



FLACSO
ARGENTINA

PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO

MAESTRÍA EN DESARROLLO HUMANO

**LA COORDINACIÓN EN EL TERRITORIO: EL DESAFÍO DE
LA POLÍTICA INTEGRAL DE COMBATE A LA POBREZA Y
DESIGUALDAD.**

UN ESTUDIO DE REDES

Tesista: Marcela Inés García Núñez

Director/a de Tesis: Cecilia Rossel

**Tesis para optar por el grado académico de Magister en Desarrollo
Humano**

Fecha: (Día/Mes/Año)

INDICE

1. INTRODUCCIÓN	3
2. PROBLEMA Y JUSTIFICACIÓN	5
3. MARCO TEÓRICO	7
3.1. El Estado del Arte	7
3.1.1. ¿Qué es una política social integral?	7
3.1.2. Coordinación interinstitucional.....	8
3.1.3. La coordinación en la etapa de implementación	10
3.1.4. El concepto de Red aplicado a la coordinación pro-integralidad	12
3.2. El Contexto del Problema.....	13
3.2.1. Las políticas integrales en Uruguay	13
3.3. Antecedentes de estudios sobre el proceso de implementación de los programas de proximidad	18
4. METODOLOGÍA	20
4.1. Unidad de análisis.....	21
4.1. Selección de los casos de estudio	22
4.2. Método para construir y analizar la red de coordinación: el Análisis de Redes Sociales (ARS).....	25
4.2.1. Los actores.....	26
4.2.2. Los Vínculos	30
4.2.3. Otros elementos de la coordinación pro-integralidad	32
4.2.4. Técnicas de recolección y análisis de datos.....	33
4.3. Estrategia de análisis.....	34
5. RESULTADOS	37
5.1. Construcción de la red de coordinación	37
5.2. Alcance y dimensiones de la red de coordinación pro-integralidad.....	38
5.2.1. Análisis por tipo de coordinación	39
5.3. Instancias y ámbitos de la coordinación.....	45
5.4. Identificación de sinergias.....	49
5.4.1. Reciprocidad.....	50
5.4.2. Rol de cada actor en la red: Grado	54
5.4.3. Densidad.....	58
5.5. Estímulos para la coordinación.....	61

5.5.1. La superposición de la intervención: el incentivo de la coordinación en territorio.....	63
5.6. Rol de los programas de proximidad en la Red.....	69
6. CONCLUSIONES.....	73
6.1. Agenda futura.....	78
7. Bibliografía.....	80
ANEXOS.....	84

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo parte de la base que las políticas integrales son la clave para generar verdaderos impactos en el desarrollo humano de las personas más vulnerables (PNUD, 2010) y busca concretamente contribuir a la reflexión teórico-metodológica sobre la coordinación pro-integralidad de políticas de combate a la pobreza en la etapa de implementación. En otras palabras, se trata de entender cómo funciona la coordinación pro-integralidad una vez que se pasa de la formulación y diseño a nivel central, a la implementación de las políticas a nivel local y circunscripta a un territorio concreto, focalizando en el caso de un microterritorio específico en Uruguay.

Así, esta investigación está orientada por las siguientes preguntas: ¿Qué sucede en el territorio cuando existe un mandato central de coordinación pro-integralidad? ¿Qué procesos desata dicho mandato en la etapa de implementación territorial? , ¿Cuáles son efectivamente los actores que entran en juego en esta etapa?, ¿Cómo y qué tipo de redes construyen los equipos locales para lograr los objetivos? ¿Cuáles son las lógicas que obstaculizan o facilitan la coordinación territorial, y que no pueden ser pensadas desde la centralidad?

Generar conocimiento en este sentido resulta indispensable para alcanzar verdaderos logros en materia de políticas y programas sociales más integrales, un objetivo ya delineado en las agendas de buena parte de los países latinoamericanos, incluido Uruguay (Repetto, 2010). Este objetivo surge ante la constatación de que la pobreza es un fenómeno complejo de causas múltiples y fuertemente condicionadas entre sí, lo que impulsa la construcción de un nuevo paradigma de formulación de políticas, capaz de trascender los aspectos económicos e impactar también en lo social y lo humano (BID, 2004).

Este nuevo paradigma, que comienza a instalarse con fuerza en toda América Latina, argumenta que ya no es posible alcanzar impactos positivos si se apuesta únicamente a intervenciones sectoriales y/o genéricas, que desconozcan el contexto en el que se desarrollan los individuos (familia y territorio). Resulta necesario dotar de integralidad a las acciones apostando a políticas capaces de considerar de forma interrelacionada las distintas restricciones objetivas y subjetivas que enfrentan los grupos más vulnerables (PNUD, 2010; BID, 2004; UNICEF, 2012; SITEAL, 2009; OEA, 2003). En este marco, la coordinación entre los actores involucrados es un elemento esencial de la política integral en todas sus etapas (Repetto, 2005, BID, 2004), de forma tal que sin coordinación la integralidad no es posible.

Por todo esto es que la mirada puesta en la coordinación pro-integralidad dialoga con la perspectiva del desarrollo humano. “Sólo una política pública integral (...) podrá expandir las capacidades de las personas de manera efectiva.” (PNUD, 2010). Esto se deriva de la concepción misma del concepto de *capabilities*, que obliga a actuar simultáneamente en la multiplicidad de limitaciones y obstáculos que enfrentan las personas pobres.

Sin embargo, apuntar a acciones más integrales introduce importantes desafíos al momento de ejecutar las políticas. Específicamente este estudio identifica al menos dos asociados a la implementación. Por un lado, la necesidad de trabajar con un mayor grado de “cercanía” a la población objetivo incrementa significativamente la territorialización de la implementación y en consecuencia la función de coordinación, ya que los equipos especializados se trasladan al territorio y pasan a coordinar acciones en el nivel local (BID, 2004). Por el otro, deben desarrollarse nuevas estructuras basadas en las lógicas de redes que acompañen la

implementación de la política integral, ya que las estructuras clásicas de niveles jerárquicos comienzan a perder funcionalidad (O'Toole, 1997). En este nuevo marco interesa más el resultado de la acción conjunta que la acción individual de cada uno de los actores involucrados.

Con el objetivo de analizar estos procesos, esta investigación realiza un estudio de caso a partir de la selección de un territorio en donde se encuentran interviniendo programas integrales de combate a la pobreza en Uruguay. La unidad de análisis no son los programas en sí mismos, sino las redes de coordinación pro-integralidad en los que estos se insertan y/o construyen a nivel local, buscando caracterizarlas y dimensionarlas, así como indagar en cuáles son los procesos que las habilitan u obstaculizan.

En el punto número 2 se presentará el problema de investigación y se justificará su elección. En el capítulo 3 se desarrollarán las teorías que sustentan el estudio, así como el contexto en el que se enmarca actualmente el fenómeno de la coordinación pro-integralidad en Uruguay, que incluye una presentación de los tres programas definidos como integrales en el país. En el capítulo 4 se explicará la elección de la metodología, mostrando porqué la perspectiva de los estudios de implementación y la selección del método de Análisis de Redes Sociales fueron los seleccionados. También se justificará la selección del caso de estudio. Finalmente, en el capítulo 5 se mostrarán los resultados encontrados, y en el capítulo 6 el resumen de las conclusiones y agenda futura.

2. PROBLEMA Y JUSTIFICACIÓN

La introducción del enfoque del desarrollo humano a las políticas sociales supone la complejización del concepto de pobreza, pasando ésta a ser considerada como un fenómeno multidimensional que refleja necesidades asociadas a recursos económicos, pero también a la salud, educación, contexto familiar, participación social e integración, entre otras. Esto ha puesto sobre la mesa un desafío novedoso para la ejecución exitosa de políticas de DH: la coordinación pro-integralidad. Este tipo específico de coordinación resulta indispensable para la ejecución de políticas integrales capaces de atacar de forma sistémica las múltiples causas de la vulnerabilidad social.

La coordinación pro-integralidad es una función estatal y para ser exitosa debe acompañar todo el proceso de la política. La etapa de mayor complejidad se observa durante la implementación cuando se territorializa dicha función. Los equipos deben trabajar en el contexto local de los beneficiarios y se espera que se conviertan en el interlocutor¹ entre los sujetos atendidos, el Estado y la sociedad, encargados de gestionar y coordinar el acceso de dichos sujetos al paquete de prestaciones estatales y otros servicios, apostando al trabajo en red entre diversos actores.

Sin embargo, la coordinación pro-integralidad es un fenómeno reciente en la historia Latinoamericana y del Uruguay, y la literatura existente hasta el momento ha puesto el foco en las etapas iniciales del ciclo de las políticas, centrándose en las estructuras a nivel central y en decisiones más macro asociadas a la planificación y el diseño. Estos estudios han oficiado como primera etapa en identificar qué implica la coordinación y cuáles son los elementos que habilitan el desarrollo institucional de políticas integrales.

Algunos autores como Repetto (2004, 2005, 2010) y Cunill Grau (2004, 2005) han avanzado en análisis comparativos entre los países latinoamericanos respondiendo a la necesidad inicial de sistematizar la heterogeneidad de situaciones y la generación de modelos y categorías analíticas. De esta manera, Cunill Grau (2005: 5) intenta “determinar cuáles pueden ser las formas institucionales más apropiadas según las distintas condiciones y situaciones” para alcanzar políticas coordinadas. Por su lado Repetto, busca asociar las características de los sistemas políticos con las distintas necesidades de articulación”.

Es así como, la política, los planes, los gabinetes y consejos sociales, las cámaras y comités, las secretarías y ministerios constituyen el objeto de análisis que predomina en las investigaciones, mientras que los procesos que se desatan en la implementación y territorialización de acciones aún no han sido profundizados. Así, el punto de partida de esta investigación radica en la constatación de que aún se desconoce de manera profunda y sistemática lo que ocurre en esta etapa y cómo los mecanismos de coordinación interinstitucional, tanto formales como informales y en contextos de descentralización, pueden definir la efectividad operativa y resultados de cada programa. (Bonvecchi et al, 2015)

¹ La idea de interlocutor único se encuentra presente en la Estrategia Integral de Abordaje Familiar de Uruguay (2012), y hace referencia a otorgar a un único equipo la función de acompañamiento e intervención, evitando la superposición de técnicos. Este equipo liderará el proceso de conexión de las familias a otras redes en función de las necesidades de cada una de ellas. En el marco de Chile Solidario, el programa Puente incluye la misma lógica representada en las Unidades de Intervención Familiar (BID, 2004) y es presentado por el PNUD (2010) como ejemplo de lógica integral.

Se entiende así pertinente comenzar a preguntar qué ocurre durante la implementación de los programas integrales. Es posible hipotetizar que los lineamientos políticos y las estructuras institucionales son fundamentales pero no suficientes, en especial ante la libertad de acción que se les otorga a los equipos operativos. La dotación de jerarquías y autoridad a nivel central que se menciona en los diversos estudios, tiene por contracara la horizontalidad y libertad de acción que se espera de la interacción entre los distintos actores territoriales. Esto nos advierte que el fenómeno de la coordinación pro-integralidad adquiere sus especificidades en el territorio y por ende amerita ser analizado a este nivel como una problemática particular.

A esto se agrega la importancia resaltada por varios autores (Repetto, 2005; O'Toole, 1997, 2000, Bonvecchi et al, 2015) de incorporar el concepto de redes en los estudios de la coordinación pro-integralidad -especialmente en lo que respecta al análisis de la etapa de implementación-, pero se advierte a la vez del gran desconocimiento teórico existente sobre las estructuras de redes en las políticas públicas, así como las complicaciones que pueden surgir de aplicar las teorías clásicas al estudio de las mismas (O'Toole, 1997). Es así como O'Toole (1997) recomienda ensayar diferentes metodologías empezando por investigaciones exploratorias que permitan primeramente dimensionar el tipo de redes que se encuentran en las diferentes políticas.

Por todo lo dicho anteriormente, resulta fundamental construir categorías analíticas y ensayar metodologías que permitan analizar las relaciones, procesos y estructuras de la coordinación en el proceso de territorialización de las acciones integrales. La presente investigación busca abrir esta suerte de "caja negra" a partir de la puesta en marcha de un estudio de implementación que incluye la perspectiva del análisis de redes.

3. MARCO TEÓRICO

3.1. El Estado del Arte

3.1.1. ¿Qué es una política social integral?

La integralidad se asocia con la aspiración de que los productos y servicios brindados se adapten verdaderamente a las necesidades específicas de las personas y familias, inquietud que surge del reconocimiento del carácter particular de la situación de vida de cada individuo². A esto se suma que, dada la fuerte interrelación entre las causas que conllevan a la pobreza, la atención aislada de una necesidad sin tener en cuenta las restantes amenaza con generar efectos nulos o incluso contraproducentes (PNUD, 2010).

El PNUD (2010) enmarca el concepto de política integral de combate a la pobreza y desigualdad en el enfoque de “Triple R”(o “Triple A” en español) elaborado por Sen (2005). Esto implica que las acciones públicas deben tener: Alcance (*Reach*) de las personas, hogares y comunidades para las que fueron diseñadas; Amplitud (*Range*), en el sentido de que deben atacar el conjunto de las restricciones identificadas; y Apropiación (*Reason*) al negar la condición de receptor pasivo de los beneficiarios y promover su conversión en sujetos, incidiendo en las aspiraciones, objetivos y autonomía de los mismos.

Por su lado, el BID (2004) establece que la política integral debe ser implementada, monitoreada y evaluada en forma intersectorial, descentralizada, participativa y focalizada tanto en las áreas geográficas donde se concentra la pobreza como en las familias más vulnerables. En muchos casos esto supone trabajar directamente en el contexto de dichas unidades beneficiarias, por lo que la coordinación pro-integralidad para el acceso de bienes y servicios se territorializa. Esto implica que es llevada a cabo por equipos instalados en el territorio y que entran en juego otros actores no-estatales.

A partir de lo anterior y en síntesis, es posible afirmar que un sistema de política integral se caracteriza de acuerdo a tres elementos: a) los **problemas** que busca enfrentar, que son de carácter multidimensional y expresan obstáculos y restricciones de diversa índole; b) el **tipo de respuesta** que intenta dar a dichos problemas y que supone una mirada amplia y coherente que abarque todas o casi todas las dimensiones; c) el **tipo de abordaje** que implementa, el cual incluye el enfoque territorial y familiar (ciclo de vida), y por ende focaliza en las familias y áreas geográficas de mayor vulnerabilidad. (Repetto, 2010: 20)

Esta orientación integral contrasta con el modelo sectorial de política social. Mientras éste tiende a intervenir en términos de “compartimientos estancos” (Repetto, 2010: 11) y con respuestas y servicios homogéneos, el sistema de política integral requiere intersectorialidad y le asigna importancia política a esta última (Cunill Grau, 2005: 1), lo que implica que las políticas sean planificadas y ejecutadas en coordinación interinstitucional. En definitiva, la coordinación es el medio esencial para alcanzar la integralidad de las políticas sociales.

² Las *capabilities* según Sen varían de persona a persona, según sus características personales y el contexto en donde se desarrollan.

3.1.2. Coordinación interinstitucional

Según Peters (1998), la coordinación se corresponde con la necesidad de asegurar que aquellas organizaciones (públicas o privadas) que asumen encargos de política pública, trabajen juntas evitando producir redundancia o lagunas. En línea con lo anterior, Hogl (2002) agrega que la coordinación interinstitucional puede ser definida como un proceso y como un estatus (final de un proceso): como proceso refiere a la organización y reconciliación de actividades y acciones en el marco de políticas y programas de diversos sectores; como estatus se alcanza cuando dichos programas muestran un mínimo de redundancia, un mínimo de incoherencia y un mínimo de dimensiones no consideradas (vacíos).

Alcanza con referenciar estas definiciones para estimar que la coordinación interinstitucional es un proceso complejo e intenso, que puede implicar importantes costos y esfuerzos por parte de los involucrados para alcanzar resultados. Más allá de todo esto, lograr una adecuada coordinación interinstitucional sigue siendo uno de los problemas centrales que enfrentan los gobiernos contemporáneos de diversas partes del mundo (Molina y Licha, 2005) y cuya importancia ha crecido exponencialmente en las últimas décadas. ¿Cómo se explica dicha situación?

La literatura sobre coordinación parece centrarse en tres líneas argumentales: a) la coordinación se convierte en una solución de racionalidad administrativa-fiscal al generar un mayor grado de eficacia y eficiencia, ahorrando recursos; b) la sociedad civil y otros actores no gubernamentales han aumentado su capacidad de presión hacia el reclamo de servicios cada vez más coordinados; c) las necesidades de coordinación responden a la creciente instalación de lo que Rittel y Webber (1973) denominaron como *wicked problems*, que refiere a aquellos desafíos de política que no pueden ser desagregados en procesos o dimensiones aisladas. Dichos problemas son en consecuencia más complejos y de difícil solución, y requieren para ser abordados de respuestas que involucran a diversos sectores y organismos (Dussauge, 2009; Peters, 1998; O'Toole 1997).

La última línea argumental (c) es aquella que plantean los enfoques de la coordinación pro-integralidad y su contraposición con las políticas sectoriales; en este sentido, la pobreza desde la perspectiva del desarrollo humano resulta un claro ejemplo del tipo *wicked problems*. Así, se aboga por mayores grados de interlocución entre los actores involucrados, de forma de alcanzar compatibilizar misiones y perspectivas, construyendo soluciones holísticas.

Siguiendo con lo anterior, no todas las coordinaciones que se lleven a cabo en el marco de una política tienen como meta alcanzar los objetivos de la integralidad (Repetto, 2010). Por esta razón, el término coordinación pro-integralidad definido por Repetto (2010) hace referencia específicamente a aquella coordinación que se enmarca en un enfoque de política integral. Esta idea también es posible ubicarla en Peters (1998) cuando identifica a la "integración de políticas" como un tipo específico de coordinación, así como rastrearla en otros conceptos asociados, como ser *joined-up government*, *whole of government* y *horizontal government*, más utilizados en los países de habla inglesa y europeos, y que buscan complementar el concepto de coordinación a secas (Dussauge, 2009).

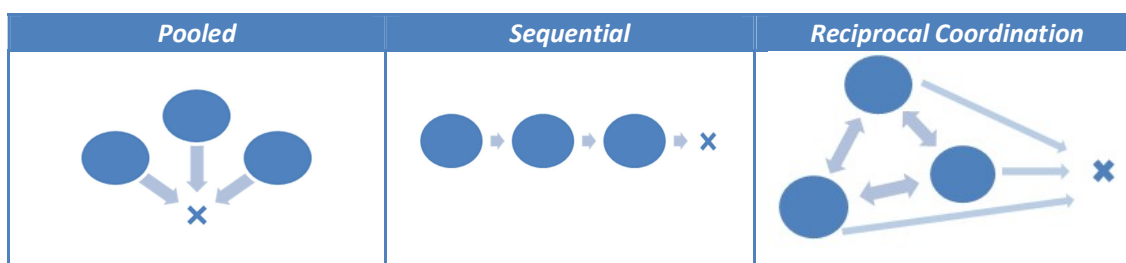
Las categorías elaboradas por Thompson (1967) profundizan aún más entre los diversos tipos de coordinación que es posible encontrar en la gestión organizacional y los asocia con el grado de interdependencia que se genera entre las organizaciones coordinantes (O'Toole y Montjoy,

1984). Según dicho autor, es posible identificar tres tipos de interdependencia: *pooled*, *sequential* y *reciprocal coordination*.

La interdependencia del tipo *pooled*, aparece cuando cada organización tiene el mandato de contribuir a un todo, pero no es necesario que estos interactúen para realizar su contribución. La coordinación se centra fundamentalmente en generar reglas que regulan la acción de cada actor y estandarizar procesos. Este tipo de coordinación es el que se podría asociar con el modelo de política sectorial.

Por su lado, la coordinación *sequential*, es aquella en la cual el *output* de una agencia se convierte en el *input* de otra, es decir que el actor B dependerá de la acción de A para poder llevar a cabo su mandato, por lo que además de definir reglas, la coordinación tiene el objetivo de definir una rigurosa agenda de trabajo.

Cuadro 1: Tipos de interdependencia según las categorías de Thompson.



Fuente: Elaboración en base a las categorías de Thompson citadas en O'toole y Montjoy, 1984.

Por último, una coordinación recíproca (*reciprocal coordination*) se observa cuando la dependencia es mutua y todos los actores involucrados requieren del resto para actuar, por lo que resulta necesario que exista un intercambio constante de información y coordinación durante todo el proceso. Este tipo de interdependencia es la que representa así a la coordinación en el marco de una política integral.

En suma, la coordinación pro-integralidad queda definida como el proceso "...mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados (...) construyendo (o re-definiendo en caso de su preexistencia) un sistema de reglas de juego formales e informales a través de los cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, habitualmente en conflicto entre sí." (Repetto, 2005: 2)

O'Toole y Montoy (1984) hablan de tres formas de incentivos para romper las barreras que pueden tener las instituciones para trabajar juntos hacia un producto de política, es decir, para el logro de una coordinación pro-integral. El primer incentivo es la *autoridad*; en este caso los actores cooperan a partir de un sentido del deber. Para que este sea efectivo es necesaria la existencia de un detalle claro de las acciones requeridas, con suficiente especificidad para que los involucrados puedan reclamar responsabilidad o sanciones en caso de ser necesario. El segundo incentivo es el *interés común*. En este caso, la cooperación surge porque cada participante valora la meta, y para que esto ocurra, el mandato de coordinación debe coincidir con los objetivos, la visión del mundo y las rutinas de las organizaciones. Por último, el *intercambio* incentiva a la cooperación entre actores a partir de la generación de expectativas asociadas con percibir algo extra de la coordinación, más allá del simple logro de la meta

individual. En este caso, lo que se requiere es que se proporcionen nuevos tipos de recursos exclusivos para el desarrollo de la coordinación pro-integral.

En conexión con lo anterior, Repetto (2005) y Molina y Licha (2005) concuerdan en la existencia de cuatro tipos de sinergias que se generan en el marco de la coordinación pro-integralidad: i) cognitivas, que promueven el intercambio de información y conocimiento entre las partes; ii) de procesos y actividades, necesarias para implementar acciones estratégicas concertadas entre los distintos actores y sectores participantes; iii) de recursos, para establecer articulaciones y complementariedades entre los participantes a nivel del presupuesto y de competencias en juego; y iv) de autoridad, pues la coordinación exige decisión y fuerza política para crear convergencias y articulaciones entre los mandatos ministeriales. (Repetto, 2005; Molina y Licha, 2005). Estas sinergias pueden ser definidas como las dimensiones en donde se generan los procesos de coordinación.

Se estará ante una verdadera coordinación pro-integralidad cuando existe un acuerdo en cuanto a la fijación de prioridades, de recursos a ser movilizados y de las funciones y responsabilidad de los distintos actores, a la vez que se alcanza una ejecución que se aproxime a los objetivos de integralidad. “Semejante reto requiere dar coherencia sistémica tanto a la decisión como al diseño y la implementación (Repetto, 2010: 14).

3.1.3. La coordinación en la etapa de implementación

El modelo clásico de análisis de las políticas supone la existencia de un *policy cycle* o un *policy process* conformado por una serie de etapas claramente identificadas que, a grandes rasgos, comienza con la ubicación de un tema en la agenda política, la toma de decisiones, pasando por la formulación, luego la implementación y finalmente el monitoreo y la evaluación (Hill y Hupe, 2002).

En general, la etapa de formulación o diseño de la política es entendida como el proceso de planificación que precede a la acción del gobierno, mientras que la etapa de implementación refiere al conjunto de acciones que permiten transformar dicha planificación en un producto concreto (Hill y Hupe, 2002; Martínez Nogueira, 2004).

Si bien la imagen teórica del *policy cycle* ha sido de gran utilidad para la investigación, ha tenido como contracara una subestimación de la etapa de implementación. En el marco de este modelo lineal de ejecución, ésta última fue vista como la mera traducción de lo planificado, al punto que se entendía que el proceso de *policy making* culminaba una vez que la implementación comenzaba (Hill y Hupe, 2002). Dicha concepción se basaba en la creencia de que lo diseñado puede ser trasladado perfectamente a la intervención sin alteraciones. En consecuencia, el análisis de política pública realizaba un salto directo entre la formulación y los resultados, y aquello que estuviera entre medio se convirtió así en una gran “caja negra”.

No es hasta mediados de la década de los 70 que Pressman y Wildavsky (1973) logran poner sobre la mesa el tema de la implementación como preocupación académica, demostrando como los procesos que se desatan durante dicha etapa afectan seriamente las acciones planificadas. Los autores identifican dificultades que se reproducen debido a las complejidades asociadas a la multiplicidad de actores y de puntos de decisión que se requieren para coordinar la implementación.

De forma más específica, O'Toole y Montjoy (1984) ponen en evidencia que siempre que exista un mandato de coordinación interinstitucional, existirán dificultades para llevar dicha función a cabo en la etapa de implementación, lo cual responde a varias razones. En primer lugar, cada una de las organizaciones coordinantes ya cuenta con dificultades internas las cuales se mantienen y multiplican a la hora de interactuar entre sí. En segundo lugar, la alta complejidad de las acciones coordinadas hace más difícil definir claramente cuál es la responsabilidad de cada una de las partes y que se espera concretamente de la interacción entre ellas. Como resultado se pierden las capacidades para ejercer la autoridad, la supervisión y el monitoreo. Por último, y en respuesta a la pérdida de autoridad, la coordinación interinstitucional requiere de una mayor cantidad de recursos que incentiven a la acción. Sin embargo, los autores concuerdan en que la dotación de recursos extras es generalmente subestimada y muchas veces omitida. Así, la definición de autoridad y la existencia de recursos económicos, sumamente necesarios para la etapa de implementación, tienden a escasear en este tipo de coordinaciones.

Por todo lo anterior, los estudios sobre la implementación (*implementation research*) buscan contestar una pregunta central: ¿Qué ocurre entre la definición de una política y su impacto? (O'Toole en Hill y Hupe, 2002); o formulada de otra manera: ¿Cómo la política es puesta en acción? (Parsons en Hill y Hupe, 2002). En este sentido se apunta más a captar procesos que resultados.

Al aterrizar dicha pregunta en los objetivos de la presente investigación surge la interrogante, ya expresada anteriormente, sobre cómo se pone en acción el mandato de la coordinación pro-integralidad una vez comenzada la implementación en los diversos territorios. Las características de las políticas integrales y la bibliografía sobre el tema permitirían hipotetizar que las principales dificultades se encuentran en esta etapa, y esto se debe a dos factores ya mencionados: la territorialización de la implementación y el aumento considerable de actores involucrados que deben construir una estructura de trabajo en red.

Con respecto al primer factor, el abordaje territorial que caracteriza a la política integral supone descentralizar toda una parte importante de la gestión de la coordinación, por lo que la lejanía entre la gerencia central con los operadores y otros actores se hace aún más severa.

La intervención social en contextos territoriales alude a aquella actividad de tipo profesional, llevada adelante por un equipo en un área geográfica determinada, orientada al logro de objetivos (Pintos, 2008). En el marco de la política integral se apela a este abordaje en tanto se entiende que “los servicios y bienes disponibles —tanto como las redes locales que proveen protección social— son diversas en función de las características de cada territorio, de los servicios y equipos técnicos presentes y de las redes comunitarias existentes; asimismo la proximidad favorece identificar las particularidades e intervenciones institucionales y el abordaje a familias.” (Estrategia Integral de Abordaje Familiar de Uruguay, 2012). Como resultado se instalan equipos territoriales con el mandato de convertirse en el interlocutor único entre los sujetos atendidos, el Estado y la sociedad³.

Así los equipos territoriales encargados de la coordinación pro-integralidad se guían por una serie de objetivos pactados por la estructura central que gerencia el programa, pero luego

³ Es el caso de Unidades de Intervención de Familiar en Chile, los Núcleos de Apoyo Familiar en Brasil (BID, 2004) y los Equipos de Territoriales de Abordaje Familiar en Uruguay.

deben realizar otros pactos con el resto de los actores involucrados en dicho territorio, tanto estatales y no-estatales. Como consecuencia, los operadores de estos equipos adquieren un mayor grado de libertad y preponderancia al visualizarse como los únicos que, al estar insertos en el nivel territorial, conocerían las claves de los territorios específicos que les permitan aprovechar y potenciar los activos que se requieren para la integralidad. (Pintos, 2008).

De esta manera, la territorialización de la implementación y coordinación supone el manejo de una serie de recursos pero en un contexto que escapa en gran medida al control de las instituciones responsables de la ejecución de la política. Es posible suponer entonces que el territorio y los actores suman a la política integral sus propios códigos, lógicas, intereses y sistemas, muchos de los cuales son difíciles e incluso imposibles de predecir y controlar desde el nivel central. Desconsiderar esta realidad podría ser uno de los factores que merman los esfuerzos por lograr una mayor coordinación.

Por otro lado, el segundo factor mencionado refiere a las distintas dificultades –también ya mencionadas- asociadas al aumento exponencial tanto del número de actores como del origen de los mismos (estatales, sociedad civil). Esta característica es lo que convierte a la implementación de la política integral en lo que ha comenzado a conocerse como una estructura de redes (O'Toole, 1997). Según O'Toole (1997) este tipo de estructura de implementación se encuentra en aumento como respuesta directa a la necesidad de alcanzar mayor integralidad, ya que la estructura clásica jerárquica ha mostrado contradicciones con este tipo de objetivos.

3.1.4. El concepto de Red aplicado a la coordinación pro-integralidad

O'Toole (2000) explica que para entender la implementación es necesario reconocer que la acción política (*policy*) es intrínsecamente una acción llevada a cabo por múltiples actores, mientras que Hill y Hupe (2002) establecen que gran parte de la complejidad del análisis de la implementación radica en las relaciones inter e intra-organizacionales, por lo que es inevitable tratar de entender los procesos que se dan en el marco de las mismas.

En esta misma línea se encuentra la observación realizada por Moro y Repetto (2005) al referirse al carácter de los espacios de coordinación como un dispositivo interinstitucional pero también y al mismo tiempo como una red de actores. Según los autores, es precisamente en el entramado de jugadores y en las reglas con las que éstos mismos operan, donde deben rastrearse las condiciones para lograr coordinaciones pro-integrales exitosas (Moro y Repetto, 2005).

Específicamente en cuanto al análisis de los programas integrales, Leopold et al (2013) en su estudio sobre el diseño e implementación de este tipo de políticas, recomiendan a los futuros investigadores no tomar como única referencia la perspectiva de dichos programas. Por el contrario, es necesaria una mirada sistémica que considere la conexión entre los nuevos dispositivos integrales y los servicios sociales universales, si lo que se pretenden es alcanzar conclusiones significativas.

Con un mayor grado de precisión, Bonvecchi y Scartascini (2005) en su análisis de las políticas de asistencia social no contributivas, retoman las ideas de Jones, Hesterly y Borgatti (1997) para fundamentar cómo las redes sociales constituyen el modelo organizativo que se adecua de mejor forma a los requerimientos de las mismas. Dicho modelo es el único que habilitaría

los intercambios complejos entre los diversos actores involucrados (beneficiarios, OSC, agencias estatales, sindicatos) con la asiduidad necesaria para la distribución y producción de los bienes en juego. Se entiende que este aumento de la frecuencia es necesario para este tipo de política en pos de “facilitar su articulación en un conjunto complejo de prestaciones, coordinar esfuerzos, detectar información sobre modificaciones en el entorno, y adaptar las tareas a esos cambios para proteger así la especificidad de las transacciones” (Jones, Hesterly y Borgatti, en Bonvecchi y Scartascini, 2015: 52). Así, los autores consideran que analizar las redes que se construyen entre los actores involucrados, tanto en la etapa de diseño como de implementación, es la clave para captar los procesos mencionados y las capacidades que tienen los programas de alcanzar o no sus resultados.

