

## ¿Cómo se construye la agenda de una red colaborativa de políticas públicas en Argentina?

*Alejandro Miguel Estévez*<sup>\*</sup>

*Mario Helfenstein*<sup>\*\*</sup>

Fecha de recepción: 31 de marzo de 2023

Fecha de aceptación: 28 de abril de 2023

### Resumen

El proceso de establecimiento de la agenda en una red colaborativa de políticas públicas, específicamente en redes colaborativas, es un tema relevante en los estudios de políticas públicas. La selección de prioridades y problemas a abordar por la red es crucial para su acción. El coordinador de la red suele proponer temas relevantes alineados con los objetivos de la red, los cuales se presentan a los miembros para su debate y definición.

### Abstract

The process of agenda-setting in a collaborative network of public policy, specifically in collaborative networks, is a relevant topic in public policy studies. The selection of priorities and problems to be addressed by the network is crucial for its action. The network coordinator usually proposes relevant topics aligned with the network's objectives, which are presented to the members for debate and definition.

### Palabras clave

Establecimiento de la agenda - red colaborativa- políticas públicas-selección de problemas- obstáculos.

### Keywords

Agenda-setting - collaborative network - public policy - problem selection - obstacles.

---

\* Posdoctor en Ciencias Económicas de la FCE UBA, Ph. D. en Administración y Políticas Públicas de la ENAP, (Ecole Nationale D'Administration Publique) de la Université du Québec-Canada, Profesor de Administración Pública en la FCE-UBA en nivel de grado, posgrado y doctorado. Es Profesor de Administración del Sector Público en la FCE-UNLZ.  
<https://orcid.org/0000-0001-6001-7486> - Correo electrónico: [aestevez2009@gmail.com](mailto:aestevez2009@gmail.com)

\*\* Doctor en Ciencias Económicas de la UNLAM, Director del Instituto para la Modernización del Estado (IME) de la UNLZ, Profesor titular de Organización y Estructuras de la FCE-UNLZ.  
<https://orcid.org/0009-0007-8272-2099> - Correo electrónico: [marhelf@hotmail.com](mailto:marhelf@hotmail.com)

## Introducción<sup>3</sup>

Las explicaciones de redes de políticas públicas no son un fenómeno nuevo. A medida que los gobiernos crecen en complejidad, las redes parecen ser un tema de estudio más relevante. Terminando los años 70, es muy necesaria una explicación de cómo funcionan, cambian e influyen en la decisión pública (Hecló, 1977, 1978; McCool, 1995; Theodolou, 1997; Sabatier, 1999; Bulcourf y Cardozo, 2008; Picard, 2011; Reynoso, 2011; Estévez, 2014 a b).

En 1968, Dror llamó la atención sobre las estructuras policéntricas en la formulación de políticas, al mismo tiempo que los problemas complejos aumentaban en relevancia y visibilidad. Dror (1968, 1971) creía que era necesario buscar soluciones "óptimas" a estos problemas y que las estructuras (futuras redes) influían en la forma en que se definían los problemas. En sus palabras (1968: 206):

Las estructuras policéntricas con unas pocas unidades autónomas tienen una lógica operativa básica que es radicalmente diferente de la de las estructuras policéntricas con muchas unidades autónomas... las últimas, operan en términos de ajuste mutuo partidista principalmente mediante la negociación y la formación de coaliciones entre sí

La creciente complejidad de los problemas para los gobiernos es un tema que ha crecido desde la década de 1970 (Denhardt, 1990; Burrell & Morgan, 1979; Koppenjan & Klijn, 2015; Baumgartner & Jones, 2009; Estévez, 2018). En relación a la complejidad, habría tres tipos (Koppenjan & Klijn, 2015):

a) Complejidad cognitiva: existen problemas perversos, tecnológicamente muy exigentes y que involucran cuestiones de valores fundamentales que son casi insolubles.

b) Complejidad estratégica: cuando intervienen varios actores interdependientes con diferentes percepciones y estrategias.

c) Complejidad institucional: cuando en una red participan diferentes instituciones con diferentes estructuras institucionales y reglas.

