

# MODELOS ORGANIZATIVOS y REDES INSTITUCIONALES\*

*Jorge Hintze \*\**

## CONTENIDO

### **INTRODUCCIÓN**

#### **MODELOS Y ÁMBITOS ORGANIZATIVOS**

*El concepto de ámbito organizativo*

#### **DINÁMICA DE LOS MODELOS ORGANIZATIVOS**

*Mecanismos de articulación entre los actores*

*Relaciones jerárquicas.*

*Relaciones contractuales.*

*Reglas de juego formales y reales*

*Relaciones de competencia y cooperación en las redes institucionales*

*Articulación entre competencia y cooperación.*

*La división técnica del trabajo*

#### **CONFIGURACIÓN DE LOS MODELOS ORGANIZATIVOS**

*El modelo organizativo funcional*

*El modelo organizativo divisional*

*Los modelos en red*

*Redes especializadas*

*Redes redundantes descentralizadas*

*Modelos organizativos intermedios*

#### **ALGUNAS OBSERVACIONES FINALES**

*Bibliografía*

(\*) Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 30 de octubre-2 de noviembre de 2007

(\*\*) Director de TOP, Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública (Asociación civil)

## **INTRODUCCIÓN**

Dado que la naturaleza no provee por sí sola los bienes suficientes, la satisfacción de las necesidades humanas en las sociedades requiere del trabajo. Es preciso organizar esquemas para realizarlo de manera que se aprovechen lo mejor posible los recursos siempre escasos respecto de necesidades, siempre crecientes. Esta es la esencia del problema de la organización del que se trata en este artículo. Existen organizaciones que actúan en el mercado, como las empresas, cuyo fin es la obtención de ganancia, es decir, valor privado. Otras, que se desempeñan en el contexto político de las sociedades, han sido creadas para satisfacer necesidades pero sin perseguir la ganancia sino el logro de valor público en sí mismo. Estas organizaciones son estatales en buena parte y no gubernamentales en otra. Las organizaciones, cuando deben actuar con arreglo al orden jurídico vigente en las sociedades, adquieren formas institucionales tales como empresas, instituciones estatales, asociaciones civiles y otras. Por esa razón las llamaremos instituciones, es decir, organizaciones con algún estatus jurídico que condiciona su forma de ser y actuar. Las instituciones se organizan a sí mismas según diferentes y a veces complejos modelos y se articulan entre sí en redes institucionales muy variadas, las que, por cierto, suelen integrar instituciones públicas con privadas.

Por ejemplo, cuando se trata de producir valor público a partir de iniciativas políticas orientadas a satisfacer necesidades relativas a la equidad, es preciso constituir este tipo de arreglos institucionales complejos según modelos en red, en los que, por es frecuentemente necesario que intervengan agencias estatales de la burocracia pública nacional, provincial y municipal, en las que predominan culturas verticalistas orientadas a la gestión por procesos de rutina, instituciones de la sociedad civil, empresas privadas y frecuentemente actores de la cooperación internacional, con modelos de funcionamiento conjuntos que no son verticalistas sin "horizontales". Este tipo de emprendimientos, que suelen ser genéricamente llamados programas sociales presentan, desde el punto de vista organizativo, enormes complejidades. Baste para enfatizarlas señalar la cantidad de actores institucionales intervinientes, el carácter político de buena parte de los vínculos con los que han de articularse, la dificultad para medir los logros de manera transparente, la facilidad con que el acceso de los usuarios y beneficiarios a los productos puede ser manipulada, la dificultad para relacionar los recursos empleados con los logros producidos, la necesidad usual de que estos logros se consigan con arreglo a tiempos políticos además de acuerdos contractuales y condiciones técnicas y, finalmente, el hecho de que los programas sociales son, usualmente, arreglos institucionales nuevos que deben, por lo tanto, pagar el costo del propio aprendizaje para funcionar.

Los programas sociales, vistos como mecanismos institucionales en red, horizontales, específicos, no son, sin embargo, la única forma organizativa que interviene en la respuesta a los problemas de la equidad. Parte más que significativa de las asignaciones de recursos públicos se hace a través de otros modelos de funcionamiento, insertados en las rutinas de los aparatos públicos en ministerios y otras agencias, mediante los que se administran prestaciones previsionales, de salud, educativas y de otros tipos. que se encuadran a veces bajo el concepto más o menos genérico de gestión social. Estas actividades no se producen a través de programas sino como parte de las responsabilidades de unidades del aparato institucional público. Este trabajo se refiere a tales complejidades organizativas.

En primer lugar trataremos el de modelo organizativo, necesario para analizar algunos de los diferentes enfoques del diseño organizativo que subyacen tras el de las estructuras de instituciones individuales y de redes multiinstitucionales. Consideraremos brevemente la lógica de los modelos funcionales basados en la división especializada del trabajo entre responsables vinculados por relaciones jerárquicas, como es usual en los ministerios, hospitales, universidades sin facultades; os modelos divisionales, adoptados por ejemplo por las universidades con facultades, los *holdings* empresarios y los poderes ejecutivos de los estados, en los que unidades que forman parte de una misma institución funcionan, de manera a veces muy descentralizada y autónoma, pero en el marco de vínculos también jerárquicos y, finalmente, los modelos organizativos en red institucional (conformados por definición por más de una institución) y en los

que, por tratarse de actores no relacionados jerárquicamente, los vínculos de articulación son contractuales. En segundo lugar, a la luz del concepto de modelo organizativo, trataremos del concepto de ámbito organizativo (AO), necesario para considerar desde una misma óptica las gestiones que pueden comprenderse acabadamente analizando una sola institución y aquellas (por ejemplo los programas sociales que acabamos de mencionar) que sólo se entienden tomando en cuenta cómo conjuntos de instituciones pueden interactuar articuladamente en los modelos en red. Finalmente, veremos brevemente la cuestión de la complejidad organizativa con la que comenzamos, en relación a las capacidades institucionales necesarias para su manejo según el modelo organizativo vigente. Identificaremos para ello las gestiones que se llevan a cabo en los ámbitos organizativos y, especialmente, el rol de la coordinación como mecanismo articulador en el marco de relaciones que, por muy institucionalizadas que se hallen, no dejan de ser vínculos entre seres humanos.

### **MODELOS Y ÁMBITOS ORGANIZATIVOS**

Así como los edificios son construcciones humanas que resultan de combinar de ciertas maneras un limitado repertorio de "tipos de lugares" según el uso al que están destinados (por ejemplo, lugares para recibir -las recepciones-; lugares para estar; lugares para trabajar, para cocinar, para dormir, para fabricar, para circular, para guardar cosas, la forma de las organizaciones también parece responder a un repertorio bastante limitado de modalidades. En efecto, prácticamente toda edificación puede describirse -y nombrarse- en base a la particular combinación y proporción de los pocos tipos de espacio que mencionamos, de los que resultan las viviendas individuales, viviendas colectivas, oficinas, fábricas, depósitos, iglesias, hoteles, teatros, museos y así. Estas clases de usos del espacio permiten establecer categorías edilicias que, en realidad, no aluden a las características particulares de las edificaciones sino a las generales que las identifican como tales. Hay innumerables variantes de casas y también de edificios de oficinas, pero jamás confundimos las casas con edificios destinados al trabajo administrativo. Podemos llamar "modelos edilicios" a estas categorías generales y "estructuras edilicias" a las variadas distinciones particulares de cada una de ellas. Así, aunque la estructura edilicia de una cabaña de madera en el bosque puede ser notoriamente diferente de la de una casa mediterránea frente al mar, no cabe duda de que ambas son casas en las que conviven personas compartiendo las cocinas, dormitorios y "livings".

Trataremos ahora de modelos y estructuras, pero no edilicias sino de instituciones u organizaciones cuya finalidad es producir alguna clase de valor para terceros, como, por ejemplo, las empresas en el mercado, las organizaciones sin fines del lucro en el medio social y las instituciones del estado en el ámbito de la política. Al igual que las edificaciones, las instituciones pueden ser individualmente descritas en términos de sus estructuras organizativas. Las estructuras de las organizaciones, a diferencia de las edilicias, no se componen de lugares para estar, trabajar, guardar o circular, sino de centros o áreas de responsabilidad relacionados a través de ciertos mecanismos de articulación. Tales centros o áreas de responsabilidad están conformados por conjuntos de recursos humanos y materiales (que constituyen su "capacidad instalada") asignados mediante un mandato para ser empleados en producir valores de uso para terceros, dentro o fuera de la organización. Cuando observamos las organizaciones, estos centros aparecen en los organigramas como "unidades organizativas" bajo rótulos tales como direcciones, gerencias, departamentos, entre muchas otras denominaciones frecuentes. Las unidades organizativas conforman las estructuras organizativas al articularse entre sí mediante determinadas relaciones, de la misma manera que las los espacios de las edificaciones conforman estructuras edilicias al articularse mediante puertas, ventanas, áreas de circulación y canales de comunicación.

En las estructuras organizativas de las instituciones, las articulaciones entre unidades pueden ser jerárquicas y/o contractuales. Las relaciones jerárquicas implican la existencia de autoridad de unas unidades sobre otras en cuanto al uso de los recursos y la naturaleza de los logros. Las relaciones contractuales, en cambio, presuponen acuerdos entre dos o más unidades sobre tales cuestiones relativas a los recursos y logros. Finalmente, al igual que en las edilicias,

en las estructuras organizativas pueden tener lugar esquemas de especialización y de redundancia. Por ejemplo, en las casas destinadas a ser viviendas de familias individuales suele haber lugares diseñados específicamente para dormir (los dormitorios), para cocinar (las cocinas) y así, en cuyo caso el criterio de diseño es la especialización (cada espacio tiene una finalidad que no comparte con otros espacios). Este criterio también se encuentra en las viviendas colectivas (como los colegios internados o los monasterios, por ejemplo), que tienen dormitorios, comedores y cocinas para uso no individual, pero igualmente especializados funcionalmente.

En cambio, en el diseño de los edificios para vivienda multifamiliar, el principal criterio de diseño no es la especialización sino la redundancia. Están conformados por unidades de vivienda (usualmente llamados apartamentos o departamentos) que, en cuanto a su uso como vivienda son relativamente independientes, y se hallan articulados por áreas de uso común o compartido. El criterio de especialización es válido en el interior de cada apartamento, pero, desde el punto de vista del edificio como conjunto, el criterio principal es la redundancia. Exactamente de este mismo modo, hay instituciones en las que predomina el criterio de especialización y en otras el de redundancia. En las primeras, ninguna unidad puede o debe realizar las mismas tareas que otras. Por ejemplo, en las universidades que no se hallan organizadas como facultades, las tareas académicas se realizan bajo la responsabilidad de secretarías o direcciones académicas de las que dependen otras unidades menores y finalmente, las cátedras en las que se imparte la enseñanza a los alumnos; las tareas administrativas, por otro lado, están asignadas a unidades tales como secretarías o direcciones administrativas, que tienen bajo su ámbito unidades responsables de las cuestiones financieras, de compras, personal y otras de ese estilo. No ocurre lo mismo, en cambio, en aquellas universidades en las que las unidades que las componen son facultades. En ellas, la responsabilidad de las funciones académicas, administrativas y otras no se hallan concentradas bajo un solo responsable sino redundadas. Cada facultad incluye responsabilidades académicas, administrativas y de conducción. Vistas las cosas desde la perspectiva de la institución como conjunto (en este caso, la universidad), el criterio principal de diseño es la redundancia funcional, mientras que, vistas las cosas dentro de cada una de las facultades, el criterio correspondiente es la especialización funcional. Encontramos una lógica de diseño análoga a la de los edificios de vivienda multifamiliar: la redundancia funcional es el criterio predominante si consideramos el edificio como conjunto, la especialización funcional lo es dentro de cada apartamento.

En la teoría de la organización es frecuente denominar "instituciones de diseño funcional" (o funcionales" a secas) a aquellas en las que el criterio predominante es la especialización, y "divisionales" a las que se presentan redundancia funcional. Así, pueden ser caracterizadas como divisionales -además de las universidades con facultades-, organizaciones tales como los poderes ejecutivos de los estados (compuestos por una presidencia y unidades -los ministerios y entes descentralizados o autárquicos-, cada uno de ellos con sus respectivas funciones de conducción y de producción externa e interna); los llamados *holdings* empresarios, con su cabeza y las diferentes empresas que los conforman, organizaciones como la iglesia católica romana, con su centro en el estado de El Vaticano y múltiples unidades autónomas en todo el mundo, y así sucesivamente. En las organizaciones divisionales, la unidad superior es la única con una función no redundada: precisamente la función de conducción general del conjunto.

Es frecuente oír que las instituciones nacen siempre siendo funcionales y que, cuando adquieren tamaño suficiente, se tornan divisionales pues ello favorece el control, disminuye la burocratización y aumenta la eficiencia; por el momento baste señalar que parece evidente que las instituciones muy grandes son casi siempre divisionales. Desde el punto de vista de la especialización o redundancia como criterio de diseño, señalemos por ahora a la condición de ser funcional o divisional de las organizaciones se refiere a su modelo organizativo, así como llamamos antes "modelo edilicio" a la condición de ser vivienda unifamiliar o edificio de vivienda multifamiliar.

