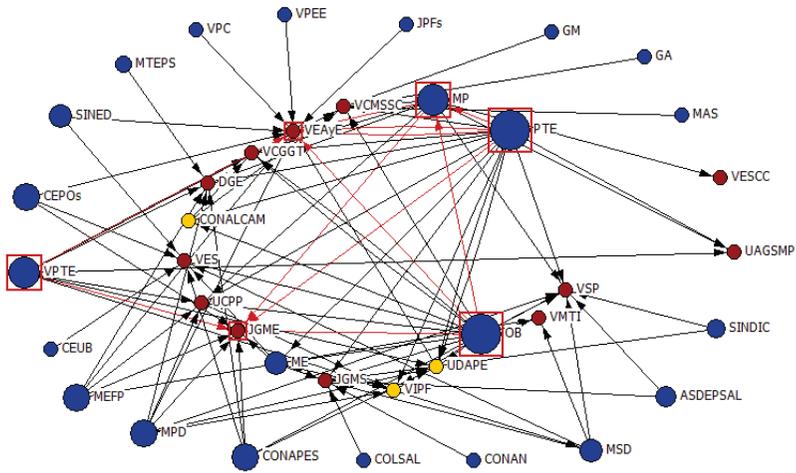
Sin embargo, ello no obsta para que la combinación del aporte de recursos económicos con el control sobre otro tipo de contenidos relacionales confiera una posición dominante a otros actores de la red de políticas sociales. Esto se puede inferir, por ejemplo, al comparar la red de recursos económicos con la red de ideas. Dos tipos de aportantes de la red de recursos ocupan posiciones centrales en las redes de ideas: los organismos multilaterales y las ONG. De ello podría inferirse que estos actores tienen una posición dominante en la red de las políticas sociales, porque no solo contribuyen con ideas al proceso de las políticas sino también con recursos para financiar su implementación⁶.

Las redes de autoridad institucional y de poder político

El análisis de las redes de autoridad institucional y poder político en el nivel central de gobierno en Bolivia muestra otro importante factor subyacente a los problemas de coordinación interministerial en el proceso de las políticas sociales: la existencia de múltiples fuentes de autoridad institucional y poder político. En estas dos redes, el poder se encuentra fragmentado entre las organizaciones de base y sus instancias

⁶ Ello no alcanza, empero, para explicar el distinto grado de importancia de cada uno de estos actores en la red de ideas en comparación con la de recursos económicos. Una explicación posible sería el sesgo propio de la técnica de muestreo: la bola de nieve tiende a endogeneizar la red de relaciones de los entrevistados, por lo cual si la mayoría de estos reporta menos enlaces de ideas que de recursos económicos con los organismos multilaterales y las ONG, eso es precisamente lo que los mapas de redes representarán. Sin embargo, eso no excluye la posibilidad de que los actores centrales de la red de ideas, el Presidente y las organizaciones de base contribuyan efectivamente más —en la percepción de los entrevistados— que los organismos multilaterales y las ONG en cuanto a ideas de política social, aunque quizás no tanto en la sustancia técnica de los programas como en las adaptaciones y recomendaciones para su implementación.

GRÁFICO 5.6 Red de autoridad institucional de políticas sociales en el nivel central de gobierno en Bolivia



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Azul: fuentes de autoridad. Rojo: sujetos a la autoridad. Amarillo: fuentes-sujetos de autoridad.

representativas, el vértice del gobierno central, los ministerios coordinadores y los ministerios del área social. Las organizaciones de base y el vértice gubernamental comparten las posiciones centrales en ambas redes, pero distan de ser las fuentes exclusivas de autoridad y/o poder reconocidas por los actores. Los ministerios del área social ejercen autoridad sobre sus segundas líneas, pero estas también reconocen autoridad en otros actores. Los enlaces interministeriales tienen lugar principalmente de manera fragmentaria y encapsulada bajo la autoridad de los coordinadores políticos del gobierno. En tales condiciones, la coordinación directa entre ministerios del área social resulta improbable, y la coordinación indirecta a través del vértice gubernamental tiene lugar de manera compartimentada.

En el gráfico 5.6 se representa la red de autoridad institucional en políticas sociales de manera radial y con enlaces direccionados. La representación radial apunta a facilitar la identificación de las múltiples fuentes de autoridad y la diversidad de sus posiciones en la red. Los enlaces direccionados permiten identificar el flujo de las relaciones de autoridad: el origen de las flechas indica su fuente, mientras que su destino señala la entidad sobre la cual se ejerce. Los nodos de color

azul representan las fuentes netas de autoridad (los nodos que según los actores entrevistados ejercen autoridad sobre un mayor número de actores que los que ejercen autoridad sobre ellos), mientras que su tamaño indica la importancia adjudicada a cada fuente por los actores que reconocen su autoridad. Los nodos de color rojo representan a los sujetos netos de autoridad (los actores que ejercen autoridad sobre un menor número de actores que el que ejerce autoridad sobre ellos); los de color amarillo representan a aquellos actores que registran equilibrio entre la autoridad que ejercen y la que se ejerce sobre ellos; los nodos que aparecen encuadrados constituyen el centro de la red, y los que no lo están conforman su periferia. Se trata de una red de baja densidad (0,1394) y, por ende, con alta fragmentación interna.

El primer rasgo sobresaliente de esta red es la multiplicidad de fuentes de autoridad. Hay, en total, seis tipos: las organizaciones de base y sus instancias de representación (CONALCAM, MAS, CEUB, CEPO, SINED); el vértice gubernamental (Presidente y Vicepresidente); los ministerios coordinadores (Presidencia y Planificación); los consejos interministeriales (CONAPES y CONAN); los gobiernos autónomos subnacionales (departamentales y municipales), y los grupos de interés locales (Asambleas Departamentales de Salud, Colegios Profesionales de Salud, Juntas de Padres de Familia, etc.). A este conjunto debe agregarse el MEFP como actor único en su tipo. Los ministerios del área social operan simultáneamente como fuentes de autoridad para sus segundas líneas y como sujetos a la autoridad de las diversas fuentes señaladas.

Las organizaciones de base y el vértice del gobierno son los actores centrales de la red, pero la periferia también se encuentra poblada por fuentes de autoridad. Las OB y el PTE ocupan los primeros puestos en grado de centralidad (37,8% ambos) y grado de cercanía (60,6% y 59,6% respectivamente), y el segundo y tercer puesto en grado de intermediación (21,6% y 18,3%). El Ministerio de la Presidencia es la tercera fuente de autoridad mejor ubicada en las tres medidas: tercero en grado de centralidad, cuarto en grado de cercanía y sexto en grado de intermediación. En la periferia se destacan actores gubernamentales como el MPD (con cifras superiores al promedio en grado de centralidad y grado de cercanía) y el MEFP y el CONAPES con grado de centralidad promedio. Entre los actores no gubernamentales aparecen como fuentes netas de autoridad los CEPO, los SINDIC (sindicatos), los SINED (sindicatos docentes) y las ADS (Asambleas Departamentales de Salud).

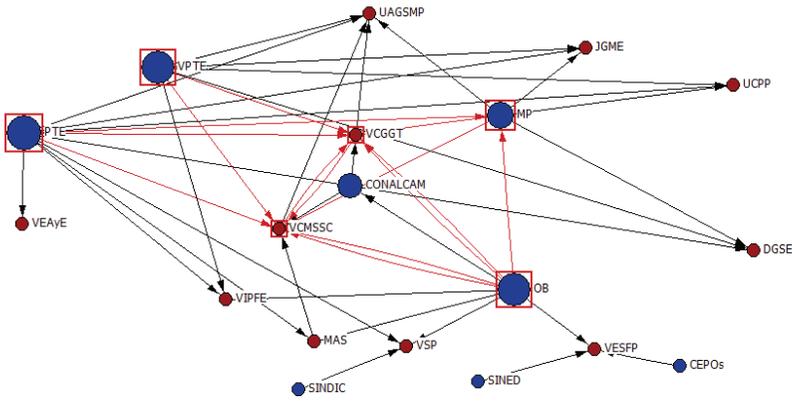
Las entidades del área social reconocen como autoridades tanto a actores con jerarquías inherentes a la burocracia pública, como a actores estatales de menor jerarquía y a actores no gubernamentales. Los Ministerios de Educación y Salud, por ejemplo, reconocen como autoridad institucional al VIPFE (Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento). El VSP (Viceministerio de Salud y Promoción) y la JGMSD (Jefatura de Gabinete del Ministerio de Salud) reconocen como autoridad institucional a las ADS. El VEAYE (Viceministerio de Educación Alternativa) reconoce como autoridades institucionales a los SINED y a las Juntas de Padres de Familia. De hecho, la multiplicidad de fuentes reconocidas de autoridad institucional es incluso mayor en las segundas líneas que en los ministerios del área social: mientras que estos reconocen únicamente a autoridades intragubernamentales, aquellas le reconocen autoridad institucional también a actores extragubernamentales y no estatales.

Estos patrones permiten inferir la naturaleza, tanto de los retos de la coordinación interministerial como de la solución desarrollada en la red de políticas sociales de Bolivia para superarlos. Lo que se opone a la coordinación interministerial sería la existencia de múltiples principales para las entidades del área social. La solución desarrollada en la red sería la sustitución de la coordinación horizontal entre ministerios por la coordinación vertical desde la conducción política del gobierno. Esta coordinación vertical resolvería los costos de transacción emergentes de la multiplicidad de principales.

La composición de las cliques presentes en la red de autoridad institucional corrobora estas inferencias. De las 33 existentes, 22 están compuestas por actores que ejercen tareas de coordinación política dentro del gobierno (el Presidente, el Vicepresidente, el Ministerio de la Presidencia y sus viceministerios) y se encuentran por ende lideradas por ellos, mientras que otras seis son conducidas por los actores que ejercen coordinación técnica: el MDP y la UDAPE. En cambio solo dos cliques tienen una composición puramente interministerial, despojada de coordinación política o técnica, y únicamente tres tienen naturaleza intraministerial, es decir, pertenecen a un solo ministerio. Ello implica que las relaciones de autoridad institucional se encuentran encapsuladas y concentradas de manera radial bajo la conducción del vértice político del gobierno.

El análisis de la **red de relaciones políticas** confirma la mayoría de los patrones identificados en la red de autoridad institucional.

GRÁFICO 5.7 | Red de relaciones políticas en torno a las políticas sociales en el nivel central de gobierno en Bolivia



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Azul: fuentes de poder político; Rojo: sujetos del poder político.

En el gráfico 5.7 se ilustra —también de manera radial y con enlaces direccionados— la red de poder político. Los nodos de color azul corresponden a los actores registrados como fuentes de poder político (los reconocidos como tales por un mayor número de actores que el que ellos reconocen como fuentes de poder). Los nodos de color rojo corresponden a los actores sujetos al poder político de otros actores (los que reconocen a un mayor número de actores como fuentes de poder político que el de quienes los reconocen a ellos como tales). Los nodos recuadrados constituyen el centro de la red y los no recuadrados representan su periferia.

Tal como sucede en la red de autoridad institucional, se registran múltiples fuentes de poder político: el Presidente, el Vicepresidente, las organizaciones de base, sus instancias representativas y los sindicatos. Asimismo, al igual que en la red de autoridad institucional, aquí también las organizaciones de base y el vértice gubernamental constituyen el centro de la red: el PTE y las OB ocupan los dos primeros puestos en las tres medidas de centralidad, seguidos por el MP en el tercer o cuarto puesto, según la medida que se considere. Tal como sucede en la red de autoridad institucional, aquí las entidades del área social reconocen a múltiples fuentes de autoridad política: el VSP, por ejemplo, reconoce al PTE, a las organizaciones de base y a los sindicatos; por su parte, el VESFP reconoce a las organizaciones

de base, a los sindicatos docentes y a los CEPO. También en la red de relaciones políticas, entonces, las entidades del área social tienen múltiples principales y escasa vinculación entre ellas. Esto dificulta en buena medida las posibilidades de coordinación horizontal y propicia en cambio la coordinación vertical.

Existe, no obstante, una diferencia notable entre la red de relaciones políticas y la de autoridad institucional: la ausencia de los ministerios del área social. Ella indica que tanto las organizaciones de base como el vértice político del gobierno privilegian el nombramiento de miembros de sus redes políticas en las líneas operativas y técnicas de los ministerios antes que en los cargos ministeriales mismos. Ello permitiría, al menos en teoría (Moe, 1993; Lewis, 2008), maximizar el control político sobre la burocracia. Sin embargo, el precio de la maximización del control político parece ser la coordinación técnica entre las entidades del área social en el proceso de las políticas sociales. De ahí la importancia de la coordinación política vertical para reducir los costos de transacción generados por la multiplicidad de principales.

DE LAS REDES FORMALES A LAS REDES EFECTIVAS

El análisis de las redes sociales efectivas en el proceso de formulación de políticas sociales en el nivel central de gobierno en Bolivia muestra que este proceso opera de manera inversa a lo previsto por su diseño institucional formal:

- Allí donde el diseño formal preveía una coordinación interministerial horizontal intensa y frecuente, las redes efectivas —según las perciben los entrevistados— muestran escasa coordinación horizontal y más bien una profusa coordinación vertical indirecta a través de la Presidencia.
- Allí donde el diseño formal preveía un flujo de ideas ascendente desde los viceministerios y ministerios hacia el vértice político del gobierno, la red de ideas muestra un flujo fragmentado entre la influencia vertical de la Presidencia y la Vicepresidencia, y la influencia externa de actores extragubernamentales como las organizaciones de base y los organismos multilaterales.

- Allí donde el diseño formal preveía un flujo de recursos económicos concentrado desde los Ministerios de Economía y Finanzas Públicas y Planificación del Desarrollo, la red de recursos económicos percibida por los actores muestra un flujo desconcentrado y descentralizado hacia diversos ministerios, incluyendo organismos multilaterales y ONG.
- Allí donde el diseño formal preveía un flujo vertical de autoridad desde la Presidencia y la Vicepresidencia hacia los ministerios y viceministerios del área social, las redes de autoridad institucional y poder político muestran la existencia de múltiples fuentes de autoridad y poder, y dan cuenta de un funcionamiento encapsulado de la coordinación política de las entidades del área social.

En estas condiciones, y al contrario de lo que se esperarí a la luz del diseño institucional formal, el proceso efectivo de las políticas sociales en el nivel central de gobierno en Bolivia no generaría un patrón de coordinación interministerial horizontal, sino más bien una coordinación vertical desde la Presidencia, la cual estaría forzada a compartir con diversos actores el control político y técnico. A ello coadyuvan varios factores. Por un lado, las distintas redes de relaciones analizadas muestran escasas conexiones entre las entidades del área social. En la red de ideas existen apenas 10 conexiones interagenciales sobre 172 enlaces registrados. En la red de recursos económicos existe una multiplicidad de aportantes sin centralización ni conexiones recíprocas. En las redes de autoridad y poder político, las entidades del área social reconocen diversas fuentes de autoridad y poder no necesariamente vinculadas las unas con las otras ni dirigidas por una conducción común. Por esta razón, las entidades del área social no tenderían a producir ni a circular entre ellas ideas de política social, no controlarían recursos económicos ni operarían bajo un control centralizado de tales recursos, y tampoco reconocerían sujeción a ninguna autoridad institucional ni política claramente dominante.

Por otro lado, la mayoría de las redes de relaciones analizadas muestra al vértice político del gobierno y a las organizaciones de base en posiciones similares de centralidad. En la red de ideas, el Presidente y las organizaciones de base son los principales productores netos de ideas de política social. En la red de información ocupan posiciones equivalentes, acompañados por el Ministerio de la Presidencia. En

las redes de autoridad institucional y poder político ostentan similar rango en compañía del Vicepresidente.⁷ De este modo, el Presidente y las organizaciones de base se encuentran en posiciones prominentes para influir tanto en las orientaciones técnicas como en la conducción política del proceso de las políticas sociales.

Por último, las distintas redes de relaciones analizadas muestran que la conectividad del vértice político del gobierno y de las organizaciones de base con las entidades del área social es consistentemente mayor a la conectividad entre las entidades mismas del área social. Por consiguiente, estas se encuentran más vinculadas unas con otras de manera indirecta a través del Presidente, el Vicepresidente y las organizaciones de base que de manera directa entre ellas. Por lo tanto, las entidades del área social tienen más relaciones de coordinación política que de coordinación técnica, con lo cual resulta plausible conjeturar que la coordinación política operaría como motor del proceso de las políticas sociales.

Si la coordinación política compartida entre el vértice gubernamental y las organizaciones de base es el patrón de funcionamiento efectivo del proceso de las políticas sociales en el nivel central de gobierno de Bolivia, entonces puede explicarse no solo la escasa coordinación interministerial horizontal identificada en el curso de la investigación, sino también un rasgo definitorio de la muestra de entrevistas que constituyó la base empírica de la misma: la escasa estabilidad y alta rotación de los cargos públicos en el área social.

La escasa coordinación interministerial en el proceso de las políticas sociales sería el resultado de la existencia de múltiples principales (el Presidente, el Vicepresidente, las organizaciones de base) para múltiples agentes (los ministerios y viceministerios del área social). La escasa estabilidad y alta rotación de los cargos públicos en el área social podría originarse en las tensiones que se presenten entre las organizaciones de base y el vértice político del gobierno en torno a la marcha del proceso de las políticas sociales. La identificación, por parte de los entrevistados, de las organizaciones de base y del vértice

⁷ Estos patrones son, por cierto, consistentes con los datos que surgen de las respuestas de los entrevistados a las preguntas que solicitan posicionar a los actores en un escalafón de poder. El Presidente es consistentemente ubicado como el actor más poderoso, seguido del Vicepresidente y de las organizaciones de base.

político del gobierno como principales de diferente naturaleza y similar jerarquía estaría indicando la existencia de esas tensiones y desacuerdos; de otro modo las entidades del área social reconocerían como su principal solo a uno de estos dos tipos de actores.