En resumen, las relaciones que establecen los actores para el diseño e implementación de las políticas se han ido transformando de forma de adaptarse a nuevos desafíos (*wicked problems*), y esto ha derivado en la creación de una nueva estructura en la que el poder deja de estar centralizado para dispersarse en una multiplicidad de actores vinculados entre sí. “Ante esta nueva realidad, la asunción de la idea de red para el estudio del proceso político parece una opción ineludible.” (Porrás Martínez, 2001). El aumento de la importancia de la coordinación y la apuesta por enfoques integrales es en última instancia fiel reflejo de dicho escenario.

“Una red social se puede definir como un conjunto (o conjuntos) de actores y las relaciones que establecen entre sí.” (Bonvecchi y Henríquez, 2015: 70). De forma más específica, una red de políticas públicas puede ser definida como una estructura configurada por los vínculos que mantienen un determinado número de actores públicos y/o privados, “que intercambian recursos, materiales e inmateriales, en razón de su mutua dependencia en el proceso de formulación, decisión y ejecución de las políticas públicas” (Porrás Martínez, 2001: 724). En última instancia, observar una red de políticas es observar el proceso de coordinación.

3.2. El Contexto del Problema

3.2.1. Las políticas integrales en Uruguay

Hacia finales de los 90 se constata en América Latina una oleada regional de transformaciones estructurales, en pos de la coordinación e integralidad de las acciones de política social, las cuales son plasmadas en la creación de las Secretarías y Ministerios Sociales⁴ (Midaglia et al, 2010).

Uruguay aparece en la literatura comparada como un caso relativamente exitoso de consolidación de un sistema de coordinación pro-integralidad (Repetto, 2010), cuyo inicio se ubica en 2005 con la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y de dos nuevos espacios interinstitucionales: el Gabinete Social y el Consejo Nacional de Políticas Sociales.

Este sistema, sumado a otros factores, “generó condiciones apropiadas para que la coordinación avanzase hacia grados importantes en materia de decisión política y asignación presupuestaria (...) se encontró un diseño institucional apropiado para (...) pasar de la decisión

⁴ En 2010, Midaglia et al, detectaban que “una proporción significativa de países latinoamericanos cuentan con este tipo de Ministerios, entre los que figuran la totalidad de naciones que forman parte del Cono Sur y a los que se agregan Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, Guatemala, Panamá y México”.

a la implementación.” (Repetto, 2010: 23). Básicamente, la política integral que surge en el marco de este nuevo sistema puede resumirse en las siguientes etapas:

Primeramente, entre el 2005 y el 2007, se desarrolló el Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES), siendo el Ingreso Ciudadano uno de sus componentes centrales. Este Plan se concibió como un programa transitorio, proyectado específicamente para funcionar durante dos años, focalizando en las situaciones de pobreza e indigencia (Midaglia y Antía, 2007)

Así, en 2008 se pone en marcha el sucesor del PANES, denominado Plan de Equidad, concebido como una propuesta de mediana y larga duración, orientado a incidir en la estructura de desigualdad vigente. En este sentido, el Plan se orienta a fortalecer todos los dispositivos públicos existente y servicios sociales, apostando a la integración y la justicia social de forma de asegurar el bienestar de todos los uruguayos. (Leopold et al, 2013)

Sin embargo, a partir del 2010, y ante los comienzos de un nuevo período de gobierno, se vuelve a poner sobre la mesa la necesidad de continuar trabajando específicamente en la eliminación de la indigencia y la reducción de la pobreza (0,5% y 13,7% en 2011 respectivamente⁵). Así surge la Reforma Social, como el instrumento que permitirá consolidar la Red de Asistencia e Integración Social reformulada y reforzada por el Plan de Equidad. En este marco se crea una subcomisión dentro de la estructura del Consejo Nacional de Políticas Sociales que, con el nombre de Abordajes Familiares, tiene como “objetivo general analizar, reflexionar, discutir y diseñar una Estrategia de abordaje integral e interinstitucional con familias en situación de vulnerabilidad social.” (Estrategia Integral de Abordaje Familiar, 2012).

De forma muy resumida, es posible decir que lo anterior se constituyó en un hito a partir del cual la política integral en Uruguay ha ido creciendo y complejizándose, proceso que se plasma en el surgimiento de tres nuevos programas: Cercanías (ETAF), Jóvenes en Red (JER) y Uruguay Crece Contigo (UCC), los cuales quedaron enmarcados dentro de lo que se denominó el conjunto de programas prioritarios.

Finalmente en 2015, en un tercer gobierno de continuidad política, todos ellos pasan a encontrarse bajo la órbita del MIDES, manteniendo su articulación con varias sectoriales, a la vez que comienzan a ser denominados programas de proximidad, en alusión al tipo de intervención que realizan.

Características de los programas de abordaje integral (programas de proximidad)

En cuanto a las características de estos programas, los tres se auto-definen como propuestas integrales e incorporan todos los elementos asociados a este enfoque:

- Abordaje de proximidad
- Fuerte focalización
- Basados en el trabajo de cercanía centrado en la trayectoria de las familias.
- Asentados en el territorio
- De interacción con los prestadores sectoriales
- Nacidos en la interinstitucionalidad (MIDES, 2014)

⁵ Encuesta Continua de Hogares, INE.

Surgen del diagnóstico de la existencia de un “núcleo duro de la pobreza” que a pesar del contexto favorable tanto económico como de política social no ha podido superar aún la situación de vulnerabilidad (MIDES, 2014). Los integrantes de dicho núcleo compartirían así una débil e informal inserción en el mercado laboral, a la vez que encontrarían serias trabas para acceder a los servicios esenciales y actuales dispositivos de política pública. (Leopold et al, 2013).

Ante este panorama, la solución al problema radica en la realización de abordajes próximos e individualizados, apelando a una intervención “pensada a medida” de cada sujeto o cada familia, que permita finalmente construir el puente por el cual transiten los involucrados desde el dispositivo focal al universal (Leopold et al, 2013). Así, los programas de proximidad buscan por un lado, territorializar aún más la política intensificando el abordaje familiar, al punto tal que el lugar de trabajo se instala en los propios hogares de los beneficiarios; y por el otro, apelando a la interinstitucionalidad de forma de atacar todas las dimensiones de los problemas específicos de cada uno de ellos, evitando la superposición de intervenciones y paralelamente los vacíos institucionales (Estrategia Integral de Abordaje Familiar, 2012).

Para lograr lo anterior, cada programa cuenta con equipos de trabajo locales⁶ que tienen asignado un grupo de familias en un territorio claramente determinado, las cuales son seleccionadas de acuerdo a su grado de vulnerabilidad utilizando índices multidimensionales de la pobreza⁷ y por selección de los propios equipos en territorio, por lo que no se acepta la auto-postulación de beneficiarios. Con ellas realizan un trabajo de acompañamiento de mediano plazo que busca cumplir con ciertas metas del bienestar acordadas con cada familia.

Este acompañamiento se implementa a partir de dos grandes funciones que deben ser cumplidas a nivel del territorio. Por un lado, la intervención psico-socio-educativa, que apunta a fortalecer la autonomía, capacidades, responsabilidades y el ejercicio del derecho de los beneficiarios. Por otro lado, la provisión de prestaciones sociales a los beneficiarios, función que adquiere un papel central en el entendido de que sin cambios en las condiciones materiales de vida, difícilmente puedan modificarse el resto de los aspectos de la cotidianidad de los individuos (Estrategia Integral de Abordaje Familia, 2012).

Mientras que la primera función puede ser ejecutada a partir del trabajo directo de los equipos con las familias o individuos, la implementación de la segunda requiere necesariamente de la coordinación entre las instituciones que lideran los programas de proximidad, pero fundamentalmente entre los equipos de trabajo que intervienen en el ámbito local, con el resto de la red de actores y recursos locales. En este último nivel, si bien existen algunas orientaciones para los equipos territoriales de cómo coordinar en este sentido, se apuesta fundamentalmente a que cada uno encuentre y aproveche los recursos que surgen en su territorio de referencia tanto en términos de actores como de espacios de coordinación ya existentes.

En cuanto a los territorios, Cercanías ha alcanzado cobertura nacional, mientras que JER y UCC han comenzado por los departamentos de mayor concentración de familias en situación de

⁶ Adquieren las siguiente denominaciones: Equipo Territorial de Abordaje Familiar (ETAF) en el caso de Cercanías, Equipos de Cercanías en el caso de Uruguay Crece Contigo, y Equipos Territoriales en el caso de Jóvenes en Red. Los mismos se conforman entre 2 y 6 integrantes técnicos.

⁷ El Índice de Carencias Críticas es utilizado por los tres programas. Cercanías además suma el Índice de Riesgo Social.

vulnerabilidad (Montevideo, Canelones, San José, Cerro Largo, Artigas y Paysandú en el caso de JER, a los que se le suman para UCC Salto, Paysandú, Rivera y Tacuarembó). Dentro de cada departamento, los equipos territoriales se dividen en zonas y se reparten la cantidad de familias a atender. A continuación se introduce en detalle cada uno de los tres programas.

Programa Cercanías (Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares)

El programa Cercanías se define como una estrategia interinstitucional que busca atender en forma prioritaria e integral a familias que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad. Además del MIDES participan el Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU), Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), Administración Nacional de Educación Pública (ANEP-CODICEN), Ministerio de Salud Pública (MSP), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y Banco de Previsión Social (BPS).

Tiene por objetivo principal reducir las situaciones de vulnerabilidad social. Para ello se propone mejorar la eficiencia de la intervención del Estado, basando su accionar en la interacción directa con las familias así como en la articulación interinstitucional con otros programas, servicios y/o instituciones que ya se encuentran instalados en los territorios de intervención, ya sean públicos, en convenio con el Estado o brindados directamente por OSC. Esto responde a que el programa considera que además del trabajo psicosocial con los beneficiarios, es necesario asegurar determinadas respuestas desde la oferta pública, como nuevos servicios adaptados a las necesidades de la población objetivo, cupos suficientes y ciertos grados de flexibilidad en los procesos que permitan revertir las situaciones de exclusión. (DINEM, 2015)

El programa está estructurado por la Comisión Político-Técnica y la Unidad de Gestión (nivel central), y por los Comités Locales y Nodos, y los Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF) (nivel territorial).

Esquema 1: Estructura organizativa del programa



Fuente: DINEM, 2015

En el nivel central, la Comisión Político-Técnica se encuentra conformada por referentes técnico-políticos de los organismos que integran el programa y sus tareas son las de promover los cambios institucionales necesarios para que la implementación de la estrategia sea exitosa.

Por su lado, la Unidad de Gestión constituye la gerencia técnica. Debe mantener un fuerte intercambio con la Comisión, así como con los actores a nivel local (Comités Locales, Nodos y ETAF), estableciendo puentes entre ambos niveles y asegurando la adecuación de la estrategia a la diversidad territorial (Estrategia Integral de Abordaje Familia, 2012).

En el nivel territorial, los Comité Locales y Nodos se encuentran conformados por referentes locales de las distintas instituciones del programa y son los encargados de organizar la puesta en marcha de la estrategia según la realidad local. Se encargan de reunir información necesaria para la selección de las familias y de apoyar al ETAF durante todo el proceso de intervención (contacto, plan de trabajo y egreso). Por último, los ETAF serán gestionados por Organizaciones de la Sociedad Civil y deberán implementar el trabajo directo (acompañamiento) con las familias tanto en términos de apoyo psicosocial como de conexión con la matriz de protección social. (Estrategia Integral de Abordaje Familia, 2012).

El trabajo personalizado del ETAF con cada familia supone un plazo máximo de un año y medio con encuentros periódicos semanales, momento en el cual se considera automáticamente el egreso de los beneficiarios que se dividen en dos grandes grupos de acuerdo a si se sitúan por encima o por debajo del 70% de metas cumplidas en función de las definidas al inicio de la intervención. (DINEM, 2015)

La población objetivo son los grupos familiares en situación de vulnerabilidad, lo que significa que se trabaja con todos los integrantes de estos grupos, estén o no dentro del mismo hogar. A su vez, se busca intervenir en todas las dimensiones que puedan estar afectando la situación socio-económica de dichos grupos. Estas son: identificación civil, salud, educación, alimentación, trabajo, vivienda y clima familiar (violencia, cuidados, etc.)

Jóvenes en Red

Jóvenes en Red tiene por objetivo principal “promover el ejercicio de derechos de jóvenes desvinculados del sistema educativo y del mercado formal de empleo con un abordaje integral, territorial y en comunidad” (DINEM, 2015: 7). Comienza a implementarse a partir del diagnóstico de la existencia de un alto porcentaje de adolescentes y jóvenes (14 a 24 años) en Uruguay que no estudian ni trabajan y que además se encuentran en situación de vulnerabilidad, lo que afecta fuertemente su desarrollo personal y social. En conjunto con el MIDES y el INAU participan el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Ministerio de Defensa Nacional (MDN), el Ministerio de Turismo y Deporte (MTyD), Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) y el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (Inefop).

El programa está conformado por una Comisión interinstitucional a nivel central y equipos técnicos (socioeducativos) en territorio. Estos últimos realizan el trabajo de intervención directa y están conformados por dos educadores y un coordinador, que deben brindar acompañamiento en tres dimensiones de la vida de los jóvenes beneficiarios: inclusión social, laboral y educativa.

El componente social comprende desde el asesoramiento y acompañamiento para la gestión de documentación y tramitación de beneficios de asistencia social, hasta el acceso a los servicios de salud y la promoción de la participación en diversas actividades. El componente educativo incluye la generación de espacios y oportunidades para la acreditación de saberes y/o la actualización de competencias cognitivas hasta el otorgamiento de becas para la re-

vinculación a la educación. Por último, el componente laboral supone la integrar a los participantes en redes de capacitación laboral así como facilitar experiencias de trabajo e inserción laboral tanto en empresas públicas como en privadas.

Programa Uruguay Crece Contigo

El programa Uruguay Crece Contigo tiene el objetivo general de “contribuir a definir e implementar intervenciones de carácter universal para la creación de un ambiente y contexto favorables para el desarrollo infantil apropiado para todos los niños y niñas del país y sus familias desde la primera consulta prenatal, y hasta los 4 años de vida.” (DINEM, 2016).

Al igual que en el caso anterior, supone una estrategia interinstitucional de construcción de acuerdos del MIDES con INAU, MSP, ASSE, MEC, BPS, MVOTMA, INDA, ANEP, CAIF, Intendencias Departamentales, Ministerio del Interior, SINAIE, entre otros. Toma como referencia dos antecedentes exitosos: "Chile Crece Contigo" a nivel internacional y "Canelones Crece Contigo" a nivel nacional.

El componente de intervención del programa supone trabajar directamente con mujeres embarazadas y niños menores de 4 -abarcando así todo el ciclo de desarrollo de la primera infancia- que sean identificados por encontrarse en situación de vulnerabilidad social y sanitaria. Para ello se instalan duplas de trabajo en territorio conformadas por un referente del área social y uno de la salud, cuyo trabajo de acompañamiento se extenderá aproximadamente durante un período de aproximadamente 10 meses con cada familia.

Las dimensiones donde el programa busca generar un impacto son la salud, la nutrición y el desarrollo infantil, para lo cual el programa realiza apoyo para la gestión de trámites y acceso a prestaciones sociales, como acciones socioeducativas y transmisión de pautas de crianza.

3.3. Antecedentes de estudios sobre el proceso de implementación de los programas de proximidad

Un antecedente significativo para esta investigación es el “Estudio de los fundamentos y supuestos implicados en el diseño, planificación, implementación y evaluación de programas MIDES” (Leopold et al, 2012). Se trata de uno de los pocos trabajos académicos que analiza la coordinación interinstitucional de los programas de proximidad de Uruguay en el proceso de implementación territorial, específicamente en Cercanías y Jóvenes en Red, aplicando entrevistas en profundidad a equipos y referentes de estos programas.

En dicho estudio, las autoras identifican serios problemas asociados a las coordinaciones interinstitucionales en territorio, resaltando dificultades por parte de los equipos de proximidad para integrar a las familias beneficiarias en los distintos servicios sociales. Además se descubren superposiciones y excesivas interacciones interinstitucionales con alto grado de informalidad.

Lo anterior parecería tener que ver en primer lugar con una sobreestimación del impacto positivo que puede tener la coordinación local para la obtención de cupos en programas o servicios. Así, se transmitirían desde el nivel central directivas asociadas a la captación de una oferta de servicios públicos vacantes en territorio que, según el discurso de los equipos territoriales no parecería existir, ni en el ámbito laboral ni educativo, ni en el tratamiento de adicciones o en el área de salud mental, ni siquiera en los demás servicios asistenciales, como

ser el área de infancia en Clubes de Niños o los CAIF (Centros de Atención Integral a la Primera Infancia). De esta manera, las causas del problema radicarían en las dificultades de las instituciones públicas para ampliar la cobertura y poner cupos a disposición, y no a cuestiones asociadas a la descoordinación.

Por otro lado, las autoras tampoco detectan la existencia de acuerdos o estrategias claras que determinen los procesos para modificar, a nivel territorial, los niveles de disponibilidad en las instituciones. De esta manera prima un cierto grado de informalidad en la implementación sin prestaciones concretas ni ampliadas por parte de las políticas públicas. Como resultado, “las estrategias de coordinación interinstitucional caen en el vacío de la voluntad de los operadores del programa y en las conexiones personales que éstos tengan con los funcionarios que ejecutan las políticas sociales.” (Leopold et al, 2012: 49)

La anterior es una constatación también alcanzada en la evaluación de resultados del programa Cercanías, realizada por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del MIDES (2013), en donde se concluye que los avances en las articulaciones interinstitucionales a nivel territorial dependen de la existencia de buenos vínculos personales entre los técnicos en territorio y no de la existencia de claras definiciones sobre los procedimientos a seguir. En este caso, y a diferencia del estudio anterior, se verifica la presencia de acuerdos macros y resoluciones formales claramente informadas a los referentes locales, pero que sin embargo desde la perspectiva de los operadores en territorio se mantienen como desconocidos.

Por último, y retomando el estudio de Leopold et al, se identifica otra problemática que puede afectar los procesos y resultados de la coordinación interinstitucional, y que refiere a la transitoriedad de los soportes asistenciales. En este sentido se advierte que los objetivos definidos por estos programas, asociados a la integración social a partir de la inserción de la población en ámbitos formales de trabajo, mercado o educación entre otros, no parecerían poder alcanzarse con intervenciones sociales tan acotadas en el tiempo.

4. METODOLOGÍA

El presente trabajo tiene el cometido de explorar y dimensionar el fenómeno de la coordinación pro-integralidad en el proceso de implementación de las políticas integrales de combate a la pobreza en Uruguay, identificando las particularidades de dicho fenómeno, así como los mecanismos que la habilitan u obstaculizan.

En resumen, la interrogante que orienta todo el proceso de investigación es la siguiente: ¿En qué consiste, o cómo se manifiesta, la red de coordinación pro-integralidad a nivel del territorio?

Para contestar dicha pregunta se definieron los siguientes objetivos específicos:

1. Delimitar la red de coordinación pro-integralidad de los programas de proximidad en un territorio específico, definiendo quienes son los actores territoriales que forman parte de dicha red y por ende contribuyen y participan del proceso de implementación.
2. Describir y estudiar dicha red territorial de coordinación construida para alcanzar los objetivos de integralidad, apelando a las características de esta red, su alcance, dimensiones y los tipos de vínculos que las conforman.
3. Conocer el contexto en el que se enmarcan las coordinaciones, analizando los ámbitos en que se realizan los intercambios, el sistema de reglas que los regulan y la percepción que tienen los actores sobre el trabajo en red.
4. Identificar los obstáculos que bloquean la acción integral en la red de actores territoriales así como las sinergias que habilitan la acción coordinada. Esto último a partir de dimensionar las estrategias puestas en marcha y los incentivos que estimulan a los actores a coordinar.

El presente trabajo se encuadra así en la corriente teórica y metodológica conocida como “estudios de implementación” (*implementation research*) e indaga concretamente en los procesos de coordinación construidos para la implementación de la política integral, los cuales (y a partir de las recomendaciones teóricas presentadas anteriormente) se abordan utilizando como método de investigación al Análisis de Redes Sociales (ARS).

Las hipótesis de investigación son las siguientes:

H1: En el proceso de coordinación pro-integralidad en territorio los actores generan sinergias a partir de 4 tipos de vínculos: intercambio de información o recursos, articulación de procesos o actividades y relaciones de autoridad. Sin embargo, dos de estos vínculos presentan problemas. Por un lado en cuanto a los recursos, los cupos disponibles para el intercambio son escasos y existe falta de vacantes tanto en el ámbito educativo, laboral, salud, como en los servicios asistenciales en general. Por otro, la autoridad es un aspecto poco presente en las coordinaciones con interdependencia recíproca: las responsabilidades y comportamientos esperados de cada una de las partes no quedan definidos claramente.

H2: Los intereses e ideologías particulares de los actores se encuentran particularmente en conflicto entre sí, por lo que la coordinación surge del incentivo de conseguir algo a cambio. Son tres los posibles incentivos en el marco de la coordinación pro-integralidad: autoridad, recursos materiales e intereses en común. Cuando ninguno de los tres incentivos está presente, la coordinación se bloquea.

H3: Al requerirse de la acción conjunta, los vínculos en la coordinación pro-integralidad implican interdependencia, lo que significa que son recíprocos. A su vez se requiere un intercambio constante entre las partes y los vínculos son intensos, puesto que la coordinación pro-integral supone relaciones que superan los meros intercambios y generan sinergias entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados.

4.1. Unidad de análisis

La unidad de análisis de este trabajo es definida como la red de coordinación pro-integralidad de los programas de proximidad en el territorio. A partir de lo anterior, resulta importante definir claramente las implicancias metodológicas de dicha selección.

El proceso de selección de variables a ser consideradas en un estudio de implementación debe desprenderse directamente de los componentes específicos del proceso de implementación de la política en estudio, es decir sus *input (recursos)*, *output (productos)* y *outcome (resultados)*.

RECURSOS → PRODUCTOS → RESULTADOS

La diferencia entre elegir como unidad de análisis a los productos o a los resultados es un elemento central al investigar la implementación ya que supone realizar preguntas diferentes. Cuando el foco de interés está en los productos de una política, la interrogante sería del siguiente tipo: ¿Las actividades que fueron planificadas son efectivamente realizadas?, o ¿Cuáles son las actividades ejecutadas y sus características? Mientras tanto, cuando lo que interesa son los resultados de la política, la cuestión se plantearía de la siguiente manera: ¿Dichas actividades afectaron o incidieron en el problema social definido? (Hill y Hupe, 2002).

El esquema anterior se traduce de la siguiente forma al proceso de implementación en territorio de los programas integrales estudiados:

Recursos		Productos		Resultados
*Equipos técnicos		*Intervención psicosocial		*Cuidados de mujeres embarazadas y desarrollo integral de niños.
*Recursos materiales	→	*Coordinación pro-integralidad (captación de la PO y conexión con programas y servicios)	→	*Ejercicio de derechos de adolescentes y jóvenes desvinculados.
*Otros recursos				*Reducción de las situaciones de extrema vulnerabilidad

Así, en un extremo, los recursos estarían constituidos por los equipos de proximidad más los recursos monetarios u otros que poseen dichos equipos para el desempeño de sus tareas. En el otro extremo, los resultados son los definidos en el diseño de los programas y reflejan cuáles son concretamente los aspectos de la vida de los individuos que cada una de las políticas busca modificar y mejorar.

En el medio, el producto central en territorio que los tres programas pondrán en juego para alcanzar los resultados (cada uno con ciertos matices) es el denominado “acompañamiento”. El acompañamiento como producto refiere al servicio de enclave territorial, descentralizado y

local que estará a cargo de dos funciones: brindar sostén psicosocial a las familias; y conectar a los beneficiarios con las diferentes prestaciones y programas que se requieran, en su mayoría bajo la órbita de otros ámbitos estatales o creados específicamente en el marco de la intervención con otros actores.

Esta segunda función es la que requiere de coordinaciones con las redes de actores locales, y es por lo tanto la que interesa en el marco de este estudio. Específicamente los programas analizados identifican a la coordinación como necesaria para captar a la población objetivo (ya que se apuesta al conocimiento de la diversidad de actores locales para ubicar a los potenciales beneficiarios) y para la conexión de la misma a las prestaciones y programas o para la construcción de propuestas específicas⁸.

En resumen, el trabajo indaga en las características que adquiere la coordinación que es efectivamente puesta en práctica, por lo que se centra en el producto como unidad de análisis. Por ende, no busca contestar como afecta dicha coordinación a las condiciones de vulnerabilidad; esto por el contrario requeriría considerar varios aspectos de la realidad de los beneficiarios que escapan a la intervención, así como otros productos que no interesan en el marco del presente estudio, como ser el trabajo psicosocial al interior de los hogares.

4.1. Selección de los casos de estudio

La presente investigación constituye un Estudio de Caso, ya que se centra en el estudio intensivo de una sola unidad en búsqueda de una mayor comprensión sobre una clase más grandes de unidades similares (Gerrin, 2007). En este sentido, se pretende generar conocimiento teórico sobre los mecanismos y procesos que constituyen a la coordinación pro-integralidad en el territorio durante la etapa de implementación, de forma de aportar al vacío teórico del que se parte. El objetivo es abordar de forma holística a éste fenómeno de gran complejidad, a partir de la selección de un caso.

Así, el tipo de metodología propuesta supone analizar los tres programas en conjunto, profundizando en las relaciones que estos tienen con el resto de los actores que conforman su red. Y esto implica no solo conocer las relaciones entre los primeros y los segundos, sino también aquellas que los segundos establecen entre sí.

Por todo lo anterior, el territorio a ser seleccionado debe cumplir con los siguientes requisitos:

i) Debe reflejar un caso de coordinación pro-integralidad exitosa. Ya que el objetivo es dimensionar que características adquiere este fenómeno a nivel territorial, es necesario un

⁸ Ante este panorama, podría resultar interesante seleccionar los resultados como unidad de análisis estudiando como la coordinación logra impactar o no en las metas que se buscan alcanzar. Sin embargo, Hill y Hupe (2002) identifican cuatro dificultades de optar por los resultados como variable dependiente en el análisis de la implementación: i) estos pueden ser influenciados por factores que no tienen nada que ver con la intervención que realiza la política estudiada; b) establecer un juicio con respecto a los resultados puede implicar un juicio orientado en mayor medida hacia la idoneidad de la política y no hacia su implementación, en el entendido de que quizá la política en sí no es adecuada para tratar el problema social que define; c) en algunos casos las políticas definen como resultados a sus propios productos, porque se asume que los mismos tendrán un impacto automático en el problema social (problemas de diseño); d) no siempre resultan claros cuales son los resultados que busca alcanzar una política a partir de sus productos. Así, seleccionar los resultados como variable dependiente puede desdibujar los posibles hallazgos sobre el proceso de implementación.

consenso en cuanto a que en la zona seleccionada realmente se consolida una red de coordinación con estas características.

ii) Debe ser un territorio correctamente delimitado e intervenido por los tres programas de proximidad, con el mandato de coordinar pro-integralmente con el resto de los actores presentes en él. Esto es un requisito indispensable ya que no se busca estudiar la articulación o vinculación de actores locales en general, lo que sí puede ser objeto de estudio de un trabajo asociado al desarrollo local por ejemplo. Cualquier articulación que no sea en el marco de una acción integral de combate a la pobreza no puede considerarse como ejemplo del fenómeno a estudiar.

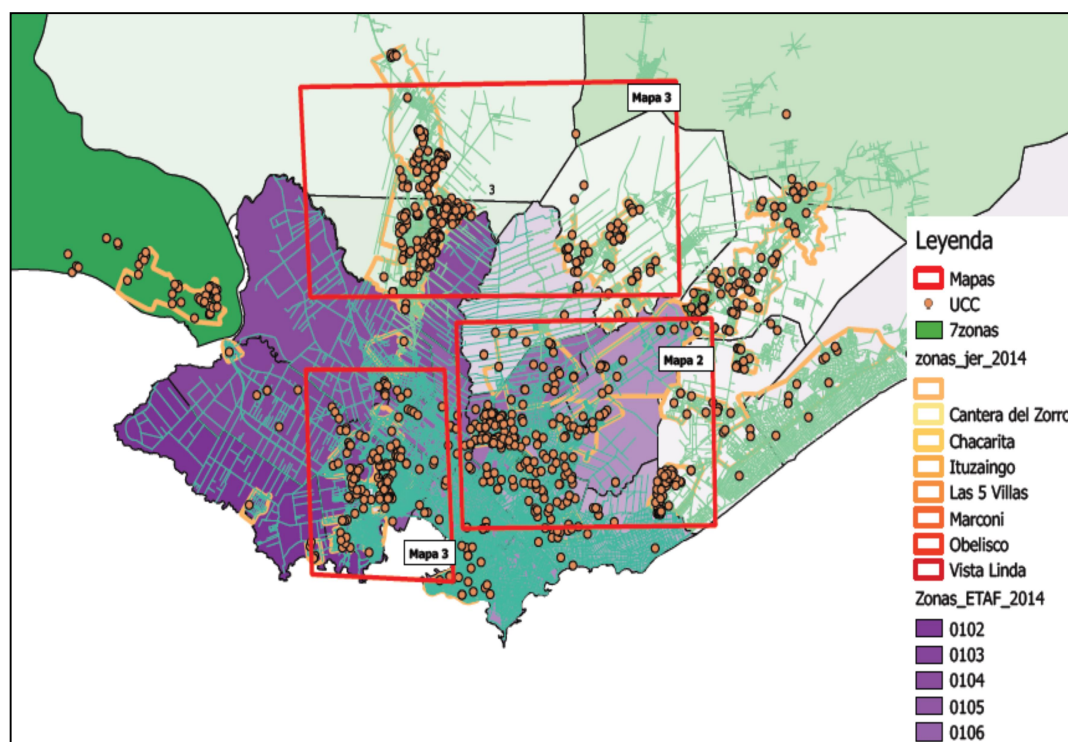
Así, para la selección del territorio se apeló a los siguientes insumos: i) entrevistas a responsables centrales de los programas que incluía preguntas sobre los territorios que eran evaluados como exitosos; ii) revisión de la evaluaciones realizadas por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del MIDES; iii) Reportes de actas de las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales⁹ de los distintos departamentos, que oficiarían como una pequeña aproximación al funcionamiento de la red general en territorio¹⁰; iv) Mapas georreferenciados por el Ministerio de Desarrollo Social, donde se cruzan para todo el país los datos de los beneficiarios y las zonas de intervención de cada uno de los programas de estudio¹¹. Dado que estos mapas presentan un tamaño que hacen difícil su visualización en este documento, se presenta un recorte a modo de ejemplo.

⁹ “Son ámbitos de intercambio y articulación entre distintos organismos públicos con expresión territorial departamental, que tienen la finalidad de favorecer la integralidad y complementariedad en la implementación de las políticas públicas, con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población de dichos territorios.” (Citado de “Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales. Reporte del Sistema de Información, 2011-2013”, MIDES-URUGUAY SOCIAL). Funciona desde el 2006 y convoca por decreto a las máximas autoridades del departamento para cada organismo. No son espacios donde participan los equipos de intervención o de base territorial, pero aproxima en cierta medida la predisposición a coordinar interinstitucionalmente en territorio.