Volvamos ahora a la naturaleza de las relaciones de articulación entre unidades, que identificamos más arriba como jerárquicas y contractuales. Tanto en los modelos funcionales como los divisionales, las relaciones de articulación son esencialmente jerárquicas entre la conducción y

las unidades dependientes. A veces, en las organizaciones divisionales las unidades cuentan con mucha autonomía, en cuyo caso la dependencia jerárquica se torna más débil, pero no por ello deja de ser jerárquica. Por ejemplo, en las universidades de grandes dimensiones las facultades suelen ser muy autónomas en cuanto a lo que hacen y cómo usan sus recursos. Sin embargo no son independientes de sus respectivos rectorados, sino que, en la práctica, disponen de mucha autoridad delegada. Lo mismo ocurre con los *holdings* empresarios, en los que, aunque cada división pueda gozar de gran autonomía para funcionar en su respectivo ámbito, no por ello pierde conciencia de que la cabeza del holding no es una empresa más del contexto con la que debe interactuar sino, por el contrario, una unidad desde donde le llegan lineamientos, órdenes y muchas veces recursos. En otras palabras, en los ámbitos organizativos cuyo modelo es divisional los mecanismos esenciales de articulación (es decir, los que determinan la existencia del mismo como organización) no son contractuales sino jerárquicos<sup>1</sup>.

Ahora bien ¿qué ocurre cuando, a la inversa, los principales mecanismos de articulación de las instituciones no son jerárquicos sino contractuales?: aparece un nuevo modelo organizativo, *la red institucional*. Las redes institucionales son conjuntos de organizaciones o instituciones que integran como corresponsables en procesos de trabajo destinados a satisfacer necesidades de terceros, asignando parte de sus recursos según acuerdos *no esporádicos y formalizados* en los que las partes puedan exigirse mutuamente cuentas acerca de su cumplimiento. En otras palabras, no se trata de acuerdos sobre sólo sobre los productos sino sobre la *integración en los procesos*. Ésta es la esencia de las redes.

Los acuerdos y contratos que conforman la estructura de articulación de las redes institucionales tienen lugar en un marco de reglas de juego que, en su marco contextual es el orden jurídico imperante para los actores (p.e. la normativa internacional y nacional) y, en el de sus relaciones específicas, son los acuerdos, convenios y contratos suscritos entre las partes<sup>2</sup>. Las redes constituyen un nuevo tipo de modelo organizativo que, a diferencia de los funcionales y divisionales, se haya conformado por más de un actor institucional con capacidad jurídica para contratar con otros. En otras palabras: por definición, la red es un modelo organizativo multiinstitucional. Ahora bien, si todas las instituciones deben necesariamente relacionarse con el entorno para obtener insumos y adecuarse a las restricciones de todo tipo que éste les impone, ¿por qué introducir el concepto de red institucional en lugar de suponer que los acuerdos entre instituciones diferentes son simplemente parte de las relaciones normales que cualquier organización mantiene necesariamente con su entorno? En la respuesta a esta pregunta se halla el concepto mismo de red institucional. Éste se aplica exclusivamente en aquellos casos en los que los resultados sólo se logran por la existencia de la red. Existen redes institucionales sólo cuando uno o más productos físicos (bienes y/o servicios) son logrados conjuntamente por actores institucionales articulados mediante acuerdos con tal fin. Así, son los resultados finales (los productos) los que permiten identificar la red. En otras palabras, en algunas ocasiones los ámbitos institucionales compuestos por una sola institución son suficientes para explicar los resultados, en otros es preciso considerar la manera en que funciona un conjunto de instituciones. En estos casos, el ámbito institucional considerado será una red.

Comencemos por un ejemplo de tipo industrial por ser más sencillo: por ejemplo, las empresas fabricantes de automóviles realizan por sí mismas sólo una parte menor del producto final -el automóvil-. El resto es producido conjuntamente por la empresa titular de la marca mediante una red de proveedores regulares que fabrican componentes determinados del auto *según especificaciones establecidas, en los tiempos y con la regularidad*

---

<sup>1</sup> General Motors, por ejemplo, es una empresa que fabrica automóviles, locomotoras y muchas otras cosas. En el propio campo de los automóviles cuenta con varias divisiones, como Chevrolet, Cadillac o Pontiac que operan como empresas casi independientes. Sin embargo, el mecanismo de articulación que determina que tales divisiones formen parte de General Motors no se basa en que hayan acordado libremente asociarse sino el hecho de que dependen jerárquicamente (por ejemplo, entre otros modos, porque el holding tiene suficiente propiedad de las acciones de cada una de ellas).

<sup>2</sup> En este sentido, entenderemos por redes institucionales sólo aquellas formalizadas por relaciones contractuales, dejando fuera de este concepto muchas otras redes informales, como las redes sociales de solidaridad, grupos de interés y de presión y muchos otros que, aun recibiendo usualmente la denominación de redes, no tienen la condición de arreglos institucionales contractualizados formalmente en el marco del orden jurídico.



*establecidas por un detallado proceso productivo.* Benjamín Coriat relata que más de dos tercios de los componentes de los vehículos Toyota son producidos por una red de fabricantes de partes, las que lo entregan a la firma titular de la marca en base al principio "*justo a tiempo*". Desde esta perspectiva, los productores de las autopartes no son meros proveedores de la empresa Toyota, sino que integran un mismo proceso productivo, articulados mediante vínculos contractuales precisos. En este sentido, la empresa Toyota es sólo el nodo coordinador de un ámbito organizativo caracterizado por operar según la modalidad de red<sup>3</sup>.

Si en los ámbitos privados la modalidad de red resulta de la competitividad, en los públicos frecuentemente es la única viable por razones políticas, sociales y de poder. Por ejemplo, los programas sociales raramente pueden ser llevados a cabo por sólo una institución (por ejemplo, un ministerio o agencia determinados), sino que requieren del concurso de agencias de gobiernos subnacionales y municipales, organizaciones de la sociedad civil, otras agencias estatales y así. Lo mismo ocurre típicamente con los programas ambientales, que lisa y llanamente no pueden realizarse sin la participación articulada de múltiples instituciones (p.e. responsables estatales de desarrollo económico, producción, educación, política fiscal y otros, además de organizaciones de otros niveles del gobierno en el plano subnacional y local y organizaciones de la sociedad y el mercado).

Como puede verse en los ejemplos que acabamos de exponer, los ámbitos organizativos que operan según el modelo de red se caracterizan porque el proceso productivo externo se halla realizado por instituciones diferentes articuladas mediante mecanismos contractuales. Este aspecto es lo que diferencia la red institucional de las instituciones con procesos de apoyo tercerizados. Por ejemplo, no conforman redes institucionales en el sentido aquí empleado las instituciones que recurren a proveedores para que se hagan cargo de la limpieza de los edificios, el manejo de su contabilidad y así sucesivamente, pues se trata de productos internos y no de la producción externa. De la misma manera, no son los aportes de insumos a los procesos productivos externos de algunos actores por parte de otros lo que determina que conformen una red, sino el hecho de que *integren* tales procesos productivos externos. Para decirlo en palabras más sencillas: se integran en redes institucionales los actores institucionales los actores que *trabajan juntos* para lograr fines compartidos.

Usemos una vez más, por su sencillez y transparencia, el ejemplo del proceso productivo tangible de la fabricación de los automóviles, antes de pasar a los procesos productivos de valor público, en los que la variable política introduce complejidades adicionales. Cada vehículo está compuesto por gran cantidad de partes fabricadas por empresas diferentes de la titular de la marca. Los neumáticos, por ejemplo, son fabricados por proveedores especializados, al igual que las baterías. Sin embargo, si la empresa titular puede comprar neumáticos o baterías en el mercado y, a su vez, los fabricantes de estos insumos pueden venderlos a diferentes fabricantes de automóviles, se vincularán comercialmente en calidad de proveedores y compradores de insumos pero no conformarán una red institucional pues los proveedores forman parte del proceso productivo del fabricante de vehículos sino que actúan con independencia. Por decirlo al otra manera, "ponen sus productos en el mercado y los clientes los compran". Se trata de procesos productivos independientes, no comunes. En cambio, si los proveedores elaboran productos específicos para el fabricante de los autos en base a determinados diseños, no pueden venderlos a otros clientes y cuya oportunidad de producción depende del devenir del proceso productivo al que se destina, se ha producido un sutil pero trascendente cambio respecto de la situación anterior: han pasado a integrarse al proceso productivo *externo* del fabricante de autos (lo cual, desde la perspectiva del éste, se expresará usualmente como que ha "tercerizado" parte del mismo). En otras palabras, el fabricante de los autos y los que realizan parte de las actividades del proceso productivo se han integrado en forma de red institucional. Ya no les sirve la lógica de las relaciones entre clientes y proveedores sino más bien la de corresponsables. Están, por así decirlo, "en un mismo barco".

Como se ve en el ejemplo anterior, los acuerdos o contratos mediante los cuales cada institución individual (en ese caso empresas en el mercado) forma parte de una red institucional, vistos caso por caso, pueden ser considerados transacciones individuales en el mercado o en el contexto político pero vistos desde la configuración de la red como conjunto, los acuerdos o contratos tienen, además, el sentido de establecer la pertenencia de las instituciones a la red. Ello es tan característico de las organizaciones del mercado como de las del estado y la producción de bienes públicos.

Por ejemplo, un programa social de lucha contra la pobreza mediante la creación de empleos fue articulado como una red en la que participaban, en el plano nacional, un ministerio social y, lateralmente, otro de

---

<sup>3</sup> Para más detalle sobre este ejemplo en particular, ver Coriat, Benjamín, (1992)

desarrollo económico. Además, participaban agencias provinciales, municipales y organizaciones del tercer sector. Parte de la producción externa de la red consistía en la provisión de capacitación para la reconversión laboral a varios miles de personas. Esta tarea era realizada en parte a través de empresas de servicios, unidades de extensión de universidades y organizaciones del tercer sector contratadas en el mercado y en parte mediante acuerdos con las unidades de capacitación de gobiernos provinciales y municipales, cuya participación en el proceso incluía el desarrollo de materiales didácticos según las especificaciones del programa social y el dictado de cursos en base a determinados estándares. Durante el primer año del programa se establecieron los acuerdos y las reglas de juego y durante los restantes se fueron elaborando los materiales y dictando los cursos bajo la coordinación de una unidad de capacitación del programa. El producto logrado (la cantidad de servicios de capacitación recibidos por los usuarios finales) sólo se explica en este caso por esta interacción articulada entre actores mediante acuerdos y contratos relativos al proceso.

Volvamos ahora a la primera dimensión considerada, la especialización funcional. Los acuerdos y contratos en una red establecen la naturaleza de lo que se lleva a cabo. Si el criterio predominante es la especialización, se tratará de especializar a los integrantes según la naturaleza funcional de los aportes que realicen al ámbito organizativo, de manera que no redunden las funciones.

Por ejemplo, en el programa social de reducción de la pobreza antes mencionado, podían distinguirse claramente tres clases de productos o subproductos en la producción externa: por una parte, la incorporación de beneficiarios al programa, por otro su capacitación y, finalmente, el otorgamiento de subsidios a determinados empresarios cuando creaban y ocupaban puestos de trabajo. La incorporación de beneficiarios era realizada por unidades del programa en cada municipio y, en algunas regiones, por ciertas unidades creadas en el marco de convenios con gobiernos provinciales. Cada una de estas unidades tenía a su cargo el proceso de admisión en una determinada zona geográfica dentro de la cual se ocupaban de los tipos de beneficiarios del programa que se les habían asignado (en algunos casos, mujeres jefas de hogar desempleadas, en otros jóvenes en busca de su primer empleo y así). Aunque diferentes unidades cumplían la misma función en diferentes zonas, nunca se replicaba la responsabilidad dentro de una misma zona, de manera que el criterio principal era la especialización dentro de la misma. Sin embargo, aun dentro de la misma zona, el esquema era otro en relación a la capacitación: ésta no era encargada a un mismo proveedor sino que se repartía entre varios cuando el volumen lo justificaba. En algunas zonas el mismo curso de capacitación era dictado para el mismo tipo de beneficiarios, al mismo tiempo, por cuatro o cinco responsables didácticos diferentes, algunos de ellos ONGs y otras empresas comerciales del ramo.