En estas condiciones, el proceso de formulación de políticas sociales se encontraría débilmente institucionalizado. La primacía de la coordinación política vertical sobre la coordinación técnica horizontal desalentaría la utilización de capacidades e insumos técnicos específicos en el proceso decisorio, y priorizaría en cambio otros tipos de intereses y horizontes de corto plazo. Esta escasa conectividad, así como la subutilización de las entidades funcionalmente especializadas, dificultarían la generación de políticas adaptables en un área de política pública en la cual tanto la incertidumbre sobre los niveles de demanda de servicios, como la especificidad de las prestaciones a los beneficiarios son elevadas.

Estos hallazgos convergen con algunos patrones identificados en la literatura sobre Bolivia. Los análisis de redes aquí presentados muestran, al igual que IDB (2005) y Zuvanic e Iacovello (2010), la comparativamente alta rotación de funcionarios en el nivel central de gobierno de Bolivia y su comparativamente baja especialización técnica. Y tal como lo hacen Van Cott (2008) y Madrid (2011, 2012), registran el papel central de las organizaciones de base tanto en el proceso político como en el de formulación de políticas públicas. A estas tendencias convergentes, el ARS agrega evidencia cuantitativa y visual de la cual no se disponía previamente, y que documenta con mayor soporte empírico los mecanismos por los cuales esos factores —la rotación de funcionarios, su grado de especialización técnica y el rol de las organizaciones de base— influyen en el proceso de formulación de políticas sociales.

Pero los hallazgos del ARS también divergen de la literatura previa en dos aspectos importantes. Por un lado, los patrones identificados en las redes efectivas de la política social en el nivel central de gobierno de Bolivia muestran cómo los problemas de coordinación emergentes de la alta rotación y baja especialización técnica de los funcionarios que detectara la literatura pueden ser compensados, de un modo u otro, por la coordinación vertical del proceso de formulación de políticas por parte del Presidente. Por otro lado, los análisis de redes muestran, en contraposición a la literatura, cómo el vértice gubernamental y las organizaciones de base operan como fuentes competitivas de autoridad

y poder político para las entidades involucradas en la formulación de políticas públicas.

No cabe duda de que estos patrones de funcionamiento son coherentes con la letra y el espíritu democráticos de la Constitución Política del Estado. Sin embargo, no son las únicas formas posibles de organizar y operar el proceso de las políticas sociales bajo las reglas constitucionales. El incremento de las conexiones y de la coordinación técnica entre las entidades del área social podría conducir a lograr los objetivos propuestos por el diseño institucional formal del proceso de las políticas sociales. Esto requeriría que el vértice político del gobierno utilizara su capacidad de coordinación política para constituirse en autoridad exclusiva de ese proceso y garantizar el intercambio de ideas y la discusión colectiva permanentes entre las entidades.

Igualmente, la circulación de ideas y la cooperación efectiva en la formulación de políticas sociales en el nivel central de gobierno en Bolivia podrían incrementarse si se aprovecharan en las redes sociales efectivas, tanto las dotaciones de recursos para la producción de información técnica en las entidades del área social, como las necesidades de consumo de otras entidades que precisamente por eso tendrían incentivos para cooperar. Si así fuera, podrían desarticularse las cliques que actualmente encapsulan la circulación de ideas, para entonces vincular efectivamente a los viceministerios y jefaturas de gabinete de las distintas áreas sociales y conseguir, con el intercambio de ideas entre estas entidades, tanto un enriquecimiento de las iniciativas de política social como una base para la cooperación entre los actores. El análisis de redes podría contribuir así directamente, no solo a identificar problemas en el funcionamiento del proceso decisorio de la formulación de las políticas sociales, sino también a fortalecer la institucionalidad de ese proceso.

Si los actores clave utilizan su autoridad e influencia para organizar la cooperación técnica entre las entidades del área social, y si la producción y circulación de ideas e información se reestructuran de manera tal de estimular la cooperación y las sinergias entre actores con necesidades funcionales complementarias, el proceso de formulación de políticas sociales en Bolivia experimentaría un fortalecimiento institucional significativo de consecuencias potencialmente positivas, tanto para la calidad como para la estabilidad y adaptabilidad de las políticas públicas.



La coordinación entre actores en la implementación de programas sociales: dos estudios de caso

José Henríquez, Julia Johannsen y Natasha Morales

Los programas sociales suelen formularse en los niveles centrales de gobierno, pero su implementación por lo general involucra a los niveles locales de la administración pública, en particular en aquellos países cuya estructura estatal presenta algún grado de descentralización funcional. Un primer reto representa entonces el hecho, que la implementación de programas vincula a actores gubernamentales y no gubernamentales que operan en los distintos niveles administrativos (central, departamental, municipal), con diversos recursos e incentivos. Un segundo reto consiste en que varios programas sociales son de carácter multisectorial y requieren el involucramiento de varias agencias sectoriales para garantizar una implementación complementaria exitosa. Esa diversidad de condiciones operacionales torna potencialmente problemática la coordinación necesaria para la implementación efectiva de las políticas públicas, sobre todo si se trata de iniciativas multisectoriales. Es así como un buen diseño técnico no es suficiente para garantizar el éxito de políticas y programas destinados a prestar a la población servicios sociales eficientes en función de los costos. La fase de la implementación operativa —que involucra la interacción de varios actores y/o niveles de gobierno en los ámbitos nacional y subnacional— es clave para definir la calidad y eficacia de las políticas.

De lo anterior se deriva el interés de mostrar cómo el enfoque del ARS puede ser útil para estudiar las condiciones de coordinación

entre actores de múltiples niveles de gobierno y/o múltiples sectores sociales, esta vez en el terreno de la ejecución.

Los dos estudios de caso se realizaron en 2009 y 2010 en Bolivia y Perú, usando la metodología NetMap para la recolección de los datos y la visualización de los resultados (véase el capítulo 3).

El estudio de Bolivia se centra en la implementación de un programa de nutrición a través de diferentes niveles administrativos dentro de una misma área de política pública; esto incluye una comparación de su coordinación operativa entre los actores en el nivel del gobierno central, departamental y municipal en dos áreas geográficas con diferentes grados de éxito en la implementación del programa. En el estudio de Perú se analiza la implementación de un programa multisectorial con énfasis particular en la coordinación interinstitucional. Su propósito es ejemplificar la utilidad de la metodología para comprender los procesos de implementación de políticas y programas sociales. En este sentido, la variación en la naturaleza de las prestaciones y de los contextos de implementación permite apreciar la utilidad del análisis de redes sociales para dar cuenta de diferentes tipos de intervenciones, dinámicas y condiciones de ejecución.

La motivación de mejorar políticas y programas existentes hace a los dos casos bajo estudio particularmente relevantes para ilustrar la utilidad del ARS en la investigación de procesos y desafíos de coordinación en los diferentes ámbitos de la implementación de programas, de sus causas y de sus posibles vías de solución. En tal sentido se apuntó a extraer, tanto del proceso de investigación como de los hallazgos que este produjera, enseñanzas prácticas sobre este tema y sobre la productividad del análisis de redes sociales para abordarlo.

DESNUTRICIÓN CERO EN BOLIVIA: EL PROGRAMA Y LOS ACTORES

El estudio de caso sobre el programa Desnutrición Cero de Bolivia consistió en comparar las condiciones de coordinación a través de niveles administrativos para su implementación en municipios con distintos niveles de pobreza, inseguridad alimentaria, desnutrición infantil y conexión con el gobierno central. Desnutrición Cero es un programa articulador de una serie de intervenciones orientadas a reducir la

inseguridad alimentaria, atender las enfermedades prevalentes derivadas de la desnutrición infantil, y fortalecer el compromiso y la participación de actores gubernamentales y comunitarios en esas mismas tareas. En el momento en que se recolectó la información para esta investigación, las intervenciones se encontraban focalizadas en 166 municipios rurales del país con alta o muy alta vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria. El programa opera sobre las siguientes dimensiones:

- atención médica a desnutridos (vía capacitación de unidades especiales para casos de desnutrición severa y certificación de la calidad de la atención a madres y a lactantes de hasta seis meses);
- atención de enfermedades prevalentes (en hospitales y por medio de educación de las comunidades);
- complementación alimentaria (a través de la elaboración, distribución y seguimiento de fortificantes, micronutrientes y vitaminas para niños, madres y gestantes desnutridas), y
- organización de los sistemas de salud locales para la atención de problemas alimentarios por medio de UNI (Unidades Nutricionales Integrales) compuestas por nutricionistas, auxiliares de enfermería y trabajadores sociales que se ocupan de administrar las intervenciones en el campo, y Brigadas Móviles SAFCI (Salud Familiar Comunitaria e Intercultural) conformadas por médicos, odontólogos, personal de enfermería, trabajadores sociales y conductores¹, las cuales se ocupan de monitorear la marcha de las acciones.

Si bien Desnutrición Cero tiene una dimensión multisectorial adicional bajo la coordinación del CONAN (Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición), en lo que se refiere al análisis institucional realizado aquí el objeto de estudio fue el programa **Desnutrición Cero del sector salud**, lanzado oficialmente en junio de 2007 bajo el liderazgo del MSD (Ministerio de Salud y Deportes). En los niveles descentralizados, los gobiernos departamentales coordinan con el gobierno central por medio de los SEDES (Servicios Departamentales de Salud), mientras que los gobiernos municipales implementan el programa a través de los servicios municipales de salud, las redes de salud, las UNI y los

¹ Se sobreentiende que todos estos cargos pueden estar ocupados por mujeres o por hombres. Por razones de estilo se empleará el masculino como genérico, a la usanza tradicional.

COMAN (Consejos Municipales de Alimentación y Nutrición). Los municipios son los responsables de suministrar la infraestructura para llevar adelante el programa, así como de adquirir los insumos necesarios para su funcionamiento. Por lo tanto, es importante considerar que el equipo del programa no implementa las actividades de manera directa sino que se limita a coordinar con los actores responsables de la implementación operativa. En el cuadro 6.1 se observa la composición y el papel de los actores organizacionales involucrados.

Para estudiar el programa Desnutrición Cero se trabajó con dos muestras: una para el nivel central y otra para los niveles descentralizados. Para el nivel central se seleccionó una muestra de actores clave en el organigrama del MSD (Ministerio de Salud y Deportes), en función de su responsabilidad formal sobre el programa. Luego se procedió a incorporar a la muestra a aquellos actores que el primer conjunto de entrevistados iba mencionando, siguiendo lo indicado por la técnica de bola de nieve.

Para los niveles descentralizados de gobierno, se seleccionaron los municipios con mayor nivel de inseguridad alimentaria y los índices de pobreza y desnutrición infantil más elevados. Dentro de este conjunto, se eligieron tres casos para comparar los vínculos de sus actores locales con aquellos en el nivel regional y central del gobierno: (i) un municipio caracterizado como modelo o buen ejemplo en la implementación del programa por parte del gobierno central (El Choro, en el departamento de Oruro); (ii) otro municipio donde se ubica la cabeza de la red de salud departamental, con el fin de observar si esta posición privilegiada del municipio dentro de la red favorecía o no la implementación del programa (Santa Ana de Yacuma, en el departamento de Beni); y (iii) un municipio próximo al segundo que no contara con ninguno de los atributos de los dos anteriores y pudiera ser considerado como un ejemplo más problemático para la implementación del programa (Exaltación, también del departamento de Beni). Para cada uno de estos municipios se aplicó la metodología de bola de nieve para identificar a los participantes relevantes de la red a través de los niveles local, departamental y central, hasta agotar un conjunto de actores que podría interpretarse como frontera poblacional, en el sentido de que se llega al punto donde los entrevistados nuevos identifican amenudo actores ya nombrados por informantes anteriores. En cada nivel de gobierno se realizaron grupos seleccionados o focales con la técnica de NetMap (Schiffer, 2007) y se condujeron entrevistas individuales

CUADRO 6.1 | Actores del Programa Desnutrición Cero que se insertan en la Red Nacional de Salud de Bolivia

Actor	Integrantes ^a	Función
CONAN (Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición)	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente de la República • Ministerios de la Presidencia; Planificación del Desarrollo; Economía y Finanzas Públicas; Salud y Deportes; Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente; Educación y Culturas; Producción y Microempresa; Agua, y Justicia. • Ministerio de Salud y Deportes (Secretaría Técnica) • Representantes de la Sociedad Civil: FAM; ACOBOL; Coordinadora del Agua; Consejo Nacional del Agua; COB; CSUTCB; Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa; CONAMAQ (Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu); Confederación de Empresarios Privados de Bolivia; Cámara de Comercio; Cámara de Industria; Comité de Enlace de Organizaciones de Pequeños Productores; CIDOB (Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia); Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia; Confederación Nacional de Juntas Vecinales; Federación de Asociaciones de Comités de Vigilancia; Colegio de Médicos; Colegio de Nutricionistas; Colegio de Agrónomos, universidades públicas y privadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer mecanismos que aseguren la conducción articulada y concertada del Programa Multisectorial Desnutrición Cero, y que permitan la participación organizada y concertada del Estado y la sociedad civil.
COMAN (Concejo Municipal de Alimentación y Nutrición)	<ul style="list-style-type: none"> • Alcalde • Representante de salud (médico) • Representantes de la sociedad civil. 	<ul style="list-style-type: none"> • La misma que la del CONAN pero en el ámbito municipal.

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 6.1 Actores del Programa Desnutrición Cero que se insertan en la Red Nacional de Salud de Bolivia *(continuación)*

Actor	Integrantes ^a	Función
CODAN (Consejo Departamental de Alimentación y Nutrición)	<ul style="list-style-type: none"> • Prefecto • SEDES (Servicio Departamental de Salud) 	<ul style="list-style-type: none"> • La misma que la del CONAN pero en el ámbito departamental.
SEDES (Servicio Departamental de Salud)	<ul style="list-style-type: none"> • Unidad de Salud • Unidad de Nutrición • Unidad de Vigilancia. El SEDES es el responsable de la administración de recursos humanos. El Director del SEDES es nombrado por el Prefecto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar las políticas del MSD y gestionar los recursos humanos de salud para los municipios.
Red de Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Red Nacional de Establecimientos de Salud (públicos, seguridad social, instituciones privadas, iglesia y ONG) • Red de Salud Departamental • Red de Salud Municipal 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar la articulación y coordinación de las políticas de salud del MSD.
Red de Salud Departamental	<ul style="list-style-type: none"> • Redes municipales • Establecimientos de tercer nivel • Director del SEDES 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar la articulación y coordinación de las políticas de salud del MSD.
Red de Salud Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Gerente de red • Establecimientos de primer y segundo nivel 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar la articulación y coordinación de las políticas de salud del MSD.
Gerencia de red	<ul style="list-style-type: none"> • Gerente de red • Nutricionista • Enfermero • Estadístico 	<ul style="list-style-type: none"> • Designar coordinadores de las UNI.
UNI (Unidades Nutricionales Integrales)	<ul style="list-style-type: none"> • Médico (preferiblemente pediatra) • Nutricionista • Enfermero • Trabajador social • Profesional para la evaluación y estimulación del desarrollo infantil (psicólogo u otro) 	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar tratamientos referidos desde los establecimientos de salud de primer nivel. • Fortalecer competencias del personal de salud de primer nivel en relación con la prevención de la desnutrición. • Involucrar a los actores sociales en la promoción y aplicación de mejores prácticas de alimentación.

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 6.1 | Actores del Programa Desnutrición Cero que se insertan en la Red Nacional de Salud de Bolivia (continuación)

Actor	Integrantes ^a	Función
BMS (Brigadas Móviles de Salud)	<ul style="list-style-type: none"> • Médico • Odontólogo • Enfermero • Representante de salud • Conductor 	<ul style="list-style-type: none"> • Vincular, involucrar y articular al equipo de salud al individuo, la familia, la comunidad y sus organizaciones en la atención de salud a través de la promoción sanitaria.
DILOS (Directorios Locales de Salud)	<ul style="list-style-type: none"> • Alcalde • Presidente del comité de vigilancia • Representante de salud • Gerente de red 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestionar el sistema de salud en el nivel local con participación popular.
Comité de Vigilancia	<ul style="list-style-type: none"> • Comunidades campesinas • Comunidades y pueblos indígenas • Juntas vecinales 	<ul style="list-style-type: none"> • Ejercer control social. • Participar en los procesos de elaboración, implementación y monitoreo de los POA (Planes Operativos Anuales) en los gobiernos municipales

Fuente: Elaboración propia sobre normativa vigente en 2008.

^a Se sobreentiende que estos cargos pueden estar ocupados por mujeres o por hombres. Por razones de estilo se empleará el masculino como genérico, a la usanza tradicional.

semiestructuradas para triangular parte de la información proveniente de los grupos focales.

