

5

INTERMEDIARIOS EN UNA RED INTER-ORGANIZACIONAL: DESAFÍOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN UN BARRIO DE MONTEVIDEO¹

BROKERS IN AN INTER- ORGANIZATIONAL NETWORK: CHALLENGES OF DECENTRALIZATION IN A MONTEVIDEO NEIGHBORHOOD

Sebastián Goinheix Costa²

Recibido: 24/08/2015

Aceptado: 30/11/2015

RESUMEN

El artículo analiza las relaciones inter-organizacionales en el contexto de la descentralización política a través de un estudio de caso en el barrio Peñarol, en la ciudad de Montevideo. Se aplicaron técnicas de análisis de redes sociales para dar cuenta de la red de vínculos organizacionales. A través de dicho análisis se pretende dar cuenta de los procesos de autonomía que la descentralización promueve y limita. Específicamente se indaga en profundidad un tipo de rol clave que parecen jugar las organizaciones locales distintivamente frente a las externas, a saber el rol de intermediador o articulador en los flujos entre organizaciones de la red. Este rol permite, potencialmente, la generación de capacidades locales, relevantes para la promoción del desarrollo local, a la vez que supone una inversión en el mantenimiento de la conectividad de la red.

PALABRAS CLAVES

Red inter-organizacional, Descentralización, Análisis de redes, Intermediarios

1. El autor agradece la participación en el relevamiento de la información de los estudiantes de los cursos Desarrollo territorial y redes y Desarrollo Socio Territorial. Dedicado a Pedro, que va y viene en un zeppelin.

2. Instituto de Economía-FCEA-UDELAR, Montevideo, Uruguay. Correo: goinheix@gmail.com

ABSTRACT

The article analyzes the inter-organizational relationships in the context of political decentralization through a case study in the Peñarol neighborhood in Montevideo. Techniques of social network analysis were applied to account for the network of organizational links. Through this analysis it pretends to account for the processes of autonomy that decentralization promotes and limits. Specifically explores in depth a type of key role that local organizations seem to play distinctly against external ones, namely the role of mediator or articulator in flows between network organizations. This role allows potentially the generation of local capacities relevant to promoting local development; it also represents an investment in the maintenance of local network connectivity.

KEY WORDS

Inter-organizational network, Decentralization, network analysis, Brokers.

1. INTRODUCCIÓN

La descentralización y puesta en funcionamiento del tercer nivel de gobierno es un proceso iniciado muy recientemente en Uruguay. La ley de creación de los municipios fue sancionada en 2009, asistiendo en el 2015 a la segunda elección municipal. La fuerte tradición centralista, así como una ley que limita sus competencias según la decisión de los gobiernos departamentales (en adelante GD) que corresponden al segundo nivel, han restringido la capacidad de acción de los municipios, ambientando el surgimiento de conflictos.

Adicionalmente, el Estado ha generado una importante intervención en barrios desfavorecidos, con la localización de diversos servicios y prestaciones así como instituciones que promueven el desarrollo social y económico. Estas intervenciones han sido diseñadas por programas y políticas centrales, con rango ministerial o departamental, con lo cual a veces terminan compitiendo o duplicando funciones entre sí y con las organizaciones locales. Sin embargo dichas políticas chocan con los límites propios de un Estado centralista dificultando la generación de capacidades autónomas en los territorios. Por ello las soluciones de política, pertinentes sectorialmente, encuentran una barrera al despliegue de todas sus posibles consecuencias positivas en el fortalecimiento institucional del territorio. Esto último es de suma relevancia para las posibilidades de generación de procesos sostenibles de desarrollo endógeno en territorios con debilidades estructurales. En este contexto, el presente artículo se centra en las relaciones inter-organizacionales a través del análisis de redes sociales. Se trata de un estudio de caso de la red de vínculos organizacionales de un barrio paradigmático

de la ciudad de Montevideo, el barrio Peñarol, con un pasado de alto capital social que se deterioró debido a la desindustrialización. Además el barrio experimentó recientemente la instalación de diversas políticas y servicios públicos dirigidos a mejorar las condiciones de vida e integración social de sus habitantes.

Esto permite analizar el proceso de descentralización y la relevancia de los nuevos actores desde el análisis de redes, en el escenario de un aumento de la intervención pública en el territorio, así como con la memoria de un "pasado dorado". También posibilita el examen de la generación de nuevas capacidades locales a partir de las relaciones entre las organizaciones relevantes para el territorio. A través de dicho análisis se pretende dar cuenta de los procesos de autonomía que la descentralización promueve y limita, sobre todo a partir de la identificación de posiciones de mediación de ciertos actores, un rol que es considerado como fuente de capital social y de diversos resultados. Específicamente se indaga en profundidad un tipo de rol clave que parecen jugar las organizaciones locales distintivamente frente a las externas, a saber el rol de intermediador o articulador en los flujos entre organizaciones de la red.

2. TENSIONES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN UN PAÍS CENTRALISTA

Uruguay posee una fuerte tradición centralista, que ha incorporado recientemente un proceso de descentralización (Arocena 2008, 2012; Magri 2010; Oszlak and Serafinoff 2011; Oszlak 2014) primeramente a través de cambios en la relación del gobierno central y los GD, a lo que se suma más tardíamente la constitución de un tercer nivel de gobierno: los municipios. En este contexto el proceso de descentralización tropieza con fuertes obstáculos dado que su puesta en práctica implica, para los actores de los niveles nacionales y departamentales, pérdida de poder frente a los municipios. Es así que Oszlak indica que: "las políticas nacionales no favorecieron posibles cambios en este rol, en tanto alentaron un desarrollo institucional del Estado orientado hacia la desconcentración y no hacia la descentralización." (Oszlak, 2014: 175)³.

3. Luego agrega un comentario sobre la aparente dirección de la política de descentralización: "todo parece indicar que, por el contrario, el gobierno central se encamina a reforzar su presencia territorial, sin resignar poder, recursos ni responsabilidades de gestión. Tampoco existe una demanda social para que se produzcan tales transferencias ni, salvo posibles excepciones, una clara vocación de los departamentos por hacerse cargo de mayores cometidos." (Oszlak, 2014: 184).

De tal modo, el centralismo estatal tendió a generar un segundo nivel de gobierno con relativamente pocas capacidades y tradicionalmente con funciones más cercanas a las de un municipio. Sin embargo últimamente varios GD han asumido más funciones y relevancia, tanto a partir de la constitución de 1996 (Midaglia, Castillo, and Freigedo 2011; Oszlak and Serafinoff 2011; Rodríguez Miranda 2014) como en los hechos al asumir un papel relevante en aspectos de desarrollo socioeconómico.

El desarrollo encorsetado y tardío del segundo nivel, parece constituirse en un componente más de fuerte restricción a la mayor descentralización en el nivel local. En este contexto no es casual que la puesta en funcionamiento del tercer nivel de gobierno sea un proceso iniciado muy recientemente en Uruguay. La ley de creación de los municipios se promulgó en 2009 y su primera aplicación es del año 2010, que sufrió modificaciones importantes en el año 2014 rigiéndose actualmente por la Ley N° 19.272. Si bien dicha ley extiende las funciones de los municipios, continúa existiendo una “progresividad” en la descentralización de las funciones estatales, que implica que no se atribuyen todas las competencias sino que las mismas se irán expandiendo con el tiempo (Ley No 19.272; Poder Legislativo, 2014).

Además no tienen una fuente propia en cuanto a los recursos económicos, dependiendo de las transferencias nacionales y departamentales, lo cual restringe la capacidad de acción de los municipios. En cuanto a la financiación de la gestión de los municipios, el artículo 19 de la referida ley establece dos fuentes: la que destinen los GD (vinculado a metas ante el gobierno nacional para el acceso a recursos), y a través del Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios –que depende del Presupuesto Nacional–.