El ejemplo anterior permite considerar un nuevo aspecto de la cuestión. En el programa citado, la parte del proceso productivo correspondiente a la incorporación de beneficiarios se realizaba en base al criterio de la especialización: nunca el mismo beneficiario podía ser atendido por más de un responsable dentro de una misma zona. Consecuentemente, ese tipo de organización del trabajo en el ámbito institucional jamás podría dar lugar a la posibilidad de que los beneficiarios pudieran optar por uno u otro admisor cuando se acercaban al programa. En cambio, la parte del proceso productivo relativa a la prestación de servicios de capacitación no se hallaba organizada según el principio de la especialización sino de la redundancia. Al igual que los médicos en el mercado privado (que prestan los mismos servicios frente a los mismos usuarios potenciales en el mismo momento), diferentes responsables de capacitación del programa social podían dictar los mismos cursos al mismo momento a los mismos potenciales usuarios. De hecho, en algunos casos existía incluso la posibilidad de que los usuarios optaran por uno u otro proveedor según conveniencias tales como horarios o preferencias personales.

Como vemos, en el programa social que venimos usando como ejemplo pueden distinguirse claramente relaciones contractuales definidas según el criterio de especialización a los efectos de la incorporación de beneficiarios (en base al cual se establecían los respectivos convenios con ciertos municipios y agencias provinciales) y de redundancia en cuanto a la capacitación (lo que se formalizaba mediante acuerdos y contratos con ONGs y empresas didácticas). Desde la perspectiva del proceso productivo del programa social como ámbito organizativo, las actividades que se realizaban bajo el modelo de red según el criterio de redundancia daban lugar a la posibilidad de competencia entre los responsables, mientras que, por el contrario, cuando predominaba el criterio de especialización, tal competencia, por definición, no podía tener lugar. En estos casos, el logro de los fines no podía ser estimulado a través de la

competencia entre responsables sino, por el contrario, por la cooperación entre los mismos (entendida como que cada uno de ellos realizara el adecuado y oportuno aporte a su cargo).

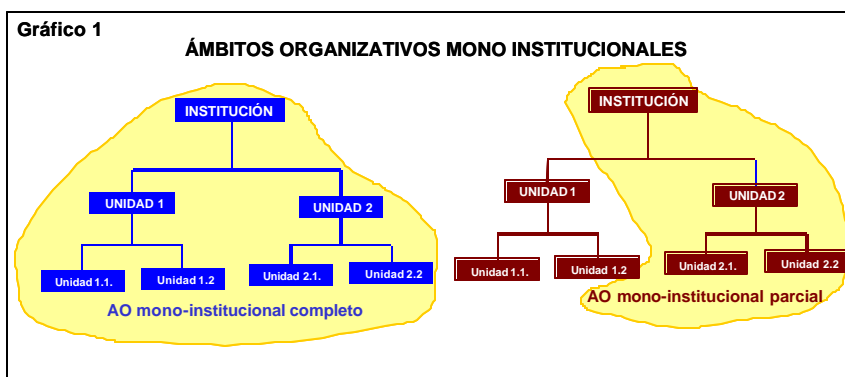
### **El concepto de ámbito organizativo**

Los ejemplos que hemos tratado antes muestran cómo los modelos organizativos, según sus características, se refieren necesariamente en algunos casos a las reglas de juego subyacentes al diseño de instituciones individualmente consideradas mientras que, en otros, por el contrario, a conjuntos de ellas. En consecuencia, es preciso utilizar como unidad de análisis un concepto más amplio que el de institución: el de ámbito institucional (AO, en lo sucesivo).

Lo emplearemos aquí en el sentido clásico de sistema: entenderemos por AO una suerte de caja negra que capta insumos de su entorno y, mediante procedimientos técnicos, los transforma en productos destinados a satisfacer necesidades de terceros, en el marco de facilidades y restricciones derivadas de las condiciones de su contexto. Esta definición, aunque muy genérica, tiene algunas ventajas para lo que aquí nos interesa: 1) presenta la precisión suficiente para aludir sólo a aquellas organizaciones que usualmente llamamos laborales (es decir, aquéllas en las que tiene lugar el fenómeno del trabajo humano), 2) incluye la noción de fin (satisfacer necesidades de otros), lo que implica a su vez la idea de futuro, es decir, de plan; 3) considera tal futuro desde lo estratégico (para qué) y operativo (proceso técnico necesario para lograrlo) y, finalmente, 4) toma en cuenta el contexto (lo cual obliga a fijar los límites o fronteras de lo que consideraremos el ámbito organizativo o AO).

A partir de los conceptos anteriores, entenderemos por AO *un conjunto integrado por unidades (o nodos responsables) pertenecientes a una o más instituciones, que transforma recursos obtenidos de su entorno para producir determinados productos para terceros mediante un proceso de trabajo común*. Los AOs quedan, así, identificados organizacionalmente, por ser un conjunto de actores institucionales que comparten un mismo proceso productivo externo.

Sin embargo, como vimos, los actores pueden ser instituciones o unidades integrantes de las mismas, de modo que, los AOs pueden ser tratados como ámbitos organizativos que pueden incluir tanto instituciones individuales completas como partes de éstas, conformando en ambos casos, AOs mono institucionales, casos que se muestran en el gráfico 1.



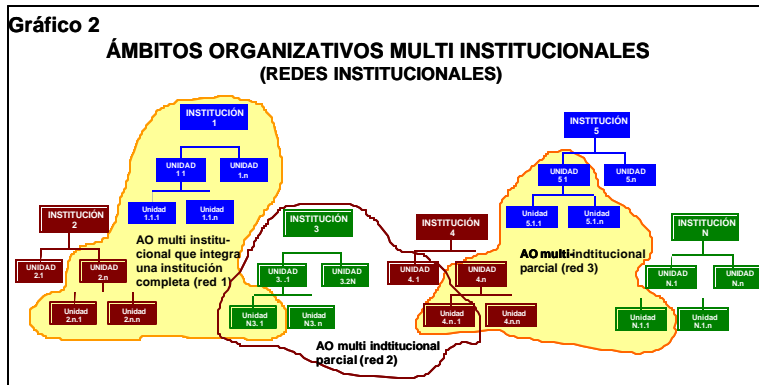
El análisis de instituciones completas toma en cuenta todas las unidades que las componen (lo cual es lo mismo que decir que se considera la totalidad de los procesos de trabajo que tienen lugar en las mismas). La identificación de un AO mono institucional parcial, consecuentemente, presupone identificar uno o más productos para terceros (productos externos) y seleccionar las unidades que participan como corresponsables en los procesos de trabajo correspondientes.

Por ejemplo, en una universidad es razonablemente posible dar cuenta de la producción de educación en materia médica tomando en cuenta procesos de gestión que involucran esencialmente a facultad de medicina y al rectorado. En el gráfico el cuadro "Institución" de la derecha sería este último y la facultad de medicina la unidad 2 con sus unidades dependientes. Nótese que el AO no es un agrupamiento arbitrario de unidades sino un ámbito productivo existente que da cuenta de productos concretos.

Como sugieren los ejemplos antes mencionados, es esperable que las organizaciones que responden a los modelos que antes llamamos funcionales tiendan a conformar ámbitos organizativos completos, mientras que es más probable identificar AOs parciales en aquéllas que responden a modelos divisionales, como es el caso de las universidades con facultades. Por su

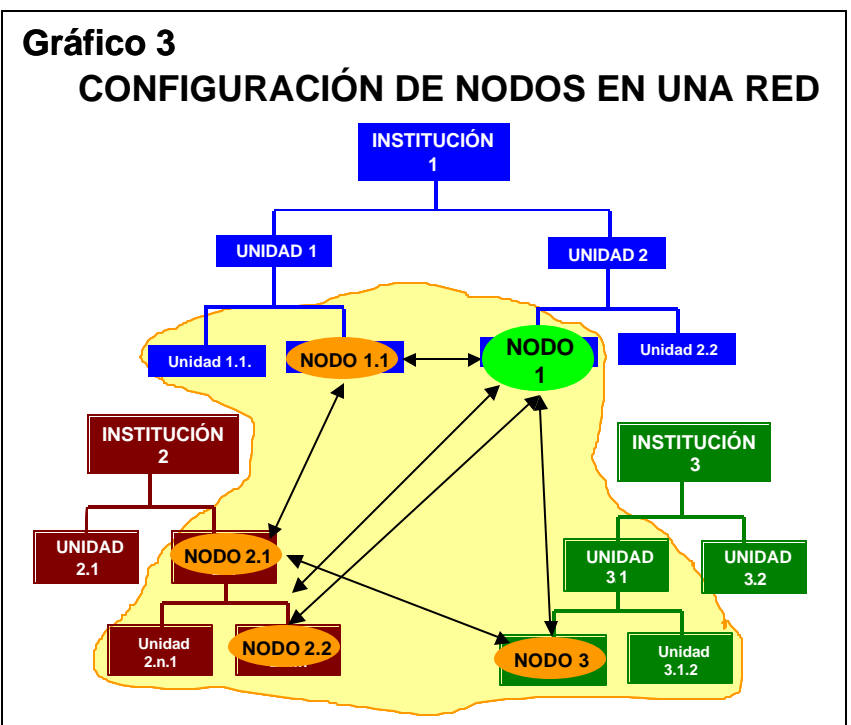


parte, los modelos en red presuponen necesariamente, como ya vimos, ámbitos organizativos multi institucionales. En el gráfico 2 se representan tres posibles conformaciones de redes institucionales. La primera y la segunda incluyen una institución completa. La red 2, por su lado, incluye instituciones que, a su vez, integran otras redes, aunque no las interconecta. La red 3 no incluye ninguna institución en forma completa y participan de ella tres instituciones diferentes. La unidad 2.2.1 de la institución 3 y la 4.n.1 de la 4 participan, a su vez, de dos redes cada una. Estos tipos de conformaciones de AOs en términos de redes son frecuentes.



El ejemplo del programa social que venimos mencionando responde al esquema de la red 3 del gráfico: la unidad coordinadora era un viceministerio (equivaldría en este caso a la unidad 5.1), que formaba parte de un ministerio cuyas otras unidades no intervenían en el programa, que estaba integrado por otras instituciones, ninguna de ellas de manera completa (unidades de los ministerios sociales de ciertas provincias o estados subnacionales, algunos unidades de municipios y algunas de ONGs). Estos casos equivaldrían a las unidades de las instituciones 4 y N. El ejemplo de la fábrica de automóviles, por otro lado, se correspondería a la red 1: la empresa (suponiendo que se dedicara únicamente a la producción de los vehículos), estaría representada en la institución 1, mientras que las unidades de las instituciones 2 y 3 representarían a los productores de partes integrados al proceso de producción de los automóviles.

Hasta ahora hemos utilizado sólo dos conceptos para describir los AOs: el de institución y, dentro de ésta, el de unidad organizativa. Sin embargo, cuando se trata de redes se requiere, además, del concepto de "nodo". Entenderemos por tales a las unidades cuya función es la de articular las relaciones contractuales y técnicas entre instituciones diferentes de las redes. Como se representa en el gráfico 3, no todas las unidades que forman parte de las redes cumplen estas funciones: algunas sólo participan realizando las actividades que correspondan a los procesos de trabajo en el interior de sus respectivas instituciones (el "back office" en cierta jerga), mientras que otras son enlaces políticos o institucionales (contractuales) u operativos (técnicos) con sus nodos contrapartes de las otras instituciones que conforman las redes. Los nodos, de esta manera, deben disponer de ciertas capacidades específicas que se requieren para el ejercicio de la interlocución contractual o técnica que les corresponda en cada caso. Estas capacidades incluyen cierta la autoridad delegada para representar la institución de pertenencia ante los nodos contraparte de las otras instituciones en términos suficientes para ser



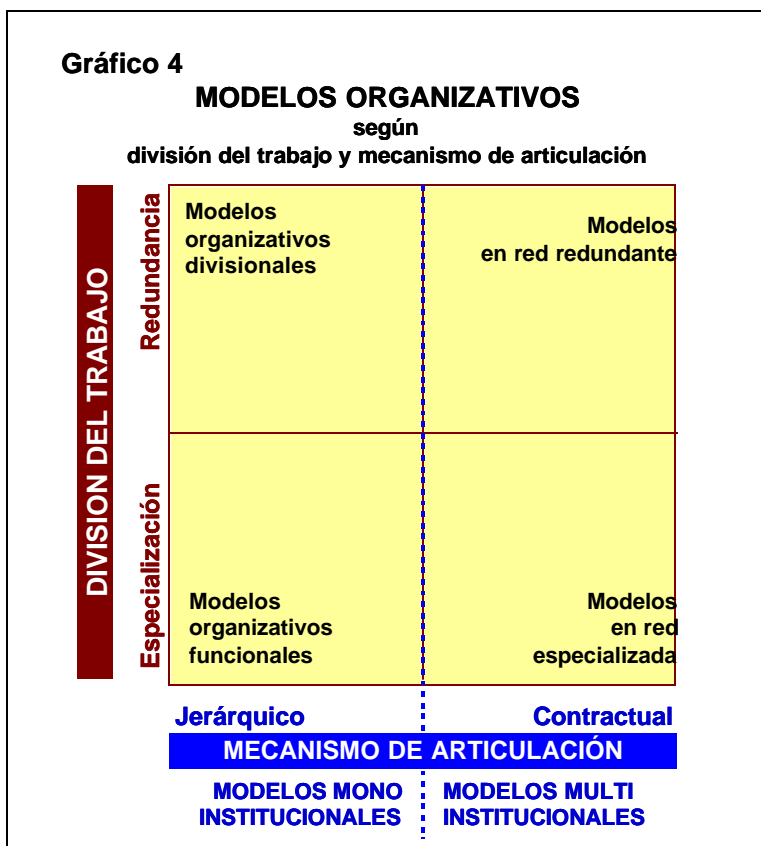
reconocidos como interlocutores válidos. Los nodos, de esta manera, son las unidades de las redes entre las que circulan las informaciones y decisiones necesarias para la articulación de las relaciones contractuales. Metafóricamente, son como neuronas del sistema nervioso de una institución que mantienen sinapsis con sus equivalentes de los sistemas nerviosos de las otras instituciones de la red. Los nodos de las redes deben mantener la interlocución tanto con unidades en el interior de la propia institución como con unidades de las restantes. Sin embargo, lo que determina la condición de nodo es la capacidad de mantener las relaciones interinstitucionales. De hecho, la configuración de nodos refleja la estructura organizativa de las redes de modo análogo a como los organigramas lo hacen de las estructuras organizativas institucionales.