JUNTOS EN PERÚ: EL PROGRAMA Y LOS ACTORES

A diferencia del caso de Bolivia que enfoca la implementación a través de los diferentes niveles administrativos dentro de un mismo sector, el estudio de caso sobre el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres de Perú, conocido también como JUNTOS, consistió en el análisis de la coordinación intersectorial para la implementación del mismo dentro del nivel central de gobierno, y entre los actores intersectoriales en los niveles descentralizados. Para ello se usó el caso de una región específica como ejemplo: Cajamarca. JUNTOS es un programa de transferencias monetarias condicionadas, orientado a impulsar la demanda de servicios de salud y educación entre los

hogares más pobres. Esto se hace mediante la entrega de un monto en efectivo que incrementa sus ingresos en el corto plazo, al tiempo que se crean incentivos para inversiones en capital humano en el largo plazo (Johannsen, Tejerina y Glassman, 2009).

Tras una etapa piloto luego de su creación en 2005, el programa fue expandiéndose hasta llegar a atender a más de 435 mil hogares en 638 distritos de 14 regiones del país en 2009 (JUNTOS, 2009). En el momento del estudio, JUNTOS realizaba transferencias bimestrales a hogares ubicados en distritos caracterizados por condiciones de extrema pobreza, siempre y cuando los hogares cumplieran con determinados controles de salud y asistencia a la escuela de acuerdo con la edad y el sexo de los beneficiarios. Durante el transcurso de la investigación, las transferencias se asignaron a todos los hogares participantes de manera uniforme y se entregaron a las personas representantes o titulares, en su gran mayoría mujeres. Para ello se empleó, o bien la red de agencias del Banco de la Nación, o compañías privadas transportadoras de valores (TRANSP) en las localidades donde no hubiera presencia del sistema bancario. Para obtener el efectivo de las transferencias, el programa organiza la apertura de cuentas de ahorro a nombre de las titulares y promueve la entrega del DNI (Documento Nacional de Identidad) a los beneficiarios.

En el año durante el cual se realizó el estudio (2009–10), JUNTOS operó como unidad ejecutora adscrita a la PCM (Presidencia del Consejo de Ministros) y liderada por un Consejo Directivo compuesto por representantes del Presidente de la República, de varios ministerios del gobierno y de distintos sectores de la sociedad civil. El programa cuenta con nueve gerencias de operación (seis de asesoramiento y apoyo y tres de línea operativa) y catorce Coordinaciones Regionales (CR), responsables de implementar, consolidar y expandir el programa en cada región del país. Cada CR cuenta con un equipo de PROM (promotores sociales), el cual se encarga de realizar las actividades de promoción y difusión del programa, mientras que a la vez atienden más directa y permanentemente a los hogares participantes. El CNST (Comité Nacional de Supervisión y Transparencia) supervisa el cumplimiento de los objetivos del programa en colaboración con los CLST (Comités Locales de Supervisión y Transparencia) y RRST (Representantes Regionales de Supervisión y Transparencia).

El Ministerio de Economía, el RENIEC (Registro Nacional de Identidad y Estado Civil), el INEI (Instituto de Estadística e Informática), el SIS (Seguro Integral de Salud), el SISFOH (Sistema de Focalización de

Hogares), el BANCO (Banco de la Nación), el MIMDES (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social), los GOB_reg (gobiernos regionales) y los GOB_dist (gobiernos distritales) intervienen en distintas actividades del proceso de implementación de JUNTOS. Es por ello que la coordinación intersectorial entre estas instancias en los diferentes niveles administrativos es crítica. En el cuadro 6.2 se describe la naturaleza de los actores y de las funciones por ellos desempeñadas.

Para estudiar el programa JUNTOS, se trabajó con una muestra de representantes de diferentes instituciones y sectores por cada nivel de gobierno, identificada con base en la estructura organizacional del programa

CUADRO 6.2 | Actores y funciones del Programa JUNTOS de Perú

Actor	Integrantes ^a	Función
Consejo Directivo	<ul style="list-style-type: none"> • Un representante del Presidente de la República • Los titulares del MINEDU (Ministerio de Educación), MINSA (Ministerio de Salud), MIMDES (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social) y MEFP (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas) • Un representante de cada una de las siguientes organizaciones: CONFIEP (Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas), CGTP (Confederación General de Trabajadores del Perú), Asociación Nacional de Centros de Investigación y Cáritas del Perú • Un representante para las siguientes dos organizaciones: ANC (Asociación Nacional de Centros de Investigación, Promoción Social y Desarrollo) y CONADES (Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecutar, administrar y representar el programa.
Coordinaciones Regionales	<ul style="list-style-type: none"> • Designadas por el Consejo Directivo 	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar, expandir y consolidar el programa a nivel regional. • Articular con los actores locales y centrales para la resolución de problemas que surjan durante la implementación.

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 6.2 | Actores y funciones del Programa JUNTOS de Perú *(continuación)*

Actor	Integrantes ^a	Función
Gerencias Operativas	<ul style="list-style-type: none"> • GAL (Gerencia de Asuntos Legales) • GPP (Gerencia de Planificación y Presupuesto) • GMSE (Gerencia de Monitoreo, Supervisión y Evaluación) • GAD (Gerencia de Administración) • GTI (Gerencia de Tecnología de la Información) • GPD (Gerencia de Promoción y Difusión) • GOAL (Gerencia de Operaciones, Afiliaciones y Liquidaciones) • GCSS (Gerencia de Coordinación de Servicios Sectoriales) • GCR (Gerencia de Coordinación Regional) 	<ul style="list-style-type: none"> • Hacer la focalización. • Afiliar a los beneficiarios. • Liquidar y transferir los incentivos monetarios. • Verificar el cumplimiento de condicionalidades.
PROM (Promotores Sociales)	<ul style="list-style-type: none"> • Asistentes / Trabajadores sociales 	<ul style="list-style-type: none"> • Visitar a las comunidades. • Verificar el cumplimiento de las condicionalidades. • Asistir en la entrega de los incentivos monetarios. • Organizar y conducir las asambleas de validación de la afiliación de beneficiarios.
CNST (Comité Nacional de Supervisión y Transparencia)	<ul style="list-style-type: none"> • Un representante del Presidente de la República • Dos representantes de las iglesias • Un representante del sector privado • Un representante de los gobiernos regionales • Un representante de los gobiernos locales • Un representante de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza 	<ul style="list-style-type: none"> • Vigilar la conversión a efectivo de las transferencias a las familias focalizadas y afiliadas. • Supervisar el acceso de las familias a servicios de calidad. • Vigilar la transparencia y neutralidad de los procesos de implementación.
CLST (Comités Locales de Supervisión y Transparencia)	<ul style="list-style-type: none"> • Composición equivalente al CNST en el nivel local 	<ul style="list-style-type: none"> • Las mismas funciones que el CNST pero en el ámbito local.
RRST (Representantes Regionales de Supervisión y Transparencia)	<ul style="list-style-type: none"> • Designados por el CNST 	<ul style="list-style-type: none"> • Fungir como enlaces y articuladores entre el CNST y los CLST.

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 6.2 | Actores y funciones del Programa JUNTOS de Perú (continuación)

Actor	Integrantes ^a	Función
Ministerio de Economía	<ul style="list-style-type: none"> Designado por el Presidente de la República 	<ul style="list-style-type: none"> Cooperar con el BANCO, la GPP y la GOAL en la liquidación y transferencia de los incentivos monetarios.
BANCO (Banco de la Nación)	<ul style="list-style-type: none"> Designado por el Presidente de la República 	<ul style="list-style-type: none"> Cooperar con el BANCO, la GPP y la GOAL en la liquidación y transferencia de los incentivos monetarios.
RENIEC (Registro Nacional de Identidad y Estado Civil)	<ul style="list-style-type: none"> Designado por el Presidente de la República 	<ul style="list-style-type: none"> Cooperar con la GOAL, la GAD y los ministerios del área social en la documentación de beneficiarios.
INEI (Instituto de Estadística e Informática)	<ul style="list-style-type: none"> Designado por el Presidente de la República 	<ul style="list-style-type: none"> Cooperar con la GOAL, la GAD, la GTI y los ministerios del área social en la documentación de beneficiarios
SISFOH (Sistema de Focalización de Hogares)	<ul style="list-style-type: none"> Designado por el Presidente de la República 	<ul style="list-style-type: none"> Cooperar con la GOAL, la GAD, la GTI, la GMSE en la identificación de beneficiarios y el monitoreo del cumplimiento de condicionalidades.
MIMDES (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social)	<ul style="list-style-type: none"> Designado por el Presidente de la República 	<ul style="list-style-type: none"> Cooperar con la GOAL, la GAD, la GTI, la GMSE en la identificación de beneficiarios y el monitoreo del cumplimiento de condicionalidades.
SIS (Seguro Integral de Salud)	<ul style="list-style-type: none"> Designado por el Presidente de la República 	<ul style="list-style-type: none"> Cooperar con la GCSS, la GMSE y la GCR en la prestación de servicios y la verificación del cumplimiento de las condicionalidades.
Gobiernos regionales y distritales	<ul style="list-style-type: none"> Electos 	<ul style="list-style-type: none"> Cooperar con los CR, los PROM, la GCSS, la GMSE y la GCR en la prestación de servicios y la verificación del cumplimiento de las condicionalidades

Fuente: Elaboración propia con base en la normativa vigente a 2009.

^a Se sobreentiende que estos cargos pueden estar ocupados por mujeres o por hombres. Por razones de estilo se empleará el masculino como genérico, a la usanza tradicional.

y los actores previstos en ella. En el nivel central se realizaron nueve Net-Maps individuales (con ocho gerentes del programa y un funcionario del Ministerio de Economía) y uno grupal (con funcionarios de nivel ejecutivo y de nivel medio de las instituciones participantes en la implementación).

En el nivel regional y distrital se seleccionó a la región de Cajamarca como caso a estudiar por su elevado nivel de cobertura, bajo el supuesto de que una mayor cantidad de interacciones aportaría una mayor base empírica acerca de los detalles relativos a los distintos mecanismos y niveles de coordinación intersectorial. En los niveles descentralizados se aplicó la metodología de bola de nieve descrita anteriormente para el muestreo. En el momento de realizar el estudio, en Cajamarca se atendía a alrededor del 20% del total de hogares beneficiarios de JUNTOS. Allí se realizaron dos mapas grupales: uno con actores en posiciones directivas en las instituciones y organizaciones de nivel regional, y otro con equivalentes en el nivel distrital; para ello se acudió al distrito de Encañada, el de mayor cobertura dentro de la región.

En las siguientes secciones se presentan los hallazgos principales de las investigaciones sobre los dos programas descritos y se discuten las enseñanzas que han dejado².

VECTORES Y DESAFÍOS DE COORDINACIÓN EN EL NIVEL CENTRAL DE GOBIERNO: CONTRASTE DE HALLAZGOS

Las organizaciones formales de cada uno de los programas analizados permitían esperar estructuras de redes sociales distintas en la implementación. Para Desnutrición Cero—un programa enfocado en una serie de prestaciones nutricionales específicas al sector de salud—, se esperaba una red con mayor conectividad entre los distintos actores en las instancias locales de implementación que entre los actores del nivel central y los actores locales. Para JUNTOS —un programa de transferencias condicionadas que involucra prestaciones de varios sectores y agencias—, se esperaba una importante conectividad entre las diversas entidades públicas sectoriales en cada uno de los niveles de gobierno participantes en la implementación. Sin embargo, los

² Una versión más detallada del estudio de Bolivia se encuentra en BID (2010).

resultados de los estudios de caso contrastan con las expectativas derivadas de la observación de las estructuras organizativas formales, como puede apreciarse a continuación.

La comparación de los análisis realizados en los estudios de caso sobre la coordinación en el nivel central de gobierno permite extraer tres lecciones pertinentes. En primer lugar, los programas sociales que ofrecen prestaciones de variada naturaleza como JUNTOS tenderían a registrar mayores problemas de coordinación que aquellos especializados en prestaciones de un solo tipo, como Desnutrición Cero. En segundo lugar, conferir el liderazgo de la implementación a la unidad administrativa que ejerce la rectoría técnica en el sector o esté funcionalmente especializada en la ejecución de las prestaciones centrales de un programa constituiría un vector efectivo para facilitar la coordinación. Por último, en programas que articulan prestaciones de carácter multisectorial, la coordinación de la implementación resulta más eficiente cuando está en manos de aquellas instituciones o actores que son responsables de las prestaciones centrales con las cuales el programa se vincula de manera directa con los beneficiarios. A continuación se ilustran estas tres lecciones con la evidencia obtenida a partir de los estudios de caso de Bolivia y Perú.

En el gráfico 6.1 se puede observar la red de actores involucrados en la implementación del programa Desnutrición Cero en el nivel central de gobierno en Bolivia. El tamaño de los círculos denota el grado de influencia de los actores en la dinámica del programa; las flechas de unión entre círculos muestran los flujos de coordinación. Los círculos en rojo representan a los actores formales del programa; los círculos en amarillo representan a las agencias de cooperación (financiera y técnica) que asisten al programa; y los círculos sin color representan a los actores pasivos, a saber, aquellos que en el momento de realizar el ejercicio no fueron reportados por los demás actores como aquellos que desempeñan funciones determinantes.

La red del programa Desnutrición Cero tiene una densidad ligeramente inferior a 1 y se encuentra altamente conectada: no presenta subgrupos y tampoco actores aislados. Este nivel elevado de conectividad sugiere que la coordinación entre los miembros de la red sería relativamente poco problemática; la información y la influencia pueden transmitirse al conjunto de la red precisamente gracias a ello. Esta conectividad contrasta con lo esperado al observar la organización

cinco entidades públicas que participan en la ejecución de JUNTOS, y dos mapas individuales realizados para analizar los flujos de recursos financieros.

Los colores de los círculos distinguen a los actores de los distintos sectores involucrados en el programa³: los celestes corresponden a la estructura organizativa específica de JUNTOS; los azules representan a agencias del gobierno central fuera de los sectores sociales; los rojos corresponden a actores del sector salud; los anaranjados son actores del sector educación, el de color anaranjado claro representa ONGs, mientras que el amarillo representa a los beneficiarios del programa. Los trazos discontinuos en azul representan relaciones de coordinación informal; los trazos discontinuos señalan relaciones de coordinación débiles, mientras que los trazos más anchos representan coordinaciones fuertes. Todas estas clasificaciones de los tipos de relación y su fortaleza provienen de las declaraciones recolectadas durante los grupos focales y entrevistas⁴. Las coordinaciones “fuertes” fueron definidas de manera amplia como aquellas que facilitan la interacción común para lograr los objetivos, mientras que las coordinaciones “débiles” fueron definidas como aquellas que no la facilitan, y por lo tanto requieren especial atención⁵.

La red de JUNTOS tiene una baja densidad (0,24) y conectividad (diámetro de 5 con promedio de 2,5, lo cual denota una variabilidad

³ Si bien el gráfico enfatiza la red entre sectores al nivel del gobierno central, cada grupo de actores sectoriales también incluye algunos actores descentralizados, según fueron mencionados por los entrevistados al nivel central.

⁴ En este punto se diferencian de las del estudio de caso sobre el nivel central del gobierno boliviano, en el cual se emplean categorías analíticas fundadas en la teoría del análisis de redes sociales y de la economía política de las políticas públicas, y no en las interpretaciones y agregaciones propias de los actores entrevistados.

⁵ Los términos “coordinaciones fuertes” y “coordinaciones débiles” son usados aquí de forma particular en relación con los conceptos de cercanía o distancia entre actores (véase el capítulo 3 para una explicación más detallada). En el análisis clásico de redes sociales, las dinámicas de cercanía/distancia suelen detectarse mediante la exploración de la frecuencia de las interacciones; en este caso, salvadas las distancias, la pregunta sobre coordinaciones fuertes y débiles realizada directamente a los entrevistados sirve al mismo propósito. Esta aclaración es útil, porque en la literatura sobre ARS los “lazos fuertes” y los “lazos débiles” suelen asociarse a las posibilidades de relacionamiento entre redes. Para Granovetter (1983), por ejemplo, una red cuyos miembros están densamente conectados puede no tener posibilidades de relación con otra red similar, más que aquellas determinadas por ciertos enlaces (“lazos débiles”) de algunos de sus miembros. Esos enlaces se vuelven entonces importantes para proyectar las potencialidades que se abren para ambas redes si lograsen entrar en contacto. En ese sentido se convierten en puentes estratégicos.

significativa). La coordinación sería entonces poco fluida y de baja intensidad: los actores multisectoriales responsables de la implementación de JUNTOS no se encuentran completamente conectados unos con otros y sus conexiones presentan grados elevados y variables de separación. Ello contrasta con la expectativa derivada de observar la organización formal del programa: en lugar de numerosos enlaces de coordinación fuerte entre las agencias responsables de las prestaciones del programa, la red muestra pocos enlaces y de coordinación débil.

Es así como esta red exhibe menor conectividad de la que se esperarían, pese a que el diseño organizacional del programa está orientado a generar comunicación y coordinación entre las distintas agencias involucradas en la implementación. Además de diferir de lo esperado según el diseño organizacional formal del programa, la poca conectividad también contrasta con el caso previo del programa boliviano Desnutrición Cero. Debido a la naturaleza intersectorial de JUNTOS, y a pesar de que sería deseable y necesario contar con una estrecha coordinación entre los actores involucrados, esta resulta más difícil y menos efectiva que en el caso de un programa estrictamente sectorial como Desnutrición Cero en Bolivia. Es ahí donde la interacción entre actores dentro de la misma área de política pública resulta más fácil y fluida en la práctica, en la medida en que estos se encuentran bajo los efectos de los mismos incentivos sectoriales internos y están sometidos a las mismas directrices políticas del sector.