De este modo, no es de extrañar que se generen diversos conflictos en aquellos casos en que existe un alto nivel de propuestas por parte de los municipios. Dos ejemplos de municipios que asumieron la gestión de problemas sustantivos para el territorio han sido examinados recientemente (Goinheix and Abraham 2014). Los casos analizados en dicho estudio constituyen dos localidades con desarrollo portuario y logístico relevantes para la actividad exportadora del país, con proyectos que generaron importantes conflictos, siendo criticados debido a los impactos ambientales y de infraestructura negativos. En este escenario se suscitaron importantes disputas con diversas instituciones de nivel nacional y subnacional así como con intereses de grandes empresas.

Así, ambos municipios generaron recorridos que les permitieron comenzar a legitimarse y conocer aspectos normativos, técnicos y políticos de

las problemáticas que abordaban. Con ello formaron nuevas capacidades y conocimientos para diagnosticar y gestionar problemas que antes eran tramitados casi exclusivamente por actores extraterritoriales, volviendo a ambos municipios parte de la agenda pública y ampliando las temáticas para la toma de decisiones de los actores locales. Como estrategia, los municipios se relacionaron con una amplia variedad de actores, buscando apoyos y generando aprendizajes sobre los resortes políticos y administrativos, así como las mejores estrategias para posicionarse como actores relevantes y para ser escuchados. Asimismo, recurrieron a la movilización de la sociedad civil para oponerse e intentar detener decisiones que percibían como unilaterales (Goinheix and Abraham 2014). Esto no implica que ambos municipios hayan sido exitosos en sus reclamos, justamente algunas estrategias muestran la soledad, tensión y riesgos en que se encontraban. Sin embargo dan cuenta del surgimiento de nuevos actores que comienzan a legitimarse y a hacerse un lugar en la gestión del desarrollo.

3. LA DESCENTRALIZACIÓN EN MONTEVIDEO

Los dos casos analizados tenían algunas características peculiares, como la relativa ausencia de expectativas sobre lo que podría significar la descentralización, así como la inexistencia de experiencias similares. En cambio en Montevideo existe una larga experiencia de gobiernos de cercanía a partir de los Centros Comunales Zonales (CCZ), por lo que es relevante preguntarse por estos procesos en un nuevo contexto. Específicamente es interesante estudiar las capacidades locales en un contexto político y urbano diferente, de modo de dar cuenta de un caso con mayor densidad de organizaciones y de intervenciones públicas, así como de una más larga experiencia de descentralización.

Efectivamente la Intendencia de Montevideo (IM, organismo encargado del segundo nivel de gobierno en el Departamento de Montevideo) ha desarrollado una larga experiencia de descentralización. Según la politóloga Alicia Veneziano la “descentralización participativa” que dio origen a los CCZ no significó una descentralización o un mecanismo de participación de una política municipal concreta “sino la descentralización del aparato institucional de gobierno municipal a través del cual se desconcentra(n) diversas políticas ensayando formas de participación en el diseño e implementación de ellas y en el propio proceso de diseño institucional.” (Veneziano Esperón, 2005: 223). De este modo los CCZ asumieron, sobre todo, una desconcentración de la gestión del gobierno Departamental, además no fueron sustituidos por los municipios, lo que agrega complejidad al proceso

de descentralización. En el caso de Montevideo existen 8 municipios que corresponden a unidades administrativas dentro de una misma ciudad. De forma similar al nivel nacional, la legislación de la Junta Departamental de Montevideo (órgano legislativo departamental) establece que deberá asegurarse la gradualidad y viabilidad del proceso de descentralización, incluyendo los aspectos financieros (Decreto N° 33.209).

Se debe tener en cuenta que la descentralización implica el quiebre de la lógica sectorial y vertical del Estado. Quiebre que favorece un enfoque intersectorial centrado en la escala local que le da sentido y coherencia al proceso, así como estimula la participación de actores locales para la construcción de la agenda de política pública local (Veneziano Esperón, 2005). Esto permite, potencialmente, la construcción de capital social a nivel local, necesario para los procesos de desarrollo local (Sabatini 2005, 2006; Trigilia 2001)⁴. En este sentido, las redes territoriales son esenciales para la descentralización, ya que permiten la movilización territorial en un contexto de ausencia de jerarquías y cercanía con los problemas a ser resueltos (Pierre 2009). Por lo tanto, es de interés preguntarse por el papel de las organizaciones más relevantes y sus vínculos respecto de la generación de capacidades y disponibilidad de recursos que brindan al resto de actores del territorio. Por lo anterior, es pertinente analizar las redes constituidas por los vínculos existentes entre los diversos actores de un territorio dado. Además de permitir la participación, y la legitimidad que confieren, las redes, especialmente las que son producto del establecimiento de relaciones inter-organizacionales, dan lugar a la movilización y la generación de capacidades y procesos de desarrollo. Es a través de los vínculos, tanto formales como informales, que las organizaciones colaboran para el logro de sus objetivos y para el establecimiento de flujos de comunicación que permiten difundir información e innovaciones. También generan resultados en términos de mayor conocimiento y relaciones de confianza entre los actores pertenecientes a la red, las expectativas de reciprocidad, etc. entre las organizaciones del territorio.

Sin embargo, los resultados deben leerse teniendo en cuenta la fuerte centralización ya mencionada, lo que significa relativizar los alcances de la red dado que un conjunto de servicios a la población se proveen directamente por las organizaciones centrales. Además del rol de los gobiernos departamental y municipal ya señalados, es relevante mencionar otros ser-

4. Sin embargo la contribución de la descentralización al desarrollo local no es lineal, siendo especialmente problemática la descentralización fiscal ya que por un lado aumenta la autonomía de los gobiernos locales en cuanto a los recursos disponibles, pero por otro lado puede aumentar la desigualdad regional, en tanto se restringe la capacidad de redistribución hacia regiones más pobres (Rodríguez Miranda 2014).

vicios, como por ejemplo los centros educativos o de asistencia sanitaria que, en Uruguay, tienen baja autonomía del organismo central de los que dependen. Además, las empresas relevadas son grandes empresas –muchas transnacionales– que tienen una fuerte dependencia de sus casas matrices. Por ello el análisis propuesto se centra en uno de los ámbitos de definición del bienestar y la gestión del desarrollo, relevante dado que incide en las capacidades locales, pero no el único.

En el próximo capítulo se definirá la noción de red inter-organizacional utilizando un enfoque intersectorial y multinivel. Estas son relevantes para los contextos de descentralización, como afirman Pino y Porras: “Básicamente, los objetivos de la descentralización; concordantes con mejores niveles de eficiencia, autonomía, adecuación a condiciones locales y calidad en la implementación de políticas públicas; han llevado a pensar en nuevos modelos de gobierno y métodos de implementación de tales políticas, que involucran a actores de distintos niveles y sectores sociales”. (Pino & Porras, 2012: 394). Entonces seguidamente se desarrollará la definición del objeto de estudio para luego describir los aspectos metodológicos involucrados en la investigación, para pasar luego al análisis de los datos.

4. REDES INTER-ORGANIZACIONALES Y GOBERNANZA

En esta investigación se ha incorporado una perspectiva intersectorial y multinivel, incluyendo todas las organizaciones que estén involucradas con intervenciones relevantes, tanto directas como indirectas, para el territorio. Sin embargo, en general las investigaciones sobre redes inter-organizacionales se centran en un sector de actividad específico (Buciega and Esparcia 2013; Ramos and Maya-Jariego 2013; Vélez Cuartas 2007), mientras que otras toman una perspectiva intersectorial pero centrando la atención en un recurso u objetivo concreto, especialmente la colaboración en el ámbito de la salud (Oliver et al. 2013; Provan, Milward, and Isett 2002; Provan and Milward 1995), aunque también existen estudios sobre redes de negocios privados, innovación tecnológica y otros (Provan, Fish, and Sydow 2007). Por el contrario, aquí se ha definido incorporar a las organizaciones de diferentes sectores y niveles ya que, dado el objeto abordado, una perspectiva sectorial implicaría una fuerte restricción al no incluir la interrelación de todos los diversos actores de un determinado espacio geográfico. En cambio, desde una delimitación sectorial se podría perder la centralidad del territorio y, lo más importante, no ofrece información sobre las capacidades del territorio como tal. Además, la inclusión de actores extraterritoriales

permite una definición más amplia de las capacidades locales, al no restringirse a procesos autárquicos⁵.