¹⁰ Fuente DINEM

¹¹ Fuente DINEM

Mapa 1: Intersección de zonas de los programas Cercanías, JER, y beneficiarios de UCC. Área Metropolitana – 2015



La georreferenciación permite observar que la forma en que seleccionan y definen las zonas de intervención difiere de equipo a equipo. El programa Cercanías se extiende a todo el país y presenta una intervención territorial de corte más macro, mientras que JER se rige fundamentalmente por la detección de micro-territorios. Finalmente, UCC no divide previamente al territorio en zonas definidas, sino que los equipos se distribuyen la intervención en función de familias a ser intervenidas (en el mapa se georreferencian los casos atendidos). Todo lo anterior hace que los territorios en los que los tres programas coinciden efectivamente -desconsiderando los departamentos de Montevideo y Canelones que son las zonas de mayor concentración de equipos- sean relativamente pocos. Como resultado, se obtuvieron los siguientes cruces de las tres intervenciones.¹²

Cuadro 2: Departamentos y localidades de localización de equipos de los tres programas de proximidad

Departamento	Localidad/es
Artigas	Ciudad de Artigas y Bella Unión
Canelones	Múltiples microterritorios compartidas
Cerro Largo	Melo y Fraile Muerto
Montevideo	Múltiples microterritorios compartidas
Paysandú	Ciudad de Paysandú
Rivera	Ciudad de Rivera
San José	Ciudad del Plata
Tacuarembó	Ciudad de Tacuarembó

¹² Dato a 2016

En primer lugar se descartaron los departamentos de Canelones y Montevideo, puesto que son los lugares donde la densidad de equipos y de beneficiarios es muy alta, a la vez que se observa la superposición de zonas y la utilización de diferentes criterios para dividir estos departamentos, muchas veces a partir de nociones teóricas más que a límites geográficos. Esto entorpecería la delimitación del trabajo de campo así como la identificación de los actores que conforman la red.

Finalmente el territorio seleccionado fue la Ciudad de Paysandú, específicamente la zona sur, puesto que es en esta zona donde interviene el programa Jóvenes en Red. UCC y Cercanías, si bien abarcan toda la ciudad, dividen el territorio entre zona norte y zona sur, designando un equipo específico para cada una de ellas.

Esta decisión se basó en los siguientes elementos: i) fue mencionado por el programa JER como un caso exitoso de red de coordinación; ii) fue catalogado por el programa Cercanías para la evaluación del programa como una zona donde existe un buen desempeño del equipo y con una recepción del territorio catalogada como aceptable; iii) la MIPS de este departamento se encuentra en una de las mejoras posiciones a nivel nacional si se consideran los datos sobre cantidad de participantes y cantidad de coordinaciones y articulaciones alcanzadas.

4.2. Método para construir y analizar la red de coordinación: el Análisis de Redes Sociales (ARS)

La aplicación del análisis de redes sociales es esencial para estudiar la coordinación en la etapa de implementación.

La diferencia más destacada entre el análisis estadístico convencional y el análisis de redes sociales radica en que el primero se centra en los actores y sus atributos y el segundo lo hace en los actores y sus relaciones (Hanneman y Riddle, 2005; Bonvecchi y Scartascini, 2015, Borgatti et al, 2009). De esta manera, “los actores se describen a través de sus relaciones, no de sus atributos. Y las relaciones en sí mismas son tan fundamentales como los actores que se conectan a través de ellas.” (Hanneman, s/f: 6). Esto fuerza a que tanto los conceptos como los datos utilizados y las formas de evaluar las hipótesis sean relacionales (Wasserman y Faust, 1994), característica que lo convierte en un método ideal para indagar en los procesos de coordinación.

“Con el ARS se puede: (i) delimitar la red de participantes del proceso decisorio del diseño y/o la ejecución e identificar a sus miembros, (ii) determinar la naturaleza de las relaciones que los vinculan, (iii) ponderar la función y la importancia de cada actor, y (iv) precisar la estructura general de la red y sus efectos sobre su propio funcionamiento.” (Bonvecchi y Scartascini, 2015: 52)

Al delimitar la red de participantes, el ARS permite identificar los actores que verdaderamente participan del proceso más allá de la caracterización institucional. En segundo lugar, al definir la naturaleza de las relaciones entre dichos actores es posible analizar que tanto las mismas se acercan o alejan de las definidas o pensadas durante el proceso de diseño. Por último, al ponderar la función y el rol de cada actor, el ARS hace posible identificar cuáles son los integrantes clave de la red y por ende los necesarios para que la misma se mantenga, como se da el proceso de toma de decisiones y cuál es la influencia que tiene cada uno de los actores durante el mismo. (Bonvecchi y Scartascini, 2015).

A partir de lo anterior, el método se basa en el análisis de dos dimensiones: los actores (personas o instituciones) y los vínculos (las relaciones entre los actores). Todo análisis de redes sociales debe definir claramente antes de comenzar, cuál es la población a investigar y cuáles son los aspectos concretos de los vínculos entre éstos que se buscará caracterizar. Este es uno de los desafíos más importantes.

4.2.1. Los actores

El punto de partida son los tres programas de proximidad, es decir aquellos cuyo proceso de implementación se basa en el abordaje integral. Luego, es necesario resolver como se delimitará su red de coordinación pro-integral, de forma de identificar todos los actores que la conforman.

Lo anterior se conoce como problema de fronteras. Se trata de un problema complejo en la investigación de redes sociales, pero adquiere aún mayor dificultad cuando la unidad de análisis es la coordinación entre actores para la implementación de políticas (Bonvecchi y Scartascini, 2015). Esto es así porque, incluso cuando existen organigramas formales claramente definidos, las dinámicas que se desatan durante los procesos de implementación pueden conducir a los agentes a involucrarse con otros actores que no fueron considerados inicialmente. En este marco, el caso de los programas integrales es aún más complejo, ya que ni siquiera existe un organigrama formal previsto de relaciones en territorio, por el contrario, se otorga a los equipos de proximidad la libertad de construir sus redes en función del conocimiento y las necesidades de cada realidad.

Para resolver lo anterior, el ARS incluye dos enfoques diferentes: el socio-céntrico que incorpora una visión macro, y el ego-céntrico con una visión micro. Cada uno de éstos contiene reglas específicas para la delimitación de los actores a considerar.

El primero se centra en el estudio de las conexiones entre un grupo de actores que comparten la pertenencia a un universo determinado ya sea por la existencia de una entidad preexistente (ej.: una clase en una escuela, una empresa) o por un criterio definido de forma previa por el investigador (ej.: todas las personas que viven en un conjunto de manzanas). En este caso se efectúa un censo a todos los integrantes del grupo sobre la existencia o no de vínculos entre ellos.

El segundo enfoque, parte de la definición de un actor de interés, al que se le denomina "*ego*", y busca conocer qué relaciones establece éste con otros actores ("*alters*"). Lo que se alcanza aquí es en profundizar la forma en que los actores están insertos en su propia red y cuáles son las características que ésta asume (enfoque micro). Además, permite inducir algún tipo de información sobre la red global al convertirse en cierta forma en una red con características de muestra (Hanneman y Riddle, 2005).

El *ego* es así el actor focal y se dice que los *alters* son su vecindario, es decir los actores a los que éste está directamente conectado por algún tipo de vínculo (en redes esto se llama a un paso de distancia). Tener la información completa del vecindario supone también conocer cómo se relacionan los *alters* entre ellos. En resumen, una red ego incluye los vínculos de un ego con sus alters y los vínculos entre todos los actores a los que el ego está conectado (Hanneman y Riddle, 2005).

Sin embargo, para algunos análisis puede ser interesante extender el vecindario, por ejemplo relevando también a todos los actores con los que se vinculan los alters, más allá de que estén o no directamente conectados al actor focal (es decir, a dos pasos de distancia). Se ha podido observar la aplicación de este tipo de redes en estudios con enfoque de capital social donde interesa conocer como el ego puede movilizar determinados recursos o ejercer influencia a partir de su red “local”¹³. La utilidad radica en que se incluyen las relaciones mediadas por lo contactos inmediatos, algo que en términos coloquiales se conoce como “los amigos de mis amigos”.

Actores de la red de coordinación territorial de programas integrales.

Se entiende que la delimitación de las redes de coordinación territorial de los programas integrales es intrínsecamente un proceso que supone un enfoque ego-céntrico, ya que se construyen partiendo de los equipos en territorio (egos) e incorporando luego a todos aquellos actores con los que estos intercambian o articulan en el marco de posibles sinergias en el proceso de implementación. Estos actores, que en el encuadre del ARS son llamados *alters*, serán denominados en este trabajo como los socios directos de los equipos de proximidad.

Vale aclarar que cualquiera de los enfoques podría ser aplicado para el estudio de la red de coordinación o incluso podría pensarse combinaciones de ambos. Sin embargo, siguiendo las recomendaciones de O’Toole sobre la necesidad de una primera etapa exploratoria de análisis de estas redes, se optará por la visión ego-céntrica (ver en pie de página el detalle de la justificación metodológica)¹⁴.

Se tiene en cuenta que dicho enfoque es metodológicamente más sustentable para esta investigación al brindar por sí solo información relevante para alcanzar los objetivos propuestos, ya que si bien se construye una red ego, los actores relevados no solo tendrán en común ser mencionados por los equipos de proximidad, sino que todos cumplirán con el siguiente criterio: son aquellos que contribuyen y participan directamente del proceso de implementación territorial de la política integral estudiada.

Dicho de otra manera, cuando se estudie la estructura de la red ego se estará estudiando efectivamente la estructura de la red de coordinación pro-integral en territorio de los

¹³ Como ser en Ovalle, Olmeda y Perianes (2010): “Una aproximación al análisis de redes egocéntricas de colaboración interinstitucional” y en Galaso, Goinheix y Miranda (2015): “Evaluación del componente de Articulación Territorial del dispositivo SOCAT a través del análisis de redes sociales.” (este último sin publicar)

¹⁴ Incluso en esta investigación fueron evaluadas otras alternativas metodológicas: **1.** Delimitar la zona de intervención de los equipos y realizar un censo a todos los actores allí presentes en términos de las coordinaciones que estos consolidaban con otros en dicho lugar. El resultado hubiera sido el diagrama de la red del territorio y la red propia de los programas de proximidad se inferiría desde aquí. Esta opción se descartó por falta de recursos, al insumir una logística de trabajo de campo que escapa ampliamente a las capacidades de la investigación. **2.** Definir previamente el listado de actores con los cuales los equipos deberían coordinar según el diseño de la política, y luego haber encuestado a todos aquellos que estuvieran presentes en el territorio de referencia. Así se diagramaría la red teórica que se contrastaría luego con la red observada, comparando lo planificado con la realidad. También se descartó esta opción ante la inexistencia de organigramas formales de relaciones. Esto en realidad no es por sí solo un impedimento, puesto que existen estrategias para aproximarse a las relaciones deseadas por los diseños y responsables centrales de estas políticas (Bonvecchi y Scartascini: 2015). Sin embargo, es tal en este caso el grado de libertad que los propios diseños otorgan a los equipos territoriales para coordinar de acuerdo a las realidades de sus beneficiarios y de los territorios en que se insertan, que está no parecía conformarse como primera opción para un análisis exploratorio.

programas de proximidad, más allá de que se aleje o no de lo diseñado y planificado, o de las características generales de la red local en la que ésta se inserta.

Por último, se opta por relevar además a los actores que se encuentran a dos pasos de distancia de los programas, es decir “los amigos de los amigos”. Esta información si bien no genera una gran contribución al análisis matemático o estadístico de la red¹⁵, si lo hace a nivel complementario ya que son un indicador significativo sobre la potencialidad que pueden tener las coordinaciones de los equipos de los programas en su territorio de intervención. También permite aproximarse al contexto en el que se inserta la red, conocer qué otros roles cumplen los socios directos más allá de su relación dentro de la red estudiada, y finalmente hacer comparaciones para dotar de mayor fortaleza a las posibles lecturas y conclusiones. En suma, la red a dos pasos muestra el alcance y las dimensiones de la red de coordinación pro-integralidad.

En resumen, a los equipos territoriales de los tres programas de proximidad se suman dos conjuntos de actores:

- i) Aquellos actores mencionados por los equipos, con los que coordinan para la implementación del programa: socios directos.
- ii) Aquellos con los que los socios directos interactúan por fuera de la red de coordinación de los equipos de proximidad (red a dos pasos).

Atributos de los actores

Dado que el fenómeno a estudiar es la coordinación interinstitucional, se considera importante contar con información que permita caracterizar el marco institucional de cada uno de los actores que conforman la red. Entre los atributos más básicos se identifican dos: el organismo de dependencia y la temática de acción o sector de política.

El organismo de dependencia de los nodos como atributo aplica tanto para los servicios o programas descentralizados y conformados por recursos humanos dependientes de la institución de referencia como para los tercerizados a través de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) o Cooperativas de trabajadores. En este último caso, y en el marco de la coordinación de la política, la dependencia será referenciada a la institución contratante y no a la Organización Social. Por ejemplo, los programas de proximidad serán considerados como MIDES al momento de analizar las relaciones según organismo. Por último, aquellos actores insertos en el proceso de coordinación como sociedad civil organizada por fuera de contratos o proyectos con el Estado quedarán bajo la categoría OSC.

Por su lado, las temáticas harán referencia al sector de política en que se enmarcan los objetivos de los organismos de dependencia, como ser educación, trabajo, salud, etc. Además tendrán como guía las dimensiones en las cuales buscan intervenir los programas, de forma de poder asociar en el proceso de análisis las relaciones establecidas por los equipos con las áreas de trabajo abordadas.

Dado que la coordinación es inherentemente un proceso de reconciliación de metodologías, formas de trabajo y conceptualización de las diversas problemáticas, se supone de antemano

¹⁵ La gran mayoría de los algoritmos aplicados al análisis de redes ego-céntricas aplican únicamente a redes con un vecindario de un solo paso.

que ambos tipos de atributos pueden condicionar las relaciones que establecen los actores. De esta manera, es posible hipotetizar que los actores con una misma dependencia presenten una mayor predisposición a entablar vínculos y que éstos además puedan ser más intensos. También podría estimarse la misma correlación entre actores que participan en el marco de un mismo sector de política.

Incorporar atributos en el análisis de las relaciones permite profundizar en la estructura de los incentivos para la coordinación o identificar patrones para entender la naturaleza del proceso de coordinación. Además, cabría presumir que los tipos de actores con los cuales los programas prioritarios se vinculan refleja el tipo de intervención que estos deciden o logran llevar a cabo, posiblemente haciendo alusión a las problemáticas trabajadas, los beneficiarios priorizados, así como la tendencia a asimilarse a determinado tipo de estructuras frente a otras¹⁶.

Perspectiva del actor

Por último, se considera necesario conceptualizar el tipo de actor que será analizado. El marco teórico desarrollado orienta a pensar a las instituciones, organismos, equipos, etc., que forma parte de la coordinación pro-integralidad y su estructura (red) de la siguiente forma:

- La existencia de los actores antecede a la existencia de la estructura analizada. Los actores existen en el marco de otras estructuras (organismos de dependencia) y se incorporan a la red de coordinación pro-integralidad con el bagaje que las primeras les imponen.
- Como consecuencia, los actores presentan diferencias en cuanto a los objetivos que buscan alcanzar y en las formas en que se intenta intervenir.
- Los actores son racionales y buscan maximizar sus recursos y obtener el mayor beneficio (“jugadores”). En este sentido no tienden a coordinar naturalmente, sino que lo hacen porque existe algún tipo de estímulo
- Los vínculos son más que la suma de los intercambios (sinergias). Suponen un cierto grado de adaptación y reconciliación.

¹⁶ Si bien el ARS se centra en las relaciones entre los actores, también habilita la utilización de información asociada de los atributos, de forma de identificar patrones en las estructuras de las redes. Concretamente en lo que respecta a la conexión por atributos compartidos, retoma el concepto teórico a partir de los cuales los actores similares presentan una mayor propensión a relacionarse entre sí y lo hace bajo el modelo de *homophily*: “dos actores que están más cerca en una red son frecuentemente pensados como propensos a formar vínculos; dos actores que comparte atributos son propensos a estar a distancias más cercanas entre ellos en una red.” (Hanneman y Riddle, 2005: 304). De forma más específica, el caso de estudio planteado por Hanneman y Riddle (2005) que analiza las relaciones entre organizaciones participantes de la economía política local en una ciudad de Estados Unidos, retoma algunos aspectos de las teorías de las organizaciones que indican como determinadas similitudes o diferencias pueden afectar la forma en que se vinculan. Por ejemplo se sugiere que los intercambios de información entre organizaciones del mismo “tipo” tenderán a ser más comunes que aquellos entre organizaciones de diferente “tipo”.

- La estructura de la red y sus sistemas de reglas determina el comportamiento de los actores. Es por dicha razón que Repetto recomienda rastrear en estos elementos las condiciones para una coordinación pro-integral exitosa¹⁷.

4.2.2. Los Vínculos

El ARS, como método de estudio, sirve para realizar un análisis de los aspectos más objetivos y sistematizables de las relaciones entre actores. Así, para alcanzar resultados relevantes, es necesario definir unas pocas variables que sean representativas del fenómeno a estudiar y que además tengan el mayor grado posible de cuantificación.

Retomando el marco teórico se recuerda que la coordinación pro-integralidad es el proceso a partir del cual los actores intercambian ciertos recursos específicos que se traducen en cuatro tipos de sinergias: i) cognitivas o de información; ii) de procesos y actividades; iii) de recursos materiales; iv) de autoridad.

Sin embargo, a pesar de este recorte teórico sobre los posibles intercambios (vínculos) a evaluar, las sinergias así definidas son aún conceptos amplios para emprender un análisis de redes. Además los equipos técnicos pueden encontrarse insertos en el territorio con anterioridad a su integración al programa, pudiendo así existir intercambios similares con los actores a analizar en la red más allá de la implementación concreta de los programas integrales. La vigilancia metodológica debe ser mayor ya que es necesario aislar vínculos que exceden o que no corresponden al proceso de coordinación pro-integralidad estudiado.

Importa aquí preguntarse, exactamente ¿Cuál es el tipo de vínculos de información, de recursos, de proyectos y actividades, y de relaciones de autoridad, que debieran existir en la red de los equipos técnicos en territorio para la implementación exitosa de la política integral?

Ya fue citado que los documentos de diseño explicitan tres funciones de la coordinación territorial: i) captar a la población objetivo (ya que se apuesta al conocimiento de la diversidad de actores locales para ubicar a los potenciales beneficiarios); ii) conectar a dicha población a las prestaciones y programas sociales; iii) y generar propuestas locales específicas. Por otro lado, no se observaron en estos documentos menciones concretas sobre la existencia de relaciones de autoridad, por el contrario, parecería existir una tendencia a conceptualizar los intercambios en territorio como de tipo horizontal. Sin embargo está presente la idea de una pre-existencia de acuerdos centrales que deberían dar marco a la interacción local, estableciendo ciertas obligaciones, dependencias y definición de roles en las relaciones de coordinación.

Como resultado, se obtiene la siguiente operacionalización:

¹⁷ Es relevante mencionar que la visión de actor que incorpora el marco teórico adoptado es compatible con el del método ARS. Para este método, la estructura importa y determina el comportamiento de los actores aunque no de forma absoluta. Así, se rechazan las interpretaciones individualistas donde el hecho social es la agregación de atributos y comportamientos individuales, pero por otro lado se acepta que el actor presenta cierta capacidad de acción que lo habilita a maximizar sus relaciones (Brand y Gómez, 2005, Aguirre, 2011). Entre las raíces más destacadas del ARS se encuentra el estructural-funcionalismo antropológico. También se alude a la teoría estructural en la antropología británica y la sociometría de Jacob Levy Moreno (Brand y Gómez, 2005). Algunos autores encuentran similitudes con las teorías de Giddens y la dualidad entre estructura y acción como fuente de reproducción social (Porrás Martínez, 2001).

Dimensión cognitiva: Transmisión de información sobre localización de potenciales beneficiarios de los programas → *¿Qué actores locales le brindan información útil para localizar potenciales beneficiarios de su intervención?*

Dimensión recursos: Habilitación de cupos en servicios o programas específicos para población objetivo de los programas (priorización) → *¿Qué actores locales le otorgan cupos para insertar a su población beneficiaria?*

Dimensión proyectos y actividades: Desarrollo específico de proyectos locales para beneficiarios → *¿Con qué actores ha coordinado para el desarrollo de proyectos o propuestas específicas para su población beneficiaria?*

Dimensión autoridad: Vínculo de dependencia o jerarquía que enmarque alguno de los vínculos anteriores → *¿Algunos de las coordinaciones anteriores se realiza en el marco de una relación de dependencia o jerarquía?*

Es importante indicar que dada las características de los vínculos estudiados, el análisis de redes define a dos de ellos como simétricos (sin dirección) y dos asimétricos (con dirección). Las redes de información y de cupos son vínculos con dirección, ya que el hecho de que un actor brinde información a otro no quiere decir que también obtenga información de él. Así se habilitan tres tipos de situaciones: i) la institución x envía información a la institución z, ii) la institución z envía información a la institución x, iii) la institución x envía y recibe información de la institución z (vínculo recíproco).

Por su lado, las redes de proyectos y de autoridad se conceptualizan como simétricas dado que, por ejemplo, si un actor declara haber realizado un proyecto en conjunto con otro, se asume que necesariamente el otro realizó un proyecto con el primero. No hay dirección del vínculo, el vínculo está o no está.

Sin embargo al momento de relevar la información y en especial cuando se aplican instrumentos de consulta directa a los actores, los vínculos simétricos no siempre se comportan así, pudiendo ocurrir que la institución x declare haber desarrollado un proyecto con la institución z, pero la institución z no mencione a x dentro de su red de proyectos. En general lo que se realiza en estos casos se conoce como “simetrizar” las respuestas a partir de una decisión teórica: o se considera el menor valor de las menciones y por ende no existe el vínculo, es decir que ninguno de los actores coordinó proyectos; o se considera el mayor valor y se le atribuye la coordinación de proyectos a ambas instituciones, de forma que el vínculo existe.

Se asume que la probabilidad de que en el marco de este estudio surjan datos de este tipo es alta, debido a las siguientes razones: en primer lugar, las redes inter-institucionales no tienen el mismo grado de transparencia que las redes personales (Clark, 2006) y pueden existir diferentes criterio sobre los roles y las funciones que ocupa cada actor. En segundo lugar, el agotamiento al que se expone a los actores al momento de identificar a sus contrapartes puede ser alto (Porrás Martínez, 2001), especialmente en el caso de la coordinación pro-integralidad localizada en el territorio donde cabe esperar multiplicidad tanto en los actores como en los vínculos a relevar, así como intensidad de estos últimos. Seguramente exista la tendencia de los entrevistados a recordar aquellos que son los más importantes para su institución, o por el contrario a aquellos de los que más necesitan.

Por todo lo anterior se tomaron las siguientes decisiones metodológicas:

i) Para diagramar la red de información y de cupos, las cuales son intrínsecamente asimétricas, además de solicitar a cada actor que mencione de quienes recibe este tipo de recursos, se pide también el listado de aquellos a quienes provee. Esto último se entiende como una pregunta de control que tiene dos objetivos: por un lado permite verificar los vínculos mencionados; por el otro, si hubiese casos perdidos en el proceso de campo, permite aproximarse a conocer de quienes reciben los integrantes de la red que no pudieron ser entrevistados.

ii) Ni los vínculos de proyectos ni los de autoridad son simetrizados, ni tampoco los de información o los de cupos con sus preguntas de control. Por el contrario, se evalúa la asimetría como una situación donde existe una coordinación para la cual un actor referencia a otro pero no es referenciado por este, ya sea por la imposibilidad de ser exhaustivos en las menciones de sus socios o contrapartes, o por la existencia de diversidad en la interpretación de las relaciones. Se considera que contar con este tipo de información es parte del análisis de la estructura de la red, de cara al establecimiento de sinergias y de relaciones de interdependencia.

Finalmente, y dado que se desconoce que implica el fenómeno de la coordinación pro-integralidad en el territorio, se indaga en un último tipo de vínculo.

Dimensión otros vínculos: Existencia de algún otro actor local con el cual no se relaciona en ninguna de las 4 dimensiones anteriores pero igualmente cumple un papel fundamental para el logro de los objetivos → *¿Existe algún otro actor local que aporte o contribuya de forma significativa al logro de los objetivos de su intervención?, ¿Cómo contribuye?*

Es importante indagar en este aspecto puesto que se trata de un análisis sobre la red de coordinación pro-integralidad, pero que define los intercambios a partir de la conceptualización de tres programas específicos. Puede ocurrir que dichos vínculos no determinen el fenómeno y que los equipos en el territorio establezcan otro tipo de redes de coordinación a las esperadas. A mayor cantidad de nuevos actores que se agregan en este pregunta, mayor la realidad de lo anterior.

4.2.3. Otros elementos de la coordinación pro-integralidad

En este punto podemos entonces acordar que el proceso de coordinación pro-integralidad supone focalizar en dos dimensiones: los actores con sus atributos y los vínculos que éstos establecen en el proceso de coordinación, ya sea de información, cupos, proyectos o autoridad. Dicho análisis permitiría contar con un panorama bastante completo sobre qué implica este fenómeno en el contexto de implementación territorial.

Pero además, se ha desarrollado con anterioridad que estas relaciones se producen en un contexto social determinado donde, en primer lugar rige un sistema de reglas de juego formales e informales que regulan los vínculos establecidos, y en segundo lugar los actores tienen fuertes incentivos para vincularse, incluso cuando sus intereses e ideologías se encuentran habitualmente en conflicto.

De esta manera, la coordinación pro-integralidad además de rastrearse en el “bien” que se intercambia (información, cupos, proyectos, autoridad), debe hacerse también en el marco que rodea dichos intercambios y que da sustento a la relación. Puesto que, como la teoría lo demuestra, cuando dos actores construyen sinergias no solo están transfiriendo recursos

tangibles, sino que dichos recursos además reflejan el intercambio de ideas, ideologías y sistemas de reglas.

Por último, el contexto de dichos vínculos, es decir, las instancias donde estos toman lugar es otro de los aspectos que se consideran parte del contexto de las relaciones y que pueden permitir entender mejor el porqué de algunas de las características de las redes que se podrían llegar a encontrar.

4.2.4. Técnicas de recolección y análisis de datos

Es cierto que construir una red supone en la mayoría de los casos el relevamiento de una cantidad significativa de información, incluso al analizar redes pequeñas. Alcanza con mencionar que el tamaño de la red no se basa en la cantidad de actores, sino en la cantidad de relaciones que estos establecen entre sí. Es decir, una red pequeña de 10 actores con vínculos asimétricos tiene un tamaño potencial de 90 vínculos (número total de actores por número total de actores menos 1). Si además se analizan cuatro tipos de relaciones, como es este el caso, el tamaño potencial de la red aumenta a 360 vínculos (90×4), en caso de que todas sean asimétricas.

Manejar toda esta información de forma que permita la visualización de patrones sociales puede tornarse una tarea extremadamente compleja. Es por ello que la sugerencia es la de utilizar herramientas matemáticas: para la manipulación de la información de la red y el cálculo de los índices que la describen, lo más útil resulta ser el registro de la misma en formato de matriz; para la visualización de los patrones, lo es la utilización de grafos. (Hanneman, 2005). Esto es lo que se conoce como el método formal y tres las ventajas asociadas a lo anterior:

- Las matrices y los grafos son compactos y sistemáticos
- Permiten el uso de software para el análisis de la información
- Las matrices y los grafos tienen reglas y acuerdos

En este marco, el cuestionario es el instrumento de recolección de información con mayor funcionalidad debido a las facilidades que ofrece para su posterior transformación de los datos en matrices¹⁸. Esto ocurre tanto para aquellos datos que representan los vínculos (información, cupos, proyectos y autoridad) como aquellos asociados a los atributos de los actores (organismo de dependencia y temática), pero especialmente para los primeros. Una vez construida las matrices se utiliza el Software UCINET for Windows¹⁹ para el procesamiento matemático y el Software NetDraw²⁰ para la visualización de los grafos.

El resto de la información complementaria definida como aquella que hace al sistema de reglas de juego, a los incentivos de los actores para coordinar o a los espacios donde la coordinación

¹⁸ Vale aclarar que el ARS no impone el uso de metodologías cuantitativas o cualitativas. Por el contrario, admite prácticamente todas las técnicas de recolección de datos que son habitualmente utilizadas en las ciencias sociales: análisis de documentos, análisis de datos secundarios, encuestas, entrevistas e incluso hasta grupos de discusión (Bonvecchi y Henríquez, 2015, Porrás Martínez, 2001, Morales, Pando y Johansen, 2010). Como lo expresan claramente Bonvecchi y Henríquez (2015), lo fundamental es que la información que estos instrumentos permitan recolectar sea de naturaleza relacional, es decir que el foco sean los vínculos entre los actores y no sus atributos.

¹⁹ Borgatti, S.P., Everett, M.G. and Freeman, L.C. 2002. Ucinet 6 for Windows: Software for Social Network Analysis. Harvard, MA: Analytic Technologies. Versión utilizada: 6.582.

²⁰ Borgatti, S.P. 2002. Netdraw Network Visualization. Analytic Technologies: Harvard, MA. Versión utilizada: 2.153.

tiene lugar, se aborda a partir de entrevistas semi-estructuradas que se sumarán al formulario. Puesto que se trata de información de tipo general que no refiere a cada vínculo específico, además de que no se cuenta con elaboración teórica sobre que formas pueden tomar cada uno de estos aspectos en la práctica, se estima inadecuado intentar restringir su relevamiento al formato de encuesta.

Así, al triangular la información de los vínculos que surge del cuestionario con aquella que se obtiene a partir de la entrevista semi-estructurada, se asegura el logro de los objetivos presentados en este trabajo de investigación.

Por último, y dado que se trata de un estudio de redes ego-céntricas, se aplican ambos instrumentos a los tres equipos de los programas en el territorio seleccionado, y luego a todos aquellos que fueron identificados por estos tres egos como socios directos en su red de coordinación pro-integral²¹.

4.3. Estrategia de análisis

Como ya se presentó, la estrategia de análisis supone la triangulación entre la información cualitativa que surge de las entrevistas y la cuantitativa proveniente del formulario de redes.

Específicamente y con respecto a la segunda, la misma se procesa a partir del cálculo de ciertos indicadores y algoritmos de análisis de redes sociales. A continuación se presenta una breve descripción de aquellos que se utilizan y la justificación para considerarlos funcionales al análisis de la estructura de la red de coordinación pro-integralidad.

Red Ego a dos pasos:

El análisis de la Red Ego a dos pasos es una aproximación al contexto territorial de coordinación en el cual se inserta la red de los programas de proximidad. Para poder caracterizar dicho contexto se utilizan los siguientes indicadores:

- **Tamaño de la red:** número de vínculos existentes
- **Cantidad de actores** que conforman la red
- **Alcance:** Cantidad de actores a 2 pasos de distancia de los programas de proximidad, cantidad potencial de vínculos.
- **Tipos de intercambios:** Desagregación de la cantidad de vínculos según información, cupos, proyectos, autoridad y otros vínculos.