Comparando el tamaño del nodo del actor formalmente encargado de la coordinación interna del programa JUNTOS (GCSS) con los de GOAL, GPP y CR, en el gráfico 6.2 se observa además que aquel tiene un nivel relativamente bajo de influencia. En cambio los actores encargados de realizar las prestaciones centrales de JUNTOS (identificación y documentación de beneficiarios, transferencia de incentivos monetarios), a saber, CR, GOAL, PROM, ostentan una mayor influencia al interior del programa y también ante actores externos importantes como RENIEC, MEF-DNPP y BANCO. La coordinación realizada por estos actores —como la que se registra entre GOAL-RENIEC, GOAL-BANCO— es mayor y más directa que la existente entre GCSS y los actores operativos externos a la estructura de gobierno de JUNTOS. Ello sugiere que al interior de un programa la coordinación más efectiva se origina principalmente en los actores involucrados en tareas funcionalmente especializadas y no en el actor nominalmente a cargo de la

coordinación. Nótese que en Desnutrición Cero la situación es diferente, porque la realización de las prestaciones mismas está en manos ajenas a la estructura interna del programa, pero en este caso la función de coordinación se encuentra fusionada con la rectoría técnica sobre las actividades centrales del programa en una sola institución: el MSD.

Por último, en el gráfico 6.2 se evidencia que, en caso de tratarse de programas multisectoriales, lo mismo aplica a la coordinación interinstitucional, ya que los actores encargados de la administración y transferencia de los incentivos monetarios de JUNTOS (GPP, MEF-DNPP, GAD, CR) se encuentran más conectados con el resto de la red, que los encargados de la realización, el monitoreo y la evaluación de las condicionalidades (GMSE, los ministerios y los comités de evaluación). Esto sugiere que en un programa donde se articulan prestaciones de diverso tipo como JUNTOS, los actores que actúan como vectores de coordinación son aquellas agencias que generan la prestación por la cual el programa se vincula con los beneficiarios: las transferencias monetarias. Estas diferencias de eficacia en la coordinación en el nivel central no se registran en el caso de Desnutrición Cero, cuyas prestaciones tienen la misma naturaleza —sanitaria— y se encuentran bajo la responsabilidad funcional y técnica del mismo actor: el MSD.

Los grados contrastantes de conectividad de las redes de los programas analizados y de los actores identificados como vectores de coordinación sugieren que, cuando se trata de la implementación de programas en el nivel central de gobierno, la coordinación sería más efectiva en aquellos que se especialicen en un solo tipo de prestación, y cuyo liderazgo administrativo y técnico se encuentre en manos de una entidad funcionalmente especializada en ello. Esto puede deducirse al observar que los actores involucrados en Desnutrición Cero se encuentran más conectados que los participantes de JUNTOS, y que los actores con mayor grado de centralidad —comparando las redes de ambos programas— son los especializados en las prestaciones centrales de cada iniciativa.

Así pues, los diseños institucionales que separan la función de coordinación de la de producción o rectoría técnica de esas prestaciones centrales generarían desafíos de coordinación que, a la luz de la evidencia recolectada en estos dos estudios de caso, no podrían resolverse mediante modalidades informales de coordinación entre entidades directivas y actores operativos. Es por eso que en la formulación de

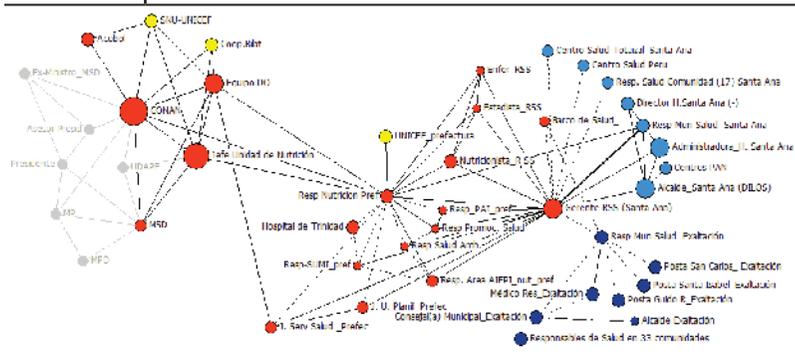
programas de carácter intersectorial, el diseño de los mecanismos de coordinación entre los sectores involucrados requiere especial atención. De ahí que algunos países vienen implementando las denominadas **redes de protección social**, como instancias formalizadas de coordinación y articulación de servicios de salud, educación y otros por el lado de la oferta. A no ser que estas redes otorguen un poder particular a una instancia encargada exclusivamente de la coordinación, por ejemplo, mediante la decisión sobre asignaciones presupuestarias que puedan depender de ella, estas redes sufren retos similares de coordinación como los observados en este estudio comparativo.

VECTORES Y DESAFÍOS DE COORDINACIÓN EN LOS NIVELES LOCALES DE IMPLEMENTACIÓN: CONTRASTE DE HALLAZGOS

De la comparación de los análisis realizados en los estudios de caso sobre la coordinación en la implementación de programas sociales en los niveles locales de gobierno, surgen tres lecciones relevantes. Primero, los vectores de coordinación más efectivos son los actores más directamente vinculados a los beneficiarios de los programas y/o líderes comunitarios, como por ejemplo las organizaciones de la sociedad civil o los funcionarios responsables del programa que trabajan en el terreno. Segundo, allí donde los actores organizados de la sociedad civil se encuentran altamente conectados con los actores operativos a cargo de la implementación, los gobiernos locales cumplen un papel de coordinación complementario con el de las organizaciones de base. Tercero, allí donde estas organizaciones son poco influyentes o se encuentran poco conectadas, los vectores de coordinación para la implementación no parecen ser los gobiernos locales, sino los propios actores operativos del programa en otros niveles de gobierno. A continuación se ilustran estas lecciones con evidencia proveniente de los estudios de caso.

En el gráfico 6.3 se muestra la red de actores involucrados en la implementación del programa Desnutrición Cero en el municipio de El Choro, departamento de Oruro, el cual ha sido considerado un buen ejemplo de implementación. Los círculos en amarillo representan a la cooperación internacional; los círculos en rojo representan a los actores formales del programa en los diferentes niveles administrativos de gobierno; y los círculos en azul representan a los actores no

GRÁFICO 6.4 Red de implementación del Programa Desnutrición Cero en los municipios de Santa Ana de Yacuma y Exaltación, Beni, Bolivia



Fuente: Elaboración propia.

Los niveles de conectividad y la división de tareas de coordinación identificadas en la red de implementación de Desnutrición Cero en el municipio de El Choro, Oruro, contrastan con los patrones detectados en los municipios de Santa Ana de Yacuma y Exaltación, pertenecientes al departamento de Beni; si bien estos dos últimos se encuentran más alejados geográficamente del eje central —compuesto por las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, que es donde se concentra gran parte del poder económico y político del país—, sus condiciones de pobreza e inseguridad alimentaria son parecidas a las de El Choro. Tal como puede observarse en el gráfico 6.4, la red en estos dos municipios es singularmente menos densa y conectada, no registra presencia de organizaciones de base y los actores estatales de ambos municipios exhiben una conectividad tan baja que las autoridades de Exaltación se encuentran unidas a la red solo por un enlace. Los círculos en amarillo representan a la cooperación internacional; los círculos en rojo representan a los actores formales del programa al nivel departamental y central de gobierno; los círculos en azul claro representan a los actores locales en Santa Ana y de azul oscuro a los de Exaltación. Los vectores de coordinación de esta segunda red de municipios son, a diferencia de la anterior, los actores formales del programa destacados en el terreno desde otros niveles de gobierno: el Jefe de la Unidad de Nutrición, la Coordinadora del CONAN, el Gerente RSS.

densa (0,3179) y de baja conectividad entre los diferentes actores sectoriales. Asimismo, y al igual que en los municipios bolivianos recién analizados, los actores más conectados son las entidades operativas del programa: los PROM (promotores sociales) y las coordinaciones regionales. Aquí también los actores de la sociedad civil están prácticamente ausentes de la red, y aunque los gobiernos distritales presentan mayor conectividad que en los municipios bolivianos, los vectores de coordinación entre los beneficiarios de Cajamarca y JUNTOS son los propios actores operativos del programa.

De acuerdo con las percepciones de los entrevistados en Cajamarca, los PROM desempeñan papeles que son funcionalmente equivalentes a los de la Asociación de Regantes y las Asociaciones de Mujeres en El Choro en el caso boliviano. Al igual que esas organizaciones de base bolivianas, los promotores sociales de JUNTOS poseen un importante poder de convocatoria y movilización dentro de la sociedad civil local. Por ello pueden desempeñar con eficacia las tareas de identificación y afiliación de beneficiarios, así como de organización y colaboración en el monitoreo del cumplimiento de las condicionalidades. Las elevadas medidas del grado de intermediación (28%) y de centralidad (75%) captan precisamente la importancia de estos actores en la coordinación para la implementación del programa. Asimismo, la coordinadora regional de Cajamarca cumple un papel equivalente al del Jefe de la Unidad de Nutrición en Santa Ana de Yacuma en el caso boliviano: coordinar con los actores operativos de las demás agencias sectoriales hacia el nivel local y con los actores directivos hacia el nivel central de gobierno. Las medidas de grado de intermediación (39%) y de cercanía (68%) reflejan también la importancia de este actor para la dinámica de implementación de JUNTOS.

En cuanto a la coordinación entre los actores de JUNTOS y los sectores de salud y educación que son los proveedores de los servicios requeridos para el cumplimiento de las condicionalidades de los pagos, cabe destacar lo siguiente: Los actores de educación y salud están muy débilmente conectados entre ellos y son percibidos como mucho menos influyentes que los actores de JUNTOS y otras instituciones públicas presentes localmente. Son los PROM quienes mantienen relaciones institucionales con estos sectores (promotores de salud, personal de los establecimientos de salud y sus micro redes y del Seguro Integral de Salud, instituciones educativas y asistentes educativos) y relaciones informales con las Direcciones Regionales de Salud y Educación, sin que

existan relaciones fuertes entre estos actores sectoriales. En el nivel descentralizado se repite entonces lo observado en el nivel central: que la coordinación intersectorial es poco fluida y de baja intensidad, además de depender de pocos actores del programa principal JUNTOS, lo cual contrasta con lo esperado para programas de carácter multisectorial que requieren de numerosos enlaces de coordinación entre las agencias responsables de las prestaciones. Asimismo, la comparación de los patrones detectados en las redes locales de implementación de Desnutrición Cero y JUNTOS sugiere que la coordinación para la implementación de programas en los niveles locales de gobierno sería más efectiva en manos de actores directamente vinculados con los beneficiarios de los programas, independientemente de si se trata de un programa sectorial especializado o de una intervención multisectorial como JUNTOS. Estos actores con lazos directos con los beneficiarios pueden ser estatales o no estatales. De existir actores de ambos tipos, podría surgir una división del trabajo de coordinación en la cual los actores no estatales coordinarían con los niveles locales operativos de implementación, y los actores gubernamentales lo harían simultáneamente con los niveles locales y con el nivel central de gobierno. Si no hay conectividad entre los actores no estatales o esta es baja, los actores gubernamentales locales tendrían escasos incentivos para desempeñar tareas de coordinación y serían sustituidos en ellas por los actores operativos de los propios programas sociales.

Tradicionalmente, las agencias financiadoras y otras que brindan apoyo a los gobiernos en el diseño de programas sociales han prestado poca atención a estos aspectos de coordinación local. Sin embargo, lo que aquí se muestra es que se trata de un factor decisivo, tanto para su adecuado funcionamiento como para garantizar la eficacia de las prestaciones en el nivel de los beneficiarios.

COORDINACIÓN ENTRE ACTORES DE MÚLTIPLES NIVELES DE GOBIERNO Y SECTORES, Y ECONOMÍA POLÍTICA DE LA IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES: ENSEÑANZAS DE UN ESTUDIO COMPARATIVO

Los estudios de caso sobre los programas Desnutrición Cero de Bolivia y JUNTOS de Perú dejan tres lecciones importantes para el estudio de

la economía política de la implementación de programas sociales que involucran distintos niveles de gobierno y/o sectores. La primera concierne a la naturaleza de las prestaciones de los programas; la segunda se refiere a la naturaleza de los actores con posiciones de liderazgo en los mismos; y la tercera se relaciona con el papel de los actores no estatales en la coordinación para la implementación de los programas.

Naturaleza de las prestaciones de los programas. La teoría sobre la economía política de las políticas sociales discutida en el capítulo 3 sugiere que las redes sociales constituyen formas adecuadas de organización para la prestación de servicios sociales, por la complejidad inherente a estos últimos; tal complejidad se origina en la incertidumbre sobre el tamaño y la naturaleza de la demanda, en la especificidad necesaria de los intercambios con los beneficiarios, en los aspectos de carácter técnico de tales intercambios, y en las restricciones temporales de las tareas involucradas en la prestación de los servicios.

Los hallazgos de estos estudios de caso agregan evidencia que permite postular un corolario a esos supuestos teóricos: la coordinación entre los actores involucrados en la implementación de los programas es más difícil de sostener cuando los programas prestan servicios con distintos grados de complejidad. El programa Desnutrición Cero presta únicamente servicios de salud y nutrición a través de proveedores externos municipales, a una población beneficiaria cuya identificación implica unos costos de transacción relativamente menores. En cambio JUNTOS identifica y documenta beneficiarios, transfiere dinero, coordina la prestación de servicios complementarios de corresponsabilidad con los sectores salud y educación, y monitorea el cumplimiento de condicionalidades de salud y educación con costos de transacción evidentemente mayores en las tareas de identificación y vigilancia. Es así como en el análisis de redes sociales la coordinación del programa sectorial luce más eficaz y consistente que la del multisectorial, aun cuando en el primero se observan variaciones importantes entre municipios en cuanto a la eficiencia de la coordinación.

Coordinación de la implementación de políticas. La literatura de la economía política de las políticas públicas sugiere que la coordinación de la implementación de políticas puede organizarse en general de dos maneras: como una actividad funcionalmente diferenciada de

la prestación misma de los bienes o servicios de interés, o como una responsabilidad a cargo de las agencias prestadoras. Los hallazgos de estos estudios de caso parecen inclinar la balanza a favor de la segunda alternativa. Lo que muestra la comparación entre estos estudios es que los diseños institucionales que confieren el liderazgo en la coordinación de los programas a actores funcionalmente especializados en las prestaciones específicas de sus servicios centrales logran una coordinación más eficiente que los diseños donde se separa la coordinación de la prestación de los servicios principales⁶. Desnutrición Cero mostraría las ventajas de coordinación asociadas al primer tipo de diseño, aunque en este caso la coordinación está asignada a la entidad que ejerce la rectoría técnica sobre las prestaciones del programa, no su implementación operativa, que está en manos de actores descentralizados. Ello no implica, sin embargo, que en los programas sociales la coordinación por parte de actores funcionalmente especializados sea la panacea. Pero el presente análisis empírico de redes sociales, en dos casos contribuye a iluminar los desafíos de coordinación en programas de naturaleza intersectorial, a los cuales últimamente se ha intentado subsanar por medio del formato organizativo de **redes de protección social**, como se indicó en el capítulo 1. Los resultados del estudio comparativo sugieren que estas redes tenderían a ser más eficaces cuando su coordinación está explícitamente asignada a una entidad funcionalmente encargada de prestaciones clave de la red.

Participación de actores no estatales en la implementación de programas sociales. La literatura sobre la economía política de las políticas sociales suele mostrar que la participación de organizaciones de base puede reducir los costos de información y de transacción en el lanzamiento de programas, pero también indica que con el tiempo esto genera riesgos de captura y compartimentación de información y recursos. Si la presencia de organizaciones de base ampliamente conectadas con la sociedad local conduce a la división de tareas de coordinación entre estas y los actores estatales, es posible que

⁶ En el caso peruano, las prestaciones centrales son las transferencias monetarias. En tal sentido, se sugiere que la coordinación central de un programa como JUNTOS esté unida a la unidad o dirección interna que preste el servicio del pago de las transferencias, y no a otra entidad especializada en coordinar, como ocurre en el caso de JUNTOS a través de GCSS.

la capacidad de estos últimos de hacer efectiva esa coordinación de manera directa con los beneficiarios resulte disminuida hacia el futuro, por la captura de adhesiones y la movilización de lealtades que las organizaciones de base pueden conseguir (Garay, 2007). Pero también es posible que la ausencia de tales organizaciones elimine los incentivos para que los actores estatales del nivel local realicen cualquier tarea de coordinación, lo cual resultaría en un incremento de los costos de información y de transacción para los actores operativos de los programas designados por niveles superiores de gobierno. A este respecto, los estudios de caso aquí presentados confirman que la presencia o ausencia de organizaciones de base relevantes para la implementación de programas sociales es contingente a cada sociedad local. Esta trama social no puede ser generada por el diseño institucional de los programas; es el diseño el que debe tomar en cuenta la naturaleza de aquellas redes sociales en que las políticas sociales han de implementarse, para poder elaborar así estrategias adecuadas que conduzcan a maximizar su eficacia en cada localidad.



Las redes sociales y la agenda de investigación en el sector social

Alejandro Bonvecchi y Julia Johannsen

En los capítulos que conforman este volumen se han presentado enfoques teóricos y metodológicos sobre la economía política de las políticas sociales, seguidos por evidencia empírica ilustrativa de la estructura y funcionamiento de las redes sociales que operan en la formulación e implementación de diferentes tipos de programas sociales en Bolivia y Perú. El objetivo de este capítulo es integrar estos hallazgos empíricos a las problemáticas teóricas y metodológicas, ofrecer algunas conclusiones y, de manera central, proponer una agenda de investigación que permita articular la economía política con el análisis de redes sociales.