Además la red estudiada es una red emergente de colaboración inter-organizacional, dado que no se trata de una red dirigida por alguna organización en particular (por ejemplo a través del Estado mediante una política pública que mandate a las organizaciones, como podrían ser ciertas políticas sociales con llegada al territorio a través de ONG's). Una ventaja de las redes emergentes frente a las mandatadas es que mientras estas últimas brindan un estímulo externo a la participación, las primeras tienen mayores niveles de confianza debido a que se han formado voluntariamente a lo largo de cierto tiempo, lo que permite que se construya confianza y compromiso genuino, lo cual es fundamental para la eficacia a largo plazo de todas las redes. (Kapucu, Hu, and Khosa 2014; Popp et al. 2013).

Por otra parte, la literatura sobre capital social ha expuesto la importancia de la función de intermediario (broker), ya que permiten generar puentes entre actores que de otra forma quedarían desvinculados (Burt 2000, 2001). En definitiva esta es una función clave que se espera de las redes colaborativas, de modo que puedan favorecer el trabajo cooperativo y sinérgico, así como la generación de confianza. En este sentido, una reciente revisión de la literatura sobre el papel de este tipo de actores en las redes colaborativas arrojó que la función de intermediario aparece como más productiva cuando los grupos están compuestos por integrantes homogéneos. En cambio, si la composición de los grupos es más heterogénea, la función de la intermediación es menos productiva (Long, Cunningham, and Braithwaite 2013).

Como aspectos positivos de la función de los intermediarios en una red, los autores señalan que estos pueden coordinar entre agentes de los distintos grupos de modo de facilitar la cooperación, transferir conocimiento especializado entre los grupos y mejorar la eficiencia mediante la introducción de innovaciones aplicadas en otro lugar. Sin embargo la intermediación tiene algunos aspectos negativos. Los autores señalan los costos asociados a tal posición, en la medida que son requeridos por diversos actores (Long et al., 2013). Adicionalmente pueden señalarse los aspectos vinculados a la generación de jerarquías, en las cuales un único actor obtenga el control de una buena parte de los flujos de la red. En cambio, una red descentralizada permite una mayor participación democrática, eficiencia en la gestión y los flujos, así como una mayor garantía de rendición de cuentas.

5. Una discusión más amplia sobre la fundamentación metodológica de la opción por redes intersectoriales y multinivel vinculadas a la dimensión territorial puede encontrarse en Goinheix (2015).

Más allá de los costos para las organizaciones individuales, la existencia de organizaciones que cumplen dicha función en una red, garantiza una mayor conectividad así como el logro de ciertas metas. En lo que resta del capítulo se definirá la medición de la intermediación. Como se vio anteriormente, este rol es clave ya que relaciona indirectamente organizaciones que de otro modo quedarían desvinculadas. Los actores intermediarios facilitan las transacciones entre otros actores cuando no tienen acceso o confianza uno en el otro (Marsden, 1982). Se han propuesto diversas técnicas para analizar dicho rol desde el análisis de redes. Una forma es a través del cálculo de la centralidad de intermediación (Freeman 1977, 1979) que cuenta el número de veces que un determinado actor se encuentra en medio de los caminos más cortos entre otros actores. El índice divide este número por el número total de caminos más cortos en la red, con lo cual cada actor recibe un valor que expresa su centralidad como intermediador. De este modo, la centralidad de intermediación captura la importancia de un actor para la conectividad de la red.

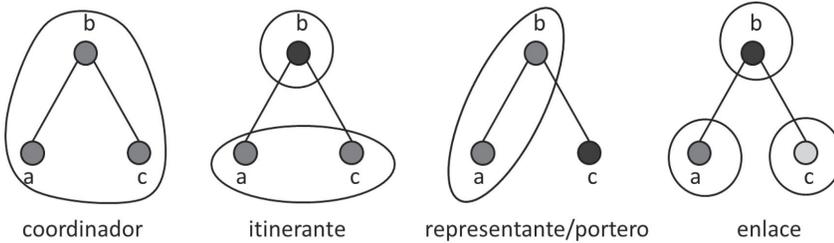
Otra estrategia posible es la seguida por Gould y Fernández (1989), que parten de considerar los posibles vínculos entre tres nodos, es decir que existan i) vínculos entre las tres organizaciones, ii) vínculos entre una con las dos restantes, iii) un único vínculo entre dos organizaciones y finalmente iv) ausencia de vínculos. La ii es la que interesa para identificar los roles de articuladores en la red (*brokerage*), ya que es cuando una organización intermedia el vínculo entre otras dos que no están relacionadas directamente⁶. Este enfoque distingue los roles a partir de grupos de pertenencia de los nodos, con lo cual existen diversos roles de intermediario: coordinador, itinerante, representante/portero y enlace.

El rol coordinador es realizado por aquella organización que media la relación entre los actores del mismo grupo y el itinerante es similar al coordinador con la diferencia que se trata de un agente externo al grupo. En tanto el representante es aquel que dirige vínculos hacia organizaciones externas a una determinada categoría dentro del grupo, por lo que "representa" al grupo ante los vínculos externos que este tiene con los grupos restantes. En cambio el portero es el opuesto a este caso, dado que es quien recibe los vínculos de los agentes externos al grupo y luego se vincula con las organizaciones pares. La diferencia entre estos últimos está dada por la dirección de los vínculos, por lo cual en las redes no dirigidas (como es el caso en el presente trabajo) se unen en un único rol. Finalmente el que opera como

6. Formalmente se trata de tripletes intransitivos, la transitividad se cumple cuando los tres nodos tienen vínculos entre sí. El término broker se tradujo como "articulador" en lugar de "intermediador", de modo de diferenciarlo de intermediación (*betweenness*).

enlace es aquel actor que vincula nodos de diferentes grupos siendo él mismo perteneciente a un tercer grupo. Es por esto que no se analizará este rol ya que las variables utilizadas tienen sólo dos categorías, siendo que esta mediación sólo tiene sentido con una agrupación de organizaciones que distinga en al menos tres categorías. En el siguiente gráfico se ilustran los diferentes roles del nodo “b” teniendo en cuenta el tipo de organizaciones con que se relaciona (identificadas por los colores).

ILUSTRACIÓN 1 TIPOS DE MEDIACIÓN EN UN GRAFO NO DIRIGIDO



FUENTE: ELABORACION PROPIA ADAPTADA DE GOULD Y FERNANDEZ (1989). LOS COLORES REFIEREN A LA AFILIACION GRUPAL DEL NODO.

Si bien las definiciones originales implican vínculos dirigidos, De Nooy, Mrvar y Batagelj (2011) indican la posibilidad de su uso en redes no dirigidas, en cuyo caso los roles de portero y de representante no se pueden distinguir debido a que se diferencian únicamente por la dirección de los vínculos. De este modo, ambos roles se identifican con un único rol: representante/portero.

En los siguientes apartados se detallará el análisis de los datos de la red inter-organizacional de Peñarol. El análisis se centra en las medidas ya definidas en este apartado, sin embargo se recurrirá a otras medidas (como el grado de entrada, la distancia, la centralización, el índice E-I, etc.) que serán descriptas en el capítulo en que se utilicen. A partir de estas medidas se analizarán algunas realidades y desafíos de la descentralización en términos del potencial de los actores para el impulso a la colaboración territorial. Pero antes es necesario describir las principales decisiones metodológicas que implicó la investigación, objetivo del siguiente capítulo.

5. METODOLOGÍA

En este capítulo se repasan los aspectos metodológicos más relevantes. En primer lugar, en cuanto al relevamiento de los datos, la investigación implicó dos desafíos: uno referido a la identificación de los límites de la red y el otro sobre el relevamiento de las características de las organizaciones y sus vínculos. Además, en el capítulo se aborda la definición del rol de intermediador a través de dos propuestas para su medición.

