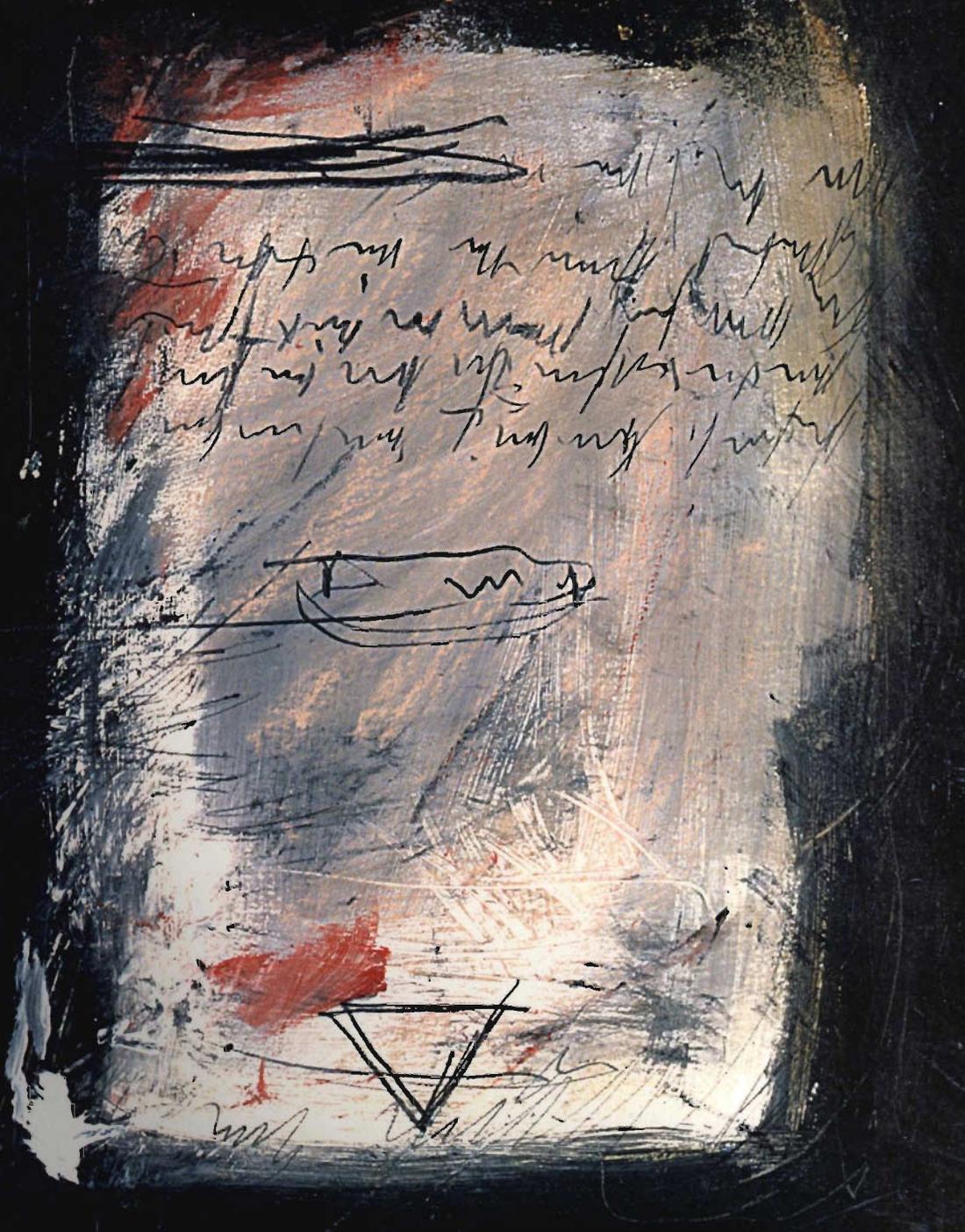


Arthur Zimmermann
La gestión de redes
Caminos y herramientas



Arthur Zimmermann

LA GESTIÓN DE REDES

Camino y herramientas



2004

LA GESTIÓN DE REDES
Caminos y herramientas
Arthur Zimmermann

1ª Edición Ediciones Abya-Yala
Av. 12 de Octubre 14-30 y Wilson
Casilla 17-12-719
Telf. 2 506-251 / 2 506-247
TeleFax: 2 506-267 / 2 506-255
e-mail: editorial@abyayala.org
Quito- Ecuador

Autoedición: Ediciones Abya-Yala
Quito-Ecuador

Cuadro de la portada: Tafelbild IV (1986)
de Roman Casanova, nacido 1951 de Zurich, Suiza

ISBN: 9978-22-406-8

Impresión: Producciones digitales Abya-Yala
Quito-Ecuador

Impreso en Quito-Ecuador, mayo 2004

ÍNDICE

Prólogo.....	7
--------------	---

PARTE UNO

Orientación hacia la diversidad

Los conceptos básicos de las redes y el contexto institucional

1. El horizonte histórico.....	11
2. Del concepto convergente al pensamiento divergente.....	13
3. Modelos mentales: el fin del actor racional.....	16
4. La raíz: las redes sociales.....	19
5. ¿Qué son las redes? - La variedad de arreglos de cooperación.....	30
6. La teoría organizacional y la economía.....	37
7. Conclusiones acerca del concepto sistémico.....	46
8. Implicaciones de la tecnología de comunicación.....	48
9. Los obstáculos del desarrollo institucional.....	56

PARTE DOS

Nuevos paradigmas

Opciones ampliadas y arquitectura de redes

1. Propulsores de redes y estrategias.....	71
2. ¿Por qué nuevos arreglos organizacionales?.....	74
3. Pautas generales y perspectivas de gestión.....	84
4. La creación de la red: la informalidad estructurada.....	91
5. Tres modelos evolutivos.....	96
6. La arquitectura de las redes.....	102
7. Tipología de redes.....	110
8. El concepto y la gestión de redes de políticas.....	116

PARTE TRES

Análisis de redes

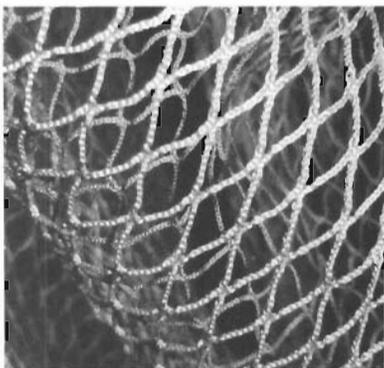
Instrumentos para comprender su diversidad

Antecedentes sobre la utilidad de instrumentos.....	127
1. Prismáticos: Mercado o Estado - una falsa alternativa.....	128
2. Telescopio: el inventario de los actores de una red.....	137
3. Caleidoscopio: el concepto sistémico y su aplicación.....	143
4. Lupa: el análisis cualitativo del eslabonamiento.....	157
5. Periscopio: el precio de la desconfianza.....	176
6. Microscopio: La dinámica de las relaciones - la ventana Johari.....	186

PARTE CUARTA
Gestión y navegación de redes
Instrumentos para intervenir en redes

1.	Instrumentos para navegar	191
2.	Actores y reglas del juego	207
3.	El cambio organizacional en las redes	219
4.	La conducción del cambio.....	232
5.	La gestión del conocimiento	237
6.	Claves: la negociación y la mediación	252
	Bibliografía seleccionada.....	287

PRÓLOGO



Uno ha creído a veces, en medio de este camino sin orillas, que nada habría después; que no se podría encontrar nada al otro lado, al final de esta llanura rajada de grietas y de arroyos secos. Pero sí, hay algo. Hay un pueblo. Se oye que ladran los perros y se siente en el aire el olor del humo, y se saborea ese olor de la gente como si fuera esperanza.

Juan Rulfo: Nos han dado la tierra. El llano en llamas. México 1953

Desde muy niño tuve que interrumpir mi educación para ir a la escuela.

George Bernard Shaw

El presente libro ha sido concebido como una ayuda para facilitar la comprensión, creación y gestión de **redes colaborativas** para que éstas sean eficaces en el logro de los resultados definidos por los actores de la red, socialmente aceptables y económicamente factibles. Los nuevos arreglos organizacionales que se configuran bajo el concepto de redes son el producto de tendencias económicas, sociales y políticas, tanto a nivel global como local. Vale destacar algunas de estas tendencias: el aprovechamiento de ventajas comparativas entre diferentes actores públicos y privados, el conocimiento como factor productivo, el concepto sistémico de las relaciones entre los actores, el potencial de la interconectividad de las nuevas tecnologías de comunicación, la articulación y el empoderamiento de la sociedad civil nos están llevando hacia una diversidad amplia de arreglos organizacionales caracterizados por su eslabonamiento **horizontal** y su **temporalidad**.

Pocas ideas han encontrado, en los últimos años, tanta discusión y difusión como el concepto de la red. Desarrollado a partir de un contexto técnico original, por ejemplo, ya en la época postguerra las emisoras de radio y de televisión regionales y locales se agruparon en redes, el concepto de la red se ha difundido como **metáfora** de fácil comprensión en muchos áreas: existen redes de investigación, redes de ciudades, redes de grupos universitarios, redes de organizaciones de la salud, redes adentro de organizaciones jerárquicas, y muchas formas de redes de intercambio de conocimiento y de co-producción que emergen cada día del uso de la tecnología de información y comunicación.

A diferencia del desarrollo y cambio organizacional que se refiere al manejo adentro de una sola organización, aquí el tema central es la **gestión horizontal** entre diferentes organizaciones o actores sociales que se juntan voluntariamente bajo un objeto común. La finalidad puede variar desde lo más blando como el intercambio de información hasta la co-producción, sumando los esfuerzos para desarrollar un producto en común.

La constante aceleración de la transformación social y económica –empujado por las redes de la tecnología de información y comunicación - hace que muchas organizaciones

nos parezcan anticuadas, inadecuadas e inflexibles. En estos tiempos, la búsqueda de formas de organización flexibles y adaptables se ha convertido en muchos ámbitos en una cuestión de fondo. Estas cualidades – **flexibilidad, rapidez y adaptabilidad** – parecen caracterizar las redes temporales, apoyándose en la red virtual del **internet** para intercambiar conocimiento, bienes y servicios.

Ciertamente, los **conceptos y herramientas** aquí presentados a menudo nos conducen al camino perfecto. Estos instrumentos, en primer lugar, nos aclaran las preguntas que se nos van a presentar a la hora de participar en la construcción y en el cambio de redes organizacionales. A diferencia del desarrollo organizacional de una sola organización, las redes requieren formas adecuadas de planificación y conducción. En segundo lugar, esperamos que el libro constituya una ayuda de trabajo para poder llevar a cabo de manera impactante las intervenciones en estos sistemas organizacionales que se llaman redes, sean públicas o privadas, a nivel local, nacional o supranacional. Por lo anterior, buscamos proporcionar conceptos y herramientas que aclaren las dudas que surgen al tomar parte en el establecimiento y operación de redes organizacionales, sin que con ello se trate de dar recetas únicas que conduzcan al camino perfecto o infalible.

El libro se conforma de cuatro partes. En la **primera parte** presentamos la orientación hacia la diversidad y los conceptos básicos sobre el tema de la organización y la extensa trama de interrelaciones que existen con otras disciplinas y áreas del conocimiento. También hablamos de las implicaciones de la nueva tecnología de comunicación y de los factores institucionales que pueden obstaculizar la creación de la cooperación horizontal en la forma de redes. La **segunda parte** aborda el nuevo paradigma de las redes, las diferentes formas y configuraciones y presenta diferentes modelos de la evolución de redes. La **tercera parte** sirve para analizar los diferentes aspectos de una red, apoyándose en varias herramientas que reducen la complejidad de la red a favor de la negociación sobre su desarrollo. La **parte final** pone de relieve los instrumentos de gestión para la navegación en las redes y presenta finalmente unas herramientas para elaborar y conducir proyectos de cambio en las redes colaborativas.

El concepto de la red es **omnipresente** y es vida como el agua, el sol y la tierra. Sabemos que las células del cerebro humano conforman una red, también los microprocesores y las redes de servidores, los mercados del mundo y una espiral en del espacio interplanetario plasman en redes y muestran la omnipresencia del concepto de la red tanto en la biología como en la tecnología y la economía. En el presente libro, al lado de dibujos y gráficos que deben facilitar la comprensión de los conceptos, de vez en cuando aparece una pequeña foto que nos ilumina esta universalidad del concepto.

Cabe resaltar que los conceptos aquí presentados han sido desarrollados y comprobados en la **práctica** en procesos de asesorías organizacionales, aprendiendo haciendo. De esta manera, el libro nació de la práctica y del intercambio del conocimiento. Por lo tanto nuestro sincero agradecimiento se dirige a los colaboradores de varias organizaciones y redes por su franqueza profesional y cordialidad compartiendo con nosotros sus experien-

cias y su conocimiento. No podemos nombrarlos a todas y a todos por falta de espacio.

Un especial agradecimiento se dirige a Gerd Juntermanns, economista que cuenta con amplia experiencia en asesoría a sistemas de gestión, y especialista en la conducción de procesos de cambio organizacional, por su contribución al perfeccionamiento de varios conceptos en varios talleres que organizamos juntos en América Latina. Y no por último quiero agradecer a Katrin, Jenny y Moritz por su paciencia gentil cuando tenía que revisar un capítulo en vez de hacer una caminata con ellos.

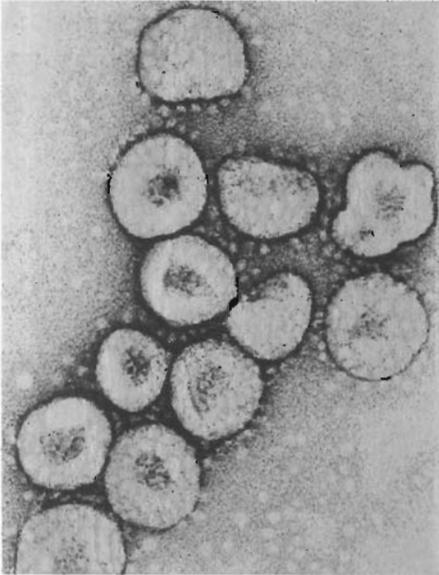
Esperamos que este libro sea visto como una visita a un taller artesanal: tocamos el material, exploramos las posibilidades y aplicamos algunas herramientas útiles cuando nos movemos en este mundo de las redes.

Abril de 2004
Arthur Zimmermann

PARTE UNO

Orientación hacia la diversidad

Los conceptos básicos de las redes y el contexto institucional



Más vale encender una vela que maldecir la oscuridad.
Proverbio chino

Estoy tentado de creer que lo que llamamos instituciones necesarios no son más que instituciones a las cuales nos hemos acostumbrado. En materia de constitución social, el campo de posibilidades es mucho más extenso de lo que se imaginan los hombres que viven en sus distintas sociedades.
Alexis de Tocqueville: *La Democracia en América*. 1840

De vez en cuando los hombres tropiezan accidentalmente con la verdad, pero la mayoría de ellos se recuperan y se marchan de prisa como si nada hubiera ocurrido.
Winston Churchill

Lo que hay de diferente en mí es que yo todavía hago las preguntas que la gente dejó hacer a los cinco años de edad.
Albert Einstein

1. El horizonte histórico

En el pasado cercano, las ciencias sociales y en particular la economía trataron de explicar las pautas y mecanismos de una organización ideal y ejemplar, buscando definiciones y normas que rigen cualquier organismo social, administrativo o empresarial, incluyendo el intercambio entre ellos. Entretanto, este anhelo se ha esfumado. Sin embargo, siempre aparecen profetas que nos anuncian una receta o una fórmula mágica para contestar definitivamente y por una vez las tres preguntas básicas que nos hacemos en cuanto al tema de la organización:

- ¿Qué es la forma ideal de una organización?
- ¿Qué es la pauta general para la cooperación entre organizaciones diferentes?
- ¿Cómo deben complementarse los actores del mercado con las instituciones del Estado?

El derrumbe previsible de tales soluciones está provocado por la **diversidad** fáctica de las organizaciones existentes debida a su condicionalidad histórica y los diferentes con-

textos. Esta diversidad entre ellas se multiplica exponencialmente por la gama amplia de posibilidades de conectarse e interactuar entre ellas. De tales diferencias emergen los recursos inmensos para la conformación de redes organizacionales con las cuales los actores buscan y encuentran en las diferencias un complemento a si mismo. Tal búsqueda se fundamenta en el **reconocimiento de la diversidad** y – para el individuo - en el respeto del otro que siempre es diferente.

Vale añadir aquí que este pensamiento tiene, en el mundo moderno occidental, su raíz en la filosofía revolucionaria de la ilustración, hace tres siglos atrás, que justamente rompió con la rigidez de las normas religiosas y sociales de una sociedad autócrata y predefinida. En primer lugar, el reconocimiento de la diversidad abre el camino hacia un mercado de las formas organizacionales en lo cual podemos seleccionar la configuración más óptima y adecuada al objeto que queremos lograr. En segundo lugar, el reconocimiento de la diversidad moldea una pauta fundamental de una sociedad democrática, conducida por la **constante negociación** entre los diferentes grupos de actores.

Para ilustrar la **ruptura con el pensamiento normativo y autocrático**, basta recordarse del origen y de una de las pautas siempre incumplida de una sociedad basada en la diversidad. Los defensores del diálogo nos instan a respetar cualquier mundo diferente siempre y cuando el respeto se fundamenta en el llamado imperativo categórico de Immanuel Kant en su texto sobre *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*: “Obra sólo según una máxima tal que puedas querer al mismo tiempo que se torne ley universal.” Es decir, la razón que invoquemos para justificar una acción debe ser tan buena que pudiera convertirse en ley universal, aplicada a sí mismo. Tal principio tiene su propia racionalidad en la expectativa horizontal que el otro trate conmigo bajo la misma regla.

Como herencia de este pensamiento, uno de los valores del occidente es la **aceptación de las diferencias** entre los seres humanos, entre valores y comportamientos, pueblos y culturas, organizaciones y gobiernos, bajo un concepto de equidad o sea, en la terminología moderna, de la igualdad de oportunidades y tolerancia. Por lo tanto, la pauta de la diversidad no es la indiferencia, sino el **respeto mutuo** y la **negociación de valores**. Ahora, no molestamos a la historia porque es una arma de doble filo: no la diversidad de ideas, sino es la afirmación de una sola verdad, creencias erróneas y absurdas, impuestas por el poder que han plasmado la historia. La tierra está quieta y fija como una piedra en el centro del universo y todos los astros giran a nuestro alrededor – la iglesia se adhirió a esta teoría ptolomeica con tan ardiente entusiasmo que persiguió despiadadamente a Galileo y quemó vivo a Giordano Bruno en 1600 por opinar lo contrario. Barbaridades, en fin, propias de tiempos antiguos que no parecen haber cambiado tanto. Los sarracenos hacían desastres de todos calibres, los fieles de los imperios europeos exterminaron a otras culturas y dejaron una huella de dolor y sangre en sus colonias, los corsaros de su majestad británica incendiaban las colonias españolas, no hablando de las guerras y genocidios contemporáneas que siempre llevan el sello del fanatismo y de la verdad única y exclusiva.

El gran programa de Kant y de la ilustración, incumplido en la práctica, nos invita a aprender y enseñar cómo aceptar a los que son distintos de nosotros. Significa también que afirmando que todos somos iguales es un mensaje ideológico o mentiroso, y además la mentira nos hace ciegos para ver las posibilidades que nacen de la diversidad, tanto individual como organizacional y cultural. No solo los seres humanos son distintos entre sí, también su forma de organizarse, y estas diversidades pueden convertirse una enorme fuente de riqueza. Lo que en la práctica de la economía por la simple división laboral y los mercados ya está un hecho – la búsqueda constante por complementarse – en las distintas culturas y en el comportamiento social necesita unos siglos más: el descubrimiento de la riqueza en las diferencias, la negociación de valores y la construcción de relaciones complementarias.

El análisis comparativo de diversas estructuras y procesos organizacionales - trascendiendo fronteras de tipo nacional, cultural, social y político - nos ha abierto los ojos hacia la **variedad de posibles soluciones**: el abastecimiento de agua potable en una ciudad o una escuela primaria en Tailandia, Bolivia u Holanda funciona en base a distintos arreglos organizacionales. Lo que en un lugar resulta eficaz, en otro lugar puede resultar inaplicable e irracional. En un mundo globalizado, el pensar en valores y comportamientos uniformes lleva al desprecio, a la discriminación y marginalización de personas y grupos que son diferentes y que quieren seguir su vida de manera diferente. En este marco, el creciente interés en **nuevos arreglos organizacionales** hacia redes horizontales - empujado por varias disciplinas y tendencias de la economía, de la tecnología de información y comunicación y de un pensamiento sistémico – puede preparar el terreno hacia un desarrollo basado en los derechos fundamentales, la diversidad de valores y el respeto mutuo. En este contexto, horizontalidad significa negociar a una altura igual de los ojos y con acceso equitativo a recursos.

¿Qué significa esto para nosotros? No hay, por tanto, una única teoría global y consistente aplicable a todos los arreglos organizacionales. La ley de causa y efecto funciona - refiriéndonos aquí a la creación de redes - de forma distinta dependiendo del lugar, de las pautas culturales y de los recursos disponibles. Por gran parte, esta diversidad está debido a las diferentes formas de relacionamiento entre las instituciones modernas de gobierno y mercado de un lado, y de la influencia que ejercen **la cultura y el capital social** sobre las instituciones, es decir el conjunto de normas y pautas que rigen el manejo de las redes interpersonales, por las buenas y malas.

2. Del concepto convergente al pensamiento divergente

El análisis comparativo de diversas estructuras organizacionales – trascendiendo fronteras de tipo cultural, social y político – ha hecho posible una **variada gama de soluciones** a los problemas organizacionales. Este hecho demuestra que lo que en un lugar resulta eficaz, en otro lugar puede resultar inaplicable e irracional.

¿Qué puede significar lo anterior? Que no existe una teoría global única y consistente que sea aplicable a todo tipo de arreglos institucionales. Por lo tanto, la ley de causa y efecto (refiriéndonos aquí a la creación de procesos organizacionales), funciona de forma distinta dependiendo del lugar. Por tales razones, se debe eliminar la idea de contar con recetas prescriptivas rígidas y de formas de planificación estáticas.

Consecuentemente, se requiere pasar de un **pensamiento convergente** – centrado en una meta fija - hacia una forma de pensar que considere una gama diversa de posibles soluciones, es decir, a un **pensamiento divergente**. ¿Qué características tiene este nuevo pensamiento divergente? El giro hacia este tipo de pensamiento, radica en la experiencia que muestra que se pueden encontrar soluciones organizacionales, siempre y cuando se tome en cuenta la percepción de los actores involucrados y sus intereses, y se identifiquen los incentivos que los motivan. Esta nueva forma de pensar, está orientada a actuar de acuerdo con cada situación específica, apoyándose en el intercambio de conocimientos y considerando los **procesos de aprendizaje** de los distintos actores.

El **concepto convergente** busca una única respuesta correcta y objetiva a un problema dado sin tomar en cuenta las diferentes percepciones de los actores involucrados. Se orienta de acuerdo con conceptos normativos y con la lógica de la cadena entre causas y efectos. Es un pensamiento estrictamente racional, rígido y vertical que diferencia entre lo correcto y lo falso. Identifica, define, clasifica y califica lo encontrado de manera independiente de las personas y de las condiciones específicas de un lugar. Produce teorías rígidas, conceptos fijos, soluciones definitivamente probadas y las presenta en forma de planes, manuales y recetas. Las escuelas de planificación – sea en el campo de los planes regionales, productivos o de proyectos – se ubican en esta tradición. Parten del supuesto de que si podemos analizar precisamente y escrupulosamente el estado actual en términos de causas y efectos, podemos predecir el futuro. Ciertamente, este pensamiento cartesiano del mundo occidental tiene sus méritos: históricamente por liberar a la gente de la superstición, de la tutela y vigilancia moral de ideologías cerradas y omnipresentes. En segundo lugar por desatar la capacidad humana de controlar mejor los peligros de la naturaleza y validar el uso de los recursos naturales. El único desarrollo tecnológico del occidente se radica en este pensamiento, con sus logros y amenazas.

A diferencia, un pensamiento que **valida las diferencias**, la pluralidad de modelos mentales y modos de vivir nos obliga despedirnos de todo tipo del pensamiento convencional y convergente, centrado en una receta determinada. Consecuentemente ya no podemos abrir una guía y concluir: “¡Eureka! Ya lo tengo! - ¡Aplicamos la fórmula mágica X!” Si pasamos del pensamiento convergente – fijado en una meta y solución final - hacia una forma de pensar de la diversidad de soluciones, - ¿qué podemos esperar? - ¿Qué características tiene un **pensamiento divergente**?

El **pensamiento divergente**, por su enfoque en los actores, busca la **mejor solución posible** en una situación específica con las personas y organizaciones involucradas. Es un camino pragmático que nace de la **negociación entre los actores** y que nos lleva a acuerdos

temporales. El pensamiento divergente radica en el supuesto que hay **tres funciones fundamentales** que hacen mover de manera fluida tales sistemas socio-técnicos:

- El flujo e intercambio constante de información, de bienes y servicios, y del capital social de los actores (por ejemplo confianza).
- La capacidad de autoreflexión y aprendizaje de los actores que les facilita encontrar nuevas opciones y posibilidades.
- La relación de los actores con su entorno que tampoco representa algo fijo o predefinido por que los mismos actores tienen la posibilidad de influir en su entorno.

El pensamiento divergente es fluido, explorativo, dialéctico, sistémico y dinámico que se nutre de la creatividad, la ocurrencia, la capacidad y energía personal variada de los actores que actúan en condiciones específicas del lugar y construyen sus soluciones en interdependencia con los **incentivos y opciones** que perciben. El pensamiento divergente también incorpora lo lateral, lo aventurero y la curiosidad, y por ello implica una actitud de poner en duda lo evidente, estimula a preguntar, a inquirir.

El giro hacia un pensamiento divergente radica en la experiencia que hay diferentes formas de una vida digna y que las soluciones organizacionales y gerenciales las encontramos siempre y cuando si tomamos en cuenta **los modelos mentales de los actores** construidos de sus percepciones, sus intereses y los incentivos que les motivan y guían. La realidad es una construcción mental que se plasma en la comunicación. Esta forma de pensar está orientada a un actuar condicionado por la situación específica, al intercambio del conocimiento y a los **procesos de aprendizaje de los actores**. Con el pensamiento divergente arranca la búsqueda abierta por soluciones que **están** construidas por los mismos actores y así incorporan sus condiciones específicas del lugar, su manera de pensar e interpretar el mundo, en fin su cultura.

El mundo del pasado no era menos complejo, sino las normas y el pensamiento convergente limitaron la complejidad. El pensamiento divergente es una adaptación, una aculturación a la **complejidad** que caracteriza a las redes colaborativas por

- La diversidad de percepciones, perspectivas e intereses de los actores.
- La variedad de la forma de relacionarse entre ellos.
- La temporalidad de las soluciones y los acuerdos entre los actores.
- Los límites de la planificación del futuro incierto.

Sistemas socio-técnicos de gestión, organizaciones o redes colaborativas que necesitan adaptarse constantemente a los clientes y a su entorno cambiante se mueven en la **incertidumbre** y con **ambivalencia** por su doble cara técnica y social. Por lo tanto, un pensamiento convergente no logra captar su característica dinámica y multifacética y choca con el esfuerzo de poner control sobre el futuro incierto con una planificación detallada, ficticia y estática. Enfatizando el rol de los actores, en las redes de cooperación – como en to-

dos los sistemas socio-técnicos - la posibilidad de anticipar y planificar se queda limitada por **tres razones**:

- El simple hecho de que los actores tienen distintos conocimientos y experiencias y actúan siempre a base de **información incompleta**; no podemos saber todo, por lo que incluso un plan pensado hasta sus últimos detalles siempre se queda incompleto y tomamos decisiones sobre una base incompleta de información.
- La observación de que los actores cometen **errores**, se equivocan y evalúan su trabajo como el de otros de forma diferente; nuestros juicios se quedan condicionados por nuestra perspectiva y el tiempo.
- La observación de que el comportamiento de los actores está impulsado por **intereses y deseos** – más o menos abiertos, más o menos conocidos, por dependencias – más o menos aceptadas; buscamos mejorar o al menos mantener nuestra posición en relación con los demás.

Estas experiencias son el motivo de que en las redes se requiere adoptar una postura optimista, y de que su creación se base en una visión positiva del futuro e en la expectativa que los esfuerzos de las partes de una red no sólo se suman, sino que se multiplican al establecerse sinergias, lo cual es gratificante y sigue estimulando a constituirlos.

3. Modelos mentales: el fin del actor racional

Naturalmente siempre ha existido la pregunta acerca del beneficio económico de estructuras y procesos organizacionales. Ya Confucio, como también Niccolò Machiavelli y Adam Smith, han pensado en estas preguntas: ¿Cómo pueden las instituciones públicas conseguir y crear unas condiciones apropiadas para llegar a un florecimiento en el comercio? - ¿Cómo se puede lograr la forma complementaria más eficiente entre los intereses públicos y los intereses privados?

Por lo tanto, en nuestros días ¿por qué tiene el tema del mejor arreglo entre instituciones públicas, empresas y otras organizaciones privadas una importancia tan grande? En primer lugar, esto se debe a que las recetas procedentes de manuales (en inglés: *blueprints*) ya no son aplicables. La pregunta ha cambiado, y ahora está formulada de la siguiente manera: ¿De qué forma podemos llegar a redes organizacionales, tomando en cuenta una situación específica y partiendo de unas condiciones locales determinadas? Preguntamos por el **proceso** que nos conduce a soluciones que mejor respondan a **la situación específica local** (inglés: *best fit solution*) tomando en cuenta y utilizando el **capital social** en el sentido de las estrategias individuales y grupales que rigen las relaciones con y entre los actores.

En el pasado, las teorías económicas se han basado en el supuesto de un **actor racional** que actúa a base de la selección racional de opciones para mejorar su situación, aprovechar y minimizar sus riesgos. En el mundo artificial de la **racionalidad instrumental**, las

instituciones son innecesarias; las ideas y las relaciones sociales no importan, y los mercados son eficientes y transparentes. Por lo tanto, no es necesario distinguir entre el **mundo real** y la **percepción** de éste, del hacedor de decisiones: Él o ella percibe el mundo como realmente es, y por ello es posible predecir enteramente las selecciones que serán realizadas por un actor racional, a partir del conocimiento del mundo real y sin el conocimiento de las percepciones de otros actores.

La **nueva economía institucional** abandona de la teoría neo-clásica del pasado la racionalidad instrumental, es decir la **presunción** de la economía neo-clásica que las instituciones y sus interrelaciones pueden ser concebidos independientemente de las **personas** que trabajan en ellas y las dirigen. De hecho, estamos tomando realmente decisiones a base de una información siempre incompleta, actuamos según normas y preferencias socio-culturales, actuamos en contra de las leyes de mercado por lealdad o por preferencias personales y especulamos del futuro a base de nuestras percepciones. Tomando en cuenta lo imprevisible y la incertidumbre de los acontecimientos y rumbos en el mundo – desde la persistencia del hambre hasta la guerra antiterrorista en el mundo – podemos concluir con mente fría y racional que esta comprensión mecánica del mundo se está acabando. De hecho, **el actor racional no existe**.

Ejemplo – El lugar de control y la construcción mental del mundo

Kurt Lewin, un investigador de los procesos de cambio en sistemas socio-técnicos, fundamentó sus estudios en la percepción y la construcción de modelos mentales, en las interpretaciones y explicaciones que nosotros desarrollamos. Observó, por ejemplo, que un cambio organizacional no previsto, precipitado e intransparente llega a un sentimiento de **pérdida de control**: el individuo que antes se consideraba como **agente activo**, moldeando su entorno, se siente ahora como **víctima de las circunstancias** o de la fuerza del **destino** y del **poder**. La voluntad y la motivación para asumir o rechazar responsabilidad, para participar y compartir sus experiencias de pronto desaparece.

Este concepto del lugar de control (en inglés: *locus of control*) se basa en la siguiente observación: el individuo tiene la opinión de que sus actos están determinados - en mayor o menor medida - por su **propia voluntad** o por **fuerzas e influencias externas**; con ello responde implícitamente a las preguntas sobre la relación individuo-entorno, por ejemplo:

- ¿Determino yo mismo mi vida y mis actos?
- ¿Hasta qué punto mi vida y mis actos están determinados por otras personas, por la organización o por los imperativos externos?
- ¿Mi vida está condicionada por la casualidad, el destino u otras influencias imprevisibles?
- ¿Estoy sometido a la voluntad de leyes que, aunque conocidas, me tienen a su merced?
- ¿Puedo imponer mi voluntad en contra de estas limitaciones e imperativos?

Las respuestas a estas preguntas nos llevan a la noción de la **conciencia subjetiva de control**, que puede definirse como la idea que una persona tiene de la influencia y eficacia de sus actos. El **lugar de control** puede ubicarse – para una persona consciente de sí mismo y de su propia valía - dentro de la persona misma. Para otra persona se ubica más o menos fuera. En este

segundo caso se trata de una persona que se siente determinada de influencias fuera de su alcance. La idea sobre el lugar de control está formada en la educación y plasman las **percepciones individuales del mundo** adquiridas y confirmadas a través de la experiencia cotidiana, por ejemplo, en la organización de trabajo. Si prestamos atención, la escucharemos en ciertos comentarios casuales que explican un comportamiento:

“No doblegarse.” - “Lo mejor es hacer como hacían mis padres y mis antepasados.” - “Es inútil.” - “Hay que amoldarse.” - “Siempre ha sido así, es la norma.” - “Puedo esperar.” - “Saldré adelante.” - “Confío en sacar algún provecho.”

La conciencia subjetiva de control es un concepto relativamente estable, **socio-cultural y biográficamente** aprendido, sobre la eficacia de los propios actos. Todas las experiencias relacionadas con la **eficacia** o la **impotencia** de nuestros actos dejan su huella en la conciencia de control. Ésta se va formando desde la infancia: “Nuestro lugar en la vida está predeterminado.” - “Siempre lo hemos conseguido” - “Contra los que mandan no hay nada que hacer” - “No hay que contradecir a los maestros, superiores, funcionarios.”

La conciencia de control es una parte del gran **mapa cognitivo** de los modelos mentales con el cual valoramos continuamente lo que somos capaces de hacer, lo que tiene perspectivas de éxito y lo que es mejor evitar o rechazar, resumido en tres preguntas:

- **Conciencia subjetiva de control:** ¿Hasta qué punto mis actos están determinados por la voluntad propia?
- **Limitaciones percibidas en el entorno:** ¿A qué obstáculos me enfrento?
- **Limitaciones fácticas / de hecho:** ¿Qué obstáculos existen realmente? ¿Qué obstáculos perciben los demás?

La información sobre la cual tomamos una decisión es **incompleta** y la capacidad mental para el procesamiento de la información se queda **limitada**. Los seres humanos se encuentran en una constante negociación y búsqueda, imponen dificultades imprevistas en las interacciones humanas y suelen de realizar las oportunidades que les ofrecen las instituciones y su capital social. En el mundo real, las **ideas e ideologías** y la preservación o búsqueda de **poder** desempeñan un importante rol en la selección de oportunidades, en el grado de la apertura de los mercados y en los costos de transacción que resultan de los **mercados imperfectos**. En términos cuantitativos, un ejemplo evidente es un gigantesco complejo militar-industrial o una industria obsoleta que logra aprovechar la protección del Estado. Otro ejemplo que refleja el doble discurso de los mercados perfectos y globalizados radica en la tragedia de los billones de subsidios que los países industrializados echan en sus agriculturas para proteger una clientela política y sus mercados.

Entretanto, el pensamiento en modelos mentales ha llegado hasta a las llamadas ciencias exactas. El físico de los cuantos Heisenberg habló de las *nubes de probabilidad* por que los resultados de los experimentos y de la teoría cuántica dependieron altamente del modelo que aplicaron para interpretar el comportamiento de los electrones, sea como onda y sea, en otro experimento, como partícula. El ejemplo nos enseña que los modelos mentales están organizando nuestro conocimiento del mundo y así conforman la primera capa de conceptos fundamentales que nos sirven para percibir e interpretarlo.

A pesar de que la comprensión completa de cómo nuestra mente procesa información no ha sido lograda aún, la ciencia cognitiva ha logrado impresionantes avances en los últimos años. Los individuos poseen **modelos mentales** para la interpretación del mundo alrededor de ellos y las actuaciones están determinadas por la **construcción mental del mundo**, incluyendo los deseos, el miedo y la experiencia del pasado. Estos son en parte derivados culturalmente, es decir, producidos por la transferencia intergeneracional de conocimiento, valores y normas que varían a veces radicalmente entre diferentes grupos y sociedades. En parte, son adquiridos a través de la experiencia que es local del entorno particular y que por esto varían ampliamente de entornos diferentes.

En consecuencia, existe una inmensa variación en los modelos mentales y, como resultado, diferentes percepciones del mundo y de la forma en que funciona. Incluso la formación formal que los individuos adquieren frecuentemente consiste de modelos conflictivos con los cuales se interpreta el mundo. Ellos aprenden, y los cambios en los modelos mentales hacen frente a salidas inconsistentes con expectativas. Los individuos toman decisiones a base de sus modelos mentales que guían su percepción del mundo, y de sus aspiraciones dentro de un marco de oportunidades situacionales. Pasó un medio siglo hasta que una nueva economía institucional se despidió del actor racional y ahora está planteando preguntas que vinculan modelos mentales, por ejemplo la **confianza**, con el comportamiento económico y político.

4. La raíz: las redes sociales

La historia del hombre está marcada por su capacidad fundamental de organizarse y coordinarse a base de la comunicación, sea a en la tribu de cazadores, en familias y cliques, clubes y cohortas de grupos de edad, comunidades, nacionalidades y recién en estados. Esta capacidad caracteriza al ser humano como **animal social y autoreflexivo** que puede

- **Relacionarse** con el otro para ampliar sus opciones y conocerse mejor a sí mismo.
- **Compartir** con el otro – información, conocimiento, bienes y servicios.
- **Organizarse** conscientemente para realizar un objeto que un individuo nunca podría lograr.

Por lo tanto, las redes sociales que marcaron la evolución desde el grupo de cazadores a la tribu, desde la comunidad a la nacionalidad, conforman la base para la comprensión de las redes. Al menos al nivel local y bajo otro nombre, las redes sociales siempre han existido, por ejemplo la **red de la familia extensa**, la red informal de vecinos, la red de navegantes de negocio, la red clientilista o la red cerrada y secreta de la mafia. Mientras que en la sociedad industrial ha predominado un concepto jerárquico y mecánico de organización, en la sociedad de información surgen nuevas formas multidimensionales de organización en las cuales el acceso a conocimiento y la capacidad relacional juegan un papel decisivo. Estas redes sociales pueden ser vistas como una respuesta a una sociedad que tien-

de cada vez más a la individualización y a la apertura al acceso a información. Libre de la condición de un vínculo demasiado estrecho o comprometido, los actores se juntan siempre y cuando existe **un mínimo interés en común**, cada uno de ellos manteniendo un equilibrio adecuado entre su **autonomía** y la **interdependencia** con los demás.

Entretanto, el clásico concepto del capital – tierra, dinero, trabajo, tecnología - fue ampliado para comprender mejor los procesos que desembocan en la conformación de redes sociales y de nuevas formas de organización: al lado del capital económico, el capital intelectual de **conocimiento** y el **capital relacional-social**, la disposición de contactos y la capacidad de relacionarse se han convertido en factores esenciales. La cuestión central es la comunicación rápida, eficaz y de calidad. Para cada uno de nosotros se plantea la pregunta de cómo organizamos nuestra propia vida – en el sentido más genuino de la palabra –, y naturalmente ésta es también una cuestión esencial para las organizaciones: la necesi-

Impulso inicial – una necesidad en común	Intención básica y objeto	Potencial de desarrollo
Unos padres no encuentran el kinder que requieren, buscan una solución individual pero luego se juntan y conforman una red de autoayuda para el grupo de sus hijos que, de manera rotativa, atienden al kinder multifamiliar creado por los padres.	La intención inicial - solucionar un problema de calidad en la atención y educación de sus propios hijos – se vuelve en una oportunidad para el intercambio entre los padres. Al inicio, este resultado que no fue intencionado.	El grupo de padres se junta con un solo objeto, pero con el crecimiento de sus hijos y el cambio de las necesidades, la red de los padres también cambiará en su orientación. El grupo tiene también funciones en el intercambio sobre la educación de los hijos.
Un gerente pierde el empleo después de muchos años de servicio. Para ampliar sus contactos, se hace miembro de asociaciones profesionales.	Crear nuevas relaciones que hasta ahora no importaron y no eran posibles por falta de tiempo.	Los contactos y el intercambio interpersonal facilitan la búsqueda de un nuevo trabajo y abren el horizonte.
Asesores empresariales en Europa crean una red con un evento anual de encuentro y discusión.	Deseo de conocerse y mejorar sus servicios. Crear relaciones de confianza y prospectar posibilidades para alianzas.	El conocimiento de otros a través de publicaciones queda siempre limitado. El complemento de una red de profesionales da oportunidad para relaciones personales y alianzas.
Red de empresas ecológicas en Berkeley, California. El problema constante de escasa liquidez impide el desarrollo de los negocios el crecimiento.	Las empresas quieren minimizar sus riesgos y la incertidumbre. El cuello de botella (liquidez) les une a realizar un beneficio en común. El apoyo recíproco entre las empresas conduce a una base fuerte de confianza.	La solución al problema de la liquidez representa la base para otros intercambios que nacen a partir del conocimiento mutuo de las empresas: intercambian mejores prácticas de contabilidad, se asesoren en su desarrollo empresarial. También está en vista la fundación de un propio banco.

dad de orientación e integración crece. Las oportunidades de desarrollo, en otras palabras, o posibilidades de tener éxito en la vida, dependen – según la hipótesis – de dos factores distintos: de las **opciones**, las posibilidades de elección, y de los **vínculos**, es decir, de los anclajes y las conexiones seguras. Las redes sociales parecen ser capaces de lograr ambas cosas: ofrecer opciones y posibilitar anclajes. Veamos algunos ejemplos de redes sociales con raíz en el capital social:

En una sociedad multicultural e individualista como las occidentales, las redes sociales asumen una multiplicidad de funciones. Ofrecen **orientación, apoyo y motivación** – las tres funciones claves de todas culturas – a los individuos y brindan nuevas posibilidades más allá del alcance del individuo y donde el individuo choca con sus límites.