Según Koppenjan & Klijn (2015), las redes de políticas públicas, al tener que lidiar con problemas complejos, tienen que desarrollar una teoría de la gobernanza diferente y adaptada. La llaman "Teoría de la Red de Gobernanza" que tiene las siguientes características:

a) Explican un juego muy dinámico entre múltiples actores, con diferentes percepciones y estrategias.

b) Las buenas decisiones son aquellas que satisfacen al mayor número posible de actores en la red.

c) El éxito depende de criterios cognitivos, estratégicos e institucionales de los miembros que participan en la red.

d) El gerente, procura fomentar la interacción entre los miembros, la autorreflexión y diseña procedimientos y reglas para favorecer la dinámica de su red.

---

<sup>3</sup> Este proyecto fue desarrollado en la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLZ (2019-2020). Del mismo participaron: Marcela Lépre, Marcelo Podmoguilnye y Laura Castillo. Este artículo, es un análisis secundario respecto de tres preguntas recabadas en el estudio.

Por su parte, Rice (2015) señala que la reflexión sobre redes tiene su tradición en el análisis de políticas públicas, pero los estudios sobre habilidades gerenciales para conducir redes no muestran el mismo desarrollo. Por lo tanto, es necesario estudiar en profundidad cómo se gestionan las redes de políticas públicas. Voets (2015) introduce la cuestión de la efectividad de las redes y cuáles son los roles gerenciales que las hacen más efectivas.

## En relación a las redes

Nuestro estudio trata sobre las redes de políticas públicas en las que el gobierno forma parte. Según Agranoff (2003: 7):

Redes de organizaciones públicas, que involucran estructuras formales e informales, compuestas por representantes de agencias gubernamentales y no gubernamentales, que trabajan de manera interdependiente para intercambiar información o formular e implementar conjuntamente políticas y programas que generalmente están diseñados para la acción a través de sus respectivas organizaciones.

Agranoff (2003, 2015) y Mandel (2015), básicamente han estudiado las redes de políticas públicas que tienen miembros del gobierno participando o conduciendo, por lo que es necesario saber cómo se gestionan las redes y también si estos gestores públicos se comportan de diferente manera en las organizaciones estatales jerárquicas con respecto a las redes estatales o públicas horizontales.

Por ello, creemos que nuestro estudio es relevante porque hemos focalizado en las habilidades gerenciales necesarias para conducir redes de políticas públicas.

## Tipos de redes

No existe un único tipo de red, por lo que es necesario encontrar una clasificación. Según Agranoff (2003, 2015), existen cuatro tipos:

a) Redes informativas: los socios se reúnen exclusivamente para intercambiar políticas y programas de agencias, tecnologías y soluciones potenciales. Cualquier acción que pueda tomarse depende totalmente de la voluntad de las agencias.

b) Redes de desarrollo: la información es de los socios y el intercambio técnico se combina con la educación y el servicio a los miembros que aumenta la capacidad de los mismos para implementar soluciones dentro de las agencias u organizaciones locales.

c) Redes de divulgación: los socios se reúnen para intercambiar información y tecnologías, secuenciar la programación, intercambiar oportunidades de recursos, agrupar contactos de clientes y mejorar las oportunidades de acceso que llevan a nuevas vías de programación. La implementación de los programas diseñados está dentro de una variedad de agencias públicas y privadas.

d) Redes de acción: Los socios se unen para hacer ajustes entre agencias, adoptar formalmente cursos de acción colaborativos y/o brindar servicios junto con intercambios de información y tecnologías.

## ¿Las redes pueden ser conducidas como las estructuras jerárquicas?

Son varios los autores que señalan diferencias en la gestión entre estructuras jerárquicas y redes. Según Rhodes (2008) y Agranoff (2001, 2003) las redes de políticas públicas han cambiado la forma de ejercer el liderazgo o la conducción en el Gobierno. Tienen un fuerte componente colaborativo, un tipo de autoridad más informal y aunque existen procesos, son producto de grandes acuerdos más que de reglamentos o leyes.