La estrategia seguida en cuanto a la especificación de las organizaciones que se incluyen en la red fue la del criterio nominalista (Laumann, Marsden, and Prensky 1983), que implica que el investigador es quien define los límites de la red. El criterio fue el de incluir las organizaciones activas más relevantes que actuaran directa o indirectamente en el barrio, de modo que se excluyen las organizaciones de nivel vecinal con poca actividad y vinculación (típicamente clubes de fútbol infantil, comisiones vecinales, etc.), así como organizaciones de nivel departamental o nacional que no intervinieran de algún modo en el territorio. Operativamente se utilizó un mapeo de instituciones de en una investigación anterior (Equipos-Mori 2013) que incluía un listado de organizaciones así como información sobre sus características. En base a este listado, se buscaron aquellas organizaciones que coincidieran con los criterios establecidos y luego se consultó la opinión de tres expertos (funcionarios de organizaciones relevantes que actúan en el territorio) sobre las organizaciones seleccionadas de modo que sugirieran la exclusión de alguna de las presente en el listado original así como la inclusión de otras que fueran juzgadas como relevantes⁷. Finalmente, en una segunda etapa se relevaron varias organizaciones que habían recibido al menos dos menciones de los entrevistados de la fase anterior, lo que supone un criterio de relevancia “de hecho”.

En cuanto al segundo desafío, la identificación y relevamiento de la información se realizó mediante la aplicación del formulario de encuesta, por estudiantes y asistentes de investigación, en el segundo semestre de 2014 y en una segunda etapa en 2015. Se entrevistaron a informantes claves de modo de garantizar la validez y confiabilidad de la información a nivel de las organizaciones (Bloom and Van Reenen 2010; Morrissey, Johnsen, and Calloway 1997). Si bien los informantes clave suelen participar menos en las encuestas, como ha identificado una extensa revisión sobre las tasas de respuestas de investigaciones organizacionales (Anseel et al., 2010), en este relevamiento se lograron muy buenas tasas de respuestas. Efectivamente, se contactaron 81 organizaciones, de las cuales se entrevistaron 58 y no se realizaron encuestas a las restantes 23 organizaciones debido a que no

podieron ser agendadas la encuesta. La tasa de respuesta global, 73%, es comparable con diversas encuestas a organizaciones⁸.

TABLA 1
TAMAÑO DE LA RED

TIPOLOGÍA	Cantidad encuestadas	Mencionadas no encuestadas	Total
Organizaciones sociales	27	10	37
Empresas	8	2	10
Gubernamentales	4	22	26
Programas sociales	19	10	29
TOTAL	58	44	102

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Se relevó información sobre las características de las organizaciones y sus vínculos. Los contenidos relacionales indagados fueron: 1) proyectos en común con y sin financiamiento, 2) infraestructura compartida, 3) flujos de información para la consulta de aspectos de gestión y sobre recursos, 4) políticas dirigidas a jóvenes e intervenciones de responsabilidad social empresarial, 5) la trayectoria laboral del entrevistado que supone un vínculo informal por compartir recursos humanos a partir de las organizaciones en que el entrevistado había trabajado anteriormente y, finalmente se indagó sobre 6) algunas percepciones sobre las restantes organizaciones del territorio, específicamente las que son señaladas para la realización futura de acciones conjuntas, las que fueron identificadas con mayor proactividad, y las que le generan al entrevistado mayores niveles de confianza. Cada tipo de vínculo puede entenderse como una red específica, más allá que incluya los mismos nodos (Knoke and Yang 2008). Para el presente artículo, estas seis redes se sintetizaron en dos: vínculos tangibles (integradas por proyectos, infraestructura y políticas: 1, 2 y 4) y vínculos intangibles (integradas por información, percepciones e informal: 3, 5 y 6). Dado que se contó con información sobre la importancia de los vínculos y su dirección, los datos permiten construir redes ponderadas y dirigidas. Los análisis de redes se realizaron a través del programa Ucinet (Borgatti, Freeman, and Everett 2002)⁹.

8. Por ejemplo, en una encuesta aplicada a empresas cooperativas y convencionales las tasas generales de respuesta fueron de 77% y 61% respectivamente (Alves et al. 2012), mientras que otra al Tercer Sector obtuvo una tasa de respuestas de 75% (Gerstenfeld and Fuentes 2005).

9. Se trata de un programa informático específico para el análisis de datos de redes sociales para Windows.

6. CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LAS REDES Y SUS ACTORES

En este capítulo se dará cuenta de algunas medidas básicas de las redes, de modo de brindar una descripción general de las mismas, desde un análisis global. Además se realizará un análisis individual a través de una medida de la relevancia de las organizaciones en cuanto a la conectividad.

La red de Peñarol se compone de 102 organizaciones, 64 locales y 39 externas. En cuanto a los sectores de actividad la mayor parte son públicos (54%), 10% son empresas privadas y 36% son sociales que es la categoría más heterogénea ya que incluye organizaciones de la sociedad civil, clubes, entidades religiosas, centros educativos privados, sindicatos, etc. El inicio de las actividades es bastante antiguo. Las más recientes son las organizaciones gubernamentales (se tienen información sólo sobre cuatro). Varios programas sociales son muy recientes, aunque en promedio este tipo de organizaciones tienen una antigüedad de 26 años debido a la persistencia de algunas de la década del 40 y otras algo posteriores. También las organizaciones sociales son heterogéneas en cuanto a su fundación: algunas de principios y mediados del siglo 20 y varias de las décadas de los 70 y 80 aunque también algunas organizaciones sociales se crearon en los últimos años, mostrando una renovación de la actividad sobre todo de agentes de desarrollo, organizaciones cultural y sindicatos.

Las redes de vínculos tangibles e intangibles son relativamente grandes, como se desprende de los indicadores número de organizaciones y cantidad de vínculos (dos primeras líneas de la Tabla 2). Además las densidades son bajas, algo común a la mayor parte de las redes analizadas en la literatura de ARS debido a que el establecimiento y mantenimiento de los vínculos suele generar costos de tiempo y de recursos. Esto es así porque la densidad se define como el cociente entre los vínculos observados y los potenciales, variando de 0 a 1 para los casos de redes totalmente desconectadas y totalmente conectadas respectivamente. Lo anterior incide en una fuerte restricción a la proliferación de relaciones, dado que la cantidad máxima de lazos crece exponencialmente con el número de organizaciones (por ejemplo, para que las redes tangibles e intangibles fueran completamente densas deberían existir más de 6 y 8 mil vínculos respectivamente). El indicador de la distancia refiere al número de organizaciones que debe atravesar un flujo, por ejemplo información, para llegar de una a otra organización, utilizando el camino más corto (es decir: entre todos los caminos posibles que conecten dos organizaciones, aquel que requiere atravesar menos organizaciones). En este sentido, el promedio de la distancia entre las

organizaciones es baja en comparación al tamaño total de las redes, indicando que una organización determinada requiere atravesar en promedio poco más de 3 vínculos para llegar a todas las restantes organizaciones.

TABLA 2
PROPIEDADES ESTRUCTURALES BÁSICAS DE LAS REDES

INDICADOR	TANGIBLES	INTANGIBLES
Organizaciones	80	90
Vínculos	179	214
Densidad	0,017	0,021
Distancia promedio	3,170	3,432
Coefficiente de agrupamiento	0,125	0,128
Grado de entrada ponderado	1,755	2,098

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, CÁLCULOS SIN ORGANIZACIONES AISLADAS.

Siguiendo con los indicadores de la tabla, el coeficiente de agrupamiento promedio muestra la tendencia de las organizaciones a formar grupos altamente vinculados entre ellas, lo que implica que si dos organizaciones tienen vínculos con una tercera hay una alta probabilidad de que a su vez ambas estén relacionadas. Se calcula como el porcentaje de tripletes transitivos sobre el total de tripletes, registra valores entre 0 y 1, representando este último la máxima transitividad posible, en cuyo caso todos los nodos están relacionados entre sí. El indicador permite aproximar el grado de conectividad entre vecinos o la tendencia a formar grupos fuertemente cohesionados. Como refleja el valor para ambas redes en este indicador, existe una relativamente alta conectividad local si se la compara a la densidad de cada tipo de vínculo. Por lo que se está en presencia de redes con una relativa alta propensión a vincularse entre los nodos vecinos, que implica que existe una tendencia a que los nodos “ceranos” estén conectados.