Como se ha indicado en los capítulos precedentes, el marco político en el cual se diseñan e implementan las políticas es muy distinto al marco previsto formalmente donde, por ejemplo, los Ministros toman decisiones de acuerdo con las recomendaciones de la tecnocracia, y aquellos a cargo de la implementación siguen las recomendaciones y planes al pie de la letra. Por el contrario, en la realidad las decisiones no necesariamente pasan por aquellos actores que se esperarí­a dado el organigrama: la tecnocracia tiene poca influencia, los planes cambian, y los diseños generalmente no consideran las características de las redes de actores que están a cargo de la implementación. Asimismo, las restricciones de capital humano, personal, financiamiento y planificación hacen que la implementación diste tanto en tiempo como en forma de lo que pudo planearse. Los estudios de los procesos de formulación e implementación de políticas que se habían realizado previamente (BID,

2005) permitían empezar a entender el papel de los incentivos de los actores en la ejecución de políticas que fueran estables, adaptables, eficientes, coherentes, y enfocadas al bien común. Este libro avanza un paso más, ya que con el uso del análisis de redes sociales se puede identificar a los actores específicos que participan en el proceso decisorio, y con ello explicar por qué algunos programas funcionan o se llevan adelante mientras otros se quedan por el camino, y determinar cuáles son aquellos integrantes de la red con los cuales es necesario relacionarse para conseguir ciertos objetivos.

REDES SOCIALES Y ECONOMÍA POLÍTICA: ACTORES, PROCESOS Y DINÁMICAS

Los análisis de redes sociales realizados para los estudios de caso aquí expuestos permitieron identificar a los actores centrales de las redes de formulación e implementación de programas sociales en distintos niveles de gobierno y para diferentes tipos de programas sociales en Bolivia y Perú. A su vez, esta identificación permitió determinar la naturaleza de los recursos con que cada actor sostiene su centralidad en las redes.

Comparando la información que se deriva del análisis de redes con la descripción de las estructuras formales de los programas y de los procesos decisorios de la política social, es posible entonces caracterizar de manera tentativa la naturaleza de los costos de transacción y de los procesos decisorios propios de los programas analizados. Los resultados de ese ejercicio se presentan en el cuadro 7.1.

En la red de formulación de políticas sociales en el nivel central del gobierno de Bolivia, los actores principales resultaron ser el Presidente y las organizaciones de base. Ambos sostienen su centralidad en la red sobre la base de producir ideas, acceder a información, ejercer autoridad sobre las entidades y funcionarios del área social, y contar con influencia política para apalancar esa autoridad.

Las políticas sociales en cuya formulación están involucrados estos actores abarcan el conjunto del área social: salud, educación, empleo, protección social contributiva y no contributiva. Por consiguiente, se caracterizan por una elevada incertidumbre acerca de la demanda de servicios; un alto grado de especificidad; marcada complejidad y restricciones en los intercambios con los beneficiarios; y una frecuencia

CUADRO 7.1 | **Redes, actores, recursos, costos y procesos en la formulación e implementación de programas sociales en Bolivia y Perú: Desnutrición Cero y JUNTOS**

País/Caso	Bolivia — Nivel Central — Desnutrición Cero Implementación	Bolivia — Nivel Central — Desnutrición Cero Implementación	Perú — Nivel Central — JUNTOS Implementación	Perú — Nivel Local — JUNTOS Implementación
Tamaño Red	<ul style="list-style-type: none"> • 65 	<ul style="list-style-type: none"> • 38 	<ul style="list-style-type: none"> • 48 	<ul style="list-style-type: none"> • 40
Densidad	<ul style="list-style-type: none"> • Baja 	<ul style="list-style-type: none"> • Baja 	<ul style="list-style-type: none"> • Baja 	<ul style="list-style-type: none"> • Baja
Conectividad	<ul style="list-style-type: none"> • Alta 	<ul style="list-style-type: none"> • Alta 	<ul style="list-style-type: none"> • Baja 	<ul style="list-style-type: none"> • Baja
Actores principales	<ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones de base • PTE (Presidente) 	<ul style="list-style-type: none"> • JUN (Jefe Unidad Nutrición del MSD) • Coordinadora Programa • UNICEF 	<ul style="list-style-type: none"> • El Choro: <ul style="list-style-type: none"> • Coordinadora Programa • JUN (Jefe Unidad Nutrición) • RNP (Responsable Nutrición Prefectura) • Exaltación-Santa Ana: <ul style="list-style-type: none"> • Gerente Red de Salud Santa Ana de Yacuma • JUN 	<ul style="list-style-type: none"> • PROM Regionales • Coordinadores Regionales • PROM (Promotores Sociales) • DNPP (Dirección Nacional de Planificación Presupuestaria)

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 7.1 | **Redes, actores, recursos, costos y procesos en la formulación e implementación de programas sociales en Bolivia y Perú: Desnutrición Cero y JUNTOS** (continuación)

País/Caso	Bolivia — Nivel Central — Desnutrición Cero — Implementación	Bolivia — Nivel Local — Desnutrición Cero — Implementación	Perú — Nivel Central — JUNTOS — Implementación	Perú — Nivel Local — JUNTOS — Implementación
Recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones de base: ideas, información, autoridad, influencia política • PTE: ideas, información, autoridad, influencia política 	<ul style="list-style-type: none"> • JUN-MSD: información, capacidades técnicas • Coordinadora del Programa: información, capacidades técnicas, conexiones políticas con nivel central • UNICEF: información, capacidades técnicas 	<ul style="list-style-type: none"> • JUN: información, capacidades técnicas, conexiones políticas con nivel central • Coordinadora del Programa: información, capacidades técnicas, conexiones políticas con nivel central • RNP/Gerente de Red: información, capacidades técnicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Regionales: información, coordinación técnica, conexiones políticas • PROM: información, coordinación técnica, conexiones locales
Costos de transacción	Elevados	Elevados	Elevados	Intermedios
Procesos decisivos	<ul style="list-style-type: none"> • Institucionalización débil • Agregación política eficaz 	<ul style="list-style-type: none"> • Institucionalización fuerte • Agregación política eficaz 	<ul style="list-style-type: none"> • Institucionalización débil • Agregación política débil 	<ul style="list-style-type: none"> • Institucionalización intermedia • Agregación política débil

Fuente: Elaboración propia.

de interacción variable según el área, pero elevada en el agregado. Los costos de transacción son por ello altos y requieren —según el marco teórico de economía política propuesto en el capítulo 2— un proceso de toma de decisiones sólidamente institucionalizado, conducido por funcionarios con horizontes de largo plazo, y organizado en redes estables de intercambio de información, donde las prestaciones sean coordinadas de manera eficaz. Tal sería el proceso formalmente establecido en la legislación que organiza los procesos decisorios de la formulación de políticas sociales en el nivel central de gobierno de Bolivia, pero no el que se registra efectivamente como producto del análisis de redes.

La evidencia proveniente del análisis general de las características de las políticas públicas que surgen del enfoque metodológico del PFP indican que en Bolivia estas tienden a ser poco estables (incluyendo una alta rotación de personal), poco coordinadas y de eficiencia limitada. Estas características se podrían explicar por reducidas capacidades gubernamentales, principalmente en el Congreso y la burocracia (Franco Chuaire y Scartascini, 2014).

La evidencia recolectada en el estudio de caso sobre la formulación de políticas sociales en el nivel central de gobierno de Bolivia sugiere que el proceso decisorio se encontraría débilmente institucionalizado, pues las conexiones entre las entidades del área social —independientemente del contenido relacional que se estudie— son escasas y se encuentran influidas por actores a los que se les reconoce, de manera formal o informal, una jerarquía superior. Las tecnologías de agregación que posibilitan la acción conjunta de las entidades y su funcionamiento eficaz no serían entonces las atribuciones y competencias legales o administrativas estipuladas en la normativa, sino la coordinación vertical operada por la Presidencia y las organizaciones de base. A su vez, esta coordinación descansa tanto en el reconocimiento por parte de los demás actores de la autoridad del Presidente y de las organizaciones de base, como en la influencia política recíproca que se dispensan estos dos actores. En suma, la tecnología de agregación que permite capear los elevados costos de transacción inherentes a la formulación de políticas sociales no parece ser la capacidad técnica de las entidades especializadas en política social, sino la alta capacidad de articulación política de las organizaciones de base y el vértice del gobierno central. Esta articulación no resolvería la débil

institucionalización del proceso decisorio, pero parecería permitirle operar de manera eficaz.

En la red de implementación del programa Desnutrición Cero, los actores principales en el nivel central de gobierno de Bolivia resultaron ser el Jefe o la Jefa de la Unidad de Nutrición del Ministerio de Salud y Deportes, la Coordinadora del Programa y UNICEF. Los recursos que sostienen la centralidad de cada actor en la red se superponen parcialmente: todos ellos acceden a información relevante para las operaciones del programa y/o la producen, y cuentan con capacidades técnicas específicas para intervenir decisivamente en su funcionamiento. A estos recursos, la Coordinadora del Programa agrega conexiones políticas con el vértice del gobierno central, y UNICEF añade recursos técnicos que contribuyen a materializar algunas de las prestaciones de Desnutrición Cero.

El programa ofrece servicios de salud y nutrición a hogares en situaciones de riesgo o inseguridad alimentaria que son generalmente identificables y regularmente identificados por el aparato administrativo especializado en salud. El tamaño de la demanda de estos servicios puede aumentar súbitamente por causas inesperadas como desastres naturales, pero en ausencia de ello sería relativamente predecible. Por consiguiente, Desnutrición Cero trabajaría en condiciones de baja incertidumbre acerca de la demanda de servicios, ofreciendo prestaciones con un alto grado de especificidad, complejidad y restricciones en los intercambios con los beneficiarios, y con una frecuencia de interacción variable según el área. Los costos de transacción inherentes al funcionamiento del programa serían entonces intermedios, según el esquema teórico de economía política de las políticas sociales aquí propuesto. En estas circunstancias, un proceso de toma de decisiones eficaz para la implementación del programa debería estar sólidamente institucionalizado, a cargo de funcionarios con horizontes de largo plazo y organizado en redes estables de intercambio de información y prestaciones coordinadas de manera eficaz.

La evidencia recolectada en el estudio de caso sobre la coordinación para la implementación del programa Desnutrición Cero en el nivel central de gobierno de Bolivia sugiere la existencia de un proceso decisorio fuertemente institucionalizado. Tal como pudo apreciarse en el gráfico 6.1, las entidades públicas que ejercen la rectoría técnica en el sector o incluso son especializadas en la prestación de

servicios de salud y nutrición se encuentran altamente conectadas y presentan grados de centralidad similares (observables en el tamaño de los nodos y en la cantidad de enlaces vinculados). Ello indicaría la presencia de intercambios regulares y sostenidos entre actores con especializaciones funcionales complementarias. Las conexiones entre estas entidades especializadas del área de salud y otros actores del gobierno con responsabilidades políticas (Presidente, Ministros) o técnicas (UDAPE) aparecen como tareas circunscritas a aquellos actores o entidades cuyas competencias formales incluyen esos tipos de enlaces políticos y técnicos: la Coordinadora del Programa, el Viceministro de Salud Pública, etc. Estos patrones de vinculación, que denotan una división complementaria del trabajo entre actores técnicos y actores políticos, resultarían ser típicos de procesos decisorios fuertemente institucionalizados.

En la red de implementación del programa Desnutrición Cero en los niveles municipales de gobierno en Bolivia, los actores principales resultaron ser los JUN (Jefes de la Unidad de Nutrición) de los municipios investigados, la Coordinadora Nacional del Programa y el responsable de nutrición de la prefectura en El Choro, y el gerente de la Red de Salud en Santa Ana de Yacuma. Al igual que en la red del mismo programa en el nivel central de gobierno, los recursos que sostienen la centralidad de cada actor en la red se superponen parcialmente: todos tienen capacidades técnicas específicas y acceden a información relevante para las operaciones del programa y/o la producen. A estos recursos, la Coordinadora del Programa y los JUN añaden conexiones políticas con el gobierno central. La estructura de costos de transacción sería también similar a la del nivel central de gobierno: demanda de servicios relativamente predecible aunque sujeta a contingencias; prestaciones con alto grado de especificidad, complejidad y restricciones; y frecuencia variable de interacción con los beneficiarios según el área. Los costos de transacción inherentes al funcionamiento del programa serían entonces intermedios también en el nivel local, y el proceso decisorio teóricamente adecuado para lidiar con ellos debería estar sólidamente institucionalizado y profesionalizado.

La evidencia recolectada en el estudio de caso sobre la coordinación para la implementación del programa Desnutrición Cero a través de los niveles administrativos de gobierno en Bolivia sugiere la existencia de un proceso decisorio con nivel intermedio de institucionalización.

Por una parte, tal como pudo apreciarse en los gráficos 6.3 y 6.4, las entidades públicas especializadas en la prestación de servicios de salud y nutrición se encuentran conectadas (más en El Choro que en Santa Ana de Yacuma y Exaltación) y presentan grados de centralidad similares (perceptibles en el tamaño de los nodos y la cantidad de enlaces vinculados). Ello indicaría la presencia de intercambios regulares y sostenidos entre actores con especializaciones funcionales complementarias.

Sin embargo, los mapas de las redes también muestran la presencia de actores estatales y no estatales en posiciones no periféricas, que se encuentran vinculados con entidades decisivas para el funcionamiento del programa. En El Choro (gráfico 6.3), el Alcalde aparece como punto de quiebre para los enlaces entre entidades directivas del programa (la Coordinadora) e instancias de implementación (la Brigada SACFI). Asimismo se registra la presencia de las Asociaciones de Regantes y de Mujeres, las cuales exhiben vínculos autónomos con los niveles locales y centrales de gobierno, y también con la coordinación del programa. Estas conexiones de naturaleza informal indican la existencia de procesos decisorios menos institucionalizados y más sujetos a las contingencias de los vínculos personales y/o a la agregación política basada en una afiliación partidaria común. En Santa Ana de Yacuma y Exaltación (gráfico 6.4) se observa que la conectividad de la red es baja y no se registra presencia de actores no estatales vinculados con los beneficiarios del programa. Si bien este segundo factor podría contribuir a la institucionalización del proceso decisorio, el primero indica la ausencia de condiciones para ello.

En la red de implementación del programa JUNTOS en el nivel central de gobierno en Perú, los actores principales resultaron ser los Coordinadores Regionales, los Promotores Sociales y la Dirección Nacional de Planificación Presupuestaria del MEFP. Al igual que en Bolivia, los recursos que sostienen la centralidad de cada actor en la red se superponen parcialmente: todos acceden a información relevante para las operaciones del programa y/o la producen, mientras que los coordinadores y promotores realizan tareas de coordinación técnica decisivas para mantenerlo en funcionamiento. A estos recursos los Coordinadores Regionales agregan conexiones políticas con el gobierno central, los Promotores Sociales añaden conexiones locales con beneficiarios y actores estatales necesarios para la implementación, y

la DNPP aporta capacidades técnicas y recursos financieros que contribuyen a organizar y fondear algunas de las prestaciones de JUNTOS.

El programa ofrece prestaciones de distinta naturaleza, siendo la principal la transferencia de incentivos monetarios; sin embargo, a ella se asocian también la identificación y documentación de beneficiarios, la facilitación de su acceso a servicios de salud y educación, y el monitoreo del cumplimiento de condicionalidades vinculadas con estos servicios. El tamaño de la demanda de estas prestaciones es difícil de determinar: depende en parte del desempeño general de la economía, que puede aumentar o reducir la cantidad de beneficiarios (potenciales elegibles según focalización por pobreza), como también del presupuesto nacional disponible para el programa; puede crecer de manera imprevista por causa de desastres naturales o crisis financieras, pero también puede disminuir por avances en la infraestructura social y en el acceso a servicios que serían independientes de los incentivos a la demanda. Por consiguiente, JUNTOS trabajaría en condiciones de elevada incertidumbre acerca de la demanda de servicios, generando prestaciones altamente específicas, complejas y sometidas a restricciones contingentes que se espera suministren con una frecuencia de interacción variable según el área. Los costos de transacción inherentes al funcionamiento del programa serían entonces elevados. El proceso de toma de decisiones para la implementación de JUNTOS requeriría, como condición para su eficacia, una fuerte institucionalización, la conducción por parte de funcionarios con horizontes de largo plazo, y la organización de redes estables de intercambio de información y prestaciones.

La evidencia recolectada en el estudio de caso sobre la coordinación intersectorial para la implementación del programa JUNTOS en el nivel central de gobierno en Perú sugiere la existencia de un proceso decisorio débilmente institucionalizado. Tal como pudo apreciarse en el gráfico 6.2, la red tiene baja conectividad y densidad, lo cual indica que los actores involucrados en el programa no se encuentran completamente conectados unos con otros, y presenta pocos enlaces fuertes entre las entidades de JUNTOS y los demás actores gubernamentales formalmente vinculados con la implementación de las prestaciones. Ejemplo de ello son, por una parte, la escasez relativa de vínculos de una entidad central del programa como es la Gerencia de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación, y por otra parte, la naturaleza informal de

las conexiones entre las gerencias operativas de JUNTOS y los ministerios del área social bajo cuya jurisdicción se encuentran los servicios a los cuales el programa debe facilitar acceso. A diferencia del caso de Desnutrición Cero en Bolivia, la red de JUNTOS en el nivel central de gobierno de Perú no incluye actores políticos o sociales que puedan complementar o sustituir con “tecnologías de agregación”—basadas por ejemplo en afinidad partidaria — la institucionalidad débil de los procesos decisorios investigados.