Las redes fomentan la **pluralidad** de pensamientos e ideas donde la jerarquía se sustenta sobre la realidad única que no permite oposiciones. En cierta forma representan una etapa más allá del desarrollo evolutivo de los grupos, ya que superan el principio de cara a cara de los grupos y permiten el surgimiento de una aldea global. En la medida en que ofrecen a cada uno un alto grado de libertad, satisfacen el proceso de individualización general.

Las redes sociales son especialmente eficaces cuando la situación dominante es turbulenta y caótica. La red social permite encontrar identidad y orientación, lo nuevo puede ser experimentado más fácilmente porque nada tiene carácter duradero. Las redes sociales **invitan** a la **experimentación** y, por ello, para los individuos las redes son especialmente interesantes en situaciones de cambios vitales como, por ejemplo, el inicio de los estudios, el cambio laboral, el divorcio, la jubilación, etc.

De las **redes sociales** pueden destacarse las siguientes **funciones**:

- ❑ En la **esfera social**, las redes sirven, por un lado, al control social (igualdad de los procesos de intercambio) y, por otro lado, a la formación y el desarrollo de identidades colectivas. Las redes cruzan especialmente sistemas funcionales de la sociedad (derecho, economía, ciencia, política, etc.) y por ello tienen potenciales de integración, sobre todo allí donde la lógica propia de los sistemas parciales resulta disfuncional para el conjunto (por ejemplo, redes de movimientos pacíficos, de mujeres o ecológicos).
- ❑ En la **esfera organizacional** las redes rebasan todas las fronteras y compensan así el reto de una clara delimitación entre el interior y el exterior mediante la vinculación de diferentes organizaciones (redes de comerciantes o redes de empresas alternativas, por ejemplo). En el interior de las organizaciones las fronteras trazadas por las jerarquías son rebasadas en la medida en que se asumen temas organizativamente (aún no) relevantes. Además, las redes contribuyen a descargar la existente evolución funcional diferenciada (redes en burocracias).
- ❑ En la **esfera individual** las redes asumen múltiples funciones, como por ejemplo la del apoyo emocional, proporción de contactos, creación de alternativas, experimentación de nuevas ideas, suministro de ayudas prácticas, orientación o posibilidades

de formación. En cierto modo, son un punto intermedio entre las necesidades individuales y el tejido social de la sociedad. Es como en la bolsa comercial: uno no compra sólo artículos, sino que compra también opciones.

Las redes sociales son sistemas socio-técnicos como, por ejemplo, empresas, familias, o grupos pero tienen **límites permeables** a su entorno. Por lo tanto, la posibilidad de trazar límites permite a las redes sociales crear estructuras internas, generar relaciones estables y desarrollar identidades. Mientras funcionan más bien de forma azarosa y fluctuante, en cualquier caso, no son planificables, gobernables o dirigibles. En lugar de un centro de mando, tienen una multiplicidad de nudos que aprovechan, con gran autonomía, las vinculaciones recíprocas de intercambio y negociación. Son **características básicas** de las redes sociales:

- La **libre voluntad de los actores participantes** – puesto que no existen las sanciones en las redes, ni se rigen por derechos o deberes.
- La **intención común** – en otras palabras, orientación hacia un mismo tema.
- La **orientación en la persona** – lo que significa que la persona está implicada en ella de forma completa y la delegación a terceros (un representante, por ejemplo) no es posible como en las organizaciones; las redes no se basan en roles o funciones.
- Una relación basada en el **principio de intercambio**: potenciales posibilidades de intercambio que se materializan con una causa real.

Las redes sociales pueden ser comparadas, hasta cierto punto, con **mercados** sin una sujeción territorial, en los que las personas con intereses básicos similares que no saben nada unas de otras cooperan en determinadas ocasiones unas con otras. Las redes no sólo no tienen fronteras sino que además eluden la regularidad. Pueden ser activadas repentinamente y centellejar como un fuego fatuo para desaparecer tan rápidamente como habían surgido.

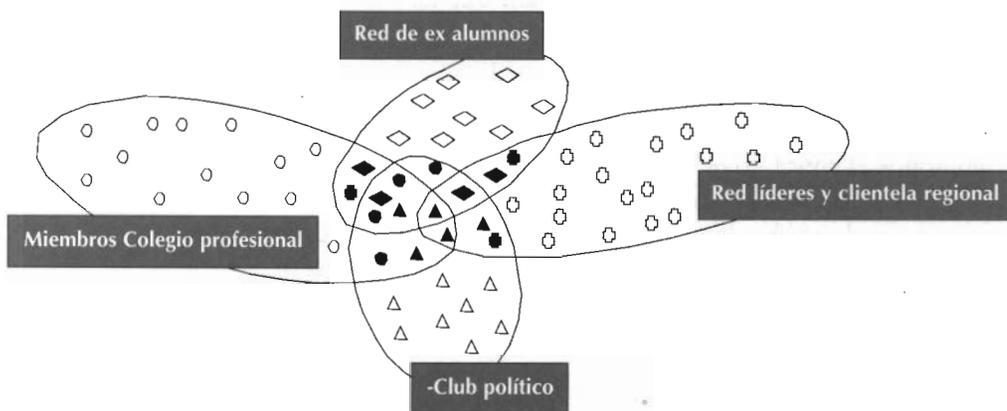
Ejemplo - El clique

El clique – un sistema de clientilismo - representa a un grupo de actores interconectados que mantienen diferentes distancias entre ellos. El número de conexiones que un solo actor necesita para conectar con otro actor y así realizar una ventaja, lo podemos entender como indicador para medir la posición de tal actor en la red y la distancia entre ambos, por lo que el número de las distancias en un clique muestra la conectividad entre los actores o la cohesión. Una red muy densa es una red con alta cohesión entre los actores que emerge por el alto número de conexiones.

El análisis del grado de centralización del poder sobre el acceso a recursos y la toma de decisión nos ayuda a identificar la cantidad y calidad de las conexiones. Estas implican disponibilidad y movilización de recursos por parte de los actores, por ejemplo en tiempo y en dinero para establecer y mantener la relación. Las conexiones entre actores representan puntos de coincidencia y pertenencia en campos funcionales de la sociedad, por ejemplo por su pertenencia a una familia extensa, a una región, a una escuela, a clubes, a negocios y deportes preferidos o a la participación política. El clique como grupo clientelista está superpuestos a las clases sociales y produce también relaciones de dependencia, paternalismo y protección.

El interés común que aglutina a los actores consiste en una ventaja relativa que realiza cada actor por su pertenencia, dependiendo de su posición en la red o sea el número de conexiones que está manejando. En un caso la ventaja relativa puede ser la protección personal, un trámite más ágil o el acceso a algunos escasos recursos, por ejemplo a un empleo en oficinas de gobierno, en otro caso la ventaja consiste en el ejercicio de influencia en el poder político. El objeto de la red, por tanto, varía y depende altamente de la posición del actor, y se queda informal y oculto. Cada tipo de vínculo crea un sentido de pertenencia diferente que afecta tanto la naturaleza de la red como las opciones de los diferentes actores. La participación en diferentes actividades que surgen en la red está configurada por inclusión y exclusión. Los valores que se transmiten dentro de la red influyen sobre su cohesión y reflejan poder y reciprocidad, sumisión y dependencia.

La influencia que los actores tienen dentro de la red está determinada por su posición relativa a otros. Esta resulta de su estatus y de la participación, simultánea o a través del tiempo en varios grupos y el establecimiento de conexiones con otros miembros de la red. Los individuos que se ubican en la intersección de grupos tienen mayor influencia porque se convierten en un nodo central con la capacidad de movilizar mayores recursos y mayor influencia.



Las redes sociales son diferentes a las formas organizativas habituales y el constante flujo hace difícil su descripción. Son distintas porque están sujetas a la diversidad, integran lo ajeno y pueden aprender de ello. Las intenciones básicas son **intereses comunes**, como por ejemplo, la educación de niños pequeños, la oposición a las centrales nucleares, la influencia política o el desarrollo de nuevas formas de producción. Y todo ello implica lo siguiente:

- Las redes sociales ofrecen **opciones de relaciones** con potencial de solucionar problemas, defender intereses y ejercer influencia.
- Lo que circula por estas relaciones - vías de energía social - pueden ser diferentes **monedas de cambio**: poder, dinero, información, emoción. Por ello las redes pueden relacionarse con múltiples realidades, es decir, mantenerlas en su sitio y utilizarlas de forma más intensa que los sistemas sociales con su limitada funcionalidad. Las monedas de cambio, por decirlo de alguna manera, tienen multiplicidad de posibilidades de conversión.
- Las redes sociales responden así a la movilidad y la elasticidad de las relaciones; el individuo se convierte en **empresario de su capital social**. La paradoja de las redes es que, en ellas, las relaciones más distantes ofrecen más opciones, más información y más posibilidades que las cercanas que, por ejemplo, los amigos íntimos que conocen a la misma gente; siguen, por tanto, el siguiente criterio: las personas que me son ajenas tienen más acceso a opciones que me son ajenas.

En esta perspectiva, el individuo se convierte en **empresario de su capital social**. Para realizar su potencial existente, utiliza y activa su red relacional según las necesidades, por ejemplo para facilitarse el acceso de sus hijos a un colegio. Después, la red puede extinguirse de nuevo o pasar a un estado pasivo hasta que lo utiliza otra vez o hasta que otros actores la activizan por que esperan un servicio de otros miembros. En resumen, una red social es un **tejido de relaciones entre personas** que se fundamenta en un interés básico y es activado y puesto de manifiesto gracias a una causa real. Los individuos actúan en las redes como empresarios de relaciones que prestan atención, en este tejido de reciprocidad. A menudo, los individuos no son conscientes de que están en relación con las redes, como es el caso de un directivo de empresas, que de pronto se confronta con una oposición inesperada pero bien organizada como red social y deportiva dentro de la empresa.

Las redes sociales funcionan sólo sobre la base de una **potencial reciprocidad** y un proceso abierto y flexible de negociación. Esta flexibilidad de las redes sociales crea malestar allí donde el concepto de gestión se basa en tenerlo todo bajo control. Debido a que la unión es vivida a menudo como una amenaza, se establecen medidas organizativas, como la elaboración de protocolos o el envío de felicitaciones navideñas conjuntas, que pueden perturbar y destruir la red. La forma típica de intervenir en una red es ofreciendo algo. Ello significa que la forma básica de intervención en una red social es la oferta. Podemos recordar un par de **posibles intervenciones** que hacen crecer las redes sociales:

- Fomentar el equilibrio de las relaciones, es decir, el aumento del provecho de los compañeros de la red.
- Promover actividades que fomenten un futuro atractivo para los compañeros de la red.
- Cerrar los contactos (incluso con competidores) de manera que más tarde siempre puedan ser recuperados.
- Intentar mantener las cosas en circulación en lugar de retenerlas, es decir, documentarlas o determinarlas de manera formal.
- Concebir toda intervención en la red como oferta que también puede ser rechazada.
- Aprovechar los contactos para terceros que no están presentes.

Ejemplo de redes inter-organizacionales comunitarias de los pobres y excluidos

Adaptado por Pablo Forni

A. Contexto

A partir de la transición democrática, la sociedad argentina ha sido testigo del surgimiento y la paulatina consolidación de un sector de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) dedicadas a una variedad de temáticas (derechos humanos, medio ambiente, mujer, salud, etc.). Durante la última década, adquieren primordial importancia aquéllas comprometidas con problemáticas relacionadas al aumento de la pobreza y la exclusión social. Estas organizaciones constituyen un conjunto heterogéneo que incluye, principalmente, fundaciones privadas, ONGs de desarrollo y promoción integradas por equipos de profesionales y ONGs de base u organizaciones comunitarias. Las últimas son muy numerosas y representan la voluntad de los excluidos por superar, a partir de la auto-organización, la situación de pobreza en las que se hallan inmersos.

Por lo general, las organizaciones comunitarias presentan un núcleo reducido de miembros organizadores, una estructura interna simple, un ámbito de acción eminentemente local y una orientación hacia problemas concretos de la comunidad. Dependen, en buena medida, de recursos externos para su funcionamiento, que obtienen primariamente de fuentes estatales. Asimismo, también se benefician de programas de capacitación, obras de infraestructura, proyectos productivos y otras iniciativas de agencias gubernamentales, instituciones como la Iglesia Católica, ONGs de desarrollo y promoción y, en algunos casos, fundaciones.

A partir de la crisis hiper inflacionaria que conmocionó a la sociedad argentina durante 1989, muchas de estas pequeñas y sencillas organizaciones comunitarias han comenzado a conformar redes inter-organizacionales u organizaciones en red de carácter local y zonal, a fin de asegurar su supervivencia y desarrollo en un entorno altamente hostil, complejo e inestable. Estas redes representan un nuevo fenómeno organizacional que adquiere magnitud a finales de la presente década, con la consolidación de algunas de ellas, el surgimiento de nuevas redes y la articulación de diferentes organizaciones en red que involucran a numerosas ONGs de base en amplias áreas geográficas.

B. Ejemplos

Esta presentación de caso incluye el análisis de distintas redes de organizaciones comunitarias que operan en las áreas de mayor pobreza y exclusión social del Gran Buenos Aires durante la década del noventa. Las mismas se diferencian entre sí respecto a las actividades preponderantes, el número de organizaciones miembros, los miembros y beneficiarios de las mismas y el alcance territorial. Sin embargo, todas presentan importantes coincidencias en sus orígenes y trayectorias, estructura y funcionamiento, relaciones con el Estado y otros factores. Ejemplos de tales redes inter-organizacionales son:

Femi-CAL: Integrada desde 1990 por las organizaciones comunitarias del asentamiento San Ambrosio. Reviste la particularidad de haberse originado a partir de un programa alimentario del gobierno provincial y del accionar de una ONG de desarrollo y promoción. Se trata de un caso excepcional, en el que una intervención estatal facilitó la generación de vínculos de confianza entre un grupo de pequeñas organizaciones comunitarias. Las organizaciones miembros son comedores infantiles, guarderías comunitarias, grupos de micro-crédito y micro-emprendimientos.

Red de Villa Itatí o "Grupo de las 8": Se trata también de una red barrial que opera, en este caso, en una de las villas de emergencia más populosas del Gran Buenos Aires. Sus orígenes, a mediados de la década del noventa, tienen que ver con un conflicto con las autoridades municipales en torno al cierre de un centro de salud y su articulación fue promovida inicialmente por un sacerdote católico. Las organizaciones comunitarias integrantes presentan características similares a las de la red anterior. Si embargo, esta red se encuentra en una etapa más temprana de su desarrollo, en el que no se ha producido la formalización de la red ni la gestión conjunta de proyectos.

El Encuentro: Se trata de una red de diecisiete guarderías comunitarias localizadas en la zona oeste del Gran Buenos Aires. Sus orígenes se remontan a comienzos de la década del noventa. Sus principales actividades han sido el desarrollo de infraestructura apropiada, así como la capacitación de su personal (madres cuidadoras). Esta red especializada cuenta con personal propio remunerado a cargo de la gestión de proyectos de origen tanto gubernamental como no gubernamental.

Consejo de Educadoras de la Fundación de Organización Comunitaria (FOC): Involucra a más de veinte organizaciones comunitarias y un centenar de mujeres en diferentes barrios de Lomas de Zamora. Sus antecedentes se remontan a comienzos de la década del ochenta y su accionar, originariamente centrado casi con exclusividad en la salud, se fue ampliando durante la última década para incluir guarderías y comedores comunitarios similares a los de las otras redes aquí consideradas.

Red de Apoyo Escolar (RAE): Esta red articula a dieciocho centros de apoyo escolar en diferentes áreas del Gran Buenos Aires. La mayoría de estos centros tienen su origen en grupos de voluntarios que realizaban tareas de apoyo escolar durante la década del ochenta. A través de su trayectoria, esta red ha tendido a profesionalizar a su personal (docentes) y a gestionar una variedad de proyectos educativos con financiación gubernamental y no gubernamental.

C. Orígenes y trayectoria

La mayoría de las organizaciones comunitarias que integran estas redes tienen como punto de partida la crisis económica que se desató en 1989 con la hiperinflación y la ola de saqueos. Sin embargo, algunas se iniciaron **algunos años antes**, a comienzos de la transición democrática. Ante la escasez de alimentos **generalizada** y la incapacidad del Estado de dar respuestas satisfactorias, fueron mujeres de los **barrios y asentamientos** las que se hicieron cargo del sostenimiento de ollas populares improvisadas en algún **terreno baldío**, para atender principalmente las necesidades alimentarias de 40 niños o 50 niños de las inmediaciones. Éstas no contaban, por lo general, con experiencia política o comunitaria de ningún tipo, y usualmente se trataba de madres con muchos hijos de bajo nivel de **instrucción**. Es difícil pensar en condiciones más precarias para una iniciativa organizacional y, en realidad, muchas de estas ollas populares desaparecieron rápidamente debido a **falta de recursos y/o presiones políticas**. Las organizaciones que lograron perdurar fueron aquellas cuyas líderes fueron capaces de superar el aislamiento inicial propio de estas iniciativas y **establecer relaciones provechosas**, por un lado con instituciones tales como Cáritas, ONGs de desarrollo y fundaciones, y, por otro, con otras organizaciones comunitarias que estaban atravesando las mismas severas dificultades.

Las redes inter-organizacionales se originan como producto de la emergencia y de las necesidades extremas imperantes en ese momento; no responden a ningún plan o accionar externo a las propias comunidades. Se trata de un proceso paralelo y más o menos simultáneo en el tiempo. Las líderes de las incipientes organizaciones comunitarias se contactan entre sí en la antesala de algún funcionario u oficina municipal donde concurren en busca de apoyo (*El Encuentro*, en el municipio de General Sarmiento), o bien gracias a **iniciativas espontáneas** de algún miembro que sale a buscar **experiencias similares** en otros barrios (la FOC, en Lomas de Zamora, o la RAE, en diferentes áreas del Gran Buenos Aires), o bien se conocen por haber compartido un programa social con anterioridad (caso de *Femi-CA*). En todos los casos, descubrieron que estaban pasando por las mismas dificultades y que compartían las mismas carencias.

La constitución de redes inter-organizacionales, como las consideradas aquí, es un proceso gradual y complejo que, más allá de las especificidades de cada red, presenta en todos los casos tres etapas que signan la trayectoria de cada una. Una primera etapa constitutiva tiene que ver con el mutuo conocimiento de los miembros de las distintas organizaciones y el establecimiento de un espacio común, el de la red, donde se comparte sobre todo información sobre actores externos (fundamentalmente agencias y programas estatales) y aspectos del accionar de cada organización. El principal producto de esta etapa es el **desarrollo de confianza** entre los miembros de las diferentes organizaciones comunitarias. Una segunda etapa, que sucedió en todas las redes consideradas, fue pasar del intercambio de información a la elaboración de **síntesis novedosas** de esta información y el **gradual establecimiento** de puntos de vista comunes a las organizaciones miembros sobre cuestiones tales como su misión, sus relaciones con agentes externos y cuestiones operativas de su funcionamiento como organización en red. Las madres cuidadoras de *El Encuentro* establecieron qué era, para ellas, una guardería comunitaria; los voluntarios de la RAE, cuál era la misión de un centro de apoyo

escolar y su relación con la educación pública; las líderes de *Femi-CAL* llegaron a pautas comunes sobre cómo relacionarse, o no, con los punteros políticos o participar de programas sociales. Finalmente, una tercera etapa, que señala la maduración de estas redes inter-organizacionales, es la gestión asociada.

Una vez que han establecido la confianza mutua y establecido puntos de vista compartidos, así como procedimientos y estrategias, las redes son capaces de generar iniciativas y gestionar proyectos ante el Estado provincial o nacional, así como fundaciones y ONGs de desarrollo. Es habitual que las organizaciones miembros (trátase de guarderías, apoyos escolares o comedores comunitarios) no gestionen cada una por separado, sino como red, aquellos proyectos o programas que involucran sus actividades y fuentes de financiación principales. Además de no despreciables economías de escala en lo que respecta a gestiones y trámites administrativos usualmente engorrosos en oficinas gubernamentales, la gestión asociada ha permitido una mejor posición en la negociación bis a bis con agencias estatales y otros agentes, así como la reformulación, en algunas instancias, de la operatoria de los mismos programas.

D. Formalización y relaciones con el Estado

Una decisión ampliamente discutida en las redes (asambleas, jornadas, encuentros) ha sido la formalización mediante la tramitación de su personería jurídica. Es una disyuntiva que atraviesan todas las organizaciones comunitarias y, particularmente, las organizaciones en red. Sucede que siempre se encuentran ventajas y desventajas en torno a esta decisión y que, además, se trata de un proceso económicamente costoso y demandante, dados los requisitos formales y contables que la organización deberá cumplir de allí en adelante. Una de las desventajas esgrimida en las discusiones internas ha sido el temor a la burocratización y la consiguiente pérdida de la horizontalidad, la espontaneidad y la naturalidad de las relaciones en el ámbito de la red.

Típicamente, ha sido la necesidad de gestionar algún programa gubernamental el hecho que ha precipitado la decisión de formalizar la existencia de las redes. Es por esto último que la formalización sucede una vez que la red ha alcanzado su etapa de madurez. En lo que respecta a las relaciones con el ámbito gubernamental, esta autonomía es aun más marcada. Las redes se originaron ante la indiferencia o incluso la hostilidad de funcionarios y autoridades estatales. La red de *Villa Itatí*, por ejemplo, se inicia a partir de un enfrentamiento con autoridades municipales; muchas de las acciones de *Femi-CAL* han estado orientadas a combatir la corrupción de funcionarios municipales. Más aun: una líder de *El Encuentro* afirmaba en una entrevista que "ha sido hasta estratégico que los funcionarios de los municipios no nos conozcan", tanto por su falta de idoneidad como por cuestiones ligadas al clientelismo político. Con respecto a esto último, es ilustrativo el caso de la *FOC*; ante una demanda al intendente, éste intentó la cooptación de las líderes de la red en ciernes y les ofreció veinte puestos en la administración municipal. En realidad, esta estrategia ha servido en otras ocasiones para prevenir el desarrollo de redes autónomas en distintos municipios del Gran Buenos Aires, desde la transición a la democracia.

En cambio, las relaciones con autoridades provinciales han sido en el largo plazo más fructíferas. Luego de años de gestiones, la *RAE*, por ejemplo, logró convertirse en interlocu-

tora de agencias provinciales y ejecutora de sus programas. Esto se repite en las restantes redes. Hacia finales de la década del noventa puede observarse una creciente legitimidad y visibilidad de las redes y un consiguiente mayor reconocimiento por parte de las autoridades gubernamentales en general.

E. Principales implicaciones para las organizaciones comunitarias

La implicación más evidente de la existencia de las redes inter-organizacionales ha sido el aumento significativo de los ingresos y beneficios económicos para las organizaciones comunitarias miembros. Estas últimas han logrado emprender obras de infraestructura y ampliar sus actividades. El origen de las redes se encuentra relacionado con una búsqueda de recursos destinados a asegurar su amenazada supervivencia. Sin embargo, estos logros constituyen una resultante de los procesos de aprendizaje inherentes al funcionamiento de este tipo de organización. Por un lado, se observa que las redes tienen la propiedad de promover la rápida transmisión de información con que cuenta cada uno de sus miembros.

Las redes de organizaciones comunitarias hacen posible, a los miembros de las diferentes organizaciones, el acceso en forma ágil a información más completa sobre sus entornos relevantes que cualquier otro agente. Los miembros de las organizaciones comunitarias de redes barriales como *Femi-CAL* o la de *Villa Itatí*, por ejemplo, saben más de lo que acontece en el asentamiento o la villa que los punteros políticos o los integrantes de otras organizaciones comunitarias aisladas. Las guarderías comunitarias de *El Encuentro* pueden intercambiar información permanentemente sobre los programas sociales, las normativas gubernamentales y las fuentes de financiación.

Las redes favorecen el aprendizaje, ya que posibilitan la gestación de síntesis novedosas de la información, cualitativamente distinta de la existente en cada uno de los nodos que la integran. La fluida transmisión de información resulta así en la generación de nueva información en el ámbito de la red. Este segundo tipo de aprendizaje puede observarse en las mujeres educadoras de la *FOC* de Lomas de Zamora que, a partir de años de experiencia compartida e interacción, fueron capaces de elaborar sus propias estrategias políticas y de gestión comunitaria distintas de aquellas planteadas desde el municipio. Indudablemente, la existencia de ambos procesos de aprendizaje ha favorecido el desarrollo de las organizaciones comunitarias integrantes de las diferentes redes y mejorado su funcionamiento gracias a la cantidad y la calidad de los servicios brindados a sus respectivos beneficiarios.

En el largo plazo, su aporte más importante ha sido la legitimación de las organizaciones comunitarias de los pobres y excluidos. Su formación permitió a las organizaciones convertirse en interlocutores de funcionarios estatales, líderes políticos y diferentes instituciones, así como ser reconocidas como ejecutoras centrales de numerosos programas sociales. De este modo, las organizaciones comunitarias de los pobres y excluidos, que se iniciaron como ollas populares u otras iniciativas improvisadas, adquieren hacia finales de la década un creciente reconocimiento y visibilidad para su accionar. Este proceso de legitimación, impulsado por las redes inter-organizacionales, trasciende a las organizaciones miembros para abarcar a las organizaciones comunitarias en general.

Una forma de evaluar el efecto del desarrollo de las redes es observar qué ocurre con aquellas organizaciones comunitarias que, por diferentes motivos, no se integran a las mismas. El aislamiento tiene severas consecuencias para este tipo de organizaciones, pues son altamente vulnerables frente a actores poderosos, como los gobiernos locales y las maquinarias políticas. En el transcurso del trabajo de campo, pudo observarse que las organizaciones comunitarias no integradas a las redes tienen un desarrollo institucional mucho más débil y, usualmente, se encuentran totalmente subordinadas a caudillos políticos locales, que pueden manipularlas en función de sus propios intereses, y comprometer su accionar y su continuidad.

Tanto el origen como la trayectoria de las redes de organizaciones comunitarias ha sido un proceso autónomo de las organizaciones comunitarias en el que éstas, en forma inductiva y gradual, fueron generando espacios inter-organizacionales y relaciones con otros actores. Si bien el desarrollo de algunas de estas redes fue observado con simpatía e, incluso, en ocasiones, respaldado por algunas ONGs de desarrollo y promoción, agencias de cooperación internacional o fundaciones, ningún agente externo puede arrogarse la autoría de la totalidad ni de parte alguna de este proceso de creación organizacional.

En síntesis, el desarrollo de redes inter-organizacionales ha hecho posible la supervivencia de numerosas organizaciones comunitarias y ha facilitado enormemente su consolidación, así como la mejora y la ampliación de sus actividades. Asimismo, ha promovido la legitimación de este tipo de organizaciones comunitarias frente al Estado y la sociedad en general. A través de las redes, es posible, en todos los casos, negociar con los funcionarios estatales y desarrollar un accionar autónomo. Sin embargo, más allá de todos los aspectos positivos del funcionamiento de estas redes inter-organizacionales durante una década, aún hay mucho por hacer. Las redes no han demostrado efectividad en llevar adelante propuestas que incidan en las políticas públicas ni han alcanzado diseños organizacionales que les permitan actuar mancomunadamente más allá de los límites de cada red particular.

5. ¿Qué son las redes? - La variedad de arreglos de cooperación

El término *red* se ha utilizado en diferentes disciplinas como la **psicología social** donde indica el universo relacional de una persona, es decir, el conjunto de relaciones y estructuras de apoyo socioafectivo de cada una. La psicología social identifica como características estructurales de las redes el tamaño, la densidad, la composición, la dispersión, la homogeneidad y heterogeneidad y los tipos de funciones que ejercen. En **sociología** se estudian las redes de movimientos sociales que integran diversos actores, que unen lo local con lo global, lo particular con lo universal. Para autores del **pensamiento sistémico** como Niklas Luhmann, las redes se consideran nuevas formas de coordinación intermediarias emanadas del proceso de diferenciación funcional de los subsistemas de la sociedad (por ejemplo educación, economía, etc.) o aun como nuevas formas de organización social, del estado o de la sociedad, intensivas en tecnología de la información y basadas en la cooperación entre unidades dotadas de autonomía.

En la administración de empresas, la red se considera como la combinación de personas, tecnología y conocimiento que substituyó la corporación jerarquizada del modelo de Ford, basado en trabajo, capital y gerencia. En la gestión de políticas, se considera como un tema emergente de unión de las disciplinas de política y administración, como un modelo estratégico de gestión de políticas que influye en la gobernabilidad envolviendo a los niveles local, nacional y global.

De acuerdo con estos conceptos, todas las disciplinas que trabajan con las redes comparten un entendimiento común en que se les considera como un conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica e independiente, que vinculan a una variedad de actores que comparten intereses comunes en referencia a una política, y que intercambian recursos para perseguir esos intereses compartidos, admitiendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes.

La diversidad de las redes no lo hace fácil encontrar unas funciones comunes para esta definición sencilla y pertinente.

- Las redes son organizaciones no o menos jerárquicas que las organizaciones cerradas.
- Son organismos permeables que definen su grado de apertura hacia fuera.
- Las redes se conforman en torno a una temática y un interés mínimo en común.
- Son compuestas por personas, grupos, empresas y asociaciones autónomas de diferentes intereses e índole, y por ello necesitan guardar un alto grado de flexibilidad para lograr la inclusión requerida de sus actores o miembros.
- Las redes emergen en base de las relaciones entre los actores independientes y diferentes.
- Son mecanismos auto-gestionados que se adaptan a los intereses de sus socios, son hasta cierto grado solidarios y descentralizados
- No necesitan un centro de dirección y control, pero pueden crear un nudo para prestar un servicio de coordinación y conducción, también para prestar servicios a los socios.
- Por la diversidad de los actores y la misma flexibilidad de la red, son espacios que estimulan la innovación que radica en el intercambio de conocimiento y la creación permanente de respuestas novedosas.
- El intercambio de información y conocimiento es la actividad básica de la red.

Los diferentes **tipos de redes** proponen la descripción de la red de acuerdo con ciertos atributos, como el nivel de institucionalización (estable/inestable), el número de participantes (restringida/abierta), la configuración de las políticas (sectorial/transectorial) o el tipo de actores sociales interesados y la función principal de la red (por ejemplo, redes centradas en problemas, redes profesionales, redes intergubernamentales, redes de productores) y el equilibrio de poder (redes heterogéneas y redes homogéneas). Más allá de las clasificaciones, puede buscarse algún valor explicativo en los diferentes tipos de redes, suponiendo que la estructura de la red delimite la lógica de la interacción de sus miembros, he-

cho que afecta al proceso político, o que se pretenda establecer una vinculación sistemática entre la naturaleza de una red y el resultado del proceso político.

Los actores-miembros de una red confían unos en otros para alcanzar objetivos propios y, en ese sentido, el **poder** de una organización aumenta en la medida en que su participación se convierte en una condición esencial para la conservación de la red. Para comprender la dinámica de una red, la cuestión del poder se vuelve revelador. Cada miembro influye en la propia viabilidad de la red, puede acentuar los niveles de congruencia de valores y de concordancia sobre los objetivos que corresponde a la compatibilidad o la diversidad de los miembros, puede apoyar y fomentar un ambiente ambiente de movilización de recursos que corresponde a la disponibilidad de fondos y finalmente influye al tipo de control ejercido sobre esos recursos. Además, un actor interviene en la conducción de la red, en su estructura y evolución. Resumiendo la contribución teórica de la explicación de las redes, podemos afirmar que solo los actores en su interacción permiten percibir la dinámica del proceso, sin divisiones artificiales entre los actores y la estructura de la red y los ambientes interno y externo.

Según su objeto y su personería jurídica hay una gama amplia de diferentes formas de cooperación que a su vez pueden interrelacionarse y superponerse. Las redes forman parte de una gran familia de arreglos organizacionales de cooperación.

Arreglos de cooperación	Características
<p>1. Redes sociales</p>	<p>La asociación de individuos y grupos con una intención común, orientada hacia un mismo tema, cruzando las fronteras funcionales y sociales de la sociedad; se caracterizan por la ausencia de fronteras claras. Funcionan más bien de forma azarosa y fluctuante, a menudo son planificables o gobernables, dirigibles o controlables. En lugar de un centro de mando, tienen una multiplicidad de nudos que aprovechan, con gran autonomía, las vinculaciones recíprocas. Se caracterizan por un alto grado de la libre voluntad de los participantes, puesto que no existen las sanciones, ni se rigen por derechos o deberes; las relaciones entre los actores individuales o colectivos (asociaciones, empresas, instituciones) están basadas en el principio de intercambio que se materializa con una causa real. Pueden establecer acuerdos y convenios para articular, representar y lograr trascender intereses comunes; el grado de formalidad oscila entre una red informal y una asociación con membresía cerrada.</p>
<p>2. Redes sectoriales, intersectoriales, temáticos, de políticas, negociación, coordinación, investigación, servicios, etc.</p>	<p>Actores públicos y privados relativamente autónomos entran en una interacción, desarrollan una visión común. A partir del interés y del conocimiento empiezan a negociar opciones de proyectos conjuntos y empiezan a estructurar una serie de vínculos de reciprocidad. En estas formas de colaboración e interconectividad aparecen formas más sistemáticas de cooperación en el sentido de una operación conjunta que supone un proceso más complejo de coordinación que requiere alguna forma de estructuración en términos de acuerdos o contratos que significa compartir recursos.</p>

Arreglos de cooperación	Características
<p>3. Concertación</p>	<p>La participación de organizaciones en una actividad de comunicación para articular sus intereses o para coordinar sus actividades, por ejemplo, en la utilización de infraestructura, capacidad de transporte, para aprovechar al máximo la economía de escala. En muchos casos, una concertación de actores se desarrolla hacia una red de políticas. Ejemplo de ella, es la participación de empresas y organizaciones en una actividad de comunicación para articular sus intereses o para coordinar sus actividades, respecto a cuestiones como la utilización de infraestructura o capacidad de transporte.</p>
<p>4. Clusters</p>	<p>La concentración geográfica y regional de actores del sector público, empresarial y de la sociedad civil alrededor de un rubro de productos que se basan en el intercambio de conocimiento para crear mayor productividad, menos costos de transacción, nuevos canales de distribución e innovación. Incluye un análisis de los diferentes mercados hacia fuera y hacia adentro en la zona geográfica. Dentro de los clusters se conforman redes que luego funcionan bajo diferentes formas como empresa conjunta (por ejemplo para comprar a mejores precios o para comercializar de manera conjunta) o com rede de políticas con los gobiernos locales para solucionar problemas de infraestructura.</p>
<p>5. Cadena</p>	<p>El eslabonamiento de actores desde el procesamiento de la materia prima hasta el mercadeo de los productos y servicios con el afán de optimizar las inter-relaciones. Las cadenas sirven para lograr una vista global de las aglomeraciones de actores bajo la perspectiva de un producto.</p>
<p>6. Alianza</p>	<p>Son formas de cooperación estrecha entre entidades diversas (empresas, instituciones públicas, etc.) que vinculan sus acciones para realizar una ventaja. Buscan definir tal alianza en forma de acuerdos y contratos que son temporales, a veces bilaterales (con proveedores por ejemplo) o multilaterales, secretas o abiertas. Se efectúan en ámbitos de pleno ejercicio de poder y suelen darse entre entidades iguales y des iguales; creando dependencias y dominación, las subordinadas se ven forzadas a esa alineación y/o encuentran cierto cobijo a sus propios intereses en el acuerdo, aún si ven afectadas su autonomía y su desenvolvimiento.</p>
<p>7. Propiedad compartida</p>	<p>La creación de co-propiedad mutua por intercambio de acciones, como ocurre entre el Sector Público y el Sector Privado en la fundación de empresas mixtas.</p>
<p>8. Cooperación temporal</p>	<p>Se aplica a toda forma de cooperación temporal establecida contractualmente y que se relaciona con un producto o un servicio concretamente definido.</p>
<p>9. Subcontratación</p>	<p>Ocurre cuando se establece contractualmente una relación para provisión o servicios entre dos empresas u organizaciones, donde una de ellas actúa como subcontratista. Ambas partes sacan ventajas por la estabilidad de la relación contractual y por aprovechar ventajas comparativas.</p>
<p>10. Privatización</p>	<p>La venta parcial y la delegación / tercerización de funciones del Estado a actores privados que actúan bajo sus normas y su supervisión en la prestación de servicios.</p>

Arreglos de cooperación	Características
11. Consortio	Se refiere a cooperaciones enfocadas a negocios específicos, como la colaboración entre varios bancos con el propósito de ejecutar conjuntamente un negocio crediticio o de tesorería. Se aplica como una colaboración contractual y temporal de varias empresas, a veces competidores, para elaborar una oferta conjunta.
12. Cartel	Se llama así al contrato o acuerdo clandestino entre empresas que buscan limitar la competencia e influir sobre los precios del mercado. Este tipo de acuerdos limitan la competencia, rompen con los principios del mercado y son, según las leyes de muchos países, jurídicamente nulos.
13. Franquicia	Se trata de la adquisición de una licencia o concesión de un negocio o de un sistema de producción o mercadeo para crear una empresa con bajos costos de inversión; los beneficios se reparten entre las partes.
14. Empresa conjunta	Como su nombre lo indica, se refiere a un emprendimiento en el cual una o más empresas, cooperan en búsqueda de un objetivo común, manteniéndose independientes las unas de las otras. Un emprendimiento conjunto, en el cual dos o más empresas cooperan en búsqueda de un objetivo común, manteniéndose independientes las unas de las otras.
15. Fusión	Sucede cuando empresas y organizaciones hasta el momento independientes se juntan y se fusionan jurídica y económicamente para crear una nueva empresa que las integre o para integrar una empresa dentro de la otra.

El denominador común de todas las formas de cooperación en redes - también de las distintas formas mixtas que son posibles en los distintos países - consiste en que casi siempre se trata de **acuerdos horizontales** temporalmente limitados entre actores privados y/o públicos independientes. En algunos casos, estos acuerdos necesitan la creación de una nueva entidad:

Necesidad de crear una nueva entidad	
SÍ	NO
Consorcios de producción y servicios Proyectos de cooperación internacional de gobiernos, organizaciones privadas o instituciones internacionales Tercerización / Privatización Franquicias y Concesión Cartel Fusión Empresa conjunta / Joint Venture	Intercambio de propiedad Redes sociales Redes sectoriales, temáticos y de políticas Concertación Cluster, Cadena Contrato de cooperación Subcontratación Intercambio de Acciones Cartel

Una de tales cooperaciones - aunque es casi aventurado llamarla cooperación - consta de la consecución de la mayoría del capital de la organización socia. Esto sucede a través de la **fusión o adquisición**. Otra posibilidad es la cooperación puramente contractual con o sin adquisición de acciones, en la cual se pueden estipular diversos acuerdos. Estas alianzas, consorcios, mancomunidades y empresas conjuntas pueden abarcar diferentes te-

mas, desde la unión de actividades de investigación, a través de la obtención de licencias hasta la división de tareas.

Ejemplo – Arreglos de cooperación

Un ejemplo típico de este tipo de cooperaciones en redes o alianzas son los contratos de cooperación entre las líneas aéreas que logran así mejorar sus servicios y extender su cobertura a todo el globo terrestre: por ejemplo, un aliado realiza vuelos sobre todo en la ruta Europa – América Latina y en el interior de Europa; el segundo aliado ofrece vuelos entre América Latina y EE.UU., así como vuelos internos en los Estados Unidos de Norteamérica; mientras el tercer socio se ha especializado en la ruta EE.UU. – Europa y vuelos internos en EE.UU.

A través del contrato de cooperación, estas líneas aéreas han coordinado entre sí las horas de salida de sus vuelos, lo que conlleva múltiples consecuencias de tipo organizacional: los acuerdos se formalizaron en primera instancia con la compra mutua de acciones por un 5 % del capital de la empresa, por lo cual cada empresa obtiene un no poco importante derecho al control de la política de las otras organizaciones.

En las operaciones tuvieron que definir los nudos de intercambio (en inglés: hub) donde sus pasajeros puedan cambiar los vuelos y significó una cierta adecuación mutua de los sistemas de reservaciones, de los horarios de vuelo, de los procedimientos en el mantenimiento técnico de los aviones y de los estándares de calidad. En algunos países sólo se encuentra representada una de las tres empresas, la cual realiza reservaciones de vuelo para las otras dos empresas y de esta forma los costos se reducen. En la práctica, entre otras actividades, las empresas involucradas también realizaron varios intercambios de personal de diferentes niveles para que su gente comprenda mejor la lógica interna del otro.

Junto con participación de acciones y división de trabajo pura se delinea cada vez más otra forma de cooperación: **la empresa conjunta**. Se trata de un acuerdo temporal sobre la unión de recursos financieros, tecnologías de más de una organización para alcanzar objetivos comunes, sobre todo en el área de marketing, producción, investigación y desarrollo. En la práctica estos acuerdos se estructuran de forma variada: Una participación financiera importante en el socio, la creación de una nueva empresa independiente o una forma mixta medio privada, medio estatal. Los mismos actores involucrados dicen que la creación de esta forma de cooperación tiene principalmente tres razones:

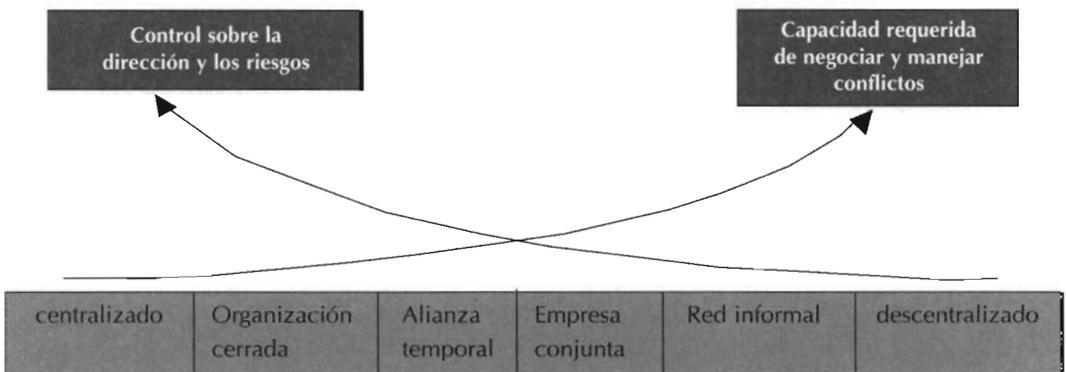
- En países con reglas y normas intransparentes y obsoletas la empresa conjunta es una respuesta a la presión ejecutada sobre las empresas privadas para lograr un estatus aceptable para todas las partes. La respectiva organización puede así circumvalar obstáculos administrativos, judiciales, aduaneros mientras el Estado y la economía aprovecha los impulsos del mercado.
- La posibilidad de dispersar el riesgo financiero en proyectos, en los que participen varias firmas, que por su pequeño tamaño no podrían ejecutar solas el proyecto. Una vez que el producto se encuentra en el mercado, es posible que se den dificultades en relación a la propiedad intelectual y de la producción.
- El deseo de sumar los esfuerzos para lograr ventajas competitivas en cuanto a tamaño, tecnología o acceso al mercado. Es crecimiento por alianza y funciona siempre

y cuando ambas partes están ganando para alcanzar conjuntamente el éxito. También en este caso la empresa conjunta depende en gran manera de la distribución de poder, del procesos de decisión y del manejo de conflictos.

