

---

Juan A. Ramos Gallarín

**Managing within networks. Adding value to public organizations**

Robert Agranoff. Washington, DC, Georgetown University Press, 2007

El libro que nos ocupa es una aportación reciente de uno de los principales especialistas en activo dentro del campo de las relaciones intergubernamentales. A lo largo de una dilatada trayectoria profesional, Robert Agranoff ha desarrollado su labor investigadora en dos grandes líneas de trabajo: de una parte, se ha interesado por el análisis de los sistemas de relaciones intergubernamentales en diversos países, entre los que se cuenta el nuestro; de otra, ha prestado atención a las peculiaridades y los problemas que se asocian al diseño y la implantación de programas públicos en contextos intergubernamentales complejos. La presente obra entronca con la segunda de estas líneas de trabajo. Este es un libro sobre gestión pública y sobre el papel de las redes de organizaciones en la gestión pública. En este sentido, *Managing within Networks* continúa la indagación, desde un planteamiento metodológico diferente, sobre algunas cuestiones que afloraron en *Collaborative Public Management*, otro texto relativamente próximo en el tiempo (Agranoff y McGuire, 2003).

El propósito declarado del autor es el de contribuir al análisis en profundidad de la estructura y los procesos de gestión que tienen lugar en el seno de las redes intergubernamentales que, de manera cada vez más habitual, aparecen involucradas en el desarrollo de los programas públicos, especialmente en el caso de países con modelos de organización territorial descentralizados o federales. Para expresarlo de manera simple, el autor está convencido de que es preciso estudiar las redes de organizaciones de forma tan sistemática, rigurosa e intensa como lo hemos venido haciendo con las organizaciones individuales, públicas y privadas, desde Weber, Taylor, Gulick y Urwick hasta hoy. Esta intención general guía todo el libro, que además procura combinar la producción de conocimiento de interés teórico con la elaboración de ideas más orientadas a la práctica de la gestión.

El plan del libro, que refleja de manera bastante clara los intereses y objetivos del autor, es, a grandes rasgos, el siguiente: los dos primeros capítulos están dedicados a la delimitación del objeto de estudio y a la exposición del marco teórico; el tercero contiene una descripción y una justificación de la metodología utilizada, así como una exposición preliminar de la tipología de redes en la que se sustenta el análisis posterior; en los capítulos cuarto y quinto se describen con cierto detalle los casos que ilustran los diferentes tipos de redes; el capítulo sexto contiene un primer análisis comparado referido a las pautas de gestión de las redes, haciendo especial hincapié en la reflexión acerca de en qué medida los procesos de gestión que tienen lugar en ellas son diferentes de los que observamos en las organizaciones jerarquizadas tradicionales; los capítulos séptimo, octavo y noveno profundizan en el análisis exponiendo algunas de las funciones que cumplen las redes y explorando en qué medida el recurso a éstas afecta a la acción de gobierno en contextos democráticos; por último, el capítulo décimo recoge las principales conclusiones del estudio y avanza una selección de temas para investigaciones futuras; el volumen se completa con dos apéndices, cuyo interés fundamental radica en proporcionar información detallada relativa a la metodología empleada.

El estudio, de naturaleza cualitativa, se basa en el análisis comparado de casos, estrategia utilizada por el autor en anteriores ocasiones, y supone un intento de adaptación de la “teoría fundamentada” (*grounded theory*) al campo de la administración pública (Agranoff y Radin, 1991). Los casos seleccionados, catorce en total, se corresponden con otras tantas redes localizadas en los EEUU. La composición de éstas refleja una variedad de actores públicos y privados que operan en las diversas áreas de política pública e incluye organizaciones pertenecientes a los niveles federal, estatal y local, instituciones educativas, organizaciones privadas sin ánimo de lucro, empresas y representantes ciudadanos.