Red Ego:

La red Ego corresponde específicamente a la red de coordinación pro-integralidad de los programas de proximidad. Se trata de una red completa, puesto que el formulario relevará toda la información asociada a los actores que la integran y los vínculos que estos establecen entre sí. Incluso en el caso de que hubiese casos perdidos, las preguntas de control permiten aproximar al papel en términos de vínculos enviados o recibidos que éstos están teniendo en la red. Como resultado, además de la caracterización descriptiva, es posible analizar la estructura que adquiere la misma. En resumen, los indicadores y algoritmos aplicados son:

²¹ Ver ANEXO para pauta de entrevista y formulario de redes.

- **Tamaño de la red:** número de vínculos existentes
- **Cantidad de actores** que conforman la red
- **Alcance:** Cantidad de actores a 2 pasos de distancia de los programas de proximidad, cantidad potencial de vínculos.
- **Tipos de intercambios:** Desagregación de la cantidad de vínculos según información, cupos, proyectos, autoridad y otros vínculos.
- **Reciprocidad:** Uno de los elementos básicos de las relaciones que se deberían establecer en el marco de la coordinación pro-integralidad es la condición de reciprocidad. Al requerir de la acción conjunta, la red implica interdependencia recíproca. Cuando se producen sinergias los actores encuentran grandes incentivos para cooperar puesto que esperan obtener algo a cambio de aquello que ponen a disposición.

Indicadores seleccionados: número de pares de actores conectados a partir de un vínculo recíproco sobre el total de pares de actores conectados.

- **Grado:** Permite analizar el rol que juegan los integrantes de la red en la consolidación de vínculos, al indicar la cantidad de vínculos que pasan por cada actor. Cuando los vínculos son asimétricos se tienen dos grados: el grado (cantidad) de vínculos que cada actor envía a otros, que habla sobre el papel de proveedor de recursos o relaciones a la red; el grado (cantidad) de vínculos que cada actor recibe de otros, que habla sobre el papel de captor o receptor de recursos o relaciones.

Indicadores seleccionados: Out-degree, que es la suma de vínculos de cada actor hacia otros. In-degree, que es la suma de vínculos que el resto de los actores tiene para cada actor.

- **Densidad:** Se trata de un indicador que aproxima al nivel de cohesión entre los actores, ya que estima cuán cercana o lejana se encuentra una red de la más completa interconexión entre sus integrantes (Bonvecchi y Henríquez, 2015). De esta manera, refleja el grado en que los distintos actores se encuentran interconectados, es decir que tanto se genera un intercambio constante entre éstos como cabría esperar en la coordinación pro-integralidad.

Indicadores seleccionados: Número de vínculos existentes sobre el número de vínculos posibles.

- **Intensidad:** En el marco de la coordinación pro-integralidad cabría esperar que los vínculos sean intensos en el entendido que implica la generación de sinergias que se van produciendo entre las diversas acciones y recursos de los actores involucrados. En este caso, la intensidad se puede medir a partir de la suma de diferentes tipos de relaciones cuando la red estudiada incluye más de un vínculo²². Así puede estimarse que a mayor cantidad de vínculos, relaciones más fuertes y por ende mayores niveles de coordinación.

Indicadores seleccionados: Suma de vínculos

- **Homophily:** El concepto de *homophily* parte del supuesto de que dos actores que comparten atributos son propensos a estar a distancias más cercanas entre ellos en una red. Para ello genera un modelo que permite construir grupos de integrantes de una red según

²² Existen otras formas de medir la intensidad de los vínculos, por ejemplo en el caso de redes bi-modales (se analizan actores y grupos a la vez por ejemplo) es posible analizar la cantidad de contextos donde los actores comparten algún vínculo. A mayor cantidad de contextos se asume que el vínculo es más intenso. Esto no puede ser aplicado a este caso de estudio dado que se trabaja con una red uni-modal.

atributos y testear si la similaridad según dichos atributos explica o no las relaciones que se dan en este marco. En este caso concreto, permite corroborar si el hecho de que dos actores tengan la misma temática de intervención los hace más propensos a coordinar.

Indicadores seleccionados: Modelo de *Relational Contingency-TableAnalysis*. Construye en primer lugar lo que se denomina el escenario de independencia, a partir del cual predice el número de vínculos que debería existir dentro de cada grupo y entre cada uno de ellos, si no hubiera ninguna asociación entre la probabilidad de que exista una conexión con el hecho de compartir el atributo en cuestión, es decir, si las relaciones se conformaran aleatoriamente. Para ello realiza una serie de iteraciones de grafos al azar con las mismas características globales a la red real (densidad y grupos) para calcular las frecuencias de los vínculos que deberían esperarse en el modelo de independencia²³. Como resultado se obtienen las frecuencias esperadas. Luego éstas se comparan con las frecuencias observadas para detectar cuanto se aleja la realidad del modelo de independencia.

²³ El número de iteraciones seleccionado en este caso es de 10.000 (número recomendado)

5. RESULTADOS

5.1. Construcción de la red de coordinación

El punto de partida fueron los tres programas prioritarios definidos como *egos* (3 entrevistas). Estos identificaron un total de 24 socios directos como integrantes de su red territorial de coordinación ya sea en información, cupos, recursos o autoridad, acotado en el último año.

A estos 24 socios directos se sumaron solamente 2 más, al relevar otros actores con los que los equipos establecen coordinaciones que contribuyen en forma significativa al logro de sus objetivos, pero que están por fuera de los intercambios considerados con anterioridad. En uno de los casos se hacía referencia a coordinaciones asociadas con la agilización de trámites que escapaban a lo que el actor entendía por cupos o derivaciones exitosas; en el otro la relación residía en el pasaje de información que no era considerada dentro de aquella que servía para la localización de potenciales beneficiarios. Ambos actores recibieron una única mención.

A partir de lo anterior se verifica el grado de representatividad de las 4 redes pre-definidas sobre los tipos de coordinaciones que establecen los programas de proximidad en el territorio, delimitando así los posibles espacios para la búsqueda de sinergias. Se consideró por ende poco oportuno seguir indagando en las relaciones asociadas a otros vínculos, por lo cual los dos actores que surgen en este marco no fueron incluidos al proceso de campo (es decir que no se les aplicó ni formulario ni entrevista). Sin embargo, sí se mantuvo la pregunta de control sobre otros vínculos para el resto de los encuestados así como la incorporación en la diagramación de la red de todas las instituciones que pudieran surgir en esta pregunta.

Cuadro 3: Tamaño de la red y cantidad de actores contactados

<i>Tamaño de la red</i>	
Programas de proximidad (egos)	3
Actores identificados por los equipos (socios directos) en el marco de coordinaciones de información, cupos, proyectos y autoridad	24
<i>Total de actores en red ego en coordinaciones de información, cupos, proyectos y autoridad</i>	27
Actores identificados por los equipos en el marco de otro tipo de vínculos (no incluidos en el trabajo de campo)	2
<i>Total de actores en red ego incluyendo las coordinaciones en otro tipo de vínculos</i>	29
<i>Encuestas realizadas</i>	
Socios directos contactados	19
Casos perdidos	5
<i>Cantidad de encuestas realizadas (egos + socios directos)</i>	22

De los 24 actores a encuestar pudieron ser contactados 19, quedando 5 casos perdidos. En total se aplicaron 22 encuestas y entrevistas considerando los egos y los socios directos²⁴.

²⁴ El perder 5 casos no significa que se pierda toda información sobre estos actores. Por el contrario, se tendrá la información del rol que juegan según el resto de los 22 integrantes de la red. Además como se especificó anteriormente, las preguntas de control para las coordinaciones de información o cupos (asimétricos) habilita contar con una mayor cantidad de información para los casos que no hayan podido ser contactados.

si todos los 123 actores involucrados se relacionaran en términos de información, cupos, proyectos y autoridad.

Por su lado, solamente a partir de las declaraciones de los programas de proximidad y de los 19 actores conectados directamente a éstos que fueron encuestados, se relevaron un total de 312 vínculos consolidados en el último año entre los 123 actores que conforman su red. Todos estos datos dan pistas importantes sobre el tipo de territorio en el cual están integrados estos programas, seleccionado por ser reconocido como poseedor de una fuerte red territorial.

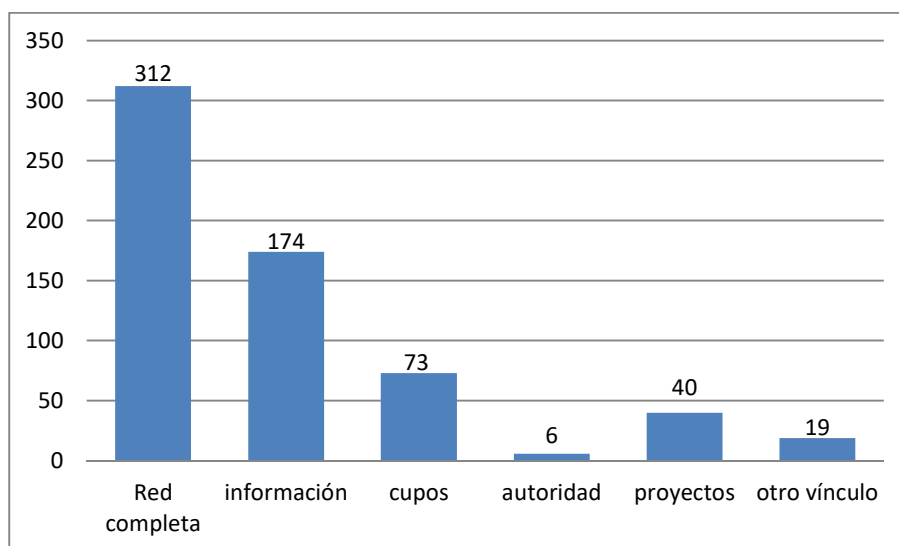
Ahora bien, se había planteado la posibilidad de que la red de coordinación se estructurara a partir de otros intercambios que no hubieran sido considerados en el marco de las 4 dimensiones definidas. Si bien ya se ha comprobado que esto no ocurría con las relaciones declaradas por los programas de proximidad, la realidad puede cambiar al incluir las relaciones que los otros actores establecen entre ellos. Resulta pertinente preguntarse si los programas se insertan en redes donde las organizaciones aspiran a los mismos recursos, o si las coordinaciones locales se construyen a partir de la transacción de otros “bienes”.

Por otro lado, cabría esperar que los vínculos de autoridad sean relativamente pocos puesto que, como ha sido desarrollado, algunas de las teorías sobre el tema afirman que la complejidad de la interdependencia recíproca merma la definición de responsabilidades y comportamientos esperados de las distintas instituciones. (O’Toole y Montjoy, 1984). Para comprobar o falsear estas suposiciones es necesario desagregar la red según los tipos de coordinaciones que unen a los actores.

5.2.1. Análisis por tipo de coordinación

En total, los 22 actores encuestados enviaron o recibieron un total de 312 vínculos en el último año. El gráfico siguiente muestra la cantidad de vínculos relevados según el tipo de coordinación establecida.

Gráfica 1: Cantidad total de vínculos y cantidad de vínculos desagregados por tipo de coordinación. Red Ego a dos pasos



Otros vínculos

Del total de 312 vínculos, solamente 19 corresponden a coordinaciones que los encuestados definieron como esenciales para la implementación pero que exceden a las cuatro categorías definidas, es decir que no suponen intercambios de información para localización de potenciales beneficiarios o de cupos, ni la generación de proyectos o la existencia de relaciones de dependencia o jerarquía. Dentro de estas 19, casi la mitad de las coordinaciones (8) suponen transferencias de dinero o donaciones, 4 refieren al apoyo para la realización de trámites, 2 corresponden a intervenciones específicas en conjunto y el resto a otros tipos de vínculo.

Por ende es posible asegurar que los intercambios planificados y ejecutados por los programas de proximidad se ajustan en buena medida a los intercambios que estructuran la red de coordinación pro-integralidad del territorio. Esto también habla de las posibilidades de interdependencia recíproca que pueden llegar a existir en esta red, en el entendido que las organizaciones locales también negocian en el marco de intereses similares.

Autoridad

El segundo dato resaltable en la gráfica anterior es el correspondiente a los vínculos de autoridad. Solamente 6 coordinaciones territoriales surgen en el marco de relaciones de dependencia o jerarquía según la visión de los encuestados, lo que representa un escaso 1,9% del total de vínculos. Así, es posible afirmar que la dimensión autoridad es prácticamente inexistente como elemento estructurante de la red de coordinación a nivel territorial, al menos en el territorio de referencia. Por el contrario, existe una conceptualización extendida de horizontalidad en todas las relaciones que se establecen entre los actores locales, declarada por 17 de los 22 actores encuestados.

De las 6 coordinaciones que conforman la red, solamente 2 corresponden a relaciones formalmente jerárquicas, otras 2 están asociadas a posiciones de poder de ciertos actores en territorio, y las últimas 2 refieren a dependencia entendida como una actitud intransigente a negociar por parte de algún actor territorial. Por otro lado, la dependencia en el marco de acuerdos macros o centrales que encuadren determinados intercambios en territorio no es mencionada por los encuestados cuando se les consulta por relaciones de autoridad, aunque sí aparecen algunas pocas veces en otros contextos. Por ejemplo, el caso del programa UCC declara haber coordinado con 4 actores la realización de talleres desarrollados en el marco de un convenio central. Sin embargo, estos vínculos no son retomados al consultar por relaciones de dependencia.

Por último, las entrevistas también reflejan el déficit de este tipo de encuadres o mandatos que ordenen la coordinación en territorio:

“Por ejemplo CAIF donde nosotros buscamos vincular a un niño y va a criterio de que ellos lo puedan definir, de hacer un lugar (...) hay CAIF que son de mayor apertura, de decir frente a esta situación de vulnerabilidad, inmediatamente se le inscribe y se busca trabajar en esto y hay otras que si no hay lugar, no hay lugar, por más que haya riesgo social, como que varía, no es como un criterio uniforme.” (equipo de proximidad)

“...a veces las coordinaciones se dan con un carril informal, que yo un poco lucho contra eso, no porque me parezca mal (...) pero para que tenga un canal más formalizado (...), sino me ha pasado muchas veces que queda en el lugar del chusmerío y no queda en un lugar de nada” (socio directo)

“Sí, también me parece que hay muchos planes de programa y a veces (...) vos lees lo que amerita el programa y decís que bárbaro, todo lo que puedo conseguir desde este lugar, sin embargo, no funciona así, eso un poco te desmoraliza por así decirlo, porque vos decís yo puedo hacer uso de este recurso pero cuando voy a hacer uso de este recurso realmente no funciona como debería funcionar” (socio directo)

“uno siente que va a reuniones, reuniones, donde se pactan cosas que después no se cumplen y estamos muy en pañales, que es súper necesario todos sabemos, y a veces me da la sensación que tendría que venir algo como un lineazo de arriba, por ejemplo, que la institución diga nosotros ponemos esto.” (socio directo)

De esta manera, y a diferencia de lo deseable en el marco de la coordinación pro-integralidad, los entrevistados tienden a expresar que son pocos los acuerdos claros que enmarquen las acciones llevadas en la red de coordinación. Como explica O’Toole (2000), la ausencia de autoridad conlleva a la falta de especificidad respecto a los roles que deben tener cada una de las agencias involucradas. Y a su vez, estas indefiniciones impactan negativamente en la capacidad de los actores que dependen de estas coordinaciones, para invocar cualquier mandato que les permita reforzar o asegurar la red de coordinación (O’Toole y Montjoy, 1984). Como resultado, las partes involucradas encuentran fuertes dificultades para implementar proceso de interdependencia recíproca, tal como lo resaltan los equipos técnicos de los programas integrales estudiados:

“Porque la estrategia fue presentada así, se generaron muchas expectativas como más desde la centralidad y de los acuerdos que se hicieron a nivel macro, después bajamos a territorio y en realidad ni somos el súper equipo, ni están las Instituciones todas abiertas para nosotros.” (equipo de proximidad)

“...a nosotros al principio nos pasó llegamos al barrio y como que estaba medio desolado la cosa, como que no había mucha Institución que nos derive gurises, tuvimos que ir casa por casa, al principio fue medio complicado el primer año para captar los gurises por esto mismo, porque no teníamos derivaciones, ni aliados, como que nos costó” (equipo de proximidad)

“somos la dupla que está desde el inicio del programa en Paysandú, y pasamos por todo, pasamos por la presentación del programa, por la aceptación, el rechazo de algunas Instituciones, para que vienen si ya estábamos nosotros pero después que estamos, ahhh está Uruguay Crece, pum toma (...) ahora estás vos, arréglalo” (equipo de proximidad)

En suma, puede ocurrir que los mandatos o encuadres para la coordinación son escasos, o que llegan con poca fuerza al territorio, o que no son interpretados de esta manera por los actores territoriales. Más allá de cuales sean la o las causas, a los efectos de este estudio no queda duda que desde la perspectiva de los actores no determinan el tipo de vínculos que establecen entre sí. Por el contrario, lo que sí parece tener un efecto condicionante es la inexistencia de expectativas claras sobre cual debe ser el aporte de cada actor a la red territorial, al punto tal que la posibilidad de coordinación es descripta como variable dependiente del nivel de predisposición personal que los responsables de los servicios y programas locales puedan tener. Se verifica así lo captado anteriormente en otros estudios, pero se agrega a partir de este trabajo que no se trata únicamente de problemas propios de los programas de proximidad, sino que parecerían afectar a todos los actores en territorio, ya sean asistenciales o universales. A continuación se presenten algunos ejemplos de lo expresado por los entrevistados:

“hay otras instituciones que sienten que no les aporta, tiene mucho que ver con improntas personales, perfiles, o sea, cuando la Trabajadora Social le parece que el trabajo comunitario esta bueno participa y

es activa, cuando siente que no le aporta o que su rol es la tarea que tiene que hacer a la interna de su institución, la llamas y no puede” (socio directo)

“tenemos acuerdos que están firmados, que vienen de direcciones, ese acuerdo se hizo en una oficina, hay que llevarlo donde estamos todos, y la gran realidad es eso, la mayoría de las veces depende de la voluntad de la persona, más allá del acuerdo, más allá de la Institución a la que pertenecemos, yo creo que el 80% va en la voluntad de la persona de poder llevar eso que uno sabe al territorio o al trabajo con las otras Instituciones...” (equipo de proximidad)

“...a veces tengo más aceitado la comunicación con cierta persona de ese sector (...), pasa que cuando la persona no está ya se tranca la cosa y no debería de ser así, debería de estar más protocolizada la vinculación de trabajo en red, como decir bueno sabemos que la primera y la tercera semana, eso complica un poco a veces, es como más, estás funcionando entre personas y no (...)” (socio directo)

Como expresa la cita anterior, ante este panorama uno de los factores que afecta fuertemente a la coordinación pro-integralidad es la rotación de los recursos humanos, algo que varios actores mencionan como relativamente frecuente en el territorio:

“Si hay gente con disposición a hacerlo o no, porque yo tampoco puedo obligar a otro programa, ni que me cuente lo que está haciendo, ni nada, uno lo intenta, después de ahí las respuestas son diversas, igual cuando ya hay unos años en el trabajo y algunos referentes, se hace un poco más fácil porque te conoces y ya es más fácil llegar y coordinar pero eso va cambiando todos los años (...) hay programas en los que los referentes cambian, por ejemplo, puedes tener en una escuela a la directora durante años, como no, los cargos pueden cambiar anualmente a veces en las escuelas. En las policlínicas, nosotros tenemos algunos referentes que son fijos, pero también tenemos policlínica de residencia, o sea, que los médicos van cambiando y lo mismo cuando en un programa cambian las personas, eso es un hecho, en sí.” (socio directo)

Todo lo anterior lleva a pensar en el grado de incertidumbre de la coordinación pro-integralidad en territorio así como el carácter coyuntural que pueden llegar a tener los vínculos establecidos, puesto que en el marco de relaciones horizontales nada constriñe a los actores a sostener determinado tipo de intercambio. Además, no es posible estimar cuantas veces pueden ocurrir este tipo de pérdida de vínculos por lo que cabría esperar que las planificaciones puedan verse alteradas y constreñidas más de una vez, obligando a los actores a emprender nuevas negociaciones. La idea de un plan de trabajo territorial como una sucesión de etapas claramente definidas pierde fuerza.

Información, cupos y proyectos

Los intercambios de información para la localización de potenciales beneficiarios, cupos y proyectos son los que en amplia mayoría estructuran la red de coordinación pro-integralidad de los programas de proximidad en la zona sur de la Ciudad de Paysandú; al menos en el último año. El peso sin embargo de cada una de estas redes es también diferente.

Información

La red de información es la más densa y explica el 55,8% de las coordinaciones, lo que lleva a pensar que es el recurso que más abunda en esta red. Si se analizan las respuestas individuales que surgen de la aplicación del formulario a los 22 actores encuestados, todos los actores declaran enviar y recibir a la vez información de este tipo salvo 5. De estos, 3 declararon no necesitar este tipo de recurso para su intervención, aunque sí se reconocieron como fuente de

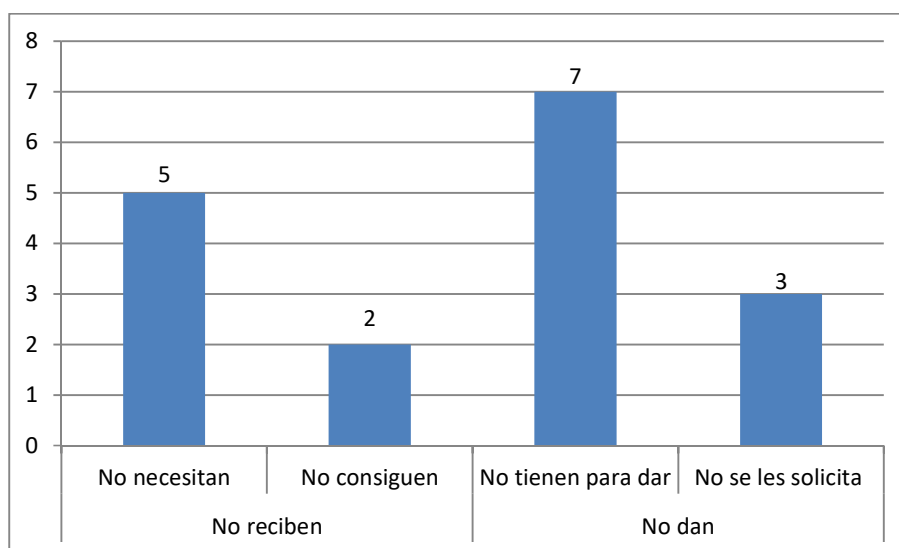
información para otros actores²⁷. De forma opuesta 2 actores afirman recibir pero no poseer información para retribuir. De esta manera, todos los actores se definieron como integrantes de esta red ya sea brindando y/o recibiendo información.

Resulta sumamente importante mencionar que los dos actores que se visualizaron como no proveedores de información son dos de los programas de proximidad estudiados. Sin embargo, al analizar la red y considerar todas las menciones de los actores, estos datos se modifican puesto que existen instituciones que declaran obtener información de dichos programas. Esto ocurre ya que, como se explicó con anterioridad, se consideraron todos los vínculos sin ningún tipo de control o simetrización. Si bien podría ser determinado como una incoherencia, permite a los efectos de este estudio adentrarse en el tipo de formalidad y reciprocidad de las relaciones que se establecen en el territorio, aspectos en que se profundizará más adelante en el análisis de las sinergias.

Cupos

La red de cupos por su lado explica el 23,4% del total de vínculos registrados. En este caso, al aplicar el formulario a los 22 actores encuestados, 4 declararon en las respuestas individuales encontrarse completamente por fuera de esta red a partir del cumplimiento de dos condiciones simultáneas: no necesitan conseguir cupos para su intervención o no consiguen ningún cupo para su intervención y no tienen cupos para otorgar a otros o los tienen pero ningún actor se los ha solicitado. A estos se suman 9 que si bien participan, afirman hacerlo únicamente en 1 sentido, ya sea dando o recibiendo cupos. El total de estos 13 actores se distribuyen de la siguiente manera según su declaración de “No vínculos”:

Gráfica 2: Cantidad de actores según razón de no participación en al menos un tipo de intercambio de cupos. Actores entrevistados de la red ego



Como se observa en la gráfica anterior, es mayor la cantidad de actores que declara no dar cupos frente a los que no reciben (10 y 7 respectivamente). Son 7 los que afirman no tener cupos para negociar y 5 no necesitarlos. Por otro lado hay 3 que declaran tener cupos pero no

²⁷ Las razones de la no necesidad radican en que su población objetivo se acerca por sí misma al programa o servicio.

haber recibido solicitudes. Esto muestra que, por un lado los actores perciben falta de cupos, pero podría estar habiendo en paralelo una subutilización de recursos, o quizá refieren a cupos que no se adaptan a las necesidades de los demandantes. Más allá de la razón, se podría pensar que la oferta y demanda de recursos en el marco de la red de coordinación pro-integralidad no siempre se entrelazan, y que la presencia de recursos no implica necesariamente coordinaciones aseguradas. Se volverá sobre esto más adelante en la identificación de sinergias. Lo que sí vale la pena resaltar en este momento es que, al igual que en el caso anterior, dos de los programas de proximidad se identifican como no proveedores de recursos a la red: ETAF declara no disponer de este tipo de recursos, mientras que JER cuenta con cupos disponibles pero no puede asumirlos debido a una baja en su equipo.

También ocurre nuevamente que, al analizar la red a partir de la consideración de todas las menciones de los actores, surgen diferencias entre la autopercepción y la percepción de los otros con respecto a los roles de cada uno. La cantidad de los que declaran no recibir se mantiene, pero solamente 5 de los encuestados aparecen como actores que no proveen de cupos a la red. Esto significa que algunos actores que se autodefinieron como no productores fueron identificados por otros como actores de los cuales reciben este tipo de recursos.

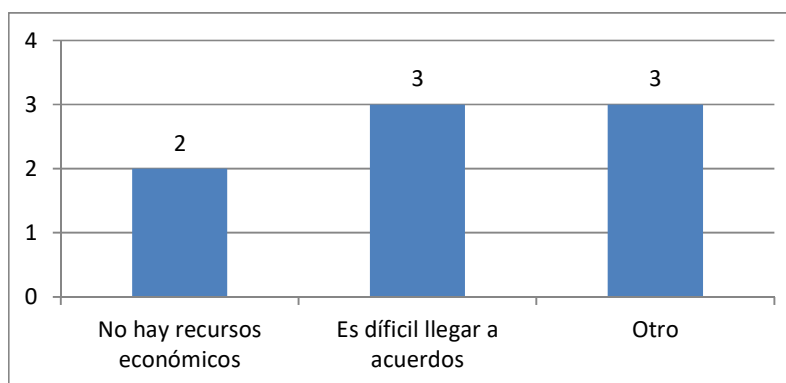
Más allá de lo anterior, la red de coordinación a dos pasos de los programas integrales movilizó en el último año al menos un total de 457 cupos²⁸ intercambiados en el ámbito local (ya sea recibidos u otorgados por los 22 actores encuestados desde y hacia cualquiera de los 123 que conforman la red total). Es posible valorar este dato como muy alto teniendo en cuenta los estudios previos que resaltan dificultades por parte de los equipos de intervención territorial para movilizar este tipo de recursos, así como la falta de vacantes de los servicios en territorio, tanto en el ámbito educativo, laboral como de servicios asistenciales en general (Leopold et al, 2013). Ahora bien, si se centra en la mirada únicamente en los cupos que circulan hacia y desde los programas de proximidad los números se reducen aunque mantienen un cierto grado de consideración: 53 fueron captados por los programas de proximidad y 44 otorgados por dichos actores a la red (97 en total)

Proyectos o propuestas específicas

Por último, la red de proyectos alcanza el 12,8% de los vínculos relevados, siendo así aquella con menor peso si se la compara con las coordinaciones de información y de cupos. En este caso, y en consonancia con lo anterior, una porción significativa (8 de los 22 encuestados) se identificaron por fuera de esta red, al declarar la no participación en ningún tipo de proyecto en coordinación con otros actores locales.

²⁸ Se dice al menos puesto que cuando habían diferencias en un mismo par de actores sobre los cupos que habían intercambiado entre ellos se seleccionaba el de menor valor. Además, si se incorporaran los 5 casos no encuestados este número podría aumentar.

Gráfica 3: Razones por las que no coordina con otros actores para la realización de proyectos o propuestas específicas.
Actores entrevistados de la red ego



La dificultad para llegar a acuerdos es la causa mayormente identificada de la ausencia de coordinación para la elaboración de proyectos y luego la falta de recursos económicos para lograr la implementación de este tipo de actividades. Entre las otras razones se encuentran la incapacidad de definir este tipo de coordinaciones puesto que las directivas provienen desde la centralidad, el poco conocimiento de la zona ante la inserción reciente en la localidad, y la no identificación de oferta por parte de los actores en territorio dispuestos a articular en este sentido. Vale resaltar que dentro de este último grupo se encuentra uno de los tres programas estudiados, lo que significa que nuevamente es parcial la participación de alguno de estos actores en sus propias redes.

En resumen, es posible afirmar que en este caso los programas de proximidad se insertan en un contexto donde los agentes locales que pasan a conformar su red aspiran e intercambian recursos altamente similares a los suyos, asociados a información, cupos y proyectos. Esto sin duda se constituye en un incentivo para la coordinación pro-integralidad puesto que los actores esperan conseguir algo a cambio por su participación. Sin embargo, existen algunas diferencias y no todos participan de igual forma. Algunos no tienen interés o necesidad de acceder a determinados recursos y para otros éstos directamente están por fuera de sus posibilidades. Incluso en ciertos casos existen los recursos pero no son demandados.

A su vez es importante resaltar que lo anterior no solo aplica a los servicios y equipos con los cuáles interactúan los programas, sino a éstos mismos que en varios casos no participan completamente de su propia red enviando y recibiendo recursos. Es altamente esperable que todo esto reduzca las posibilidades de coordinaciones en territorio así como las potencialidades de la generación de sinergias en el marco de relaciones recíprocas. Sin embargo, antes de adentrarse en esto último, se pasará a presentar las formas o los espacios donde estas coordinaciones tienen lugar en el ámbito local.

5.3. Instancias y ámbitos de la coordinación

La construcción de vínculos en territorio se realiza básicamente a través de dos modalidades: intercambios directos y puntuales, en general bilaterales pero no necesariamente, y espacios de coordinación.

Intercambios bilaterales

El discurso de los entrevistados es altamente homogéneo en cuanto a la descripción de los intercambios bilaterales, los cuales pueden consistir en el acercamiento por parte de un actor hacia otra institución, en la realización de reuniones específicas, en la participación de otro equipo técnico del territorio en una reunión interna de trabajo de una institución o directamente en comunicación telefónica, mail o mensaje de texto.

“Por lo general vamos nosotros a los lugares, más allá que por ahí se pueda convocar como alguna reunión (...) pero en si vamos nosotros al lugar y sino telefónicamente.” (equipo de proximidad)

“Vamos, vamos o llamamos por teléfono, a veces cuando son Instituciones en las que hay equipo técnico por ahí la comunicación se da desde otro lugar, hay como otra llegada, por mensajes o por llamadas, cuando son Instituciones un poco más alejadas, por lo menos de nuestras disciplinas, como una escuela, bueno llegamos, pedimos para hablar con las Directoras y nos reciben, nos reciben en el momento o sea, no es que tengamos que pasar por un proceso.” (equipo de proximidad)

“hay policlínicas que funcionan tal día con reunión de equipo, donde podemos ir nosotros a participar y trabajar un tema particular con esa policlínica, lo mismo con CAIF que una vez iniciado el año o antes de finalizar tenemos reuniones para ver cuáles son las familias que estamos trabajando en conjunto.” (equipo de proximidad)

Esta modalidad de coordinación es utilizada por todas las instituciones entrevistadas y, en correspondencia con lo observado anteriormente en la dimensión de autoridad, salvo en algunos casos particularmente en las que se trabaja en el marco de instituciones educativas o con situaciones judicializadas, presenta niveles bajos a muy bajos de formalidad:

Entrevistador: ¿Cómo averiguan todo eso?