La estructura de una empresa conjunta se define mayormente en las primeras conversaciones entre los futuros socios. Mientras más recursos y conocimiento sean ofrecidos por uno de los socios, más fuerte será su posición de negociación. Al revés significa esto que mientras más requiera una empresa la colaboración, más débil será su posición de negociación. Por esto existen **dos formas** de empresas conjuntas: En la primera, una de las partes se hace cargo de la dirección, mientras que en la otra todos los socios están a la misma altura. La forma define entonces las decisiones organizativas y estratégicas más importantes. Pero también aunque algunas empresas conjuntas sean exitosas – en el sector de la computación podrían nombrarse varias que han logrado reducir los costos de producción – esta forma de cooperación sigue elacionada con dificultades por la persistencia de la siguientes preguntas:.

- ¿Cómo se pueden juntar dos o más empresas con organizaciones de trabajo completamente diferentes con una estrategia unificada?
- ¿Cómo se puede llevar a empleados capaces a integrarse en la nueva estructura creada?
- ¿Cómo se pueden poner bajo un mismo techo a dos culturas organizacionales?
- ¿Cómo se puede saber si el socio es confiable también a largo plazo?

Tomando las diferentes formas organizacionales como un **continuo de opciones**, podemos observar que los actores escogen a base del producto y de las preferencias o los costumbres de gestión. Un municipio o una empresa se junta con otros actores en una u otra forma siempre y cuando el marco institucional lo promueva y el producto se logra a menos costo.



6. La teoría organizacional y la economía

La **nueva economía institucional** es el intento de incorporar una teoría de organizaciones en la economía, tratando de definir las normas y convenciones que determinan el modo de actuación de los agentes económicos, sean empresas, consumidores o gobiernos. Para el éxito de un desarrollo económico-institucional dos características tienen un significado especial. En primer lugar se pone de relieve el **sistema explícito y formal de reglas** en la sociedad, en concreto la imposición de reglas en materia de derechos de propiedad; sin estos derechos asegurados y ejecutables las posibilidades de desarrollo se ven restringidas, por ejemplo por la falta de acceso a crédito financiero o por el alto riesgo de la inversión económica y social.

Ejemplo – La quiebra anunciada

La empresa de un ingeniero agrónomo por cinco años ya producía téis y productos cosméticos naturales, empleaba a 29 personas y tenía un balance económico positivo. Pero la empresa se encontraba permanentemente confrontada con problemas de la burocracia, como por ejemplo:

- Funcionarios del servicio de salud excesivamente celosos del éxito controlaban constantemente los cultivos de hierbas en busca de plantas que pudieran servir para la producción de drogas.
- Retrasos en la instalación del servicio telefónico y de electricidad.
- Demoras en la concesión de los permisos necesarios para comercializar los productos medicinales a nivel local.
- Demoras en la obtención de los permisos para exportar regionalmente los productos.
- Falta de dinero para agilizar dichos trámites.
- Falta de título de propiedad y acceso a crédito para importar papel de empaque, razón por la cual la empresa se vio obligado a comprar papel a precios altos de un gran competidor local.

La nueva economía institucional subraya, en segundo lugar, la importancia de **costos de transacción** que se originan, pongamos el caso, debido a la inseguridad judicial, a la ausencia de **confianza** entre los actores o a la deficiente organización de los mercados en términos de **transparencia** de la oferta, calidad de los productos y servicios, solvencia de las empresas, etc. La suma de tales deficiencias lleva en no poca ocasiones a patrones de organización que – económicamente – no son óptimos, por ejemplo por el exceso de verticalización de las empresas, por la burocracia de la administración pública, por la confusión legal, que a su vez causan altos costos de transacción y la necesidad para el ciudadano y consumidor de activar su red personal informal y otros recursos del **capital social** para optimizar su situación.

La nueva economía está constantemente buscando oportunidades para organizaciones competitivas con la finalidad de inter-relacionarse. **Nadie puede ser el mejor en todo.** Se puede tratar de negocios de comercio o la adjudicación de contratos a proveedores, la investigación o el desarrollo – la competencia obliga a las empresas a trabajar con otras, pa-

ra incrementar las fortalezas propias y reducir sus debilidades. En vista de la globalización de la oferta y demanda ya no es posible querer satisfacer solo las necesidades de todos los clientes de la triada (Europa – Norteamérica – Japón): Ya no se puede prescindir de las capacidades de los otros, ni tampoco garantizarse el uso exclusivo de los conocimientos tecnológicos propios, y sobretodo, ya no se puede manejar solo el incremento de los costos fijos, que se generan por la automatización y el desarrollo de ideas innovadoras.

Todas estas son razones que favorecen la creación de redes, la cooperación entre empresas que se acoplen al contexto general de la apertura por encima de los límites de la empresa: no se puede cooperar sin abrir al otro la puerta al sistema propio, es decir, sin permitir el cuestionamiento del marco de relación, en el que se basa normalmente el accionar propio. ¿Qué se debe hacer para que una red sea exitosa?

- Consideración y confianza mutua son imprescindibles.
- Valida la diversidad de opiniones y comportamientos.
- Considere los problemas de su socio y muéstrase sensible.
- Tome en cuenta que las culturas de países y empresas son diferentes de su cultura. No espere que su socio accione y reaccione igual que nosotros.

La información incompleta y la limitada capacidad mental a través de la cual se procesa la información determinan por gran parte los **costos de la transacción** que subyace en la formación de instituciones y de sus interrelaciones. Las instituciones están formadas para reducir la incertidumbre en el intercambio humano. Junto con la tecnología empleada determinan los costos de las transacciones. Pobrementemente dicho, el resultado neo-clásico de mercados eficientes sólo se obtiene cuando el actor - como productor o consumidor - actúa totalmente racional y la transacción no genera costos. Cuando ésta genera costos, las formas de relacionarse entre diferentes actores importan.

Ejemplo – El realismo de la Nueva Economía Institucional / NEI

La economía tradicional presta poca utilidad cuando se trata de buscar soluciones a los problemas reales de una empresa en las condiciones reales de un país latinoamericano, puesto que sus modelos son demasiado simples frente a los mercados imperfectos y, además, presuponen los actores que toman las decisiones a base de una información que se encuentra en todas partes, que las transacciones son libres y que las reglas del juego, definidas por el gobierno, están transparentes. El problema es que ninguno de estos supuestos corresponde a la realidad de las economías latinoamericanas.

Una disciplina más útil para tratar con el mundo real es la llamada Nueva Economía Institucional (en inglés: New Institutional Economics) que se ocupa de las leyes, las reglas, las normas, las costumbres y las pautas sociales. Los órganos que establecen dichas instituciones y que se ven influenciados por las mismas son partidos políticos, gremios empresariales, asociaciones profesionales, gobiernos, parlamentos, consejos municipales, bancos, empresas de todo tamaño y alcance, asociaciones y cooperativas, clubes y otras organizaciones de la sociedad civil.

En el mundo de la NEI, al igual que en el mundo real, la información (sobre mercados, precios, recursos, normas, etc.) es costosa y no se divulga de forma uniforme y las decisiones se adoptan en parte, en base a prejuicios personales y a un nivel óptimo de ignorancia. Por esto, es crucial considerar el hecho de que las instituciones no necesariamente – incluso muy pocas veces – son creadas para ser socialmente eficaces; éstas más bien – al menos las reglas formales – se han creado para servir los intereses de aquellos con poder de negociación para crear nuevas reglas. De esto podemos deducir la lógica conclusión de que los individuos y las organizaciones que tienen el poder de negociación y controlan el gobierno, como consecuencia de las condiciones institucionales de entorno, muestran un interés denodado por perpetuar el sistema vigente.

Esta realidad contribuye a explicar por qué la sociedad humana no es particularmente racional y por qué es tan difícil cambiarla. Los bancos en América Latina podrían ganar dinero si mejorarán sus condiciones de crédito para la pequeña empresa pero – por irracional que parezca – no lo hacen, debido a una intrincada maraña de lastre institucional. Los gobiernos podrían impulsar el desarrollo de sus naciones haciendo posible un marco institucional que disminuirá los costos de transacción para las empresas pero – por irracional que parezca – no lo hacen, debido a los intereses creados que se oponen a dichas reformas.

Por esto, las cosas cambian lentamente, si es que cambian, ya que un paso en dirección a soluciones que beneficien a todos y no sólo a unos pocos, implicaría una transformación total de la sociedad. No sólo tendrían que cambiar las reglas públicas, las leyes y las regulaciones, sino también las actitudes y los prejuicios que se ocultan tras dichas reglas. Es relativamente fácil cambiar las leyes, más difícil cambiar pautas de comportamiento; así como es fácil castigar la corrupción pero bastante difícil ponerle fin realmente.

En las últimas décadas, Albert O. Hirschman, Amartya Sen, Pierre Bourdieu, Douglas C. North, Richard Rose, Robert Putnam, Richard Sennett y Joseph E. Stiglitz y otros economistas y sociólogos han descubierto algunos **límites importantes** de la economía de mercado y de los sistemas democráticos de gobierno, por ejemplo por falta de información y de alternativas o por preferencias individuales que no siguen el camino de la mejor oferta; unos **ejemplos**:

- Romper con las reglas del mercado como impulso al aprendizaje: En los mercados de bienes y servicios, un consumidor no se dirige siempre a la mejor oferta. Dependiendo de su actitud y de sus preferencias también pueda insistir y criticar hasta que se le entregue el servicio o el producto de forma y calidad requerida. Esta expresión de **oposición** (en inglés: *voice*) hace referencia a las formas de comportamiento que cuestionan el orden establecido y los procedimientos de rutina de un mercado o una organización. La oposición indica una disfunción en la marcha habitual. Se manifiesta cuando un individuo expresa directa y francamente una **crítica** o un **juicio**, poniendo de relieve la existencia de deficiencias, errores y fallos o potenciales no utilizados. Existe un amplio repertorio de comportamientos para reaccionar a la oposición: La **crítica manifiesta y explícita** contra el orden existente puede ser aceptada y tenida en cuenta, o bien rechazada, ignorada o admitida sólo en apariencia. La **crítica latente** (insatisfacción, pasividad, reserva) también puede ser ignorada o bien incorporada activamente, por ejemplo, por medio de una encuesta o el diálogo. La eco-

nomía tradicional califica un tal comportamiento como **irracional** por que rompe con las leyes del mercado. Sin embargo, el mismo comportamiento crítico es fundamental para y fomenta una sociedad democrática. La economía tradicional reduce el comportamiento a la **disidencia** (en inglés: *exit*): el actor racional sale de la oferta, no critica, y se dirige a una oferta alternativa. Si existe una alternativa, la disidencia se convierte en una denuncia muda y pasiva y presupone que existen otras **opciones**. Aunque la disidencia responde precisamente al principio de mercado - seleccionando el mejor producto, el mejor puesto de trabajo, etc. - tiene un efecto inhibitorio para el aprendizaje organizacional. Las organizaciones que no admiten otra forma de oposición que la disidencia - al que no le guste, que se marche - bloquean seriamente el aprendizaje.

- Sin información el mercado no funciona: Otra ilustración es el mercado de carros de segunda mano. Por no poder garantizar al consumidor con certeza la **calidad** del carro usado, muchos carros en estado mejor del promedio se venden individualmente. Por la falta de **información** pertinente y accesible, sólo los carros de menos calidad se quedan en el mercado de gran escala, y como en un círculo vicioso, la calidad en el mercado grande tiende a bajar constantemente. En otras palabras: la regla fundamental de competitividad no funciona y el mercado no alcanza promover el mejor producto en términos precio y calidad.
- El mal que se reproduce: La persistencia de un gobierno y una administración premoderno con instituciones de baja confiabilidad y eficiencia puede llevar a la situación que los ciudadanos - por no creer más en un cambio por las elecciones y en las promesas populistas de los políticos - tienden a apoyarse más en su **capital social** a través de su influencia personal, de redes clientelistas informales y la corrupción. De esta manera logran minimizar el daño del mal gobierno y hasta aprovecharlo. Pero al mismo tiempo confirman y perpetúan la mala administración por que tampoco quieren arriesgar su gran inversión en el capital social por unas elecciones democráticas que de pronto representan lo mismo de siempre.

El desarrollo de una economía institucional es lo que permite, primero que funcione el mercado y luego desarrollar mercados eficientes con mínimo costo de operación y de transacción, porque a final de cuentas está sustentado en el **capital social** que es la calculabilidad de las relaciones personales, la confianza en las instituciones y en el imperio de la ley.

En la escuela del nuevo institucionalismo económico, se plantea que el mercado no se reduce a relaciones de precios y calidad entre los actores de intercambio, en las que la suma de todas las decisiones explica el funcionamiento del mercado, sino que hay que incorporar el **contexto institucional** y el **capital social** en el que opera el mercado y el gobierno. Aquí es evidente que el mercado no es un simple mecanismo de demanda y oferta de bienes, servicios y dinero, sino una institución que debe tener cuatro elementos básicos

que caracterizan el enfoque de la **nueva economía institucional** en la búsqueda de un entorno apropiado para el desarrollo de redes:

- **Sistema de reglas claras y confiables** que están representadas por el sistema judicial, los derechos de propiedad, las instituciones y organizaciones estatales que intervienen bajo reglas transparentes y en su ejecución observando la mayor eficiencia posible.
- Con **actores** que están dispuestos de tomar riesgos, desarrollar sus capacidades con los demás, compartir información y conocimiento para buscar las formas de colaboración y cooperación más efectivas y eficientes.
- Los **incentivos** a la productividad y al sentido empresarial e innovador de los actores que resultan tanto de las políticas del Estado como de las ventajas competitivas de la localización.
- La **interconectividad** entre los actores de la sociedad civil, de las empresas y del Estado a nivel local, sectorial y nacional para facilitar su acción en redes en ejes temáticos y transversales.

Aquí radica el fundamento económico de la lucha por la seguridad jurídica. El avance hacia mercados eficientes ha exigido históricamente y sigue exigiendo ahora la reducción progresiva hasta la eliminación del poder arbitrario, de la impunidad y de la corrupción. La interdicción de la arbitrariedad es la columna vertebral del mercado eficiente. Ella fue la bandera de las revoluciones liberales europeas, creando la nación moderna con un mercado nacional. El gobierno constitucional no sólo es un ideal de libertad personal y política, es también una exigencia para el funcionamiento eficiente de los mercados. Las diferencias de incertidumbre respecto de la seguridad de los derechos se corresponden probablemente con las diferencias de **desarrollo observables entre los países**. Cuando un sistema institucional define y garantiza pobremente los derechos de propiedad del conjunto de la población, la inseguridad resultante no se traduce sólo en mayores costes de transacción sino en la utilización de tecnologías que incorporen poco capital fijo y no impliquen acuerdos a largo plazo. Las empresas tenderán a ser de pequeña dimensión, salvo cuando pertenezcan o estén protegidas por los gobiernos o por su propia fuerza o la de una potencia exterior.

Tomamos ejemplos de la **empresa privada**. Como es cada vez más el caso, comprendemos por redes empresariales a una forma de organización de actividades económicas, que se destacan por su complejidad recíproca, su relativamente estable relacionamiento más cooperativo que competitivo entre empresas jurídicamente independientes pero usualmente comercialmente dependientes. Las relaciones de redes existentes entre las empresas usualmente se encuentran contractualmente reglamentadas a largo plazo y fortalecidas cuando se contemplan participaciones financieras.

Cuando se presentan ejemplos de participación de capital y acuerdos de cooperación entre empresas, muchos ven en éstas una construcción financiera compleja y frecuentemente incomprensible. Obviamente, el aspecto financiero de estas sociedades no es po-

co importante, pero cada vez se da más importancia a **aspectos estratégicos** que se relacionan mayormente con la actividad de la organización que con la propiedad de una cierta participación en el capital. Cada vez se acuerdan más empresas conjuntas, en las cuales una de ellas proporciona el conocimiento técnico para la elaboración de un componente básico y la otra proporciona la capacidad de procesar este componente en un producto final y de entregarlo.

Ejemplo – Complementariedad

Los dos gigantes en el sector de productos alimentarios, BSN y Nestlé, realizaron una alianza, para obtener a partes iguales la empresa checa más grande de producción de galletas y chocolates, que está lista para la privatización; y esto en primer lugar porque BSN dispone del conocimiento técnico de la elaboración de galletas que responde al gusto de los consumidores locales y Nestlé el de la elaboración del chocolate. Para ambas transnacionales, la alianza resulta más barata que la adquisición y adaptación de tecnología de otra parte del mundo.

También al interior de una empresa, una unidad puede realizar un convenio de cooperación con un proveedor, otra empresa, o uno de sus subsistemas, e incluso con otra unidad del consorcio. Los diferentes centros de decisión determinan sus objetivos con una independencia cada vez mayor, bajo la consideración de una organización unitaria, y esto tanto al interior de una empresa individual como de un consorcio.

En muchos casos, la empresa privada habla de un consorcio en lugar de una red. El término consorcio señala temporalidad y concentración en un proyecto conjunto. Esta estrategia tiene el efecto de que las empresas asociadas se comprendan a sí mismas como una parte de **un tejido de interrelaciones** complejo, y al cual realizan su aporte y cooperan entre ellas, sin sentirse controladas en sus otras actividades. Con esto, la organización del consorcio, su cultura gana una cierta homogeneidad, similar a la que se da en una empresa normal a través del intercambio de conocimiento y tecnologías. También el funcionamiento de empresas individuales es cada vez menos dependiente de una gestión centralizada y se puede interpretar como un consorcio interno entre las entidades. La necesidad de considerar los mecanismos de la empresa en relación a sus objetivos y capacidades en una forma unitaria, tiene como efecto que los responsables de las diferentes unidades de la empresa trabajen conjuntamente en una forma casi federativa y que creen su propia red de inter-relacionamiento formal e informal. Al interior del consorcio así como al interior de una empresa individual las cooperaciones son el resultado de una **autonomía creciente** de las diferentes unidades.

Ejemplo – La pequeña empresa y el desarrollo

Se puede afirmar que la pequeña empresa funciona como ente autónomo, pero no es verdaderamente relevante en el quehacer de las grandes empresas. Sin embargo, es un hecho que las pequeñas empresas, por su flexibilidad y otras cualidades, pueden llegar a ser socios confiables de las grandes empresas y jugar un rol significativo en un sistema de gestión total de calidad y de entregas puntuales. Estas interrelaciones son de importancia primordial, como lo ha quedado en evidencia Albert O. Hirschman. Interacción en todas las direcciones constituye el fundamento de un sistema económico de redes: Existen, en efecto, numerosos ejemplos de provechosa colaboración entre pequeñas y grandes empresas.

(1) Las pequeñas empresas pueden ser proveedores de las grandes empresas. Ingrocon da trabajo a 25 personas en su fábrica que a primera vista parece un pabellón a medio construir en un triste suburbio de La Paz. Sin embargo, la empresa produce sofisticadas calderas a vapor, hornillos de aceite y de gas y otros complejos sistemas de calefacción para la industria. El dueño trabajó para empresas internacionales y la última compañía le ofreció un financiamiento de más de 50.000 dólares, asistencia técnica y un subcontrato fijo para que se instalara con su propia empresa. Ingrocon ha equipado fábricas completas en las ramas de textiles y la alimentación con sistemas de calefacción. Es un ejemplo de una pequeña empresa que apoya a una gran empresa, contribuyendo al desarrollo de la base tecnológica local.

(2) Las pequeñas empresas pueden actuar como concesionarias. La empresa TortRica comprende un equipo de diez personas que produce tortillas en Costa Rica. La empresa opera como concesionaria de una firma mexicana más grande y tiene una producción de un cuarto millón de paquetes de tortillas al mes. El dueño de la pequeña empresa trabajaba en la sucursal de la empresa mexicana cuando los gerentes de ella, pese a la gran cantidad de personal, realizaron que la calidad de las tortillas dejaba que desear. Decidieron entonces, de concesionar la producción a pequeñas empresas, ofreciendo un producto de marca, mantenimiento maquinaria, abastecimiento con materia prima a buen precio (harina, aceite). Para mejorar su capacitación del personal, las pequeñas empresas conformaron una red.

Al mirar retrospectivamente la evolución del pensamiento en los años 90 sobre el desarrollo económico y en búsqueda de una **nueva economía institucional**, no se puede ignorar que ha habido un **cambio en los paradigmas**. En combinación con conceptos ya conocidos, por ejemplo el de la economía de escala y del capital social, este cambio se puede resumir en varios ejes innovadores que han alimentado últimamente la necesidad de pensar en nuevos arreglos organizacionales:

- I. **Economía de escala:** Es la búsqueda de un equilibrio óptimo entre el tamaño y la complejidad de un organismo (integración) y la necesidad de centrarse en unas actividades determinadas (concentración) para reducir la complejidad y los costos de transacción a favor de la apertura hacia otros actores (cooperación). Las ganancias de la economía de escala se realizan por la optimización de los recursos que entran a la organización, de los procesos internos y del acceso de los productos a los mercados. Para encontrar tal equilibrio, la toma de decisión siempre depende

de la percepción de los actores sobre posibles oportunidades y el potencial de nuevas formas de comunicación que bajen los costos de transacción.

- II. **Costos de transacción:** Es la búsqueda del menor costo posible generado a partir de la diferenciación funcional, sea por la división laboral en una organización o sea por la colaboración entre diferentes organizaciones, por ejemplo para la negociación de contratos, los trámites, la coordinación o la obtención de una licencia legal. En las redes se trata de los costos de identificación de un socio, de información, de manejo de negociaciones y del control sobre lo acordado. La nueva economía institucional enfatiza el hecho que tales costos dependen tanto del marco institucional del entorno como de las normas estructurales y procesos dentro de una organización.
- III. **Complementariedad entre sector público y sector privado:** Es la búsqueda de una forma complementaria en los servicios del Estado y en el fomento del desarrollo económico, así que, en primer lugar, el gobierno central y local se concentre en la creación de condiciones económicas ventajosas y de un ambiente favorable a los negocios a todos niveles, y deje el desarrollo económico al sector privado. Ya en los años 80 se cuestionó el papel del gobierno que tenía que jugar en el desarrollo económico, tanto en los países industrializados avanzados como en los países en vías de desarrollo. En la política tradicional se proponía la creación de nuevas industrias utilizando instrumentos como el crédito subsidiario, las subvenciones gubernamentales, la propiedad pública y la protección de mercados. En muchos casos esta política fracasó en el cumplimiento de sus promesas, al crear y lanzar industrias que ni eran competitivas ni viables.
- IV. **Ventaja competitiva:** Es la búsqueda activa de un eslabonamiento en el ámbito local, regional e internacional que se basa en un comportamiento proactivo en cuatro factores de éxito: (1) la estrategia comercial más innovadora en competencia con otros actores, (2) la selección de las industrias de apoyo y proveedores, (3) el aumento de la capacidad del personal y el uso óptimo de la infraestructura, y (4) la promoción de la demanda. En el pasado, la ventaja comparativa es heredada por las ventajas del lugar y por la disponibilidad de factores básicos de producción, como la mano de obra o la energía barata, de la disponibilidad de recursos naturales o de la cercanía a mercados mientras que la nueva ventaja competitiva se hace y se crea. El crecimiento industrial sostenible casi nunca se ha construido sobre factores heredados. Por lo general ha sido el resultado de los factores interrelacionados. Por la incapacidad y las fallas en la creación de tales condiciones de parte de los gobiernos centrales, en muchos lugares, tanto en países industriales como en los de en vías de desarrollo, los actores locales han decidido tomar ellos mismos las riendas del destino, es decir, se han embarcado en iniciativas para estimular el desarrollo económico en su ámbito a base de la construcción de ventajas competitivas.

- V. **Límites de la coordinación por el mercado:** Es la búsqueda de mecanismos e incentivos que puedan mejorar la transparencia de los mercados a favor del consumidor y del ciudadano. La expectativa fundamental del mercado, pretendiendo que el mejor producto vence al producto de menor calidad y así promueva la innovación, en muchos de los casos, se queda incumplida, por ejemplo por falta de información válida sobre la calidad del producto. También en la prestación de un bien público - seguridad, acceso equitativo a servicios básicos, conservación del medio ambiente, propiedad intelectual - se trata de corregir las fallas o la ausencia del mercado por una orientación rígida al cliente, gestión eficiente y mecanismo internos de control.
- VI. **Factores blandos en la gestión:** Es la búsqueda de metodologías e instrumentos de gestión para crear condiciones favorables adentro y entre las organizaciones que fomenten un clima empresarial, un espíritu innovador, la iniciativa y la auto-organización del personal, la confianza entre los actores, creatividad, intuición y empatía. Sin números de estudios sobre diferentes estilos de gestión demostraron que los procesos de producción y cooperación, en el cauce de las estructuras organizacionales, están fuertemente marcado por las relaciones sociales entre los protagonistas y que ellos, con sus agendas ocultas, puedan fácilmente frenar y bloquear los procesos cuando las condiciones impiden su propio desarrollo personal.
- VII. **El capital social:** Es la búsqueda de coherencia entre las pautas fundamentales de la sociedad que determinan las relaciones sociales y la calidad de las interacciones personales y de los arreglos organizacionales. El concepto del capital social contiene el conjunto de orientaciones, códigos, capacidades y rituales que está adquirido por el individuo para poder identificarse con su grupo y su sociedad, para coordinarse y cooperar - sin preguntarse - con confianza mutua. Las experiencias diversas de reformas demuestran que una base del desarrollo de los países de América Latina está en una sociedad civil fuerte, donde exista confianza entre las personas y de ellas con el Estado. En el sentido positivo, es el capital social que produce la cohesión social que integra al individuo y constituye una comunidad basándose en confianza y respeto mutuo. Se asume que un alto capital social facilita negociar y lograr acuerdos viables, conforma la base para la reciprocidad de confianza y presta un sentimiento de seguridad y constancia en la comunidad. Un alto capital social significa bajos costos de transacción y se refleja, por ejemplo, en la disponibilidad de los ciudadanos de pagar impuestos y confiar en la buena administración de ellos. La cohesión social es un factor crítico para que las sociedades prosperen económicamente en paz y seguridad, y para que el desarrollo sea sostenible. En un marco institucionalmente volátil, el capital social se convierte fácilmente en una navaja de doble filo. En lo negativo, el capital social favorece la complicidad que excluye al otro, caso de la mafia y círculos clientelistas. La impunidad y las falencias de la legalidad formal y del ejercicio de gobierno llevan a una situación ambigua en la cual el capital social se convierte en favores y corrupción, impidiendo el imperio de las leyes y la equidad social.

Ejemplo - Quisieron robarse un auto y casi los linchan vecinos de Naucalpan

Agentes de las policías Preventivas y Judicial del estado de México liberaron a cinco presuntos delincuentes que permanecieron casi doce horas secuestrados por casi 300 personas de la colonia Buena Vista, quienes querían lincharlos, porque al parecer los sorprendieron robando un vehículo. (...)

Los cinco delincuentes detenidos fueron golpeados por los vecinos, quienes les vendaron de los ojos y los amarraron en la reja de la escuela donde querían lincharlos. Autoridades auxiliares del municipio indicaron que esta detención se debió a que en los últimos meses el índice delictivo se ha incrementado y que no se ha frenado. Sin embargo, ante la amenaza de colonos, quienes habían colocado leña alrededor de las rejas del inmueble escolar, las autoridades municipales solicitaron el apoyo de la Procuraduría General de Justicia del estado para liberar a los sujetos. Los más de 300 habitantes insistían en lincharlos como ejemplo de las bandas delictivas que han dañado seriamente a la comunidad. Más tarde, acudió al lugar el secretario particular del Procurador de Justicia, quien tras dialogar con los vecinos logró convencerlos y se pudo rescatar a los delincuentes.

El Herald, México, D.F., 25 de julio de 2003

7. Conclusiones acerca del concepto sistémico

El pensamiento sistémico – como metodología para conceptualizar redes de actores o elementos variables e interrelacionados y como herramienta - es de gran interés para la conformación y conducción de redes organizacionales, por varios motivos:

- La teoría de sistemas se pregunta acerca de las **relaciones** entre las partes que se afectan mutuamente para formar una unidad compleja, cuyos vínculos pueden ser más o menos fuertes entre ellos, más o menos interdependientes y más o menos influenciados por otras partes externas. Un sistema emerge de la influencia que ejercen al menos dos elementos interrelacionados.
- Las diferencias en las relaciones **delimita** al sistema de su ambiente. En el fondo es el minúsculo movimiento en el aire provocado por el batir de las alas de una mariposa en lo profundo de la selva amazónica que, finalmente, ejerce una influencia sobre todas partes del sistema compuesto de los organismos vivos. Sin embargo, a base de la intensidad e intencionalidad del relacionamiento, podemos trazar en cualquier sistema un número de sub-sistemas con **fronteras** que delimitan este sistema técnico-social del resto del mundo. La delimitación de un sistema se refleja también en el conocimiento siempre limitado de alternativas estratégicas y del entorno. Aplicando esto a las redes organizacionales, resultan, por ejemplo, las siguientes preguntas decisivas: ¿Qué es nuestro entorno relevante para nuestro actuar? - ¿A base de qué conocimiento limitado tomamos decisiones? - ¿Quién es un actor relevante en nuestro sistema? - ¿Qué son las variables del eslabonamiento que nos conducen? -

¿Con quién debemos buscar una cooperación? - ¿Quién puede con quién? - ¿Cuánto queremos ampliar la red? - ¿Qué efecto tiene la integración de un nuevo socio?

- La investigación sistémica de redes llama la atención sobre las energías de la **auto-organización** que se encuentran adormecidas o activadas en un sistema. Esto significa: las organizaciones, gracias al conocimiento que tienen tanto las personas como la organización de ellas mismas y de su entorno, se pueden conducir y adaptar con sus propias fuerzas a nuevas circunstancias y retos.
- El pensamiento sistémico nos guía en la búsqueda de los **mecanismos de conducción** que generan los actores y que hacen crecer o estrecharse a un sistema: la diferenciación funcional entre los actores, la creación o la integración de sub-sistemas, la calidad de la comunicación entre los actores, la producción colectiva de sentido e interpretaciones compartidas que aglutinan a los actores. Las energías de auto-organización y el conjunto de valores, conocimiento y experiencia necesario para establecer y mantener relaciones sociales conforman el tejido de **capital social**, altamente relevante para la conformación de sistemas socio-técnicos.
- El concepto sistémico pone en relieve las **opciones de acción** que dependen tanto de la configuración del sistema y de los mecanismos de conducción como de la percepción de los actores y de su capital social. Esta **contingencia** se refiere a las alternativas operacionales que un sistema en una situación determinada ofrece a sus actores. Así, indica el grado de libertad existente en su autogestión: hasta dónde puede desarrollarse un sistema y hasta dónde puede intervenir en otro sistema. Mientras la contingencia propia significa libertad y margen para maniobrar con las alternativas, todo sistema socio-técnico experimenta, por tanto, la contingencia de otros sistemas como problema resultante de la carente seguridad en su propia dinámica.
- El enfoque sistémico es altamente útil para analizar las **relaciones entre los actores** dentro de un sistema de redes, por ejemplo la solidez, la duración, los contenidos de intercambio y la confiabilidad y la calculabilidad de la relación. De esta manera, el análisis facilita la toma de decisión sobre intervenciones específicas en la red. Esta forma de ver la red nos hace tomar consciencia de los elementos dinámicos y críticos de una red organizacional.
- Finalmente, la teoría de sistemas nos invita a reflexionar sobre la dialéctica entre **complejidad y simplicidad**. Con el crecimiento de un sistema, también crece su complejidad y aumentan los costos de transacción. Los sistemas responden a esta dinámica con la definición de límites y reglas internas para crear redundancia, rutinas y simplicidad, en otras palabras, bajan la complejidad a favor de la comunicación interna.

8. Implicaciones de la tecnología de comunicación

La economía clásica propone cuatro factores de la producción: la mano de obra, las materias primas, el capital y la tecnología. Con esa filosofía se ha concebido el éxito como la óptima combinación de estas variables. Aunque este modelo podría ser adecuado para explicar los negocios en tiempos pasados, ahora necesitamos considerar un **quinto factor**, el conocimiento.

Las empresas siempre han necesitado de información, pero administrar este ingrediente clave no ha sido necesario. Las organizaciones generan vastas **cantidades de datos**, pero con frecuencia omiten transformarlas en **conocimiento** que pudiera considerarse de **utilidad** para llevar a cabo los negocios y solucionar problemas a futuro. La frase citada a menudo *rico en datos, pobre en información*, ilustra esta situación. El reto está entonces en la **gestión del conocimiento**, en la selección y en el procesamiento de la avalancha de información, todo con la meta de elaborar **productos de conocimiento** que facilitan el aprendizaje rápido y se convierten en insumos para la organización.

El tejido virtual a nivel planetario con la **red internet** como red de redes está convirtiendo la sociedad industrial a una sociedad de conocimiento y de red que le permita al hombre moverse por toda la aldea global. Las redes construidas a base de nuevas tecnologías no tienen ni centro, ni dirección, ni orientación. Con cada entrada y con cada relación, sea por correo electrónico o sea por la puesta en marcha de un portal virtual, la red crece y cambia. Esta red pública y las redes cerradas del tipo intranet ofrecen servicios de información y comunicación con destino a sus usuarios que los deseen. La red internet representa un inmenso mercado para productos, servicios y conocimiento, y de esta manera se convierte en una **red básica** de las redes organizacionales.

El internet es el tejido de nuestras vidas en este momento. No es futuro. Es presente. Con el internet el **espacio geográfico** se estrecha mientras el **espacio social** se extiende. Es un medio de comunicación, de interacción y de organización social para todo, abierto y sin centro o dueño, que facilita la interacción entre actores privados y públicos de la sociedad. Tiene un inmenso potencial para fomentar el **capital social** que se refiere a las relaciones y normas que determinan la calidad de las interacciones sociales e institucionales en una sociedad. La cohesión social es un factor crítico para que las sociedades convivan en paz, prosperen económicamente y para que el desarrollo sea sostenible. El uso del internet puede, por ejemplo en las relación entre ciudadano e instituciones públicas, jugar un papel decisivo en la construcción de una sociedad transparente y confiable que facilita la articulación y la acción colectiva de los actores.

Resumiendo, el internet tiene un potencial enorme para

- Facilitar el acceso a nueva información.
- Aglutinar y juntar a la gente.

- Incrementar la transparencia y la confianza en la toma de decisión.
- Crear oportunidades para la articulación y participación.
- Agilizar los procesos de gestión.
- Aumentar la eficiencia y bajar costos de la administración.

Los conocimientos de la tecnología de la información ya no es territorio reservado a profesionales que tienen una capacitación especial, sino que está ampliamente difundida. A nivel político, los ciudadanos nunca habían tenido un acceso tan libre al mundo externo, ya sea a través de teléfonos o redes de computación. La red internet, que abarca la mayor parte de las naciones, tiene millones de usuarios conectados, de un lado produce otro frente de desigualdades, de otro lado representa un medio potente del **desarrollo del capital social**. El internet tiene su potencial en **tres dimensiones**:



Compartir e intercambiar conocimiento lo duplica. Para las **redes organizacionales** y sus actores, las **redes virtuales** de información y comunicación prestan una plataforma que fomentan la gestión y la coordinación del trabajo en redes, facilitan enormemente el acceso a conocimiento y forman un instrumento de comunicación eficaz. Por lo tanto, a futuro una ventaja competitiva de crucial importancia para las organizaciones y redes constará en la capacidad de acceder, procesar, seleccionar y aplicar el internet como una herramienta productiva, en las empresas y en la administración pública, en la participación política y en la sociedad civil cuya organización avanza globalmente.

Al pensar en el papel que tiene la tecnología de la información y comunicación dentro de redes organizacionales, encontramos útil hacerse unas preguntas:

- ¿Qué productos necesita facilitar u ofrecer la tecnología?
- ¿Qué tecnología es accesible para las personas que la deben utilizar?
- ¿Qué oportunidades en términos de acceso a conocimiento, comunicación, articulación, empoderamiento, participación implica la tecnología para sus usuarios?

Ejemplo - El Potencial del e-Gobierno

La facilidad con la que el internet puede establecer conexiones significa que un control político del flujo de la información se está haciendo imposible y obsoleto. Si este crecimiento en el intercambio de la información presenta problemas a los políticos, también les ofrece a ellos y a los ciudadanos beneficios potenciales significativos, por ejemplo en el campo del **e-gobierno** que aquí nos sirve para ilustrar el potencial que se está desarrollando.

Participación ciudadana:

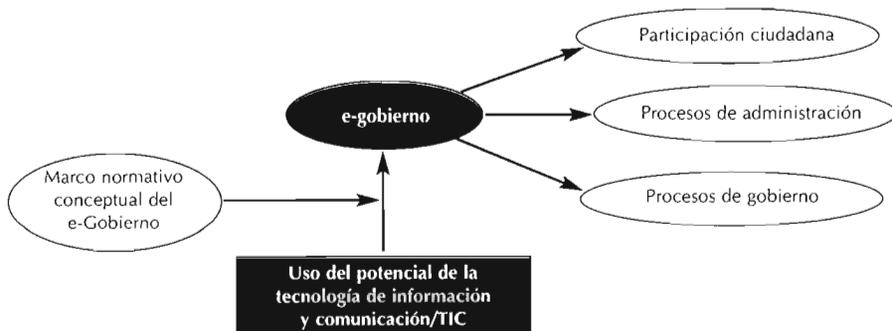
- Difusión del acceso privado y acceso a nodos públicos
- Aumento del grado de organización de la sociedad civil
- Articulación de la ciudadanía en foros, grupos, redes donde se articulan intereses, propuestas, quejas, peticiones, manifestaciones
- Fomento del capital social: confianza, solidaridad, empoderamiento
- Consultas sobre proyectos de leyes, planes y actos de gobierno
- Participación política en votaciones y elecciones: información sobre programas y políticos

Procesos de administración:

- Información transparente sobre normas, leyes, procedimientos, estadísticas, etc
- Acceso a la formalidad normativa a bajo costo
- Servicios: permisos, certificados, licencias, traspases de propiedad, catastro, creación de asociaciones y compañías, etc
- Adquisición de bienes y servicios: ofertas, concursos, licitaciones
- Cumplimiento con el código unitario de procedimientos administrativos
- Mayor agilidad, menos costos, simplificación de procesos

Procesos de gobierno:

- Información amplia para la ciudadanía
- Complementariedad con el sector privado
- Negociación transparente con los grupos de la sociedad civil
- Transparencia en la priorización de proyectos, asignación de recursos y la toma de decisión
- Acuerdos viables basados en confianza
- Rendición de cuentas y lucha en contra la corrupción e impunidad



El ejemplo del e-gobierno y la experiencia en el uso del internet nos lleva a plantear diversas cuestiones referentes a su utilización como instrumento de comunicación, organización y gobierno. ¿Se puede considerar la apertura de esta red como una **democratización** del acceso a la información? Ante esta pregunta podemos tener en cuenta diversas consideraciones:

- **Información vs. desinformación:** es evidente que el aumento del volumen de información accesible ha sido considerable en los últimos años. Hoy día, podemos encontrar en internet información sobre cualquier cosa, por especializada que sea. Con la ayuda de máquinas de búsqueda, la persona interesada puede acceder directamente a cualquiera de los sitios y actores que ofrecen información. Podemos consultar desde conceptos, informes, declaraciones, comunicados, documentos. Esto supone una cantidad ingente de información, que ahora más que nunca debemos estar preparado para seleccionar, manejar y sistematizar. Para poder llevar a cabo esta tarea tenemos que conocer ampliamente, tanto el tema en el que trabajamos como el medio en el que se mueve, internet en este caso. Un exceso de información no sistematizado puede llevar a la desinformación, por lo tanto, la cuestión no está en el instrumento en si sino en el uso que se haga de él.

- **Costo del acceso a la información:** quizá este punto sea el aparentemente más claro. Internet ha supuesto un abaratamiento considerable del costo de acceso a la información, al menos en los países industrializados. No podemos olvidar que el desarrollo de esta forma de comunicación no está implantada de manera equitativa en todas las zonas del mundo, ya sea por problemas de poder adquisitivo y de infraestructura. En primer lugar, es importante señalar que internet está muy lejos de ser un canal de comunicación generalizado y mayoritario. A pesar de las cifras, algunas de las cuales señalan la existencia de 600 millones de ordenadores conectados a la red, tanto los servidores como las principales agencias de información y la **gran mayoría de los usuarios** del internet se encuentran en países industrializados. Es por eso, que es preciso evidenciar su alcance inequitativo, otra vez acentuando la brecha entre los países pobres y ricos. Es necesario contemplar que las inmensas capacidades de la red no llegan con la misma facilidad a las sociedades pobres. En muchas de ellas, los problemas de infraestructura, de analfabetismo y de poder adquisitivo impiden el desarrollo y la generalización del uso de la red y de las potencialidades antes mencionadas. El peligro inherente a toda esta dinámica es la generación de un nuevo tipo de **desigualdad**, la relativa al acceso y difusión de información, intensificando así las relaciones de dependencia ya existentes entre norte y sur. La desigualdad descrita en el acceso - por ejemplo, y a efectos aproximativos, América Latina y Caribe con el 10% de la población mundial y sólo con el 1,8% de las conexiones a la red internet - y en el conocimiento, si bien tienen raíces similares a las viejas cuestiones, exigen de otras políticas y de la introducción de nuevos elementos en la agenda como, por ejemplo, la captación de inversión extranjera directa en información y conocimientos, el fomento de la utilización de las empresas de las nuevas tecnologías, la educación tecnológica, la inversión en sectores tecnológicos del país.