Finalmente el grado medio de entrada ponderado representa la cantidad de vínculos que recibe una organización (ver definición en el próximo apartado). Los valores del grado medio de entrada ponderado expresan una baja cantidad de vínculos, menor o igual a 2 según la red.

Interpretando conjuntamente los resultados expuestos, sobre todo la distancia y el agrupamiento, apuntan hacia el cumplimiento de algunas propiedades interesantes en el sentido que, más allá de la cantidad de

organizaciones que integren la red, será relativamente poco costoso llegar de una a otra. Esto implica que la estructura de la red posibilita la cercanía con las restantes organizaciones a pesar que cada una individualmente tenga relativamente pocos vínculos con las demás, es decir: no requiere generar un gran número de vínculos para que las organizaciones estén conectadas con el resto a través de pocos intercambios. Como consecuencia de lo anterior los flujos que se producen en la red serán mucho más eficientes, en tanto se necesitan menos vínculos, y por tanto una menor inversión si se tiene en cuenta el costo que insume el mantenimiento de cada vínculo, para aprovechar los recursos que la red ofrece. En síntesis, se trata de una red de colaboración relativamente extensa, con diversos tipos de vínculos que le confiere una mayor estabilidad y con una densidad interesante, en el sentido que posibilita estructuras complejas que permitan un uso eficiente de los recursos del territorio.

7. ACTORES RELEVANTES

En cuanto a los actores relevantes, se analizan las posiciones de las organizaciones en el grado de entrada ponderado en las redes de vínculos tangibles y de vínculos intangibles. El grado de entrada de un nodo en un grafo dirigido se define como el total de vínculos que recibe de otros nodos. Es decir, en una red en que puede identificarse la dirección de los enlaces (de entrada y de salida) el grado de entrada es la cantidad de vínculos que un nodo establece con otros cuando la dirección del intercambio se produce de los restantes hacia el nodo en cuestión (para el presente ejercicio se trata de los vínculos declarados por una organización en relación a otra) en tanto que la ponderación refiere a que, además de la cantidad de vínculos cuenta el peso de cada vínculo. Dado que la red integra tanto organizaciones entrevistadas como no entrevistadas, el grado de entrada es la medida que permite una mejor comparación de los integrantes de la red. El grado de salida, por ejemplo, tiene sentido sólo con las organizaciones entrevistadas ya que, obviamente, no existen declaraciones de las no entrevistadas, que sin embargo sí pudieron ser mencionadas por otras organizaciones (grado de entrada). Otras medidas también pueden verse afectadas –en menor medida-, por ejemplo la distancia media de camino o el coeficiente de agrupamiento.

Es así que en la red de Peñarol el principal actor en cuanto al grado de entrada en ambas redes –tangibles e intangibles- es la Intendencia de Montevideo (IM), que es un organismo central de carácter departamental. Incluso su incidencia es mayor a la que da cuenta el indicador, debido a que actúa

tanto centralmente como en el territorio siendo cada una identificada como organizaciones diferentes. Por tanto su vínculo con las organizaciones del barrio se produce tanto desde las direcciones centrales como a través de un equipo local que oficia como referente específicamente para algunos programas de las direcciones de Desarrollo Económico y Desarrollo Social. La razón para distinguirlas es que el equipo que actúa en el territorio tiene un funcionamiento más cercano al barrio, así como una identidad local más establecida y una dinámica de relacionamiento similar a otras organizaciones del barrio. Por esto el equipo territorial de la IM no se incluye dentro de la IM central, sin embargo no escapa que su agenda no se define exclusivamente de un modo local aunque tiene una cierta autonomía (aunque menor a otras organizaciones) y es reconocido como local por diversas organizaciones. Entonces, si bien tienen lógicas diferentes -por lo que tiene sentido distinguirlas-, puntualmente para dar cuenta de la relevancia de la IM se pueden ver en conjunto.

Adicionalmente, el segundo actor más relevante es el Centro Comunal 13 que es un órgano del Municipio pero que ofició históricamente como una oficina desconcentrada de la Intendencia, con una baja autonomía y con restricciones presupuestales. Si bien lo anterior es relevante existe una tensión por cuanto hoy se articula con el Municipio G (que está en cuarto lugar), por lo que tendencialmente, el segundo nivel de gobierno cobra una relevancia no menor. Entre las posiciones de las dos anteriores se encuentra la Policlínica Zully Sánchez (en tercer lugar), es una organización local que lidera las menciones referidas al prestigio. Con una situación similar a esta última están el Liceo 40 y la Cooperativa de Vivienda Mesa 2.

Se puede decir entonces que no hay un claro liderazgo de las organizaciones del barrio en cuanto a protagonizar los vínculos, ya que las externas tienen un papel importante, especialmente la IM. Además de esta última se encuentran dos organizaciones centrales que no tienen representación en el territorio: AFE y MIDES (organismos centrales de carácter ministerial o similar: Administración de Ferrocarriles del Estado y Ministerio de Desarrollo Social); y otras dos que tienen referentes locales (programa Convivencia de OPP, Local G de INAU). En el caso de AFE su relevancia está dada por las instalaciones -parte del patrimonio histórico ferroviario- y su actividad en los talleres localizados en el barrio, parte fundamental de la identidad del lugar. Las tres restantes son importantes debido a políticas sociales destinadas a beneficiarios residentes en el barrio. Los otros tres organismos presentes entre los 20 más relevantes son la Universidad de la República (UDELAR) el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP) y el Ministerio de Educación y Cultura (MEC). En estos últimos casos se trata

de organismos con una importante relevancia nacional y departamental, que cuentan con recursos y legitimidad para sus intervenciones y para convocar a otros actores.

TABLA 3
PRINCIPALES 10 ORGANIZACIONES EN EL GRADO DE ENTRADA PONDERADO

Organización	TANGIBLES	INTANGIBLES
IM	9	14
Centro Comunal 13	8	13
Policlínica Zully Sánchez	7	13
Municipio G	8	9
Liceo 40	8	8
Cooperativa de vivienda Mesa 2	7	8
OPP-Convivencia	5	7
AFE	7	3
INAU-Local G	5	5
MIDES	6	3

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

La segunda conclusión importante de esta tabla es que la mayoría son del sector público, a excepción de seis organizaciones privadas, que además están en las posiciones más bajas. Sobre todo se destaca la escasa participación de las organizaciones del mundo productivo, ya que tanto las empresas como los sindicatos relevados no tienen una vinculación importante con las restantes organizaciones de la red. Prácticamente no se vinculan con las restantes organizaciones, pero además tampoco lo hacen significativamente entre ellas ya que los sindicatos tienen vínculos de forma casi exclusiva con la empresa de la que forman parte, mientras que las empresas ocasionalmente mantienen políticas de responsabilidad social empresarial y son mínimos los vínculos con otras empresas.

El capítulo permite contextualizar algunos aspectos importantes que se abordarán en detalle en el próximo capítulo. Específicamente se identificarán las organizaciones que ofician un rol de intermediarios en la red, de modo de dar cuenta de un aspecto de vital importancia en las redes, como se refirió anteriormente. Seguidamente se pondrá atención a la homofilia de los tipos de organización de modo de evaluar la existencia o no de ten-

dencias en la vinculación con similares o diferentes como forma de aquilatar el peso de la articulación.

8. ROLES DE INTERMEDIACIÓN Y ARTICULACIÓN

En este capítulo se dará cuenta de algunas medidas que permiten identificar la relevancia de las organizaciones en cuanto al rol de intermediarios, que permite un mayor sostenimiento de la red de intercambios entre las organizaciones. Se dará cuenta de indicadores para las dos perspectivas mencionadas, es decir, la centralidad de intermediación (Freeman 1977, 1979) y los roles de articulación (Gould and Fernandez 1989). Los roles de articuladores calculados son: coordinador, itinerante y representante/portero; debido a que los últimos van juntos porque no se pueden distinguir en una red no dirigida, y el de enlace no se calcula ya que, como se dijo antes, no tiene sentido en agrupamientos dicotómicos. De este modo se mide el grado en que una organización cumple funciones de intermediario, dando cuenta del número de veces que determinado actor cumple dicha función. Para ello se utiliza la información sobre el ámbito de influencia o intervención de la organización (local o externa).