En la red de implementación del programa JUNTOS en el nivel local de gobierno de Perú, los actores principales resultaron ser los Coordinadores Regionales y los Promotores Sociales. Al igual que en la red del nivel central de gobierno, estos se valen más o menos de los mismos recursos para sostener su centralidad: información y coordinación técnica. A ello cada uno agrega conexiones con actores de distintos niveles de gobierno: los Coordinadores Regionales con actores del gobierno central y los Promotores Sociales con actores del nivel local. Sin embargo, aquí los costos de transacción en el nivel local diferirían de aquellos del nivel central. La demanda de servicios sería relativamente menos incierta porque se encontraría circunscrita a un territorio concreto cuyas particularidades se conocen, y a una población cuya situación económica, sanitaria y educativa se puede monitorear con costos de información menos onerosos. Las prestaciones ofrecidas por JUNTOS seguirían teniendo un alto grado de especificidad, complejidad y restricciones, aunque la variabilidad en la frecuencia de interacción con los beneficiarios podría ser más calculable y manejable gracias a la focalización territorial y socioeconómica de esta iniciativa. Los costos de transacción inherentes al funcionamiento del programa serían entonces intermedios, mientras que el proceso decisorio—teóricamente adecuado—debería ser altamente institucionalizado y profesionalizado.

La evidencia recolectada en el estudio de caso sobre la coordinación para la implementación del programa JUNTOS en niveles locales de gobierno indicaría que el proceso decisorio tendría efectivamente un grado de institucionalización intermedio. Por una parte, según se pudo observar en el gráfico 6.5, las entidades operativas directamente vinculadas con la implementación del programa en el terreno (PROM y Coordinadores Regionales) se encuentran conectadas con las entidades públicas (GOB_dist, GOB_reg, RENIEC, BANCO) y con los actores no estatales del nivel local (nodos amarillos), cuya cooperación es

necesaria para que las prestaciones multisectoriales se materialicen. Por otra parte, sin embargo, varios de esos enlaces son débiles: PROM-TRANSP, PROM-ASIST, PROM-RENIEC, PROM-BANCO, Coordinador Regional-BANCO, Coordinador Regional-RENIEC, Coordinador Regional-GOB_reg, etc.). Esto sugiere que existirían las conexiones requeridas entre las entidades especializadas formalmente encargadas de implementar el programa, pero no tendrían la regularidad, consistencia y/o previsibilidad necesarias como para constituir un proceso decisorio fuertemente institucionalizado.

El análisis de redes sociales permitió identificar también para estos casos algunas de las raíces de los diferentes grados de institucionalización de estos procesos decisorios. En lo que se refiere a la coordinación interministerial para la formulación de políticas sociales en el nivel central de gobierno de Bolivia, las posiciones de centralidad del Presidente y las organizaciones de base —prácticamente equivalentes— pueden ser interpretadas como factores decisivos para dar cuenta de la débil institucionalización de ese proceso de toma de decisiones. Si las ideas, la información, la autoridad y la influencia política están impulsadas por estos actores políticos y distribuidas entre ellos, la capacidad de las entidades técnicas especializadas para intervenir en la formulación de las políticas sería necesariamente escasa, y por consiguiente el proceso de la política social tendería a estar moldeado por fuerzas y actores extra-institucionales que operan con motivaciones, horizontes y herramientas externas a ese proceso.

En el caso de un programa sectorial como Desnutrición Cero de Bolivia, las posiciones de centralidad de las unidades especializadas del Ministerio de Salud y Deportes en la red de implementación, cuando se va a ejecutar un programa específicamente destinado a la prestación de los servicios propios de sus respectivas funciones, parecen indicar que resultaría adecuado un diseño institucional que las ubique en lugares de liderazgo. Aquí se verificaría entonces un caso de consistencia entre el diseño institucional formal y lo que sucede en las redes sociales efectivas. Esta consistencia podría ser un factor determinante para dar cuenta del grado de fortaleza institucional identificado en el proceso decisorio de implementación de Desnutrición Cero en el nivel central de gobierno. Sin embargo, no sería lo suficientemente explicativo, dado que en los niveles locales de gobierno los procesos decisorios en torno a la implementación del programa no tendrían el

mismo grado de institucionalización, a pesar de que es en el nivel local donde se realiza la prestación de los servicios. Con todo, el análisis de redes sociales permitió identificar en los niveles descentralizados una diferencia en la conformación de la red: la presencia o ausencia de actores no estatales vinculados con los beneficiarios. Esto podría, o bien contribuir a la institucionalización del proceso decisorio u obstaculizarla, respectivamente, a través de la provisión de información y de enlaces directos con los (posibles) beneficiarios del programa.

En el caso de un programa multisectorial como JUNTOS de Perú, los grados relativamente parecidos de centralidad de entidades con diversas funciones e inserción en la estructura administrativa resultarían consistentes con un diseño institucional que al interior del programa separa las funciones de coordinación de las de prestación. Este diseño podría interpretarse como un factor que acentúa las dificultades de coordinación también hacia fuera con las entidades externas participantes del programa. Bajo este tipo de diseño institucional, habrían surgido en este caso mecanismos débiles y/o informales de coordinación que debilitarían la institucionalización del proceso decisorio, tanto en el nivel central como en los niveles locales de gobierno. El análisis de redes permitió detectar también aquí, como en los niveles locales de implementación en Bolivia, la importancia que tienen los actores con responsabilidades operativas y contacto directo con los beneficiarios para la coordinación e implementación del programa.

En su conjunto, la evidencia recolectada a partir de los análisis de redes sociales compilados en este volumen corrobora de manera general los presupuestos teóricos sobre su importancia para la economía política de las políticas sociales, tanto en lo que se refiere a su formulación y diseño como a su implementación. La estructura de estas redes, la naturaleza de las conexiones entre los actores y la consistencia o inconsistencia entre las redes sociales efectivas y los diseños institucionales formales de los programas sociales permiten establecer qué tipos de redes y actores contribuyen a la operación de los programas sociales o la obstaculizan; qué actores serían claves para producir cierto tipo de resultados en el funcionamiento de esos programas; y finalmente, qué diseños institucionales serían adecuados para estimular ciertas interacciones y comportamientos de los actores y/o desalentar otros, etc. Así pues, el análisis de redes resulta efectivamente útil para complementar los estudios de economía política de

las políticas sociales con evidencia empírica acerca de los actores que configuran esa economía política, de sus modalidades de vinculación y de los efectos que esos vínculos puedan tener sobre la dinámica y los resultados de los procesos decisorios.

No obstante estas contribuciones, la práctica del ARS presenta limitaciones para su adecuada aplicación y, por consiguiente, para los aportes que este enfoque pueda realizar a los estudios de economía política. De las contribuciones y sus posibles alcances, de las limitaciones y de la agenda de trabajo que de allí puedan derivarse, así como de los hallazgos contenidos en estos trabajos, se ocupa la siguiente y última sección.

EL ANÁLISIS DE REDES SOCIALES Y LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES: ALCANCES, LIMITACIONES Y UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN

La evidencia empírica de los estudios de caso permite extraer algunas lecciones y experiencias sobre los alcances y limitaciones del análisis de redes cuando se trata de hacer investigación aplicada en apoyo al diseño y evaluación de políticas públicas. Por un lado, con los casos presentados se demuestra la utilidad de este tipo de estudios para explicitar aspectos institucionales de la economía política de un sector o de una agencia ejecutora, y considerarlos en el diseño del esquema de ejecución de políticas y programas sociales. Esto es importante porque promete aumentar la eficacia y eficiencia de las intervenciones previstas, mediante la reducción de costos de transacción y de los tiempos en la fase de implementación.

Si bien los responsables de la formulación e implementación de políticas públicas reconocen la trascendencia de la economía política, a menudo no se la toma en cuenta plenamente y/o de manera sistemática. Esto por lo general se traduce en que las restricciones y oportunidades que surgen de dicho análisis no se incluyan de manera adecuada en el diseño operativo de las políticas, y por consiguiente no se logre prevenir las ineficiencias y los costos de transacción a que puedan dar lugar. En cambio, el alcance del ARS puede ser amplio en la medida en que considera tanto la formulación y el diseño como la implementación de políticas públicas, se puede aplicar en diferentes

niveles administrativos del sector público o de la sociedad en general, y se puede ajustar a diferentes tamaños y complejidades de redes de actores. En tal sentido, puede resultar útil para el estudio de redes más acotadas de beneficiarios o de responsables por la toma de decisiones en determinadas localidades (como se observó en el capítulo 6 a través de los casos de la implementación de Desnutrición Cero o JUNTOS en ciertos municipios); para el análisis de redes existentes entre las altas autoridades en el ámbito del gobierno central (como se observó en el caso relativo a la formulación de políticas sociales en Bolivia, presentado en el capítulo 5); o incluso para el estudio de redes de actores más amplias que atraviesan varios sectores (como en el caso de JUNTOS) o distintas áreas de política y niveles de gobierno (como en los dos ejemplos de implementación de programas en Bolivia y Perú).

Por otra parte, se evidenciaron ciertas limitaciones metodológicas y políticas en la aplicación del análisis de redes sociales. Estas se relacionan principalmente con el hecho de que el ARS exige la participación activa de autoridades de alto nivel y otros responsables de la toma de decisiones en un sector o país, así como la recolección de información sobre redes extensas de una multitud de actores.

En cuanto a la participación de las autoridades, en la medida en que el ARS exige la información y los insumos de ministros, viceministros, jefes de gabinete y otros altos cargos, la aplicación de métodos participativos y de visualización, como la elaboración de mapas de redes mediante grupos focales —o incluso en el contexto de una entrevista individual—, corre el riesgo de ser rechazada por los entrevistados, por tratarse de una metodología desconocida que además requiere tiempo para la entrevista o sesión grupal. En tales circunstancias, la entrevista semiestructurada, su posterior visualización por parte del investigador, y la triangulación de datos mediante otras fuentes de información resulta ser más eficiente y viable en la práctica de la investigación. A esto se suman posibles limitaciones de índole político para despertar el interés y la voluntad de las autoridades involucradas frente a este tipo de investigación sobre aspectos de economía política, que pueden ser sensibles y requerir el anonimato de los informantes y de los datos recolectados.

En lo relativo al análisis de redes extensas de varios actores, el alcance del ARS puede adolecer de limitaciones en la medida en que se apoya en el uso de técnicas y programas informáticos de visualización

para los mapas de actores que requieren como insumo tablas de doble entrada para cada nodo identificado, lo que puede dificultar su manejo e interpretación en casos de redes compuestas por una multitud de actores. En estos casos resultaría aconsejable considerar una pregunta de investigación más delimitada, que acote el análisis a una red determinada con un menor número de actores u optar por una separación del análisis en varias redes.

Aun con estas restricciones de orden práctico, el análisis de redes sociales aplicado a programas sociales puede contribuir de manera sustantiva a iluminar la economía política de las políticas sociales, y a diseñar estrategias para aprovechar las posibilidades y lidiar con las limitaciones que esa economía política impone al desarrollo de políticas efectivas. Para que estas contribuciones resulten eficaces, se requeriría trabajar en una agenda específica de investigaciones con al menos tres componentes:

Describir las redes sociales efectivas que subyacen a la formulación e implementación de programas sociales en distintas áreas de política social, cuyas prestaciones exhiben distintos grados de complejidad. La teoría de la economía política de las políticas sociales postula la existencia de diferencias en la estructura e importancia de las redes sociales para la organización y el funcionamiento de los programas, según el área de política y la medida en que cada uno de estos involucra acciones en varias áreas de política social. Los estudios de caso compilados en este volumen han ofrecido evidencia sobre un programa en el área de salud y otro de transferencias condicionadas de ingreso, que combina prestaciones de salud, educación y protección social. Una tarea pendiente consistiría entonces en realizar análisis con esta perspectiva acerca de programas en educación y empleo, y en ampliar la cantidad de casos de programas con prestaciones de diverso tipo. Los mismos estudios también han evidenciado la importancia de distinguir las redes sociales que operan en la etapa de formulación de los programas de las que operan en las etapas de implementación, así como las redes sociales de los niveles centrales de gobierno de aquellas de los niveles subnacionales. En futuras investigaciones se podría explorar igualmente la pertinencia de estas distinciones en otros casos. Si se trabaja en estas direcciones, sería posible determinar con mayor base empírica si existen diferencias sustantivas entre las redes efectivas

de programas sociales de distintas áreas y niveles de complejidad, y en qué medida esas redes efectivas se acercan o alejan de las estructuras formales previstas en los diseños institucionales de cada programa.

Combinar la información sobre la estructura de las redes con información sobre los contenidos sustantivos de las relaciones entre los actores. La teoría de la economía política de las políticas sociales sostiene que los distintos actores del proceso de las políticas sociales —dirigentes políticos, partidos, funcionarios técnicos nacionales y subnacionales, sindicatos, gremios empresariales, etc.— difieren en sus intereses, preferencias y recursos para intervenir en ese proceso. Las investigaciones reunidas en este libro han dado cuenta de esas diferencias, al centrarse en los diversos contenidos relacionales con que se vinculan los varios actores de las redes analizadas. Producir información sobre estos contenidos para nuevos casos de programas sociales de distintas áreas, grados de complejidad prestacional y organización administrativa entre niveles de gobierno sería, pues, otra tarea pendiente. Al agregar esta información, sería posible establecer qué actores resultan claves para llevar a cabo actividades específicas —producir ideas o información, proveer recursos económicos, coordinar programas, influir sobre sus operaciones— en determinadas áreas de política social, determinados tipos de programa y determinados niveles de gobierno.

Utilizar sistemáticamente esta información sobre la estructura de las redes sociales, el tipo de actores, la naturaleza de sus vínculos y los recursos con que se sostienen para investigar la dinámica efectiva del proceso de las políticas sociales. En la teoría de la economía política de las políticas sociales se argumenta que las diferencias en cada uno de esos factores —redes, actores, contenidos relacionales, recursos— producen diferencias en las dinámicas del proceso de las políticas, y por esa vía, en sus características y resultados. La evidencia presentada en los capítulos empíricos de este volumen ofrece alguna corroboración de ese argumento. El principal desafío en la aplicación del ARS al estudio de la economía política de las políticas pasa entonces por poner el rico y extenso caudal de información que este puede generar al servicio de investigaciones que, al centrarse en los procesos de las políticas sociales, puedan mostrar las ventajas y desventajas de

los diseños institucionales de los programas sociales, su organización administrativa, su funcionamiento efectivo y, de manera más general aunque no por ello menos relevante, del proceso de políticas públicas por medio del cual se formulan e implementan las políticas sociales.

PALABRAS FINALES

La política social en América Latina ha registrado un cambio radical en las últimas décadas, en particular en lo que se refiere a los recursos destinados a los programas sociales. Algunos de los programas que se han financiado han sido exitosos —principalmente los de transferencias condicionadas— según lo demuestran las evaluaciones de impacto realizadas. Sin embargo, no todos los programas han tenido el mismo impacto, la misma eficiencia, ni se les han dedicado los recursos necesarios. Como se indicó en el capítulo 1, en el área de educación, por ejemplo, el déficit de la región es alarmante.

Por qué no se invierte, o no se invierte lo suficiente, o de la manera más eficaz posible en algunos sectores o programas no es algo que se explique por el desconocimiento de fórmulas que puedan ser exitosas. Ello responde más bien al hecho de que la toma de decisiones sobre el diseño y la ejecución de las políticas públicas es el resultado de un proceso político, donde participan numerosos agentes, cada uno con sus intereses e incentivos dentro de un marco institucional dado. Esto significa que el potencial que tengan las políticas de producir resultados positivos dependerá en buena medida de la calidad del proceso a través del cual se las defina, apruebe y ejecute, y de la forma en que allí actúen e interactúen los actores sociales e institucionales.

Por lo tanto, para poder entender las decisiones de política pública, es fundamental realizar un análisis de economía política que conduzca a identificar a estos actores, sus intereses y la manera en que se relacionan. El análisis de redes sociales permite ahondar aún más en la identificación de los miembros de la red, establecer la naturaleza de las relaciones que los vinculan, ponderar la función y la importancia de cada actor, y analizar la estructura de la red y sus efectos sobre su propio funcionamiento. Es así como este tipo de análisis puede mostrar las posibilidades, restricciones y naturaleza de los costos de transacción que las redes le generan al proceso de formulación y ejecución de las

políticas públicas, y desde allí ofrecer fundamentos para introducir cambios en los procesos, o por lo menos considerar estas posibilidades y restricciones en el diseño, implementación y mejora de las mismas.

El presente volumen constituye un intento por llenar el vacío existente de investigaciones con esta perspectiva, ofreciendo las herramientas necesarias para realizarlas, e ilustrando su productividad a través de estudios de caso de distintas etapas y condiciones de formulación e implementación de políticas sociales en diversas áreas. De esta manera puede constituir una herramienta fundamental, tanto para investigadores como para aquellos que tienen la responsabilidad de diseñar e implementar las políticas públicas en la región.