- **Intercambio de información y creación de redes en la sociedad civil:** Ya no estamos circunscritos al teléfono, al fax o al correo postal, en los cuales la distancia supone una dificultad y un aumento del coste. Gracias al uso de internet, las distancias no existen. La comunicación es inmediata por alejado que esté nuestro interlocutor. Hoy en día, internet nos permite tener una red de contactos que nos aporten información diaria y de primera mano. Al mismo tiempo nos permite crear una red en la red que haga más fluido el intercambio de ideas, debates y la elaboración de proyectos en común. En el plano de la sociedad civil, el cambio ha sido de la misma importancia que para gobiernos y empresas. Internet ha permitido multiplicar los focos suministradores de información, que ya no sólo son las grandes agencias de información. La tradicional fragmentación que existía entre los movimientos de la sociedad civil, que eran consecuencia, entre otras cosas, de las dificultades de comunicación, ha empezado a romperse. Internet se ha convertido en un gran espacio donde las organizaciones ven y se dejan ver, informan sobre sus proyectos, actividades e investigaciones. En definitiva internet se puede convertir en los próximos años en el vehículo transmisor por excelencia de las inquietudes, propuestas y proyectos de la sociedad civil global. Un ejemplo, pocos minutos después de los ataques del ejército mejicano a diversas comunidades indígenas en Chiapas en 1997, la noticia ya había recorrido todo el mundo a través de internet. En pocos días se coordinaron acciones de protesta en diversos puntos del planeta. La inmediatez, su bajo coste económico y el potencial de difusión y convocatoria que tiene la red, y a través de ella las organizaciones, ha permitido que en la actualidad exista un nuevo mecanismo de intercambio instantáneo que se convierte, por ejemplo en el caso de la de defensa de los derechos humanos, en un mecanismo de presión y de denuncia.

A pesar de las consideraciones anteriores, internet no es, ni debe ser, una panacea. Internet plantea retos relacionados con su utilización y su alcance real. Viviendo una revolución tecnológica nos induce sentimientos cruzados de esperanza y temor. Las nuevas tecnologías son actualmente producidas en su mayoría por las grandes transnacionales que siguen a la demanda con mayor poder adquisitivo. Las prioridades y las necesidades de los países pobres no merecen la debida atención en el financiamiento de la investigación y el desarrollo. El **déficit democrático de la globalización** agrava el problema del acceso inequitativo al conocimiento. El dato que dos terceras partes de la humanidad no hayan obtenido de las nuevas tecnologías mejoras substanciales en sus condiciones de vida e incluso algunos han empeorado, no resulta alentador en un mundo desigual y fraccionado.

Ejemplo – La globalización de los indígenas

Durante un reciente encuentro de jefes de Estado latinoamericanos, el ex sindicalista y ahora presidente de Brasil, Luiz Ignácio Lula da Silva, comentó que su gente, los trabajadores brasileños, habían esperado durante décadas para llegar al poder. – Mi gente, en cambio lleva 500 años esperando, le contestó Alejandro Toledo, el primer presidente peruano de ascendencia indígena. Estas esperas parecen estar terminando. Y no sólo en Perú, sino en el mundo entero. El aumento de la influencia política de las poblaciones indígenas es hoy en día una tendencia global y al mismo tiempo resultado de la globalización de la comunicación y de la economía.

La Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador se ha transformado en una fuerza política fundamental en ese país. Lo han probado cuando miles de indígenas llegaron a la capital y derrumbaron a un gobierno cómplice de los bancos privados e incapaz de manejar la crisis económica. En Bolivia, un movimiento mixto indígena-sindical vinculado con el movimiento indígena y los productores de coca, como movimiento social, adquirió un enorme poder político gracias a manifestaciones, bloqueos y huelgas; recientemente, el gobierno de Bolivia se tambaleaba y finalmente cayó por las protestas sociales del movimiento en contra de un proyecto de explotación del gas boliviano que ha provocado la ira de los grupos indígenas. En el Perú, la investigación de los años de la violencia por parte de la Comisión de la Verdad y Reconciliación reveló los efectos desastrosos de una sociedad racista y excluyente, una nación que sólo ha pertenecido a unos pocos.

También recientemente, el Gobierno canadiense dio a los indios Tlicho un área muy rica en diamantes equivalente al tamaño de Suiza. Los Inuits, en Labrador, lograron derechos sobre otra zona de más de 75.000 kilómetros cuadrados. Los grupos indígenas también han ganado influencia y poder en Brasil, Chile, Colombia y Centroamérica. En México, la rebelión en Chiapas aumentó el rol político de los grupos indígenas y la guatemalteca Rigoberta Menchú, ganadora del Premio Nobel de la Paz, se ha convertido en un icono internacional de la lucha por los derechos de los indígenas. Este recién adquirido poder político no significa que la abyecta pobreza, la exclusión y la discriminación comunes en las poblaciones indígenas del mundo son problemas superados; el ejemplo de la miseria de los indígenas en las llamadas reservas en los EE.UU., privilegiados cínicamente en los negocios de licores baratos y de los casinos, nos enseña que la influencia política de los indígenas aún es demasiado reciente, y además suele ser abusivamente utilizada por la clase política, muchos de ellos de origen indígena. Aun así, el hecho incontrovertible es que la influencia de los indígenas está aumentando en todas partes, porque, sorprendentemente, la globalización los ha ayudado.

La convergencia de cambios tecnológicos y políticos ha contribuido a achicar al mundo y a disminuir un algo la tolerancia hacia los abusos, la marginalización y la discriminación. Hoy en día no sólo es más barato comunicarse a través del mundo, también hay más países donde las prácticas democráticas comienzan a arraigarse y donde tener ciertos derechos fundamentales ya forma parte, si no de la realidad, al menos de las expectativas de la gente.

Además, las organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil que luchan a favor de los derechos humanos y la autodeterminación cultural de las nacionalidades indígenas tienen ahora la capacidad de reclutar partidarios, recaudar fondos y operar globalmente más rápido y más lejos que nunca antes. Esta interconectividad global contribuye a dar a los pueblos indígenas nuevas oportunidades. Por ejemplo, la descentralización del poder político del Estado centralizado a los gobiernos locales – que también es una tendencia global – ha facilitado la elección de representantes indígenas en áreas donde estas poblaciones son más numerosas y por consiguiente encontramos alcaldes y alcaldes indígenas intercambiando y compartiendo buenas prácticas de gobierno local en el internet.

Las iniciativas de las Naciones Unidas a favor de los derechos indígenas, el alcance y la creciente influencia de los movimientos ambientalistas y, paradójicamente, el crecimiento de la compañías transnacionales, por ejemplo petroleras en la Amazonía, han contribuido a aumentar el potencial de articulación política de los grupos indígenas. En un juicio del siglo, la poderosa Chevron Texaco se encuentra demandada por la violación de los derechos de las nacionalidades indígenas en la Amazonía y por no cumplir con normas ambientales. La globalización ha acelerado la expansión geográfica de compañías globales involucradas en agricultura, explotación forestal, extracción minera, producción hidroeléctrica, petróleo y demás recursos naturales. Inevitablemente, sus operaciones tocan cada vez más los territorios donde las poblaciones y nacionalidades indígenas habitan. Los conflictos que se originan por la explotación económica de estas áreas hacen que las poblaciones indígenas locales y actores globales, por ejemplo del uso sostenible de los recursos naturales, se descubran mutuamente, convirtiéndose rápidamente en aliados políticos y activando los medios de comunicación a nivel global. Los activistas ambientales aportan recursos financieros y experiencia en organización de campañas políticas, los grupos indígenas aportan la legitimidad de su ascendencia sobre tierras en las cuales ellos y sus antepasados han vivido.

Es por demás obvio que la globalización no ha traído sólo beneficios para los 350 millones de indígenas que viven en más de setenta países. Muchas de estas poblaciones son regularmente azotadas por nuevas enfermedades, la violencia atroz de guerras civiles, cambios en su hábitat, desalojos obligados de sus tierras, y la necesidad forzada de adaptarse a costumbres y estilos de vida drásticamente distintos. Pero el hecho es que la globalización también ha proporcionado a los indígenas poderosos aliados, una más potente voz a nivel internacional y una mayor influencia política en su propio país. El impacto positivo de la globalización sobre la articulación de las nacionalidades indígenas ofrece un sorprendente contraste a la impresión, también correcta, que la integración mundial a veces aplasta culturas y homogeneiza costumbres y formas de vida. Al mismo tiempo, los derechos humanos universales conforman un marco de referencia para la discusión de algunas prácticas culturales que no necesariamente protejan ni la dignidad del individuo ni el respeto del trato equitativo en la sociedad.

Sin embargo, cuando en Ginebra se reúnen miembros de las tribus Igorot, del norte de Filipinas, y Huaorani, de la Amazonía ecuatoriana, por ejemplo, su apoyo mutuo contribuye a extender la supervivencia de sus modos de vida, a empoderar los grupos indígenas marginalizados por más que se reúnan a coordinar sus estrategias y planificar sus actividades mientras comen una hamburguesa en un McDonald's. La complejidad de la globalización tal que sus resultados son menos previsibles y obvios de lo que se suele creer.

Sin desestimar su impacto perpetuando la desigualdad y con miras a la cantidad gigantesca de información podemos concedir que con esta infinita herramienta, el hombre ha logrado establecer redes dentro de la red global que permiten intercambiar conocimiento, dialogar, acceder a informaciones de todas aquellas entidades públicas y privadas que en alguna medida quieren comunicarse, vender o impulsar el desarrollo. Este acceso a conocimiento se convierte en un verdadero soporte a la **solución de problemas** y al **aprendizaje** a base del intercambio de conocimiento.

Ejemplo de una red de servicios: la Coordinadora de Radios Populares CORAPE

A. Contexto

CORAPE, una de las pioneras en el área de comunicación alternativa de Ecuador, fue fundada en 1988 como instancia de unidad y reflexión de las radios populares y educativas. Uno de sus primeros logros fue ofrecer un servicio informativo y educativo de mejor calidad a los pobladores marginados, las comunidades indígenas y las organizaciones de base. CORAPE trabaja con y para los excluidos de la comunicación: mujeres, jóvenes, niños, artesanos, indígenas, campesinos. La Coordinadora agrupa en la actualidad a más de 40 radios, entre afiliadas y adherentes. Moviliza cuatro redes principales de comunicación: la Red Amazónica, la Red Kichwa, la Red Informativa Nacional y la Red Binacional, que unen emisoras de Ecuador y Perú.

B. La red y los servicios

CORAPE es miembro de la Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER), de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC), y mantiene contactos con diversas ONGs de todo el mundo. La estructura de la Coordinadora de Radios Populares y Educativas del Ecuador es la Asamblea General, conformada por los directores de las afiliadas y el Directorio, integrado por el presidente, el vicepresidente y tres vocales. La Secretaría Ejecutiva, ubicada en Quito, cuenta con seis áreas de servicios: técnica, redes, investigación, mercadeo, capacitación y programación-producción.

El área técnica ofrece servicios de reparación y mantenimiento de equipos electrónicos para emisoras. El área de investigación desarrolla sondeos de audiencia y estudios de mercado para el mejoramiento de las producciones radiofónicas. El área de mercadeo vende equipos, partes y repuestos para emisoras. En la de producción-programación, la red CORAPE ofrece tres noticieros diarios y otras producciones a favor de las afiliadas. El área de capacitación desarrolla y ofrece cursos y talleres para el personal técnico y los mandos directivos de las radios populares, con el propósito de aumentar el nivel profesional del personal de las afiliadas y potenciar la calidad de sus servicios, y así garantizar la competitividad de la comunicación alternativa en el escenario radial del país. Este último servicio cuenta con cursos modulares a distancia, talleres, pasantías y materiales correspondientes, tales como manuales y libros.

9. Los obstáculos del desarrollo institucional

En el siguiente resumen queremos poner en relieve unas causas determinantes que puedan obstaculizar la creación de redes y en consecuencia las reformas que no pueden prescindir de de nuevos arreglos organizacionales en los países latinoamericanos.

Desde el plano teórico la mejor fundamentación que nos consta de las relaciones entre instituciones y desarrollo sigue siendo la aportada por el **neoinstitucionalismo** histórico de Douglass C. North y de otro autores, que han sido construido desde una teoría del comportamiento humano, combinado con el concepto de los costes de transacción y con el desarrollo de los mercados. Se parte de la consideración tradicional de las instituciones como una creación humana para resolver las **incertidumbres** que surgen en la interacción como consecuencia de la complejidad de los problemas a resolver y de las limitaciones de nuestras mentes para procesar la información existente. Se descubre que - para el desarrollo social y económico - las instituciones son importantes en la medida en que bajan la complejidad y determinan los costos que resultan de las transacciones. Finalmente, las instituciones (y los políticos que las definen) determinan igualmente la calidad y la forma de los conocimientos y habilidades efectivamente disponibles en una determinada sociedad.

En el horizonte de la larga historia de dominación y autoritarismo político, dependencia y explotación económica, discriminación y exclusión social, podemos constatar algunos varios barreras al desarrollo que rigen la región. Tanto la brecha social y étnica, herencia de la colonia, como las dicotomías dentro de los países representan una serie de **causas estructurales** que caracterizan las políticas en los países de la región, en unos más y en otros menos. Vale mencionar que tales obstáculos al desarrollo vienen desde atrás en la historia y se superponen, se refuerzan, así conformando un tejido específico y coyuntural en los países.

9.1 Economías de extracción y amenaza al medio ambiente

Ya en la época de la colonia las encomiendas y la apropiación de las mejores áreas cultivables por parte de los terratenientes, se sentaron las bases de una brecha social entre los latifundios en pocas manos y los minifundios, los últimos ocupados mayormente por la población indígena, sometida al trabajo forzado en las haciendas y en los obrajes. Los latifundios con su método de **producción extractivo**, conformaron el patron del sector agrocomercial en rubros como caucho, cacao, café y banano. Los indígenas y mestizos de la clase baja terminaron siendo presionados y marginados hacia las áreas en las laderas o en las alturas, donde las características climáticas y el suelo conducen a una bajísima productividad, desmejorando sus oportunidades de comercialización e incluso poniendo en peligro la seguridad alimentaria de las familias. La concentración de las tierras altamente productivas condujo en diferentes épocas a auges de productos, por ejemplo en cacao y café, y con esto a la creación de un sistema agroindustrial de grandes rentas y una masa de traba-

jadores rurales de bajos ingresos. La comunidad indígena fue instrumentizada y el sistema de gobierno garantizaba continuidad más allá de la independencia. Tampoco las reformas agrarias, llevadas a cabo en los años 60 y 70, lograron aportar a una redistribución significativa y sostenida en la tenencia de la tierra y con ello, en los ingresos de la población. La marcada **parcelación económica** entre el sector industrial y los pequeños y medianos productores, generalmente en propiedad de indígenas en zonas marginadas, se ha mantenido hasta la presente en muchos países de la región.

La Amazonía, tesoro mundial de la **biodiversidad**, constituyó una zona de colonización y meta de la **migración interna**, hasta la fecha se caracteriza por una economía altamente extractiva, que ha concentrado los capitales en un grupo oligárquico de terratenientes agro-industriales y de las élites políticas, mientras que los colonos se encuentran hasta hoy marginalizados. El auge del caucho, la penetración de la **ganadería** extensiva, y a partir de los años 80 en este siglo, el descubrimiento y la explotación del petróleo son los mejores ejemplos de estas tendencias. En términos generales, la **destrucción de los recursos naturales** – a través del monocultivo en grandes superficies y del uso de insumos químicos y la sobreutilización de los suelos, y en la Amazonía, debido al cultivo en suelos no aptos – crece amenazadoramente. Tanto la agroindustria y la agricultura de los pequeños y medianos productores como la de elaboración, presentan una **baja productividad**. Estos aspectos hacen que las economías parceladas y extractivas sean especialmente vulnerables a cambios imprevistos en los **mercados y políticas externas**.

Desde inicios de la independencia, los países han sido marcado por una fuerte inseguridad política e institucional, provocando la **fuga de capitales**, mayormente hacia fuera y una bajísima tasa de reinversión. Los grandes terratenientes y las élites manejaron el Estado para proteger sus privilegios y su producción extractiva. Adicionalmente, en las últimas décadas, el Estado ha buscado **financiamiento** especialmente a través de créditos internacionales. En la década de los 90 la **dependencia** económica de los cambios en mercados externos se ha incrementado, mientras la **competitividad** y la **productividad** se mantuvieron en niveles insatisfactorios.

Hasta la actualidad, el Estado latinoamericano no ha logrado implementar un **sistema tributario** redistributivo. El costo económico de la marginalización de al menos una tercera parte de la sociedad se agudiza con la creciente necesidad de lograr competitividad en los mercados globales. El abuso criminal del sistema financiero y la fuga de capitales condujeron al **mayor empobrecimiento** de las capas media y baja de la población y a una vulnerabilidad económica, ambiental y financiera en general. Estos factores conllevaron en muchos países a una mayor tasa de **desempleo** y con esto, a un incremento de la **migración** hacia fuera. Actualmente, en algunos países centroamericanos las remesas constituyen uno de los principales ingresos del Estado. La alta **discrecionalidad presupuestaria** y los servicios a la deuda externa dificultan extremadamente la aplicación de un esquema social redistributivo.

9.2 Sociedades fragmentadas y polarizadas

Ya en tiempos de la colonia, las **élites** de los países latinoamericanos establecieron un sistema autoritario, excluyendo de la distribución de tierras y rentas a la población indígena y negra. La dominación, la discriminación racista y la marginalización han penetrado profundamente las estructuras sociales de los países. Elementos claves de esta herencia son por ejemplo el clientelismo y la exclusión de la participación política a gran parte de la población. Estos factores, entre otros, han conducido a la creación de élites competitivas entre sí y que luchan por la influencia y el control del gobierno de turno. Acentuado por la crisis económica, también en países ricos como Argentina, la decreciente **clase media** se encuentra expuesta a financiar los traspies de las élites y del Estado. También como herencia de los tiempos de la colonia, la educación se ha quedado estancada en un sistema memorista y coercitivo. Mientras en la clase media la secularización se ha ido generalizando, la **iglesia** mantiene un doble rol en su calidad de preservador de valores de subordinación y de mediador social. En suma, la fragmentación de las sociedades ha impedido la construcción de proyectos nacionales de desarrollo.

La economía extractiva ha conllevado a un bajo nivel de elaboración y especialización, y con esto, ha dificultado la generación de nuevas **fuentes de trabajo**, conforme al ritmo de crecimiento de la población. En las periódicas crisis económicas, ya en el pasado un porcentaje importante está optando por buscar oportunidades **migrando al exterior**. Como ya enfatizado, **la brecha social** es un obstáculo difícil de superar para el establecimiento de un marco institucional fiable que abarque a las sociedades. Desde la época de Alexis de Tocqueville se ha venido destacando reiteradamente que una condición crucial para la construcción de una sociedad democrática con igualdad ante la ley es un **mínimo de equidad e integración social** sin discriminación y marginalización de grupos desfavorecidos. Sin embargo, en comparación global, América Latina exhibe la mayor desigualdad social en el mundo. En una serie de países de la región, ésta no ha disminuido desde la transición de las dictaduras a la democracia, sino que se ha acentuado, lo que significa un doble peligro, tanto para el Estado de derecho como para la democracia. Las grandes ideas y reformas se convierten en una política cínica si una gran parte de la población no cuenta con las condiciones para satisfacer sus **necesidades básicas** y, a mediano plazo, la polarización social puede generar un potencial de inseguridad social y enfrentamientos que, aprovechado por líderes políticos demagogos, está abriendo una senda al populismo y autoritarismo.

En la última década y en particular debido a la **crisis financiera** sufrida en los últimos años, muchos países han vivido un drástico **empobrecimiento** de las capas media y baja de la sociedad, provocando una situación precaria y conflictiva. También ha minado la **confianza** en las instituciones públicas, generando pasividad, desinterés y distanciamiento frente al Estado. En muchos países no existe una respuesta coherente por parte de los **partidos políticos**, a no ser acciones de corte oportunista o populista. Las múltiples ONGs, conformando un tejido denso de la sociedad civil, no logran generar una plataforma con-

junta de articulación. Un **clientelismo** cruza por las capas sociales y alianzas efímeras conducen a una situación no definida con posiciones e intereses cambiantes.

9.3 Déficit institucional: la mala gobernabilidad

Desde el descubrimiento de la importancia que las **instituciones** tienen para el desarrollo de la sociedad, ya nadie niega la importancia que las buenas o las malas políticas tienen para un desarrollo sostenible. La mala gobernabilidad ha conducido a la brecha social de desarrollo de América Latina. Los datos de pobreza no son alentadores. Como es bien sabido, América Latina sigue siendo el continente de la desigualdad. Desde luego, es siempre necesario advertir que hablar de América Latina es una licencia intelectual, dada la diversidad de contextos nacionales, regionales y hasta locales. Por gobernabilidad entendemos aquí los **procesos transparentes de negociación** que desembocan en las definiciones de instituciones en términos de leyes, reglas y procedimientos de ejercicio de poder. En las negociaciones, los actores determinan el sistema social, resuelven conflictos, toman decisiones de autoridad y logran acuerdos que se conviertan en instituciones.

Los datos de que disponemos sobre la evolución de la gobernabilidad no son muy alentadores. Es cierto que en comparación con el pasado hay progresos que vale la pena registrar. De los once Presidentes que en los últimos veinte años tuvieron que abandonar sus cargos antes de finalizar el mandato, todos lo hicieron por métodos constitucionales, lo que sin duda constituye una muy buena noticia para la región. El indicador de estabilidad política ha mejorado sin duda, aunque no en todos los países y, en general, se encuentre a considerable distancia de los países desarrollados. Los indicadores de **desarrollo democrático** dieron un gran salto adelante con las transiciones del autoritarismo a las democracias, pero se estancaron pronto y en algunos casos han retrocedido. Los indicadores de libertades civiles se están deteriorando en bastantes países. El Estado de Derecho no avanza y hasta retrocede en algunos casos. Sucede lo mismo con los indicadores de corrupción y eficacia del gobierno. El indicador de calidad regulatoria se ha movido positivamente por lo general. Pero la **confianza** en las instituciones políticas y legales y la **confianza** interpersonal han caído llamativamente.

Todo lo anterior apunta a la vigencia de unas democracias todavía de frágil textura, flotando sobre una profunda desigualdad socio-económica, a veces marcada por una discriminación étnica y cultural, con mercados imperfectos y fragmentados. Todo esto no es ninguna idiosincrasia latinoamericana. Responde a **raíces históricas** profundas y se halla condicionado por una geopolítica y un tipo de inserción económica internacional que no pueden ignorarse.

Durante la conquista, y luego la colonización, los españoles buscaron enraizarse administrativamente en los territorios conquistados con el fin de controlar a la población nativa y aprovechar al máximo las rentas extraídas. Estas **pautas administrativas**, como es por ejemplo la minuciosidad documentativa y el formalismo exagerado en el sistema judicial

inquisitivo, se mantienen omnipresentes y vigentes hasta la actualidad, frenando y bloqueando las reformas del Estado. Por siglos, el Estado se ha quedado como **propiedad de las élites** socio-económicas. La superposición de funciones, la falta de coordinación interinstitucional y el **autoritarismo centralista** facilitó la instrumentalización política de la administración. La **impunidad** discriminatoria (falta de sanciones judiciales), la injerencia de intereses particulares abrió las puertas a un clientelismo endémico y a una corrupción flagrante.

Desde inicios de la independencia, las tendencias políticas están fragmentadas en una diversidad de **partidos políticos**, que sólo son capaces de crear alianzas con objetivos cortoplacistas y de interés propio. Organizados sectorialmente e ideológicamente retrasados, los **sindicatos** gozan de poca representatividad. Mientras el sector privado-empresarial (cámaras, gremios), tiene ya una articulación desarrollada, el grado de organización del resto de la **sociedad civil** se limita a unos movimientos reivindicativo y a una escena de ONGs de desarrollo social con perspectivas mayormente sectoriales.

Con los intentos del cambio en los años noventa del Estado autoritario y asistencialista hacia un Estado democrático y moderno, que se concentra en sus **funciones claves** y facilita la prestación de servicios, la falta de concertación sobre la definición y el rol del Estado se vuelve en un factor crítico de las reformas en caminadas. Los conceptos de autoritarismo centralista se mantienen, y como consecuencia de esto, las necesarias reformas estructurales y en particular del Estado, están bloqueadas, y los **servicios básicos** a la sociedad son cada vez más deficientes. Esta situación y el empate con las privatizaciones bajo un esquema redistributivo conducen a una **erosión de la confianza** del ciudadano en las instituciones públicas. En muchos países un proyecto coherente de reforma con enfoque en la redistribución y la seguridad social no está en vista. En relación con la dependencia económica, el déficit institucional se traduce en una extrema **vulnerabilidad a influencias externas**, por ejemplo para las injerencias del Plan Colombia y de fuerzas económicas de integración regional. Sin embargo, bajo la condición de un manejo transparente y aplicación de un sistema de rendición de cuentas en la gestión por un lado, y la eficiente coordinación pública-privada por otro lado, los proyectos de **modernización** del Estado y la **descentralización**, iniciado en los años 80 y 90, tienen un potencial considerable para superar el déficit institucional.

Como pre-requisito del potencial de redes organizacional, hemos enfatizado la importancia de un **contexto institucional fiable y transparente** para los actores. Normas formales que se aplican de manera equitativa a todas y todos constituyen una condición irrenunciable de un desarrollo continuo y sostenible. Si un Estado no está capaz de garantizar la protección de los derechos de propiedad y proporcionar un orden claro del mercado con costos de transacción bajos, se está arriesgando a ser excluido de los flujos de comercio e inversión. Bajo esta perspectiva las reformas de Estado en camino deberían acelerarse y profundizarse lo más pronto posible para superar los obstáculos del marco institucional. En América Latina con frecuencia nos encontramos no solo con debilidades del sistema legal

formal, a veces arbitrario, obsoleto y en su ejercicio influido por intereses particulares, sino con una pauta de normas de doble estándares o de códigos paralelos. Las áreas donde se aplica el control estatal se cruzan con otras en las que deciden las costumbres y la influencia personal o incluso solo la ley del más fuerte. Mientras tanto seguirán existiendo áreas de competencias superpuestas con diferentes normas y en donde las reglas formales e informales se entrelazan, trae consigo una **mayor inseguridad** para cada ciudadano.

Ejemplo – Reglas del juego

Muchos gobiernos en América Latina denominan su sistema de sociedad **economía de mercado**, no obstante, muy pocos de ellos cumplen con los requisitos para ser realmente economías de mercado. En la mayoría de los países existe un exceso de regulaciones y control. Existen demasiados carteles y oligopolios y el sistema legal no es confiable por que protege abiertamente los intereses de la clase política y de los dueños de las grandes empresas. Por esto, muchos mercados son cerrados o abiertos de manera selectiva y al acceso a un sinnúmero de recursos está sujeto al filtro estatal. En suma, las regulaciones y la administración de la burocracia estatal no sólo no facilitan la eficiencia, sino que la obstaculizan activamente.

Por ejemplo, la **jungla regulatoria** produce leyes y normas que perjudican a la pequeña empresa a favor de la gran empresa. Dada la regulación inapropiada y excesiva y la falta de respeto o de comunicación de parte de los gobiernos, muchas pequeñas empresas han ido poniéndose al margen del sistema legal y fiscal. La mayoría no se encuentra registrada en ninguna entidad gubernamental, no paga impuestos ni puede aspirar a préstamos bancarios. El **sector informal** en la economía peruana, por ejemplo, tiene en sus manos aproximadamente el 80 por ciento de la construcción de viviendas, el 90 por ciento de los transportes públicos y genera más de un tercio del producto nacional bruto. Este sector prácticamente se auto-regula a través de sus propias organizaciones, asociaciones y sindicatos. Algunas empresas son, en efecto, clandestinas pero las autoridades locales, obviamente, saben perfectamente de la existencia de gran parte del trabajo informal de manera que los sobornos empiezan a cumplir la función de impuestos o de seguro contra la persecución.

Mientras el crecimiento económico se puede lograr a corto plazo a través de regímenes autoritarios que se apoyan solamente en ajustes macro económicos, el desarrollo económico y social a largo plazo requiere de **reformas institucionales profundas**, una administración pública más eficiente, transparente y confiable, y la protección de la paz social y política. En fin, es la política que determina el rendimiento económico de un país porque es esta la que define e impone las reglas del juego económicas.

En la actualidad, muchos mercados latinoamericanos se parecen a un juego de fútbol en el cual el tamaño del arco, las dimensiones del campo y las reglas del juego - y su interpretación por el público y el árbitro - cambiará semanalmente, los árbitros llevarán los colores de uno de los equipos y los contrincantes fueran quince adultos contra ocho muchachos en edad escolar. Un juego de este tipo originaría, sin duda, mucha **incertidumbre**. Lo mismo sucede con reglas del juego inciertas en el plano político, legal y económico. La inseguridad aumenta los **costos de transacción** y desalienta la inversión, especialmente la inversión a largo plazo y esto repercute en el desarrollo económico y social, rural y urbano, local e internacional.

En Bolivia, por ejemplo, existen 86 diferentes registros y archivos (confirmaciones de depósitos bancarios, pago de más de 40 valores diferentes, certificados, declaraciones, testimonios,

comprobantes, etc.) a los cuales una pequeña empresa completamente formalizada tiene que proporcionar datos. En promedio, cada registro requiere de cuatro formularios y el trámite total requiere de 360 horas de contacto directo con las oficinas públicas, más el tiempo que se necesita para reunir los datos solicitados. El piélagos de papeles y la cantidad de procedimientos, incluyendo las esperas, requieren unos 280 días de trabajo. Este periodo de tiempo varía considerablemente de ciudad a ciudad, pero el empleo de tiempo mínimo por año para la tramitación directa con oficinas públicas requiere de 70 días, el equivalente, en el mejor de los casos, de 600 dólares, sin contar los pagos por aceleración de expedientes y otros pagos ilegales. Para cumplir con los requerimientos estatales, estos costos reducen una ganancia promedio del 25 por ciento a un 5 por ciento y el rendimiento promedio del capital se reduce de 35 a 7 por ciento.

La existencia de **derechos de propiedad** claros constituye otro factor decisivo para incrementar la productividad de la economía. La importancia de estos derechos va más allá de las garantías colaterales de crédito. Sólo aquellos individuos que tienen algo que perder están dispuestos a comprometerse con la sociedad local y del país, y a luchar por hacer de ella algo mejor. Además, todo propietario tiende a cuidar lo que le pertenece y por esto, generalmente, tiene un comportamiento mucho más ecológico que cualquier usuario. En el Perú la inversión en la propiedad se incrementó nueve veces entre los ocupantes de asentamientos ilegales, después de que éstos obtuvieron la escritura formal de sus casas. Por lo tanto, derechos de propiedad claros constituyen la base de la **democracia** y del **desarrollo sostenible**. Sin embargo, por ejemplo en Perú, más del 90 por ciento de la propiedad rural y del 50 por ciento de la urbana no cuenta con la protección de un título de propiedad formal, es decir, es informal.

El problema no es que los gobiernos no estén dispuestos a reconocer los derechos de propiedad. El problema fundamental son las leyes y su ejecución, es decir, el marco institucional. Un individuo posee una superficie de terreno sólo en el sentido de que tiene ciertos **derechos sobre dicha propiedad**: el derecho de comprar, vender, hipotecar que son derechos determinados por la ley. Es así como los mercados sólo funcionan en la medida que funciona el sistema legal, los contratos empresariales son imposibles fuera de este marco.

En muchos países, no existe el órgano oficial del Estado que sea responsable de formalizar derechos de propiedad y los procedimientos son caros y demorosos; la **responsabilidad** está diseccionada en un sinnúmero de departamentos de gobierno que tienen otras prioridades. También los grandes tenientes de propiedad se resisten a aceptar las reformas necesarias, ya que verán en ellas un cambio revolucionario. Aparentemente no hay muchas organizaciones y líderes que tienen una visión clara de lo que se puede ganar a través de un cambio en la definición de la propiedad, así como la fuerza para superar los obstáculos que se interpondrán en el camino.

Las consecuencias se ven en los **bajos niveles de la legalidad**, en la impunidad y la supervivencia del clientelismo, el corporativismo y la convivencia ilegítima entre negocios y política. Todo lo cual delata una estructura institucional informal - las verdaderas reglas del juego - rodeada de una gran opacidad, poco conocida sino por sus operadores que manipulan las reglas democráticas formales y explica por qué el poder conquistado electoralmente queda muchas veces en manos de coaliciones temporales de las élites políticas, económicas que controlan los medios de comunicación y que impiden la visión de un proyecto integrativo-social con el liderazgo necesario para emprender el desarrollo humano sostenible.

El cuadro trazado es sombrío. No sería justo no completarlo con las luces que sin duda existen. Principalmente a nivel local y ahora quizás también a nivel estatal por la esperanza que despiertan el **liderazgo** de unos políticos de nueva generación. América Latina es de hecho un gran laboratorio de experiencias políticas, empresariales, sociales y culturales, de esfuerzos generosos y voluntarios que están alumbrando nuevos entendimientos del desarrollo y del rol que para su producción juegan la sociedad civil, las empresas y los gobiernos en sus diferentes niveles. Todos estos movimientos tratan de ser capturados por la vieja política, pero desde su autonomía pueden convertirse en actores relevantes del cambio institucional que el desarrollo demanda. Lo que está pendiente es la elaboración práctica de proyectos políticos capaces de articular y multiplicar estos esfuerzos impactando de modo general la sociedad civil, la cultura y los comportamientos empresariales. Por lo tanto, en el futuro próximo, el concepto y la gestión de redes de políticas, involucrando a los actores de la sociedad, merece mayor atención.

9.4 Institucionalidad y responsabilidad

En lugar de conclusiones presentamos aquí el discurso de presentación del informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú del 28 de agosto de 2003. En este discurso, el presidente de la Comisión, Salomón Lerner Febres, esbozó de manera ejemplar, pertinente e impresionante la relación entre mal gobierno, mala institucionalidad, violencia dirigida mayormente en contra la población indígena rural y responsabilidad de los actores políticos, indiferencia y ceguera voluntaria de la élite de la sociedad. En la actualidad, no hay mejor forma para decirlo, no sólo para el Perú, sino también para todos los países latinoamericanos.

Hoy le toca al Perú confrontar un tiempo de vergüenza nacional. Con anterioridad, nuestra historia ha registrado más de un trance difícil, penoso, de postración o deterioro social. Pero, con seguridad, ninguno de ellos merece estar marcado tan rotundamente con el sello de la vergüenza y la deshonra como el que estamos obligados a relatar. Las dos décadas finales del siglo XX son — es forzoso decirlo sin rodeos — una marca de horror y de deshonra para el Estado y la sociedad peruanos.

La exclusión absoluta

Hace dos años, cuando se constituyó la Comisión de la Verdad y Reconciliación, se nos encomendó una tarea vasta y difícil: investigar y hacer pública la verdad sobre las dos décadas de origen político que se iniciaron en el Perú en 1980. Al cabo de nuestra labor, podemos exponer esa verdad con un dato que, aunque es abrumador, resulta al mismo tiempo insuficiente para entender la magnitud de la tragedia vivida en nuestro país: la Comisión ha encontrado que la cifra más probable de víctimas fatales en esos veinte años supera los 69 mil peruanos y peruanas muertos o desaparecidos a manos de las organizaciones subversivas o por obra de agentes del Estado.

No ha sido fácil ni mucho menos grato llegar a esa cifra cuya sola enunciación parece absurda. Y sin embargo, ella es una de las verdades con las que el Perú de hoy tiene que aprender a vivir si es que verdaderamente desea llegar a ser aquello que se propuso cuando nació como

República: un país de seres humanos iguales en dignidad, en el que la muerte de cada ciudadano cuenta como una desventura propia, y en el que cada pérdida humana – si es resultado de un atropello, un crimen, un abuso – pone en movimiento las ruedas de la justicia para compensar por el bien perdido y para sancionar al responsable.

Nada, o casi nada, de eso ocurrió en las décadas de violencia que se nos pidió investigar. Ni justicia, ni resarcimiento ni sanción. Peor aún: tampoco ha existido, siquiera, la memoria de lo ocurrido, lo que nos conduce a creer que vivimos, todavía, en un país en el que la exclusión es tan absoluta que resulta posible que desaparezcan decenas de miles de ciudadanos sin que nadie en la sociedad integrada, en la sociedad de los no excluidos, tome nota de ello. En efecto, los peruanos solíamos decir, en nuestra peores previsiones, que la violencia había dejado 35 mil vidas perdidas. ¿Qué cabe decir de nuestra comunidad política, ahora que sabemos que faltaban 35 mil más de nuestros hermanos sin que nadie los echara de menos?

Un doble escándalo

Se nos pidió averiguar la verdad sobre la violencia, señor Presidente, y asumimos esa tarea con seriedad y rigor, sin estridencias, pero, al mismo tiempo, decididos a no escamotear a nuestros compatriotas ni una pizca de la historia que tiene derecho a conocer. Así, nos ha tocado rescatar y apilar uno sobre otro, año por año, los nombres de decenas de miles de peruanos que estuvieron, que deberían estar y que ya no están. Y la lista, que entregamos hoy a la Nación, es demasiado grande como para que en el Perú se siga hablando de errores o excesos de parte de quienes intervinieron directamente en esos crímenes. Y la verdad que hemos encontrado es, también, demasiado rotunda como para que alguna autoridad o un ciudadano cualquiera pueda alegar ignorancia en su descargo.

El informe que le entregamos expone, pues, un doble escándalo: el del asesinato, la desaparición y la tortura en gran escala, y el de la indolencia, la ineptitud y la indiferencia de quienes pudieron impedir esta catástrofe humanitaria y no lo hicieron.

Son las cifras abrumadoras, pero, así y todo, ellas no expresan desgraciadamente la real gravedad de los hechos. Los números no bastan para ilustrarnos sobre la experiencia del sufrimiento y el horror que se abatió sobre las víctimas. En este Informe cumplimos cabalmente el deber que se nos impuso, y la obligación que contrajimos voluntariamente, de exponer en forma pública la tragedia como una obra de seres humanos padecida por seres humanos. De cada cuatro víctimas de la violencia, tres fueron campesinos o campesinas cuya lengua materna era el quechua, un amplio sector de la población históricamente ignorado – hasta en ocasiones despreciado – por el Estado y por la sociedad urbana, aquélla que sí disfrutaba de los beneficios de la comunidad política.

El insulto racial –el agravio verbal a personas desposeídas– resuena como abominable estribillo que precede a la golpiza, al secuestro del hijo, al disparo a quemarropa. Indigna escuchar explicaciones estratégicas de por qué era oportuno, en cierto recodo de la guerra, aniquilar a esta o aquella comunidad campesina o someter a etnias enteras a la esclavitud y al desplazamiento forzado bajo amenazas de muerte. Mucho se ha escrito sobre la discriminación cultural, social y económica persistente en la sociedad peruana. Poco han hecho las autoridades del Estado o los ciudadanos para combatir semejante estigma de nuestra comunidad. Este Informe muestra al país y al mundo que es imposible convivir con el desprecio, que éste es una enfermedad que acarrea daños tangibles e imperecederos. Desde hoy, el nombre de miles de muertos y desaparecidos estará aquí, en estas páginas, para recordárnoslo.

Hay responsabilidades concretas que establecer y señalar, el país y el Estado no pueden permitir la impunidad. En una nación democrática, la impunidad y la dignidad son absolutamente incompatibles. Hemos encontrado numerosas pruebas e indicios que señalan en dirección de los responsables de graves crímenes y, respetando los debidos procedimientos, las haremos llegar a las instituciones para que se aplique la ley. La Comisión de la Verdad y Reconciliación exige y alienta a la sociedad peruana en su totalidad a acompañarla en esta demanda para que la justicia penal actúe de inmediato, sin espíritu de venganza, pero al mismo tiempo con energía y sin vacilaciones.

Sin embargo hay algo más que el señalamiento de responsabilidades particulares. Hemos encontrado que los crímenes cometidos contra la población peruana no fueron, por desgracia, actos aislados atribuibles a algunos individuos perversos que transgredían las normas de sus organizaciones. Nuestras investigaciones de campo, los testimonios de casi diez y siete mil víctimas nos permiten más bien denunciar en términos categóricos la perpetración masiva de crímenes, en muchas ocasiones coordinados o previstos por las organizaciones o instituciones que intervinieron directamente en el conflicto. Mostramos en estas páginas de qué manera la aniquilación de colectividades o el arrasamiento de ciertas aldeas estuvo sistemáticamente previsto en la estrategia del autodenominado „Partido Comunista del Perú - Sendero Luminoso“. El cautiverio de poblaciones indefensas, el maltrato sistemático, el asesinato cruel como forma de sentar ejemplos e infundir temor, conformaron para esta organización una metodología del terror puesta en práctica al servicio de un objetivo: la conquista del poder, considerado superior a la vida humana, mediante una revolución cruenta. La invocación a “razones de estrategia”, tras la cual se ocultaba una voluntad de destrucción por encima de todo derecho elemental, fue la sentencia de muerte para miles de ciudadanos del Perú. Semejante voluntad de muerte enraizada en la doctrina de „Sendero Luminoso“, es imposible distinguirla de su propia naturaleza como movimiento en estos veinte años. La lógica siniestra que desarrolló trasunta sin tapujos en las declaraciones de los representantes de esa organización, y se ratifica en su disposición manifiesta a administrar la muerte acompañada de la crueldad más extrema como herramientas para la consecución de sus objetivos.

Existía un desafío desmesurado y era deber del Estado y de sus agentes defender la vida y la integridad de la población con las armas de la ley. El orden que respaldan y reclaman los pueblos democráticos amparados en su constitución y su institucionalidad jurídica sólo puede ser aquel que garantice a todos el derecho a la vida y el respeto de su integridad personal. Por desgracia dentro de una lucha que ellos no iniciaron y cuya justificación era la defensa de la sociedad que era atacada, los encargados de esa misión no entendieron en ocasiones su deber.