Para el cálculo de los roles de intermediarios cumplidos por las organizaciones en las diferentes redes se redefinieron los vínculos como no dirigidos, esto es así debido a que los vínculos tangibles incluyen los proyectos en común (que son compartidos por lo que no existe una dirección del vínculo), en tanto los vínculos intangibles incluyen los de haber trabajado antes en otra organización. Por ello las matrices fueron simetrizadas, que implica quitar la dirección de los vínculos, de modo de volver comparables los resultados.

8.1. INTERMEDIACIÓN

En primer lugar se estudiará la centralidad de intermediación en las redes tangibles e intangibles, que brinda un panorama muy diferente al de la centralidad de grado. En primer lugar la IM deja de ocupar un lugar destacado y más en general todas las externas, siendo las locales las que asumen las posiciones más destacadas. Esto implica que tales organizaciones, más allá de su relevancia específica, cobran importancia en tanto intermedian los posibles flujos entre las restantes organizaciones. Es así que las organizaciones extra-locales no tienen una incidencia importante en la centralidad de intermediación, por lo que tienen una menor relevancia para la conecti-

vidad y los flujos de la red y mayor para el establecimiento de colaboración específica con otras organizaciones.

Es importante entender esta distinción, mientras que las externas son centrales en la colaboración diádica, debido a que fueron mencionadas por diversas organizaciones, no asumen un rol relevante en la articulación o intermediación entre actores. Esto se debe básicamente a que las organizaciones con que se vinculan ya poseen vínculos entre ellas, por lo que se trata de vínculos redundantes que no ofrecen oportunidades nuevas de colaboración, más allá de los vínculos directos. En cambio, las organizaciones locales más relevantes en cuanto al grado de entrada, sí intermedian la relación de otras organizaciones no vinculadas entre sí. Esto supone que estas últimas organizaciones no tendrían oportunidad de establecer vínculos -indirectos- de no ser por la presencia de estos intermediarios, de ahí su relevancia.

TABLA 4
PRINCIPALES 10 ORGANIZACIONES EN CENTRALIDAD DE INTERMEDIACIÓN NORMALIZADA

Organización	TANGIBLES	INTANGIBLES
OPP Convivencia	11.045	8.444
Centro Comunal N°13	11.966	5.176
Liceo N° 40	6.710	6.286
Policlínica Zully Sánchez	5.657	2.519
Municipio G	3.534	4.382
Cooperativas de vivienda MESA 2	1.034	3.882
Centro Social Peñarol (CESOPE)	2.628	0.737
Biblioteca Municipal María Vittori	2.268	0.762
Seccional 21	2.582	0.388
Asociación Civil La Cachila	1.864	0.726

8.2 ARTICULACIÓN

En cuanto a los roles de articulación entre organizaciones los mismos se calculan en función del ámbito de competencia, teniendo en cuenta las locales y las externas. De este modo, se analizarán las organizaciones que tienen un rol más relevante en la articulación entre las organizaciones diferenciadas por estas dos categorías. En cuanto al rol de articulación entre las organizaciones de distinto ámbito geográfico, las organizaciones que destacan son las que tienen incidencia local ya sea del propio barrio o de un área mayor pero regional. Las externas tienen un rol muy bajo, siendo que en la red de vínculos tangibles las únicas externas más o menos relevantes que aparecen son la IM, AFE y MIDES, las tres como itinerantes, y AFE e IM también -en menor medida- como representantes. Por otro lado, en la red de vínculos intangibles las organizaciones que aparece es la IM como representante y como itinerante, además en este último rol están la Universidad de la República y Motociclo (una empresa privada). Esto significa que las organizaciones externas prácticamente no cumplen funciones como articuladoras entre organizaciones de diferente nivel de intervención, en cambio sí lo cumplen varias organizaciones locales.

La conclusión sustantiva de este análisis es la alta proporción de organizaciones locales entre las organizaciones que asumen roles de articulación. Este resultado indica que un conjunto de organizaciones locales ofician como interlocutores entre organizaciones locales y externas. En contraposición a este resultado, la importancia de las organizaciones, al menos en cuanto a su peso en la cantidad de vínculos que mantienen (medida a través de la centralidad de grado de entrada), resulta muy diferente a la imagen que brindan los indicadores de intermediación y de articulación. En el primer caso las posiciones más relevantes eran compartidas por las organizaciones locales y externas, en cambio en las segundas sólo aparecen como relevantes principalmente las locales.

9. COMPARACIÓN DE AMBOS ROLES Y EFECTOS SOBRE LA RED

La comparación de los dos indicadores analizados para dar cuenta de las organizaciones que ocupan posiciones de intermediadoras brinda una imagen similar. Tanto la centralidad de intermediación como los tres roles de articulación calculados generaron magnitudes importantes prácticamente en los mismos actores. Este hallazgo se puede formalizar a través del método de mínimos cuadrados ordinarios. Su aplicación a los indicadores de intermediación y articulación de cada red genera coeficientes con valores altos, como lo muestra la Tabla 5 para los roles calculados en base al ámbito de intervención.

TABLA 5
CORRELACIONES ENTRE LOS INDICADORES DE INTERMEDIACIÓN Y ARTICULACIÓN.

ROLES DE ARTICULACIÓN	INTERMEDIACIÓN	
	TANGIBLES	INTANGIBLES
Coordinador	0.882	0.883
Representante/portero	0.693	0.846
Itinerante	0.917	0.575

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

En contraposición a estos resultados, la importancia de las organizaciones en cuanto a su centralidad de grado de entrada resulta muy diferente. Efectivamente, como se vio más arriba, las posiciones más relevantes en cuanto a la cantidad de vínculos que mantienen las organizaciones, eran compartidas por las organizaciones locales y externas. En cambio en las medidas de identificación de intermediarios a través de los distintos métodos, sólo aparecen como relevantes las locales. Esto significa que un grupo de organizaciones locales tiene una relevancia específica (además del grado de entrada) en cuanto a la intermediación entre otras locales con las externas. Más allá de la relevancia de los actores en cuanto a su rol de articuladores, es necesario incorporar alguna medida de los efectos que generan. En este sentido, una forma de ponderar la función de articulación desarrollada por las organizaciones locales es a través del análisis de las tendencias hacia la selección de “socios” de igual o diferente características. Específicamente es de interés el rol de representante/portero (que media la relación entre locales y externas) para comparar qué sucede con los vínculos entre ambos tipos de organizaciones cuando se incluyen o no a los principales representantes/porteros, midiendo así el efecto que estas últimas tienen en la vinculación entre locales y externas. Se plantea la pregunta de si las locales tienden a relacionarse en mayor medida entre sí (hipótesis conceptualiza-

da como tendencia a la homofilia), con las externas (heterofilia) o aleatoriamente, y si esto es gracias a un conjunto específico de organizaciones (Municipio, OPP Convivencia, Centro Comunal 13 y Liceo 40)¹⁰. Se calculan las densidades de las relaciones inter e intra grupales de modo de comparar las tendencias hacia el establecimiento de vínculos al interior o exterior del grupo (índice E-I), testeando las hipótesis a través de permutaciones que calculan los niveles de significación estadística de las diferencias entre las densidades internas y externas de los grupos de organizaciones, es decir si las relaciones observadas pueden ser debido al azar o no.

TABLA 6
HOMOFILIA POR ÁMBITO DE INFLUENCIA (ÍNDICE E-I)

	TANGIBLES	INTANGIBLES
Todas las org.	-0.112	-0,158
Sin 4 principales	-0,172	-0,176

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Los resultados indican claramente que no existe una tendencia hacia la relación con las organizaciones del mismo grupo ni con las de otro grupo, es decir que el mantenimiento de vínculos es indiferente del ámbito de intervención, dado que los índices no dan significativos. Dicho de otra forma, la cantidad de vínculos entre organizaciones externas e internas no se diferencia de las que se encontraría con datos al azar. Este resultado se sostiene aun cuando se quitan las cuatro organizaciones con mayor puntuación en representante/portero, lo cual significa que las organizaciones con alta relevancia en la articulación (específicamente en la de representante/portero ya que es la que vincula actores locales con externos) no tienen un papel tan relevante. Es decir, si estas organizaciones dejaran de actuar en el territorio de todos modos las nacionales o departamentales no quedarían aisladas de las locales. Por tanto las cuatro organizaciones en cuestión a pesar de ser mediadores relevantes no son cruciales.