Por ejemplo, en el programa social antes mencionado existía una unidad del viceministerio que ejercía la coordinación general de la red (y se denominaba, precisamente, "Coordinación General del Programa"). Esta unidad era el nodo principal, que tenía la función de administrar los acuerdos institucionales que daban soporte contractual formal al programa. Era, en este caso, el nodo principal porque el viceministerio había sido designado responsable político nacional del programa social y, al mismo tiempo, era el aportante de la mayor parte de los recursos. En el gráfico, si se considera que el viceministerio es la unidad 2 de la institución 1, la coordinación del programa sería el nodo 1 de la red. Como puede verse, mantiene relaciones con otra unidad del mismo viceministerio, con dos unidades de la institución 2 y con una de la 3. No todas las unidades de las instituciones que forman parte del programa desempeñan el rol de nodos y las relaciones entre éstos no respetan necesariamente la jerarquía que las unidades tienen en el interior de sus respectivas instituciones.

Como puede verse, dado que, en las redes, las relaciones entre instituciones son, por definición, contractuales y que el manejo de los recursos para la producción de los productos que se establecen en los acuerdos (bienes y/o servicios) debe ser llevado a cabo por las unidades que intervengan en el AO, la configuración estructural de éste debe describirse en términos de las unidades que lo conforman distinguiendo la doble estructura de relaciones entre nodos y entre unidades en el interior de las instituciones. Esta doble estructura de vínculos explica en parte la complejidad de las gestiones que se realizan a través de redes institucionales. Veamos ahora otros aspectos necesarios para describir la dinámica del funcionamiento organizacional complejo.

### **DINÁMICA DE LOS MODELOS ORGANIZATIVOS**

Considerando la especialización funcional y los mecanismos de articulación como dimensiones, a la luz del concepto de ámbito organizativo pueden identificarse algunas relaciones interesantes entre los modelos organizativos que hemos considerado hasta ahora y que se representan en el gráfico 4. Como puede verse, en el plano intra institucional (donde los mecanismos de articulación son, por definición, jerárquicos), cuando predomina de la especialización en la división técnica del trabajo los modelos organizativos resultantes son los que hemos llamado funcionales, mientras que, cuando lo característico es la redundancia en el marco de vínculos jerárquicos, ello da lugar a modelos organizativos divisionales. En cambio, en el plano multi institucional (que, también por



definición, corresponde a los casos en que el mecanismo principal de articulación es contractual), la especialización funcional da lugar al modelo organizativo de red institucional especializada (en el que las instituciones miembros se complementan para que el logro de los fines de la red) y la desespecialización funcional genera el modelo organizativo de red institucional descentralizada, en el que diferentes integrantes pueden realizar las mismas funciones e incluso pueden eventualmente competir entre sí para el logro del objetivo esencial del ámbito organizativo.

### **Mecanismos de articulación**

Los mecanismos de articulación entre los actores tienen un peso especial en la dinámica institucional pues en ellos se expresa la lógica de las reglas de juego y la distribución del poder y la autoridad. La distinción entre mecanismos jerárquicos y contractuales requiere considerar dos categorías de reglas cualitativamente diferentes: las relativas a la *pertenencia* (que establecen los criterios mediante los cuales los actores ingresan y luego mantienen su condición de miembros del ámbito) y las referidas a la *producción*, se establecen las condiciones en las que se aplican los recursos para lograr los fines de que se trate. Salvo casos de incorporación forzada a ámbitos organizativos (como, por ejemplo, la incorporación obligatoria a las fuerzas armadas en las guerras), las relaciones de incorporación entre cada actor y la coordinación de los ámbitos organizativos es de tipo contractual, es decir, consiste en un acuerdo en el que ambas partes convienen las condiciones de pertenencia y cesación de la misma. Es este acuerdo inicial o fundante el que da lugar a las reglas de juego sobre la producción que determinan el modelo organizativo: las jerárquicas y las contractuales. Las relaciones son jerárquicas cuando determinados actores tienen capacidad para establecer el comportamiento de otros en relación a la producción más allá del acuerdo de pertenencia (por ejercicio de poder, ascendente y/o autoridad formal) y contractuales cuando el principio predominante es el acuerdo entre actores sobre la producción misma. Esas dos modalidades, a nuestro criterio, permiten establecer un continuo que da cuenta de una manera exhaustiva sobre las posibilidades técnicas de articulación de actores en relación al proceso de producción.

**Relaciones jerárquicas.** Las relaciones jerárquicas en el interior de los AOs tienen como condición fundamental el hecho de que la autoridad para el uso de los recursos es delegada por una instancia superior que puede retirarla. Esta condición de retener la posibilidad de retirar la delegación de autoridad se expresa en las normativas y determina la condición de jerárquica de las relaciones, al margen del poder, que es la posibilidad de ejercer influencia sobre otros. Las relaciones jerárquicas pueden incluir poco o mucho poder, al igual que las relaciones contractuales pueden establecerse en términos de simetría o asimetría en cuanto a la distribución del poder. Tampoco es esencial a la condición de relación jerárquica la posibilidad de aplicación de sanciones a los dependientes (lo que, por otra parte, aumenta la cuota de poder), pues también en las relaciones contractuales es posible aplicar sanciones que se establecen en los mismos contratos.

En el interior de los ámbitos organizativos, las relaciones entre actores son jerárquicas cuando implican la posibilidad de dar órdenes a otros sobre el uso de los recursos (delegación de autoridad para usarlos) y cuando esta delegación puede ser suspendida. El superior jerárquico es el único que puede hacer esto, que no consiste en un acuerdo con el subordinado en la jerarquía sino en una atribución. Esta atribución tiene como consecuencia la corresponsabilidad automática en la cadena jerárquica, motivo por el cual los superiores se tornan corresponsables frente a terceros sobre lo que hagan los subordinados siempre que se mantenga la capacidad de veto, es decir, de retirar la delegación de autoridad para el uso de los recursos<sup>4</sup>.

**Relaciones contractuales.** En cambio, cuando las relaciones relativas al proceso de producción son contractuales (más allá de la asimetría o simetría en el poder), se trata de vínculos entre pares que, en algún plano, se encuentran en condiciones de realizar acuerdos sobre los logros. Las decisiones sobre la producción, en este caso, no circulan por las jerarquías sino por la malla de acuerdos en las redes a través de los nodos de las mismas. La esencia de la relación contractual es la capacidad de los actores para establecer acuerdos respecto del producto a lograr

---

<sup>4</sup> Para más detalle sobre el concepto de responsabilización y corresponsabilidad, ver Hintze, J. (2001)

en el marco de su pertenencia al ámbito organizativo (lo que implica el ejercicio de capacidad jurídica para contratar). Las relaciones contractuales implican compromisos entre partes sobre logros (productos físicos), en las que los actores asumen riesgos sobre los recursos que utilizan. Estos riesgos suelen tener como contrapartida mayor o menor grado de autonomía de decisión sobre el uso de dichos recursos, dependiendo de los términos del acuerdo de pertenencia. El ejemplo más característico de relación contractual es la transacción en el mercado, en la que estas condiciones resultan especialmente transparentes pero, a los efectos que aquí nos importan, interesa la condición de contractual en el interior de los ámbitos organizativos, más allá de que los términos impliquen transacciones en el mercado.

**Reglas de juego formales y reales** Los AOs que aquí nos interesan son institucionales y, por lo tanto, sus reglas de juego se hallan formalizadas en términos normativos en más de un plano. En primer lugar, como toda relación en las sociedades, sujeta a las leyes vigentes, en segundo, por acuerdos escritos con validez jurídica o que, debido a la legislación, son en la práctica, susceptibles de serlo (v.g. las relaciones laborales o contractuales de hecho, que pueden, en caso de litigio, ser formalizadas a posteriori). Éste criterio formal es el marco de referencia inicial del análisis de los AOs que aquí hacemos, indispensable para considerar luego el segundo, que denominamos real, en el que aparecen los actores y las relaciones de poder. El plano formal es un esqueleto sin el cual no existe un ámbito organizativo, pero no lo agota. Como ejemplo extremo con fines didácticos, podría señalarse la posibilidad de la existencia de organizaciones y redes de acuerdos claramente formalizadas en los papeles, firmadas por los actores, pero con vigencia futura. En principio, ello conforma el esqueleto formal de, por ejemplo, una red institucional que aún no tiene existencia real porque no se ha procedido aún a la asignación de los recursos. En algún momento, finalmente, se asignan los recursos e ingresan al escenario personas y cosas y el AO formal se torna real. Los actores cumplen en parte las reglas escritas y en parte ejercen las cuotas de poder que tengan para dejar de hacer lo que las reglas formales (a través de mecanismos jerárquicos o contractuales) establecen, hacer lo que no establecen y obligar a otros a hacer cosas a las que no se había comprometido en el acuerdo de ingreso al ámbito.

Por ejemplo, el campeonato mundial de fútbol es un gran ámbito organizativo, de duración limitada (es un proyecto) basado en un modelo de red. El marco formal está definido por la legislación internacional, la de los países intervinientes, las reglas del fútbol y una cantidad muy grande de convenios, contratos y acuerdos de muchos tipos entre los actores. El ámbito organizativo, ya existente en el plano formal se va tornando real a medida que se van asignando y movilizand los recursos. Esta asignación respeta sólo en cierta medida las reglas formales. No todos los actores cumplen totalmente con el espíritu de todos los contratos ni todas las reglas. Los que tienen más poder se aprovechan en alguna medida de los más débiles, o transgreden las reglas cuando la penalidad por hacerlo les resulta tolerable. De la misma manera, en las organizaciones existen reglas jerárquicas que los subordinados a veces no respetan, por ejemplo, porque el superior dispone de autoridad formal pero no de suficiente poder para hacerlas cumplir; los dependientes disponen de poder para perjudicar al superior y otras posibilidades que todos conocemos. En este caso la relación formal es jerárquica pero la real es contractual, pues todo debe ser negociado realmente entre los actores, entre ello el propio mantenimiento de la apariencia de jerarquía.

El análisis de los ámbitos organizativos debe hacerse contemplando pero no confundiendo el plano formal con el real. Ambos planos pueden presentar niveles altos o bajos de coincidencia. Cuando el objeto del análisis es el diseño, que debe plasmarse en reglas formales, priva este plano del "deber ser", mientras que, por ejemplo, si la finalidad es el diagnóstico del estado de situación, es preciso considerar ambos planos y sus relaciones.

### ***Relaciones de competencia y cooperación en las redes institucionales***

Los términos de las relaciones contractuales en las redes establecen mecanismos de cooperación entre los actores para el logro de los fines. Sin embargo, la cooperación no es el único modo de lograr los fines. A veces los actores compiten entre sí en el interior de las redes y a veces cooperan con la finalidad de competir con otros. La competencia es la contracara de la cooperación y su dinámica, explícita o implícitamente, está presente en todo funcionamiento organizacional. Desde un punto de vista organizacional, la cooperación y la competencia se

definen *respecto del logro de los fines*. Las relaciones de cooperación se verifican en la práctica cuando los actores involucrados actúan de modo tal que el esfuerzo común para el logro de fines también comunes sea el menor posible, mientras que, cuando predominan conductas orientadas a minimizar el aporte de esfuerzo individual y/o a maximizar los logros individuales a costa de los esfuerzos y/o logros comunes o de otros actores, las relaciones son de competencia.

El esfuerzo para el logro de fines puede ser medido en las organizaciones como costo de transacción, término de la economía que incluye tanto a los recursos puestos en los resultados como en el evitar perjuicios. El costo de transacción ayuda a distinguir, a los efectos que aquí nos interesan, dos niveles de competencia: el primero, que ocurre cuando los actores tratan de minimizar la magnitud del propio costo de transacción para obtener sus fines individuales, pero sin tratar de aumentar el costo de transacción de los restantes actores. En este caso, que podríamos llamar algo así como "juego limpio", se compete sólo en base a la propia eficiencia, entendida como la minimización de los recursos que se invierten en el logro de los fines dadas las restricciones del contexto, de modo que, en términos estrictos, no debería considerarse a los restantes actores como adversarios sino, en todo caso, como "otros competidores".