En el curso de nuestras investigaciones, y teniendo a la vista las normas del derecho internacional que regulan la vida civilizada de las naciones y las normas de la guerra justa, hemos comprobado con pesar que agentes de las Fuerzas Armadas y las Fuerzas Policiales incurrieron en la práctica sistemática o generalizada de violaciones de derechos humanos, y que existen, por tanto, fundamentos para señalar la comisión de delitos de lesa humanidad. Ejecuciones extrajudiciales, desapariciones, masacres, torturas, violencia sexual, dirigida principalmente contra las mujeres, y otros crímenes igualmente condenables conforman, por su carácter recurrente y por su amplia difusión, lo que aparece como patrones sistemáticos de violaciones a los derechos humanos que el Estado peruano y sus agentes deben reconocer y subsanar.

Ahora bien, tanta muerte y sufrimiento no se pueden producir y acumular, por el solo accionar mecánico de los miembros de una institución o de una organización. Se necesita, como complemento, la complicidad, la anuencia o, al menos, la ceguera voluntaria de quienes tuvieron autoridad y, por tanto, facultades para evitarlos. La clase política que gobernó o tuvo alguna

cuota de poder oficial en aquellos años tiene grandes y graves explicaciones que dar al Perú. Hemos realizado una reconstrucción fidedigna de esta historia y hemos llegado al convencimiento de que ella no habría sido tan terrible sin la indiferencia, la pasividad o la simple incapacidad de quienes entonces ocuparon los más altos cargos públicos. Este Informe señala, pues, las responsabilidades de esa clase política, y nos lleva a pensar que ella debe asumir con mayor seriedad la culpa que le corresponde por la trágica suerte de los compatriotas a los que gobernaron. Quienes pidieron el voto de los ciudadanos del Perú para tener el honor de dirigir nuestro Estado y nuestra democracia; quienes juraron hacer cumplir la Constitución que los peruanos se habían dado a sí mismos en ejercicio de su libertad, optaron con demasiada facilidad por ceder a las Fuerzas Armadas esas facultades que la Nación les había otorgado. Quedaron, de este modo, bajo tutela las instituciones de la recién ganada democracia; se alimentó la impresión de que los principios constitucionales eran ideales nobles pero inadecuados para gobernar a un pueblo al que se menospreciaba al punto de ignorar su clamor, reiterando así la vieja práctica de relegar sus memoriales al lugar al que se han relegado, a lo largo de nuestra historia la voz de los humildes: el olvido.

La lucha armada desatada en nuestro país por las organizaciones subversivas involucró paulatinamente a todos los sectores e instituciones de la sociedad, causando terribles injusticias y dejando a su paso muerte y desolación. Ante esta situación, la nación ha sabido reaccionar -aunque tardíamente—con firmeza, interpretando el signo de los tiempos como el momento oportuno para hacer un examen de conciencia sobre el sentido y las causas de lo ocurrido. Ha tomado la decisión de no olvidar, de recuperar su memoria, de acercarse a la verdad. Este tiempo de vergüenza nacional ha de ser interpretado, por tanto, igualmente como un tiempo de verdad.

Haciendo suyo el anhelo de la nación, la Comisión de la Verdad y Reconciliación ha asumido su tarea como el esclarecimiento de una verdad entendida fundamentalmente en un sentido ético. Recogemos así la decisión voluntaria de someterse a una investigación, motivados por la lúcida conciencia de que se han cometido entre nosotros graves injusticias que exigen una explicación y una rendición de cuentas, en vistas a la reconciliación de nuestra sociedad. Las raíces de nuestra preocupación por la verdad, así como las expectativas que tenemos de su descubrimiento, ponen de manifiesto la dimensión estrictamente moral de esta empresa. Hemos buscado comprometer a la nación entera en las actividades de escucha y de investigación de lo ocurrido -para que entre todos los peruanos reconozcamos la verdad-.

Ésta es al mismo tiempo arrancamiento de algo a la ocultación y negación del olvido. Sacar a la luz lo que estaba velado y la recuperación de la memoria constituyen maneras diversas de referirse a lo mismo y ya en los albores de nuestra civilización el referente común que unía ambas experiencias era la relación entre los hombres y la justicia.

Frente a la desmesura por la cual los hombres olvidaban lo divino incurriendo en la hybris, la soberbia que endiosa, nacía la exigencia ética del recuerdo, de no-olvidar que somos los mortales en lo abierto del mundo. Es así que impera la justicia acordando a cada cual su lugar.

La transgresión del orden social, la guerra y la violencia es precisamente la desmesura que olvida lo esencial, que oculta el sentido último de nuestra naturaleza. Por eso frente a ella es necesario el recuerdo que ilumina y que al hacerlo asigna responsabilidades. La verdad que es memoria solo alcanza su plenitud en el cumplimiento de la justicia.

Por eso, este tiempo de vergüenza y de verdad es también tiempo de justicia. La sangre de decenas de miles de compatriotas clama ante la nación desde las huellas de la tragedia: los asesinatos y ajusticiamientos selectivos y colectivos, las fosas comunes, las poblaciones desterra-

das, las madres y los hijos sufrientes, los desaparecidos, los desposeídos. No podemos permanecer indiferentes frente a una verdad de esta naturaleza. "Porque sufrimos -expresa Sófocles en el corazón de la tragedia-, reconocemos que hemos obrado mal". Se trata, en efecto, de un sufrimiento humano, producido deliberadamente por obra de la voluntad. No estamos ante una fatalidad, como pudiera ser el caso de una desgracia natural, sino ante una injusticia, que pudo y debió ser evitada.

¿Quiénes son ante esto los responsables?

En un sentido estrictamente penal, la responsabilidad recae sobre los directos causantes de los hechos delictuosos, sobre sus instigadores y cómplices, y sobre aquellos que, teniendo la potestad de evitarlos, eludieron su responsabilidad. Ellos deberán, pues, ser identificados, procesados y condenados con todo el rigor de la ley. La „Comisión de la Verdad y Reconciliación“ ha acopiado, por eso, materiales y expedientes sobre casos puntuales, y los pone ahora en manos de las autoridades judiciales del país para que actúen de acuerdo a derecho. Pero en un sentido más profundo, precisamente en un sentido moral, la responsabilidad recae sobre todas las personas que, de un modo u otro, por acción o por omisión, en la ubicación y en el papel que desempeñaron en la sociedad, no supieron hacer lo necesario para impedir que la tragedia se produjese o para que ella adquiriese semejante magnitud. Sobre ellas recae el peso de una deuda moral que no se puede soslayar.

Ahora bien, la responsabilidad ética no se restringe a nuestra relación con los hechos del pasado. También con respecto al futuro del país, a aquel futuro de armonía al que aspiramos, en el que se ponga fin a la violencia y se instauren relaciones más democráticas entre los peruanos, tenemos todos una responsabilidad compartida. La justicia que se demanda no es sólo de carácter judicial. Ella es también el reclamo de una vida más plena en el futuro, una promesa de equidad y solidaridad, precisamente por enraizarse en el sentimiento y la convicción de que no hicimos lo que debíamos en la hora de la tragedia. Por haber surgido de la interpelación del sufrimiento de nuestros compatriotas, es que la responsabilidad para con el futuro del país se impone como una obligación directa y urgente, tanto en un sentido personal como institucional.

Ha llegado pues la hora de reflexionar sobre la responsabilidad que a todos nos compete. Es el momento de comprometernos en la defensa del valor absoluto de la vida, y de expresar con acciones nuestra solidaridad con los peruanos injustamente maltratados. Así pues nuestro tiempo es de vergüenza, de verdad y de justicia pero también lo es de reconciliación.

Hay, quienes tienden a considerar la historia de nuestro país en un sentido fatalista, como si los males que en él ocurren fuesen atávicos e irremediables; y hay quienes tienden a considerarla en un sentido sarcástico, como si los males no tuviesen que ver con nuestra propia vida y transcurriesen en un escenario ajeno que pudiera ser objeto de burla. Ambas actitudes revelan un problema de identidad y de autoestima que no permiten encontrar en uno mismo, o en la memoria nacional, las fuerzas que ayudarían a cambiar, y a mejorar, el rumbo de las cosas. La vergüenza nacional, que todos experimentamos por tomar conciencia de la tragedia, no debe ser una experiencia sólo negativa, ni debe prevalecer sobre la riqueza oculta de nuestro pasado. Solamente así podremos adoptar una actitud constructiva ante el futuro. En la hora presente debemos superar la actitud del espectador que sucumbe, avergonzado, ante las tentaciones del fatalismo o del sarcasmo, y adoptar la actitud del agente que es capaz de hallar en la propia historia las fuerzas morales para la necesaria recuperación de la nación. Es el sentido ético de la responsabilidad el que puede permitirnos asumir esperanzadamente nuestra identidad mellada.

Recogiendo las huellas de nuestra memoria como nación, no podemos dejar de advertir el parentesco entre la situación presente y la especial coyuntura que vivió el país en el tránsito hacia el siglo XX. El más claro de los motivos que desató la discusión de la llamada „Generación del Novecientos“ fue precisamente el trágico desenlace de la Guerra del Pacífico. La experiencia de la guerra estuvo además directamente asociada a la percepción de un fracaso nacional. Ello explica la mirada introspectiva que todos los protagonistas compartieron, así como el tono invocatorio a rehacer el país desde los escombros de la derrota. El momento histórico fue concebido, desde el punto de vista ético-político, como una oportunidad única para pensar en un esfuerzo colectivo de reconstrucción nacional.

Como en un crisol de sueños y expectativas frustradas surgieron debates que habrían de ser un anticipo de la evolución trágica del siglo XX. Hay que rescatar de ellos lo positivo que tuvieron y pues resultan aleccionadores con respecto a la fractura profunda que sufriría el país posteriormente. En la reflexión cumplida por la Generación del Novecientos quedó plasmada en términos ideales de una parte la fragmentación y la desintegración de la memoria peruana, y de otra la imperiosa necesidad de comprendernos.

Hoy, como antaño, por la naturaleza del conflicto vivido, así como por la gravedad de los problemas sociales y los enfrentamientos ideológicos que él ha puesto al descubierto, no cabe duda de que la cuestión central para el replanteamiento de la memoria nacional se vincula estrechamente con la cuestión de la reconciliación futura. Como en el caso de los debates del siglo pasado, también ahora la experiencia vivida puede convertirse en una oportunidad para imaginar la transformación ética de la sociedad. Para que esa oportunidad sea realmente aprovechada deberán cumplirse muchas condiciones, y el Informe Final que ahora presentamos quisiera ser un primer paso en esta dirección. A él habrán de seguir muchos otros que finalmente podrían considerarse en el establecimiento de renovadas formas de convivencia entre los peruanos y en la progresiva construcción de ciudadanía plena para todos. Desterrar la exclusión y la violencia, responder desde el Estado de modo justo a la sociedad a la que representa, asumir las instituciones y personas el valor exacto que encierra la vida y dignidad humanas, son algunos de los hitos que marcan los avances por un largo y difícil camino.

Vivimos en el país tiempos difíciles y dolorosos, pero igualmente prometedores, tiempos de cambio que representan un inmenso desafío para la sabiduría y la libertad de todos los peruanos. Es un tiempo de vergüenza nacional, que debiera estremecernos en lo más hondo al tomar conciencia de la magnitud de la tragedia vivida por tantos de nuestros compatriotas. Es un tiempo de verdad, que debe confrontarnos con la cruda historia de crímenes que hemos vivido en las últimas décadas y que debe hacernos conscientes también del significado moral del esfuerzo por recordar lo vivido. Es tiempo de justicia: de reconocer y reparar en lo posible el sufrimiento de las víctimas, y de someter a derecho a los perpetradores de los actos de violencia, es, en fin, tiempo de reconciliación nacional, que debe permitirnos recuperar con esperanza la identidad lesionada para darnos una nueva oportunidad de refundar el acuerdo social en condiciones verdaderamente democráticas.

Señor Presidente:

El informe que presentamos a usted, y por intermedio suyo a toda la Nación, contiene un serio y responsable esfuerzo de reflexión colectiva sobre la violencia que vivió el Perú a partir de mayo de 1980. Se ha elaborado sobre la base de 16,986 testimonios recogidos en todo el territorio nacional de la boca de miles de peruanos, hombres y mujeres en su mayoría humildes que nos abrieron sus puertas y sus corazones, que consintieron en recordar – para instrucción de

sus compatriotas – una verdad que cualquier persona quisiera olvidar, que tuvieron la valentía de señalar a responsables de graves crímenes y la entereza de compartir su dolor y, también, su terca esperanza de ser, algún día, reconocidos como peruanos por sus propios compatriotas.

Las voces de peruanos anónimos, ignorados, despreciados, que se encuentran recogidas en estos miles de páginas, deben ser – son – más altas y más limpias que todas aquellas voces que, desde la comodidad del poder y del privilegio, se han apresurado a levantarse en las últimas semanas para negar de antemano, como tantas veces ha ocurrido en nuestro país, toda credibilidad a sus testimonios y para cerrar el paso a toda corriente de solidaridad con los humildes.

Creemos, Señor Presidente, que ya no será posible acallar los testimonios aquí recogidos y puestos a disposición de la Nación entera. Nadie tiene derecho a ignorarlos y, menos que nadie, la clase política, aquellos ciudadanos que tienen la aspiración – legítima, aunque no siempre entendida con rectitud – de ser gobernantes y por tanto de ser servidores de sus compatriotas, según ordenan los principios de la democracia. Mal harían los hombres y mujeres políticos, mal haríamos todos, en fingir que esta verdad, que estas voces, no existen, y en encogernos de hombros ante los mandatos que surgen de ella.

Asumir las obligaciones morales que emanan de este informe – la obligación de hacer justicia y de hacer prevalecer la verdad, la obligación de cerrar las brechas sociales que fueron el telón de fondo de la desgracia vivida – es tarea de un estadista, es decir, de un hombre o una mujer empeñado en gobernar para mejorar el futuro de sus conciudadanos.

Al hacer a usted, señor Presidente, depositario de este informe, confiamos en dejarlo en buenas manos. No hacemos, en todo caso, otra cosa que devolver al Estado, que usted representa, ya debidamente cumplido el honroso encargo que se nos confió: el informe final de nuestras investigaciones, en el que se recoge la verdad y solamente la verdad que hemos sido capaces de averiguar para conocimiento y reflexión de nuestros conciudadanos.

Señor Presidente, compatriotas, amigos:

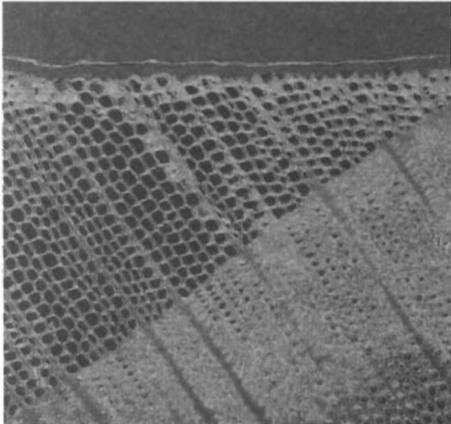
Empecé afirmando que en este informe se habla de vergüenza y de deshonra. Debo añadir, sin embargo, que en sus páginas se recoge también el testimonio de numerosos actos de coraje, gestos de desprendimiento, signos de dignidad intacta que nos demuestran que el ser humano es esencialmente digno y magnánimo. Ahí se encuentran quienes no renunciaron a la autoridad y la responsabilidad que sus vecinos les confiaron; ahí se encuentran quienes desafiaron el abandono para defender a sus familias convirtiendo en arma sus herramientas de trabajo; ahí se encuentran quienes pusieron su suerte al lado de los que sufrían prisión injusta; ahí se encuentran los que asumieron su deber de defender al país sin traicionar la ley; ahí se encuentran quienes enfrentaron el desarraigo para defender la vida. Ahí se encuentran: en el centro de nuestro recuerdo.

Presentamos este informe en homenaje a todos ellos. Lo presentamos, además, como un mandato de los ausentes y de los olvidados a toda la Nación. La historia que aquí se cuenta habla de nosotros, de lo que fuimos y de lo que debemos dejar de ser. Esta historia habla de nuestras tareas. Esta historia comienza hoy.

PARTE DOS

Nuevos paradigmas

Opciones ampliadas y arquitectura de redes



Todo fluye; nada permanece inmóvil. Nada perdura, sólo el cambio. Nadie puede bañarse dos veces en el mismo río, pues las aguas están fluyendo constantemente.

Heráclito

La vida no es la que uno vive, sino la que uno recuerda y cómo la recuerda para contarla.

Gabriel García Márquez: Vivir para contarla. 2001

No hay nada tan inquietante como la ignorancia en acción.

Johann Wolfgang von Goethe

Hablar de cambio no es suficiente, es necesario que éste se produzca.

San Suu Kyi, Myanmar

1. Propulsores de redes y estrategias

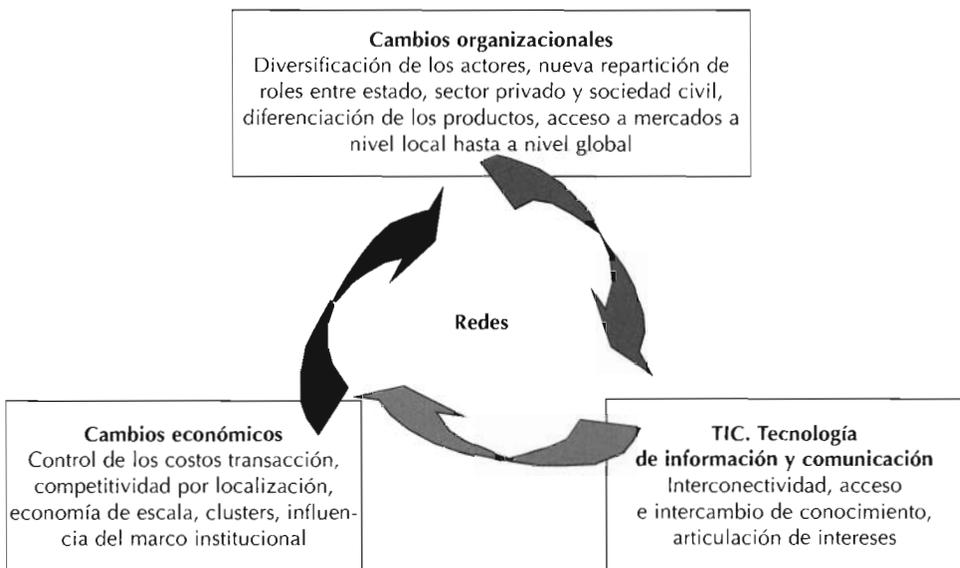
Debido al rápido desarrollo de los sistemas de comunicación, las distancias entre los diferentes actores y mercados se reducen cada vez más. Los actores menos competitivos se ven de pronto expuesto a una competencia más aguda, pierden poco a poco sus clientes y están en peligro de desaparecer del mercado. La llegada rápida de nuevos actores a los mercados y la creciente diversidad de ellos se convierten en uno de los **impulsos de cambio** más fuertes para que los actores se alíen por motivos estratégicos. Pueden, por ejemplo, compensar sus debilidades por lo menos parcialmente, al complementarse con los recursos, la tecnología o el conocimiento de otros socios. Tanto para un municipio como para una empresa transnacional seguir este camino representa una opción válida, y así aparecen redes de proveedores, alianzas, consorcios y fusiones de partes de diferentes entidades. Podemos resumir las **raíces** del cambio hacia redes en tres puntos:

- El actor racional no existe. Preferencias, incentivos, cálculos de riesgos guían a los actores.
- Los mercados como mecanismos de coordinación no resuelven todos problemas y no funcionan por falta de reglas claras del juego: derechos de propiedad, sistema judicial deficiente, información y apertura limitada, distorsiones por protección y subsidios.
- El capital social (cohesión, confianza) es un factor decisivo.

Para un municipio de población y recursos limitados un servicio como el acopio y tratamiento de los residuos sólidos no parece ser factible sin la apertura hacia una mancomunidad que involucra también las empresas privadas de la zona. De esta forma, el municipio aprovecha la economía de escala y las ventajas comparativas de ubicación, tamaño de cada municipio. En este caso, **el propulsor de cambio** es la aplicación de principios de la economía para mejorar un bien público, el medio ambiente de los ciudadanos. Este último ejemplo pone en relieve la necesidad de reglas y normas explícitas que faciliten la negociación entre actores públicos y privados y que garanticen el cumplimiento de acuerdos. Por lo tanto, la contraposición entre mercado y Estado es una falsa alternativa. Obviamente los mercados y los arreglos de cooperación sólo florecen dentro un **marco de reglas claras** que se ejercen con la necesaria autoridad que a su vez debe rendir cuentas. En este punto se encuentra el eslabonamiento necesario entre la esfera política, el sector privado y la sociedad civil. Son los mismos actores de las tres esferas que – a sus diferentes niveles - necesitan negociar y acordar estas reglas conformando un sistema institucional que facilita el actuar a base de reglas y normas explícitas. Un tal sistema institucional vinculado con la **capacidad de gobernar** estas reglas a nivel local hasta a nivel global representa el incentivo más fuerte del fomento de redes de cooperación:

- Derechos de propiedad garantizados.
- Libre asociatividad.
- Sistema judicial confiable y eficiente.
- Libre acceso a mercados de productos, servicios y conocimiento.
- Incentivos a la productividad, la innovación y la interconectividad.

En un tal marco confiable, los tres motores de la Nueva Economía Institucional – NEI que empujan la creación de redes son:



En la elaboración de objetivos estratégicos deberíamos estar conscientes de la importancia de estas fuerzas del entorno. La **estrategia de una organización**, sea empresa, asociación o entidad pública trata de responder a estos tres propulsores lo que – en consecuencias – se refleja en su estructura interna y en la organización interna de los procesos. Sabemos que hay un abundante número de estrategias y planes elaborados – en empresas privadas y en entidades públicas - que en el momento de su finalización se quedan en papel. Una de las razones es el desequilibrio entre evaluación interna y análisis del entorno. Mientras que se aplican numerosas herramientas clásicas para la definición de las fortalezas y debilidades propias y la evaluación escrupulosa del desempeño, está persistiendo ignorancia y hasta **ceguera hacia los cambios en el entorno**.

Una estrategia que toma en cuenta la opción empujar el trabajo en redes al menos necesita partir del potencial complementario de otros actores y de las posibilidades del uso masivo de la tecnología de información y comunicación para interconectarse. Dependiendo de la estrategia empleada, la organización demuestra una tendencia más o menos hacia el cierre o la apertura.

Dos tipos de estrategias	
ORGANIZACIONES CERRADAS Estrategias normativas de competencia	ORGANIZACIONES DE REDES Estrategias de sinergias y de cooperación
Estrategia de defensa: Defender y mantener la posición para evitar la llegada de otros actores, crecer exclusivamente con los recursos propios.	Estrategia de innovación: Concentrarse en las fortalezas y buscar aliados en productos, conocimiento, tecnología, regiones y mercados para proveer una gama de productos y servicios que cumplen una función (p.ej. iluminación, salud); buscar la forma apropiada con otros actores para invertir conjuntamente en la investigación.
Estrategia de desinversión: Externalizar partes de la empresa, para liberar recursos y concentrarlos en lo que funciona bien en el presente.	Integración hacia delante: Identificación de un acceso directo a los clientes / al mercado, p.ej. a través de la creación de organizaciones propias de los clientes.
Estrategia de control: Mantener y ampliar la posición y los servicios a través de los recursos propios y créditos controlados por la organización.	Integración hacia atrás: Fortalecimiento de la posición propia a través de la contratación de los proveedores y la realización de ventajas de costos a través de la integración.
Estrategia de diversificación controlada: Desarrollar nuevos productos y servicios con los propios recursos limitados e integrar la innovación en la organización existente.	Estrategia orientada al conocimiento: Concentración en productos o servicios que se basen en el mismo conocimiento y buscar empresas conjuntas para mejorar economías de escala.
Estrategia de ataque: Lograr ventajas en costos de producción y mercadeo frente a la competencia a través de precios bajos.	

La estrategia organizacional puede dirigirse más o menos hacia las redes. Un factor decisivo para la toma de decisión es la pregunta, si las **capacidades requeridas** para la innovación prevista en la estrategia se encuentran afuera o adentro de la propia casa.

¿Dónde existen las capacidades requeridas?	Tipo de innovación estratégica	
	autónoma	sistémica
Las tenemos en nuestra casa.	Fortalecer la investigación y la gestión del conocimiento.	Compartir conocimiento con otros actores.
Existen fuera de nuestra casa.	Buscar una alianza o una empresa conjunta con otros actores.	Crear una red e impulsar comunidades de aprendizaje.

2. ¿Por qué nuevos arreglos organizacionales?

A continuación, intentaremos aclarar algunos conceptos básicos relativos a los arreglos organizacionales.

En primer término, es preciso tomar en cuenta que para poder actuar con eficiencia en esquemas de cooperación, es necesario ponernos de acuerdo con representantes de *diversas disciplinas*. Ello implica que para comunicarnos y negociar, sea necesario que exista en este diálogo apertura y curiosidad, más allá de los conceptos familiares. Sin embargo, detrás de los conceptos que utilizamos para comunicarnos, pueden ocultarse perspectivas o **modelos mentales** muy diversas. Algunos de los conceptos presentados pueden ser vistos o formulados de manera distinta, siempre y cuando se comprenda, en cada caso, en qué puntos existe coincidencia y en cuáles se difiere. Más allá de esto, queremos contribuir a desarrollar perspectivas comunes entre los diversos actores que intervienen en los arreglos de cooperación. Ello constituye una condición muy importante para el desarrollo práctico de dicha cooperación entre la empresa privada, el sector público y las organizaciones sociales que, en su ámbito particular, utilizan conceptos diferentes.

En el horizonte de la Nueva Economía Institucional (NEI) que trata de validar la diversidad de los actores, es aconsejable desprenderse de conceptos o estrategias prefabricados que nos impiden aprovechar el potencial que emerge de las diferencias organizacionales. Por lo tanto, el gran tema de redes es la **negociación** y el de **lograr acuerdos**. Para ilustrar lo anterior, se recurrirá a algunos ejemplos y experiencias relacionadas con redes colaborativas en la gestión de los residuos.

1. La salud es un *bien público* - pero los servicios que se prestan dependen del aporte de la **cooperación de muchos actores**: hospitales y organizaciones caritativas, seguro social y ahorro familiar, investigación y docencia, productores de medicamentos e instrumentos, importadores de alimentos, constructores de sistemas de agua potable y otros. El desempeño y la calidad de los servicios no depende de sólo un actor que pueda ser reemplazo o hacerse obsoleto, si los demás actores cumplan con sus funciones. Es el eslabonamiento

Ejemplo – Un arreglo complejo de cooperación

La prestación del servicio de limpia es considerado como una responsabilidad de las autoridades municipales por cuestiones de salubridad general y a fin de garantizar el derecho constitucional a la salud de la población. Sin embargo, su efectividad y calidad implican que se satisfagan varios requerimientos y hacen necesario la intervención de múltiples actores. Así por ejemplo, y entre otros, es necesario: (a) definir lo que se entiende por residuo y distinguir los diferentes tipos que se generan de acuerdo con aspectos tales como sus propiedades físicas, químicas, toxicológicas o infecciosas, su potencial de reciclado y su origen, indicando a cuáles de ellos se presta el servicio municipal de limpia y de cuáles se deben ocupar los generadores; (b) costear el gasto que implican las diferentes fases del servicio de limpia, desde la recolección, acopio, almacenamiento, transferencia, tratamiento, hasta la disposición final de los residuos y aplicar el principio de quien contamina paga, para cobrar por la prestación del servicio de manera proporcional al volumen y características de los residuos generados, ya que éstos desde la perspectiva ambiental se consideran como contaminantes; (c) establecer sistemas de gestión integral de los residuos que combinen formas de manejo, entre las cuales se encuentren opciones para su uso y reciclaje, con o sin recuperación de energía, de manera acorde con las características y necesidades de los municipios y considerando aspectos tales como las economías de escala y la reducción de los costos de transacción y la aplicación de los principios de proximidad, precaución, realidad, gradualidad y flexibilidad; (d) considerar la posibilidad de privatizar los servicios y/o de incorporar la participación de los grupos dedicados a la pepena, de manera formal y a través de mecanismos que aseguren que cuenten con un trabajo digno y una fuente de ingresos derivada de la valorización de los residuos y (e) la participación de representantes de los diversos sectores sociales en el diseño, planeación e instrumentación de los programas para prevenir la generación, valorizar y dar un manejo integral a los residuos, dentro de los cuales deben de enmarcarse los servicios de limpia.

to y el intercambio entre los diferentes actores que limita o posibilita la calidad del producto final.

2. No existe un **modelo uniforme** para el arreglo de cooperación adecuado en el país X, en el sector Y, y para el producto final Z. La construcción de una carretera, por ejemplo, puede considerarse en general como una tarea íntegra del Estado; pero si la desglosamos, en tipos de carreteras (caminos sin asfaltar, pequeñas vías de conexión, carreteras nacionales) y en las correspondientes tareas (normas, política vial, financiamiento, planificación de la red vial, levantamiento topográfico, obras de construcción, supervisión, mantenimiento, etc.) nos damos cuenta de la filigrana de soluciones y organizaciones posibles que forman esta **red** sobrepasando las fronteras nacionales (créditos, suministro de maquinaria, contratación de topógrafos, etc.). Arreglos organizacionales son siempre **soluciones locales** que se apoyan en las capacidades específicas de los actores.

Ejemplo – Soluciones locales

El reciclaje, por ejemplo, puede considerarse como la opción más apropiada de manejo para los envases de plástico que se encuentran entre los residuos domiciliarios en el Municipio en cuestión; pero si se desglosa el proceso de reciclaje en todos sus componentes de manera sistémica, se encuentra que: (a) existe una variada gama de plásticos con diferente potencial de reciclado o que demandan tratamientos distintos por lo que se requiere la segregación de los envases por tipo de plásticos de los que están constituidos; comúnmente, esto hace necesario establecer una norma de marcado de los envases que distinga unos de otros o la adopción de un acuerdo voluntario con los productores para que incluyan tal marca, (b) para hacer rentable un sistema de reciclaje de envases de plástico, por economía de escala, puede ser necesario recolectarlos, acopiarlos y reciclarlos, junto con otros residuos del mismo plástico de varios municipios, así como prever que la responsabilidad de su recolección y acopio sean compartidas por los productores / distribuidores / consumidores de los envases, los servicios de limpia y, en su caso, por grupos sociales que intervengan en los procesos, y (c) antes de establecer un programa de acopio de envases y otros materiales de plástico con fines de reciclaje, se debe asegurar que existe un mercado para los productos de plástico reciclados que se obtengan, sin lo cual todos los esfuerzos habrán sido vanos; asimismo, debe tomarse en cuenta que los precios de los materiales primarios con los que se fabrican los envases de plástico fluctúan y cuando son bajos, compiten desfavorablemente con los materiales secundarios recuperados del reciclaje. Lo antes expuesto muestra la compleja red de interrelaciones entre actores y sectores que debe establecerse para contar con un programa exitoso de reciclaje de envases de plástico.

3. Al colocar en el centro de nuestro interés el **producto final** (de una empresa o de un proyecto – por ejemplo la instalación de un relleno sanitario), desaparece automáticamente la búsqueda de una sola organización que se encargue de todo. Entonces podemos preguntarnos: ¿Quién debe hacer qué y con quién? No existe una respuesta universal y eterna a la pregunta. La forma de la división de funciones entre organizaciones privadas y públicas admite múltiples variantes según las capacidades de los actores y el marco institucional en lo cual actúan.

Ejemplo - Múltiples variantes y economía de escala

En este caso, conviene tomar en cuenta entre otros, lo siguiente: (a) La instalación y operación rentable de un relleno sanitario requiere la consideración de la economía de escala que implica determinar qué cantidad de residuos se deben de llevar diariamente a él y por cuánto tiempo, para recuperar la inversión y obtener los recursos financieros para costear los gastos que su operación implica, a veces puede hacer necesario que este tipo de instalaciones se diseñen e instalen de manera a responder a las necesidades de dos o más municipios vecinos, lo cual significa que éstos deben de comprometerse a dirigir a ellas la cantidad de residuos que demanda su operación rentable, por el tiempo previsto para recuperar la inversión, lo que comúnmente se hace mediante convenios o contratos, (b) el envío de los residuos a un relleno sanitario compite con el interés de prevenir su generación y recuperar su valor mediante su reúso o reciclado, pues a medida que estas últimas acciones se llevan a cabo con éxito, se reduce la cantidad de residuos destinados al relleno y afecta los costos de su operación, (c) la selección del sitio para ubicar un relleno sanitario, su diseño, construcción, operación, cierre y vigilancia ulterior al cierre, deben de realizarse considerando que los residuos contienen materiales que pueden dar lugar a la formación de gases con efecto de invernadero o que pueden provocar procesos de combustión que desencadenen incendios, así como provocar la formación de lixiviados que constituyen un riesgo potencial de contaminación de los acuíferos que subyacen las celdas de confinamiento de los residuos; lo cual implica prevenir y controlar tales externalidades e incide sobre sus costos de instalación y operación.

4. No hay recetas globales. La respuesta acerca de la **combinación apropiada** (en inglés: *best fit solution*) de las capacidades de varias organizaciones para el cumplimiento de una tarea determinada suele formularse de manera bien distinta en función del **lugar**, de las **capacidades** estimadas y reales de los actores, de las políticas y su aplicación, y del sector. Si hablamos de la gestión ambiental, de servicios de salud básica o de la educación, del fomento de la pequeña empresa o de una reforma del proceso penal, de la gestión ambiental de una cuenca, de la innovación de la producción agropecuaria, de la prestación de servicios básicos en un municipio, - en cada caso nos encontramos en un panorama muy diferente.

5. Las organizaciones públicas y privadas pueden ser vistos como un organismo dinámico, compuesto de actores **interdependientes** y **especializados** que están actuando bajo algunas reglas de juego que son: el marco jurídico-legal de un país, las reglas de la WTO (*World Trade Organization*) a nivel global y las reglas de los mercados de bienes, de servicios y de trabajo. El desarrollo de la tecnología de información, facilitando el eslabonamiento entre organizaciones, y la necesidad de concentrarse en competencias competitivas favorecen la creación de redes: vivimos una apertura por encima de los límites de una empresa, de una entidad del Estado. La configuración de arreglos organizacionales dentro un marco definido es el producto de las percepciones y del conocimiento que tenemos sobre los posibles actores y sus capacidades.

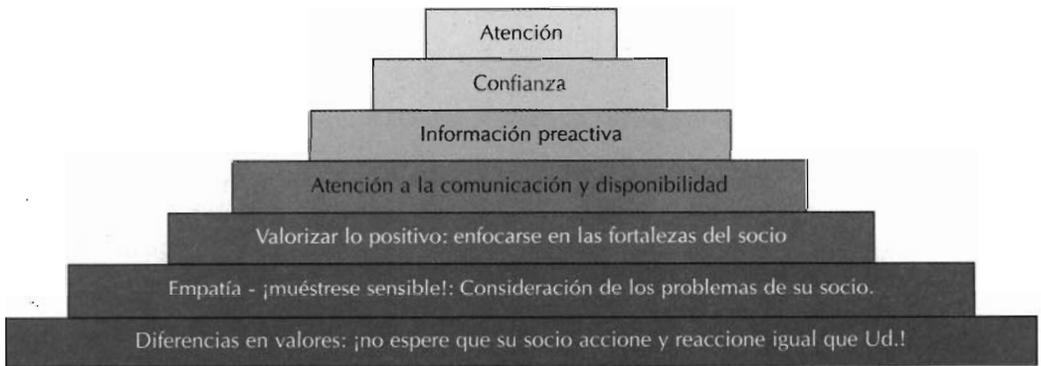
6. No se puede cooperar sin abrir al otro la puerta al sistema propio, es decir, sin permitir al otro el acceso al conocimiento sobre el accionar propio. La definición y la configuración de cualquier relación inter-organizacional resulta del intercambio de **información** y de una **negociación** continua entre los actores.

Ejemplo – Buscar el eslabonamiento

Para lograr lo máximo, en términos de sinergias y complementariedad, la conformación de redes funcionales empieza con el intercambio de conocimiento entre los actores. En el caso de la REMEXMAR, se ha convertido en un mecanismo de consulta y construcción de consensos, la realización de talleres en los cuales se forman grupos de trabajo intersectoriales que analizan conjuntamente la situación local en materia de gestión de residuos y juntos identifican problemas y acciones para solucionarlos, en aspectos básicos como son: la definición de políticas, los sistemas de información, la infraestructura de manejo y la capacitación y participación social. Tales ejercicios permiten conformar las agendas de trabajo de cada red, elegir los proyectos específicos a desarrollar y anticipar los resultados que se buscan alcanzar. Así, por ejemplo, la base de la operación de la red REMEXMAR, es el intercambio de información entre los actores. Por ello, cada una y sus Núcleos Técnicos, han establecido Centros Coordinadores de Información, páginas web y sistemas electrónicos de comunicación, para dar a conocer sus actividades y el perfil de sus miembros. En estas redes se conforman grupos de trabajo o subcomités intersectoriales, para desarrollar proyectos cuyos objetivos y acciones se deciden por consenso a través de procesos de negociación.

7. Las relaciones de cooperación tienen contenido y fin, en la medida en que se intercambian informaciones, bienes y servicios. Estas relaciones de intercambio se regulan mediante **reglas**, las cuales, al principio, tienen un **carácter informal** y están fuertemente determinadas por los contactos personales. Cuando se intercambian aportes, a medida que crecen tanto el interés en la relación, como los riesgos ligados a ella, se percibe con mayor intensidad la necesidad de afianzar la relación dentro de un **marco contractual**. Sin embargo, la **informalidad** de las relaciones – contactos personales, intercambio en un espacio amigable, encuentros no oficiales - queda el fundamento del arreglo organizacional.

8. Las **reglas formales** tienen sus límites de alcance en la conducción de un sistema de cooperación. En las relaciones vivas interviene un conjunto de **energía personal** y todo el **capital social** de los actores: los modelos mentales, los intereses personales, los compromisos sociales, las pautas de integración social, el grado de confianza mutua. Hay un serie de habilidades y actitudes que fomentan la creación y la conducción de redes colaborativas.



La complejidad y la **dinámica imprevisible** de la co-producción requiere de un diálogo constructivo, pero también de suficiente disposición a tomar en cuenta los valores de otros y en caso de requerirse, para cuestionar los valores propios.

9. Tanto en los países latino-americanos como en Europa, el desbordamiento del presupuesto público, el endeudamiento y la inflación han sumido al Estado en una crisis profunda. Cada vez más, el modelo del **Estado centralista**, con un sector público a cargo de proveer muchos servicios, está dejando paso a nuevos arreglos organizacionales que posibilitan que también empresas privadas y organizaciones sin fines de lucro provean servicios de interés público o participen en su financiamiento. De otro lado, creer que la liberación de las **fuerzas del mercado** bastará para mejorar las condiciones de vida de gran parte de la población es pura falacia. La pobreza en los países de América Latina no se puede erradicar únicamente en base de la inversión del sector privado. Mercado o Estado es una falsa alternativa. La búsqueda de complementariedad, regulando el mercado de manera

transparente y aplicando modelos de incentivos y subsidios cruzados, es un proceso político de negociación, lento pero necesario, con resultados diferentes por regiones y países.

10. Los procesos de **descentralización** y su complemento - el **desarrollo local** -vistos como procesos de diferenciación organizacional, conllevan a la conformación de redes. Se trata de procesos viables para mejorar la integración social y el acceso equitativo a los servicios básicos, para lograr la participación amplia y democrática de los ciudadanos en la toma de decisión y para lograr mayor confianza en las instituciones del Estado. A nivel local, este proceso de reforma estructural, a pesar de las crecientes carencias financieras del sector público, las redes sirven indudablemente para el desarrollo económico, juntando la iniciativa privada con el interés público. La transferencia de competencias a un nivel intermedio o local y la concentración del Estado en funciones claves rompen con el Estado centralista y autoritario.

Ejemplo – La descentralización como fuerza de diferenciación institucional

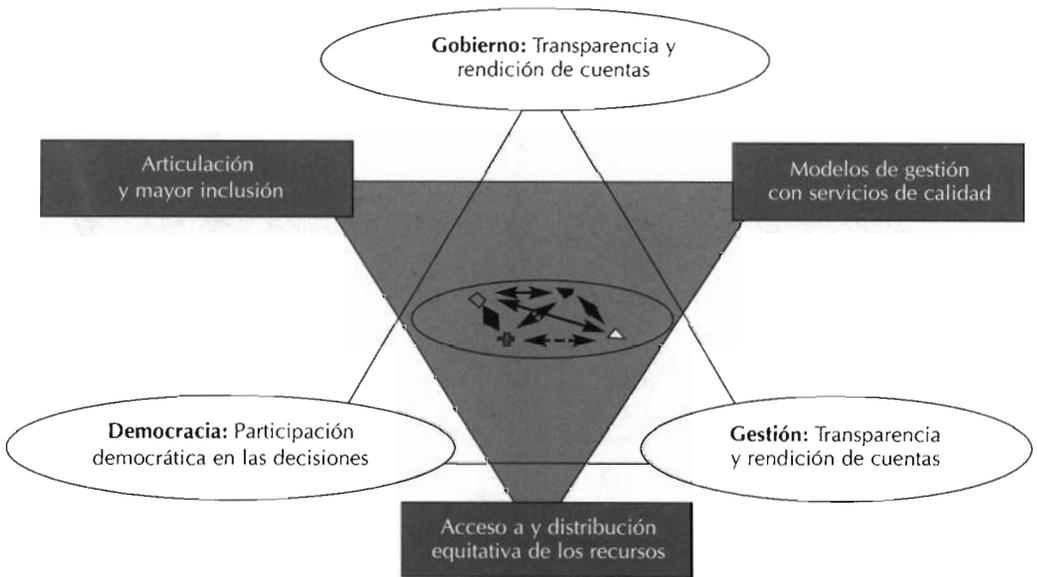
Al contemplar las deficiencias del centralismo autoritario, de los servicios públicos y el déficit en democracia, sale un listado de preguntas aparentemente sencillas:

- ¿Para qué sirve la descentralización?
- ¿Qué provoca la descentralización? Sus bases de desarrollo están, ¿en el modelo económico, en el régimen político, en la tecnología organizacional?
- ¿Qué funciones descentralizar? - ¿Porqué?
- ¿A quienes deben transferirse esas funciones, cuantos niveles de Gobierno son necesarios, cómo deben interactuar esos niveles?
- ¿Cómo obtener y distribuir los recursos financieros preservando eficacia y equidad?
- ¿Qué características debe tener el municipio como ente receptor de funciones descentralizadas?
- ¿Qué funciones pueden asumir las organizaciones del sector privado y cómo involucrar a actores fuera del sector público en el financiamiento y la prestación de tales servicios?
- ¿Qué ocurre con el nivel central? - ¿Qué se necesita cambiar a este nivel?
- ¿Qué funciones claves para la integración social y territorial, para el orden político debe asumir el Estado central prioritariamente?
- ¿Cómo el Estado puede facilitar la integración social y la participación de los ciudadanos?
- ¿Cómo se articula el interés general en un modelo descentralizado?
- ¿Cómo hacer para que la descentralización no aumente las ya importantes diferencias sociales y territoriales.
- ¿Cómo se articulan racionalidad técnica y racionalidad política en el proceso?
- ¿Cómo se consigue una cooperación eficiente y complementaria entre instituciones públicas, empresas privadas y organizaciones sociales a nivel local, provincial y nacional?
- ¿Qué relación hay entre la descentralización y la participación?
- ¿Cómo establecer mecanismos que incentiven buenas prácticas, fortalezcan las capacidades y desalienten la corrupción?
- ¿Quién cambia a los agentes de cambio?