Por lo general, los directivos de estructuras piramidales requieren un ejercicio mucho más jerárquico de autoridad, mientras que en las redes, deben negociar y alcanzar consensos constantemente. (Dror, 1968; Rodas, 2008; Agranoff, 2001, 2003; McGuire & Agranoff, 2015). Por ello enumeraremos algunas características distintivas:

a) La decisión: para obtener una decisión en las redes de políticas públicas, el requisito básico es el consenso. La decisión se obtiene como resultado de un proceso deliberativo y participativo entre los diferentes miembros de la red. El papel del gestor es precisamente dar vida a esta construcción de consenso (Agranoff, 2003; McGuire & Agranoff, 2015).

b) La planificación: surge de la negociación interna de una red. Agranoff (2003) señala que el proceso de planificación en las redes colaborativas es de tipo "catalizador", es decir, que necesita de cierta "maduración" interna entre los diferentes actores.

c) La implementación: en las redes de políticas públicas participan diferentes agencias. Por lo tanto, la implementación puede ser compartida y para funcionar, necesita una buena coordinación horizontal entre sus diferentes miembros (Agranoff, 2003; Rhodes, 2008).

d) Dotación de personal: cada socio de la red ofrece sus mejores expertos y técnicos. Esto muestra el nivel de compromiso, involucramiento y confianza de los actores (Agranoff, 2001, 2003).

e) La organización: organizar una red colaborativa es muy similar a "arrear gatos". El componente voluntario es mucho más fuerte que el burocrático. Dentro de las redes existen comités voluntarios con el simple objetivo de hacer cosas. Algunos de los puestos en red pueden elegirse de forma rotativa, al igual que la carga administrativa puede compartirse temporalmente (Agranoff, 2001, 2003).

## La importancia de las agendas en políticas públicas

John W. Kingdon (1984, 1993) es un autor destacado en el estudio de las políticas públicas y la construcción de la agenda, que se refiere a la lista de temas o problemas que son considerados relevantes y dignos de atención en un determinado momento por parte de los responsables de la toma de decisiones en el ámbito político. El estudio de las agendas en políticas públicas, como propone Kingdon, es fundamental para comprender cómo se seleccionan, definen y priorizan los problemas públicos, así como para entender cómo ciertos temas se convierten en temas de debate político y se traducen en acciones gubernamentales. El enfoque de

agendas de Kingdon, examina cómo los problemas, las políticas y los actores políticos se entrelazan y se influyen mutuamente en la configuración de las agendas de políticas públicas. Además, identifica las “ventanas de oportunidad” como momentos clave para la adopción de políticas.

A continuación, mencionaremos los tres aspectos clave que destacan la importancia de estudiar las agendas en políticas públicas:

a) Identificación de problemas: El estudio de las agendas permite examinar cómo los problemas emergen en la agenda política. No todos los problemas son considerados igualmente importantes o urgentes en un momento dado. Comprender cómo ciertos problemas adquieren prominencia en la agenda pública es crucial para entender qué factores influyen en su reconocimiento y por qué algunos problemas obtienen atención política mientras que otros no. El análisis de las agendas puede revelar la interacción compleja entre factores como la opinión pública, los medios de comunicación, los grupos de interés y los ciclos políticos en la determinación de los temas prioritarios.

b) Análisis de alternativas: Las agendas no solo determinan los problemas que se consideran importantes, sino que también influyen en las posibles soluciones o alternativas que se discuten y consideran. El estudio de las agendas en políticas públicas ayuda a comprender cómo ciertas políticas o enfoques adquieren prominencia en el debate político, mientras que otras opciones quedan excluidas o se consideran menos viables. Esto implica analizar cómo se definen y formulan las políticas alternativas, qué actores influyen en este proceso y cómo se evalúan las distintas opciones en función de los valores y objetivos políticos.

c) Proceso de toma de decisiones: El análisis de las agendas proporciona una visión valiosa sobre cómo se toman las decisiones políticas. El estudio de las agendas muestra cómo los problemas se transforman en políticas, examinando los momentos en que se produce la ventana de oportunidad para que los problemas sean abordados, los actores políticos clave involucrados en el proceso y las estrategias utilizadas para influir en la agenda política. Esto permite comprender cómo se negocian y se formulan las políticas públicas, así como identificar los factores que influyen en la adopción o el rechazo de ciertas políticas.