Por ejemplo, se supone que el deporte ejercido con respeto a las reglas, como en las olimpiadas, se orienta a competir para dilucidar quién es el mejor en cada especialidad, pero la conducta de cada deportista no afecta el desempeño de los otros, o el golf, en el que cada deportista actúa por su cuenta, sin interferir el juego de los otros.

Un segundo nivel de la competencia se verifica, desde este punto de vista, cuando parte de los recursos de los actores se destina a tornar las cosas más difíciles para los otros actores (en otras palabras, a aumentarles el costo de transacción). En este caso, ya no se trata de otros competidores *respecto* de los que se compete sino de adversarios *contra* quienes se lo hace. Los recursos disponibles se deben repartir entonces entre tres aplicaciones: el logro de los fines, el ataque a los adversarios y la defensa ante éstos.

Por ejemplo, en los deportes competitivo como el fútbol los contendientes son adversarios porque juegan *contra* los otros, de un modo no diferente, en este sentido, que la guerra militar, el ejercicio de la política, la competencia comercial y muchas otras.

Las relaciones de cooperación, en la medida en que se orientan a minimizar el costo de transacción común para el logro de fines comunes, son imposibles o improbables en ausencia de dos condiciones: a) transparencia (es decir, simetría de información) en cuanto a lo que haga a los procesos necesarios para el logro de los fines comunes (lo que, justamente, en el lenguaje cotidiano se suele aludir con expresiones tales como "jugar limpio", "no esconder" y similares) y b) confianza en que las reglas de juego serán respetadas por todos, ya que la desconfianza obliga a la toma de precauciones para evitar riesgos, lo cual aumenta los costos de transacción de las acciones y disminuye la probabilidad de logros.

Las relaciones de competencia, en cambio, en lugar de transparencia implican, por definición, asimetría de información (los adversarios tratan de desinformar a los demás haciéndoles creer lo que consideran que les conviene que crean y tratan, por su parte, de contar con la información más cierta posible sobre los otros). Tratan de informarse ellos y desinformar a los demás, en lugar de informar, como en las relaciones de cooperación. Desde luego, fuerzas del contexto pueden eventualmente regular la competencia de manera que a los actores no les convenga competir más allá de ciertos límites (por ejemplo, disposiciones que limitan el monopolio o garantizan la igualdad de oportunidades para competir en licitaciones, en el caso de la economía, las reglas en los deportes etc.).

A los efectos de este análisis, consideraremos las relaciones entre actores *una vez que se ha establecido la pertenencia* al AO, es decir, una vez que se ha producido el ingreso o incorporación. Este punto es especialmente importante para el análisis de los AOs complejos, como las redes público privadas de las que forman parte instituciones públicas, privadas comerciales y no comerciales y personas individuales. La relación que da lugar a la incorporación



puede haber sido jerárquica o contractual, pero lo que importa aquí es la que queda vigente una vez producida la incorporación.

Por ejemplo, el reclutamiento forzoso a los ejércitos en tiempos de guerra o paz presupone una relación inicial jerárquica que continúa luego con una relación posterior también jerárquica; en cambio, el ingreso voluntario de personal a los ejércitos surge de una relación inicial contractual, que consiste en la firma de un contrato que establece que la relación futura será jerárquica. Del mismo modo, las relaciones aparentemente contractuales con las que se producía el ingreso de los tejedores a destajo a las redes de proveedores de las empresas textiles en la revolución industrial en Inglaterra eran en los hechos jerárquicas, toda vez que las condiciones de único oferente de trabajo no dejaban otra opción que el hambre.

Quizás la característica más definitoria de un proceso de trabajo sea el hecho de que no puede ser azaroso sino, por el contrario, debe responder a cursos de acción que orienten el uso de los recursos hacia el logro de los fines. Por consecuencia, siempre alguien tiene que planificar qué, con qué y cómo se harán las cosas, es decir, decidir sobre productos, recursos y procesos. Estos planes, en las relaciones jerárquicas, no son por lo general realizados sino sólo aprobados por quienes detentan la autoridad, con lo cual la mayor o menor participación en la planificación no es indicador de mayor o menor jerarquía. En estos casos, los planes pasan por la etapa de propuesta antes de adquirir la condición de decisiones.

Por ejemplo, en ámbitos organizativos jerárquicos como los aparatos estatales, las propuestas de planes que luego terminan en ese gran plan que es el presupuesto público pasan por propuestas de cada agencia, que se consolidan el proyecto de presupuesto que el poder ejecutivo envía al legislativo, el que, finalmente, toma la decisión al sancionar la ley que lo ponga en vigencia. Del mismo modo, en el plano micro, en las cooperativas autogestionadas, los individuos o grupos de responsables pueden proponer iniciativas sobre qué o cómo hacer, pero finalmente son las asambleas u otras instancias las que los aprueban.

En cambio, en las relaciones contractuales, aunque los fines y métodos aceptables para lograrlos pueden hallarse establecidos con mayor o menor precisión en el contrato inicial de incorporación, la misma condición de relación contractual implica acuerdo sobre la contribución a los resultados y algún grado de libertad y de riesgo sobre el aporte y uso de los recursos. En este sentido, las relaciones contractuales al interior de los AOs se definen necesariamente por referirse a resultados y no a cumplir órdenes sobre el proceso, lo cual es característico de las jerárquicas en su versión más extrema. Por lo tanto, en estas relaciones, la planificación incluye mayor o menor grado de discrecionalidad sobre cómo hacer las cosas, es decir, la posibilidad de adoptar, según las circunstancias, cursos de acción (es decir, estrategias) alternativos. Cuando las relaciones contractuales son cooperativas, las estrategias son definidas esencialmente en base a criterios técnicos (como los modos considerados más adecuados para el logro de los fines). En las relaciones de competencia, en cambio, las estrategias son, en primer lugar, los cursos de acción más adecuados para contrarrestar la estrategia del adversario y sólo en segundo, para lograr el fin perseguido. La planificación por parte de los actores, en consecuencia, tiene más peso relativo cuando más contractual y competitiva sea la relación entre los mismos.

Las relaciones cooperativas, sin duda, representan menor consumo de recursos que las competitivas, puesto que todos los recursos disponibles pueden destinarse al logro de los fines en el marco de las dificultades contextuales, mientras que, en las competitivas, buena parte de los recursos debe desviarse de la producción para destinarse en la defensa y el ataque. Sin embargo, parece también evidente que las relaciones cooperativas incluyen menor incentivo al logro, toda vez que la espada de Damocles del fracaso, en lugar de formar parte de las reglas de juego sustantivas del propio vínculo (las reglas del proceso de producción), depende de las reglas de pertenencia o reglas de ingreso al ámbito organizativo, las que desde el punto de vista del trabajo, son reglas auxiliares, no principales.

Por ejemplo, en el mercado, la guerra, el deporte competitivo o la selección natural de las especies, las relaciones son de competencia y el castigo es la "salida del juego". Esta salida no es parte de una regla auxiliar sino de la esencia misma del "juego" de que se trate. En cambio, en las relaciones cooperativas se requieren de reglas auxiliares que indiquen qué hacer cuando un actor no realiza todo el aporte que podría realizar. Por

ejemplo, si un miembro de un equipo se enferma o tiene dificultades, las reglas de solidaridad (que no son reglas de proceso de producción sino reglas auxiliares respecto del mismo) establecen que los restantes miembros deban ayudarlo en lugar de aprovecharse de la situación para obtener beneficios propios. Por otra parte, cuando no se trata de enfermedad sino de falta de cooperación, debe también haber alguna regla auxiliar relativa a las sanciones que le ponga límites y que lo expulse del juego por no haber cumplido con los términos de la relación contractual. Por ejemplo, en los grupos de estudio en los que los miembros deben similares aportar esfuerzos para lograr una calificación común en un examen, suele ocurrir que alguno de ellos, aprovechando la situación, aporte menos de lo acordado y el resto del grupo deba, o bien aceptar esto a costa del esfuerzo adicional de hacerse cargo de su parte del trabajo, o bien asumir el mayor costo de transacción que representa aplicar reglas auxiliares de disciplina que podrían incluir la expulsión<sup>5</sup>. Como puede verse, en este caso la salida del juego derivada de la expulsión, a diferencia de las situaciones de competencia, tiene altos costos en recursos y afectivos.

La administración de las reglas auxiliares (destinadas a mantener el pacto de ingreso) trae aparejadas muchas dificultades técnicas y prácticas. Por un lado, tienden a resultar una solución de compromiso entre el funcionamiento adecuado para el logro de los fines comunes y el respeto de derechos y el cuidado de los actores. Por otra, tienen un considerable costo de administración: muchas veces puede ser difícil distinguir dificultades reales de la mala fe<sup>6</sup> y, también, establecer cuál es en la práctica el límite aceptable de los esfuerzos adicionales que corresponde que hagan los demás para compensar las dificultades reales que pueda presentar algún miembro del ámbito organizativo.

Como surge de las observaciones anteriores, el análisis de la viabilidad de los ámbitos organizativos desde el punto de vista de los costos de transacción presenta una inevitable disyuntiva: por un lado, la cooperación tiene la ventaja de que no se requiere dilapidar recursos en la defensa ni en el ataque frente a los otros actores y de que se trabaja en condiciones de transparencia y apoyo, lo cual permite asignar casi todos los recursos disponibles al objetivo a lograr, por otro, tiene el inconveniente de que los incentivos para cumplir los pactos y generar nuevas opciones de mejora dependen de reglas auxiliares cuya efectividad puede ser baja. La competencia, a su vez, tiene el inconveniente de que los costos de transacción se incrementan mucho porque parte de los recursos van a la defensa y al ataque y las condiciones de trabajo tienden más a la opacidad que a la transparencia, pero tiene la ventaja relativa de que saca más inmediatamente del juego a los actores que no cumplen o dan la talla y promueve más permanentemente el mayor esfuerzo de los que sí lo hacen. Aunque no es el objeto de este trabajo responder la pregunta acerca de cuándo conviene más la cooperación o la competencia para el funcionamiento de las redes sino sólo plantear los términos de la misma que se requieren para el análisis de los modelos organizativos, la consideración de articulación entre la competencia y la cooperación está en el devenir cotidiano de las organizaciones porque es inherente a la existencia misma del poder.

**Articulación entre competencia y cooperación.** La mera observación de la realidad que nos rodea muestra que la competencia y la cooperación coexisten de un modo que parece necesariamente complementario. Los equipos de fútbol, por ejemplo, compiten entre sí, para lo cual deben privilegiar en su interior las relaciones de cooperación. Parecería que la mayor competitividad frente al entorno requiere de algún grado no menor de cooperación en el interior de cada equipo, ya que la competencia podría consumir recursos y dificultar el logro de los fines.

Por ejemplo, si en un equipo de fútbol o un ejército -para citar organizaciones que se deben relacionar a través de la competencia con los otros actores del entorno- los responsables compitieran entre sí para hacer cada uno mejor su parte aunque ello obstaculizara y/o descalificara a los otros, los resultados serían una menor competitividad del conjunto. Si cada jugador privilegiara ser una estrella o cada soldado llevarse una medalla a toda costa, los resultados comunes sufrirían las consecuencias.

El ejemplo anterior parecería sugerir que las relaciones de competencia resultan necesarias frente a los adversarios pero no entre los propios. No hay duda tampoco de que el enemigo

---

<sup>5</sup> En la economía esta conducta es conocida como "el problema del *free rider*". Para mayor detalle ver Elster, Jon (1991)

<sup>6</sup> Esta cuestión es conocida como "riesgo moral" Para mayor detalle ver Stiglitz, Joseph (1998)

externo facilita la cohesión al interior de los equipos. Sin embargo, las redes y las organizaciones promueven la competencia todo el tiempo y, por otra parte, los actores individuales y grupales tienen sus propios intereses y, por lo tanto, incentivos para competir. Por otra parte, existen redes cooperativas en el mercado cuya lógica parece partir del hecho de que los integrantes son en principio competidores que cesan puntualmente la competencia para cooperar frente a cuestiones específicas. Este tipo de redes suelen llamarse "alianzas estratégicas"<sup>7</sup> y no sólo son usuales sino también explícitas en el mercado. Sin embargo, en el campo de las redes orientadas a la producción de valor público, los términos contractuales formales por lo general establecen explícitamente términos cooperativos que ocultan la competencia entre actores políticos, agencias gubernamentales, intereses sectoriales y económicos

Por ejemplo, en un programa social contra la pobreza que hemos mencionado antes, una lectura de las normativas generales del mismo luego una atenta lectura de los acuerdos entre los actores (gobierno nacional, provincias, municipios y organismos internacionales) haría pensar en que se trataba sólo de cooperar entre todos para mitigar la pobreza de la población más vulnerable y que éste era el criterio esencial que guiaría la asignación de recursos. El programa contaba con fondos en dinero provenientes de la cooperación internacional y del gobierno nacional y debía complementarse con recursos aportados por gobiernos provinciales y municipales en especies (principalmente personal e infraestructura) pero también en dinero. Los acuerdos entre los actores partían de una situación real de competencia entre los mismos por los mismos recursos: el gobierno nacional tenía incentivos en maximizar la proporción de recursos genuinos aportados por las provincias y municipios y en que estas asignaciones favorecieran sus intereses políticos electorales; las provincias y municipios, a su vez, tenían claros incentivos para valorizar todo lo posible su aporte en especies para disminuir los monetarios y así sucesivamente. Esta dinámica, signada por la competencia política, no era muy diferente de la que podía esperarse en el mercado salvo porque el discurso oficial pretendía su inexistencia.