“Y llamando, no sé, chusmeando, hay que ser muy chusma (...) Llamo, me presento y pregunto y así.” (socio directo)

“...al estar el hogar acá ya vienen y consultan acá y charlamos acá, no hay como una formalidad, si bien hay todo un trabajo con todo un registro, con todo pero nadie pide audiencia, ni hora, ni día (...), generalmente, lo hacemos así.” (socio directo)

Entrevistador: ¿Y esas coordinaciones quien las organiza o quien las convoca?

“...en esta policlínica lo hace el funcionario de la policlínica, a veces, los médicos, a veces, enfermería, yo no estoy todos los días en esa policlínica, a veces, lo he hecho yo, a veces, se acercan las maestras de los CAIF o de las escuelas o las profesoras de los liceo a la policlínica” (socio directo)

Los intercambios a través de este tipo de contactos directos son altamente valorados por los participantes de la red puesto que se consideran una forma rápida y relativamente eficiente para la solución de situaciones del proceso de implementación y atención a la población beneficiaria. Se trata de un trabajo en red de carácter más bilateral, mano a mano, en donde dos actores se reúnen por una situación concreta y buscan resolver dicha situación de forma también concreta. Como resultado el vínculo generado va en algunos casos desde una simple transmisión de información de un actor a otro en una relación asimétrica hasta la discusión y acuerdo sobre el abordaje de una situación. Incluso, en algunos ejemplos presentados por los entrevistados, es posible dilucidar que las características de estos intercambios oscilan entre semejanzas a un trabajo integral generador de sinergias (por lo menos desde la teoría) hasta aspectos más asociados a coordinaciones puntuales de distribución de tareas o al simple pasaje de situaciones.

Más allá de esto, la mayoría de los entrevistados considera que este tipo de coordinación se adapta a la realidad de la implementación que supone trabajar con situaciones muy diversas y complejas, así como acceder a toda la información necesaria de dichas situaciones que según los actores es fundamental para la intervención. Así el objetivo principal y casi único que parecen tener estos intercambios son el de atender y dar respuesta rápida a las problemáticas de los beneficiarios.

“es más como individualizado el trabajo que nosotros estamos haciendo, como te digo, más a demanda, nos han llamado, tenemos esta situación de esta gurisa con cierto problema de salud, vamos nosotros a la policlínica, tenemos otro problema, salud mental, vamos nosotros, tenemos una derivación en realidad, es algo como a demanda nuestra, después no es que tenemos un espacio.” (equipo de proximidad)

“Ah no, no hay una instancia general no, es como casos puntuales porque cada uno tiene su patología, porque acá tenemos diferentes patologías y ¿vos decís salud por todos en general, o sea, una instancia? No tenemos, si coordinamos mucho con referentes puntuales, que sabemos RAP esta fulana, en salud mental esta otra, tenemos como los referentes de cada área.” (socio directo)

Espacios de coordinación

A diferencia del tipo de intercambio anterior, la conceptualización de los espacios de coordinación así como la participación en ellos es totalmente dispar entre los entrevistados.

Aproximadamente durante las entrevistas fueron mencionados más de 20 espacios de coordinación en territorio. Esto supone una cantidad considerable si se recuerda que la cantidad total de entrevistados es de 22 actores. Sin embargo, mientras que algunos participan en varios de ellos, son 7 los que expresan no encontrarse asistiendo en el momento de la entrevista a ningún ámbito de este tipo.

Las razones de la no participación son también muy diversas, un caso asistió alguna vez pero considera no obtener beneficios que superen los costos de continuar haciéndolo, otro declara no conocer la existencia de estos espacios, y en su mayoría se expresa conocimiento pero ausencia de dichos espacios en su territorio de referencia o no convocatoria a los mismos. Es importante aclarar que esto último fue expresado por 2 de los tres programas de proximidad. En estos casos específicos, la caída de un convenio de una OSC que gestionaba en territorio el servicio encargado de la convocatoria a ciertos ámbitos es expresada como la razón de la pérdida de los mismos, siendo que no fue designado formalmente ningún otro actor local para heredar esta función.

Las características de estos espacios también presentan grandes diferencias, algunos son formales, con día pautado de reunión, elaboración de actas, orden del día y secretaría organizadora, así como protocolos que provienen de los organismos centrales sobre quiénes deben ser convocados y las responsabilidades de participación. En el lado opuesto, otros surgen espontáneamente en territorio, a partir de temas emergentes, con agenda abierta y convocatoria abierta a través de llamadas, mensaje o wup. Estos no tienen ni día ni instancia pre-definida y se abren y se cierran una vez abordada la temática. En el medio existen otros con cierta orientación del nivel central, como ser el nombre del espacio y los participantes que podrían llegar a ser convocados, dejando liberado el resto al territorio.

Más allá de esta variedad interesante, son pocos los actores entrevistados que participan de espacios de carácter más formal, siendo que en general parecería que estos quedan relegados

a autoridades departamentales entre las cuales los equipos no se incluyen. Muchos de ellos expresan tener coordinadores, superiores o supervisores que ofician de referentes en estos lugares y que luego transmiten la información. Además parecería primar lo temático focalizando en un determinado sector o el trabajo en cuestiones más políticas. Así los encuestados tienden a expresar que los espacios en donde se encuentran para coordinar entre sí la intervención cotidiana son mayoritariamente aquellos con una mayor base territorial y por ende con características más informales, en su mayoría nodos de trabajo o mesas de coordinaciones de la zona. Las citas presentadas a continuaciones ejemplifican lo anterior.

Entrevistador: ¿Y hay algún costo de participar en esos espacios de coordinación?

“No, en realidad, la participación es totalmente voluntaria, si hay alguna Institución que no quiera o no pueda participar no participa, no es obligatorio y puede pasar algún mes o dos que no se de una reunión.” (socio directo)

“...tenemos un grupo que se llama Trabajando Juntos, que el año pasado surgió de la necesidad de que pasaba con las crecidas del río, como para no superponer acciones y ser tan invasivos con los gurises, podíamos juntarnos y trabajar juntos, entonces surgió, nos comunicamos por WhatsApp cuando es necesaria la convocatoria, para trabajar con algo emergente, como puede ser esto de la inundaciones.” (socio directo)

“...son distintos espacios, que dependiendo de la situación, se van armando pero se es flexible, o sea, me puedo reunir ahí solo con la maestra o solo con la maestra comunitaria, solo con policlínica o podemos hacer un nodo organizado por nosotros, que ya lo hemos hecho, por ejemplo, en este año”. (socio directo)

En esta pluralidad de situaciones, la valoración que hacen los equipos también es altamente variable entre ellos, desde actores que declaran recibir amplios beneficios de la participación a otros que les cuesta identificar ganancias, pasando por aquellos con expectativas asociadas a la construcción de intervenciones en conjunto a otros que apuestan más el intercambio de información. A veces otros visualizan la función de espacio de catarsis y de conseguir apoyo en términos de intercambiar dificultades en conjunto. Lo que sí puede llegar a entretenerse es que aquellos equipos o técnicos de inserción reciente en la zona presentan valoraciones positivas en términos globales de estos espacios como ámbito para generar contactos.

De esta manera, los espacios de coordinación no están tan generalizados en la red como instancia de coordinación pro-integralidad. Si bien forma una parte importante para la consolidación de la red de coordinación, ocurre por un lado que ésta puede activarse sin necesidad de recurrir a dichos ámbitos, y por el otro que no siempre se alcanzan en este ámbito los resultados de coordinación que esperan los actores.

Entrevistador: ¿Cuáles serían los principales beneficios de participar en estas instancias?

“...cuando yo empecé a trabajar sabía desde el marco teórico que estas cosas existían, sabía que existían un montón de planes y programas, sabía que existían representantes y que se reunían en determinadas instancias, pero cuando me tocó trabajar con realidades necesitaba conocer las caras para poder hacer uso de esos recursos (...) me resultó muy beneficioso porque hoy en día yo tengo registro de teléfonos y entonces, cuando las cosas son ya y yo no puedo esperar a que se reúnan, yo sé que fulanito se encuentra ahí trabajando en ese lugar y es solo una llamada telefónica o un correo electrónico para solicitar apoyo.” (socio directo)

En suma, no siempre son la primera opción para la coordinación, como sí lo son los intercambios directos o bilaterales. Estos últimos constituyen el principal medio para la conformación de la red de coordinación pro-integralidad.

“hay si horas destinadas para participar en cuestiones más de coordinación, de articulación, y como para participar de espacios (...) el tema es que no hay demasiados espacios (...) o sea, hay espacios sí, pero no hay espacios que por ahí uno entienda que es pertinente participar, que es productivo.” (equipo de proximidad)

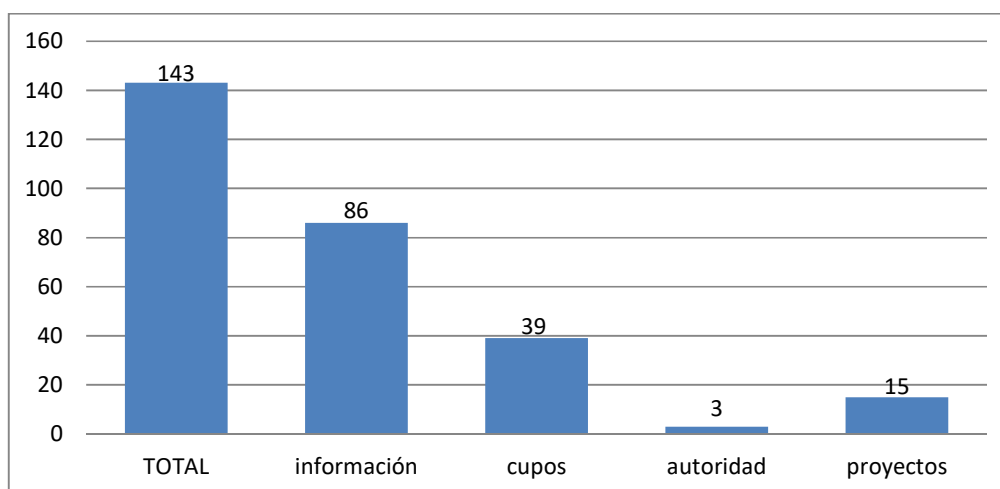
5.4. Identificación de sinergias

El concepto de sinergia en el proceso de coordinación pro-integralidad sugiere un ida y vuelta entre los actores que conforman la red de coordinación, de forma tal de alcanzar complementariedad en la generación de procesos y actividades que de lo contrario no podrían haber sido alcanzados a partir de la acción individual de cada uno de los implicados.

Por esta razón, conocer la red de coordinación pro-integralidad en su capacidad de generar sinergias supone observar, además de los recursos que se intercambian, la forma que adquieren dichos intercambios. Esto implica analizar el nivel de reciprocidad de las relaciones, el tipo y la cantidad de conexiones consolidadas, así como el rol que adquieren cada uno de los actores involucrados. Para esto, se trabajará únicamente con la red ego de los programas de proximidad, es decir con los vínculos que se establecen entre los socios directos de éstos programas en las dimensiones de información, cupos, proyectos y autoridad, debido a que es para esta red que se cuenta con los datos completos sobre las relaciones. Sin embargo, en algunos casos podrá utilizarse la red a dos pasos para hacer algún tipo de comparación o incorporar más información sobre los socios directos.

Se recuerda que el tamaño de la red ego de los programas de proximidad es el resultado de la suma de los tres programas más los 26 actores con los que estos declararon coordinar directamente, haciendo un total de 29 actores. Ahora bien, si se descartan las relaciones asociados a la categoría “otros tipos de vínculos”, el número se reduce a 27 integrantes, los cuales generaron solamente entre sí y únicamente en el último año, un total de 143 vínculos desagregados de la siguiente manera:

Gráfica 4: Cantidad total de vínculos y cantidad de vínculos desagregados por tipo de coordinación. Red Ego



5.4.1. Reciprocidad

Se acordó que la reciprocidad es una característica intrínseca de las redes de coordinación pro-integralidad, puesto que los actores intercambian en relaciones de mutua dependencia. También se mencionó con anterioridad que no se realizaría en la construcción de las redes ningún tipo de simetrización de la información. Por el contrario, se considerarían en un principio todos los vínculos como válidos, incluso aquellos que refieren a las preguntas de control de los vínculos asimétricos (información y cupos). Como resultado se obtienen dos tipos de reciprocidad que pueden ser analizados.

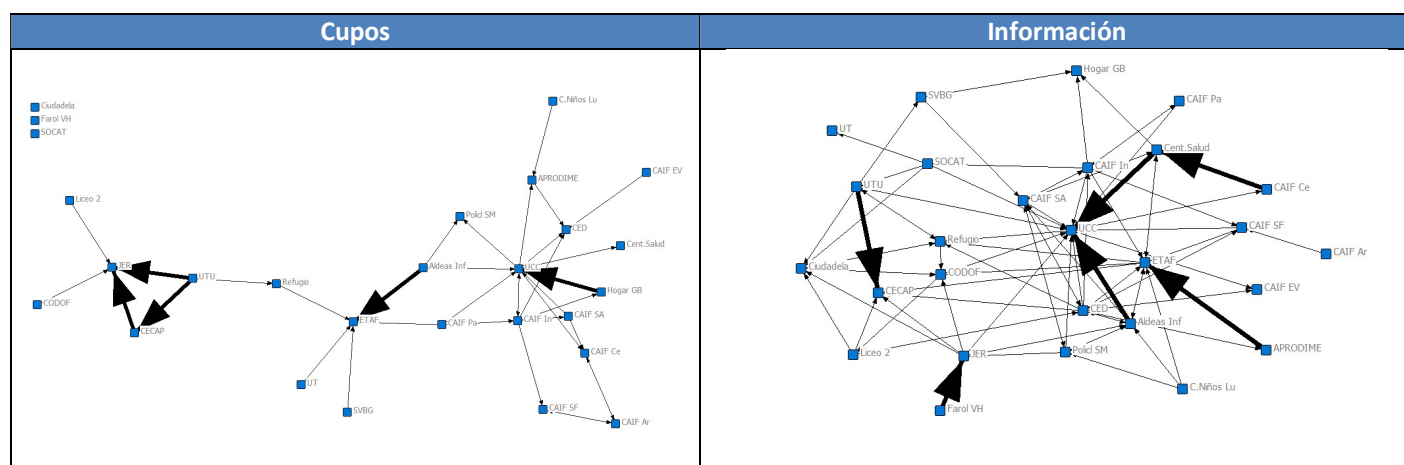
En primer lugar se observará la reciprocidad en términos de verificación del vínculo, es decir, un actor x declara conseguir cupos del actor z y a su vez el actor z declara dar cupos al actor x. Esto significa que tanto x como z reconocen el lugar que tiene z como proveedor de cupos. La existencia de este tipo de reciprocidad entonces no implica que ambos actores obtengan un beneficio de la coordinación. Este análisis se realiza únicamente para los vínculos asimétricos.

Luego se analizará la reciprocidad propiamente dicha, lo que implica observar si el actor x otorga algún recurso a z y z a su vez le otorga algún recurso a x. En este caso si se cumple que ambos actores obtienen un beneficio de la coordinación. Puesto que se entiende que la reciprocidad no necesariamente debería implicar el intercambio de un mismo tipo de recurso, se analizará en primer lugar a partir de la existencia de cualquier vínculo entre dos actores, para luego analizar la reciprocidad en cada red por separado.

Verificación del vínculo

Del total de 125 vínculos de intercambio de información y cupos de la red ego de coordinación, únicamente el 9% fueron verificados. Esto significa que solamente 11 coordinaciones fueron declaradas tanto por el actor que otorgaba el recurso como por el que lo recibía. Esto se corresponde con lo observado anteriormente en cuanto a ciertas “incoherencias” en los roles de los distintos integrantes de la red.

Grafo 2: Red ego de cupos y de información. Se resaltan los vínculos verificados entre los actores.



Llama particularmente la atención el caso de los cupos, puesto que se trata de un bien que supone el intercambio de recursos económicos asociados al presupuesto por lo que cabría esperar que estuvieran más “formalizados” entre los actores de la red.

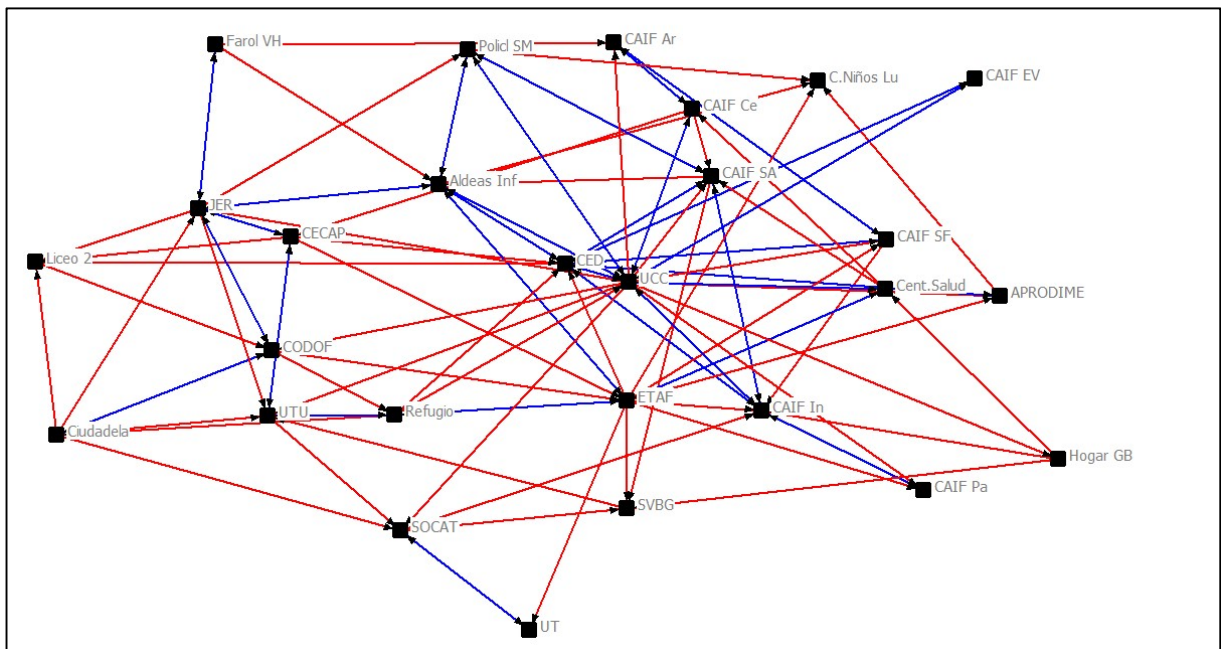
Siendo que se considera que todos los vínculos son válidos, se asume que la sub-mención se asocia con diferentes perspectivas o grados de importancia sobre el papel de los actores en el marco de un mismo intercambio. De esta manera, se estima que estos bajos niveles de verificación de los roles que juega cada actor en la red muestran sin duda un cierto grado de “informalidad” de las relaciones que se establecen en territorio. Esta realidad parecería alejarse de aquella que teóricamente debería primar en la coordinación pro-integralidad, y que supone la definición de acuerdos claros sobre los recursos a ser movilizados así como sobre las funciones y responsabilidades de cada actor en la red de intercambios (Repetto, 2010).

Los programas de proximidad parecerían encontrarse en mejor situación que el resto en cuanto a la verificación de sus vínculos hacia ellos o desde ellos, siendo que concentran 8 de los 11 verificados.

Reciprocidad

La reciprocidad tampoco aparece como una característica extendida en los intercambios que se establecen en la red de coordinación pro-integralidad en este territorio. Por el contrario, si consideramos por igual todos los posibles vínculos de autoridad, información, cupos, proyectos y analizamos todos los pares de nodos conectados, un 64,3% lo está en el marco de una relación asimétrica donde hay un actor que otorga y otro que recibe sin dar ningún recurso a cambio. El grafo presentado a continuación muestra este tipo de vínculos en color rojo, mientras en azul aparecen los vínculos que son recíprocos.

Grafo 3: Red ego según existencia de al menos un tipo de vínculo (información, cupos, proyectos, autoridad u otro vínculo no considerado en las anteriores). Se resaltan en azul los vínculos recíprocos.



Si se desagrega según red, nuevamente surge variabilidad en cuanto a la presencia de reciprocidad. En este caso el análisis se concentra en observar en información y cupos específicamente si el actor x otorga alguno de estos recursos al actor z y si obtiene el mismo recurso a cambio. Por otro lado, en el caso de las redes de proyectos y de autoridad se analiza para cada vínculo declarado, el grado en el cual los actores involucrados se identificaron como pares en una misma relación.

Cuadro 4: Reciprocidad y asimetría en porcentaje según tipo de red ego

	Reciprocidad (%)	Asimetría (%)
Información	25	75
Cupos	18	82
Autoridad	0	100
Proyectos	0	100

Como se expresa en el cuadro, todas las redes tienen un nivel de reciprocidad bajo a inexistente. La red de información es la que presenta un menor grado de asimetría, siendo que del total de pares de actores conectados, 1 de cada 4 intercambia información en ambos sentidos. Mientras tanto, el 82% de los pares conectados en vínculos de pasaje de cupos lo hace en el marco de coordinaciones de un solo sentido.

Algo inesperado es el hecho de que los vínculos por naturaleza simétricos (proyectos y autoridad) no solamente son los que presentan los mayores niveles de asimetría –lo que por sí solo llama la atención- sino que estos niveles alcanzan el 100%, es decir, la reciprocidad relevada por declaración de los propios actores es inexistente.

En el caso de la red de autoridad este resultado sin duda se corresponde con lo analizado anteriormente. Se había constatado que la mayoría de los vínculos declarados no referían a relaciones jerárquicas formales sino a la consideración de otro tipo de dependencia, asociada a la incapacidad de negociar con determinado actor o a cierta posición de poder de alguna institución en territorio, que lleva a otra a sentirse obligada a responder a pesar de no tener que hacerlo formalmente. Estos tipos de relaciones de dependencia son en su totalidad los que se dan en la red ego de los programas de proximidad. De aquí puede desprenderse la explicación de la no reciprocidad, puesto que las contrapartes de los declarantes no se autoidentifican como actores que definan o determinen la acción de los primeros.

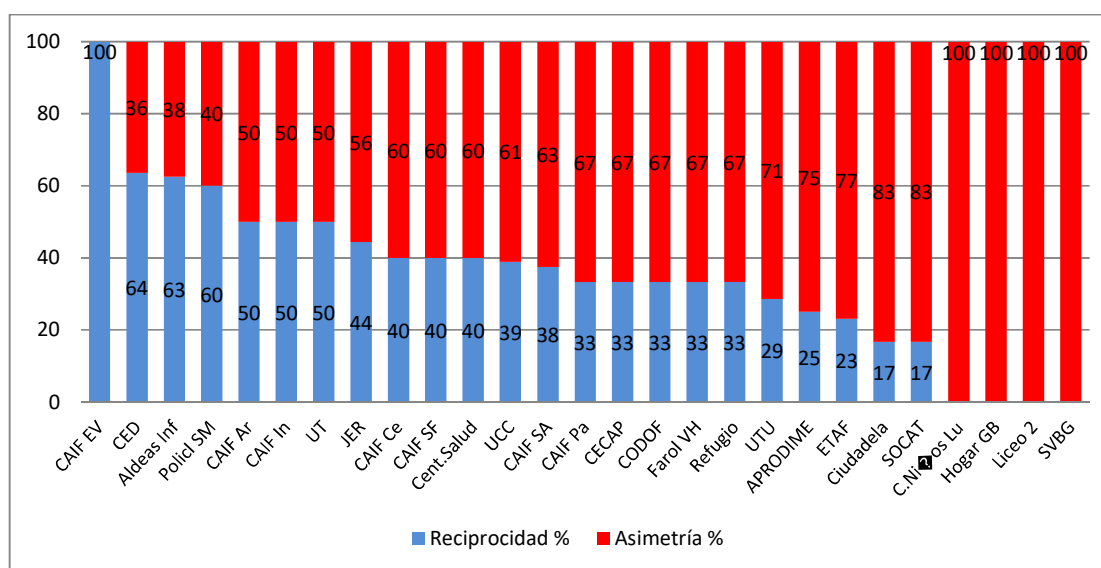
Resulta más extraño el caso de proyectos, en especial porque podría esperarse que fuera la coordinación con mayor costo asociado, debido a la movilidad de recursos y articulaciones que se requieren en la ejecución de un proyecto conjunto. Lo anterior haría pensar que esta red sería la más “formal” en términos del reconocimiento del rol que los actores han asumido a nivel territorial, aunque ocurre completamente lo opuesto. Esto podría hacer suponer que los proyectos llevados a cabo, más que acciones estratégicas concertadas entre los distintos actores como se esperaría en el marco de la generación de sinergias, pueden referir en mayor medida a actividades más bien puntuales o donde quizá algún actor organiza y convoca a otros más en un proceso de invitación que de articulación. Lo anterior podría explicar las diferencias en la conceptualización de las coordinaciones así como de los roles de los actores establecidos en esta red.

“No, lo organiza Aldeas infantiles, entonces ellos nos invitan a nosotros. Y nosotros por ejemplo cuando inauguramos la sala de Psicomotricidad hicimos una actividad que cortamos la calle e invitamos a los CAIF, invitamos a las escuelas, invitamos el Jardín 91, que lo tenemos acá cerca.” (socio directo)

“...hemos elaborado proyectos con el taller de costura y una vez por mes o dos tenemos el proyecto de ir a diferentes CAIF, le van a enseñar a hacer pantalones o gorros a los niños, y ese es el proyecto que hay para julio y agosto con nuestro taller de costura de acá.” (socio directo)

La reciprocidad tampoco se reparte en forma pareja a nivel de las instituciones, es decir que la proporción de vínculos no recíprocos varía altamente entre actor y actor, al menos en la red integral de los programas de proximidad. Es posible observar organizaciones cuyas coordinaciones se establecen en su totalidad en el marco de relaciones asimétricas y en forma opuesta organizaciones con reciprocidad en la totalidad de sus intercambios, ya sea en todas o en algunas de las redes analizadas, aunque estos son casos menores y refieren a los que están por fuera de la red de proyectos y de autoridad. La gráfica que se presenta a continuación ilustra dichas disparidades en el caso de la red total, es decir, considerando cualquier tipo de vínculo intercambiado.

Gráfica 5: Porcentaje de relaciones recíprocas y asimétricas según actor, a partir de la existencia de cualquiera de los tipos de vínculo. Red ego²⁹



Por último, si se focaliza en los programas prioritarios estudiados, Jóvenes en Red es el que está en mejor situación en términos relativos, puesto que el 44% de sus coordinaciones son recíprocas. De forma opuesta, solamente un 23% de las coordinaciones que establece

²⁹ Vale resaltar que el hecho de que se trate de un actor que no pudo ser entrevistado (caso perdido), no parecería afectar significativamente sus niveles de reciprocidad en forma negativa, puesto que 3 de los 5 casos se encuentran ampliamente por encima del promedio en términos de sus coordinaciones recíprocas. De esta manera, tal como se había especificado con anterioridad, la metodología es igualmente aplicable al poder acceder a la visión del resto de los actores involucrados.

Cercanías (ETAF) con el resto de los actores de su red son relaciones donde se envía y se recibe algún tipo de recursos a cambio³⁰.

Todo lo anterior orienta nuevamente a pensar que existen actores que podrían disponer de mayor cantidad de recursos y otros para los cuales estos recursos escasean. De forma de comprobar lo anterior, se analizará el grado de cada actor que conforma la red directa de los programas de proximidad, es decir la cantidad de vínculos que cada institución envía y la cantidad de vínculos que cada institución recibe en este marco.

5.4.2. Rol de cada actor en la red: Grado

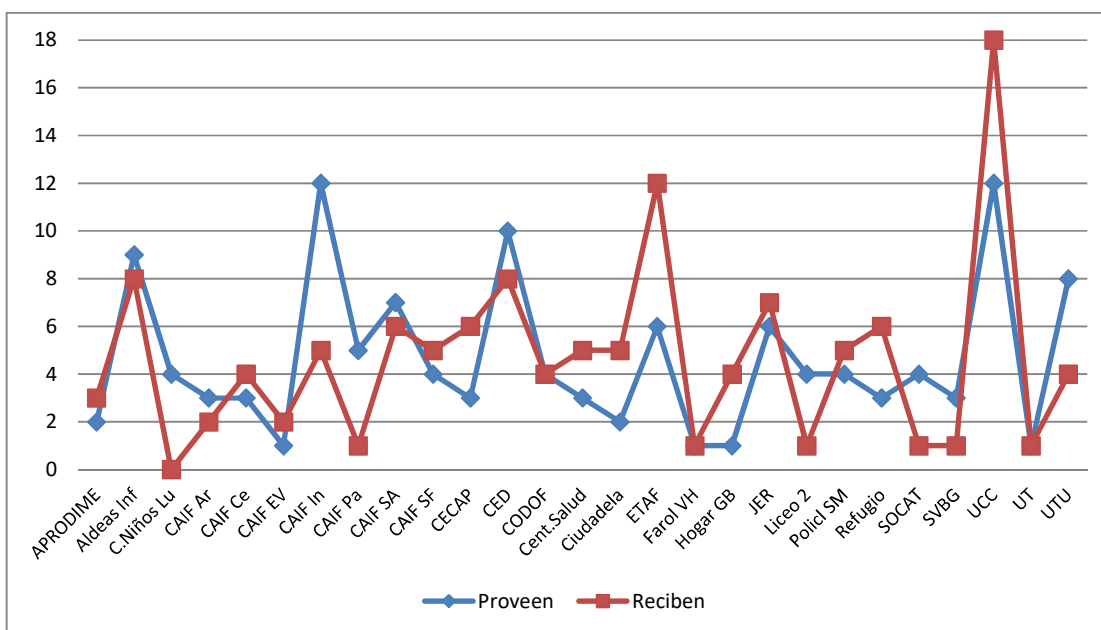
El análisis del grado nos permite conocer cuál es el rol que asume cada uno de los actores que conforman la red de los programas de proximidad, ya sea como proveedor o como captor de recursos, o asumiendo ambos roles. Así, se retomarán algunas de las cuestiones ya presentadas en cuanto a las diversas formas de participación de los actores en las redes, estudiadas en el apartado de alcance y dimensiones.

Este análisis resulta particularmente indicado para los vínculos de naturaleza asimétrica, que en este caso son los de información para la localización de beneficiarios y los de cupos³¹. La gráfica siguiente muestra el papel que desempeñan los actores que pertenecen a la red ego de los programas de proximidad en estos intercambios específicos, al comparar la cantidad de instituciones de las que reciben dichos recursos con la cantidad de instituciones a las que otorgan dichos recursos. Es importante volver a resaltar que se consideran solamente los intercambios entre los socios directos de alguno de los tres programas de proximidad.