Como se ha señalado anteriormente, las redes son las protagonistas de este libro. Ahora bien, el concepto de red que utiliza el autor tiene un contenido muy concreto, distinto de aquel que empleamos cuando utilizamos las expresiones “redes informales” o “redes sociales”. Las redes que son analizadas aquí están integradas por sujetos que actúan en nombre de organizaciones formales, tanto públicas como privadas, que operan en distintos niveles territoriales y que tienen como finalidad la de contribuir al mejor desarrollo de distintas políticas públicas. Para ellas se propone reservar la denominación de “redes de gestión pública” (*public management networks*). En su encuadramiento teórico, el estudio tiene en cuenta de manera especial la literatura producida en torno a dos grandes líneas de investigación: de una parte, la relativa a los procesos y mecanismos de gestión intergubernamental; de otra, la que hace referencia a la estructuración, la dinámica de funcionamiento y los procesos de gestión en las redes.

La diversidad es un rasgo característico de las redes de gestión pública. El autor identifica cuatro tipos de redes, que se distinguen fundamentalmente por las finalidades a las que sirven. La tipología propuesta viene a reflejar también, de manera aproxima-

da, la existencia de un continuo con posiciones vinculadas a la presencia de un menor o mayor compromiso interorganizativo. Así, existen redes cuyas actividades se centran en el intercambio de información relativa a las políticas, programas y tecnologías utilizadas por los componentes de las mismas (*informational networks*). Un paso más allá se encuentran las *developmental networks*, que ofrecen a sus integrantes capacitación y servicios orientados a la resolución de problemas. Las *outreach networks*, por su parte, favorecen la puesta en común de información, tecnologías, capacidades y contactos para identificar oportunidades de actuación. Por último, las *action networks*, además de facilitar el intercambio de información y otros recursos, implica la acción conjunta en la planificación y puesta en práctica de iniciativas concretas de actuación.

¿En qué se parecen (y en qué se diferencian) las redes y las organizaciones jerarquizadas tradicionales cuando atendemos a sus procesos internos? Agranoff sostiene que existen diferencias de cierta importancia entre las redes de gestión pública y las organizaciones, incluso en el caso de aquellas que son más flexibles y abiertas. No obstante, entiende que tales diferencias no son tan grandes como en principio podríamos pensar. En este sentido, el autor nos indica que el estudio no ha desembocado en la identificación de un equivalente al *POSDCORB* clásico, si bien reconoce que es mucho el esfuerzo de investigación que queda por hacer en este terreno.

Las redes que disponen de autoridad para adoptar decisiones vinculantes cuentan con un grado de formalización legal similar al de las organizaciones públicas, elaboran organigramas, tienen responsables reconocidos y establecen comités y grupos de trabajo que funcionan de manera similar a como lo hacen las estructuras interdepartamentales que existen en numerosas organizaciones tradicionales. Sin embargo, cuando el grado de formalización legal de la red es bajo, lo que viene a suceder en la mayoría de las ocasiones, su estructura recuerda a la de las organizaciones sin ánimo de lucro.

No obstante, sí se aprecian diferencias significativas en lo que respecta a los procesos de adopción de decisiones. En el caso de las redes, los participantes tienden a hacer un mayor esfuerzo para la obtención de acuerdos a través de la aplicación del principio de consenso. En este sentido, no se vota para decidir sino para ratificar formalmente los acuerdos ya alcanzados. Por su parte, el mantenimiento de la cohesión interna de la red se ve facilitado en la medida en que los participantes desarrollan una idea de “propósito compartido”, se demuestran confianza, respetan escrupulosamente las posiciones de los demás y valoran de manera abiertamente positiva las capacidades y recursos aportados por los restantes miembros de la red.

¿Para qué sirven las redes de gestión pública? La existencia de las redes es fruto de la necesidad. Necesidad de dar una respuesta razonablemente eficaz a problemas públicos que no son susceptibles de una definición sencilla, problemas para los que no existen soluciones técnicas claras y que no encajan bien en nuestros modelos de organización territorial y de distribución de competencias entre niveles de gobierno. Las redes de gestión pública constituyen un intento de lograr mediante la colaboración interorga-

nizativa lo que no es posible alcanzar en solitario. Desde esta perspectiva las redes no sustituyen a las organizaciones individuales, las complementan. Tampoco sustituyen a otros mecanismos basados en la colaboración bilateral o en la contratación de determinadas operaciones o servicios con proveedores externos.