La respuesta acerca de estas preguntas se encuentra en la búsqueda de **nuevos arreglos organizacionales** entre los cuales se involucran la licitación o la tercerización de una operación de servicios, la participación en ello de la iniciativa privada y los procesos de consulta pública, la participación social en materia de gestión y muchas otras formas.

Los procesos de descentralización en el sentido de la búsqueda de una **nueva repartición de funciones** entre los niveles de gobierno, de los recursos, competencias y responsabilidades a nivel central y local son ámbitos fructíferos para nuevos arreglos organizacionales. El proceso cambia al mismo tiempo el manejo del gobierno, los modelos de gestión (por ejemplo de servicios básicos) y los procesos de la toma de decisión.

En muchos casos se ha podido evidenciar que la toma de decisión democrática facilita la supervisión de los gobiernos por la sociedad civil y promueve la participación del sector privado al desarrollo económico local. La **rendición de cuenta** a los diferentes niveles de gobierno constituye un marco confiable tanto para la democracia como para la co-gestión pública-privada de servicios. Y la capacidad de gestión del gobierno a los diferentes niveles asegura el uso eficiente y transparente de los recursos escasos que a su vez fortalece la disponibilidad de los ciudadanos para participar, confiar en la administración pública y pagar impuestos.



La **descentralización** es un proceso social y político de mayor profundidad en la vida democrática de un país. Los cambios sociales no se producen por generación espontánea. Son el resultado de la lectura de la realidad y de las propuestas de los diferentes grupos de interés y de una conducción oportuna de las reformas. Para profundizar los cambios, debemos ser conscientes de ellos, de sus características y de las bases en las cuales se asientan. Solo en la medida que asumamos la dimensión del cambio y del costo que ha significado alcanzarlo, seremos responsables de continuar fortaleciendo la democracia. El desarrollo institucional del Estado, con sus componentes de gobierno, sociedad civil y sector económico, ha establecido algunas premisas básicas como particularidades que lo identifican, que debemos conocer y tenemos que aplicar; el conocimiento y manejo de los cin-

co componentes siguientes, es imprescindible para desarrollar una acción política coherente entre el aparato público que administra el Estado, con la sociedad civil que lo integra.

I. **La planificación participativa** proporciona el instrumento para canalizar la demanda social desde la base y su posterior incorporación en los presupuestos municipales, departamentales (del nivel intermedio) o nacional. Este componente incorpora, además, al nivel comunitario con sus organizaciones como instancia a ser tomada en cuenta para la ejecución de un proceso de planificación estratégica. - El componente social, organizado y participativo, se convierte en la garantía para alcanzar resultados eficaces. Las políticas centralistas y excluyentes impiden la concreción de acciones sostenibles en el tiempo; la participación popular es el instrumento para organizar la base social, canalizar la oferta y dar respuesta a la demanda, de manera responsable y orgánica. No es posible suponer el logro de resultados consistentes en materia de desarrollo social, sin la aceptación de la sociedad organizada, componente democrático del proceso.

II. **La gestión transparente de la inversión pública** permite la cogestión de los programas y proyectos por parte de las instancias públicas nacionales, departamentales y municipales, y viabiliza la demanda social. De esta manera se logra que el ejercicio de las competencias sea concertado por más de un nivel público, estableciendo así la responsabilidad compartida de los servicios públicos. La priorización de los gobiernos locales como base democrática y ordenadora del territorio, la población, los recursos y la inversión del Estado, establece que las políticas sociales y productivas en los niveles nacionales y departamentales (intermedio), sean pensadas para ser ejecutadas en el nivel municipal, liberando a los niveles superiores del Estado, de la tentación de ser diseñadores, ejecutores, fiscalizadores y evaluadores de políticas al mismo tiempo. - Este principio tiene la ventaja de disciplinar la gestión administrativa y a sus operadores; ninguna acción definida en los niveles nacionales, debe olvidar que existe un sistema ordenador que desciende al nivel intermedio (departamento o provincia) y luego recién al municipio; y al mismo tiempo, en el ascenso de las demandas sociales y comunitarias, será el municipio quién las sistematizará y las canalizará a los niveles públicos que correspondan, a través del nivel intermedio; la bisagra articuladora de la instancia intermedia, debe estar preparada y capacitada para cumplir su labor con oportunidad y eficacia. La figura del reloj de arena, grafica el sistema administrativo de gestión política; la ampolla superior corresponde al nivel nacional, siendo la ampolla inferior el nivel municipal y comunitario; la relación de un receptáculo a otro se efectúa a través del cuello, que corresponde al nivel intermedio. El respeto de este principio, permitirá superar el centralismo, el paternalismo y la ineficacia de operadores a más de mil kilómetros de distancia de los beneficiarios de la función pública.

III. **La relación con el desarrollo económico local** sirve para fomentar la creación de empleo y excedentes para una población que sólo ha vivido de las acciones del centralismo. La propuesta del **municipio productivo** es un instrumento fundamental de la descentralización. En este caso, el municipio actuará como facilitador de acciones de la comunidad, la empresa privada y los inversores; la inversión que se orienta a la generación de ex-

cedentes que quedan en poder de los actores que intervienen, se convierte en la palanca que genera, a su vez, mayor inversión y recursos, superando la demanda simple que solo se relaciona con la infraestructura y la dotación de servicios. - Tres son las condiciones que deben precisarse para hablar de municipio productivo y que se relacionan e interactúan: la existencia de políticas que apoyen las tendencias productivas, el régimen de tenencia de la tierra, y, la existencia de instrumentos de fomento, crédito y asistencia técnica.

IV. La aplicación de frenos y contrapesos, en lo político, económico y administrativo, obliga al sistema administrador del Estado a buscar eficacia pública con participación popular. La representación de la sociedad civil con sus organizaciones territoriales se expresa en los consejos y comités de vigilancia a nivel local que aportan una relación de fortalecimiento democrático de la gestión pública.

V. La constitución de mancomunidades municipales que facilita la agregación de recursos e inversión, y permite incorporar municipios que no alcanzan masa crítica en población; la mancomunidad de servicios públicos simplifica su otorgamiento, gestión y administración, desarrolla el concepto de concurrencia y solidaridad, supera los excesos de la autonomía municipal de naturaleza mecánica y discursiva, por otra que suma y comparte. El desarrollo económico local requiere de la suma de capacidades y esfuerzos de las instancias públicas, privadas y el sector social; la suma de los tres actores garantiza un protagonismo solidario y compartido con retos objetivos e insustituibles para cada uno de ellos; las alianzas permiten compartir responsabilidades y concertar la ejecución de políticas por funcionarios públicos, instituciones de inversión y productivas y por el actor social sobre el cual recaerá la acción y sus consecuencias. Los procesos de descentralización han demostrado la necesidad de establecer alianzas y al mismo tiempo buscar componentes que admitan replicabilidad, innovación y adecuación de los instrumentos. La constitución de mancomunidades y de redes de intercambio de buenas prácticas, por otro lado, permite profundizar los procesos de cambio y aprendizaje. La existencia de experiencias concretas y palpables, ayuda a que la sociedad acepte con menor resistencia, el cambio de actitud que significa superar el Estado paternalista por otro fundamentalmente reglamentador, y una conducta social acostumbrada a la caridad, por otra participativamente activa.

11. En el sector privado, podemos observar un marcado crecimiento de arreglos organizacionales con un alto grado de diversidad. En vez de ampliar los puntos de venta, una empresa puede buscar la cooperación otra empresa que ya tiene una red de venta, en vez de mantener una flota de carros para sus vendedores, puede contratar a una empresa especializada que le preste este servicio. Podemos recordar, que tanto en la industria del automóvil, como de relojes y computadores, más del 40 % del producto final es encargado - con una creciente tendencia - a entidades externas de la empresa de marca. Así, los productos son fruto de redes de fábricas de subproductos y proveedores, y la totalidad forman una **red de co-producción**.

12. Para lograr el máximo en términos de sinergia y complementariedad, el comportamiento de los diferentes actores de una red debería orientarse en una **visión compartida**

y en **productos concretos** que se transforman en una ventaja para cada uno de los actores individuales. Sin embargo, cualquier red organizacional se queda temporal y fluido: cada entrada de un nuevo actor en una red de cooperación significa un cambio de los actores que se relacionan, es decir de la red global.

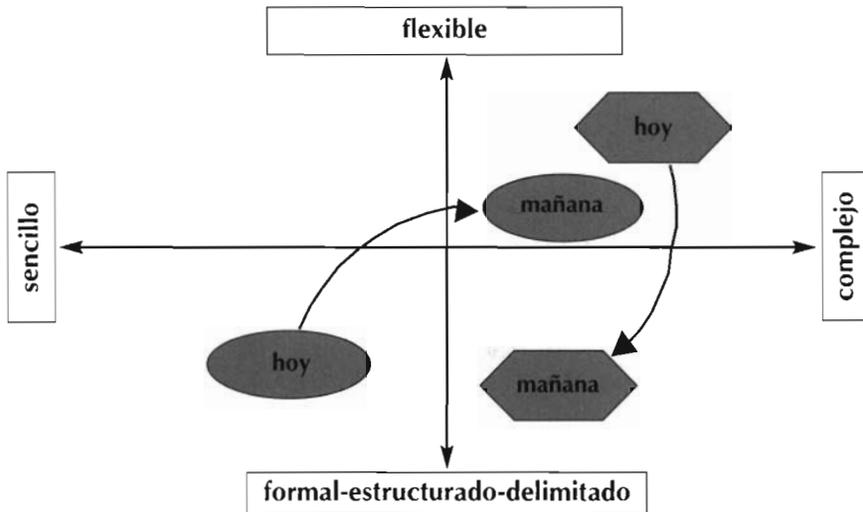
También en el futuro vamos a tener organizaciones jerárquicas con rigidez en sus procesos –ejemplo de los bomberos - por que a los mismos actores les parece necesario. Sin embargo, los nuevos arreglos organizacionales representan una enorme ampliación de opciones. El **cambio del paradigma** hacia redes implica un cambio del enfoque analítico al sistémico, del pensamiento convergente al divergente y se puede graficar de la siguiente forma:

Comportamiento organizacional hacia...	
una organización cerrada	una organización abierta de redes
uniformidad centralizado mandar ejecutar vertical constancia y estabilidad jerarquía de niveles Posiciones de poder definidas planificación detallada y control selección de un camino a seguir se mueve en una dirección determinada se busca información en relación con un problema definido avanza de forma secuencial barreras altas para integrar ideas nuevas y percepciones particulares tendencia burocrática	diversidad descentralizado negociar facilitar horizontal Cambio y agilidad auto-organización de actores negociación de roles planificación estratégica buscar caminos alternativos se mueve en paralelo en varias direcciones se busca amplia información para múltiples caminos avanza en paralelo y a saltos validan ideas nuevas y percepciones personales flexibilidad

Para ambas formas hay incentivos, por ejemplo por el acceso a un fondo competitivo, y también hay sanciones, que, en el caso de las redes, surgen del capital social: rumores, mala fama hasta la exclusión.

Para impulsar y facilitar la discusión sobre la **ubicación relativa de una red** podemos aplicar la matriz siguiente con las dos preguntas: ¿Dónde estamos hoy? - ¿Dónde queremos estar mañana?

Matriz de orientación en el equilibrio de la informalidad estructurada



Para facilitar la ubicación relativa, en ambos ejes se puede definir los criterios, por ejemplo para el eje sencillo/complejo: el número de actores en la red, el grado de heterogeneidad, la gama de temas, la variedad de relaciones, el Número de niveles o pisos o sub-redes, etc.

La pregunta clave que se plantea es: ¿Cuánta formalidad necesitamos, y en qué momento para no frenar la iniciativa y la innovación? En un caso valdría postergar la formalización de una red a favor de la negociación, en otro caso el intercambio y la discusión de los valores que guían a los actores y hasta la definición de algunas reglas básicas pueden facilitar la convivencia. Los valores son las rocas, la vida es el río, dicen los Dakota.

3. Pautas generales y perspectivas de gestión

Nuestra visión de las organizaciones ha sido moldeada por la imagen que presenta a las organizaciones como **máquinas**. Hablamos acerca de organizaciones pensando en partes organizadas y presentadas en un orden determinado. La organización es un modelo de trabajos claramente definidos y organizados de forma jerárquica a través de claras directrices de mando y de comunicación. Dentro de esta concepción de organizaciones como máquinas, las organizaciones son consideradas como unidades con claras intenciones y con una **estructura de autoridad definida** que domina todo proceso de trabajo y decisiones. Este enfoque sugiere la idea de que las organizaciones deberían o podrían ser **sistemas racionales** organizados de tal forma que operen de la forma más eficiente posible. Para que es-

to sea posible el gerente debe asegurar firmemente su capacidad de mando y los procedimientos de comunicación, control y coordinación.

Estos principios pueden ser relacionados al enfoque clásico de burocracia y de organizaciones con divisiones y carentes de relaciones con su entorno. Entretanto, los estudios y la enseñanza de la gestión han mostrado interés en el enfoque sistémico, a través del cual la organización es considerada un **sistema abierto** en contacto con su entorno. El concepto organizacional se centró, por tanto, en responder de qué forma el entorno determina el proceso organizacional interno y cómo la organización puede influenciar en su entorno.

A partir de esta concepción de **sistemas abiertos** una organización depende de su entorno y de los demás actores para poder sobrevivir. Necesita de recursos y de clientes para poder mantenerse y sólo adaptándose a su entorno podrá sobrevivir la organización. Esto significa que las organizaciones tienen que modificar su **organización interior** en función de las características relevantes de su **entorno**. La organización ya no es una unidad cerrada, consiste de subsistemas que requieren de coordinación y responde de forma estratégica a su entorno turbulento o tranquilo, y varía la coordinación interna entre las partes de la organización dependiendo de sus **necesidades de adaptación** al entorno socio-económico, político, cultural, a los mercados y los demás actores.

Podemos conceptualizar al entorno como **un grupo de organizaciones e instituciones** que tienen una relación con una organización. Por lo tanto, el análisis interorganizacional se centra en **la red** conformada por las organizaciones, en las relaciones entre las organizaciones, los intercambios de recursos entre ellas y los arreglos organizacionales necesarios para asegurar la coordinación entre las organizaciones: una organización existe y se desarrolla como resultado de las relaciones interdependientes con otras organizaciones. En otras palabras: el concepto de la red es omnipresente y se aplica también a las organizaciones individuales.

La siguiente tabla presenta los **tres enfoques** de la ciencia organizacional que han sido comentados aquí: el enfoque de organización racional, de sistemas y el enfoque de arreglos interorganizacionales.

La tendencia hacia los arreglos flexibles y fluidos se fundamenta en algunas experiencias prácticas:

- vemos que los mercados, la tecnología y el conocimiento cambian rápidamente.
- la tecnología de información facilita el eslabonamiento y el intercambio rápido.
- tenemos un creciente acceso al conocimiento y a la información.
- hemos observado que las personas utilizan distintas **estrategias** de actuación, tanto abiertas como ocultas, e incluso opuestas, que pueden variar durante el trabajo de cooperación.
- sabemos que una actuación intencionada y planificada puede **traer** consecuencias no esperadas que pueden ser reconocidas sólo a posteriori, es decir, ya en camino.

La comprensión de esto y la crítica hacia el pensamiento mecánico de causa-efecto han hecho que nos cuestionemos más frecuentemente qué organismos, cómo y de qué forma deben trabajar conjuntamente para llegar conjuntamente a un producto. Base para esto son las siguientes dos pautas:

Dimensiones		Enfoque	
	Organización racional	Sistemas	Interorganizacional
Actores	Organizaciones con unidades definidas y con intenciones claras.	Organizaciones consideradas como sistemas abiertos que están constituidos por subsistemas interrelacionados.	Organizaciones como parte de una red de organizaciones.
Procesos	Racional, estructurado desde arriba, dirigido a metas de máximo rendimiento. Planear, organizar y controlar.	Tratan de anticipar estratégicamente los cambios del entorno. Se ajustan los subsistemas y sus interacciones.	Interactuar interorganizacional en el cual se intercambian conocimiento y recursos. Guiados por los arreglos organizacionales entre las organizaciones.
Decisiones	Resultan de la planificación detallada de la autoridad central. Apuntan a alcanzar las metas establecidas.	Resultan de las interacciones entre los subsistemas. Apuntan hacia un <i>best fit</i> entre la estructura de la organización y el entorno.	Resultan de las negociaciones entre las organizaciones. Apuntan a mantener un flujo necesario de recursos para la supervivencia.
Autoridad	Estructura de autoridad clara y centralizada - es la cúpula de la organización.	Estructura de autoridad ambigua que depende de la configuración de los subsistemas.	No hay una estructura de autoridad centralizada. Las decisiones resultan de la negociación entre los actores.
Información / Valores	Forma científica de reunir la información disponible. Metas claras y valores explícitos.	Forma estratégica de reunir información afín a las características del entorno. Ambigüedad en los valores.	La información es un recurso de poder y lo poseen distintos actores. Los valores pueden causar conflictos.

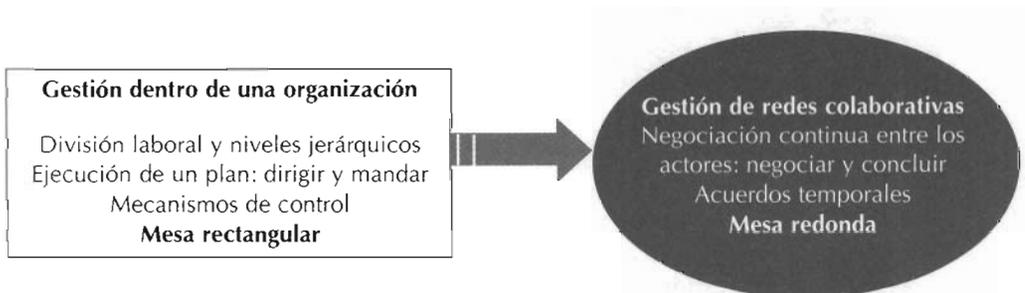
(A) Co-Producción

Todo producto - nuestros zapatos, el reloj, la computadora - también toda prestación de servicio - el corte de pelo en la peluquería, la enseñanza en el colegio de nuestros hijos - es el resultado de varios aportes de diferentes actores que conforman un grupo (*un cluster*) por sus complejas inter-relaciones. Intercambian información para su coordinación, conocimiento, dinero, productos y servicios. El producto final - desde la perspectiva de un sistema organizacional - emerge de una **red de cooperación de actores** tanto estatales como públicos. Conjuntamente están produciendo, distribuyendo y asignando las tareas y funciones pertenecientes al Estado, a la empresa privada y a la sociedad civil a través de un proceso dinámico de negociación y contratación. El tema clave es, por tanto, la gestión del proceso de la **conformación** con el norte en un producto en común, y luego el proceso de la **conducción** de una tal red de actores.

(B) Manejo de la cooperación

La cooperación en una red puede ser de distinta intensidad y duración. Los actores son creadores activos de transformaciones socio-técnicas, tanto en la red de cooperación como en sus propios organismos. En las redes, siendo actores y personas con los mismos derechos, no hay nadie que imparta las órdenes. Por consiguiente, ahí donde no se puede mandar hay que negociar. El manejo de todos los actores requiere así de una gran capacidad de **negociación** que tome en cuenta las **diferentes perspectivas y percepciones** de los actores involucrados.

Los actores en redes tienen – hasta cierto grado - la libertad de variar su voluntad, su grado de cumplimiento con los compromisos acordados y sus aportes. Así mismo tienen la posibilidad de concentrar o de ampliar la red, de salir y buscar otras opciones de cooperación. A diferencia de la gestión **vertical** dentro de una organización jerárquica, el proceso de la conducción en redes de cooperación se basa en un comportamiento **horizontal**, lo que representa un giro de noventa grados:

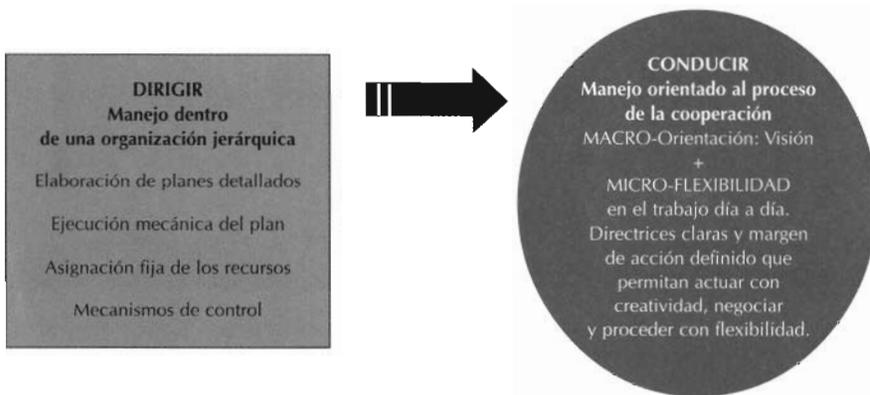


Las redes, ni su creación, ni su conducción, no pueden ser planificadas en detalle concibiendo un fin premeditado. Su **dinámica** es el resultado de las **negociaciones entre los actores** partícipes. No hay, por tanto, un control absoluto acerca del desarrollo de una red colaborativa, el futuro se queda incierto. El hecho de que una acción de un determinado actor determinada traiga consigo a veces consecuencias inesperadas y no deseadas está basado en tres experiencias empíricas:

- I. el simple hecho de que los diferentes actores tienen distintos conocimientos y experiencias, aplican diferentes modelos mentales y actúan según diferentes percepciones parciales de la red global y de otros actores.
- II. la observación de que los actores hacen errores, se equivocan y evalúan su trabajo como el de su socio de forma diferente.
- III. la experiencia de que el comportamiento de los actores está dado por intereses y deseos más o menos explícitos.

Estas experiencias son el motivo por el cual tanto un matrimonio como también las redes requieren necesariamente de una actitud o una postura **optimista** y se construyen a partir de un cuadro positivo del futuro, a base de una **visión**. El índice de divorcios es alto, pero, no obstante, la experiencia nos ha enseñado que si nos esforzamos para enfrentar los problemas que pueden surgir en el camino, habrá nuevas soluciones que no han podido ser anticipadas. Empezamos el camino con ilusión y hacemos el camino al andar.

El pensamiento divergente nos lleva a una combinación entre una **planificación estratégica** y la **flexibilidad** de acción. Mandar y dirigir se convierten en la conducción de procesos que incluye la observación continua lo que sucede y se logra dentro de un marco orientador. Dirigir se convierte en conducir.



El cambio del pensamiento convergente a un pensamiento divergente significa un giro en las **perspectivas de gestión**, de manera resumida:

Aspectos	Orientado hacia la organización clásica	Orientado hacia la organización en redes
Estructura	Autoridad definida por la jerarquía, división laboral por niveles y especialidades.	Autoridad dispersa según perfiles de los actores, división laboral a base de ventajas comparativas.
Objetivos	Metas explícitas y asignadas a grupos e individuos.	Objetivos e intereses diversos y cambiantes.
Funciones de la Gerencia	Definir, dirigir, orientar, comunicar, coordinar, controlar.	Facilitar, conducir, fomentar, negociar, coordinar.
Tareas principales	Definir metas, planificar productos, asignar recursos, evaluar y controlar.	Promover la interacción, identificar oportunidades, negociar productos de mutuo interés.

Es evidente, que la organización clásica tiende a reducir la **complejidad** a través de la definición de reglas, de la planificación y a favor de una dirección desde una autoridad, mientras la organización en redes trata de vivir la complejidad, favoreciendo los procesos de negociación continua. En este contexto de las redes, complejidad significa que los actores tienen que tratar con la **incertidumbre** y la **ambivalencia**; el afán de planificar en detalle se convierte en trampa; los dos dichos siguientes lo ilustran: “Como me preparo para lo que debiera sucederme, nunca me hallo preparado para lo que sucede.” – “Cuando empecé encontrar respuestas, me cambiaron las preguntas.”

Una acción planificada y plena de buenas intenciones tiene consecuencias imprevistas, por lo tanto la observación y el seguimiento de los procesos que se desarrollan en la red, representa la única base para la conducción de una red colaborativa. A la luz de tales límites de cualquier plan, necesitamos dar mayor atención a los **procesos principales** en el camino, a lo que pasa en las redes de cooperación:

- La negociación continua entre los actores.
- La elaboración de reglas de juego en el momento oportuno.
- La búsqueda constante de un equilibrio entre los intereses de los actores.
- La influencia y el poder que los actores ejercen.
- Los incentivos que guían a los actores.
- Las interacciones de servicios entre los actores.
- Las pautas y medios de comunicación.
- El desarrollo de sus capacidades.
- El flujo de información.
- Las habilidades de manejar conflictos.

Ejemplo de la Red de Manejo de Conflictos socio-ambientales de Mesoamérica

Adaptado por Franklin Paniagua y Rolain Borel

A. Contexto: el gancho de la capacitación

La Red de Manejo de Conflictos de Mesoamérica es una iniciativa de organizaciones interesadas en el manejo colaborativo de conflictos socio-ambientales. En la actualidad cuenta con grupos miembros de México, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Así mismo, ha trabajado con grupos en Belice, El Salvador, Panamá y Colombia. Además, la Red cuenta con algunos miembros fuera de la región. La Conferencia Internacional de Resolución de Conflictos, organizada en 1993, y el subsiguiente curso internacional sobre el mismo tema, dieron origen a esta iniciativa. Inicialmente, el enfoque del grupo consistía sólo en identificar a las personas e instituciones que compartieran el interés por el tema de manejo de conflictos, y que estaban interesadas en la capacitación de su propio personal para esos fines.

La complementariedad entre las instituciones ayudó a la cohesión inicial del grupo, ya que la novedad del tema y su interdisciplinariedad hacían necesarios diversos enfoques. El trabajo efectuado para organizar un curso internacional sobre manejo de conflictos socio-ambientales hizo necesario recurrir a la ayuda de diferentes disciplinas; por ejemplo, para establecer prioridades en la presentación de los temas centrales o para escoger y describir los casos que se usarían para los ejercicios prácticos. La identificación y la coordinación de las personas que funcionarían como grupo núcleo e instructores requirió de la participación de todos.

Otro factor importante fue el interés directo que manifestaron algunos miembros del grupo núcleo en intervenir en situaciones de conflicto, ya sea porque estas situaciones afectaban alguna de sus actividades de campo; por ejemplo, la necesidad de mejorar el diálogo con varias de las comunidades que rodean zonas de alta biodiversidad. También la creciente demanda de los servicios de mediación y facilitación que proporcionaban algunas organizaciones miembros hizo sentir la necesidad de formar una red para compartir experiencias y mejorar la práctica. Esta búsqueda, discusión y comparación de metodologías apropiadas fue, por lo tanto, un factor importante de cohesión y estimulación para la conformación de la red.

B. Cursos internacionales y talleres: la contextualización

Desde 1993 se han impartido, una vez por año, un curso internacional sobre el manejo de conflictos socio-ambientales. Los cursos han permitido la participación de más de cien representantes de comunidades de base y de profesionales que trabajan en las áreas protegidas, en los proyectos forestales, en entidades estatales y en ONGs dedicadas al campo del manejo de recursos naturales. En los mediano y largo plazos, se pretende que las personas que hayan tomado el curso formen grupos en cada país, al inicio informales y luego más organizados, los cuales deberían involucrarse cada vez más en la facilitación de conflictos socio-ambientales locales. Los participantes provinieron de 17 países de América Latina y El Caribe.

Desde 1996, la Red ha organizado alrededor de 50 talleres introductorios de una duración variable entre uno y tres días sobre manejo de conflictos socio-ambientales. Los participantes incluyen líderes comunales, indígenas, funcionarios públicos, jueces, personal de ONGs, guardaparques y estudiantes de postgrado. Un porcentaje significativo se ha desarrollado en áreas de conservación, en el contexto de conflictos en desarrollo. Algunos se han ligado a procesos de documentación paralelos desarrollados por la misma Red. De estas iniciativas de sistematización se desarrollaron varias publicaciones en el tema de conflictos interpersonales y comunitarios, que se convirtieron en las principales fuentes para otros talleres, y estimularon en los participantes a una relectura de la forma en que se resuelven los conflictos en las comunidades y dieron un valor a las prácticas sociales y costumbres del contexto.

4. La creación de la red: la informalidad estructurada

El proceso de **creación y consolidación** de redes depende de varios elementos interrelacionados: la confianza mutua de los actores protagonistas, la orientación temática, el manejo de la comunicación y la negociación para encontrar el **equilibrio** en el ámbito de **informalidad estructurada** entre

estructura con reglas
apertura
participación amplia
coordinación rotativa
complejidad
comunicación cara a cara
inclusión
orientación en procesos
ampliación
estabilidad
sectorial
homogéneo



auto-organización
delimitación
coordinación delegada
creación de nudos
sencillez
comunicación virtual
exclusión
orientación en resultados
concentración temática
cambiante
transectorial
heterogéneo

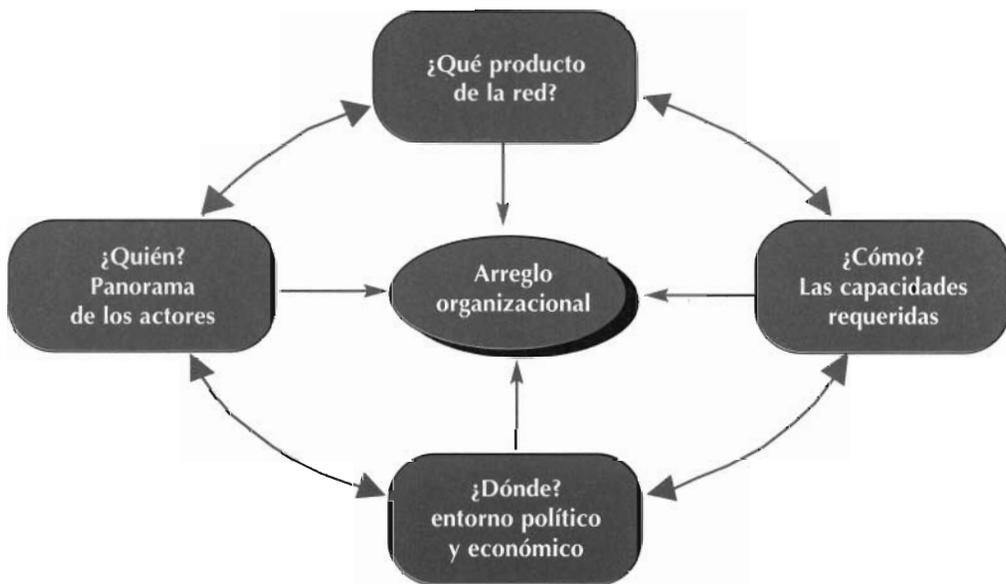
En un caso específico logramos buenos resultados cuando partimos del **panorama organizacional**, es decir, de la pregunta: ¿Qué organizaciones - públicas o privadas - existen en un lugar determinado para la entrega de tal servicio, para la producción de tal producto?

La mirada al panorama organizacional necesitamos hacer con una triple perspectiva:

- Enfoque en ventajas competitivas: Nadie puede ser el mejor en todo!
- Ver el potencial en diferenciación funcional: Zapatero a tus zapatos!
- Diversidad creciente de actores, en particular en el sector de servicios, por el nuevo papel del Estado y las formas de co-gestión pública-privada.

Después tratamos de diseñar los vínculos posibles que podrán formar el arreglo de cooperación más adecuado, descubriendo que siempre hay diferentes opciones. En cada caso específico debemos tomar en cuenta las capacidades técnicas y gerenciales de las organizaciones y el entorno político (caso, por ejemplo, de un gobierno local) y económico (acceso a los mercados, por ejemplo) en el cual actúan. Un criterio importante para la evaluación y selección de opciones sin duda es la **voluntad** de los actores para organizarse en un arreglo horizontal de red. Pero el criterio más importante reside en el **producto común** que debería resultar de la cooperación en términos de ventajas: por ejemplo, reducción de costos, aumento de la velocidad de la entrega de un servicio, incremento de la comercialización, adquisición de mayor flexibilidad, apropiación de conocimiento. Tanto la **creación** de una red de cooperación como el **análisis** de un arreglo de cooperación que ya existe, se puede apoyar en el concepto siguiente que busca un equilibrio entre cuatro variables:

- ❑ **Producto de la cooperación:** El arreglo buscado depende del producto (en términos de calidad y cantidad) que se quiere obtener, sea, por ejemplo, un servicio de calidad orientado a los usuarios, sea la gestión integral y sostenible de una cuenca o la implementación de un nuevo sistema de exportación a nivel del país. Desagregando el producto llegamos a una cadena de subproductos y por consiguiente a los actores que puedan elaborar tales subproductos.
- ❑ **El panorama – la integración en el tejido que ya existe:** Dependiendo del producto y visto de cerca, encontramos en un lugar y en un sector un rico tapiz de grupos y organizaciones finamente finamente entretejidos que, a su vez, forman parte de un paisaje organizacional más amplio de empresas e instituciones. En este caso, el diseño de la cooperación debe incorporarse en el tejido existente.
- ❑ **Entorno político y económico:** El marco legislativo, las normas y las limitaciones de administraciones burocráticas centralizadas que favorecen o impiden la cooperación, la formación de arreglos alternativos y el desarrollo de soluciones locales apropiadas. Asimismo, la *economía de escala* y el grado de *descentralización* que prestan un marco favorable para la co-gestión pública-privada, asociaciones y pequeñas empresas, para mercados locales y el compromiso entre el sector público y privado.



- ❑ **Capacidades requeridas de los actores:** El desempeño mínimo que se requiere de cada organización para contribuir al producto dentro del arreglo, completando las propias capacidades, siempre limitadas, con las de otras organizaciones en vista del pro-

ducto de la cooperación. El conjunto de los actores que se dejan agrupar alrededor de un producto y así hacen parte de la cadena del producto conforman un racimo (*cluster*); tal concentración de actores, sin formalizar sus relaciones entre ellos, representan una red que puede buscar una estrategia para bajar sus costos de transacción y mejorar su competitividad en los mercados finales del producto.

Al iniciar una red, los actores comparten al mínimo una **necesidad sentida** en común y el diálogo inicial gira alrededor de una intención de como los actores quieren o podrían mejorar su situación. Salvo de los actores protagonistas e impulsores siempre encontramos los compañeros de viaje, los observadores distanciados y hasta los oportunistas. La actitud depende ante todo de la evaluación de los riesgos, de la disponibilidad para abrirse y si los actores tienen fuera de la red una alternativa viable para encontrar mejores soluciones. En esta fase inicial de la creación de redes colaborativas, la experiencia nos enseña al menos cuatro mayores **riesgos y trampas**:

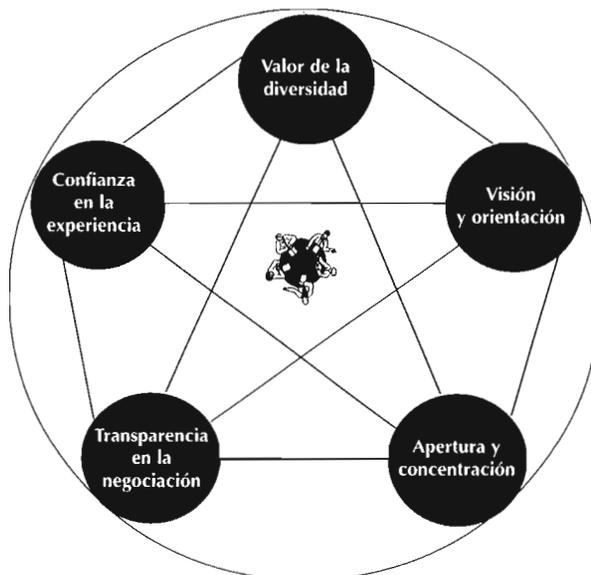
- ❑ La **confusión**: el llamado enredo en su sentido negativo puede fatigar y agotar la energía de los actores promotores. Un mínimo de vista global y compartida es necesario.
- ❑ La **falta de visibilidad** de un resultado: Embarcando con una maraña de ideas y buenas intenciones monta una cortina de humo que impide ver un producto palpable y alcanzable a corto plazo.
- ❑ La **falta de operatividad**: Al menos un actor debe comprometerse para asegurar el mínimo necesario de comunicación entre los actores.
- ❑ La **inquietud**: Apostando por una sola carta y querer todo a la vez es en contra de un proceso evolutivo que resulta de las interacciones de los mismos actores, lo que necesita tiempo y paciencia.

La red de pesca tiene nudos con un fin claro: pescar. También en las redes organizacionales el nudo tiene el propósito de facilitar un enfoque productivo, en primer lugar para los mismos miembros de la red. En la primera fase, una piedra de toque suele ser la pregunta si la red necesita y debe crear un nudo como **entidad coordinadora** para las funciones básicas de comunicación y administración. En la mayoría de casos exitosos, al menos en este primer tiempo, se ha evitado la creación de una tal entidad especial y se ha optado a favor de una **rotación** de las funciones de coordinación. Por no crear un centro de poder podemos evitar desequilibrios en esta fase delicada de concertación. Además, los actores que cumplen temporalmente con esta función de coordinación se encuentran reforzado en su voluntad y motivación para participar en la red. Las capacidades más requeridas en esta fase son:

- **Voluntad**: demuestra compromiso con la visión compartida y con los procesos de negociación en la red, demuestre un comportamiento proactivo, buscando el contacto, facilitando los encuentros y el intercambio de información.

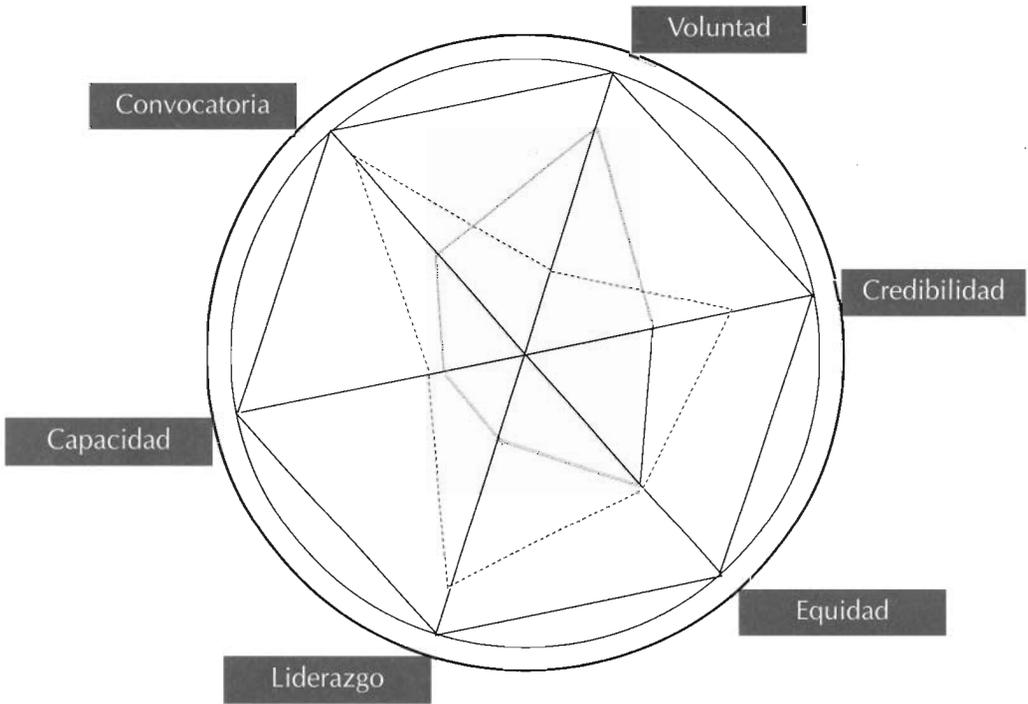
- **Credibilidad:** presta información concisa sobre las intenciones y facilita la negociación entre los actores sin esperar inmediatamente un beneficio propio.
- **Equidad:** da valor a la diversidad de los actores y respeta los intereses de grupos minoritarios, está de acuerdo con una participación democrática en la toma de decisión, con la repartición equitativa de beneficios y enfatiza las metas para todos.
- **Convocatoria:** sabe establecer y mantener buenas relaciones sociales, tiene fuerza convocatoria y la utiliza a favor de la red en construcción.
- **Capacidad:** sabe comunicar la visión compartida y puede convertirla en acción concreta, maneja la información de forma transparente y tiene capacidad de escucha, facilita el logro de acuerdos viables sobre el futuro camino de la red y tiene capacidad técnica para solucionar problemas concretos, por ejemplo de comunicación interna de la red.
- **Liderazgo:** el estilo de la toma de decisión es el pivote del liderazgo. Por la estructura horizontal de la red el liderazgo debe abstenerse de autoritarismo y dirigismo. En la red el liderazgo promueve la transparencia, el flujo ágil de la información, la consultación, la estructuración de la participación y la negociación que conllevan a la toma de decisión.