³⁰ Vale aclarar que si se analizan en términos de cantidad de vínculos simétricos o asimétricos los programas no se ubican en las mismas posiciones. Sin embargo se entiende que el dato presentado en porcentajes refleja en mejor forma el contexto de reciprocidad o ausencia de ella en la que se mueven los actores.

³¹ Si bien todos fueron considerados en el marco del estudio como asimétricos, no se considera relevante analizar los de autoridad ni los de proyectos, en el primer caso porque son solamente 3 vínculos, en el segundo porque no queda claro cuando uno de los actores concentra el recurso y el otro no en caso de que la relación sea unidireccional.

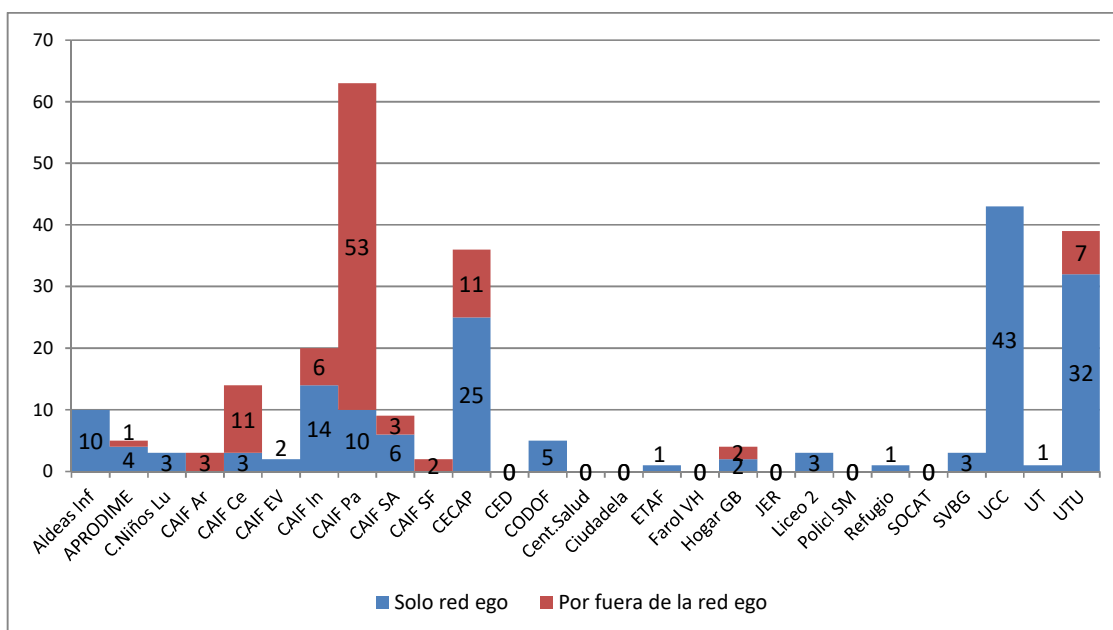
Gráfica 6: Cantidad de actores a los que se proveen de recursos y cantidad de actores de los que se reciben recursos para cada integrante de la red - información y cupos. Red Ego



Se observan actores para los que predomina el rol de captor de recursos mientras que para otros lo hace el rol de proveedor, al menos en el último año. Además existen importantes diferencias entre los niveles generales de suministro de recursos a la red. Por ejemplo algunos llegan a abastecer a casi la mitad de los actores (12 en 27) mientras que otros lo hacen a 1 solo actor. Por otro lado, al observar la captación de recursos, los extremos oscilan entre 0 y 18 conexiones por actor que habilitan el acceso a insumos de otras instituciones.

Vale recordar que todos los encuestados declaraban estar incluidos de cierta forma en la red de información, no así en la de cupos, donde ya se había detectado diversidad en los grados de participación de los actores. Así, al considera este último dato por separado las diferencias entre los distintos roles de captor y proveedor se hacen aún mayores. Otra forma de visualizar el rol disímil que asumen los actores en cuanto a su contribución supone analizar la cantidad absoluta de cupos que brinda cada actor en concreto.

Gráfica 7: Cantidad total de cupos que provee cada uno de los actores en territorio. Desagregación según cupos otorgados a integrantes de la red ego de los programas de proximidad y cupos otorgados a otros actores.



La gráfica anterior muestra la cantidad total de cupos que otorgan a otros cada uno de los actores a nivel territorial. En azul se representan los cupos cedidos a los integrantes de la red de coordinación directa de los programas de proximidad (los que aparecen en la gráfica), y en rojo aquellos que son cedidos al resto de los actores no insertos en la red ego (obviamente que en el caso de los programas de proximidad ambos valores coinciden puesto que los mismos no se relacionan con más instituciones que las representadas aquí)

En primer lugar, y en consonancia con lo analizado en el apartado de alcance y dimensiones de la red, la cantidad de cupos es considerable. Solamente los actores que conforman la red ego, incluidos los programas de proximidad (27), ceden un total de 267 cupos en territorio. De estos, el 63% (167) se reparten entre los socios directos o entre los propios programas de proximidad. Se comprueba entonces, contrario a lo esperado, que se trata de un recurso con una circulación significativa no solo en el territorio sino también dentro de la propia red de coordinación directa de dichos programas. También a diferencia de los detectado en otros estudios, el aporte de los CAIF por ejemplo o la UTU (política universal) se encuentran entre los más destacados. En contracara, los entrevistados expresan que hay ciertos vacíos asociados a cupos que son imposibles de conseguir en territorio y para los que se requieren de coordinaciones a nivel central, como los referentes al acceso de programas de vivienda. Esto último si coincide con diagnósticos anteriores y se expresa claramente en la red analizada, puesto que no hay servicios ni de salud mental ni de vivienda incluidos en la red.

En segundo lugar, resaltan más aún las significativas diferencias que existen entre los actores en términos del aporte de recursos que realizan a la red, con un máximo de 63 cupos entregados y un mínimo de 0 en el último año. Quizá, la escasa contribución de dos de los programas de proximidad pueda explicar porque los niveles de captación de cupos por parte de dichos programas no parecen tan significativos en este contexto: como se había indicado, los tres programas captan una suma de 53 cupos que representan el 31% de los que circulan en su red y 20% del total que disponen los actores con los que se conectan. Sin embargo, si se analiza

cada uno de los programas por separado se observa que no necesariamente la cantidad de cupos que se ponen a disposición se corresponde con la cantidad de cupos obtenidos.

Cuadro 5: Cantidad de cupos cedidos obtenidos a partir de la coordinación en territorio en el último año, según programa.

Cantidad de cupos	ETAF		JER		UCC	
	Cedidos	Captados	Cedidos	Captados	Cedidos	Captados
	1	8	0	28	44	17

Las entrevistas permiten indagar en mayor medida en algunos de los porqués de estas diferencias y confirmar lo observado con anterioridad: en la red de coordinación en territorio la oferta y la demanda no necesariamente confluyen, y la mera presencia de recursos no asegura la coordinación.

“...en nuestro programa quienes derivan las situaciones de las familias son las Instituciones, pero la menor cantidad de derivaciones provenían de salud. O sea, nosotros teníamos un mayor porcentaje de derivaciones de CAIF que en realidad no tendrían que ser derivados porque ya están siendo atendidos por un programa (...) en realidad no sabemos que es lo que pasa que se escapan esos niños en situación de riesgo...” (equipo de proximidad)

Puede ocurrir que los recursos que tienen los actores para poner a disposición en la negociación con otros, no interesen a esos otros o no se adapten a sus necesidades, o no valen los costos que supone coordinar por ellos. En estos casos, los equipos que dependen de la coordinación deben innovar para promover a que ésta se consolide. Un ejemplo es el caso del equipo de Jóvenes en Red que al inicio de su intervención generó otros recursos por fuera de los considerados en el marco de su programa, de forma de incentivar a las instituciones a que les derivaran casos.

Entrevistador: Mencionaste un poco como esta estrategia de participar en actividades no específicas al área de intervención del programa, ¿esa es un poco la manera en que se construye la red?

“... si nosotros construimos así al principio, con el Farol, con Ciudadela, ahora con la policlínica, con la UTU, también con la escuela, con cada una de ellas hicimos actividades diferentes que se alejaban un poquito de la tarea nuestra, pero con el fin que era generar un buen vínculo” (...) “por ejemplo, semana del corazón la policlínica nos invita, justo yo soy profesor de Educación Física, e hicimos toda una actividad con los gurises, con los veteranos, con los de fisioterapia, que después decimos bueno este momento si es relevante, más allá que se aleja del rol mío como educador, es relevante hacerlo... y ahora estamos viendo los frutos” (...) “porque al principio no nos visualizaban ni como referente, ni como estrategia” (equipo de proximidad)

De esta manera, tal como lo afirman (O’Toole y Montjoy: 1984), no es posible predecir con precisión los resultados de las negociaciones específicas que tienen lugar en el proceso de coordinación. Las situaciones de interdependencia recíproca contienen suficiente incertidumbre para permitir a los participantes recurrir a ‘juegos’ o ‘estratagemas’ en su búsqueda de llegar a acuerdos favorables. En este caso, la ausencia de un sistema de reglas es lo que habilita la innovación. Lo que si demuestra este análisis es que los actores no intercambian entre sí en similares condiciones, sino que por el contrario, existen actores en situación de mayor ventaja. Esto abre la posibilidad a ciertos niveles de dependencia de otros que requieren de dichos recursos para actuar (como es el caso específicos de los programas

integrales) y por ende, más que una relación de interdependencia recíproca, mayor poder de los primeros sobre los segundos.

Más allá de esto surge en el discurso de los entrevistados, y al igual que lo observado con anterioridad, un grado significativo de fluctuación en algunos de los roles adoptados por los actores, aunque no en todos los casos. Por ejemplo, actores que declaran haber otorgado cupos hasta el año anterior pero no poder hacerlo más por falta de recursos humanos, que es el caso de Jóvenes en Red, o la disolución de determinados espacios de coordinación que, al momento de las entrevistas, supusieron la pérdida de varias coordinaciones consolidadas en dichos ámbitos. En todos estos casos ninguno de los entrevistados mostró expectativas certeras sobre cuándo o cómo estas coordinaciones podrían ser retomadas. En este sentido, al igual que cambian los vínculos que se consolidan en la red con cierta periodicidad, es probable que también cambie en cierto grado el rol que ocupan los diversos actores en ella.

Todo lo anterior lleva a pensar nuevamente en el grado de incertidumbre de la coordinación pro-integral, en el entendido que los recursos que circulan en la red no necesariamente son estables.

5.4.3. Densidad

La densidad de una red nos muestra simplemente cuantos de los vínculos potenciales que pueden llegar a existir están efectivamente presentes. En este caso concreto dicha potencialidad asciende a 702 conexiones, dado que la red está conformada por 27 actores³². Cabría esperar que en el marco de la coordinación pro-integralidad la densidad sea alta puesto que se entiende que la acción de este tipo de coordinación requiere un intercambio constante entre todas las partes. Sin embargo, los resultados obtenidos en los análisis anteriores ya indican que varios vínculos que podrían existir no lo hacen en la red estudiada.

Cuadro 6: Densidad en porcentaje. Por tipo de red ego y red ego total.

	Densidad (%)	N° de vínculos
Total	16	114
Información	12	86
Cupos	6	39
Autoridad	0	3
Proyectos	2	15

La densidad en la red total de coordinación directa de los programas de proximidad alcanza los 16 puntos porcentuales. En este caso el análisis se realiza a partir de la presencia de al menos un vínculo sin importar cualquiera sea o cuantos vínculos existan de un actor hacia otro, por lo que se construye una única variable binaria (existe algún tipo de relación o no existe; al igual que lo realizado para conocer el nivel de reciprocidad total³³). De esta manera cada vínculo refleja la conexión de un actor hacia otro. Esto significa que los actores están conectados en solamente un 16% de su nivel de conexión potencial ya sea para el intercambio de uno o de

³² Cantidad potencial de vínculos = $k*(k-1) \rightarrow 27*26=702$

³³ Vale aclarar que no se suman los vínculos, sino ya sea que existan uno, dos o tres vínculos de un actor hacia otro se considera como una sola conexión. Los vínculos encontrados en la red total no equivalen necesariamente a la suma de las redes individuales.

todos los cuatro recursos estudiados. De esta manera, y a pesar de que el número de conexiones podría considerarse como altamente significativo (114), lejos se está así de una situación de intercambio entre todas las partes. Estas posibilidades se reducen aún más al desagregar la información para cada tipo de vínculo.

La baja densidad está asociada también con la baja intensidad de los vínculos y de las coordinaciones emprendidas. Ya había sido definido con anterioridad la posibilidad de aproximarse al análisis de esta propiedad de la estructura de la red a partir de la suma de intercambios entre cada par de actores. A continuación es posible observar que el 75% de las conexiones entre actores se construyen en base al intercambio de un solo tipo de vínculo.

Cuadro 7: Cantidad de conexiones entre actores según intensidad de los vínculos

Intensidad	Cantidad	%
0	588	-
1	86	75
2	26	23
3	2	2

Ahora bien, dado que el interés es centrarse específicamente en la coordinación pro-integralidad, se torna válido conocer la densidad solamente para los vínculos que son recíprocos, entendido que en estos pueden rastrearse las sinergias de la coordinación.

Cuadro 8: Densidad en porcentaje de vínculos recíproco sin verificar y verificados. Por tipo de red ego y red ego total.

	Recíprocos sin verificar		Recíprocos verificados	
	Densidad (%)	N° de vínculos	Densidad (%)	N° de vínculos
Total	9	60	0	0
Información	5	34	0	0
Cupos	2	12	0	0
Autoridad	0	0	-	-
Proyectos	0	0	-	-

En este caso, la densidad para los vínculos de autoridad y proyectos es del 0% puesto que como se vio anteriormente la reciprocidad en estas redes es inexistente. La densidad de la red de información y de cupos se reduce ampliamente. Como resultado, al considerar la reciprocidad a partir de la existencia de cualquier vínculo³⁴, la densidad alcanza solamente un 9% de los vínculos potenciales de la red (60 vínculos encontrados). Si además, dentro de los recíprocos de información y cupos se incluyen solamente aquellos vínculos que cumplan con la condición de verificación, la densidad cae a un 0%. Es decir, no existe ningún vínculo recíproco que además haya sido verificado por los dos actores que entablan la relación.

³⁴ En este caso una relación donde un actor otorgue información a otro y reciba cupos a cambio se agrega como relación recíproca, mientras tanto al analizar únicamente información o cupos los intercambios recíprocos son solo aquellos que involucran el mismo tipo de recursos. Esto también da especificidad a la red total, de ahí que los vínculos encontrados en ésta no equivalen necesariamente a la suma de las redes individuales.

Así se confirma que la dependencia recíproca en la red de coordinación estudiada es reducida y que no necesariamente las organizaciones que la integran requieren del resto para actuar. Por el contrario, los vínculos se vuelven difusos y hay dificultades para definir con claridad el papel que juega cada actor en la red.

Ante este panorama de reglas poco claras, la teoría sobre el tema nos indica que los actores quedan enmarcados en un contexto donde deben negociar constantemente entre ellos para forjar vínculos que, impuestos por la necesidad de reciprocidad, suponen conciliar y negociar entre otras cosas visiones del mundo, rutinas y confianzas (O'Toole y Montjoy: 1984). La complejidad de la coordinación pro-integralidad requiere necesariamente de reconciliación de actividades (Hogl, 2002), debido a que los intereses e ideologías particulares de los actores se encuentran habitualmente en conflicto (Repetto, 2005). Según O'Toole y Montjoy "...las agencias deben ajustarse mutuamente para coordinar entre sí [y] es probable que la interdependencia recíproca fuerce a la mayor adaptación interorganizacional de la política" (1984: 494 y 495).

En el caso de la red estudiada, esta contraposición de intereses e ideologías aparece manifestada en el discurso de todos los integrantes entrevistados, lo que puede explicar lo bajos niveles relativos de densidad de las redes.

"...nosotros trabajamos desde el seno del hogar, capaz podemos entender más que una policlínica, porque una madre que tiene cinco niños no pudo ir un día de lluvia, con barro, a las seis de la mañana a tener un control pediátrico, a la policlínica le cuesta entenderlo, es un servicio menos amigo de estas situaciones puntuales" (equipo de proximidad)

"Si es difícil también compartir metodología, porque cada sector tiene su forma de trabajar" (equipo de proximidad)

"la idea es trabajar en conjunto y yo creo que cada uno desde su lugar tiene sus propios intereses, el mío básicamente es educativo y bueno yo voy a solicitar apoyo desde esos actores que favorezcan esa continuidad educativa" (socio directo)

"...a veces también pasa esto del choque de los diferente saberes" (socio directo)

"...lo que puede pasar es que a veces no estemos de acuerdo en las miradas de como uno focaliza" (socio directo)

Atado a lo anterior, los actores también expresan el trabajo que insumen las coordinaciones en términos de la conciliación entre las diferentes perspectivas, y como a veces implica hacer cambios en las propias formas de hacer y pensar.

"...el cometido de demostrar cual era la realidad de esas familias y que las Instituciones, que hace años que están pudieran verlo y flexibilizar sus modalidades de trabajo (...) la idea es esto, así como nosotros fuimos cambiando muchas cosas desde el inicio a la fecha, desde modalidades de trabajo, desde protocolos, desde preguntas, de todo..." (equipo de proximidad)

"Para mí implica trabajar algunos acuerdos en el desacuerdo porque algunos proyectos están por sus propios objetivos, en un nivel bastante más de corte asistencialista, cuando, en realidad, ninguno de nuestros proyectos apunta ahí (...) creo que implica ese esfuerzo, es un esfuerzo como bastante grande en ese sentido de sentarse, como intercambiar y demás y a mí me implica el tema de los tiempos, respetar los tiempos locales que no son mis tiempos" (socio directo).

“tenemos que ponernos de acuerdo los tres grupos que estamos trabajando, somos tres grupos dentro de INAU (...) el Hogar Femenino está trabajando con la mamá, nosotros con la bebe y el grupo del CED con la familia pero en realidad los tres vemos el mismo problema de manera diferente.” (socio directo)

Sin embargo, en este contexto tan poco propenso para la coordinación pro-integridad y más allá de los porcentajes, en términos absolutos la red de los programas de proximidad logra establecer un número altamente considerable de coordinaciones: 114 intercambios consolidados solamente entre 27 actores en el último año, dentro de los cuales 60 son recíprocos, es decir, que se constituyen en instancias candidatas para la generación de sinergias. No es posible dudar que la coordinación, más allá de las características que asuma, no sea un hecho en esta red territorial. Por el contrario, todos los actores declararon en las entrevistas trabajar en red, todos menos uno lo considera un trabajo fundamental, y la gran mayoría directamente no visualiza otra forma de trabajar que no sea ésta.

Entrevistador: “Y si tuvieras que hacer una comparación entre el trabajo en red y el trabajo individual o en solitario?”

“Lo que pasa que yo trabajo individual no me lo imagino, no me lo puedo imaginar porque primero que nada como Institución no existís, no podés hacer nada, no concibo, no se para que pero no para las cosas que hacemos nosotros.” (socio directo)

“...de verdad no me imagino trabajando así en forma aislada, individual, sin duda, creo que estoy súper convencida de que los logros son mejores si lo hacemos en forma de red y articulando con otras Instituciones.” (socio directo)

“trabajar en red es básico, es primordial, aislado es imposible trabajar (...) es imposible trabajar aislado, es imposible trabajar solo.” (socio directo)

“Es que creo que en solitario no se puede trabajar (...) me parece que el trabajo en red tiene que ser una prioridad y todos tenemos que estar dispuestos a trabajar en red (...) no encuentro algo que vos puedas decir, bueno, esto lo voy a hacer sola y no voy a precisar de nadie” (socio directo)

“Y la verdad que individual no podés trabajar, es imposible, mentira que vas a trabajar, no hay ni pros, ni contras, si trabajas individual tenés todas las contras.” (socio directo)

En este punto es imperante preguntarse ¿cómo se logran estos intercambios en el marco de reglas poco claras, ausencia de mandatos y responsabilidades definidas, rotación de recursos humanos y económicos, diferencias entre los recursos que pueden poner a disposición los distintos involucrados y falta de expectativas claras sobre los resultados?, ¿qué es lo que incentiva a las instituciones a sortear las dificultades y los costos en búsqueda de lograr coordinaciones exitosas?

5.5. Estímulos para la coordinación

Como ya fue observado con anterioridad, todos menos uno de los entrevistados considera fundamental el trabajo en red, al punto que en su mayoría los actores no visualizan la posibilidad de prescindir de la coordinación en territorio para la realización de su tarea y prefieren esta modalidad de trabajo que el formato en solitario o individual. En este sentido podemos afirmar que no quedad duda que efectivamente los actores encuentran fuertes incentivos para coordinar entre sí.

Retomando a O’toole y Montoy (1984), se recuerda la existencia de tres formas de incentivos que parecerían ser las más importantes en romper las barreras de las instituciones para lograr

una coordinación pro-integral: i) *La autoridad*, que implica claridad en los roles y responsabilidad de los involucrados. ii) *El interés común*, que implica que el mandato de coordinación coincida con los objetivos, ideologías y rutinas de las organizaciones que deben relacionarse entre sí. iii) *El Intercambio*, que implica proporcionar nuevos recursos orientados específicamente a la acción coordinada.

Ahora bien, se ha podido comprobar que ni la autoridad ni el compartir visiones del mundo y rutinas son los incentivos que estructuran la red de coordinación pro-integral en el territorio de referencia. Por el contrario, la falta de estos elementos obstaculiza de forma significativa el trabajo en red. En el caso de los recursos fue posible analizar directamente los cupos y determinar que no todos los actores cuentan con este medio para negociar intercambios. Quedaría hipotetizar que quizá existen otros recursos novedosos que circulan en territorio y que interesen a las instituciones de forma que los incentive a coordinar.

Sin embargo, en el discurso de la gran mayoría de los entrevistados prima la idea de una ausencia importante de recursos, al menos materiales, en general en referencia a los propios y en varios casos en referencia a los de los otros actores también. Los actores tienden a transmitir un cierto contexto de incertidumbre y dificultad para poder completar la tarea que realizan en el entendido que los recursos a disposición no son suficientes para lograrlo, lo que lleva a veces a sentimientos de sobrecarga y frustración.

“...hemos sentido que a veces se genera como un (...) el ETAF como la varita mágica, que viene con un montón de cosas, que tiene fondos, pero en realidad nosotros trabajamos en conjunto con ellos [instituciones] y no tenemos más que nadie en realidad, los recursos también son bastante escasos para la cantidad de familias, porque esto de lo prioritario tampoco es que tengamos lugares destinados para que los gurices puedan vincularse a un centro o a lo que sea.” (equipo de proximidad)

“...y también el tema de los recursos frustra (...) capaz que yo no tengo, que no lo puedo resolver o no te lo puedo facilitar...” (socio directo)

“...tenemos un territorio muy grande, entonces, tratar de abordar todo es inviable (...) en sí, como dispositivo no damos todas las respuestas.” (socio directo)

“...nosotros contamos con Asistente Social pero tenemos solamente dos para todo el departamento (...) y hace poco que ingresó la segunda compañera pero si no teníamos una sola, como que es imposible.” (socio directo)

“...los gurises todavía tienen problemas de consumo, nosotros lo abordábamos de forma individual, en realidad no tenemos psicólogo, teníamos hasta el año pasado una referente en consumo que venía cada quince días de Jóvenes en Red, ya no hay más, renunció.” (equipo de proximidad)

Además, suelen observarse visiones de rezago en varios de los entrevistados al compararse con otros. Es decir, que la idea que tiene cada actor sobre la cantidad o calidad de sus propios recursos suele ser más negativa que la que tienen otros participantes de la red. Esto puede tener que ver con cuestiones de valoración propias pero también de desconocimiento, lo que implica en algunos casos expectativas poco reales que sobrecargan aún más a los equipos en territorio.

“...yo visualizo con los otros programas [de proximidad], tampoco tengo tan claro sus objetivos y la metodología de trabajo, pero si veo que tienen lo que nosotros no tenemos, muchísimos recursos” (equipo de proximidad)

“...ellos acceden a otros recursos que nosotros no tenemos, al ser programas que están coordinados a nivel de todos los Ministerios, tienen otros recursos, por ejemplo, a nivel económico o de beneficios que le pueden acercar a las familias.” (equipo de proximidad)

Sin dudas que el contexto de insuficiencia de recursos es altamente generalizado en el marco de la red de coordinación, sin embargo, parecería ser que en el territorio, en vez de bloquear la acción coordinada es justamente uno de los aspectos que lo que la incentiva. Se desarrollará en mayor medida este punto a continuación.

5.5.1. La superposición de la intervención: el incentivo de la coordinación en territorio

La acción coordinada se vislumbra en el discurso de los entrevistados más como una necesidad que como el resultado de un incentivo extra, siendo que en la mayoría de los casos se expresa como la inexistencia de otra opción, es decir, no hay otra forma posible de trabajar. Y lo más importante, contrario a lo que se podría esperar, esta visión no aparece solo en los equipos de proximidad que tienen directivas expresas de trabajar en red, sino que se extiende en la diversidad de actores.

Esto se deriva de que, a diferencia de lo que podría ocurrir en otros sectores o niveles de política, los equipos con anclaje territorial realizan una intervención que en casi su totalidad se despliega en el intercambio directo con la población y en el contexto en el cual ésta se inserta. En este sentido, y por más que cada actor tenga sus propios objetivos o dimensiones de trabajo, la cercanía a las situaciones les permite observar y captar cotidianamente como su labor se ve enlentecido o directamente bloqueado frente a problemáticas que exceden su capacidad de intervención.

Lo anterior, si bien ocurre en la política en general, no es quizá tan accesible para los técnicos en otras formas de implementación, quizá menos aún para los *policy makers* en las etapas de diseño. En este sentido, cuando la implementación se traslada al territorio, la multidimensionalidad de los problemas se hace aún más evidente, no sólo en términos teóricos sino en términos reales, y atenta con la capacidad de lograr incluso hasta los mínimos resultados, desgastando y generando sentimientos de frustración en los equipos.

“...nosotros somos un puente y si no hay otro que reciba, que coordine, que trabaje en conjunto, que nos sentemos a coordinar (...) si hay un vacío de ese lado en realidad nunca vamos a llegar a nuestros objetivos o a nuestras metas en cuanto a nuestra planificación” (equipo de proximidad)

“...debido a las características de las familias que trabajamos es imposible no trabajar en red, solo nosotros en la escena del hogar no, si o si siempre estas necesitando del apoyo de otro actor.” (equipo de proximidad)

“violencia familiar, embarazo adolescente, violencia en el noviazgo, prostitución, el consumo, de cada grupo adolescente tenemos todas esas cosas y todos esos casos, entonces, si bien nosotros tenemos el proyecto tenemos que generar un paso adelante, entonces, hay que trabajar con la familia?, se trabaja y también con las Instituciones que trabajan con la familia.” (socio directo)

“Acá el apoyo básicamente es educativo, pero no es todo porque un sujeto es un sujeto integral, hay necesidades que son básicas y si el chiquilín viene sin comer o no trae los útiles, desde ese lugar esas otras instituciones contribuyen (...) como puede ser esto de las inundaciones, ¿cómo podemos ayudarlos

a que no dejen de estudiar?, que vengan abrigados, porque muchos chiquilines perdieron todo el año pasado con lo de la crecida del río” (socio directo)

“Es imposible que un grupo de personas solamente de una Institución pueda abordar una situación particular” (socio directo)

“ahí había algunos temas de desarrollo en los niños, además, había temas de violencia, de maltrato, de violencia de género, entonces, esas situaciones cuando se vuelven muy complejas, yo creo que es fundamental trabajarlas, así, coordinadas y en equipo porque si no, es mucho.” (socio directo)

Esta situación parecería afectar, aunque en diferente medida, a todos los actores entrevistados, puesto que la gran mayoría trabaja casi en su totalidad con personas en situaciones de alta vulnerabilidad socioeconómica.

Pero la potestad del trabajo en red y de la coordinación no solo resulta de la incapacidad de cumplir con las metas a través de otras vías (esto incluso podría ser variable de institución a institución, y no necesariamente traducirse en una acción coordinada), sino que está relacionado también con una multiplicación de la cantidad de programas y servicios instalados en territorio. Así, aquellos que se encuentran en la zona hace varios años, recuerdan como antes esa realidad era diferente.

“...si hacemos historia cuando yo empecé a trabajar en la zona una de las pocas Instituciones que había era ésta, estábamos bastante solos, en el correr de los años se fueron incorporando más servicios, eso hizo que cada vez tuviéramos que pensar en coordinar acciones” (socio directo)

Tres consecuencias de lo anterior pueden extraerse de los discursos de los actores territoriales. En primer lugar implica que cada vez hay más problemáticas sociales que son asumidas desde la política y por ende objeto de intervención y responsabilidad de lo estatal, y en particular asumidas por los equipos en territorio aumentando su carga de trabajo. En segundo lugar, en la medida que aumentan los servicios y programas, aumenta la cantidad de dimensiones a intervenir que comparten entre sí, aunque como vimos con anterioridad, contrapuestas en términos de formatos de trabajo y conceptualizaciones de las problemáticas. Por último, y lo más importante, que todo lo anterior confluye en un mismo objeto de intervención: el beneficiario; este es realmente el único componente que comparten absolutamente todos los integrantes de la red pro-integralidad. Y este compartir no refiere únicamente en lo teórico conceptual, o en la definición de una población objetivo en común, sino en la interacción cotidiana y real con el sujeto de intervención. Este último parecería ser el factor que no deja otra opción a los equipos más que la coordinación.

“...controles de salud, derechos vulnerados que ellos tienen que ir trabajando, a veces nuestro objetivo y nuestro rol es bastante parecido, entonces, no te queda otra que coordinar, porque no vamos a ir todos por lo mismo, me ha pasado de ir a casas y encontrarme con dos o tres más de otros equipos y justo caemos todos el mismo día, yo insisto en decir, bueno, por lo menos, notifiquen, vamos a informarnos de que estamos vinculados con la familia, INAU también, cuando son familias intervenidas tiene un equipo que trabaja directamente en seguimiento...” (socio directo)

“...la parte social en estos últimos tiempos ha cambiado, hoy en día tenemos familias todas con su singularidad, que ameritan que vos como Institución no puedas abordar una situación en forma independiente sino que tengas que acudir a otros, porque la mayoría de las familias, ya sea que cobra del MIDES, la Asignación, otras con diferentes programas, Uruguay Crece Contigo, ya te digo, no hay familias, es muy poco el porcentaje que no esté inserto en uno de estos programas.” (socio directo)

“a mí me parece fundamental el trabajo en red, porque a veces somos muchas Instituciones trabajando con las mismas familias, superponemos, lo que te decía, que la idea es no superponer intervenciones, no sé, que vayan tres técnicos en la semana a la casa, que en realidad, vamos todos un poco a mirar lo mismo.” (socio directo)

“...a veces la familia esta multi-atendida, está en un proceso de realojo, está en Uruguay Trabaja y está en ETAF y a su vez tiene un tema de violencia y está en el Servicio de Violencia, entonces, ahí llegamos al nodo y decimos, bueno, es una familia de cinco integrantes y hay cuatro dispositivos, casi que puedes hacer un partido de basquetbol.” (socio directo)

Incluso aunque los equipos en territorio no tuvieran como prioridad coordinar, terminan encontrándose, puesto que el lugar de trabajo no es otra cosa que el hogar o el barrio de los beneficiarios que comparten. Así los incentivos de la coordinación en territorio aparecen claramente en los discursos de los entrevistados: ordenar el inevitable trabajo en conjunto reduciendo la superposición de acciones que por un lado impiden el trabajo cotidiano y por el otro insumen una gran cantidad de recursos que de por sí ya son escasos, lo que lleva a la necesidad de dividir tareas y apostar al fortalecimiento de la intervención conjunta.