Referencias

- Alston, L., M. Melo, B. Mueller y C. Pereira. 2010. En el camino hacia un buen gobierno: recuperación de impactos económicos y políticos en Brasil. En C. Scartascini, P. Spiller, E. H. Stein y M. Tommasi, editores. *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Bogotá, Colombia: Mayol Ediciones y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Anheier, H. 2003. Movement Development and Organizational Networks: The Role of Single Members in the German Nazi Party, 1925–30. En *Social Movements and Networks: Relational Approaches to Collective Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Aninat, C., J. M. Benavente, I. Briones, N. Eyzaguirre, P. Navia, J. Olivari. 2010. The Political Economy of Productivity: The Case of Chile. Working Paper No. 105. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Ardanaz, M. y C. Scartascini. 2013. Inequality and Personal Income Taxation: The Origins and Effects of Legislative Malapportionment. *Comparative Political Studies* 46(12): 1636–1663.
- _____. 2014. The Economic Effects of Constitutions: Do Budget Institutions Make Forms of Government More Alike? *Constitutional Political Economy* 25(3): 301–329.
- Ardanaz, M., C. Scartascini, y M. Tommasi. 2011. Political Institutions, Policymaking, and Economic Policy in Latin America. En J. A. Ocampo y J. Ros, editores. *The Oxford Handbook of Latin American Economics*. Oxford: Oxford University Press.
- Baker-Henningham, H. y F. López Boo. 2010. Early Childhood Stimulation Interventions in Developing Countries: A Comprehensive Literature Review. Working Paper IDB-WP-213. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Balsa, A. y N. Gandelman. 2010. The Impact of ICT on Health Promotion: A Randomized Experiment with Diabetic Patients. Working Paper IDB-WP-221. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. http://www2.um.edu.uy/abalsa/research_archivos/Impact%20of%20ICT%20on%20diabetic%20patients_%20IADB%20WP%20221.pdf.
- Balsa, A., N. Gandelman y R. Porzecanski. 2010. The Impact of ICT on Adolescents' Perceptions and Consumption of Substances.

- Working Paper IDB-WP-219. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35449433>.
- Barnes, J.A. 1954. Class and Committee in a Norwegian Island Parish. *Human Relations*, 7: 39–58.
- Beuermann, D., J. Cristia, Y. Cruz-Aguayo, S. Cueto, y O. Malamud. 2014a. Home Computers and Child Outcomes: Short-Term Impacts from a Randomized Experiment in Peru. IDB Working Paper 382. Washington, DC, United States: Inter-American Development Bank.
- Beindernikl, G y D. Paier. 2003 Network Analysis as a Tool for Assessing Employment Policy. CEE — Center for Education and Economy, Graz, Austria. Disponible en: <http://www.mande.co.uk/docs/Beiderniki.pdf>
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2011. Estrategia para una política social favorable a la igualdad y la productividad (GN-2599–5). Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DV. PUC-Rio.
- _____. 2010. Comprendiendo el Programa Desnutrición Cero en Bolivia. Un análisis de redes y actores. Nota Técnica #IDB-TN-138. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- _____. 2005. *La Política de las Políticas Públicas*. Washington, DC: Inter-American Development Bank y David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University. Disponible en línea en: http://www.iadb.org/res/ipes/2006/index.cfm?language=Spanish&ID_SEC=4.
- Birk, S. M. 2005. Application of Network Analysis in Evaluating Knowledge Capacity. *New Directions for Evaluation*, 107: 69–79. Disponible en línea en: DOI: 10.1002/ev.157.
- Blaya, J., H. Fraser y B. Holt. 2010. E-Health Technologies Show Promise in Developing Countries. *Health Affairs*, 29(2): 244–251.
- Bonvecchi, A. 2008. Políticas sociales subnacionales en países federales. Argentina en perspectiva comparada. *Desarrollo Económico*, 190–191: 307–339.
- Borgatti, S. 2005a. Centrality and Network Flow. *Social Networks*, 27: 55–71.
- _____. 2005b. Identifying Sets of Key Players in a Social Network. *Computational and Mathematical Organization Theory*, 12: 21–34. Disponible en línea en DOI 10.1007/s10588–006–7084-x.
- Borgatti, S. P. y M. G. Everett. 1999. Models of Core / Periphery Structures. *Social Networks*, 21: 375–395.
- _____. 1992. The Notion of Position in Social Network Analysis. En P. Marsden, editor. *Sociological Methodology*. Londres: Blackwell.
- Borgatti, S. y P. Foster. 2003. The Network Paradigm in Organizational Research: A Review and Typology. *Journal of Management*, 29(6): 991–1013.

- Borgatti, S., A. Mehra, D. J. Brass y G. Labianca. 2009. Network Analysis in the Social Sciences. A Review. *Science* 323: 892–895.
- Bott, E. 1955. Urban Families: Conjugal Roles and Social Networks. *Human Relations*, 8.
- Boullion, C. P. y L. Tejerina. 2006. Do We Know What Works? A Systematic Review of Impact Evaluations of Social Programs in Latin America and the Caribbean. 2006 IADB Annual Meeting, Belo Horizonte. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=721045>.
- Brandes, U., P. Kenis y J. Raab. 2006. Explanation Through Network Visualization. *Methodology*, 2 (1): 16–23.
- Brandes, U., J. Raab y D. Wagner. 2001. Exploratory Network Visualization: Simultaneous Display of Actor Status and Connections. *Journal of Social Structure*, 2 (4). Disponible en <http://www.cmu.edu/joss/content/articles/volume2/BrandesRaabWagner.html>.
- Burt R.S. 1984. Network Items and the General Social Survey. *Social Networks*, 6: 293–340.
- Camacho, A. y D. Mejía. 2013. Las externalidades de los programas de transferencias condicionadas sobre el crimen: El caso de Familias en Acción en Bogotá. IDB Working Paper 406. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Cárdenas, M., C. Mejía y M. Olivera. 2010. Cambios en los resultados fiscales en Colombia: el papel del proceso presupuestario. En M. Hallerberg, C. Scartascini y E. H. Stein, editores. *¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del proceso presupuestario en América Latina*. Bogotá, Colombia: Mayol Ediciones y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Caro, L. y E. Stein. 2013. Ideology and Taxation in Latin America. Working Paper IDB-WP-407. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Carranza I., J. Chávez y L. Valderrama. 2010. ¿Éxito en la sostenibilidad fiscal? El caso de Perú. En M. Hallerberg, C. Scartascini y E. H. Stein, editores. *¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del proceso presupuestario en América Latina*. Bogotá, Colombia: Mayol Ediciones y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Carreras, I., D. Miorandi, G. Canright y K. Engø-Monsen. 2007. Eigenvector Centrality in Highly Partitioned Mobile Networks: Principles and Applications. *Studies in Computational Intelligence*, 69: 123–145. Disponible en <http://reality.media.mit.edu/pdfs/Carreras.pdf>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2013. *Panorama social de América Latina 2013*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Chambers, R. 2009. So that the Poor Count More: Using Participatory Methods for Impact Evaluation. En R. Chambers, D. Karlan, M. Ravallion y P. Rogers. *Designing Impact Evaluations: Different Perspectives. Working Paper 4*, Washington D.C.: International Initiative for Impact Evaluation, pp. 4–7. Disponible en http://www.entwicklung.at/uploads/media/Designing_Impact_Evaluation_Robert_Chambers.pdf.
- Chioda, L., J. M. P. de Mello y R. R. Soares. 2012. Spillovers from Conditional Cash Transfer Programs: Bolsa Família and Crime in Urban Brazil. IZA Discussion Paper No. 6371.
- Clark, L. 2006. Network Mapping as a Diagnostic Tool Manual. Bolivia: Centro Internacional de Agricultura Tropical. Disponible en http://revista-redes.rediris.es/webredes/talleres/networkmapping_LC06.pdf
- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. Disponible en http://www.vicepresidencia.gob.bo/IMG/pdf/ncpe_cepd.pdf.
- Corbacho, A., V. Fretes y E. Lora, editores. 2013. *Recaudar no basta: Los impuestos como instrumento de desarrollo*. Informe Desarrollo en las Américas. Nueva York, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo y Palgrave Macmillan. Disponible en: <http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/publicacion-dia,3185.html>.
- Crain, W. M y C. Scartascini. 2002. The Size and Composition of Government Spending in Multi-Party Systems. Working paper 02–23. Fairfax, VA: George Mason University.
- Cristia, J., A. Czerwonko, y P. Garofalo. 2014. Does Technology in Schools Affect Repetition, Dropout and Enrollment? Evidence from Peru. IDB Working Paper 477. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Cross, R., S. Borgatti y A. Parker. 2002. Making Invisible Work Visible: Using Social Network Analysis to Support Strategic Collaboration. *California Management Review*, 44 (2): 2–46.
- Davies, R. 2003. Network Perspective in the Evaluation of Development Interventions: More Than a Metaphor. Exposición realizada durante la Conferencia EDAIS “New Directions in Impact Assessment for Development: Methods and Practice”. Noviembre 24 y 25.
- Debs, A. y G. Helmke. 2008. Inequality Under Democracy: Explaining ‘The Left Decade’ in Latin America. Paper prepared for delivery at the 2008 Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, Massachusetts (August 28–31).
- Decreto Supremo 29894 del Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, disponible en <http://www.comunicacion.gob.bo/?q=20130725/decreto-supremo-n%C2%BA-29894-estructura-organizativa-del-poder-ejecutivo-del-estado>.
- Doreian, P. y K. L. Woodard. 1994. Defining and Locating Cores and Boundaries of Social Networks. *Social Networks*, 16: 267–293.

- Dunleavy P. 1991. *Democracy, Bureaucracy, and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*. Londres: Prentice-Hall.
- Durland, M. y K. Fredericks. 2005. An introduction to social network analysis. *New Directions for Evaluation* 107: 5–13.
- Esping-Andersen G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Everett M.G. 1982. A Graph Theoretic Blocking Procedure for Social Networks. *Social Networks*, 4.
- Faguet, J.P. 2008. Decentralization's Effects on Public Investment: Evidence and Policy Lessons from Bolivia and Colombia. *Journal of Development Studies*, 44: 1100–1121.
- Faust K. 1988. Comparison of Methods for Positional Analysis: Structural and General Equivalences. *Social Networks*, 10: 313–341.
- Filgueira, F. y J. Moraes. 1999. Political Environments, Sector Specific Configurations, and Strategic Devices: Understanding Institutional Reform in Uruguay. Inter-American Development Bank, Office of the Chief Economist, Latin American Research Network, Working Paper R-351.
- Fiszbein, A. y N. Schady con F.G.H. Ferrerira, M. Grosh, N. Kelleher, P. Olinto y E. Skoufias. 2009. *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*. Washington, DC: The World Bank.
- Forteza, A. y M. Tommasi. 2006. Understanding Reform in Latin America. GDN Network papers.
- Franco Chuaire, M. y C. Scartascini. 2014. La política de las políticas públicas: Re-examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe. *Resumen de Políticas No. 220*. Washington, DC, United States: Inter-American Development Bank.
- Franco Chuaire, M. y C. Scartascini, con H. Berkman, D. Focanti, E. Stein, y M. Tommasi. 2013. Political Institutions, State Capabilities, and Public Policy: An International Dataset -2013 Update. *IDB Database No. 112*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Frank, O. 1978. Sampling and Estimation in Large Social Networks. *Social Networks*, 1(1): 91–101.
- Freeman, L. C. 1979. Centrality in Social Networks: Conceptual clarification. *Social Networks* 1: 215–239.
- Gambetta, D. 1996. *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection*. Cambridge: Harvard University Press.
- Garay, C. 2007. Social Policy and Collective Action: Unemployed Workers, Community Associations, and Protest in Argentina. *Politics and Society*, 35(2).
- Granovetter, M. 1983. The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited. *Sociological Theory*, 1: 201–233.

- . 1974. *Getting a Job*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hage P. y F. Harary. 1983. *Structural Models in Anthropology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hallerberg, M., C. Scartascini y E. Stein. 2010. *¿Quiénes deciden el presupuesto? Un análisis de economía política del proceso presupuestario en América Latina*. Washington, DC y Bogotá, Colombia: IDB y Mayol Ediciones. Disponible en: http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/detalles-de-publicacion,3169.html?pub_id=b-638.
- Hanneman, R. A. y M. Riddle. 2005. *Introduction to Social Network Methods*. Riverside, CA: University of California.
- Ibarrarán, P. y D. Rosas Shady. 2008. Evaluating the Impact of Job Training Programs in Latin America: Evidence from IDB funded operations. Documento presentado en el taller Evaluation of Labor Market Programs in Developing Countries. IZA y Banco Mundial, Bonn, Alemania.
- Introcaso, D. 2005. The value of social network analysis in health care delivery. *New Directions for Evaluation* 107: 95–98.
- Johannsen, J., L. Tejerina y A. Glassman. 2009. Conditional Cash Transfers in Latin America: Problems and Opportunities. Documento Inédito. Inter-American Development Bank, Washington, DC. Disponible en <http://publications.iadb.org/handle/11319/2530?locale-attribute=en>
- Jones, C., W.S. Hesterly y S. Borgatti. 1997. A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms. *The Academy of Management Review*, 22(4): 911–945.
- JUNTOS (Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres). 2009. Cobertura al mes de junio. Informe de la Gerencia de Operaciones, Afiliaciones y Liquidaciones. Mimeo. Lima, Perú.
- Kahn, M. 2005. The Death Toll from Natural Disasters: The Role of Income, Geography and Institutions. *The Review of Economics and Statistics*, 87(2): 271–284.
- Knoke D. y J.H. Kuklinski. 1982. *Network Analysis*. Beverly Hills: SAGE.
- Laumann, E. O., Marsden, P.V. y D. Prensky. 1989. The Boundary Specification Problems in Network Analysis. En L.C. Freeman, D. R.White y A.K. Romney, editores. *Research Methods in Social Network Analysis* (pp. 61–87). Fairfax, Virginia: George Mason University Press.
- Lazarsfeld, P.F. 1958. “Evidence and Inference in Social Research”. *Daedalus*, 87(4): 99–130.
- Levy, S. y N. Schady. 2013. Latin America’s Social Policy Challenge: Education, Social Insurance, Redistribution. *Journal of Economic Perspectives* 27(2): 193–218.
- Lewis, D. 2008. *The Politics of Presidential Appointments. Political Control and Bureaucratic Performance*. Princeton: Princeton University Press.

- Lohmann S. 1994. The Dynamics of Informational Cascades: The Monday Demonstrations in Leipzig, East Germany, 1989–91. *World Politics*, 47: 42–101.
- Lora, E. y M. Olivera. 2004. What Makes Reforms Likely: Political Economy Determinants of Reforms in Latin America. *Journal of Applied Economics*, Vol. VII, No. I (mayo de 2004), 99–135.
- Lora, E. y C. Scartascini. 2010. Una cuestión de enfoque. En E. Lora y C. Scartascini, editores. *Consecuencias imprevistas de la Constitución de 1991*. Bogotá, Colombia: Alfaomega.
- Lorrain F. y H.C. White. 1971. Structural Equivalence of Individuals in Social Networks. *Journal of Mathematical Sociology*, 1: 49–80.
- Maceira, D. 2005. El proceso de toma de decisiones en las reformas de salud. Experiencias en América Latina. Trabajo elaborado para el Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo (RES/IDB).
- Machado, F., C. Scartascini y E. Stein. 2013. La política de la política tributaria. En A. Corbacho, V. Fretes y E. Lora, editores. *Recaudar no basta: Los impuestos como instrumento de desarrollo*. Informe Desarrollo en las Américas. Nueva York, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo y Palgrave Macmillan.
- Madrid, R. L. 2012. *The Rise of Ethnic Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- . 2011. Bolivia: Origins and Policies of the Movimiento al Socialismo. En S. Levitsky y K. M. Roberts, editors, *The Resurgence of the Left in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2011, pp. 239–259.
- Magaloni, B., A. Díaz-Cayeros y F. Estévez. 2007. Clientelism and Portfolio Diversification: A Model of Electoral Investment with Applications to Mexico. En H. Kitschelt y S. Wilkinson, editors. *Patrons, Clients, and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge: Cambridge University Press, 182–205.
- Mares, I. 2003a. The Sources of Business Interest in Social Insurance: Sectoral versus National Differences. *World Politics*, 55(2): 229–258.
- . 2003b. *The Politics of Social Risk - Business and Welfare State Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mares, I y M. Carnes. 2009. Social Policy in Developing Countries. *Annual Review of Political Science*, 12: 93–113.
- Marsden, P. 2005. Recent Developments in Network Measurement. En P. Carrington, J. Scott y S. Wasserman, editors. *Models and Methods in Social Network Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Maxfield, S. 1998. Effects of International Portfolio Flows on Government Policy Choice. En M. Kahler, editor. *Capital Flows and Financial Crises*. Ithaca, N.Y.: Cornell University, pp 69–93.
- Mayo, E. 1933. *The Human Problems of an Industrial Civilization*. Cambridge: Macmillan.
- McGrath, C. y J. Blythe. 2004. Do You See What I Want You to See? The Effects of Motion and Spatial Layout on Viewers' Perceptions of Graph Structure. *Journal of Social Structure*, 5 (2). Disponible en línea en <http://www.cmu.edu/joss/content/articles/volume5/McGrathBlythe/>.
- Mecikovsky, A., C. Scartascini, y M. Tommasi. 2009. Politics, Policies, and Productivity: An International Dataset. Washington, DC: Inter-American Development Bank. Disponible en línea en: http://www.iadb.org/en/research-and-data/publication-details,3169.html?pub_id=DBA-013.
- Melo, M. A., y C. Pereira. 2013. *Making Brazil Work: Checking the President in a Multiparty System*. 1. New York: Palgrave Macmillan.
- Merton, R. K... 1957. *Social Theory and Social Structure*. New York: Free Press.
- Mesa-Lago, C. y G. Márquez. 2007. Reform of Pension and Social Assistance Systems. En E. Lora, editor. *The State of State Reform in Latin America*. Washington DC: Inter-American Development Bank y Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Milesi-Ferretti, G. M., R. Perotti y M. Rostagno. 2002. Electoral Systems and Public Spending. *Quarterly Journal of Economics*, 98: 609–658.
- Mitchell J.C. 1969. The Concept and Use of Social Networks. En Mitchell J.C., editor. *Social Networks in Urban Situations*. Manchester: Manchester University Press.
- Moe, T.M. 1993. Presidents, Institutions, and Theory. In *Researching the Presidency. Vital Questions, New Approaches*, ed. George C. Edwards, John H. Kessel, and Bert A. Rockman. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press. 337–386.
- Molinas, J. R., A. Pérez-Liñán y M. Hallerberg. 2010. Proceso de formulación de políticas debilitado y deterioro de los resultados fiscales: el caso de Paraguay. En M. Hallerberg, C. Scartascini y E. H. Stein, eds. *¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del proceso presupuestario en América Latina*. Bogotá, Colombia: Mayol Ediciones y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Moraes, J. A., D. Chasquetti y M. Bergara. 2010. Reglas fiscales ajustadas al ciclo político: El Caso de Uruguay. En M. Hallerberg, C. Scartascini y E.H. Stein, editores. *¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del proceso presupuestario en América Latina*. Bogotá, Colombia: Mayol Ediciones y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Moreno J. 1934. *Who Shall Survive?* New York: Beacon Press.