10. Estas cuatro organizaciones representan el 58% y 57% del puntaje en el rol de representante/portero para los vínculos tangibles e intangibles respectivamente.

10. CONCLUSIONES

El análisis realizado permite afirmar que la colaboración inter-organizacional en Peñarol forma una extensa red emergente, a juzgar por la cantidad de organizaciones que participan de los diversos tipos de vínculos. Presenta densidades y distancias bajas así como alto agrupamiento local, dando cuenta de una estructura eficiente que permite acceder a los recursos presentes en la red con el establecimiento y mantenimiento de pocos vínculos, lo que implica ahorros de tiempo y recursos. Estas propiedades surgen espontáneamente, sin la intervención explícita de políticas de direccionamiento, aunque sí con esfuerzos dispersos para mejorar la colaboración en el barrio.

Sin embargo, los aspectos positivos se ven relativizados por al menos dos cuestiones: no hay un liderazgo incontestado de las organizaciones del barrio y existen pocos vínculos relevantes con organizaciones empresariales y sindicales. En cuanto a la primera, si bien varias organizaciones de Peñarol y adyacencias están en las primeras posiciones en cuanto a cantidad de vínculos, se trata de un liderazgo compartido por organizaciones que son extraterritoriales, lo cual parece algo problemático en tanto tienen un gran peso en la red sin responder necesariamente a las necesidades locales ni sus especificidades. También por el riesgo de duplicación de esfuerzos, al no existir un rol más decisivo del territorio en cuanto a la coordinación de las intervenciones sectoriales, sobre todo teniendo en cuenta que la IM lidera este indicador, tratándose de un actor con una enorme capacidad de gestión e intervención sectorial. Respecto a la segunda cuestión, no contar con vínculos relevantes en lo que respecta al mundo del trabajo y lo productivo es una clara limitación de las capacidades de intervención en diversas dimensiones abordadas por la red, así como una menor capacidad de generación de inclusión social y gestión del desarrollo. La red presenta una gran debilidad en cuanto a la convocatoria a las empresas privadas, lo cual implica una limitación para el establecimiento de políticas y la capacidad de gestionar los aspectos centrales del desarrollo económico local.

En cuanto a la descentralización, Peñarol no escapa a la realidad uruguaya de complejidad, y un proceso traducido en una estrategia de desconcentración de servicios y políticas públicas. El diseño institucional y el funcionamiento del Estado, fuertemente sectorial, dificulta la generación de capacidades autónomas en los territorios. De todos modos, la mera creación de los actores de este proceso así como la reciente instalación de políticas públicas implican, en el caso analizado, un impulso a la construcción de competencias locales, aunque no sin tensiones con los niveles nacional y departamental. Las relaciones de los actores locales con los centrales son

relevantes para el territorio y para la gestión eficiente y pertinente, ya que los organismos centrales las inscriben en un diálogo más amplio, rompiendo el potencial aislamiento autárquico del territorio. En tal sentido es interesante el rol de articulador jugado por las organizaciones de la red de Peñarol.

Se puede decir, entonces, que los nuevos actores del proceso de descentralización han comenzado a jugar un papel relevante, tanto en la colaboración tangible como en la difusión de información y la generación de confianza. Sin embargo dicho papel de mediación o articulación, no desplaza el lugar central de varias organizaciones de mayor nivel que continúan operando en el territorio con vínculos directos con muchas organizaciones. Esto, sin ser algo negativo en sí mismo, parece ir de la mano de una duplicación de esfuerzos, descoordinación y competencia, expresando una estrategia de concentración del poder y desconfianza sobre la pérdida de control de las acciones estatales. Además, el papel que juega la IM probablemente esté limitando la expansión del rol de las organizaciones locales, particularmente del municipio.

Al indagar específicamente en distintos roles de mediación (intermediación y los tres de articulación) varias organizaciones locales asumieron un rol distintivo frente a las externas, ocupando una posición relevante en la mediación de las locales con las departamentales y nacionales. Sin embargo, a la hora de analizar los efectos de este liderazgo en la conectividad de la red, no parece que este grupo de organizaciones locales jueguen un papel insoslayable dado que las organizaciones centrales participan directamente, y no solo a través de las primeras. De todos modos se debe tener presente una visión diacrónica, dado que este conjunto de unas pocas organizaciones locales relevantes se han instalado recientemente y ya han logrado una posición central en la red. Aprovechando su carácter de “mediadoras” podrían generar nuevas capacidades locales, por ejemplo en la coordinación de los esfuerzos dispersos y a veces redundantes de las políticas públicas, o en la convocatoria a un ámbito de gobernanza a empresas y sindicatos (por ejemplo coordinando las regulaciones sanitarias, ambientales, de responsabilidad social empresarial, etc.). Como un análisis relacional lo supone, el futuro de la descentralización se juega tanto en las concesiones que realicen o no los organismos de mayor nivel, como en las capacidades que logren los actores locales en una estructura de relaciones preexistente pero dinámica.

11. BIBLIOGRAFÍA

- Alves, Guillermo, Gabriel Burdín, Paula Carrasco, Andrés Dean, and Andrés Rius. 2012. *Empleo, Remuneraciones E Inversión En Cooperativas de Trabajadores Y Empresas Convencionales: Nueva Evidencia Para Uruguay*. Montevideo: Instituto de Economía, Serie Documentos de Trabajo, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración-UDELAR.
- Arocena, José. 2008. "Los Desafíos de La Descentralización Y La Participación Ciudadana En Uruguay." *Cuadernos para el Desarrollo Local* 1(1):17-34.
- Arocena, José. 2012. "Las Instituciones Locales En Uruguay." en *Gobiernos locales en América Latina*, edited by F. Pressaco. Santiago de Chile.
- Bloom, Nicholas and John Van Reenen. 2010. "New Approaches to Surveying Organizations." *American Economic Review* 100(2). Descargado el 18/9/2014 del sitio: <http://pubs.aeaweb.org/doi/abs/10.1257/aer.100.2.105>.
- Borgatti, Stephen P., Linton C. Freeman, and Martin G. Everett. 2002. "Ucinet for Windows: Software for Social Network Analysis."
- Buciega, Almudena and Javier Esparcia. 2013. "Desarrollo, Territorio Y Capital Social. Un Análisis a Partir de Dinámicas Relacionales En El Desarrollo Rural." *REDES* 24. Descargado el 12/6/2014 del sitio: http://ddd.uab.cat/pub/redes/redes_a2013m6v24n1/redes_a2013m6v24p81.pdf.
- Burt, Ronald S. 2000. "The Network Structure Of Social Capital" edited by B. M. Staw and R. I. Sutton. *Research in Organizational Behavior* 22(May):345-423. Descargado el 20/11/2014 del sitio: <http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0191308500220091>.
- Burt, Ronald S. 2001. "Structural Holes versus Network Closure as Social Capital." Pp. 31-56 in *Social capital: Theory and research*, edited by N. Lin, K. S. Cook, and R. S. Burt. New York: Aldine de Gruyter.
- Decreto No33.209. 2009. *Descentralización Política Y Participación Ciudadana*. Montevideo. Descargado el 13/10/2015 del sitio: <http://www.juntamvd.gub.uy/es/archivos/decretos/2420-33209.htm>.
- Equipos-Mori. 2013. *Mapeo de Actores E Instituciones En Los Barrios Peñarol, Colón, Sayago y Lavalleja*. Montevideo.
- Freeman, Linton C. 1977. "A Set of Measures of Centrality Based upon Betweenness." *Sociometry* 40:35-41.
- Freeman, Linton C. 1979. "Centrality in Social Networks Conceptual Clarification." *Social Networks* 1:215-39. Descargado el 6/9/2014 del sitio: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0378873378900217>.
- Gerstenfeld, Pascual and Álvaro Fuentes. 2005. *Caracterización Del Tercer Sector En*

Las Políticas de Formación de Capital Humano En Uruguay. Montevideo: CEPAL, Serie Estudios y perspectivas. Descargado 13/3/2015 del sitio: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5031/S05899_es.pdf?sequence=1.