El análisis de los casos permite identificar una serie de funciones desarrolladas por las redes de gestión pública, que de manera muy resumida podríamos expresar en los siguientes términos: identificación de problemas e intercambio de información relativa a los mismos; identificación de las tecnologías disponibles para hacerles frente; adaptación de las tecnologías disponibles o desarrollo de otras nuevas para ajustar las capacidades de los integrantes a las características de problemas previamente definidos; reforzamiento de la infraestructura y los procesos vinculados a la gestión del conocimiento; desarrollo de las capacidades de actuación de los componentes de la red; elaboración conjunta de estrategias y planes que posteriormente serán implementados de manera individual por los integrantes de la red y, por último, desarrollo conjunto de iniciativas concretas de actuación.

Cuando funcionan bien, las redes pueden aventajar a las organizaciones individuales en su capacidad para reunir un conocimiento experto rico y variado y, por tanto, en su capacidad para dar respuesta a problemas complejos. No obstante, el autor se hace eco de la existencia de una serie de riesgos y costes que con frecuencia aparecen asociados al funcionamiento de las redes. Entre éstos podríamos destacar el elevado consumo de tiempo y los consiguientes costes de oportunidad derivados de los procesos de deliberación y decisión conjunta. Asimismo es preciso reconocer que, manteniendo constantes otros factores, las redes obligan a invertir más energía en el establecimiento y el mantenimiento de un clima adecuado de relaciones entre sus componentes. De manera similar, la necesidad de alcanzar y mantener un nivel mínimo de acuerdo favorece la adopción de estrategias y decisiones de carácter conservador. Por último, las redes no son inmunes a las luchas internas por el poder y a las consecuencias disfuncionales de las mismas.

En conclusión, *Managing within Networks* es una contribución relevante a un campo de estudio que aún ha de ganar importancia en países como el nuestro, en los que la configuración del sistema político-administrativo favorece la aparición de situaciones de interdependencia, entre actores públicos pertenecientes a distintos niveles de gobierno o entre actores públicos y privados, que con frecuencia no pueden ser tratadas mediante la aplicación de instrumentos de gestión basados en el principio de jerarquía. El trabajo desarrollado por R. Agranoff refleja la voluntad de ser lo más claro y riguroso posible en el tratamiento de un objeto de estudio complicado que, hasta cierto punto, se presta a la confusión. Tal vocación de claridad resulta especialmente digna de agradecer en este caso dada la naturaleza de la evidencia empírica que se maneja.

El interés del estudio no se agota en la elaboración de la tipología de redes de gestión pública a la que nos referimos anteriormente, ni en la descripción sistemática de los

rasgos que caracterizan a cada uno de los tipos. El análisis de la rica información cualitativa obtenida en el proceso de investigación proporciona imágenes esclarecedoras acerca de la lógica, los propósitos, los contenidos, la utilidad y las limitaciones de la interacción en el seno de las redes intergubernamentales. En este sentido, estamos ante una investigación que debe ser entendida no sólo como una indagación acerca de un determinado aspecto de la realidad político-administrativa, sino como parte de una reflexión más amplia que incluye la voluntad de producir ideas útiles para mejorar los procesos de diseño, implantación y evaluación de los programas públicos. En cualquier caso es evidente que, tal como se señala en el propio texto, la investigación no agota ni mucho menos el objeto de estudio. El trabajo realizado apunta temas de cara a investigaciones futuras que aquí han sido objeto, únicamente, de una primera aproximación. También es preciso señalar que este libro está pensado desde y para la realidad político-administrativa de los EEUU, lo cual limita hasta cierto punto las posibilidades de generalizar las conclusiones contenidas en el mismo. Con todo, el diseño de la investigación, suficientemente explícito y claro, hace posible el desarrollo de estudios similares en otros países y, eventualmente, la realización de investigaciones comparadas en las que puedan ser tomadas en consideración las variables de naturaleza institucional y cultural asociadas a los distintos contextos nacionales y sectoriales.

### *Referencias*

- Agranoff, R. y M. McGuire. 2003. *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Agranoff, R. y B. Radin. 1991. «The Comparative Case Approach in Public Administration», en J. L. Perry, ed., *Research in Public Administration*. Greenwich, CT: JAI Press.

JUAN A. RAMOS GALLARÍN

Es Profesor de Ciencia Política en la Universidad Rey Juan Carlos (Madrid).