- Moreno, L. A. 2011. *La década de América Latina y el Caribe, Una oportunidad real*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Murillo, V, V. Oliveros y M. Vaishnav. 2008. Voting for the Left of Governing on the Left. Columbia University.
- Navarro, J.C. 2005. *The Education Policymaking Process in Latin America: How it Works and How It Connects with Its Context*. Education Unit, Washington DC: Inter-American Development Bank.
- Nores, M. y W. S. Barnett. 2010. Benefits of Early Childhood Interventions across the World: (Under) investing in the Very Young. *Economics of Education*, 29(2): 271–282.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2009. *Perspectivas económicas de América Latina 2009*. París, Francia: OCDE.
- Persson, T. y G. Tabellini. 2003. *The Economic Effects of Constitutions*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Reglamento Interno del Consejo Nacional de Política Económica y Social. 2006. Disponible en línea en http://www.udape.gob.bo/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=97.
- Ronconi, L. 2010. Globalization, Domestic Institutions and Enforcement of Labor Law: Evidence from Latin America. Documento de trabajo IPC 112. Ann Arbor, Estados Unidos: Universidad de Michigan.
- Scartascini, C. 2011. ¿Quién es quién en el juego político? Describiendo a los actores que intervienen, y sus incentivos y funciones. En Scartascini, C., Stein, E., Spiller, P. y M. Tommasi, editores. *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Washington, DC y Bogotá, Colombia: IDB y Mayol Ediciones. Disponible en: http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/detalles-de-publicacion,3169.html?pub_id=idb-bk-102.
- Scartascini, C., y E. Stein. 2003. The Bolivian Budget (1990–2002): A Year Long Bargaining Process. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Scartascini, C. y M. Tommasi. 2010. The Politics of Productivity. En Pagés, C., editora. *The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Scartascini, C., E. Stein y M. Tommasi. 2009. Political Institutions, Intertemporal Cooperation, and the Quality of Policies. Working paper No. 676. Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- Scartascini, C., E. Stein, P.T. Spiller, y M. Tommasi. *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Washington, DC y Bogotá, Colombia: IDB y Mayol Ediciones. Disponible en: http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/detalles-de-publicacion,3169.html?pub_id=idb-bk-102.

- Schiffer, E. 2007. The Power Mapping Tool - A Method for the Empirical Research of Power Relations. IFPRI Discussion Paper No. 703.
- Scott J. C. 2000. *Social Network Analysis: A Handbook* (Segunda Edición). Londres: SAGE.
- Snyder D. y Kick E. 1979. Structural Position in the World System and Economic Growth: A Multiple Network Analysis of Transnational Interactions. *American Journal of Sociology*, 84: 1955–70.
- Spiller, P.T y M. Tommasi. 2011. Un país sin rumbo. ¿Cómo se hacen las políticas públicas en Argentina? En C. Scartascini, P. Spiller, E. H. Stein y M. Tommasi, editores. *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Bogotá Colombia: Mayol Ediciones y Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. 2003. The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 19(2): 281–306.
- Stampini, M. y L. Tornarolli. 2012. *The Growth of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean: Did They Go Too Far?* Policy Brief. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, noviembre.
- Stein, E. y M. Tommasi. 2007. The Institutional Determinants of State Capabilities in Latin America. En: F. Bourguignon y B. Pleskovic, editores. *Conferencia anual de sobre economía del desarrollo del Banco Mundial: Más allá de la transición*. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.
- Stokes, S. 2005. Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina. *American Political Science Review*, 99(3): 315–325.
- _____. 2001. *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Todd, P. E. y K. I. Wolpin. 2005. Ex Ante Evaluation of Social Programs. Trabajo presentado durante la conferencia CREST-INSEE sobre métodos de evaluación en París. Disponible en línea en <http://athena.sas.upenn.edu/~petra/papers/exante.pdf>.
- Van Cott, D.L. 2008. *Radical Democracy in the Andes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Warner W. L. y P.S. Lunt. 1941. *The Social Life of a Modern Community*. New Haven: Yale University Press.
- Wasserman, S. y K. Faust. 1994. *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Watts D.J. y S. H. Strogatz. 1998. Collective Dynamics of 'Small-World' Networks. *Nature*, 393: 440–42.
- Weber M. 1992. *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

- White, H. 2008. Of Probits and Participation: The Use of Mixed Methods in Quantitative Impact Evaluation. *IDS Bulletin* 39(1), pages 98–109, March 2008.
- White H.C. 1963. *An Anatomy of Kinship*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- White D.R. y K.P. Reitz. 1989. Re-thinking the Role Concept: Homomorphism in Social Networks. Freeman, L.C., D.R. White y A. Kimball Romney, editores. 1989. *Research Methods in Social Network Analysis*. Fairfax, Virginia: George Mason University Press, pp. 429–488.
- Zuwanic, L. y M. Iacovello con A.L Rodríguez-Gusta. 2010. The Weakest Link: The Bureaucracy and Civil Service Systems in Latin America. Scartascini, C., E. Stein y M. Tommasi, editores. 2010. *How Democracy Works. Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. Washington DC: Inter-American Development Bank, pp. 147–176.

Apéndices

A. LISTA DE MIEMBROS DE LA RED DE POLÍTICAS SOCIALES EN EL NIVEL CENTRAL DE GOBIERNO EN BOLIVIA

Sigla	Nombre	Entrevistado	Tiempo en el cargo	Tiempo en cargos previos
AAPMSD	Área de Asuntos Parlamentarios del Ministerio de Salud	No		
ADS	Asambleas Departamentales de Salud	No		
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	Sí		
BM	Banco Mundial	Sí		
CAF	Corporación Andina de Fomento	No		
CAMEPM	Cámaras Empresariales	No		
CEPO	Consejos Educativos de Pueblos Originarios	No		
CEUB	Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana	No		
COLSAL	Colegios de Profesionales de Salud	No		

(continúa en la página siguiente)

(continuación)

Sigla	Nombre	Entrevistado	Tiempo en el cargo	Tiempo en cargos previos
CONALCAM	Coordinadora Nacional para el Cambio	No		
CONAN	Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición	Sí	48 meses	s/d ^a
CONAPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social	No		
DGC	Dirección General de Cooperativas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social	Sí		
DGPPS	Dirección General de Políticas de Previsión Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social	No		
DGPT	Dirección General de Planificación Territorial del Ministerio de Planificación del Desarrollo	No		
DGSC	Dirección General de Seguimiento y Coordinación del Ministerio de Planificación del Desarrollo	No		
DGE	Dirección General de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social	Sí	9 meses	12 meses
DGSPI	Dirección General del Sistema de Planificación Integral Ministerio de Planificación del Desarrollo	No		

(continúa en la página siguiente)

(continuación)

Sigla	Nombre	Entrevistado	Tiempo en el cargo	Tiempo en cargos previos
DGSS	Dirección General de Servicios de Salud del Ministerio de Salud y Deportes	Sí		
GA	Gobiernos Autónomos	No		
GM	Gobiernos Municipales	No		
JGME	Jefe de Gabinete Ministerio de Educación	Sí	18 meses	s/d ^a
JGMP	Jefe de Gabinete Ministerio de la Presidencia	No		
JGMSD	Jefe de Gabinete Ministerio de Salud y Deportes	Sí	5 meses	12 meses
JGMTEPS	Jefe de Gabinete Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social	No		
JPF	Juntas de Padres de Familia	No		
MMAyA	Ministerio de Medio Ambiente y Agua	No		
MAS	Movimiento al Socialismo	No		
MA	Ministerio de Autonomía	No		
MD	Ministerio de Defensa	No		
ME	Ministerio de Educación	No		
MEFP	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	No		
MG	Ministerio de Gobierno	No		
MMM	Ministerio de Minería y Metalurgia	No		

(continúa en la página siguiente)

(continuación)

Sigla	Nombre	Entrevistado	Tiempo en el cargo	Tiempo en cargos previos
MOPSV	Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda	No		
MPD	Ministerio de Planificación del Desarrollo	No		
MP	Ministerio de la Presidencia	No		
MDPyEP	Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural	No		
MDRyT	Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras	No		
MSD	Ministerio de Salud	No		
MTEPS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social	No		
ONG	Organizaciones No Gubernamentales	No		
OB	Organizaciones de Base	No		
PTE	Presidente	No		
SEDUCAS	Servicios Departamentales de Educación	No		
SINDIC	Sindicatos	No		
SINED	Sindicatos Sector Educación	No		
UAGSMP	Unidad de Apoyo a la Gestión Social Ministerio de la Presidencia	Sí	45 días	s/d ^a
UCPP	Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	Sí	30 meses	s/d ^a

(continúa en la página siguiente)

(continuación)

Sigla	Nombre	Entrevistado	Tiempo en el cargo	Tiempo en cargos previos
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas Ministerio de Planificación	Sí	36 meses	36 meses
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia	Sí		
VCGGT	Viceministro de Coordinación y Gestión Gubernamental Territorial	Sí	17 meses	s/d ^a
VCSSC	Viceministro de Coordinación con Movimientos Sociales y Sociedad Civil	Si	3 meses	36 meses
VCM	Viceministerio de Cooperativas Mineras	No		
VDPMM	Viceministerio de Desarrollo Productivo Minero y Metalúrgico	No		
VDRA	Viceministerio de Desarrollo Rural y Agropecuario	No		
VEAyE	Viceministerio de Educación Alternativa y Especial	Sí	6 meses	36 meses, 12 meses
VESFP	Viceministro de Educación Superior y Formación Profesional	Sí	23 meses	s/d ^a
VESCC	Viceministro de Empleo, Servicio Civil y Cooperativas	Sí	8 meses	0 ^b
VIO	Viceministerio de Igualdad de Oportunidades	No		

(continúa en la página siguiente)

Sigla	Nombre	Entrevistado	Tiempo en el cargo	Tiempo en cargos previos
VIPFE	Viceministro de Inversión Pública y Financiamiento	Sí	5 meses	144 meses
VMPE	Viceministerio de Micro y Pequeñas Empresas	No		
VMTI	Viceministro de Medicina Tradicional e Interculturalidad	Sí	45 días	0 ^b
VPC	Viceministro de Planificación y Coordinación	No		
VPCF	Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal	No		
VPEE	Viceministro de Planificación Estratégica del Estado	No		
VPIMGE	Viceministerio de Producción Industrial a Mediana y Gran Escala	No		
VPTE	Vicepresidente	No		
VSP	Viceministro de Salud y Promoción	Sí	5 meses	48 meses
VTCP	Viceministerio del Tesoro y Crédito Público	No		
VTSP	Viceministro de Trabajo y Previsión Social	No		
VT	Viceministerio de Tierras	No		

Fuente: Elaboración propia.

^a s/d = sin datos.

^b 0 = sin experiencia previa en el área social de la función pública.

B. GUÍA DE ENTREVISTAS SOBRE COORDINACIÓN INTERMINISTERIAL

Fecha: _____

Nombre: _____

Cargo que ocupa: _____

Tiempo en el cargo: _____

Organización: _____

Introducción: Buenos días, estamos realizando un estudio de investigación para el Banco Interamericano de Desarrollo sobre la formulación de políticas sociales a nivel nacional. Como Ud. representa un actor importante en las políticas sociales, nos gustaría conocer su opinión al respecto. Estamos realizando varias entrevistas a nivel de Estado Central y en ese contexto nos gustaría hacerle algunas preguntas:

1. ¿Cómo describiría usted el proceso de formular políticas (varía según el ministerio: educativas, de salud, de empleo, de planificación)? Mencione por favor los pasos que habitualmente se siguen.
2. Además de los actores que usted acaba de mencionar, ¿qué otros actores participan del proceso de formular políticas (varía según el ministerio: educativas, de salud, de empleo, de planificación)?
3. Si usted tuviera que ordenar a todos los actores que ha mencionado como participantes del proceso de formular políticas del más poderoso al menos poderoso, ¿cómo los ordenaría? (Ante cada ordenamiento, preguntar por qué se ubica al actor en ese lugar).
4. (Si el entrevistado no mencionó ningún actor fuera de su ministerio) ¿Con qué otros actores dentro del nivel central de gobierno debe vincularse su ministerio para terminar de diseñar una política (varía según el ministerio: educativa, de salud, de empleo, de planificación)?
5. (Si el entrevistado no mencionó ningún actor fuera de su ministerio) ¿Con qué otros actores fuera del gobierno debe vincularse para terminar de diseñar una política (varía según el ministerio: educativa, de salud, de empleo, de planificación)? (Si no los menciona,

- preguntar específicamente por: organizaciones de base o indígenas, ONG, entidades de cooperación internacional, municipios).
6. ¿Consulta su ministerio directamente con estos actores externos, o lo hace a través de otras entidades del gobierno central?
 7. ¿Qué aporta cada uno de los actores externos a su ministerio en el desarrollo de políticas (varía según el ministerio: educativas, de salud, de empleo, de planificación)?
 8. Si usted tuviera que ordenar a todos los actores externos a su ministerio que ha mencionado como participantes del proceso de formular políticas del más poderoso al menos poderoso, ¿cómo los ordenaría? (Ante cada ordenamiento, preguntar por qué se ubica al actor en ese lugar).
 9. ¿Cómo se decide si una política (varía según el ministerio: educativa, de salud, de empleo, de planificación) debe formar parte de un programa o estrategia multisectorial? (Preguntar específicamente por Desnutrición Cero si la respuesta es vaga).
 10. Cuando una política (varía según el ministerio: educativa, de salud, de empleo, de planificación) forma parte de un programa o estrategia multisectorial, ¿qué actores organizan la coordinación entre los ministerios? (Si no los menciona, preguntar por los consejos interministeriales ConAN Alimentación y Nutrición, CONAPES Pols Econ y Socs).
 11. ¿Qué problemas surgen o han surgido típicamente en las relaciones entre ministerios a la hora de formular estrategias o programas multisectoriales? (Preguntar específicamente por Desnutrición Cero si la respuesta es vaga).
 12. ¿Qué actores han permitido resolver estos problemas entre ministerios? (Ante cada mención de un actor, preguntar por qué ese actor fue importante para resolver problemas).

¿Por qué algunos programas sociales tienen éxito y otros no? Porque las políticas públicas no se diseñan y ejecutan en el vacío: son parte fundamental del juego político. Con este libro se intenta ayudar a entender cómo funciona el proceso decisorio en la realidad analizándolo con un nuevo lente metodológico en el que se combinan el análisis de redes sociales y el de economía política. Se emplean estos instrumentos para mostrar cómo pueden ser aplicados para examinar casos concretos de programas sociales en la región. Se espera que los hallazgos de esta investigación contribuyan a entender los resultados de las políticas públicas, así como a un mejor diseño operativo y a una ejecución más eficiente de los programas sociales en América Latina.

“Lectura obligatoria para hacedores de política, tecnócratas, donantes y Think Tanks que trabajan para mejorar la efectividad y eficiencia de las políticas sociales en América Latina. Este libro explica como la economía política determina el éxito de las políticas y ofrece una metodología practica que permite aplicar el análisis de actores en diferentes etapas desde el diseño hasta la ejecución de programas, con lo cual se podría mejorar el diseño y desempeño de las intervenciones.”

—*Lykke Andersen*

Co fundadora e investigadora senior del think tank INESAD en Bolivia.

“El libro aborda un aspecto fundamental del proceso de aplicación de las políticas sociales, que determinará en última instancia sus resultados.”

—*Luis Carlos Jemio*

Ex Ministro de Hacienda en Bolivia.

“Desde la publicación del informe *La política de las políticas públicas* a mediados de la década pasada, el BID ha liderado la difusión del enfoque de economía política para el análisis y diseño de políticas públicas en América Latina. Este libro constituye otro importante paso en dicha agenda. El libro tiene un gran valor pedagógico, desarrollando conceptos relativamente sofisticados de una manera accesible para un público amplio de analistas, formuladores e implementadores de políticas. No tengo dudas de que va a constituir una herramienta clave para el diseño e implementación de políticas sociales en América Latina.”

—*Mariano Tommasi*

Profesor en el Departamento de Economía de la Universidad de San Andrés y ex-presidente del Latin American Economic Association (LACEA).