Ante esta realidad, el trabajo en red se complejiza frente a la carencia de canales a partir de los cuales los equipos puedan acceder rápida y eficientemente a conocer de quienes los beneficiarios están siendo sujetos de intervención. En general, a esta información se accede de forma parcial, y gran parte del trabajo en red radica en realizar este tipo de averiguaciones. Esto se suma a lo ya analizando en cuanto a la informalidad de los vínculos y quizá también explique porque la información es el recurso que estructura en mayor medida la red de coordinación.

“Y lo que pasa que no hay nada pensando que vos entras y ves que instituciones de referencia está trabajando con este chiquilín, porque sabemos que se conectan pero no hay nada, también en la entrevista con la familia surge, “no porque hace poco fueron dos muchachas a casa”, entonces uno va viendo pero no hay nada directo como para tener información.” (socio directo)

“...la escuela, a veces, te dice, mira que la familia me dijo que fueron dos muchachas el otro día, entonces, dos muchachas que generalmente, son dupla, vos decís, bueno, a ver, niños chicos, mujer embarazada de riesgo no hay, o sea, que UCC no, descartado, ETAF, INAU...” (socio directo)

Como resultado, el núcleo de la coordinación es el beneficiario. La amplia mayoría de los entrevistados dejaron entrever que la primera etapa es el contacto con la “familia”, el “chiquilín” o con el “joven”, y a partir de esto y en función de cada situación dependerá la red de coordinación específica que se conformará en cada caso, presentando variaciones no sólo en los actores que la conforman sino también en el tipo de vínculos o roles que estos puedan asumir.

Tan es así que muchas veces cuando los equipos no comparten el trabajo con una misma familia la red parece perder sentido y la coordinación tiende a bloquearse:

“...buscar un método más ágil porque el nodo es demasiado amplio, entonces me parece genial utilizar esta nueva metodología, se convoca a los actores que corresponden a las situaciones que tenemos que tratar, porque realmente agotaba (...) antes íbamos todos al nodo y arrancábamos, nosotros con una familia, el liceo con otra familia, capaz al liceo también le parecía re engorroso que hablemos de un niño desnutrido y a nosotros de un adolescente que hacía tres días que no iba (...) hay gente que particularmente lo interpretaba, y lo interpretábamos en alguna ocasión como una pérdida de tiempo, se disponía demasiado tiempo para trabajar pocas cosas.” (equipo de proximidad)

“...hay un cumulo de escenario o instancia donde nosotros podemos participar, lo que pasa es que el Ministerio quiere que nos enfoquemos en lo que realmente le sirve a la Institución porque a veces, vas a una reunión y te están hablando de, por ejemplo, que la entrada a algún camino vecinal está sin pavimentar y se aleja un poco de lo educativo...” (socio directo)

Entrevistador: ¿Porque dejaron de participar?

“...no estoy muy de acuerdo en lo que es ese tipo de nodos, si estoy de acuerdo con los nodos focales, que es lo que nosotros hacemos, que vamos solamente los actores que estamos involucrados con esa familia, alcancé a ir a unos cuantos nodos pero el tema es que había tantas familias que se trabajaban que muy pocas veces se tocaban familias de nosotros o vinculadas, por lo menos, que vos digas, no sé, que tenga un hermano que esté vinculado, entonces decidimos que no” (socio directo)

Los nodos y espacios de coordinación que trabajan con situaciones específicas cumplen el papel de facilitar las pesquisas e interacciones respecto de las instituciones que intervienen, disminuyendo los costos del trabajo en red. En otra situación comienzan a perder sentido, salvo en los casos en que son nuevos los equipos o los técnicos en territorio, instancia en los que se los valora por habilitar la generación de contactos y el conocimiento de referentes, o cuando se trabaja emergentes más globales que afectan a una porción importante de la población intervenida, como es el caso de las inundaciones o la existencia de fondos para el desarrollo de un nuevo plan.

Así, se podría afirmar que al menos en territorios multi-intervenidos como es el caso de estudio y a diferencia de lo que cabría esperar desde la teoría, la intervención de situaciones de vulnerabilidad social es por necesidad una intervención coordinada, en el entendido que los estímulos para la coordinación son endógenos a la propia intervención, y esto no es solo una realidad de los programa integrales analizados, sino que por el contrario es una realidad compartida por la gran mayoría de los actores que conforman su red.

Atracción entre los actores para la coordinación según atributos

Los hallazgos anteriores incitan a realizar la siguiente afirmación: la mayor proporción de los incentivos para la coordinación en territorio se explican cuando los equipos comparten beneficiarios. Es decir, que cuando esto ocurre, cabría esperar una mayor cantidad de vínculos.

La aplicación de algunos modelos del ARS permitirían testear, de forma aproximada, esta causalidad encontrada en el discurso de los entrevistados. Los modelos de *Homophily* parten de la hipótesis de que si dos actores son similares en cierta manera, estarán más predispuestos a vincularse entre ellos que con otros.

La vía con mayor validez encontrada para aproximar a la superposición de beneficiarios y agrupar a los actores según este atributo, fue la de categorizar a los mismos según la franja etaria de su población objetivo. Como resultado se obtuvieron 5 grupos. Por un lado 3 que hacen referencia a edades bien concretas: infancia, adolescencia y juventud, y discapacidad. Por otro, 2 que refieren a grupos etarios más generales o que directamente no han sido especificados: adultos en general que puede incluir también jóvenes como adultos mayores; y sin población específica según edad.

Vale aclarar que el grupo discapacidad queda conformado por 1 solo actor, lo que impide para este caso la aplicación del modelo para las relaciones internas, no así en las relaciones con otros grupos de actores. (Ver cuadro siguiente)

Cuadro 9: Grupo de pertenencia y cantidad de actores, clasificación según franja etaria de la población objetivo y temática de intervención

Según franja etaria de la población objetivo		Según temática de intervención	
Grupo	N°	Grupo	N°
1. Infancia	11	1. Integralidad: programas de proximidad (egos)	3
2. Adolescencia y Juventud	7	2. Trabajo	2
3. Discapacidad	1	3. Educación	3
4. Adultos en general (puede incluir jóvenes y adultos mayores)	2	4. Salud	3
5. Sin población específica	6	5. Cuidados	12
		6. Cultura, deporte y recreación	1
		7. Vulnerabilidad social*	3

*Incluye los programas del Ministerio de Desarrollo Social, como ser el refugio para personas en situación de calle entre otros, salvo aquellos que tienen una temática bien específica que entra en alguna de las otras categorías.

A su vez, y para poder aportar más insumos al análisis, se realizó otra agrupación según temática de la intervención, variable que está muy asociada también con el organismo de pertenencia del programa o servicio. Estos atributos habían sido considerados en el inicio, como posibles condicionantes o factores explicativos de las relaciones entre los actores. Así, se hipotetizaba que los equipos con una misma dependencia o que participan en el marco de un mismo sector de política, presentarían una mayor predisposición a entablar vínculos. Aunque lo anterior no aparece en el discurso de los entrevistados. En este caso los programas de proximidad se agruparon en un conjunto separado por considerarlo con características específicas, más allá de que su temática es la vulnerabilidad social.

Una vez que se cuenta con los actores agrupados se aplica el modelo de *Homophily*³⁵ que específicamente trabajará de la siguiente forma: en primer lugar construye el escenario de independencia. Lo anterior supone predecir el número de vínculos que debería existir dentro de cada grupo y entre cada uno de ellos, si no hubiera ninguna asociación entre la probabilidad de que exista una conexión con el hecho de compartir el atributo en cuestión. Luego estas pueden ser comparadas con las frecuencias observadas.

A continuación se presentan, en primer lugar, el resultado de las diferencias entre las frecuencias observadas y las esperadas de los vínculos entre grupos según temática de la intervención.

Cuadro 10: Diferencias entre las frecuencias observadas y las frecuencias esperadas entre grupos según temática de intervención. Red Ego*

	Egos	Trabajo	Educación	Salud	Cuidados	Vulnerabilidad
Egos	0	2	2	2	12	1
Trabajo	1	0	0	0	-3	1
Educación	0	0	2	-1	-4	0
Salud	2	0	0	0	0	0
Cuidados	2	-3	-3	-2	4	-3
Vulnerabilidad	0	0	0	0	-3	0

*Los cuadrantes que conforman la diagonal se muestran con el borde punteado.

³⁵ Específicamente se trabaja con el testeo de *Relational Contingency-Table Analysis*

Cuando la diferencia es positiva significa que los vínculos observados superan a los esperados si los grupos no determinaran el relacionamiento entre los actores; algo que estaría mostrando predisposición para el relacionamiento (estos casos se representan en azul). Por otro lado, cuando la diferencia es negativa, significa que los vínculos observados se encuentran por debajo de los esperados (representados en rojo) y podría estar reflejando un cierto rechazo a la interacción. Por último, si la diferencia es 0 quiere decir que los vínculos observados coinciden a un escenario de aleatoriedad (cuadrantes de color gris).

Para poder comprobar la hipótesis de que los actores que comparten la temática de intervención muestran mayor predisposición a coordinar, la diagonal del cuadro 8 debería aparecer en azul, puesto que ésta representa las relaciones intra-grupo. Por otro lado, el resto de los cuadrantes donde figuran las relaciones entre grupos deberían estar en rojo, o por lo menos en gris. Los resultados entonces no estarían apoyando esta hipótesis. Ninguno de los grupos muestra una tendencia de sus integrantes a relacionarse entre ellos mayor a la tendencia en el modelo de independencia, salvo dos, pero con una magnitud relativamente baja, aunque el caso de cuidados no sería despreciable. Tampoco los propios programas de proximidad estarían mostrando una predisposición a coordinar entre sí. Por el contrario, tienden a coordinar mejor con otro tipo de actores

Siguiendo con esto, la mayor magnitud encontrada que supera claramente al resto se encuentra en el relacionamiento de actores pertenecientes a grupos diferentes, y es el caso de los programas de proximidad con los programas y servicios de cuidados: 12 vínculos más que la cantidad esperada en una situación de independencia. Claramente aquí existe una fuerte atracción a coordinar, algo que ya podía vislumbrarse en análisis anteriores.

Cuadro 11: Diferencias entre las frecuencias observadas y las frecuencias esperadas entre grupos según franja etaria de la población objetivo. Red Ego*

	Infancia	Adolescencia y juventud	Adultos	Sin franja etaria
Infancia	8	-1	-1	-3
Adolescencia y juventud	-5	10	-2	1
Adultos	-3	-1	0	0
Sin franja etaria	5	-1	2	0

*Los cuadrantes que conforman la diagonal se muestran con el borde punteado.

En el caso de la comparación entre grupos según franja etaria de la población objetivo, los resultados parecen más positivos hacia la comprobación de la hipótesis. No se observa una dispersión tan grande de cuadrantes azules por fuera de la diagonal, y las mayores magnitudes que se despegan del resto se encuentran entre los actores de dos de los 4 grupos para los cuales es posible aplicar el análisis. Estos además son aquellos que contaban con una población objetivo definida claramente en cuanto a su franja etaria, a lo que se suma que el grupo sin franja etaria específica sea justamente uno de los que no muestra *homophily*. Todo esto fortalece los resultados.

Por ende, es posible estimar que existe un fuerte estímulo a coordinar entre los actores que comparten el trabajo con población infantil y entre aquellos que comparten el trabajo con adolescentes y jóvenes. Así, la pertenencia al grupo parecería efectivamente marcar una diferencia, tal como se expresó en el discurso de los entrevistados.

5.6. Rol de los programas de proximidad en la Red

Se ha ya aproximado al rol que ocupan los programas de proximidad en su propia red a partir del análisis de la estructura de sus vínculos. También ha sido verificado que los propios equipos de éstos programas tienden a adjudicarse una posición más de captores de recursos que de proveedores, incluso en algunos casos con un concepto de sí mismos más negativo que el lugar que efectivamente ocupan en la red. Ahora bien, cabría preguntarse, ¿cómo visualizan y describen el resto de los actores el papel que estos adquieren en el proceso de coordinación?, ¿coincide la visión expresada en las entrevistas con el análisis anterior?

Para contestar estas preguntas resulta importante resaltar que no todos los entrevistados tienen un conocimiento cabal de los tres programas estudiados. Si bien era esperable encontrar diferentes grados de conocimiento entre los actores, ya que se está analizando las conexiones de tres equipos separados en una única red, los atributos de prioridad política e interinstitucional hacían suponer que la información con respecto a estos programas iba a ser generalizada a nivel de los actores territoriales, al menos en términos básicos sobre población y objetivos. Sin embargo, se observa en varios casos un acercamiento más bien superficial o incluso, una simple noción respecto a la existencia de un programa o programas con dicho/s nombre/s.

Esto se refleja en el discurso de los entrevistados, más que en las respuestas, en la falta de respuestas ante las preguntas sobre cuál es el rol de estos programas y cuál es el impacto que logran alcanzar en la población en territorio:

Entrevistador: Pensando ahora en el trabajo concreto de los programas de proximidad, Uruguay Crece Contigo, Jóvenes en Red y Cercanías, ¿tenés idea cómo es la llegada de estos equipos al territorio?, ¿cuál es el rol en la red?

“Ah, ¿definirlos juntos? no, no sé... te puedo decir de Jóvenes en Red” (socio directo)

Entrevistador: Y con cercanías, ¿conoces el ETAF?

“Lo escuche nombrar sí, pero no sé bien como trabajan.” (socio directo)

Entrevistador: ¿Y crees que el accionar de los equipos territoriales de los programas de proximidad, generan un impacto diferencial en la población?

“No, porque no tengo conocimiento. Con Uruguay Crece Contigo sí.” (socio directo)

“Y ETAF... es como un recurso más en la red pero no sé exactamente para qué.” (socio directo)

Este escaso conocimiento o leve aproximación a las características de alguno de los programas aparece de forma más generalizada en los casos en que los actores entrevistados no trabajan directamente con el programa para el cual se les pide opinión. Sin embargo, también aparece en el discurso de actores al referirse a programas que los habían mencionado como socios directos de su intervención.

En general, los casos en que sí existe conocimiento más detallado se dan cuando los actores comparten con los programas de proximidad la misma población objetivo. Esto es algo que ya se había inferido para la red en general a partir del estudio de la estructura de vínculos, y que se confirma nuevamente en las menciones para este caso concreto por parte de los entrevistados. La mayoría asocia específicamente el conocer el programa con el hecho de tener beneficiarios comunes, lo que los lleva a coordinar en algún momento del proceso.

Así, -y empezando por el hecho de que el desinterés de los actores para recibir a los programas de proximidad en su red local surge cuando no se comparte la misma población- se van configurando el tipo de expectativas que tienen las organizaciones locales sobre la intervención de estos equipos, así como los incentivos para coordinar con ellos, puesto que nuevamente todo se centrará en el beneficiario.

En primer lugar, uno de los aspectos más valorado por una parte de los entrevistados que conocen y declaran coordinar efectivamente con estos programas, es la metodología de trabajo. Desde la perspectiva de estos actores locales, éste es el recurso fundamental que vendrían a aportar los equipos de proximidad en territorio, marcando una diferencia con la mayoría de las instituciones ya ubicadas en la zona. Esta diferencia radica en el ámbito en que tiende a desarrollarse la intervención, con un fuerte predominio del contexto familiar en el caso de los tres programas integrales, frente a un predominio del contexto más institucional en el caso de otros actores (se dice predominio puesto que, como ya fue marcado, son varios los actores que realizan visitas en los hogares).

“...ese equipo, que va a estar más tiempo con esa familia, si bien nosotros tenemos que atender a la familia, través del niño atendemos también la familia, pero el tipo de atención con mayor intensidad que cumple nos parece importante.” (socio directo)

En este sentido, en coincidencia con lo analizado anteriormente, lo “novedoso” que pueden aportar los programas de proximidad desde la perspectiva de los actores territoriales, no está centrado mayormente en objetivos diferentes o nuevas dimensiones de trabajo en el marco de la integralidad, o grupos poblacionales no intervenidos³⁶; incluso algunos actores consideran realizar tareas altamente similares. Lo resaltable se basa en la flexibilidad que tienen para abordar las situaciones desde otro lugar. Así, el principal papel que les adjudican el resto de los actores de la red, es el de cubrir ciertos baches de su intervención con los beneficiarios, asociados a aspectos que, por no poseer la misma flexibilidad u orientación de trabajo en el hogar, no logran abordar o no logran hacerlo de la forma más eficiente. Así se identifican tres tipos de roles que la red demandaría específicamente a ETAF, UCC y JER, más allá de la mera superposición de beneficiarios. Uno de ellos es en el marco de “la transferencia” de aspectos o etapas de la intervención que se considera que estos equipos pueden realizar con mayor capacidad...

“Con Jóvenes en Red, ahora que hay estudiantes inundados, en vez de llamar a la casa de los estudiantes me comunico con el educador, porque si voy a llamar a la casa, voy a hacer visita (...) directamente me comunico con el educador de Jóvenes en Red que él hace ya ese trabajo” (socio directo)

“es difícil para nosotros que una familia vaya y saque una hora con el área de salud mental, ellos, a veces, van y tienen ese acceso (...) nosotros no tenemos esos accesos, por ahí, más rápidos” (socio directo)

...el otro ocurre cuando surgen problemas específicos en el proceso de intervención de cierta complejidad difíciles de ser abordados; en estos casos se apela a los equipos en términos de su potencial rol de “mediador”...

³⁶ El caso de Uruguay Crece Contigo es el único programa de proximidad que en ocasiones se resalta su capacidad de captación de ciertas situaciones familiares que se consideran escasamente contempladas por las instituciones en territorio, al comenzar a trabajar desde el embarazo.

“...es como un referente calificado en esto del conocimiento de la familia y mediador con la familia en la Institución, muchas veces con la escuela la familia esta re quemada pero puedes hablar con el técnico de ETAF, mira hay esta propuesta de que venga para que termine sexto, que si la escuela se lo va a plantear a la familia, ya está, pero capaz, que se lo plantea ETAF que va todos los días o que va una vez por semana, “porque no nos acercamos a la escuela” y a veces, nos ha dado resultado.” (socio directo)

Entrevistador: ¿qué esperan de UCC para sumarlos a sus redes de trabajo?

“...lo más que hacemos, como ellos trabajan con la familia en territorio, es llamarlos, a veces, que no han venido o si vienen poco como para que ellos nos ayuden a que la familia continúe.” (socio directo)

...o cuando se llega a una situación límite, en la cual las instituciones locales consideran que agotaron sus recursos para lograr resultados

“es el último recurso antes de tomar decisiones más drásticas, tratar de hacer un trabajo más de cercanía para tratar de potenciar otras cosas cuando el caso viene.” (socio directo)

“estas familias que se derivan es cuando ya todo el mundo hizo o pensó que hizo hasta lo último y no pudo quedarse, no pudo establecer algo con esta familia.” (socio directo)

Así, fundamentalmente en lo que respecta al tercer rol, podría decirse que se depositan niveles considerables de exigencia en estos programas, al pensarse como dispositivos que pueden o deberían poder trabajar con situaciones que el resto no ha encontrado la forma de abordar. Así, estas expectativas generadas chocan luego con los recursos que efectivamente se visualizan en éstos equipos que, como se verificó anteriormente y no vale la pena repetir, tienden a ser escasos. En este sentido, no hay una base clara y real de capacidades nuevas y diferentes que estos equipos pudieran tener para cumplir el rol de última esperanza a problemáticas que nadie ha podido solucionar.

Estos desincentivos expresados por los actores para la coordinación adquieren mayor magnitud cuando el recurso faltante es el de cupos o lugares destinados para derivaciones del resto de los actores locales. Así, como fue visto con anterioridad, si bien los programas de proximidad dependen de los cupos que puedan brindarle las redes territoriales, no siempre se manejan en forma recíproca en este aspecto.

“lo que no estoy de acuerdo con ETAF, que también lo planteamos, que muchas veces aplican esos baremos (...) a nosotros nos han rebotado familias que han terminado en la niña retirada del hogar y no llegaban porque tenían vivienda de material (...) muchas veces nos condiciona en la derivación porque muchas derivaciones no llegan, porque directamente, a veces, viendo que una es rebotada no postulamos.” (socio directo)

“para poder ingresar una familia ahí, tiene que cumplir determinados requisitos, lo cual no es tan sencillo, se nos ha complicado bastante en los últimos tiempos porque en Paysandú no está funcionando la mesa (...) es muy difícil el ingreso a ETAF, el caso tiene que ir con una carta, firmada por la jefatura de INAU, lamentablemente nuestro sistema de protección no esta tan aceitado, y a veces conseguir esa carta es como un montón.” (socio directo)

De esta manera, los actores no siempre logran visualizar en el trabajo en conjunto con los equipos de proximidad beneficios que logren equiparar los costos de la coordinación. Se reafirma entonces la idea de que la falta de cupos que puedan llegar a presentar algunos de los programas de proximidad se torna en una variable fundamental para entender las relaciones que llegan o no a establecerse en territorio, ya que como se manifestó, el compartir beneficiarios es el factor que tiene una mayor incidencia en la activación y funcionamiento de

la red. La importancia de esto se constata también en los discursos cuando los entrevistados, habiendo coordinado con más de un equipo de proximidad, apelan a la facilidades o dificultades de las derivaciones para comparar el éxito o no de las distintas coordinaciones.

Pero los desincentivos no solo se producen al principio de la acción definiendo o no la activación de coordinaciones, sino que también aparecen una vez terminada la coordinación, cuando los beneficiarios egresan de los equipos, al finalizar éstos su intervención. Es mandatado desde la centralidad que para consolidar el proceso de egreso, los programas de cercanías deben encontrar instituciones locales que mantengan la referencia una vez que ellos se retiren, lo que implica la mayoría de las veces que los beneficiarios vuelven a quedar bajo la órbita de los actores que derivaron a dichos equipos en primer lugar. Es generalizada la idea, entre aquellas instituciones que ya han sido parte del proceso, de que en general son escasos los cambios estructurales en las condiciones de vulnerabilidad que ocurren como consecuencia del pasaje por estos programas.

Esta realidad no es atribuida por los actores locales a la mala acción de los técnicos que conforman los equipos, o por lo menos no en la mayoría de los casos, sino justamente a la falta de recursos de los que dispone la política para trabajar con las familias la estructuralidad de la pobreza. De esta manera, se muestra un compartir en términos de igualdad de condiciones en cuanto a las capacidades consolidadas de la política social en general, algo que ya había sido detectado.

“el técnico con la palabra es el único recurso que tiene porque cuando son familias de tantas vulnerabilidades como vivienda, salud, es muy complejo llegar a un tratamiento con psiquiatra, es muy difícil que se acceda a una política de vivienda digna, entonces, me parece que el que no haya impacto no tiene que ver con que los equipos no estén trabajando sino con los recursos que cuentan para hacer la tarea, un poco lo que nos pasa a nosotros.” (socio directo)

“A veces, nos pasa si, que son familias que nosotros las derivamos porque vemos alguna vulnerabilidad, pasa un año y medio con ETAF y la familia está igual, no quiere decir que no lo hayan intentado, ni que no hayan trabajado, tiene que ver con otras cuestiones más políticas, no técnicas.” (socio directo)

Sin embargo, surge aquí un elemento aún no abordado, específico de la metodología de trabajo de estos programas, al que los actores en territorio adjudican otra de las causas que podrían afectar los resultados, y refiere a lo ceñido y acotado del tiempo de intervención de los dispositivos de proximidad. En este sentido el resto de los actores que conforman la red se sienten en ventaja al permitirse perdurar más en el tiempo de trabajo o a una mayor capacidad para adaptar la intervención a los beneficiarios, ya sea modificando los plazos o repitiendo el trabajo con una misma persona o familia en caso de que sea necesario. En este sentido, y a diferencia de lo conceptualizado en otros aspectos, los socios directos se visualizan con mayor libertad que los dispositivos de proximidad.

En resumen, y más allá de que la política integral logre o no los resultados buscados (algo que en el marco de esta tesis no es posible analizar), los programas integrales no son en el territorio dispositivos novedosos que pueden solucionar los problemas sociales que otros no pueden abordar. Sin embargo, si ocupan un lugar de mediador y de facilitador, por un lado, de la intervención de otras instituciones, por el otro del acceso de sus beneficiarios a la red de protección que puede llegar efectivamente a generar ciertos impactos. Si bien no son los únicos en territorio que realizan este trabajo, se trata de un rol que no es menor y que se valora como necesario en varios aspectos.

6. CONCLUSIONES

La presente investigación planteó una pregunta concreta: ¿cuáles son las características que adquiere el fenómeno de la coordinación pro-integralidad en el proceso de implementación territorial de los programas integrales (Cercanías, Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo)?

Para responder lo anterior, se contaba con una definición de coordinación pro-integralidad que definía claramente los resultados que, según la teoría, deberían ser esperados al indagar en esta pregunta. A su vez, algunas pocas investigaciones en la temática brindaban otros insumos empíricos que pudieron ser añadidos a este escenario potencial. De la suma de ambas fuentes, surgieron una serie de hipótesis sobre como debiera mostrarse la coordinación pro-integralidad en la etapa de implementación, las cuales pudieron ser testeadas en el correr del estudio, gracias a la aplicación del método de Análisis de Redes Sociales y a la triangulación de dos técnicas de recolección de datos: formulario y entrevista.

En primer lugar, se partió de la base de que la coordinación pro-integralidad suponía la existencia de cuatro tipos de relaciones, potenciales generadoras de sinergias: cognitivas (intercambio de información); de recursos (intercambio de cupos); de procesos y actividades (implementación de proyectos en conjunto); de autoridad (claridad en los roles y responsabilidades en el proceso de coordinación).

La evidencia permitió verificar que la red de coordinación en territorio se estructura mayoritariamente a partir de las relaciones esperadas, siendo mínimo el porcentaje de vínculos que, considerados por los actores como esenciales para la implementación, exceden alguna de dichas categorías. Esto refuerza el contexto propicio para la coordinación pro-integralidad ante la posibilidad de consolidar relaciones de interdependencia recíproca entre actores que presentan intereses en común (es decir, tanto los programas de proximidad como el resto de los actores buscan obtener recursos similares).

Específicamente en lo que respecta a los cupos, la circulación de este recurso en la red de coordinación pro-integral estudiada resulta reveladora: al menos 475 cupos movilizados en el último año en la red a dos pasos; al menos 167 de los cupos cedidos dentro de las fronteras de la red ego. Entonces, a diferencia de lo esperado, que los niveles de cupos captados por los programas en estudio puedan ser bajos, podría responder sí a problemas de descoordinación, salvo en el caso de prestaciones concretas (vivienda o salud mental), cuyos representantes no estarían integrando las redes del territorio. Obviamente que, cuando esto ocurre, la coordinación pro-integral territorial queda anulada, puesto que no queda otra opción que recurrir al nivel central.

Contrario a lo que sucede con los cupos, y exactamente a lo anunciado por las teorías de la implementación, la autoridad es un elemento ausente en la red de coordinación. No queda duda de que, más allá de su existencia o no, los mandatos, protocolos o encuadres centrales no determinan los vínculos que establecen los actores entre sí. Por el contrario, no hay expectativas claras sobre el tipo de relaciones que deben ser construidas ni cómo hacerlo, algo que afecta tanto a los programas de proximidad como a casi todos los integrantes de la red, y que se convierte en una realidad constante del proceso. La escasa verificación de vínculos entre los actores es fiel reflejo de un escenario conformado por vínculos difusos y grandes dificultades para dimensionar con claridad el papel que juega cada uno de los involucrados.

Como consecuencia, el éxito de la coordinación en el nivel local parecería ser efectivamente una variable dependiente de la predisposición personal de los técnicos, tanto en el marco de los intercambios con los equipos de proximidad como de casi la totalidad de las relaciones que se establecen en la red.

Por otro lado, y en segundo lugar, la teoría sobre la coordinación pro-integralidad describe este fenómeno como un proceso "...mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados (...) construyendo (o re-definiendo en caso de su preexistencia) un sistema de reglas de juego formales e informales a través de los cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, habitualmente en conflicto entre sí."(Repetto, 2005: 2).

Las evidencias encontradas muestran que, a nivel territorial (al menos en el territorio estudiado), el proceso mantiene algunas de estas premisas a la vez que adquiere algunas características diferentes.

Contrario a lo esperado, el sistema de reglas parecería no existir. Se observa un escenario variopinto donde se entremezclan procesos formales e informales (primando los segundos) pero de forma desordenada y poco clara en cuanto a su complementariedad. En general se visualiza un contexto de poca claridad con reglas que, cuando existen, son altamente vulnerables a ser modificadas. La incertidumbre es así una constante.

Ahora bien, definitivamente los actores perciben conflictos entre ellos asociados a la contraposición de sus ideologías, rutinas y metodologías de intervención. Esto, sumado a lo anterior, reduce significativamente el cúmulo de incentivos disponibles. Aquí hay que agregar que los recursos materiales que podrían propiciar la coordinación (salvo los cupos, pero que se reparten en forma desigual entre los involucrados) también escasean. Además, existen diferencias entre la visión propia de varios actores de la red en este aspecto, y la valoración que el resto tiene sobre los recursos que poseen cada uno de ellos. Nuevamente esto habla de las dificultades de visualizar los diferentes roles que juegan y podrían jugar los distintos integrantes de la red.

Ante esta realidad, la teoría afirma que la coordinación por-integralidad debería bloquearse. Sin embargo, a pesar del escenario tan poco propicio, la coordinación existe y se mantiene. La gran mayoría de los entrevistados no visualiza otra forma que no sea intervenir mediante la acción coordinada.

De esta manera, se concluye que cuando ocurre la coordinación en territorio, lo hace más por necesidad que como el resultado de un incentivo extra al proceso de implementación. Así, la superposición de intervenciones es el principal disparador de la coordinación. Los actores de la red comparten los mismos beneficiarios y desempeñan su intervención en el hogar y el barrio de éstos, por lo que también comparten el mismo contexto. Por más que no exista la prioridad de coordinar, terminan encontrándose.

Como resultado, la necesidad de coordinar surge de ordenar el caos de la multi-intervención de la población con la que se trabaja así como el interés propio de lograr resultados en ciertas dimensiones que dependen de la acción directa de otros actores. El bloqueo de la coordinación aparece justamente cuando no se comparten beneficiarios, lo que lleva a que la red pierda sentido y la acción coordinada se detenga.

Por último, y en tercer lugar, el concepto de sinergia incluido en la teoría, representa la idea de una acción conjunta con cierto grado de complejidad, que requiere del esfuerzo y fuerte complementariedad de los implicados, de forma de alcanzar con éxito un resultado que no podría ser alcanzado de otra forma. Así, la coordinación pro-integralidad es visualizada como una acción de intercambio constante con un alto grado de interdependencia recíproca, donde todos necesitan del resto para actuar. Esto último podría insinuar una relativa situación de igualdad de condiciones.