Como puede verse en el ejemplo, si las reglas de juego de la política implican la competencia entre actores por los mismos recursos escasos, el análisis organizacional de la viabilidad de la red deberá tomar en cuenta que se en realidad se trata de una alianza estratégica competitiva en entre los actores que, si se halla formulada en términos realistas, debe dar lugar a la cooperación respecto del objetivo de mitigar la pobreza en lugar de obstaculizar su logro. El análisis de ello requiere considerar ahora las funciones que se desarrollan en el interior de las organizaciones y su lógica según los modelos organizativos.

### ***La división técnica del trabajo***

El análisis de la división del trabajo según los modelos organizativos requiere introducir en este momento un nuevo término, el de gestión, entendido como el mayor nivel de agrupación de los procesos de trabajo. En el cuadro 5 se incluye una lista de trece gestiones que, en la práctica, resulta exhaustiva para el análisis. Comienza con la clasificación de las funciones necesarias para la producción interna, es decir, aquello que no produce valor hacia fuera sino que se dirige a mantener el propio funcionamiento institucional del ámbito organizativo; las primeras de las cuales según figura a la derecha del cuadro, son político-estratégicas, mientras que todas las siguientes son operativas<sup>8</sup>. Como puede verse, las funciones político-estratégicas forman parte de la producción interna e incluyen la definición de qué es lo que ha de hacerse (planificación), la conducción entendida como el ejercicio de la capacidad de asignar los recursos y la autoridad para utilizarlos, con el poder que ello pueda incluir, el rol de ser interlocutor válido con otros actores del contexto en nombre del ámbito institucional completo y, finalmente, la evaluación -desde dentro del ámbito- de si la asignación de los recursos ha o no resultado exitosa. Las restantes funciones se encuentran en el plano operativo, desde la gerencia y coordinación, la planificación y control, la gestión de los recursos internos y, finalmente, la producción de valor, ya sea por la transformación

<sup>7</sup> Para más información, ver GNYAWALI Devi R. y MADHAVAN Ravindranath (2001) Estos autores, definen a las redes relevantes "como consistentes en relaciones cooperativas formalizadas entre competidores que implican flujos de recursos, información y legitimidad." Esta perspectiva es muy interesante, pues considera las condiciones en las que una suspensión temporal de la competencia está al servicio de aumentar la competitividad, no la cooperación, de una manera equivalente a las alianzas tácticas en la guerra o la lucha política según autores clásicos como von Clausewitz o Maquiavelo.

<sup>8</sup> Entenderemos, a estos efectos, por político-estratégico todo lo relativo a la asignación de los recursos y por operativo lo relacionado con su empleo.

institucional o el cumplimiento de los fines de producción externa. Esta última puede dividirse en producción externa directa (lo que agrega valor de uso al producto externo) y producción externa auxiliar (los procesos complementarios cuya responsabilidad, dadas las tecnologías disponibles,

Cuadro 5 PROCESOS DE GESTIÓN QUE DEBEN REALIZARSE EN LOS ÁMBITOS ORGANIZATIVOS				
TIPO	GESTIONES	ALCANCES	PLANO	
INTERNA	Planificación político estratégica	Identificación y evaluación de las posibles decisiones político estratégicas y su formulación en los términos requeridos para la decisión de asignación de recursos.	PLANO POLÍTICO-ESTRATÉGICO	
	Conducción	Toma de decisiones sobre a qué fines asignar cuántos recursos según qué cursos de acción. Incluye decisiones político estratégicas y ejercicio de la capacidad de sanción o exigencia de cumplimiento de términos contractuales en este plano.		
	Interlocución institucional con el contexto	Establecimiento y modificación de los términos en que el ámbito institucional asume compromisos con actores del contexto.		
	Evaluación estratégico política.	Verificación de logro de resultados y efectos ( <i>outcomes</i> ) en relación a los recursos, cumplimiento de responsabilidades o acuerdos estratégico políticos y comparación con planes		
	EXTERNA	Planificación operativa y programación	Formulación técnica de los procesos futuros de uso de recursos según responsables y su ajuste según los escenarios de demanda de logros y disponibilidad de recursos.	PLANO OPERATIVO
		Gerencia y coordinación	Toma de decisiones sobre cómo y cuándo utilizar recursos para el logro de fines dadas las condiciones del contexto. Incluye decisiones operativas y ejercicio de la capacidad de sanción o exigencia de cumplimiento de términos contractuales en este plano.	
		Interlocución operativa con el contexto	Establecimiento y modificación de los términos en que el ámbito institucional ejecuta compromisos con actores del contexto.	
		Gestión física y administrativa de recursos	Obtención física de los recursos humanos y materiales necesarios para funcionamiento organizacional y administración de los recursos financieros necesarios para ello.	
Control operativo		Verificación de logros físicos, uso de recursos, cumplimiento de responsabilidades o acuerdos operativos y comparación con planes.		
Producción externa directa		Gestión de los procesos cuyos productos son entregados a terceros según la naturaleza del ámbito organizativo (por ejemplo: servicios educativos, de salud, automóviles, transporte aéreo, etc.)		
Producción externa auxiliar		Gestión de los procesos de apoyo técnico a la producción externa cuya responsabilidad, según las tecnologías de producción empleadas, no pueden separarse de la producción externa directa (por ejemplo, la evaluación de los alumnos que debe realizarse por quienes imparten la enseñanza aunque se trate de control y no de aprendizaje, los exámenes de laboratorio en la salud, etc.)		
ORGANIZACIONAL		Desarrollo de productos	Diseño de las especificaciones de los productos para terceros en términos tales que se esté en condiciones de diseñar los procesos (por ejemplo, diseño de contenidos educativos, procedimientos y técnicas médicas, modelos de automóviles, aviones y servicios de transporte, etc.)	
	Desarrollo de procesos	Diseño y construcción de la capacidad para producir productos externos y también internos (diseño de procesos de trabajo, construcción o adquisición de los equipamientos e infraestructura necesarias para la producción externa y la interna, diseño de la propia organización y sus procedimientos y mecanismos de administración, etc.)		

no puede separarse de la producción directa.

En cuanto a la producción organizacional, desde el punto de vista conceptual puede distinguirse claramente, la gestión de desarrollo de productos externos del de los procesos necesarios para realizarlos.

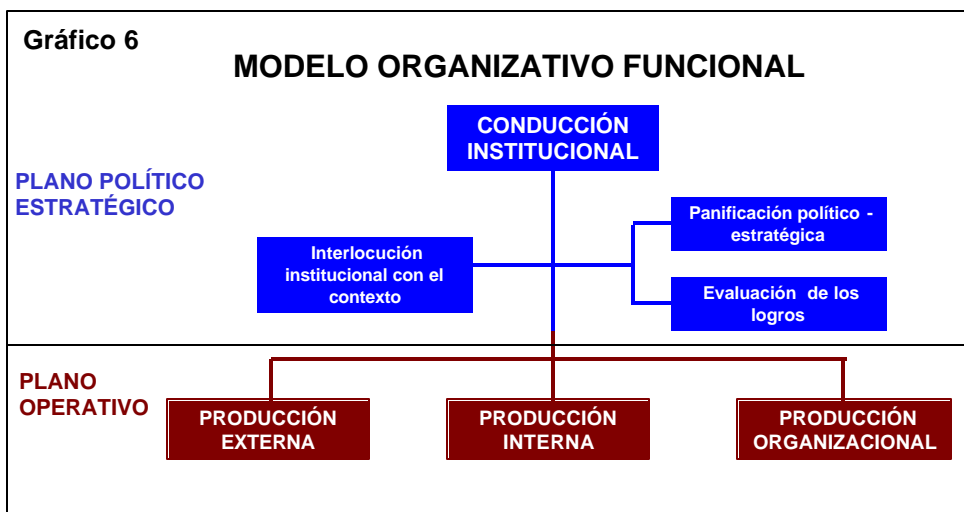
## CONFIGURACIÓN DE LOS MODELOS ORGANIZATIVOS

### El modelo funcional

Henry Mintzberg, en una clásica tipificación de las organizaciones, identifica una configuración (a la que denomina "simple"<sup>9</sup>) que viene a ser una suerte de "infancia organizacional". Se refiere, en general, a los pequeños negocios y emprendimientos cuando los actores y los recursos son muy pocos. En estos casos suele ocurrir que "todos hagan de todo" según se necesite en cada momento. Podemos calificar este tipo de organización más como un estadio de complejidad que como un modelo: cada vez que una sola persona se dedica a hacer algo para terceros ya hay una organización unipersonal (que incluye objetivos, recurso humano, recursos materiales, productos). Cuando, en vez de una sola persona hay unas pocas, las cosas no son demasiado diferentes salvo en un aspecto: la división técnica del trabajo. O bien todos hacen lo mismo al mismo tiempo (total redundancia) o bien se reparten las tareas de alguna manera (especialización). La división de tareas, cuando la asignación de los recursos está a cargo de algún responsable, como vimos se articula mediante jerarquías. Cuando el criterio de diseño relativo a la división del trabajo se basa en la especialización, como vimos antes, la producción interna y externa se hallan a cargo de responsables distintos en el mismo nivel de la escala jerárquica. Este es el principio básico del modelo que llamamos funcional, al que podríamos considerar el modelo más inicial más frecuente en el desarrollo organizativo apenas se sale de las proto organizaciones u organizaciones "simples".

En el modelo funcional la relación característica entre las funciones es la que se muestra en el gráfico 6. No existe redundancia entre las funciones, ni en el plano estratégico ni en el operativo.

Las funciones de conducción, interlocución con el contexto y planificación y evaluación (usualmente llamadas staff) son las que permiten el manejo del ámbito organizativo, tal como el puente de mando en los barcos, desde los que se habla con los terceros, se decide el



rumbo, se juzga si se avanza en el sentido deseado y se dan las órdenes a la sala de máquinas (producción externa), el mantenimiento y administración del barco (producción interna) y, eventualmente, mejoras al barco mismo (producción organizacional).

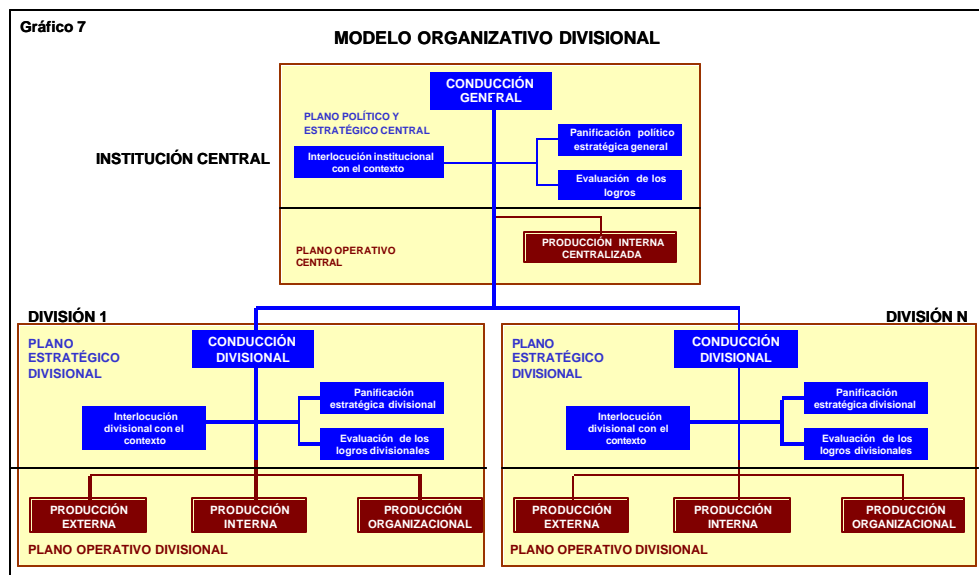
### Modelo organizativo divisional

El modelo divisional, a diferencia del funcional, supone redundancia de las funciones y en más de un sentido: en el plano estratégico, la conducción se replica, en el operativo, se redundan las funciones de producción interna, externa y organizacional. La unidad del ámbito, no obstante, es mantenida por los mecanismos jerárquicos de asignación de los recursos. Algunas veces las organizaciones funcionales, al crecer, se tornan divisionales, otras nacen divisionalizadas (volveremos sobre esto). La combinación de funciones en el modelo divisional da lugar a una

<sup>9</sup> Mintzberg, Henry (1984) La clasificación de configuraciones organizativas de Mintzberg alude claramente a un modelo organizativo sólo en la "simple". Las restantes configuraciones que cita no son, a nuestro criterio, modelos sino esquemas organizativos característicos frecuentemente encontrados en la práctica. Así, por ejemplo, una organización del tipo de las que este autor alude como "misioneras" podría perfectamente ser funcional o divisional.



nueva figura: la organización central y las divisionales (frecuentemente llamada "corporativa" en las organizaciones del mercado). La conducción general o corporativa pueden ejemplificarse en el campo de lo público los órganos colegiados superiores y rectorado de las universidades con facultades o la presidencia en el poder ejecutivo, y en el mercado con la figura del *holding* (que incluye su directorio y aparato gerencial) La conducción divisional aparece representada en las universidades con facultades por los respectivos órganos colegiados y decanatos, las oficinas de los ministros en el poder ejecutivo y en el mercado por los directorios de las empresas dependientes y sus respectivas gerencias. El modelo divisional puede representarse en los términos del gráfico 7, en el que se observan dos figuras organizativas claramente diferenciadas: la de la institución central y las de las divisiones o unidades divisionales.