La probabilidad de éxito aumenta si los actores protagonistas de la fase inicial demuestran un comportamiento constructivo que fomenta la consolidación de la red. De lo antes expuesto se pueden deducir **cinco exigencias** para la creación y la construcción de procesos de cooperación, en forma de redes:



1. **Valor de la diversidad:** No existen intereses objetivos. Existen diferentes experiencias, perspectivas e intereses. Se trata, por lo tanto, de aprovechar esta diversidad entre los actores y la complementariedad que de ello deriva, es decir, se trata de lograr ventajas comparativas.
2. **Visión y orientación:** La inversión de tiempo y esfuerzo en la construcción de una visión común y compartida transmite orientación e identidad. Esta visión puede ser en un comienzo de carácter temporal, pero tiene que ser formulada de forma expresiva y concisa para que los actores se puedan acordar de ella en todo momento.
3. **Confianza en la experiencia:** Es preciso conocer las experiencias de los otros actores y desarrollar confianza respecto a ellas y sobre sus capacidades. Sin ello, los costos de entrada a un arreglo de cooperación pueden ser muy altos. Sin la confianza en las capacidades de los demás, sin la suposición acerca de las competencias de los socios y sin un mínimo grado de confianza en el cumplimiento de compromisos acordados, los costos transacción aumentan y la red se desarticula pronto.
4. **Apertura y concentración:** Al iniciar una cooperación de red, los actores tienen que ampliar el margen de búsqueda de posibles socios o aliados; una vez establecido el diálogo con ellos, dicho margen se reduce, centrándose así la atención en metas conjuntas.
5. **Transparencia en la negociación:** ¡Un aspecto prioritario es la comunicación! Si ponemos nuestros intereses abiertamente sobre la mesa, también podemos exigir lo mismo a nuestros socios o aliados. El aclarar los puntos de vista e intereses es el fundamento de una futura red colaborativa. Así, se establecen las bases para negociar metas estratégicas, definir productos comunes y coordinar los procesos. Por ello, los contactos personales y el intercambio de información merecen mayor atención.

En la fase inicial y visto desde la perspectiva individual de un actor, resulta que los actores, por su diversidad, también se complementan en las algunas características relevantes para la consolidación de la red. Estas diferencias no son preocupantes mientras el conjunto de actores logra establecer un equilibrio aceptable en los aspectos relevantes.



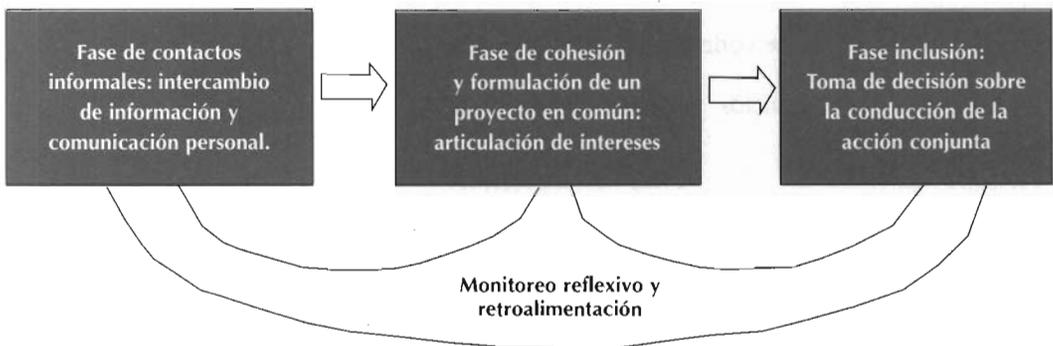
5. Tres modelos evolutivos

Para facilitar la comprensión del desarrollo de redes en el tiempo podemos recordarnos de algunas características fundamentales de la relación interpersonal que representa la base de las **relaciones sociales entre actores colectivos**:

Nos encontramos con una persona, la empezamos a conocer, nos coordinamos y nos comunicamos más allá de las meras necesidades de coordinación, y surge simpatía entre los dos, nos enamoramos, proyectamos nuestros deseos en el otro y desarrollamos una visión compartida. Quizás, decidimos formalizar esta relación a través de un trato entre los dos. Utilizamos para esto una institución que nos facilita la sociedad: nos casamos o vivimos juntos, compartimos compromisos y deberes. También intentamos mantener bajos los costos de la vida e intentamos ahorrar para conseguir una meta. Nos organizamos y coordinamos nuestras actividades, solucionamos dificultades de todos los días, damos calor y orientación a nuestros hijos. También reflexionamos acerca de esta relación, cada una

y uno desde su propia perspectiva y base de sus propias percepciones e interpretaciones, y respondemos a ciertas preguntas que tienen que ver con la relación, es decir, negociamos y conducimos la relación. Si ya no vemos en ella futuro alguno o necesidad, nos separamos. Pero si nos va bien en ella, envejecemos juntos, se nos pone el pelo gris y miramos con admiración hacia atrás, hacia la relación que dimos inicio en un comienzo y en la cual invertimos tanto esfuerzo.

Este ejemplo contiene ya todos elementos de la evolución de redes. La cooperación se desarrolla por fases y resumiendo la evolución en **un modelo básico**, podemos observar al menos **tres fases** interrelacionadas:



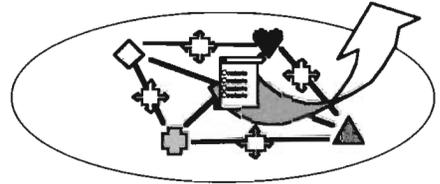
La **retroalimentación** en la forma de un aprendizaje continuo es decisiva para la articulación de intereses, la construcción de confianza y la apropiación de una acción en común.

El **segundo modelo** de los tres pisos implica una evolución hacia la co-producción, sin embargo existen muchas redes que – por buenas razones – logran su meta al primer o segundo piso por que sus actores no quieren o no necesitan pasar al siguiente nivel de afiliación. Por ello, este modelo ilustra también unas causas para la disolución de redes, caso cuando un grupo de actores quiere pasar a otro nivel de arreglo de cooperación mientras los demás ni lo quieren ni lo necesitan.

El tercer piso: Fase de estructuración y formalización

Producto: servicios y productos en común

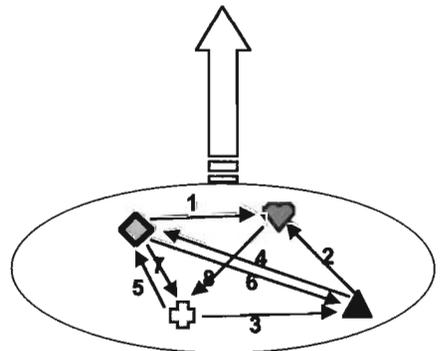
Diferentes actores se juntan para elaborar sub-productos que componen un producto en común. La cooperación y el control de los costos de transacción entre los actores hacen necesario la contratación formal entre ellos y la creación de instrumentos de coordinación en la toma de decisión. **Punto crítico:** con el afán de estructurar bien y formalizar los procesos la red se vuelve en una organización cerrada y excluyente para algunos de los actores.



El segundo piso: Fase de concertación y ampliación

Producto: mejores servicios y productos de los actores

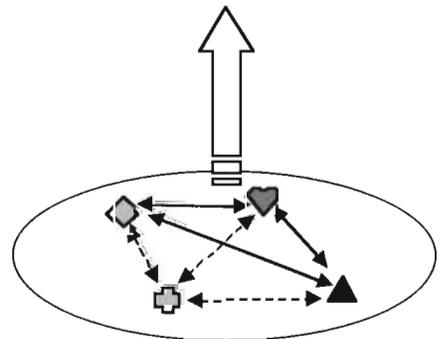
Los actores actúan y operan de manera independiente pero en armonía y secuencia con los demás para bajar sus costos de transacción y mejorar sus propias oportunidades en los mercados de proveedores y servicios. Logran integrar nuevos actores y mejoran su posición en el mercado. En algunos casos, uno de los actores juega el papel de un núcleo coordinador. **Punto crítico:** concentración de información y desequilibrio de oportunidades que desembocan en centros de poder.



El primer piso: Fase de arranque y cohesión

Producto: aprendizaje rápido e innovación

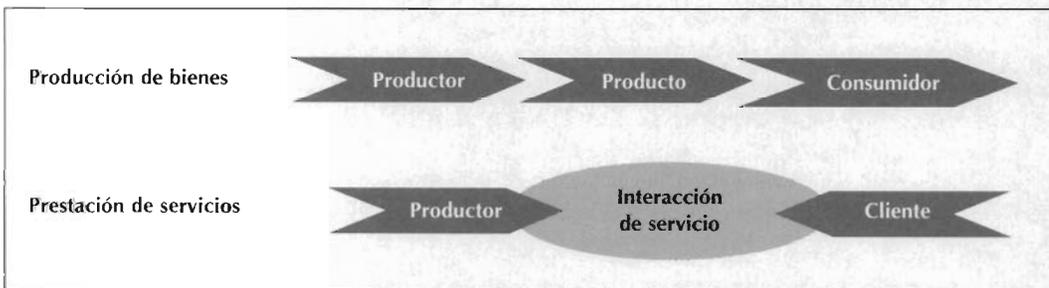
Los actores logran juntarse y construir un mínimo de cohesión, pega social en común a base del acceso e intercambio a nuevo conocimiento, intercambian información y comparten productos de conocimiento para facilitar y fomentar el aprendizaje en su propia organización.



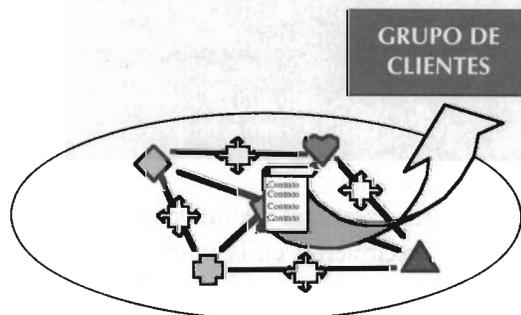
Se mejora la dirección de la inversión en la innovación y los riesgos bajan mientras se abren nuevas perspectivas para la colaboración con los demás actores. **Punto crítico:** Es difícil lograr y mantener el equilibrio de beneficio entre los actores y los actores que no ven una ventaja se despiden.

En el tercer nivel - co-producción - de este segundo modelo vale iluminar las diferencias fundamentales en la elaboración de bienes y servicios. Una red de co-producción que comprende la prestación de servicios, automáticamente involucra la participación de los clientes de tales servicios.

Bienes	Servicios
Tangible y visible	Intangible e invisible
Se puede almacenar	No se puede almacenar
Tecnología intensa de capital y/o material	Tecnología intensa de trabajo
El producto es propiedad del productor y cambia de propiedad por la venta	El proceso es propiedad del prestador y el resultado intangible se queda con el consumidor
La producción es geográficamente independiente del lugar de consumo	La producción en el mismo lugar del consumo, el producto se elabora conjuntamente con el cliente



Prestando un servicio orientado al cliente, en el tercer nivel de la co-producción, valdría graficar una red de actores alrededor del cliente específico para tomar en cuenta la calidad de la interacción con el:



Ejemplo del proceso de creación de Núcleos Técnicos de la red de residuos en las entidades federativas del México:

a) Fase de contacto e información: La visita de “sensibilización” que se realiza a una entidad para dar a conocer la red, constituye el primer paso hacia la creación de un Núcleo Técnico en la misma, su propósito es atraer la atención sobre las ventajas que tiene para quien esté interesado en contribuir a mejorar la gestión de los residuos (ya sea por interés propio, de su lugar de trabajo, de su comunidad, de su empresa o por cualquier otra razón) el trabajar dentro de una red como ésta, en la cual se pueden crear sinergias, y culmina con la aceptación a participar en el curso-taller que es el segundo paso hacia la constitución de un Núcleo Técnico.

b) Articulación de un interés: El curso-taller sobre minimización y manejo integral de los residuos, con seis horas de duración, proporciona a todos aquellos que mostraron interés en formar parte de la red los elementos básicos de información sobre el tema, para que estén en igualdad de circunstancias para verter opiniones al respecto e identificar alternativas para contribuir a desarrollar actividades en esta materia en sus entidades.

c) Fase de intercambio de experiencias y conocimiento: Al día siguiente del curso-taller, se realiza la tercera fase del proceso, consistente en realizar mesas de trabajo, intersectoriales en las cuales los participantes intercambian experiencias y conocimientos, para definir problemas y proponer acciones para resolverlos, en relación con cuatro temas: 1) Políticas, 2) Información diagnóstica, 3) Infraestructura de manejo y 4) Capacitación y participación social, en relación con los residuos en su entidad.

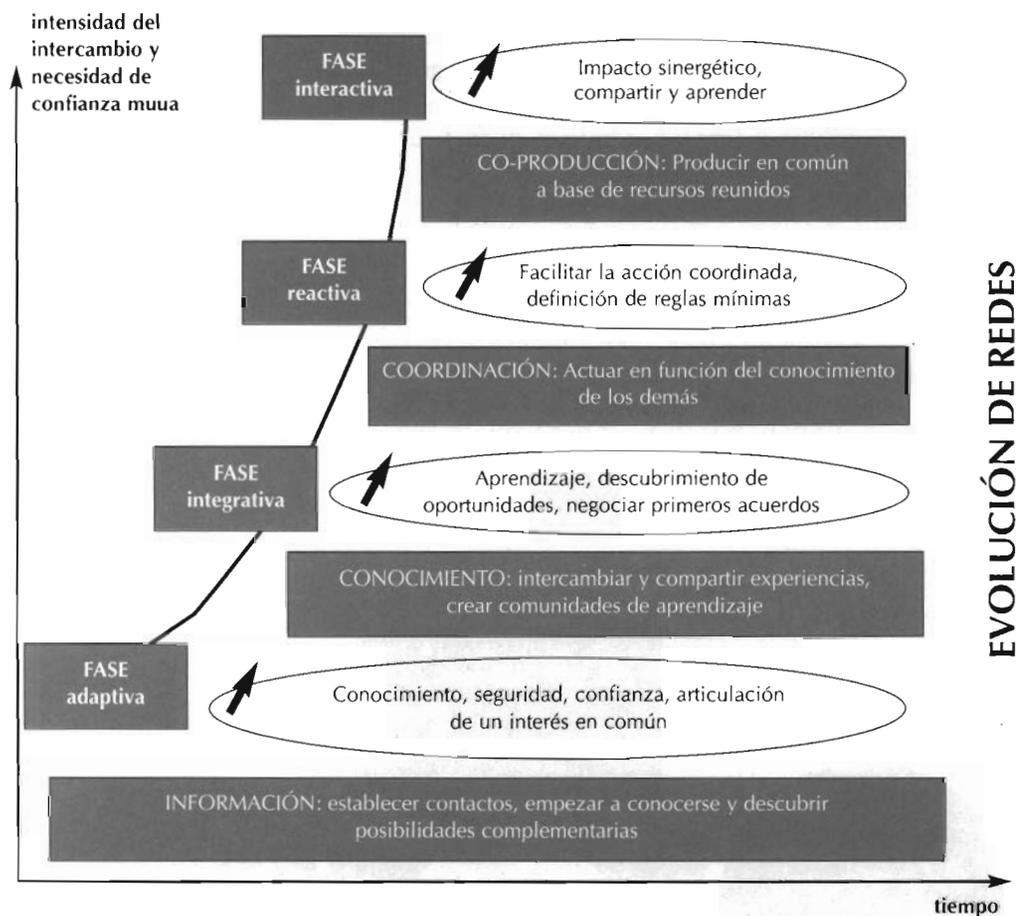
d) Negociación de un acuerdo: Al terminar las mesas de trabajo antes citadas, se relatan las conclusiones y se pasa a la tercera fase del proceso en la cual los asistentes acuerdan adherirse a la red y suscriben un “Acta Constitutiva” para formar el Núcleo Técnico de la red en su entidad.

e) Fase de coordinación y concertación: Una vez constituido el Núcleo Técnico, los “Entes Cooperantes” o miembros del mismo, proceden a elegir un “Centro Estatal Coordinador” y un “Centro Estatal de Información” y conciertan dónde, cuando y con qué frecuencia reunirse para sostener reuniones plenarios y cómo integrarán al “Grupo Técnico Coordinador” que establecerá la propuesta de reglas de operación y la agenda de trabajo (inspirada en las conclusiones de las mesas de trabajo mencionadas previamente).

f) Definición de reglas / contratación: Los miembros del Grupo Técnico Coordinador, del Núcleo Técnico recién formado, se reúnen y definen las reglas de operación del mismo y una agenda tentativa de trabajo, las cuales presentarán al pleno en su primera reunión para su aprobación, lo que se constituye en las bases “contractuales de trabajo”.

g) Fase de co-operación y co-producción: La agenda de trabajo de los Núcleos Técnicos se lleva a la práctica por Grupos de Trabajo o Subcomités ad hoc que cooperan para desarrollar proyectos específicos con el propósito de generar productos esperados (por ejemplo, implantar un programa de acopio y reciclado de aceites usados, aplicar un manual para identificar oportunidades de minimización de residuos en la industria de la fundición, o diseñar y desarrollar la página web de su Núcleo Técnico, lo cual se resume en los anexos de este documento).

El tercer modelo de cuatro escalones evolutivos enfatiza el fundamento para todas las fases de una relación es el crecimiento en la intensidad del intercambio y de la co-acción, empezando al nivel del intercambio de información.



Características importantes de la evolución:

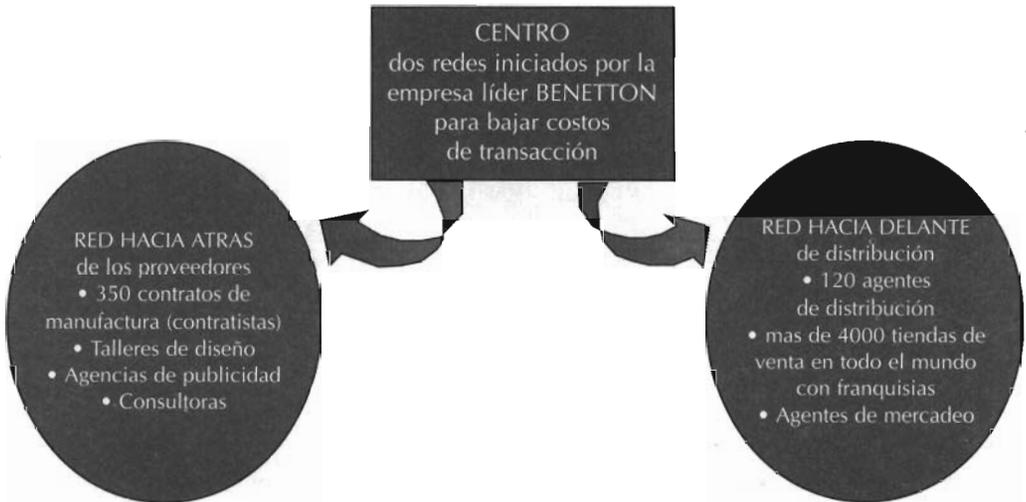
- La evolución es reversible.
- Al inicio hay un denominador en común, quizás un alto grado de energía e ilusión.
- Cada escalón evolutivo tiene escalones intermedios de intensidad en la relación.
- Cada nuevo escalón evolutivo necesita como base y requisito al escalón anterior.
- El paso de un escalón evolutivo a otro más elevado tiene que ser negociado por los participantes.
- Hay pocas reglas fijas en relación a la forma del acuerdo, convenio, contrato (por ejemplo, del código civil y laboral).
- Todo contrato tiene validez mientras sea respetado y no sea roto por una de las partes.

En cada escalón evolutivo hay una gran cantidad de posibilidades en cuanto a cómo configurar la cooperación. Esto depende siempre de la **finalidad** por la cual los actores se han agrupado, del **número** de actores y de las **ventajas** que quieren sacar de la red. Muchas

redes se centran hoy en día en el objeto del intercambio de conocimiento debido a que el acceso a un conocimiento bien elaborado se ha convertido en un factor de competencia determinante. En el caso de los servicios básicos (como la salud, la educación o el acceso a crédito) se forman frecuentemente sistemas público-privados de co-gestión en los cuales la administración pública define las normas, supervisa su cumplimiento y se limita a facilitar el proceso.

6. La arquitectura de las redes

A diferencia de las formas de alianzas o de empresas conjuntas, el concepto de la red es más amplio. Hay redes **horizontales**, por ejemplo, a nivel mundial de los centros de investigación, y **verticales**, alrededor de una empresa líder o de un núcleo que está interviniendo drásticamente con liderazgo y poder de en la configuración de las redes. Los actores involucrados lo aceptan mientras les queda un beneficio; un ejemplo:

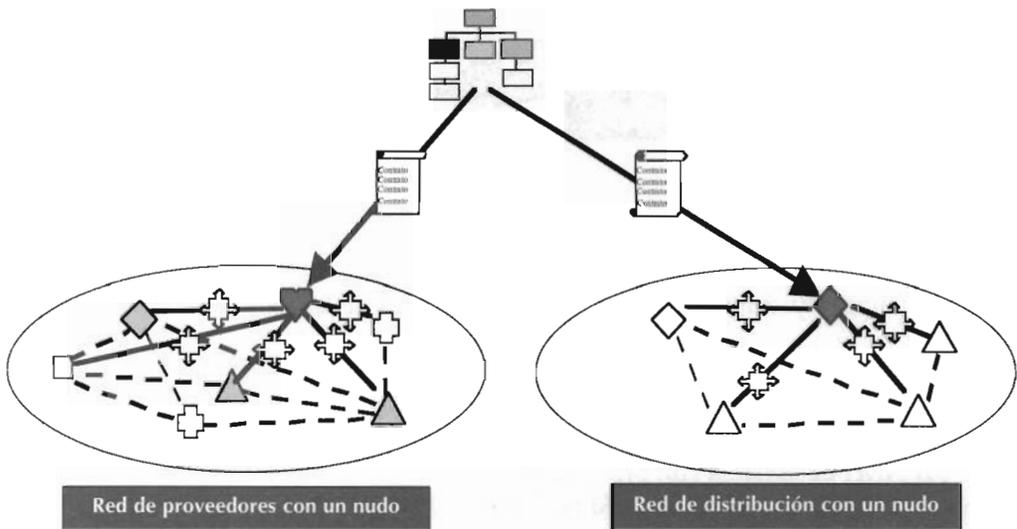


La configuración de las dos redes horizontales es - por su apertura y las diferencias regionales - tan diversa y variada tanto en tamaño y contenido como en estabilidad, adaptabilidad, eficiencia y sinergia entre los actores, habiendo casi solamente cuatro características que les diferencia:

- ❑ **Producto:** productos *duros* (por ejemplo, acceso a proveedores de materia prima de cierta calidad, material de promoción) o *blandos* (por ejemplo, información, estrategia de promoción, acceso a un mercado).

- ❑ **Información:** dentro de las regiones hay alta fluidez del intercambio de información y de conocimiento, pero el poder central también aplica un esquema de *benchmarking*, una manera de elevar la calidad a base de la información continua sobre el desempeño de los actores. Así, la información se convierte en una herramienta barata de poder y del control de calidad sin ejercer un control directo a altos costos.
- ❑ **Reciprocidad:** la central promueve un intercambio equitativo entre los actores de las dos redes para que aprendan mutuamente a menor costo posible.
- ❑ **Centro y periferia:** el centro de poder está definido mientras las dos redes mantienen un alto grado de descentralización y especialización como productores independientes. En algunos productos (por ejemplo, en la provisión de material de promoción y en la asesoría de mercadeo) algunos actores actúan como sub-centros o nodos de coordinación.

La combinación entre un centro y la organización de redes con nudos especializados puede ser visualizada de la forma siguiente:



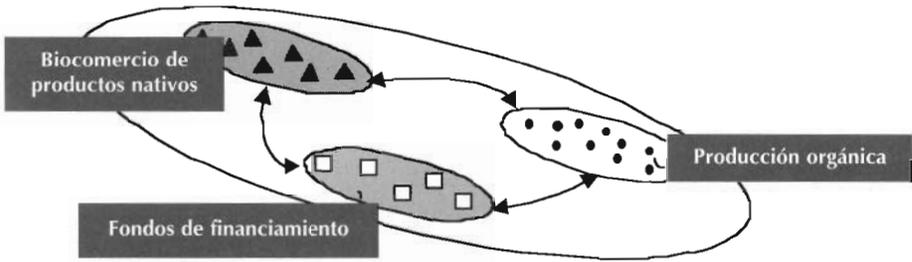
La forma clásica para visualizar una organización es el **organigrama estructural** que, en figura piramidal representa una jerarquía de niveles y dependencias. Sabemos que la realidad organizacional es diferente: la comunicación y los procesos de trabajo forman también una red de relaciones mucho más compleja que el gráfico simplista de la estructura de un organigrama. Por lo tanto, podemos observar que también adentro de una organización existe un tejido de redes, formales e informales.

El concepto de las redes se basa en la interdependencia entre sus actores. Una red está formada por pares de nodos o actores interconectados por conexiones que representan relaciones formales o informales. El tipo de conexiones que se establecen en la red se traduce en una cierta **arquitectura** que muestra el flujo de la información y el patrón de las relaciones.

Como el ejemplo de la empresa o el del clique nos enseñan, las redes organizacionales moldean **diferentes configuraciones**, unos ejemplos:

A Sistemas y sub-sistemas

Reto: micro-flexibilidad y macro-orientación. Cuando los subsistemas asignan un actor como interlocutor principal para los demás subsistemas, la red tiende a desarrollar una red encima del nivel de las tres redes, compuesto de los tres actores representantes.



Niveles

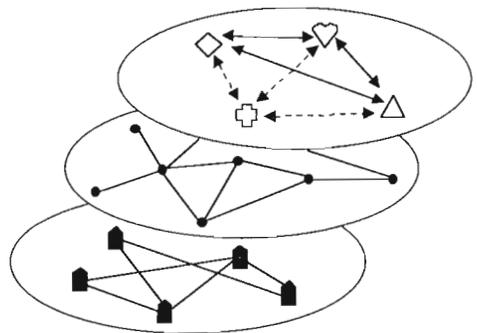
Reto: Coordinación entre los niveles. Los actores perciben y entienden los niveles de manera jerárquica y empiezan perder de vista el objeto de las redes que es la red al nivel más bajo.

Ejemplo:

(3) Nivel de asesoría con organizaciones de investigación, capacitación y crédito. Objeto: optimizar la asesoría

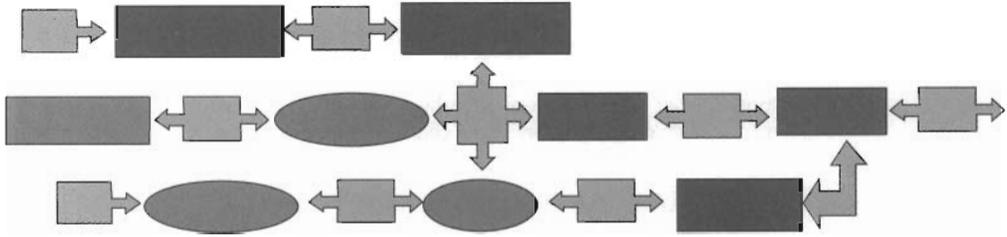
(2) Nivel intermedio de municipios interesados en el desarrollo económico y productivo local. Objeto: aplicar un concepto innovador del municipio productivo.

(1) Nivel de grupos y asociaciones de productores. Objeto: aumentar la productividad y acceso a nuevos mercados.



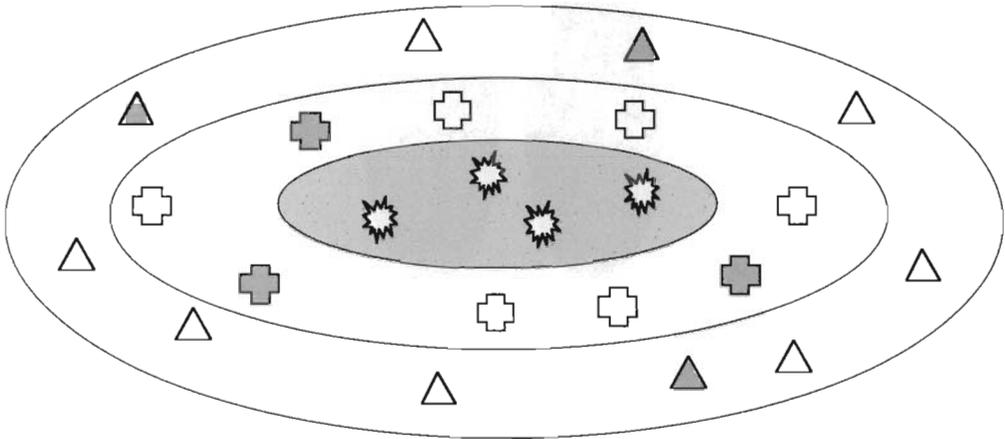
Cadenas productivas: elaboración y procesamiento de productos y servicios

Reto: Coordinación de los procesos de productivos y configuración de interfaces (información, relaciones, coordinación de los flujos de bienes y recursos). Lo más autónomo se siente un actor, lo menos interés demuestra en la red de cadenas.



Anillos

Reto: Participación y equidad. Los actores tienden a repartir el poder según la distancia al centro del anillo. Por ejemplo, existen anillos burocráticos y de grupos clandestinos para proteger al centro por exclusión y barreras hacia fuera.



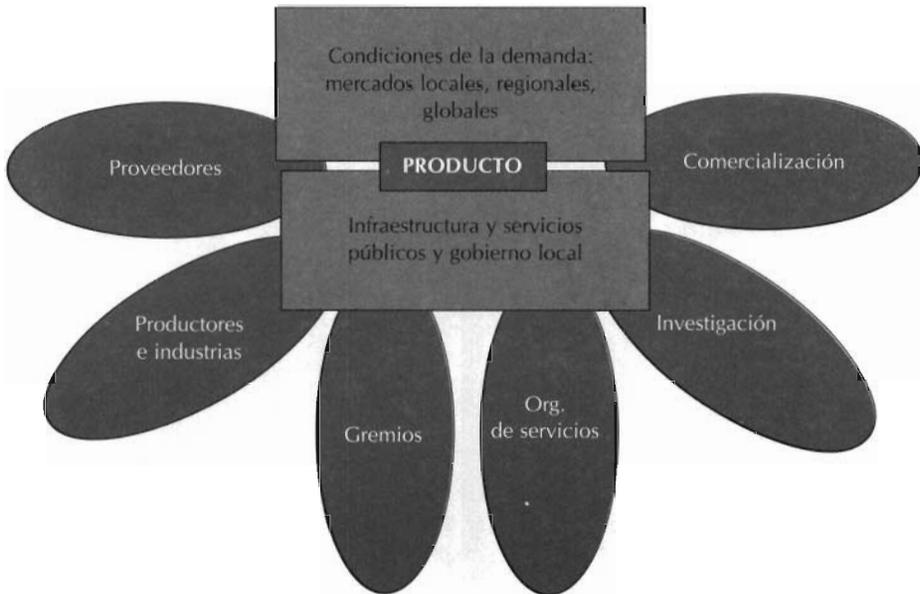
Clusters – aglomeraciones alrededor de un producto

Los clusters son aglomeraciones espaciales de actores (empresas, servicios de apoyo del sector, gremios, asociaciones, gobierno local, etc.) de la misma rama, delimitado por la localidad y la región, digamos por ejemplo los actores alrededor de la producción y la comercialización de muebles de madera, frutas tropicales, productos de cuero o maquinaria

de procesamiento de leche, incluyendo los proveedores especializados, prestadoras de servicios y otros del rubro.

Reto principal: Apertura y delimitación, parcelación de perspectivas, agotamiento por la diversidad de interfaces e injerencia de la competencia entre los actores. Mientras prevalece la actitud competitiva entre las empresas y gremios, además la desconfianza en el gobierno local, se tarda el desarrollo hacia las aglomeraciones espaciales y sectoriales.

Marco institucional: Derechos de propiedad garantizados, libre asociatividad, sistema judicial confiable y eficiente, libre acceso a mercados de productos, servicios y conocimiento, incentivos a la productividad, la innovación y la interconectividad.



Por su característica de pasar las fronteras entre el sector privado y público, tomamos el **ejemplo de la aglomeración** para ilustrar unos elementos más que favorecen o impiden la creación de redes.

Superando la pauta de la competencia, de modo más notable en varios sitios de Brasil y Chile tales aglomeraciones están marcadas no sólo por la tenaz rivalidad local entre las pequeñas y medianas empresas, sino también por una densa cooperación para lograr beneficios más allá de los mercados locales. El **beneficio** que surge mediante la cooperación deliberada dentro de una aglomeración sectorial en un espacio definido ha sido denominada **eficacia colectiva** que se produce a base de una **especialización** sectorial de los ac-

tores, en particular de las pequeñas y medianas empresas, una acentuada **división** laboral, un mejoramiento de los **procesos de elaboración** y de las transacciones comerciales a base del acceso a nuevas tecnologías y al intercambio de conocimiento sobre los cambios en el mercado, las oportunidades comerciales, la innovación de productos o procesos que se extienden rápidamente en la red de una aglomeración. Además, por la especialización la eficacia colectiva se expresa en el fortalecimiento de la capacidad profesional de los trabajadores y empleados.

En el proceso de la conformación de aglomeraciones el **Estado** y en particular el **gobierno local** juegan un papel decisivo. A pesar de que en su fase inicial las agrupaciones emergen espontáneamente, el Estado tanto a nivel local como nacional debe fomentar su creación y su desarrollo especialmente mediante la creación de un marco institucional fiable y con servicios de apoyo, como por ejemplo por la creación de centros de información para la pequeña y mediana empresa de su zona de influencia.

Las aglomeraciones dinámicas conforman una plataforma apropiada para una **red de políticas** (en inglés: *policy network*) que sirven para negociar y acordar de manera constructiva políticas sectoriales en relación estrecha con los actores interesados del sector público y privado. Al lado del sector público local y hasta nacional el resultado de tales **acuerdos políticos** sería la orientación hacia el desarrollo económico local, la expansión y el mantenimiento de una infraestructura adecuada, el fomento de la aglomeración con servicios de información, capacitación y el mejoramiento de sus servicios, reduciendo el papeleo, por ejemplo abriendo ventanilla únicas para la facilitación de trámites necesarios. Con una tal estrategia pública, un municipio o una región puedan atraer a empresas complementarias y facilitar el acceso a nueva tecnología para reforzar las aglomeraciones. Las entidades estatales se benefician de tales iniciativas, a corto plazo, por el mejoramiento de las políticas y de la administración, a mediano plazo a través del incremento de impuestos.

El **impulso de arranque** para la creación de una red de aglomeraciones puede embarcarse con la elaboración de una estrategia participativa con los mismos actores, con representantes de las empresas, del gobierno local, de los **gremios** y las asociaciones sociales del lugar. Por el hecho que lo que cuentan son las percepciones y los modelos mentales de los mismos actores es sumamente importante **separar y respetar la diversidad de perspectivas**.

Por lo tanto, en la mayoría de los casos exitosos en un **primer paso** se ha empezado con entrevistas individuales y un mapeo de los diferentes actores, de las cadenas productivas más importantes de la zona y de las vías experimentadas de innovación. Dependiendo de la disposición y del interés de los actores el mapeo lo podemos elaborar en una serie de micro-talleres con diferentes grupos homogéneos de actores.

Aplicando el pensamiento divergente y validando la diversidad de actores y perspectivas, en un **segundo paso** el mapeo visualizado sirve para entrar en un diálogo directo con diferentes grupos de actores para que ellos puedan superar y vencer sus prejuicios mutuos

y la pauta destructiva de la competencia tenaz, intransigente e intrigante. Los siguientes **temas** deben ser explorados por los mismos actores:

Entorno relevante de la zona: Percepciones de las tendencias de desarrollo de la zona, del margen y de las potencialidades, opciones de acción y de los riesgos percibidos; influencia de empresas regionales y transnacionales en la zona.

Mercados: Flujos de materia prima, productos y servicios en los diferentes mercados, mercado de crédito y servicios bancarios; balance espacial de ingresos y egresos en bienes y servicios.

Cadenas productivas por productos: Sistema del valor agregado de productos más allá de los límites de la localidad, desde la elaboración y procesamiento de materia prima hasta la comercialización.

Vías de innovación: Reconstrucción de ejemplos de innovación y de la experiencia de los actores con cambios profundos en el pasado.

Competitividad: Estrategias comerciales y de competencia local, disponibilidad y calidad de servicios de apoyo, disponibilidad de personal calificado y de materia prima, estructura de la demanda y de los mercados locales hasta globales.

Eslabonamiento entre los actores: Percepción de los actores privados y públicos de las relaciones e interacciones entre los actores económicos relevantes: empresas, asociaciones empresariales, prestadoras de servicios, asociaciones sociales, gobierno local y regional.

Comunicación y capacitación: Inventario de los medios de comunicación, acceso, interconectividad y uso de la TIC, escuelas; ubicación, clientela y presencia de escuelas, colegios, universidades, centros de investigación y gremios profesionales que prestan servicios de capacitación.

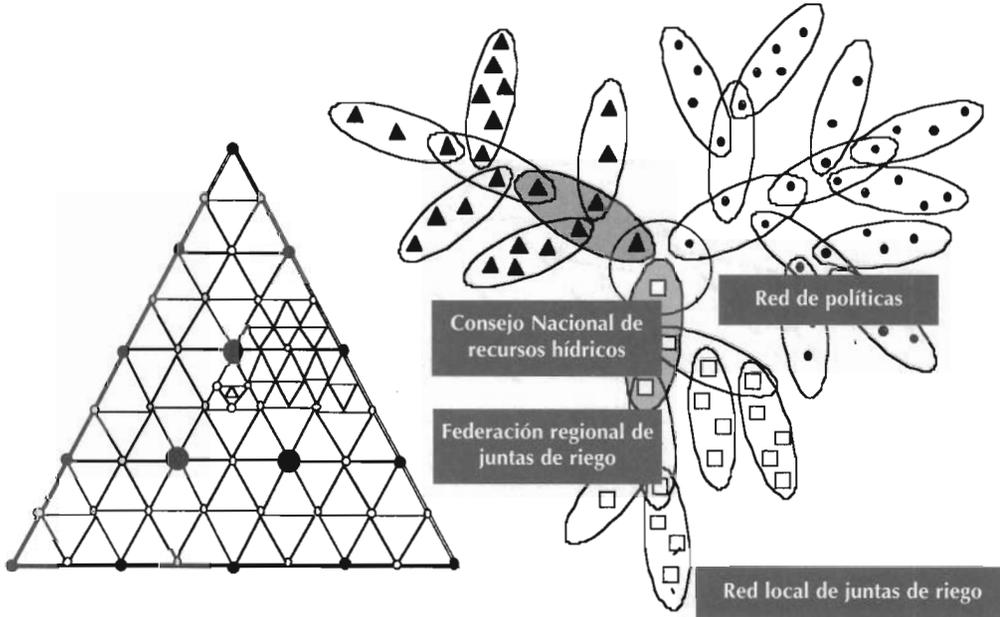
Valores y actitudes: Percepción de los valores y actitudes predominantes, diferencias por género, generación, afiliación política, educación y profesión.

Seguridad, participación y migración: Percepción de la seguridad social, delincuencia, marginalización y discriminación de grupos sociales, incidencia de la corrupción; niveles de participación ciudadana en la toma de decisión, representatividad de las autoridades locales y regionales, flujos de migración temporal y definitiva.

Marco institucional: Protagonistas, programas y agendas de los actores políticos, por ejemplo de asociaciones profesionales, partidos políticos, sindicatos, iglesias, ejército, sistema judicial (juzgados, cortes, policía), y las características de las relaciones entre ellos, en particular el grado de confianza entre ellos; experiencia en la negociación de acuerdos viables, calidad de los servicios públicos y de la infraestructura, desempeño de la administración pública local y regional.

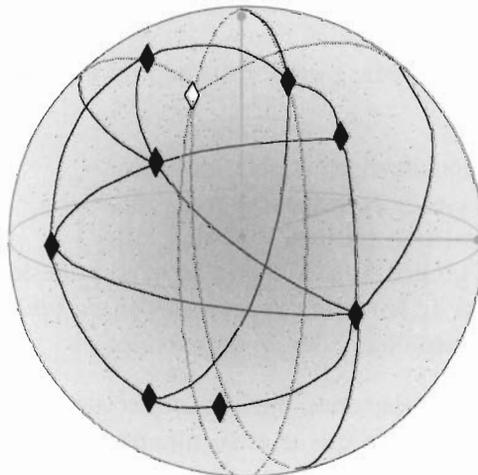
Redes fraccionales de delegaciones

Reto: Erosión de la confianza por la delegación y una creciente fuerza centrífuga, largos caminos de comunicación y confusión. Por mantener una vista parcial de su entorno más cerca, los actores rompen la red en pedazos.



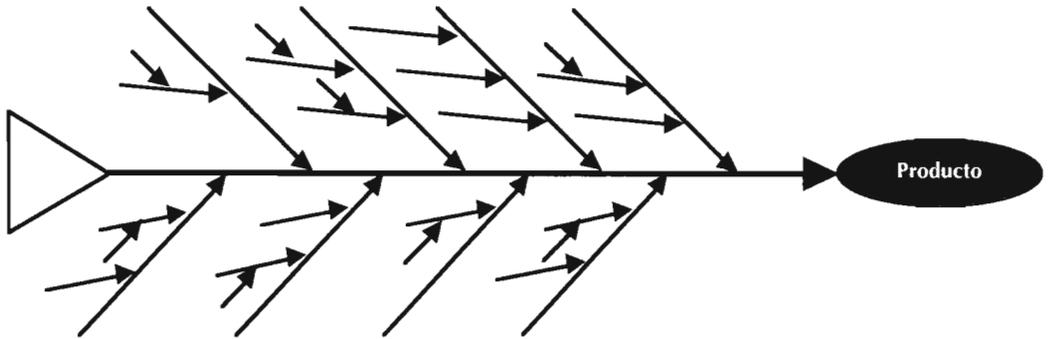
Globos

Reto: Sobrecarga de interrelaciones e interfaces, confusión por falta de orientación. Desde su perspectiva, cada uno de los actores se percibe como centro o polo.



Raspa

Reto: Desequilibrios entre los principales y los demás actores. Flexibilidad y fracturas, falta de coordinación y visión común de red. Los actores están relacionados por un aporte específico a un producto final en común.