Por el contrario, la mayoría de los vínculos consolidados en la red territorial no son recíprocos. 2 de cada 3 conexiones entre actores lo están en el marco de una relación asimétrica donde hay un actor que otorga y otro que recibe sin dar recursos a cambio. Los niveles de reciprocidad se reducen aún más al analizar cada tipo de intercambio por separado. Tampoco intercambian en igualdad de condiciones, algunos adquieren un rol preponderante en la provisión de recursos, mientras que otros en la captación de los mismos. Esto puede indicar que no todos dependen del resto para actuar, o por lo menos no al mismo nivel, y que más que relaciones horizontales o interdependencia recíproca, podría existir mayor poder de los que concentran recursos sobre los que dependen de ellos.

A su vez, la densidad de la red es baja, los actores están conectados en solamente un 16% de su nivel de conexión potencial ya sea para el intercambio de uno o de todos los cuatro recursos estudiados. Este porcentaje se reduce a 9% si se analizan solo las conexiones recíprocas. Esto también se asocia con el hecho de que la mayoría de los vínculos no son intensos en cuanto a la cantidad de relaciones consolidadas. El 87% de las conexiones entre los actores se construyen en base a la coordinación por un solo tipo de vínculo. Es decir, que a través de algunos se consiguen cupos, con otros se coordinan proyectos, con otros se intercambia información, etc. No es común que se visualicen grandes socios estratégicos.

En suma se observa que, por un lado se está muy lejos de una situación de intercambio entre todas las partes, y por el otro, que aún queda un vasto margen de potencialidad de esta red. La falta relativa de resultados en este sentido quedaría explicada por lo ya examinado, en cuanto a la ausencia de incentivos extra y los altos costos que supone la coordinación; esto último a causa de las diferencias entre los procesos de intervención de cada uno de los actores y la falta de reglas que regulen la complementariedad de las acciones.

Pero además se agrega otro factor que contribuye al incremento de dichos costos: el fuerte grado de fluctuación que presenta la propia red. Dos parecerían ser sus causas. Por un lado, y a partir de la centralidad del beneficiario, los actores describen la coordinación como un proceso que inicia en la captación y diagnóstico de las situaciones específicas a intervenir, para luego activar la red directamente con aquellos actores que puedan aportar en la solución. De esta manera, más que una red de coordinación pro-integralidad, existen varias en función de las diferentes realidades que los equipos deben abordar. Por el otro, la “personalización” de la coordinación supone que los equipos tienen la libertad de ir alterando los intercambios consolidados durante el proceso de implementación, y que además, la red es altamente vulnerable a la alta rotación de los recursos humanos o a otros factores externos que pueden alterar el equilibrio, provenientes del nivel central o del propio territorio (caída de un convenio, eliminación de ciertos recursos, etc.).

De esta manera, lograr una coordinación integral en territorio es una tarea altamente costosa, puesto que requiere de una renegociación constante entre los actores, así como de la

conciliación de intereses con otros e incluso, de la adaptación de aspectos propios a las necesidades de la red. Y estos problemas sin dudas, tal como lo afirma la teoría de la implementación, son directamente proporcionales al número de actores involucrados.

Todo lo anterior implica que, a diferencia de lo que se podría imaginar, más que una acción conjunta, acordada y compartida entre todos los integrantes de la red, la coordinación pro-integralidad parece estructurarse en mayor medida a partir de una suma de interacciones entre los actores, con intercambios más directos y bilaterales, muchas veces con objetivos diferentes y movilizados por intereses particulares. Así, si bien los ámbitos de amplias reuniones o espacios con varios involucrados existen, no se muestran como la primera opción para muchos de los actores que conforman la red, debido a la informalidad y poca claridad de sus objetivos, pero fundamentalmente a la escasa visualización que tienen los involucrados sobre los beneficios que pueden obtener de participar en ellos.

En resumen sobre la coordinación pro-integral en territorio...

A nivel territorial (concretamente en el territorio seleccionado) la coordinación pro-integralidad implica efectivamente la existencia de vínculos de intercambio de información, de recursos y de implementación de acciones concertadas, pero no de relaciones de autoridad. Por esta razón, no existen acuerdos claros ni en cuanto a la fijación de prioridades, ni de recursos a ser movilizados ni sobre las funciones y responsabilidad de los distintos actores.

Durante el proceso de implementación, la red pro-integralidad se construye en un contexto de relativa ausencia de un sistema de reglas; donde los actores, que están efectivamente en conflicto en cuanto a sus intereses e ideologías particulares y tienen además muy pocos incentivos para coordinar, afianzan vínculos frente a, la necesidad compartida de ordenar la superposición de las intervenciones, la escasez de recursos y la interrelación cotidiana de las problemáticas que lleva a depender de otros para alcanzar determinados resultados.

Así, la intervención de situaciones de vulnerabilidad social territorial es por necesidad una intervención coordinada, al menos en territorios multi-intervenidos, en el entendido que los estímulos para la coordinación son en su mayoría endógenos a la propia intervención, y esto no es solo una realidad de los programas integrales analizados, sino que por el contrario es una realidad compartida por la gran mayoría de los actores que conforman su red.

No hay que confundir que lo anterior implica afirmar que no existen a nivel local actores que actúen en forma individual desconociendo otras intervenciones; tampoco implica negar que pueden existir grandes baches en términos de ciertos recursos a los que no se puede acceder o dimensiones en las cuales no se puede intervenir -justamente en estos casos se trataría de actores que no están incorporados en la red, por lo que no formarían parte del proceso estudiado-. Por el contrario, lo que se intentan explicar son los elementos que entran en juego cuando efectivamente la coordinación pro-integralidad toma lugar.

Finalmente, a nivel territorial las relaciones que se establecen en el marco de la red de coordinación son en su mayoría asimétricas, y los actores no intercambian en igualdad de condiciones, existiendo roles diferenciales de proveedores y captadores de recursos. A su vez, los actores tienden a preferir interacciones directas y resolutivas con pocos involucrados -más que la movilización de grandes grupos- con resoluciones claras a problemas puntuales. Muchas veces las coordinaciones más que una acción conjunta en un proceso de sinergia, suponen una

simple división de tareas o un intercambio de perspectivas. Así se podría afirmar que se entremezclan diferentes formas de interdependencia en una misma red, como podría ser la recíproca con la secuencial.

Por último, ¿Qué ocurre con los programas integrales?...

Vale recordar que todas las constataciones y afirmaciones realizadas se basan en el estudio de un territorio concreto, seleccionado por ser considerado representante de un caso exitoso de coordinación pro-integralidad, tanto en términos de la acción de los programas de proximidad que allí se desempeñan como en cuanto a la posesión de una fuerte red local. En este sentido, si bien no se cuenta con otras realidades analizadas que habiliten comparaciones con el caso de estudio, la evidencia encontrada permite corroborar con cierta certeza que definitivamente existe una red de coordinación consolidada entre los actores que se insertan en la zona sur de la ciudad de Paysandú, con una amplia extensión en cuanto a las dimensiones que presenta.

Concretamente para los programas de proximidad esto implica que, por un lado, las redes egocéntricas de cualquiera de los 3 dispositivos analizados están conformadas por socios directos que se relacionan con otros en el marco de redes de coordinación que parecerían preceder y exceder la existencia de los propios programas; por el otro, auspician un amplio grado de potencialidad de los equipos de proximidad para seguir extendiendo su red.

Ahora bien, fue posible constatar que éstos equipos son parte de la limitación de dicha potencialidad, al no participan de forma completa en sus propias redes enviando y recibiendo recursos. Y esto no solo se da en términos de cupos, sino también a veces en cuanto a información e incluso generación de proyectos. En general, tienden a asumir un rol más de captores que de proveedores, en términos de sus capacidades reales y también en términos de la autovaloración que tienen de sí mismos. Incluso a veces, la visión propia sobre su contribución a la red es más negativa que la que tiene el resto. En consecuencia, los actores locales presentan pocos incentivos para coordinar con estos dispositivos, al no visualizar claramente los beneficios que podrían recibir a cambio. Esto pone a los programas de proximidad en una situación extremadamente compleja para expandir su red de coordinación, en un marco en el cual su capacidad de acción y de obtención de resultados depende explícita y directamente de los recursos que consigan en su territorio de intervención.

Por otro lado, la metodología aplicada permitió detectar que, muchos de los problemas que otros análisis tienden a considerar como propios de éstos dispositivos, refieren a cuestiones inherentes al proceso de coordinación territorial y que por ende existen más allá de la inserción de los programas en territorio. Dentro de éstos se encuentran la falta de reglas claras y roles definidos, la “personalización” de la coordinación, la escasez de recursos, la visión integral de la realidad de los beneficiarios y la dependencia de la coordinación para alcanzar resultados. Sin embargo, que los problemas sean generalizados no implica que todos sufran de igual forma sus consecuencias.

Tal es el caso del nivel de incertidumbre de las redes de coordinación local como consecuencia del alto nivel de libertad que tienen los actores para modificar los acuerdos alcanzados. Esto no es de por sí negativo, por el contrario los programas integrales apunta justamente a la libertad de los equipos en territorio para lograr mayor eficiencia en las redes de coordinación. El problema que la red en su conjunto no parece contar con ningún tipo de mecanismo de “control de daños” ante estas alteraciones, otorgándole un grado importante de

vulnerabilidad. Los actores se encuentran en un proceso de constante re-negociación, lo que puede afectar particularmente a los programas de proximidad cuyas intervenciones son fuertemente acotadas en el tiempo.

A esto se agregan los costos que implica cualquier proceso de coordinación, asociados como ya se observó a la necesidad de adaptación y conciliación de formas de trabajo e ideologías, así como la escasez de recursos. Podría esperarse que, en la medida que aumente la diversidad de actores con los cuáles un equipo debe coordinar para lograr sus objetivos (algo a lo que se apunta en los programas de proximidad), menor la probabilidad de adaptación a la pluralidad de requisitos o demandas de dicho conjunto. En este sentido, una mayor cantidad de actores no implica necesariamente una mayor cantidad de vínculos consolidados.

La cuestión es, que tanto se asume esta realidad en los diseños cuando la intervención en multiplicidad de dimensiones se planifica a partir del logro de coordinaciones en territorio: ¿cuáles son los niveles de adaptación que pueden ser tolerados por estos programas en términos de objetivos y resultados esperados?, ¿cuándo éstos pueden comenzar a afectar a la propia integralidad que los inspira?, ¿cuántos aspectos de la coordinación se consideran plausibles de ser abordados por los equipos en territorio pero que en realidad escapan a su capacidad de acción?, ¿en qué medida los diseños de los programas incorporan estas problemáticas?, ¿cómo podrían reducirse estos efectos en el proceso de implementación?

Poder responder estas preguntas se requiere de continuar con el proceso de investigación, introduciendo nuevos elementos de análisis.

6.1. Agenda futura

Este trabajo se concentró en describir y dimensionar la red de coordinación pro-integralidad en territorio. Los resultados obtenidos permitieron la visualización de nuevas problemáticas o de las mismas problemáticas pero desde otra perspectiva, lo cual habilitó el surgimiento de nuevas interrogantes. En este sentido es posible plantear algunas futuras líneas de investigación.

En primer lugar, y teniendo la red real de coordinación territorial, el próximo paso lógico en un estudio de implementación sería el de preguntarse qué tanto lo implementado se corresponde con el diseño original. Este ejercicio puede realizarse en dos niveles diferentes. Por un lado, podría analizarse el grado de correspondencia conceptual en las diferentes etapas de la política, contrastando la interpretación y definición del proceso de coordinación en territorio plasmada en los documentos de diseño de los programas con aquella expresada por los actores locales. Por ejemplo, ¿en qué medida se plasman o no los acuerdos centrales en estos documentos?, ¿cómo se concibe la disponibilidad o no de ciertos recursos en territorio?, ¿cuáles son los riesgos de la coordinación en territorio que son prevenidos en el diseño y cuáles no?

Por otro lado, podría diagramarse la red teórica a nivel del diseño y compararla con la red observada. Aquí las preguntas orientadoras serían las siguientes: ¿Qué actores faltan, quienes son centrales y no se esperaba que lo fueran, quienes son periféricos y no se esperaba que lo fueran? Para ello se hace necesario relevar concretamente cuáles son los actores que desde el nivel central se consideran y definen como socios territoriales en el marco de las redes. Si bien se trata de programas flexibles que dan libertad a los equipos en cuanto a los vínculos que

puedan construir, ya pudo observarse que los propios documentos de diseño incluyen algunas consideraciones. En ellos se brindan ciertas orientaciones y definiciones previas que sugieren la comunicación y el establecimiento de redes con ciertos tipos de actores. Esta forma de relevar información para el análisis de redes se denomina estrategia nominalista ya que no parte de menciones directas por parte de los actores a estudiar (estrategia realista). La comparación entre los primeros y los segundos habilita la identificación de vínculos faltantes o vínculos no considerados.

En segundo lugar, fue posible observar que el proceso de coordinación en el marco de la red pro-integral en territorio confluye necesariamente en un único lugar: los beneficiarios. Así son ellos finalmente los grandes espectadores de este proceso en movimiento. En este sentido, podría plantearse una línea de análisis que, a partir de esta perspectiva, buscara caracterizar y complementar la dimensión del fenómeno estudiado. Las preguntas serían, ¿Cómo viven los beneficiarios el proceso de ser multi-intervenidos?, ¿Hasta qué punto se benefician de la complementariedad o se perjudican de la superposición?, ¿Cómo se visualizan estas intersecciones, coordinadas y no coordinadas, en el hogar o contexto del individuo o familia?

Finalmente, un análisis comparativo con otros casos territoriales, aportaría también mayores insumos para reforzar o profundizar los hallazgos encontrados.

7. Bibliografía

Barret, S. (2004): "Implementation Studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies". Public Administration. Volumen 82. London.

Barret, S. y Hill, M. (1984): "Policy, Bargaining and Structure in Implementation Theory: Towards an Integrated Perspective"

Beach, D. y Pedersen, R. (2013): "Process-Tracing Methods. Foundations and guidelines". Ann Arbor: University of Michigan Press.

BID (2004): "Políticas Integrales de Reducción de la Pobreza: el desafío de la efectividad". VI Foro de Equidad Social. Unidad de Pobreza y Desigualdad, Departamento de Desarrollo Sostenible.

Bonvecchi, A. y Henríquez, J. (2015): "Herramientas metodológicas para el uso del análisis de redes sociales", en Bonvecchi, A., Johannsen, J. y Scartascini, C. (eds.), ¿Quiénes deciden la Política Social? Economía Política de programas sociales en América Latina (pp. 35-60). BID.

Bonvecchi, A. y Scartascini, C. (2015): "La economía política de la política social: de las instituciones a las redes sociales", en Bonvecchi, A., Johannsen, J. y Scartascini, C. (eds.), ¿Quiénes deciden la Política Social? Economía Política de programas sociales en América Latina (pp. 15-34). BID.

Bonvecchi, A., Johannsen, J., Morales, N. y Scartascini, C. (2015): "Introducción: El Análisis de Redes Sociales y la Política Social en América Latina", en Bonvecchi, A., Johannsen, J. y Scartascini, C. (eds.), ¿Quiénes deciden la Política Social? Economía Política de programas sociales en América Latina (pp. 1-14). BID.

Borgatti, S.P., et al (2009): "Network Analysis in the Social Sciences". A Review in Science 323: 892–895. American Association for the Advancement of Science.

Brand, E. y Gómez, H. (2006): "Análisis de redes sociales como metodología de investigación. Elementos básicos y aplicación". Universidad de Antioquia, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas.

Christensen, T. y Laegreid, P. (2006): "The Whole-of-Government Approach. Regulation, Performance, and Public Sector Reform". Stein Rokkan Centre for Social Studies.

CIDI (2003): "Inter-american Program to Combat Poverty and Discrimination". OEA.

Clark, L. (2006): "Manual para el mapeo de redes como una herramienta de diagnóstico". CIAT

Cunill Grau, N (2005): "La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social". X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005

DINEM (2012): "Reportes de actas de las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales". MIDES

DINEM (2014): "Informe preliminar de evaluación cualitativa Programa Cercanías". MIDES

DINEM (2015): "Informe final de evaluación cualitativa Jóvenes en Red". MIDES

Dussauge Laguna, M. (2009): "De las E a las C. Reformas administrativas de los últimos 25 años". London School of Economics and Political Science, en Pardo, M.C. (coord.) *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la Administración y de las Políticas Públicas*. México.

Estrategia Integral de Abordaje Familiar de Uruguay (2012). Asesoría técnica para la Subcomisión de Abordajes Familiares del Consejo Nacional de Políticas Sociales. MIDES, ANEP, MVOTMA.

Ferrera, M., Matsagani, M. y Sachi, S. (2002): "Open coordination against poverty: The new EU Social inclusion process". *Journal of European Social Policy*, volume 12.

Galaso, P., Goinheix, S. y Miranda, A. (2015): "Evaluación del componente de Articulación Territorial del dispositivo SOCAT a través del análisis de redes sociales." Informe final de consultoría, convenio IECON-MIDES (sin publicar)

Hanneman, R. (2005/trad. s/f): "Introducción a los métodos del Análisis de Redes Sociales Capítulo primero". Traducido por traducido por Petrizzo, M. A., y revisado por Molina, J. L. Disponible en: <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Introduc.pdf>.

Hanneman, R. y Riddle, M. (2005): "Introduction to social network methods". Department of Sociology, University of California, Riverside.

Hill, M. y Hupe, P. (2002): "Implementing Public Policy: Governance in theory and practice." SAGE Publications. London.

Hogl, K. (2002): "Background Paper on «Inter-Sectoral Co-ordination». Institute of Forest Sector Policy and Economics University of Agricultural Sciences Vienna.

Leopold, S. et al (2013): "Estudio de los fundamentos y supuestos implicados en el diseño, planificación y evaluación de los programas sociales MIDES". Departamento de Trabajo Social de la Universidad de la República en convenio con el MIDES. Montevideo, Uruguay.

LINDBLOM, Charles E. (1991): "El proceso de elaboración de políticas públicas".

Marsiglia, J. (2009): "¿Cómo gestionar las diferencias?: la articulación de actores para el desarrollo local". Tesis de Maestría en Desarrollo Local de la Universidad Nacional de San Martín.

Martínez Nogueira, R. (2004): "Desafíos estratégicos en la implementación de políticas sociales", presentado en el Encuentro *Hacia una visión estratégica de la implementación de programas sociales*, organizado por el BID, Washington, noviembre.

Midaglia et al (2010): "El significado político de los Ministerio Sociales de Argentina, Chile y Uruguay". *Revista Chilena de Administración Pública* Nº15-16, pp. 123 / 154

Midaglia, C. y Antía, F. (2007): "La izquierda en el gobierno: ¿Cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?". Revista Uruguaya de Ciencia Política, 16/2007, ICP. Montevideo, Uruguay.

MIDES (2014): "Trayectorias y desafíos. Ciclo de entrevistas al ministro Daniel Olesker publicadas en presidencia.gub.uy". Uruguay.

Molina, C. y Licha, I. (2005): "Coordinación de política social: criterios para avanzar". INDES, BID. Washington.

Morales, N., Pando, E. y Johansen, J. (2010): "Comprendiendo el Programa Desnutrición Cero en Bolivia: Un análisis de redes y actores". BID.

Moro, J. y Repetto, F. (2005): "La política como restricción y como oportunidad: alcances y ámbitos de coordinación de la política social". X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005"

O'Toole, L. J. Jr (2000): "Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects". Journal of Public Administration Research and Theory, Inc. Oxford Journals. Oxford University.

O'Toole Jr, L. (1997): "Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration". Public Administration Review, Vol. 57, No. 1.

O'Toole Jr, L. (2002): "Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects". Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, Vol. 10, No.

O'Toole Jr, L. y Montjoy, R. (1984): "Interorganizational Policy Implementation: A Theoretical Perspective". Public Administration Review, Vol. 44, No. 6 (Nov. - Dec., 1984), pp. 491-503.

Ovalle-Perandones, M.A., Olmeda-Gómez, C. y Perianes Rodríguez, A. (2010): "Una aproximación al análisis de Redes egocéntricas de colaboración interinstitucional". Revista hispana para el análisis de redes sociales Vol.19, #8. Disponible en: <http://revista-redes.rediris.es/>

Peters, B.G. (1998): "Managing Horizontal Government. The politics of coordination". Canadian Center for Management Development.

Pintos, G. (2008): "Territorios y políticas sociales en Montevideo. La gestión de lo social interpelada por la complejidad y la diversidad de actores". Revista Prisma Nº 22. Universidad Católica del Uruguay. Uruguay.

PNUD (2010): "Actuar sobre el futuro: Romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad". Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe.

Porrás Martínez, J. I. (2001): "Policy Network o Red de Políticas Públicas: Una introducción a su metodología de investigación". Estudios Sociológicos, vol. XIX, núm. 3, 2001, (pp. 721-745). Redalyc.org. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59805707>

Provan, K. y Lemaire, R. (2012): "Core Concepts and Key Ideas for Understanding Public Sector Organizational Networks: Using Research to Inform Scholarship and Practice". University of Arizona.

- Repetto, F. (2004): "Los aspectos políticos de la coordinación de programas y/o políticas sociales: sus implicancias para Guatemala." IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004"
- Repetto, F. (2005) "La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina", en Repetto, Fabián (ed.) *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*, INDES-Guatemala, Ciudad de Guatemala.
- Repetto, F. (2010) "Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas", en Acuña, Carlos (comp.) *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Proyecto de Modernización del Estado, JGM, Buenos Aires.
- Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P., Elbert, R. (2006): "Manual de Metodología: Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología". CLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- Sen, A (1993): "Capacidad y bienestar", págs. 30-54. En Nussbaum, M. y Sen, A. (comp.) *The Quality of life*. Clarendon Press.
- Sen, A. (1998): "Las teorías del desarrollo a principios del siglo XXI", en Cuadernos de Economía v. XVII (pp 73-100), n. 29, Bogotá.
- Sen, A. (2000): "Desarrollo y libertad". Buenos Aires, Planeta.
- SITEAL (2009): "Primera Infancia en América Latina: La situación actual y las respuestas desde el Estado". IPE-UNESCO y OEI.
- UNICEF (2012): "Crecer Juntos para la Primera Infancia: Encuentro Regional de Políticas Integrales". Buenos Aires, Argentina
- URUGUAY CRECE CONTIGO (s/f): "Resumen Ejecutivo". Disponible en: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/18522/1/resumen_ejecutivo_ucc.pdf
- Uruguay Social (2009): "De la Emergencia a la Equidad Social. Las políticas sociales del gobierno nacional (2005-2009)". Consejo Nacional de Políticas Sociales. Uruguay.
- Wasserman, S. y Faust, K. (1994): "Social Network Analysis: Methods and Applications". Cambridge University Press

ANEXOS

1. PAUTA DE ENTREVISTA SOBRE INTEGRALIDAD, TRABAJO EN TERRITORIO Y EN RED

Primero voy a hacerle algunas preguntas que hacen al trabajo en red en su territorio de intervención. Las mismas están orientadas a conocer en forma detallada el trabajo del día a día referido a la coordinación entre actores del territorio.

1. ¿Qué implica el trabajo en red en su territorio y cuáles son los incentivos para trabajar en red?
2. ¿Qué actores diría que conforman su red en territorio?
3. ¿Qué tipos de intercambio se dan entre ustedes?, ¿Existen pautas o reglas que definan u orienten estos intercambios?, ¿o se van viendo con cada actor para cada coordinación concreta?
4. ¿En qué contexto o ámbitos tiene lugar el trabajo en red en su territorio?, ¿Reuniones formales, informales, ámbitos o espacios de coordinación?
5. ¿Podría detallarme las características de estos ámbitos donde se desarrolla el trabajo en red?:
 - ¿Cómo y quién los convoca?
 - ¿Con qué frecuencia?
 - ¿Hay algún actor encargado de llevar la agenda?
 - ¿Se trabaja en base a una planificación, algún tipo de consigna?
 - ¿Qué se espera de los actores que participan?
 - ¿Cuáles son los beneficios de participar en estos espacios?, ¿y los costos?
6. Le pido ahora que compare el trabajo en red con el trabajo de forma aislada o individual, ¿Cuáles cree que son los pros y contras de cada una de las modalidades de trabajo?, ¿cree que es posible realizar intervención en territorio sin trabajar en red?

(Solo para equipos de programas de proximidad en territorio)

7. Pasando ahora al trabajo concreto de los equipos de programas de proximidad en territorio, ¿Cuál es el rol que juegan los equipos técnicos que operan al nivel del territorio en los programas integrales?
8. ¿Cómo construyen las redes una vez que se les asigna un territorio de intervención?
9. ¿En qué sentido cree que el trabajo de los equipos territoriales genera un impacto diferencial en la situación de bienestar de los beneficiarios?
10. ¿Cree que existen diferencias en la forma en que se implementaban los programas a nivel del territorio antes de que existieran este tipo de programas?

(Solo para equipos que no son los de programa proximidad)

11. Pasando ahora al trabajo concreto de los equipos de programas de proximidad en territorio, es decir UCC, Cercanías y Jóvenes en Red. ¿Cuál es el rol de dichos equipos en estas redes?
12. ¿Cuáles son los incentivos de los actores en territorio de recibir a dichos actores en sus redes?
13. ¿Cree que el accionar de los equipos territoriales de los programas de cercanías generan un impacto diferencial en la población?.

2. FORMULARIO DE REDES

N° de formulario: ____

Fecha: _____

A. DATOS DE LA ORGANIZACIÓN

1. Nombre del Encuestado: _____

2. Institución, servicio, organización o dispositivo local al que representa:

3. Ámbito al que pertenece la organización:

- Público (saltar a sección B)
- Privado (saltar a pregunta 7)
- Sociedad Civil (continuar en pregunta 4 hasta pregunta 6)

4. (solo si es Sociedad Civil) ¿Cuáles son las principales áreas temáticas de intervención de la OSC?
(Marcar todas las mencionadas)

- Adulto Mayor
- Cultura y tiempo libre
- Diversidad y género
- Educación
- Inclusión Social
- Medio Ambiente
- Niños y adolescentes
- Participación y derechos
- Salud
- Trabajo
- Otro: _____

5. (solo si es Sociedad Civil) ¿Recibe la organización financiamiento del Estado?

- Si
- No

6. (solo si es Sociedad Civil) ¿Y cuántos miembros activos tiene la organización? _____

7. (solo si es empresa privada) ¿Cuál es el rubro de la empresa? _____

B. VÍNCULO CON OTRO ACTORES

Ahora voy a hacerle algunas preguntas sobre las coordinaciones que ustedes establecen con otros actores territoriales para la implementación de sus actividades. Le pido que piense siempre a nivel local y con respecto a su territorio concreto de intervención, dejando de lado articulaciones y/o coordinaciones que pueda establecer con el nivel central de gobierno.

Para cada una de las preguntas, puede ocurrir que identifique muchos, pocos o incluso ningún actor.

I. Primero le voy a preguntar concretamente sobre **INTERCAMBIOS DE INFORMACIÓN**.

1.1. ¿Cuáles son los actores locales (tanto estatales como sociales) que **LES BRINDAN A USTEDES** información útil para localizar a potenciales beneficiarios de su intervención? Le pido que mencione solamente de quién logra efectivamente obtener información.

A. Actor (Si menciona al menos uno pasar a pregunta 1.3)	B. ¿Recuerda con quién se contacta en esa organización?	C. Cuáles son a su criterio los 4 principales? (Ordenar). Si hay 4 o menos que ordene todos
1		
2		
3		
4		
5		
6		
7		

1.2. (Solo en caso de contestar ninguno) En caso de contestar ninguno, ¿es debido a que no consigue este tipo de información en el territorio o debido a que no la necesita? (Marcar sin leer opciones)

- No consigue ningún actor en territorio que le brinde este tipo de información
- No necesita conseguir este tipo de información en territorio para su intervención

1.3. Y de forma contraria, ¿Cuáles son los actores locales (tanto estatales como sociales) **A LOS QUE USTEDES BRINDAN** información sobre los potenciales beneficiarios de éstos?

A. Actor	B. ¿Recuerda quién lo contacta de esa organización?	C. Cuáles son a su criterio los 4 que más le demandan información? (Ordenar). Si hay 4 o menos que ordene todos
1		
2		
3		
4		
5		
6		
7		

2. Ahora vamos a pasar a las coordinaciones locales de **INTERCAMBIO DE RECURSOS** para la intervención de la población beneficiaria.

2.1. Le pido entonces que me identifique cuáles son los actores locales (tanto estatales como sociales) de los que **USTEDES CONSIGUEN** cupos para insertar a su población beneficiaria en otros programas o servicios. No piense a quienes recurre, sino de los que efectivamente logran obtener cupos o inserciones exitosas en algún programa o servicio.

A. Actor (Si menciona al menos uno pasar a pregunta 1.6)	B. ¿Recuerda con quién se contacta en esa organización?	C. Cuántos cupos en el último año?
1		
2		
3		
4		
5		
6		
7		

2.2. (Solo en caso de contestar ninguno) ¿es debido a que no consigue cupos de actores en el territorio o debido a que no los necesita? (Marcar sin leer opciones)

- No consigue ningún actor en territorio que le brinde cupos para su población beneficiaria
- No necesita conseguir este tipo de recursos en territorio para su intervención

2.3. Y de forma contraria, ¿cuáles son los actores locales (tanto estatales como sociales) a **LOS QUE USTEDES OTORGAN** cupos para insertar a la población beneficiaria de éstos en su programa o servicio.

A. Actor (Si menciona al menos uno pasar a pregunta 3)	B. ¿Recuerda quién lo contacta en esa organización?	C. Cuántos cupos en el último año?
1		
2		
3		
4		
5		
6		
7		

2.4. En caso de contestar ninguno, ¿es debido a que no se lo solicitan o debido a que no puede disponer de los cupos para este fin? (Marcar sin leer opciones)

- No se les solicita este tipo de recursos
- No dispone de este tipo de recursos para dicho fin

3. En tercer lugar nos centraremos en el **DESARROLLO DE PRESTACIONES**. Desde la perspectiva de la política integral se entiende que muchas veces los actores locales generan en coordinación prestaciones específicas para su población beneficiaria. Un ejemplo puede ser la coordinación de un curso ante una demanda concreta de capacitación en la localidad.

3.1. ¿Existe algún actor en el territorio con el que ustedes hayan **COORDINADO PARA EL DESARROLLO DE PROYECTOS O PROPUESTAS ESPECÍFICAS** de este tipo destinadas a su población beneficiaria en el último año? Si es así le pido que me los mencione.

A. Actor	B. ¿Recuerda el contacto en esa organización?	C. Qué tipo de propuesta específica?
1		
2		
3		
4		
5		
6		
7		

3.2. En caso de contestar ninguno, ¿por qué? (*Leer opciones*)

<input type="checkbox"/>	No hay recursos económicos en el territorio para desarrollar este tipo de propuestas
<input type="checkbox"/>	Es difícil llegar a acuerdos de coordinación con otros actores para el desarrollo de este tipo de proyectos
<input type="checkbox"/>	Otra razón, ¿Cuál? _____

4. Además de los mencionados, ¿existe algún otro actor local (tanto estatal como social) que aporte o contribuya de forma significativa al logro de los objetivos del programa u organización a la que usted pertenece?

A. Actor	B. ¿De qué forma contribuye dicho actor al logro de sus objetivos?
1	
2	
3	
4	
5	
6	
7	

5. Por último, ¿alguna de las coordinaciones mencionadas se realiza en el marco de una relación de dependencia o jerarquía?, ¿o se trata siempre de intercambios de tipo horizontal?.

A. Actor	B. Observaciones
1	
2	
3	
4	
5	