El principio de la redundancia en que se basa la divisionalización se refiere tanto al plano estratégico como el operativo, en el cual tanto la producción externa como la organizacional e interna (incluyendo conducción se hallan redundadas en las divisiones. La divisionalización, así, implica una importante descentralización de no sólo de la gestión sino, también, de la decisión. Como contrapartida, de esta descentralización, algunas funciones se centralizan mucho más: 1) las funciones estratégicas centrales (conducción, planificación y evaluación político estratégica genera, así como el ejercicio de la representación institucional general, 2) la función de producción organizacional común para el ámbito y 3) función de producción interna en cuanto a lo que haga a la administración de la asignación de los recursos. Las funciones estratégicas de la unidad central implican la decisión del rumbo del conjunto y el monopolio de su representación ante terceros, del mismo modo que en un estado nacional federal las relaciones internacionales están a cargo del gobierno central.

En cuanto a la producción organizacional, se centraliza la función de desarrollo de procesos comunes al conjunto, cuya aplicación se torna obligatoria, como mínimo los relativos a la administración financiera necesarias para el control de lo que ocurre, la administración consolidada de los recursos y, en algunos casos otras, como las relativas a las reglas básicas del personal o las normas y procedimientos<sup>10</sup>. En otras palabras, los procesos comunes son condición necesaria (aunque, como veremos, no suficiente), para el ejercicio de la autoridad y del poder.

Por ejemplo, en modelos organizativos como los de los poderes ejecutivos de los gobiernos nacionales estos dos aspectos son objeto de diseños centralizados (las normas, procedimientos, procesos y tecnologías de gestión relativos a la administración financiera y el servicio civil). Así, el diseño de las metodologías contables, y presupuestarias está rígidamente centralizado y al menos cierta parte del personal de las agencias divisionales como los ministerios se halla bajo regímenes jurídicos transversales únicos.

En los modelos divisionalizados privados como los *holdings*, una de las funciones es el diseño de los sistemas comunes que hacen a la asignación de recursos y al control.

<sup>10</sup> Mintzberg (1984) caracteriza este tipo de gestiones como el resultado de la acción de la "tecnestructura", es decir, el grupo de los expertos cuyo trabajo es organizar el resto del trabajo de los demás. En la tipificación de las gestiones que establecemos en el presente artículo (ver cuadro 5) esta gestión es la de "Desarrollo de procesos".

En cuanto a la producción interna centralizada, incluye como mínimo: a) la consolidación no sólo de los planes estratégicos divisionales sino, también, del presupuesto (que es un plan operativo más o menos general y, también un instrumento de asignación de recursos), b) el control de la ejecución presupuestaria y c) la liberación del uso de fondos. Estas tres funciones, en presencia de sistemas comunes son condición suficiente para el ejercicio de la autoridad y el poder.

Por ejemplo, en el poder ejecutivo de los gobiernos, estas funciones se encuentran centralizadas en una de las divisiones (los ministerios o agencias responsables de las finanzas y la hacienda) que, actuando por cuenta y orden de la unidad central (la oficina del presidente) consolidan el presupuesto público que el presidente presenta al poder legislativo (en ejercicio de la función de interlocución institucional con el contexto). Luego, las áreas de hacienda o finanzas públicas controlan el gasto de las divisiones (las restantes agencias del poder ejecutivo) y liberan los fondos que necesitan de las cuentas generales del estado. Como puede verse, la centralización de estas funciones es extremadamente alta. Igual fenómeno es observable en los holdings privados y otros modelos divisionales.

Los mecanismos de articulación entre la unidad central y las unidades divisionales, según surge de las funciones, en su versión pura, son estrictamente jerárquicos: la unidad central impone ciertas reglas de juego en cuanto al diseño organizacional común, da las órdenes y libera recursos en la medida en que las órdenes se cumplen y deja de hacerlo cuando ello no ocurre. En lo formal en esto reside su autoridad y en lo real su poder. En el interior de las unidades divisionales, mientras tanto, el modelo organizativo es funcional pero restringido por la presencia de la unidad central, que es más que una mera restricción contextual, pues ejerce la conducción. En el plano que, para el conjunto del ámbito es político-estratégico está restringido a la unidad central, quedando sólo en el sentido estratégico para las unidades divisionales (entendiendo, a estos efectos, que la fijación de políticas consiste en decidir qué debe hacerse, mientras que las estrategias son los cursos de acción sobre cómo hacerlo). Del mismo modo la conducción divisional tiene como funciones staff las mismas que la unidad central, pero limitadas al alcance de la división y al sentido estratégico de la planificación y el control. Asumidas estas restricciones, en el interior de las unidades divisionales no existe redundancia, toda vez que tanto la producción externa como la interna y organizacional dependen de la conducción divisional.

La redundancia que caracteriza el modelo divisional puede, en su versión más extrema, incluir a los tres tipos de funciones que hemos mencionado: la producción interna (incluyendo la conducción en el plano divisional), la producción externa (en la parte que le toque en el conjunto de la organización y, salvo excepciones, sobre ámbitos diferentes, tales como según productos, lugar geográfico, destinatarios y muchos otros criterios) y, finalmente, la organizacional (el manejo de la inversión divisional).

Por ejemplo, en los *holdings* privados las divisiones que los conforman son empresas que suelen distinguirse por sus productos diferentes, de modo análogo a las universidades que producen educación pero en una reama distinta en cada facultad o aparato estatal central, cada uno de cuyos ministerios tiene a su cargo una temática diferente. También es posible que el criterio sea regional, como ocurre frecuentemente con las organizaciones multinacionales que se dividen según países y regiones del mundo. En algunas organizaciones las divisiones incluso compiten entre sí por los mismos mercados.

Los modelos que hemos planteado hasta ahora son extremos y puros, por así decirlo. No son, sin embargo, modelos ideales; muchas organizaciones reales, como las que hemos ejemplificado, responden con bastante exactitud a ellos. Sin embargo, existen variantes y combinaciones intermedias que analizaremos más adelante, así como "fuerzas" que impulsan en uno u otro sentido los modelos en el mundo real.

### **Los modelos en red**

Analizadas desde el punto de vista de la división técnica del trabajo, las redes pueden ser especializadas o redundantes, en cuyo caso funcionan de manera descentralizada. Las redes especializadas son aquéllas en las que se trata de que los actores se hagan cargo de funciones específicas que no son asignadas a otros, mientras que, en las redes redundantes diversos

actores realizan la misma naturaleza de productos para terceros. En estos casos, los actores pueden potencialmente competir entre sí, lo que no es posible en las redes especializadas. Veamos con más detalle estas cuestiones.

**Redes especializadas:** En las redes especializadas, los actores acuerdan esencialmente complementarse y aprovechar las facilidades de especialización y, cuando ello resulta consecuencia, la escala.

Será útil ejemplificar dos casos de redes por lo general fuertemente orientadas a la especialización con el programa social que venimos considerando. El primero de ellos es el del fabricante de automóviles, red privada, de producción fabril repetitiva con productos tangibles (muy diferente del programa social, que es un emprendimiento público, de producción acotada a un término y con productos, resultados y efectos no materiales). El segundo son los sistemas urbanos público privados de atención de la salud a través de hospitales y otros centros. En cuanto a la fábrica de automóviles, cada nodo de la red que produce los componentes del vehículo es un especialista en su producto que, una vez ingresado a la misma, se complementa con los otros en base a su especialización. Por ejemplo, el productor de las cerraduras de las puertas se complementa con el aportante de los inyectores de combustible y los restantes componentes que da lugar al vehículo terminado. En los sistemas atención de la salud ocurre algo similar: son redes conformadas por hospitales, laboratorios, centros periféricos de admisión, centros de atención de emergencias y traslados y otros. Cada uno de estos actores tiende a especializarse (algunos hacen los análisis y medicamentos, otros transportan los pacientes y otros los atienden). Algunos de los hospitales, a su vez, se especializan en determinadas patologías.

En el otro, extremo, en el ejemplo del programa social de reducción de la pobreza antes mencionado podían distinguirse, entre otros, tres clases de procesos: el diseño de campañas de difusión y comunicación a la comunidad, la admisión de los beneficiarios y, luego, la capacitación de los mismos con fines de reconversión laboral. El proceso de comunicación y difusión se concibió en términos de diseños y elaboración de determinados contenidos para los medios y la ejecución de campañas de difusión directa en escuelas, hospitales y otros centros de la comunidad. Una unidad del viceministerio se hizo cargo de este proceso, en parte con recursos propios y en parte contratando servicios en medios gráficos, radios, televisión y otros y, especialmente, mediante un equipo de divulgadores que recorría el país con dando charlas y conferencias en medios urbanos, suburbanos y rurales. La admisión era realizada por nodos responsables en cada uno de los municipios que formaban parte de la red del programa. El criterio predominante en cuanto a la difusión era la especialización funcional, análogamente a las que existían entre los fabricantes de cerraduras e inyectores de los automóviles.

Los dos primeros ejemplos anteriores se refieren a redes que, aunque muy diferentes, tienen en común el hecho de que el criterio predominante de su modelo organizativo es la especialización y el aprovechamiento de la escala. En el primero de ellos, los productores de partes de los automóviles son empresas del mercado de altísima especialización en sus respectivos campos que, además, se convierten en especialistas dentro de la red del fabricante de autos a cuyo proceso productivo se integran. En este sentido se parecen a los sistemas de salud, que integran en base al mismo criterio de especialización a actores públicos y también privados (por ejemplo, ante las catástrofes y emergencias públicas los hospitales privados funcionan como públicos).

Por otra parte, es interesante observar que la especialización entre los actores en las redes dificulta o impide las relaciones de competencia y promueve o facilita las de cooperación. Seguramente podrá existir una fuerte competencia entre productores de cerraduras para ingresar a la red del productor de los automóviles, pero ello se refiere a las reglas de ingreso, no a las de pertenencia. Una vez integrados a la red, no compiten con los productores de inyectores de combustible; sólo podrían hacerlo si hubieran varios productores de cerraduras. De la misma manera, los centros cardiológico no compiten en los sistemas de salud con los oncológicos sino que se complementan gracias a su especialización. En cambio el tercer ejemplo, relativo al programa social, muestra un funcionamiento orientado a la especialización en cuanto a una gestión en particular, la de difusión y comunicación, pero no indica aún que sea éste el criterio predominante en el conjunto del programa, como veremos a continuación.

**Redes redundantes descentralizadas** Existen casos en los que las reglas de juego que conforman las redes establecen que pueden o deben coexistir actores que produzcan la misma naturaleza de aportes al mismo tiempo.

Continuando con el ejemplo del programa social de lucha contra la pobreza. Los procesos de capacitación de beneficiarios, dentro de cada región, eran "tercerizados", es decir, asignados a determinadas organizaciones, tales como ONGs y empresas didácticas en los términos establecidos por contratos mediante los cuales se integraban a la red. Diferentes responsables de capacitación del programa social podían entonces dictar los mismos cursos al mismo momento a los mismos potenciales usuarios. De hecho, en algunos casos existía incluso la posibilidad de que los usuarios optaran por uno u otro capacitador según conveniencias tales como horarios o preferencias personales. Otro ejemplo: el municipio de una gran ciudad organizó la recolección de los residuos urbanos a través de una red de empresas cuyas funciones eran la recolección y la clasificación y procesamiento primario de los residuos de las respectivas zonas de la ciudad a su cargo, antes de su depósito final en determinados lugares. La estructura de la red redundante reemplazaba una anterior, especializada, en la que una empresa realizaba la recolección y otra la clasificación y procesamiento primario.

La redundancia como criterio de asignación de responsabilidades entre unidades nodos de red puede responder a diferentes circunstancias, tales como la minimización de riesgos, la promoción de la competencia o el respeto de derechos adquiridos por determinados actores.