Goinheix, Sebastián. 2015. "Capital Social Desde El Análisis de Redes Sociales. Estudio de Caso de Redes Organizacionales Del Barrio Peñarol." P. 9 in *3er Congreso Uruguayo de Sociología*. Montevideo: Colegio de Sociólogos.

Goinheix, Sebastián and Manuela Abraham. 2014. "Estrategias Municipales Del Sistema de Actores Locales Frente a Las Opciones de Desarrollo." in *Nuevos desafíos y respuestas de los actores sobre el desarrollo local. La Paloma y Nueva Palmira frente a propuestas de inversión*, edited by A. Magri, M. Abraham, and L. Ogues. Montevideo: Susana Aliano.

Gould, Roger V. and Roberto M. Fernandez. 1989. "Structures of Mediation: A Formal Approach to Brokerage in Transaction Networks." *Sociological Methodology* 19:89–126.

Kapucu, Naim, Qian Hu, and Sana Khosa. 2014. "The State of Network Research in Public Administration." *Administration & Society*. Descargado el 22/6/2015 del sitio: <http://aas.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0095399714555752>.

Knocke, David and Song Yang. 2008. *Social Network Analysis*. 2nd ed. Sage Publications. Descargado 24/11/2014 del sitio: <http://books.google.com/books?id=buiji-6HtGusC&pgis=1>.

Laumann, Edward O., Peter V. Marsden, and David Prensky. 1983. "The Boundary Specification Problem in Network Analysis." Pp. 18–34 in *Applied Network Analysis: A Methodological Introduction*, edited by R. S. Burt and M. J. Minor.

Ley No 19.272. 2014. *Descentralización Y Participación Ciudadana*. Uruguay: Poder Legislativo, República Oriental del Uruguay. Descargado 2/11/2015 del sitio: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=19272&Anchor=>.

Long, Janet C., Frances C. Cunningham, and Jeffrey Braithwaite. 2013. "Bridges, Brokers and Boundary Spanners in Collaborative Networks: A Systematic Review." *BMC health services research* 13:158. Descargado 25/6/2015 del sitio: <http://www.pubmedcentral.nih.gov/articlerender.fcgi?artid=3648408&tool=pmcentrez&render-type=abstract>.

Magri, Altair. 2010. "Descentralización Municipal En Uruguay: El Estreno de Un Nivel de Gobierno Que No Entusiasmó a La Ciudadanía." *RIEM* 2:83–110. Descargado 24/8/2015 del sitio: <http://revistariem.uautonoma.cl/es/revistas/revista-iberoamericana-de-estudios-municipales-ano-i-no-2>.

Midaglia, Carmen, Marcelo Castillo, and Martín Freigedo. 2011. "Mapeo de Iniciativas En Clave de Política Pública." Pp. 67–96 in *Aportes y reflexiones para la Agenda Nacional de Descentralización*, edited by J. R. Rodríguez. Montevideo: Uruguay Integra.

Morrissey, Joseph P., Matthew C. Johnsen, and Michael O. Calloway. 1997. "Eva-

luating Performance and Change in Mental Health Systems Serving Children and Youth: An Interorganizational Network Approach." *Journal of mental health administration* 24(1):4–22.

Oliver, Kathryn, Frank De Vocht, Annemarie Money, and Martin G. Everett. 2013. "Who Runs Public Health? A Mixed-Methods Study Combining Qualitative and Network Analyses." *Journal of Public Health (United Kingdom)* 35(3):453–59.

Oszlak, Oscar. 2014. "¿Descentralizar O Desconcentrar?: Uruguay Fretne a Un Dilema No Resuelto." *RIEM* 9:173–205. Descargado el 29/7/2015 del sitio: http://revistariem.uautonoma.cl/sites/default/files/revistas/7._descentralizar_o_desconcentrar_173-205.pdf.

Oszlak, Oscar and Valeria Serafinoff. 2011. "Acerca Del Diseño Institucional: Apuntes Para El Caso Uruguayo." Pp. 13–31 in *Aportes y reflexiones para la agenda nacional de descentralización*, edited by J. R. Rodríguez. Montevideo: Uruguay Integra. Descargado el 29/7/2015 del sitio: <http://www.otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docs-Biblioteca/Agenda Descentralización.pdf>.

Pierre, Jon. 2009. *New Governance, New Democracy?* Göteborg. Descargado 12/8/2015 del sitio: http://www.sahlgrenska.gu.se/digitalAssets/1350/1350708_2009_4_pierre.pdf.

Pino, Rubén and José Ignacio Porras. 2012. "La Construcción de La Gobernanza Multinivel En Chile. Una Aproximación Desde El Enfoque de Análisis de Redes Políticas." Pp. 393–428 in *Nueva agenda de descentralización en Chile. Sentando más actores a la mesa*, edited by G. Delamaza. Santiago de Chile: RIL editores.

Poder Legislativo. 2014. *Descentralización Y Participación Ciudadana Anexo 1 Al Repartido N° 1261*. Uruguay. Descargado 21/11/2015 del sitio: <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/pdfs/repartidos/camara/D2014071261-01.pdf>.

Popp, Janice K., Gail MacKean, Ann Casebeer, H. Brinton Milward, and Ronald Lindstrom. 2013. *Inter-Organizational Networks. A Critical Review of the Literature to Inform Practice*.

Provan, Keith G., Amy Fish, and Joerg Sydow. 2007. "Interorganizational Networks at the Network Level: A Review of the Empirical Literature on Whole Networks." *Journal of Management* 33(3):479–516. Descargado 13/7/2014 del sitio: <http://jom.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0149206307302554>.

Provan, Keith G. and H. Brinton Milward. 1995. "A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems." *Administrative Science Quarterly* 40(1):1–33.

Provan, Keith G., H. Brinton Milward, and Kimberley Roussin Isett. 2002. "Collaboration and Integration of Community-Based Health and Human Services in a Nonprofit Managed Care System." *Health care management review* 27(1):21–32.

Ramos, I. and Isidro Maya-Jariego. 2013. "Alianzas Y Redes de Colaboración Entre Las Agrupaciones Culturales de Las Artes Escénicas En Andalucía." *EMPIRIA* 26. Descargado 10/9/2014 del sitio: <http://e-spacio.uned.es/revistasuned/index.php/empiria/article/view/7151>.

Rodríguez Miranda, Adrián. 2014. *Desarrollo Económico Y Disparidades Territoriales En Uruguay*. Montevideo: PNUD Uruguay.

Sabatini, Fabio. 2005. "Social Capital as Social Networks. A New Framework for Measurement." *SSRN Electronic Journal*. Descargado 20/11/2014 del sitio: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=755065.

Sabatini, Fabio. 2006. *The Empirics of Social Capital and Economic Development: A Critical Perspective*. Descargado 20/11/2014 del sitio: <http://mp.ra.ub.uni-muenchen.de/2366/>.

Trigilia, Carlo. 2001. "Social Capital and Local Development." *European Journal of Social Theory* 4(4):427–42. Descargado 12/6/2014 del sitio: <http://est.sagepub.com/content/4/4/427.short>.

Vélez Cuartas, Gabriel. 2007. "Análisis de Redes Sociales Y Teoría ínterorganizacional Aplicados Al Desarrollo Local- Regional." Descargado del sitio: <https://encuentroredes.files.wordpress.com/2007/09/velez.pdf>.

Veneziano Esperón, Alicia. 2008. "La Participación Ciudadana En La Descentralización de Montevideo: Aprendizajes Y Reflexiones Desde Los Noventa." *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 17(1):203–28. Descargado 6/7/2015 del sitio: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2008000100009&lng=es&nrm=iso.