7. Tipología de redes

Para entender el fenómeno de las redes, muchos estudios se apoyan en el constructivismo social de la **realidad construida mentalmente**. Por medio de la interacción de los participantes en la red, las percepciones, impresiones, experiencias y preferencias personales adquieren significado más allá de los intereses económicos o políticos. Por lo tanto, en su fase de formación se deja de hacer hincapié en la búsqueda de objetivos inmediatos de índole económico para enfocarse en el proceso de comunicación e inclusión, por medio del cual los miembros de la red desarrollan confianza mutua, una visión compartida y comparten un conjunto de valores.

Los diferentes tipos de redes proponen la descripción de la red de acuerdo con ciertos atributos, como

- el nivel de **institucionalización**: estable/inestable,
- el número y el acceso de **participantes**: restricta/abierta,
- la **temática**: sectorial/transectorial,
- el tipo de **actores**: grupos y asociaciones sociales, profesionales, etc.
- la **función principal** de la red: redes centradas en un problema, redes profesionales, redes intergubernamentales, redes de productores, etc.

Más allá de estas clasificaciones, puede buscarse algún valor explicativo en los diferentes tipos de redes, suponiendo que la estructura de la red delimite la **lógica de la inte-**

racción de sus miembros actores, hecho que afecta al proceso de negociación y comunicación y el nivel de confianza mutua.

La mayoría de autores explica la red como **unión de actores interdependientes** que se caracteriza por los vínculos y la interacción entre ellos. El acento se centra en la estructura y los procesos por medio de los cuales se organiza la realización conjunta de un **producto** en el sentido amplio de la palabra. Este producto puede variar según la voluntad de los mismos actores:

Función de las interacciones	Red (ejemplos)	Producto primordial
Ayuda y apoyo mutuo	Red social de auto-ayuda (padres de familia para atender a sus hijos en un kinder)	Mejoramiento de la situación social y económica de los miembros
Articulación y armonización de intereses comunes	Red reivindicatoria (<i>advocacy</i>) (red de organizaciones de mujeres, de organizaciones ambientales)	Mejoramiento de su posición socio-política y aumento del poder
Prestación de servicios e intercambio de productos semiacabados	Red de productores y proveedores (conjunto de cooperativas de crédito, cadena de productos, aglomeraciones/ <i>clusters</i> , mancomunidades)	Optimización de la economía de escala y de los costos de transacción
Definición de normas y lineamientos	Red de negociación (World Commission of Dams, Global Compact, conjunto de organizaciones profesionales)	Ubicación en el mercado y protección de marcas y patentes
Armonización de diferentes actores públicos y privados	Red de coordinación (Global Water Partnership, mancomunidades)	Mejoramiento de las interacciones en vista de un producto / servicio compuesto
Aprendizaje e innovación	Red de conocimiento (Global Knowledge Partnership; centros de investigación interrelacionados, conjunto de productores agrícolas)	Innovación de servicios y de la gestión
Elaboración de políticas públicas	Red de políticas (Grupos de interés y representantes del gobierno del sector que negocian para lograr acuerdos viables)	Leyes y normas practicables y transparentes
Aplicación de innovación	Red de implementación (Clean Development Mechanism; conjunto de ONGs de un sector)	Mejorar la implementación de la innovación y bajar los riesgos de fracasos

Observamos que las redes forman un **tercer tipo de estructura social**, distinta tanto de las empresas como de las formas jerárquicas del sector público porque la calidad de la interacción en las empresas se base en un interés exclusivamente económico y en las jerarquías de la administración pública en la obediencia, en tanto que en las redes la interacción es determinada por la voluntad de los mismos actores. La red es fundamentalmente un concepto vincular, lo que cuenta es la **interconectividad**.

Hablando de los **vínculos** o del eslabonamiento, el primer nivel sería el de **reconocimiento** que expresaría la aceptación del otro actor. En casos extremos, la dificultad de operar o de interactuar consiste en que no se reconoce que el otro actor existe. El segundo nivel es el de **conocimiento**. Luego que el otro es reconocido como par, como interlocutor válido, empieza a ser incluido en mi horizonte de percepción, y un actor empieza a necesitar el conocimiento del otro, lo cual expresa interés: los actores quieren saber quién es el otro actor y qué puede ofrecer. También el actor empieza a entender cómo se ve el mundo desde ahí, es decir: su sistema de percepción se extiende paulatinamente con el conocimiento de otros actores.

Nivel	Acciones	Valor primordial
5. Asociarse	Compartir objetivos y proyectos	Confianza
4. Cooperar	Compartir actividades y recursos	Interés común
3. Colaborar	Prestar ayuda esporádica	Reciprocidad
2. Conocer	Conocer de lo que es o hace otro actor.	Interés en el otro
1. Reconocer	Realizar que el otro existe.	Aceptación

En el tercer nivel, a partir del interés y del conocimiento empiezan a existir algunos episodios de colaboración en el sentido de trabajar con otro actor. No es una ayuda sistemática, no es una ayuda organizada sino espontánea. Hay momentos, hechos y circunstancias en que se verifican mecanismos de colaboración que empiezan a estructurar una serie de vínculos de reciprocidad. Estas formas de colaboración implican la expectativa que el otro actor también colabora. En el cuarto nivel de la interconectividad aparecen algunas formas sistemáticas de cooperación en el sentido de una operación conjunta. Esto supone un proceso más complejo de coordinación y que existe un problema común. Por lo tanto, emerge una situación más estable de operación conjunta y sistemática de actividades. En un quinto nivel esta actividad conjunta se profundiza en alguna forma de acuerdo o contrato que significa compartir recursos.

Toda esta construcción de la vinculación y de la interconectividad podría representarse en un cuadro de cinco niveles de calidad de interacción:

En esta tipología de redes, el enfoque central está en las **relaciones sociales** y no en los atributos de los actores. A partir de las relaciones es posible comprender el sentido de las acciones sociales, en cambio los atributos de los actores son el resultado de las interacciones. De acuerdo con la sociología relacional podemos notar que las instituciones, la es-

estructura social y las características de los actores y grupos son cristalizaciones del intercambio y los encuentros en las múltiples relaciones vinculadas y superpuestas.

Otro ángulo de perspectiva puede concentrarse en la **posición de poder** y la influencia que tiene cada miembro en la propia viabilidad de la red. Los actores confían unos en otros para alcanzar objetivos propios y, en ese sentido, el poder de un actor aumenta en la medida en que su participación se convierte en una condición esencial para la conservación de la red. En esta observación se encuentra una de las **paradojas** esenciales de las redes: el poder de influir en la red es necesaria para su configuración y evolución y al mismo tiempo puede desembocar en desequilibrios entre los actores hasta el grado que la red se derrumba.

Para analizar las características en términos de inclusión o **pega** y de estabilidad de cada tipo de red valdría observar al menos **tres variables**:

- La **compatibilidad de los actores** miembros que corresponde a los niveles de congruencia de valores y de concordancia sobre una visión compartida y los objetivos. En ese sentido, el desafío está en conciliar la visión y los objetivos de la red con los objetivos particulares de los actores.
- La posibilidad de **movilización de recursos** (financieros, conocimiento, tecnología, influencia social), su disponibilidad y al tipo de control ejercido sobre esos recursos. El reto está en encontrar los mecanismos adecuados de participación en la toma de decisión y en la repartición y el uso colectivo de los recursos. La existencia de diferentes actores que poseen distintos recursos debe considerarse tanto desde el punto de vista interno como externo a la red. La capacidad de movilización de recursos por los miembros de la red depende tanto de los recursos que controla cada uno como de los vínculos externos que establece. El **poder** de cada actor dentro de una red dependerá de la centralidad de sus funciones para la red o sea, del control de recursos, como también de los vínculos de cada organización con un patrón de organizaciones más amplio.
- El **ambiente socio-económico y político** que corresponde al marco normativo, a las bases de poder y al patrón de conflictos. Podemos considerar que los conflictos aparecen como una consecuencia inevitable en la relación de interdependencia. En este campo, el desafío está en la capacidad de los mismos actores de manejar y mediar los conflictos y lograr acuerdos viables y constructivos sobre la membresía, el ajuste de poder y la repartición de recursos entre los actores de la red.

Si las redes son formadas por actores, recursos, percepciones y **reglas** acordadas, éstos son elementos clave que deben considerarse no sólo en el análisis sino también en la gestión de las redes. Cada actor específico tiene sus **objetivos particulares**, pero se impondría una limitación al imaginar que su participación en una red sería consecuencia de sus carencias y del propio comportamiento de maximización para alcanzar su objetivo organi-

zacional. La construcción de una red entraña más que eso, es decir, exige la construcción de un **objetivo común** que pasa a ser una visión o un valor compartido, más allá de los objetivos particulares que permanecen. La habilidad para establecer este objetivo mayor que conforma una línea básica de acuerdo, tiene que ver con el grado de compatibilidad y congruencia de valores entre los miembros de la red. Para llegar a este tipo de acuerdo es necesario establecer **sitios de negociación** donde se puedan confrontar y negociar las percepciones, los valores y los intereses.

La complejidad del fenómeno de las redes se refleja en las diferentes dicotomías y paradojas que entran en juego para encontrar un **equilibrio** en un tejido horizontal de informalidad estructurada.

I. Procesos versus estructura: La mezcla entre dinámica libre según intereses y preferencias de los actores de la red y normas, reglas y contratos surge del proceso de negociación entre los actores. Las estructuras flexibles se transforman con la dinámica de la propia red. La creación de espacios de negociación, la definición de una agenda y la conducción de los procesos de negociación forman parte de la **estructura de la red** que se refiere a la institucionalización de los **patrones de interacción**. El establecimiento de reglas formales e informales es un importante instrumento para la gestión de las redes porque especifica la postura de los actores en la red, la distribución del poder, las barreras para el ingreso, etc. Las reglas constituyen prácticas sociales, orientan los patrones de comportamiento de los actores y exigen previo conocimiento por parte de ellos y la interpretación común por parte de los miembros de la red. Siendo producto de la interacción de los actores, las reglas se deben construir y modificar como parte de la dinámica de interacción de los actores.

II. Transitoriedad versus permanencia: Las relaciones entre los diferentes actores o nudos de la red se presentan en patrones más o menos estables, lo que las diferencia tanto de formas estáticas en empresas y la organización formal y burocrática del Estado.

III. Cooperación versus competencia: Las redes se estructuran como medidas conjuntas de cooperación en torno de un tema o un problema común, lo que no descarta la existencia de singularidades y conflictos. Más que un consenso previo, existe la negociación de intereses competitivos.

IV. Igualdad versus diversidad: Los diferentes actores que intervienen en una red protegen su diversidad, aún cuando sean parte de una estructura conjunta.

V. Racionalidad instrumental versus racionalidad comunicativa: La acción coordinada e interdependiente exige la construcción de un consenso comunicativo, pero la gestión de las redes da origen a una acción instrumental que vincula, racional y eficazmente, medios para fines acordados.

VI. **Construcción versus desconstrucción:** La dinámica flexible de las redes permite la permanente construcción y desconstrucción tanto de patrones de interacción como de los propios nodos que componen la red.

Ejemplo de una red global de redes locales en la lucha contra la pobreza

A. Contexto: crecimiento rápido por economía de escala

La Red Global de Aprendizaje para el Desarrollo (GDLN, Global Development Learning Network) es una asociación de organizaciones de todas las regiones del mundo que se unen para compartir conocimientos sobre el desarrollo, y utilizan las tecnologías de información y comunicación. La visión es que, quienes toman las decisiones a lo largo del mundo en desarrollo, tengan un acceso económico y constante a una red global de compañeros, expertos y profesionales, con quienes puedan compartir ideas y experiencias que les ayuden en su labor: la lucha contra la pobreza. La misión del GDLN es aprovechar la tecnología moderna en forma costo-efectiva, para que, quienes tengan conocimientos, puedan reunirse con quienes necesitan de esos saberes, a fin de aprender los unos de los otros acerca de todo el abanico de problemáticas del desarrollo.

Esta singular alianza global de organizaciones públicas, privadas y no gubernamentales, constituye una red totalmente interactiva con múltiples canales, cuyo mandato es servir al mundo en desarrollo. Las organizaciones agrupadas en GDLN trabajan mancomunadamente para aprovechar las tecnologías más modernas, fortalecer las capacidades locales, compartir sus aprendizajes y conocimientos y desarrollar una comunidad global dedicada a la lucha contra la pobreza. GDLN fue establecida como una comunidad de organizaciones que comparten un interés en el desarrollo. La Red utiliza una variedad de tecnologías, incluidos Internet y la videoconferencia de dos vías, combinados para crear una experiencia interactiva de aprendizaje. En los cursos y seminarios, combinan las sesiones de videoconferencia con los medios bidireccionales, complementados con paquetes de impresos, CD-ROM's, comunicaciones interactivas por Internet o tutorías presenciales. Las videoconferencias posibilitan a los participantes trabajar conjuntamente en el tratamiento de sus problemas apremiantes que requieran de una agenda internacional compartida o de una respuesta local a nivel de políticas.

B. Crecimiento rápido por economía de escala

La GDLN es una red de redes que invita a asociarse a un número creciente de otras redes de educación, e integra al experto en donde reside y crea así un potente foro mundial para el intercambio y el aprendizaje.

La Red se compone de Centros de Aprendizaje a Distancia (CAD) ubicados localmente en los países, con frecuencia conectados con sus propias redes domésticas, para aumentar el alcance y el impacto de sus programas de aprendizaje. La Red Global proporciona un modo eficiente en costos para capacitar a una cantidad amplia de participantes y para intercambiar

ideas a través de las fronteras, casi como si estuvieran en la misma sala. El compromiso de GDLN es ofrecer programas de calidad, extraídos de diversas fuentes tanto públicas como privadas, incluso al Grupo del Banco Mundial. Los programas de aprendizaje se agrupan en tres categorías generales: cursos y seminarios, diálogos globales y programas por Internet.

En su primer año, el alcance de GDLN aumentó, desde 91 programas con 4.400 participantes al inicio, hasta 182 programas con 15.800 participantes al final del año. Unas 20.000 personas habían participado en los programas de GDLN hasta finalizar el primero y GDLN tenía veintiocho CADs afiliados, cada uno con capacidad para videoconferencias interactivas y acceso a Internet. De los 28 CADs de GDLN, 23 estaban ubicados en los países en desarrollo. Más de USD 30 millones fueron comprometidos por donantes para las iniciativas de aprendizaje de los CADs, en infraestructura y programas. Se proyecta que el número total de CADs alcance aproximadamente ochenta hasta finales del año fiscal 2003. Si se incluyen los sitios secundarios (centros de las redes nacionales, vinculados con GDLN mediante las CADs), se anticipa que el número de sitios llegue a más del doble de dicha cifra hasta fines del año 2003.

8. El concepto y la gestión de redes de políticas

La cooperación entre gobiernos y organismos privados de la sociedad civil es difícil, pero imprescindible para promover **reformas institucionales**. Por ejemplo en torno de la temática de los derechos de la propiedad o de un sistema tributario redistributivo, el diálogo político con las cámaras de comercio y las asociaciones de industriales y de comerciantes, organizaciones indígenas, sindicatos y asociaciones profesionales es necesario para lograr **acuerdos viables** del modelo de desarrollo económico y social. La política no se hace ni en el parlamento ni en el gobierno, se forja en la sociedad con los insumos del conocimiento y de los intereses de los diferentes actores que conforman una **red de políticas**, constituida más o menos formalmente alrededor de un tema o de un conflicto. La red de políticas es el lugar donde los actores interesados negocian y evalúan las propuestas, en el parlamento, los partidos deciden de las propuestas y las proporcionan la legitimidad necesaria para que el gobierno finalmente las implemente. Sin diálogo político que cruza las fronteras público-privado, los partidos y las clases sociales no se alcanza acuerdos socialmente aceptables y durables, no se logra la convivencia en paz. Crear los espacios de diálogo y mantenerlos abiertos es de primera necesidad para combatir los enfrentamientos sociales y la violencia.

Las explicaciones teóricas sobre las redes de políticas (en inglés: *policy networks*) pueden dividirse en dos corrientes distintas que no se excluyen mutuamente: la escuela de la **intermediación de intereses** y la escuela de **governabilidad**. La corriente que ve las redes como una forma genérica de intermediación de intereses trata de analizar las relaciones entre los grupos de interés y el Estado. Esta corriente tiene su origen en la crítica hecha al pluralismo que presupone que la organización y competencia de los grupos de intereses

son externas al Estado. Las sociedades modernas crearon un sinnúmero de vínculos entre los grupos de interés y los sectores del Estado, de tal forma que su organización y la competencia tienen lugar también en el interior del propio Estado. Las redes de políticas indicarían relaciones de dependencia entre el gobierno y los grupos de intereses, en que hay intercambio de recursos. Podemos entender las políticas como el resultado de las estrechas relaciones existentes entre las instancias decisorias, que comprenden los patrones de intercambio establecidos entre los organismos ejecutivos, las comisiones del parlamento y los grupos de interés. Así, la existencia de una red de políticas, o más particularmente de una comunidad política, delimita la agenda política y da forma a los resultados de la política.

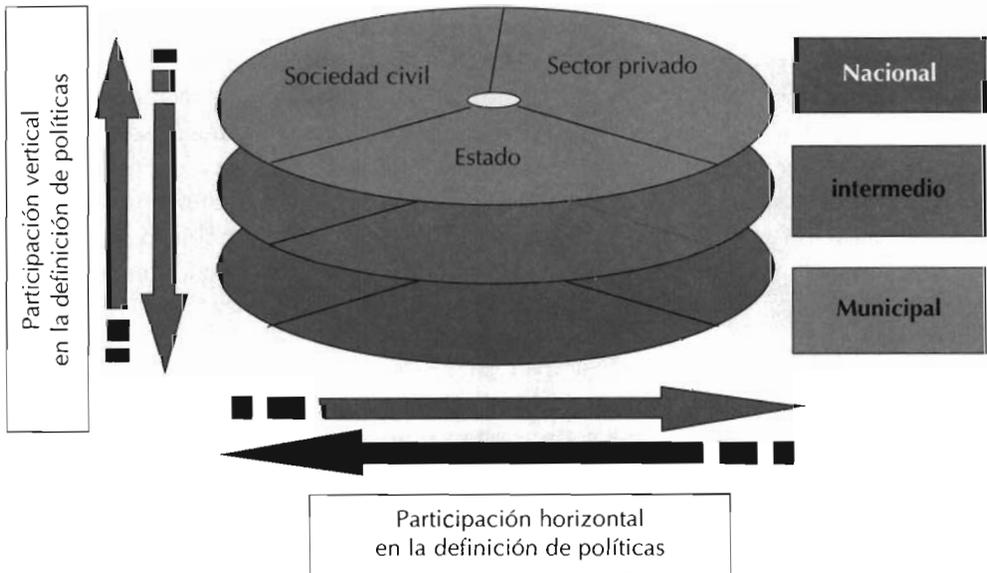
El concepto de redes de políticas radica en la observación que las políticas de reformas estructurales y sectoriales del Estado deben ser negociadas y acordadas por los mismos actores que tienen un interés al respecto por que logran mayor aceptación y mayor probabilidad de implementación. En fin, son ellos que luego desarrollan sus actividades dentro del marco institucional que resulta de las políticas. Varios países en el mundo hicieron la experiencia que, por ejemplo, el **proceso de formulación** de una nueva política de educación, investigación o reordenamiento territorial condiciona la probabilidad de su implementación. En este proceso los diferentes actores desarrollan un entendimiento de su **interdependencia** y las propuestas se vuelven más realistas y operativas.

Más que una nueva perspectiva analítica, las redes indican un cambio en la estructura política de la sociedad y representarían nuevas formas de organización social en respuesta a los problemas políticos de coordinación o de mediación social. Para la corriente de la gobernabilidad, las redes de políticas se conciben como una forma particular de gobierno de los sistemas políticos modernos, centrándose en los procesos a través de los cuales se elaboran las políticas públicas. Se hace la suposición implícita de que las sociedades modernas se caracterizan por la diferenciación social y la sectorialización. Tales características acarrearían una sobrecarga política denominada **gobernabilidad bajo presión**.

El gobierno moderno se caracteriza por sistemas de decisión en los que la diferenciación territorial y funcional desagrega la capacidad efectiva de solución de problemas en una colección de subsistemas de actores con tareas específicas y competencia y recursos limitados. Como consecuencia, hay una tendencia hacia una **creciente interdependencia funcional** entre los actores públicos y privados en la consecución de una política, y apenas por medio de las redes de políticas se puede garantizar la movilización de los recursos dispersos y dar una respuesta eficaz a los problemas de políticas públicas. Siguiendo esta huella de pensar podemos llegar a la conclusión de un Estado-red para designar el formato actual de las políticas públicas, cuya estructura y funcionamiento administrativo asumen las características de subsidiariedad, flexibilidad, coordinación, participación ciudadana, transparencia, modernización tecnológica, profesionalización de los actores y retroalimentación y aprendizaje constantes.

En el pasado cercano el Estado se ha percibido como actor único para reformas institucionales, mientras la propuesta de redes de políticas públicas-privadas sugiere una par-

ticipación de lo que se llama el nivel meso de la sociedad, es decir la participación de los actores y organizaciones del paisaje organizacional. En fin, redes de políticas representan una nueva forma para gestionar la formulación de políticas públicas conjuntamente con los actores involucrados en el tema. Las políticas nacen de la **interacción** entre las entidades del Estado y los actores privados. La iniciativa para un tal proceso puede emerger tanto del Estado como de actores privados, por ejemplo de asociaciones empresariales, asociaciones sociales, etc.



El concepto de redes en los procesos de política surgió a mediados de los años setenta y principios de los ochenta, cuando se criticó la lógica instrumental y las reformas bloqueadas y perturbadas del Estado que dominaban el proceso político. Se puso en duda la utilidad de la ficción de un promotor único de decisiones y se concluyó que es improbable, sino imposible, que una política de importancia amplia para la ciudadanía pueda resultar de decisiones arbitrarias de círculos políticos cerrados. Tanto la formulación de políticas como también su implementación son inevitablemente el resultado de **interacciones entre una pluralidad de diferentes actores** con sus diferentes intereses, metas y estrategias. Por ello la definición de políticas debería estar orientada hacia la **red interorganizacional** dentro de la cual las políticas son desarrolladas.

Comparando con enfoques tradicionales orientados hacia la construcción de autoridad, el ejercicio del poder y la toma de decisión, los enfoques centrados en el **proceso político** y en la **formulación participativa** de políticas tienden a enfatizar el dinamismo en los actores que desarrollan y negocian políticas.

El reciente interés en el concepto de redes puede ser visto como un intento para lograr contextualizar el enfoque orientado hacia este proceso de negociación para construir **nuevas instituciones** y un comportamiento orientado hacia reglas y normas acordadas y transparentes.



Esta apertura hacia la red de actores implica que a futuro la formulación de políticas no solamente se lleva a cabo en organizaciones políticas como partidos, gobiernos, parlamentos, sino conjuntamente con la sociedad civil organizada y con el sector privado en las **redes organizacionales** conformadas por el conjunto de los actores protagonistas en campos temáticos como, por ejemplo, la política social, tecnológica, educativa, la política de del desarrollo económico local y las reformas del Estado y de descentralización.

El concepto implica que el Estado renuncia a un comportamiento dirigista, aún se queda responsable para gobernar la ejecución de las políticas acordadas. De esta manera, las funciones conocidas del Estado se amplían por la tarea de **facilitar y conducir** un proceso de negociación entre diferentes actores que conforman una red de políticas en un tema. De un lado este proceso debería llevar a los actores a un **acuerdo realista y financiable**, de otro lado durante el mismo proceso de negociación los actores desarrollan una actitud positiva y la disponibilidad de comprometerse y responsabilizarse para la implementación del acuerdo político lo que para un Estado de escasos recursos es de suma importancia.

La proliferación de redes de políticas nos lleva a reflexionar tanto sobre sus características, **fortalezas y debilidades** como sobre los problemas específicos que surgen en su gestión. En general, se presentan como **características ventajosas** de las redes de políticas:

- Dada la **pluralidad de actores** que intervienen en las redes, es posible una mayor movilización de recursos y se garantiza la diversidad de opiniones sobre el problema.
- Debido a la **capilaridad** que presentan las redes, la definición de prioridades se hace de forma más democrática, y abarca organizaciones de pequeño porte y más cercanas a las que originaron los problemas.
- La **inclusión de actores públicos y privados** ofrece la oportunidad de establecerse una participación pública sin crear una estructura burocrática.

- Debido a la **flexibilidad** inherente a la dinámica de las redes, éstas serían más aptas para realizar una gestión de adaptación que esté conectada a una realidad social volátil, en un medio en que es preciso unir las medidas de planificación, ejecución, retroalimentación y rediseño, con adopción de la observación como instrumento de gestión y no de control.
- Por ser **estructuras horizontales** en que los participantes mantienen su autonomía, los objetivos y estrategias establecidos por la red son fruto del consenso obtenido por medio de procesos de negociación entre sus participantes, lo que generaría mayor compromiso y responsabilidad de éstos con las metas compartidas y mayor sostenibilidad de la red.

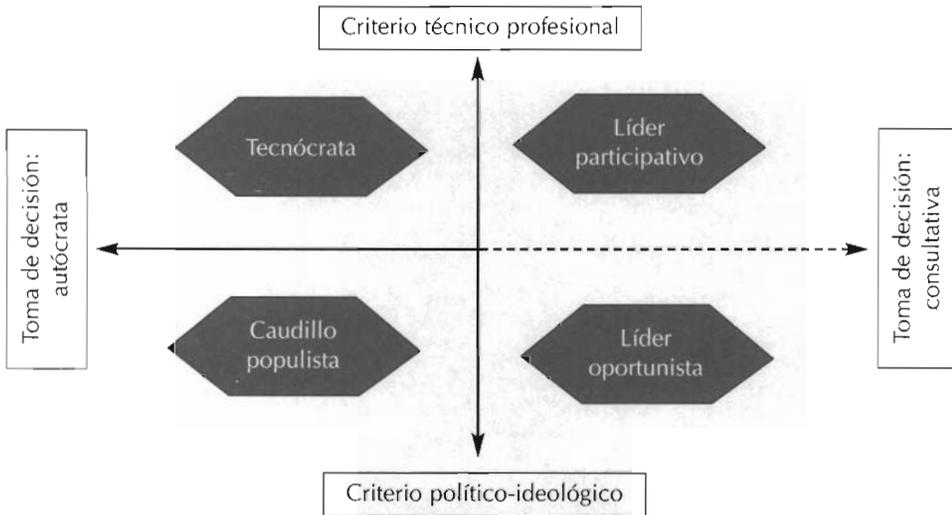
Sin embargo, algunas de las características de las redes de políticas también se señalan como **limitantes y debilidades** de su eficacia que ponen trabas a su gestión, tales como:

- Las redes de políticas presentarían nuevos desafíos para garantizar la **rendición de cuentas** en relación con el uso de los recursos públicos, por el hecho de estar formadas por numerosos
- actores gubernamentales y privados.
- El proceso de **negociación y generación de consenso** puede ser demasiado lento y crear dificultades para enfrentar cuestiones que requieren una acción inmediata.
- Las metas compartidas y los acuerdos logrados no garantizan la eficacia en el **cumplimiento** ya que en la propia red las responsabilidades son diluidas y cuando actores importantes fueron excluidos.
- La dinámica flexible puede terminar alejando a los participantes de los objetivos iniciales o comprometer la acción de la red por la **deserción** de algunos actores en momentos decisivos.
- Los criterios para participación en la red no son explícitos y universales y pueden provocar marginación o exclusión de grupos y actores y aún regiones y pueden dejar la política apenas en manos de una élite o un grupo de interés particular.

Involucrando a los actores de asociaciones sociales, empresariales y del gobierno local se ha logrado, por ejemplo, implementar una política de legalización y mejoramiento de las condiciones de vida en barrios marginales de grandes ciudades latinoamericanas. Las redes de políticas moldean el cauce en el cual los actores públicos y privados emplean sus **capacidades e intereses** para lograr acuerdos viables; a base de su comportamiento en cuanto a la aplicación de criterios de decisión, podemos ubicarles en una matriz en la cual ellos se mueven a base de su experiencia en el proceso de negociación:

A diferencia de esta tipología gruesa, el concepto de redes de políticas requiere una vista dinámica de la negociación: cada actor aplica su propia perspectiva, promueve sus propios intereses, cambia en función de los demás actores y negocia a partir de las mejores alternativas adentro y afuera de la mesa de negociación. Por tanto, el enfoque dinámico de redes de políticas tiene su punto de partida ahí donde el enfoque estático tradicional de la legitimidad y autoridad política ha llegado a su punto final. En base de su manera de

desarrollar y aplicar argumentos, en un proceso de negociación, los actores participan con un **perfil** compuesto de tres aspectos:



- Aspecto político-clientelar: el grado en que el actor actúa para defender e imponer los intereses de su partido y su clientela, y para ganar votos.
- Aspecto del conocimiento: el grado en que el actor demuestra interés en acceder a conocimiento nuevo y actualizado (de índole técnico, socio-económico, etc.), escucha perritos y testigos y aplica argumentos técnicos.
- Aspecto del poder de negociación: el grado en que el actor aplica su capacidad de negociación con flexibilidad para facilitar la concertación, las consultas y la gestión participativa del proceso.



Para la comprensión del proceso político se necesita tomar en cuenta las **arenas** o **escenas públicas** donde el actor específico tiene sus posibilidades para articular y difundir sus intereses, es decir, por ejemplo, su grado de acceso a los medios de comunicación, su participación en los programas de televisión, su influencia en grupos de poder y en comisiones del parlamento.

Ejemplo – Los actores en un proceso de campaña electoral

Para los actores, en tal periodo especial, el tema de la descentralización y del desarrollo local (DDL) representa un gancho estratégico y una oportunidad para perfilarse. Existen diferentes espacios donde la búsqueda de un perfil político toma forma. A continuación se presentan actores principales con una pregunta clave:

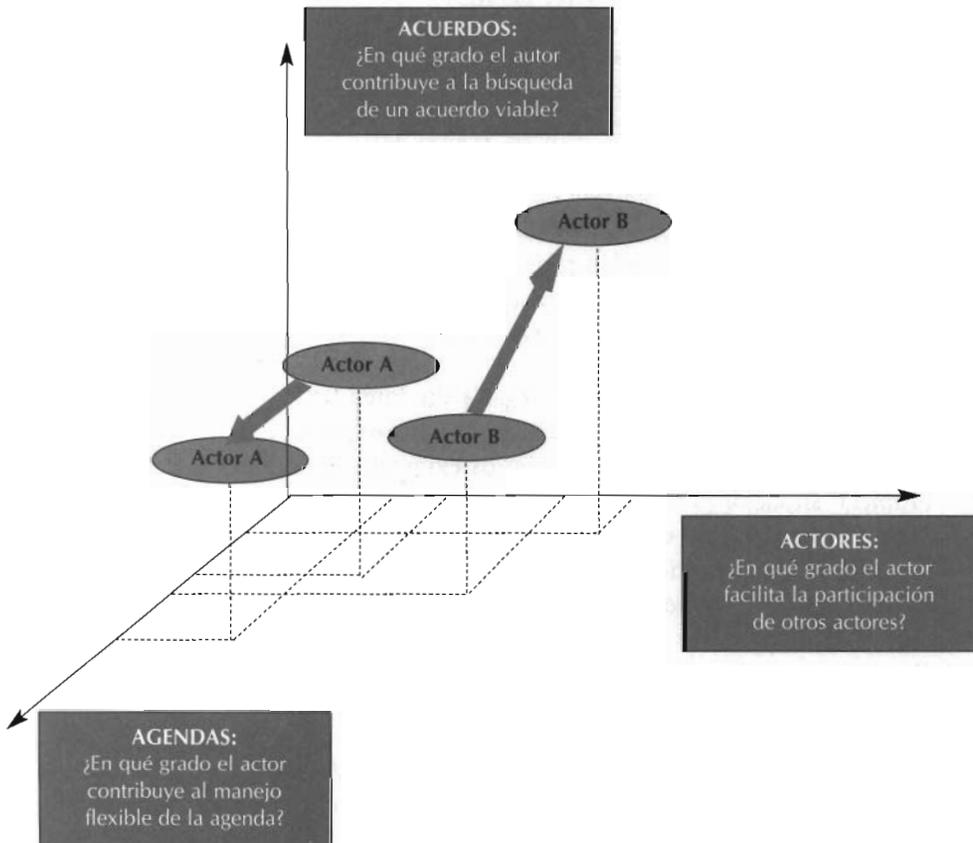
- Líderes, partidos y candidatos políticos: ¿En qué forma aprovechan el tema y con qué profundidad de conocimiento técnico del tema?
- Municipios: ¿En qué grado están participando en la campaña electoral con una propuesta de DDL?
- Universidades e institutos académicos: ¿Cómo y con qué aportaciones de conocimiento técnico-político participan en el discurso sobre el tema? - ¿Qué acceso tienen a los medios de comunicación y a los grupos y partidos políticos?
- ONGs: ¿Cómo se articulan, presentando experiencias, propuestas y demandas en cuanto al tema DDL?
- Cámaras de comercio y producción: ¿Tienen o no interés en el tema DDL y de qué manera apoyan o frenan?
- Grupos sociales (mujeres, jóvenes, gremios laborales, asociaciones sociales, etc.): ¿En qué profundidad se preguntan si el tema tiene importancia en su agenda y lo articulan?
- Fuerzas armadas: ¿En qué actores y formas influyen en el tema?
- Iglesias: ¿Qué posiciones mantienen en el tema y en qué actores influyen?
- Actores bi- y multilaterales de la cooperación internacional: ¿En qué actores y mecanismos de articulación se posicionan?
- Medios de comunicación como plataformas utilizados por los actores: ¿Con qué frecuencia y profundidad aparece el tema en los medios de comunicación?
- Alianzas entre actores: ¿Qué alianzas políticas se forjan para sumar esfuerzos en la campaña electoral?

En el pasado, la mayoría de los estudios de implementación de nuevas políticas partían desde la perspectiva de las metas formuladas por **un actor central**, por ejemplo de un partido o un ministerio. El enfoque de redes sugiere iniciar el análisis centrándose en un **mapeo de los actores** que interactúan en un problema particular en el ámbito operacional local. Ellos se agrupan alrededor de un tema o problema que quieren solucionar, desarrollando estrategias particulares y buscando alianzas con los demás actores tanto públicos como privados dentro de un campo específico de políticas. Este concepto de la red de actores ha demostrado alta efectividad a la hora de proveer una comprensión en cuanto a cómo utilizan los actores públicos y privados sus estrategias para defender sus intereses y lograr acuerdos viables. Respeto a los acuerdos se trata tanto de acuerdos operativos en los procesos de negociación como de normas y reglas que conllevan a una nueva institucionalidad democrática.

La siguiente **matriz** sirve para identificar pistas e intervenciones en los procesos políticos. Se busca un tema controvertido de alta relevancia, después los actores involucrados e interesados en este tema y se analiza las agendas de los actores y sus fuentes de poder.

Área de negociación política y tema	Actores principales y su misión (funciones principales)	Agenda política percibida por los medios de comunicación, a base de los programas y del pronunciamiento de los representantes protagonistas	Fuentes de poder: ¿En qué poder se apoya la posición del actor?
-------------------------------------	---	---	---

Los **temas** y la negociación de una **agenda**, los actores con sus **capacidades** e **intereses**, las percepciones adquiridas y el lugar de control son elementos que moldean los procesos políticos. La red de los actores participantes en la elaboración de políticas conforma el marco del paisaje organizacional dentro de lo cual ocurren estos procesos políticos. En las redes de políticas el **proceso de negociación**, sin o con moderación externa, se lleva a cabo de manera no lineal y a veces a saltos, con agendas cambiantes y volátiles en un espacio definido por tres ejes:



Tanto la profesionalización de los procesos políticos como las reformas institucionales dependen en alto grado de la posibilidad de trabajar en redes de políticas. En la administración pública, muchas reformas se centran en las redes de relación y comunicación entre los **diferentes niveles** (local, intermedio, central) de gobierno, en particular en cuanto a las competencias y la capacidad de prestar un servicio eficaz y fiable. Los actores gubernamentales operan a su propio nivel en escenarios complejos en los cuales interveen actores privados y de la sociedad civil, encontrándose inmersos en redes complejas de interacción. El enfoque de redes de políticas ofrece una oportunidad de aprendizaje para montar servicios en **co-gestión** pública-privada, para una adecuada **repartición de roles** con mayor eficiencia y efectividad en la prestación de los servicios.

En la **gestión de las redes de políticas** el punto de enfoque se encuentra en los procesos de interacción entre diferentes actores con intereses opuestos y los medios por los cuales se pueden estimular, mantener o cambiar estos procesos cuando sea necesario. El **conflicto** entre los actores se considera como un producto inevitable de las situaciones de interdependencia entre ellas y exige una actitud constructiva de los actores. El apoyo a una política que favorezca los objetivos de varios actores es una estrategia de redes y lo mismo sucede con la activación selectiva por medio del uso de incentivos para establecer arreglos organizacionales, y coaliciones entre los actores.

Las redes se caracterizan por configuraciones específicas de percepciones que se relacionan con la historia y naturaleza de cada una. Los actores obran en función de sus percepciones en relación con los demás actores y las expectativas de sus patrones de comportamiento. A partir de estas percepciones, sus recursos e intereses y las reglas establecidas, cada actor define su propia estrategia de acción. Muchas veces, la gestión de redes políticas debe enfrentarse a asuntos relativos al cambio de las **reglas de interacción**, a los **valores** y a las percepciones que pueden promoverse a partir de debates abiertos, procesos de evaluación y aprendizaje y por medio de la entrada de nuevos actores. Los elementos condicionantes del éxito de la gestión de redes serían:

- Desplegar un gran esfuerzo para llegar a un entendimiento común sobre los procedimientos, el espacio de negociación, el calendario y la definición de una agenda.
- Organizar talleres abiertos con expertos externos sobre temas técnicos específicos.
- Propiciar situaciones en que todos ganen.
- Hacer participar a las verdaderas instancias decisorias políticas y administrativas.
- Concentrarse en cuestiones específicas y prácticas y aportar ejemplos concretos.
- Evaluar permanentemente el proceso y cambiar la agenda a base de las observaciones.
- Crear espacios de relaciones personales, organizar visitas de campo para conocer ejemplos.

Son los mismos actores que ponen los **límites, obstáculos y bloqueos** para las iniciativas de redes de políticas. Por ejemplo, los patrones del gobierno local y nacional establecen múltiples **problemas**. Desde una posición marcada por deficiencias de gestión y recur-

Los sólo con gran dificultad se puede esperar apertura para impulsar la creación de redes de políticas con el sector social y privado. Rige la reserva y el miedo que un actor particular importante y poderoso jugará, un papel destructivo en la iniciativa y las pautas de desconfianza obstaculizarían lograr acuerdos viables a base del reconocimiento de diferentes intereses.

Además, un proceso político de negociación involucrará sólo un número limitado de actores, y aquellos no vinculados directamente se sentirán excluidos y frustrados. Particularmente en el nivel local donde a veces un actor empresarial domina la economía local, la pregunta de la participación y del **equilibrio de poder** se vuelve en una tarea delicada que necesita tiempo y paciencia. No hay razón para creer que las diferencias motivadas políticamente puedan superarse con mayor facilidad en el nivel local que en otros niveles. Es más probable que las posiciones políticas opuestas se entrelacen con otros factores, como el de las aversiones personales, la animosidad tradicional entre familias o las rivalidades económicas, y que por ello aparezca una maraña compleja de obstáculos que los mismos actores a penas logran desenredar sin apoyo y asesoría profesional externa.

En realidad, cuando hablamos de redes de políticas para negociar y concertar temas controvertidos y cuestionados, implícitamente se reconoce que existe un problema. La negociación se refiere a un **conflicto** potencial - encubierto, posible y latente - a una situación de enfrentamiento declarado, o a un conflicto abierto y reconocido como tal. La negociación en la red de políticos presenta una opción, de varias otras, para llegar a una toma de decisión con el apoyo de los actores relevantes en el tema. En tal proceso, cada participante tiene que renunciar a decidir solo. La decisión de compartir con otros la facultad de decidir sobre un asunto de interés se presenta solamente en circunstancias particulares, cuando uno no puede imponer su punto de vista, pero necesita, al mismo tiempo, una decisión sobre el tema controvertido.

Mucho depende de la **predisposición de los actores** y del manejo práctico de la agenda y de la negociación. Si un actor central, por ejemplo los representantes del gobierno, puede impedir la ejecución de cualquier acuerdo, pero no puede o no quiere participar en un proceso de concertación política, éste enfrentará dificultades de credibilidad para asegurar la participación de los demás actores. En efecto, los participantes del proceso van a tener muchas resistencias para participar en un proceso donde solo un actor puede reducir a cero los esfuerzos de lograr un acuerdo. Por tanto, es imprescindible **reducir la incertidumbre** en cuanto a las reglas del juego de la red de políticas. En efecto, la definición de tales reglas y de una agenda inicial y abierta es el primer tema en juego entre los participantes, y sobre el cual tendrían que ponerse de acuerdo. Para lanzar un proceso de una red de políticas hay que considerar en particular:

- La renuncia por parte de los actores de buscar - fuera de la mesa de negociación - una alternativa a un acuerdo negociado.
- La prioridad del tema para todos los participantes.

- La interdependencia entre los actores, de facto, y su reconocimiento por los interesados para definir, aprobar y ejecutar un acuerdo.
- La percepción de la posibilidad, para cada uno de los actores, de ganar algo o no perder algo mediante la negociación.
- La renuncia por parte de las autoridades legales, al ejercicio de su poder unilateral de decisión, cediendo una parte de su soberanía de decisión y aceptando participar en un proceso abierto que no tenga una solución predefinida.
- Un acuerdo inicial sobre el propósito, los temas, la agenda abierta, la política de información, el manejo de actas, los derechos y deberes de los participantes, el rol de un supuesto apoyo técnico, de la moderación del proceso y de posibles consultas de información.
- El valor a alcance del cumplimiento efectivo de los acuerdos logrados como compromiso de los actores o como complemento y no como sustituto de las instancias públicas (legislativas o ejecutivas) que los ratifican parcial o totalmente, luego de un procedimiento legal de toma de decisión.