En el ejemplo del programa social, el criterio para realizar la capacitación a través de una red redundante apuntaba a la promoción de mecanismos de competencia administrada entre los responsables de capacitación, mientras que en el del municipio las empresas recolectoras no competían entre sí al tener zonas asignadas, habiendo sido el criterio principal la minimización de riesgos. La tercera razón, referida al respeto a derechos es especialmente significativa en el estado. En la medida en que muchas de las gestiones estatales sólo pueden realizarse a través de redes institucionales (salud, educación, protección del ambiente y muchas otras), con amplia participación público privada, es inevitable que se deban integrar múltiples actores. A diferencia de organizaciones privadas (como las fábricas de automóviles de los anteriores ejemplos), el estado sólo puede conformar redes especializadas en la medida en que respete los derechos de todos los interesados en participar de los mismas, de la misma forma en que sólo puede (o debiera) comprar o contratar mediante concursos públicos que respeten la igualdad de oportunidades y la transparencia. Estas circunstancias tienden a promover en los ámbitos públicos los modelos organizativos en red redundante pero no competitiva.

### ***Modelos organizativos intermedios***

Los modelos organizativos que se hallan en el ángulo inferior izquierdo del gráfico, mono institucionales funcionales son, casi por definición, "puros", sobre todo cuando las organizaciones son pequeñas. Sin embargo, cuando las instituciones crecen, las áreas comienzan a adquirir autonomía creciente y a redundar funciones de apoyo que los van aproximando paulatinamente a la divisionalización. En algún momento, un hito u otro establece la frontera a partir de la cual una institución puede considerarse divisionalizada. Una de estas fronteras es la figura jurídica. En el campo privado, cuando ciertas áreas de una empresa son constituidas como empresas a su vez, pero manteniendo relaciones jerárquicas de dependencia con la empresa matriz, nos hallamos en presencia de un holding. Las relaciones jerárquicas, en estos casos, surgen de la propiedad de las acciones y/o de acuerdos entre partes. En el campo de lo público, por su parte, la divisionalización desde lo formal se observa, en primer lugar, en las normativas que asignan autonomía relativa a las agencias públicas.

Por ejemplo, en los aparatos administrativos centrales de los poderes ejecutivos, un primer nivel de divisionalización es establecido por las llamadas "leyes de ministerios", según las cuales éstos se crean y se les asignan facultades que les permiten mantener sus propias administraciones y manejos presupuestarios de forma paralela a los restantes. Un segundo nivel de divisionalización es el representado por los organismos autónomos o autárquicos dependientes de ministerios u otras agencias, con sus propios órganos de gobierno y, finalmente, un tercero lo constituyen las empresas de propiedad total o parcialmente estatal, que suelen incluso tener figuras jurídicas de derecho privado.

Existen también mayores grados de sutileza en la divisionalización que podrían eventualmente tratarse como un continuo o, al menos, como una zona más o menos gris. Por ejemplo, es común que en los ministerios de finanzas ciertas unidades, como vice ministerios o secretarías (según sea la nomenclatura de los países) adquieran fuerte capacidad de manejo presupuestario y administrativo y funcionen como una agencia divisionalizada. Tal es el caso frecuente de los responsables de hacienda y presupuesto público. A veces lo propio ocurre con unidades que adquieren autonomía gracias a razones de transparencia, como las agencias responsables de estadística pública.

Así como es más preciso hablar de grados de divisionalización de las instituciones reales que atribuirles la condición de funcionales o divisionales, también existen grados de orientación a los modelos de red especializada o redundante. En organizaciones de un cierto grado de complejidad, es difícil no encontrar acuerdos con terceros para hacer algunas cosas conjuntamente. En esta medida, instituciones que responden principalmente al modelo funcional o divisional según el caso, operan mayor o menor parte bajo modelos de red de uno u otro tipo o ambos.

Por ejemplo, las agencias públicas de promoción y desarrollo de tecnología de algunos países están concebidas con la filosofía de que deben desarrollar y tecnologías con sus propios investigadores y transferirlas a los usuarios con sus propios extensionistas. La mayor parte del valor que producen lo logran con sus propios recursos y recurren complementariamente a una red de alianzas estratégicas con universidades, empresas y otras agencias públicas para completar su gestión. En cambio, las agencias de desarrollo tecnológico de otros países no son productoras de tecnología sino sólo los nodos administradores de redes de instituciones tales como empresas, unidades y centros universitarios o de otro tipo, ONGs e investigadores individuales que producen, como conjunto, el producto externo, consistente en nuevo conocimiento. En el primero de los casos el modelo de red es complementario de uno divisional o funcional, en el segundo, la red es el modelo principal.

¿Cómo medir el grado en que una organización determinada se orienta a uno u otro modelo organizativo? Se trata de algo conceptualmente sencillo, aunque a veces no se disponga de los datos: según las proporciones de los recursos que se gestionan según una u otra modalidad. La medida de la orientación a redes es bastante transparente pues en las relaciones contractuales la magnitud de los recursos involucrados en las mismas es parte constitutiva de los acuerdos. Si una organización ejecuta un diez por ciento de sus recursos a través de modalidades en red y el noventa según modelos funcionales o divisionales, tal diez por ciento será el grado de orientación a la red.

### **ALGUNAS OBSERVACIONES FINALES**

A lo largo de este trabajo mencionamos una y otra vez que algunas gestiones requeridas para la producción del valor público "sólo pueden ser realizadas mediante arreglos institucionales que respondan a modelos en red". Los ejemplos que usamos se referían a cuestiones ambientales y de otros tipos, pero, esencialmente, se centraban en las gestiones sociales y los ejemplos se referían a los programas. Las razones aludidas se referían a que los programas sociales no pueden, sencillamente, cumplir con sus fines si no forman parte del proceso productivo mismo actores de la comunidad y de los diferentes niveles de los aparatos institucionales públicos.

Por ejemplo, podría argumentarse que el programa social de lucha contra la pobreza del que venimos hablando, que consistía en la creación sostenible de empleos, lisa y llanamente no podría funcionar sin el concurso, como mínimo, de una red de empresas y de unidades gubernamentales que aportaran cada una su parte del proceso: el estado la selección y capacitación básica de los beneficiarios y el otorgamiento de subsidios e incentivos y las empresas la adecuación de sus organizaciones para dar lugar a nuevos puestos de trabajo genuinos, la capacitación específica y el seguimiento necesario para que los empleos fueran sostenibles. A su vez, tampoco parece hallarse en el espíritu de un programa de esta naturaleza el que fuera realizado sin el concurso de gobiernos locales interesados en la sostenibilidad y sin el involucramiento de organizaciones de la sociedad civil que asumieran la función de apoyo y representación de los beneficiarios. De hecho, es fácil imaginar que cualquier intento de llevar a cabo una gestión de creación sostenible de empleo según un modelo organizativo que no tuviera la forma de una red sería simplemente un programa estatal de subsidios.

Si es cierto que algunas gestiones sólo pueden ser realizadas bajo modelos en red, existen algo así como "redes naturales", por decirlo de esta manera, en las que tal condición es parte inherente a la gestión misma, como parece sugerirlo el ejemplo del programa social antes mencionado y como la experiencia cotidiana muestra. No se trata de si el modelo organizativo en red es, simplemente, la opción más eficiente y competitiva (como parece ocurrir en la fabricación de bienes como los automóviles) sino de si la lógica de la red es parte del producto mismo. Podemos ensayar una respuesta: cuando la naturaleza del resultado perseguido hace que no pueda ser generado sin la participación de sus usuarios, las redes no son opciones sino necesidades organizativas.



En efecto, en la generación de empleo sostenible, los usuarios finales del resultado son tres: los desempleados, los empleadores y el estado. En el ejemplo, el empleo no sostenible podría ser creado por uno de los actores, sin necesidad de conformar y gestionar en red (el estado, subsidiando a empleadores que se limitaran a aprovechar las ventajas del subsidio mientras durara), pero no el sostenible.

En los muchos casos en los que la participación de los usuarios es indispensable para el logro del resultado, la red institucional misma es parte de él. Se genera en estos casos un valor adicional al del resultado: el valor de la red, que no es valor externo sino capital institucional. Cuando las redes institucionales involucran a la comunidad, este capital institucional promueve la generación de capital social. A modo de reflexión final, quizás valga decir que en estos casos el instrumento mismo es parte del fin.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ABRUCIO, Fernando Luiz (2000)** *Responsabilización por la competencia administrada*, en "Responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana, Comité Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD-Eudeba, Caracas.
- ALFORD, John (2003)** *Definiendo al cliente en el sector público. Una perspectiva de intercambio social*. Biblioteca Virtual TOP sobre Gestión Pública
- AXELROD, Robert (1997)** *La complejidad de la cooperación. Modelos de cooperación y colaboración basados en agentes*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- BARABÁSI, Albert-László y BONABEAU, Eric (2003)** *Redes sin escala*, en Investigación y Ciencia (edición en español de Scientific American), Nro. 322, julio de 2003, Madrid.
- BARNARD, Chester (1938)** *Las organizaciones como sistema de cooperación*. Trad. y Edic. Fac. de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires
- CORIAT, Benjamín (1992)** *Pensar al revés: trabajo y organización en la empresa japonesa*, Siglo XXI Editores, Madrid.
- CROZIER, Michel (1960)** *El fenómeno burocrático*. Amorrortu Editores, Bs. As.
- DARSCHT, Pablo (1.00) , ZURBRIGGEN, Cristina (2004)** *Más allá del estado y el mercado: innovación y redes*, en Massera, E.J. (Coord.), Trabajo e innovación en Uruguay. Universidad de la República, Trilce, Montevideo.
- ECHABARRIA, Koldo (2001)** *Estrategias de cambio y contratos de gestión*, Documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública Buenos Aires, Argentina.
- ELSTER, Jon (1991)** *La acción colectiva en "El cemento de la sociedad"*, Gedisa, Barcelona.
- ETZIONI, Amitai (1971)** *Hacia una tipología analítica de las organizaciones*. Bs.As. Nueva Visión. Fasc.1
- FLEURY, Sonia (2002)** *El desafío de la gestión de las redes de políticas* Instituto Internacional de Gobernabilidad - Biblioteca de Ideas
- GIL, J. R. y SCHMIDT, S. (2002)** *Análisis de redes. Aplicaciones a las ciencias sociales* IIMAS-UNAM, México.
- GNYAWALI Devi R. y MADHAVAN Ravindranath (2001)** *Cooperative networks and competitive dynamics: a structural embeddedness perspectiv*, The Academy of Management Review, Vol. 26, No. 3, Virginia, USA.
- HINTZE, Jorge (1999)** *Administración de estructuras organizativas*, Biblioteca Virtual TOP sobre Gestión Pública, Buenos Aires.
- HINTZE, Jorge (2003)** *Gestión por procesos y resultados en la gestión pública: una cuestión abierta*, Biblioteca Virtual TOP sobre Gestión Pública, [www.top.org.ar](http://www.top.org.ar), Buenos Aires.
- HINTZE, Jorge (2001)** *La gestión presupuestaria de estructuras: un instrumento para la gestión por resultados*, Revista Reforma y Democracia, CLAD, N° 21, Caracas.
- HOOD, C. y JACKSON, M. (1991)** *La argumentación administrativa*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- IBARRA, Américo, LIRA, Ricardo y SULBRANDT, José (2001)** *Redes interorganizacionales en la administración pública*, Ponencia del VI CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina.
- MEJÍA LIRA, José (1999)** *La importancia de las redes inter e intra gubernamentales*, IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública - México, D.F
- MINTZBERG, Henry (1984)** *La estructuración de las organizaciones*, Ed. Ariel, Barcelona.
- MINTZBERG, Henry (1992)** *El poder en la organización*, Ed. Ariel, Barcelona.

- PRZEWORSKI, Adam (1998)** *Acerca del diseño del Estado. Una perspectiva principal-agente*, en "A reforma do estado na América Latina e no Caribe", Seminario internacional Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado, BID-ONU
- RICHARDS, Sue (1994)** *El paradigma del cliente en la Gestión Pública*, en Gestión y análisis de Políticas Públicas, N° 1, sep-dic 1994, Madrid.
- SAZ CARRANZA, Angel (2004)** *La gestión de redes inter-organizativas desde el sector público*, IX Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública - Madrid
- STIGLITZ, Joseph E (1998)** *Más instrumentos y metas mas amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington*, en Desarrollo Económico, Vol. 38, No. 151 (Oct. - Dec., 1998), pp. 691-722
- TOURAINÉ, Alain (2000)** *El sistema y los actores* CLAD, Revista Reforma y Democracia N° 18, Caracas.
- ZURBRIGEN, Cristina (2004)** *Redes, actores, instituciones*, Revista Reforma y Democracia, CLAD, N° 30, Caracas.
- ZURBRIGGEN, Cristina (2003)** *Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica*, en Boletín electrónico del IIGOV, N° 149, junio, IIMAS-UNAM, México