Baumgartner y Jones (2004) han realizado investigaciones influyentes sobre la dinámica de las agendas políticas. Su enfoque se centra en el concepto de “ventanas de oportunidad” y cómo los problemas se vuelven prominentes en la agenda pública. Han destacado la importancia de los eventos críticos, las coaliciones de actores y las interacciones políticas en la formación de las agendas.

Por otro lado, Peter John (2006) se centra en el concepto de “agendas negativas” y cómo ciertos temas, como la delincuencia o el terrorismo, pueden influir en la agenda política y en la toma de decisiones. John explora cómo los problemas se vuelven prioritarios en la agenda a través de la construcción de narrativas negativas y la movilización del apoyo público.

Con respecto al “poder narrativo” en las agendas, D. Stone (1997) argumenta que la forma en que se cuentan las historias y se comunican los problemas influye en su reconocimiento y atención política, destacando cómo la construcción de

narrativas convincentes puede influir en la formulación de políticas y en el cambio de las agendas.

En relación a la explicación economicista de las agendas, Downs (1959) proporciona una perspectiva importante sobre las agendas y la toma de decisiones políticas; argumenta que los políticos tienen incentivos para seleccionar problemas de agenda que les permitan maximizar su apoyo electoral.

Estos son solo algunos ejemplos de autores destacados en el estudio de las agendas de políticas públicas. Cada uno de ellos ha realizado aportes valiosos para comprender cómo se configuran las agendas políticas y cómo los problemas emergen y son abordados por los responsables de la toma de decisiones.

En resumen, el estudio de las agendas en políticas públicas, es esencial para comprender cómo se definen, seleccionan y priorizan los problemas públicos, así como para analizar las alternativas y los procesos de toma de decisiones en el ámbito político. Al comprender estos aspectos, los formuladores de políticas pueden mejorar su capacidad para abordar problemas públicos de manera efectiva y desarrollar políticas más informadas y basadas en evidencia.

## Metodología

Hemos seleccionado y estudiado seis redes de políticas públicas:

a) Red Solidaria de Profesionales de la Salud: dedicada a intercambiar conocimientos médicos sobre casos de enfermedades “raras” (que afectan a un número reducido de personas en comparación con la población general).

b) Red Municipal de Diálogos Institucionales y Administrativos: dedicada a la promoción de la modernización administrativa y el gobierno electrónico de los municipios de la provincia de Buenos Aires, Argentina.

c) Red de Espacios de diálogo con los contribuyentes de una agencia recaudatoria de nivel federal de Argentina: dedicada a identificar y resolver las distintas denuncias de los mayores contribuyentes.

d) Red de Municipios comprometidos en la lucha contra el cambio climático: dedicados a organizar capacitaciones y reuniones de intendentes para la promoción de la agenda climática.

e) Red de Universidades que desarrollaron un sistema informático unificado que permite a sus estudiantes y profesores realizar trámites y gestiones de una forma estandarizada.

f) Red de posgrados en Administración Pública de América Latina que busca compartir y sistematizar experiencias de enseñanza y aprendizaje de la disciplina.

En relación al tipo de investigación realizada, podemos decir que es un estudio de caso cualitativo, comparativo y empírico, de tipo exploratorio. Las conclusiones pueden generalizarse desde un punto de vista analítico pero no estadístico. (Yin, 1989; Cresswell, 2009; Casilimas, 2009; Flick, 2019)

## Nuestro cuestionario semiestructurado

Si bien nuestro cuestionario semiestructurado abarcó más puntos que los que citamos a continuación, a los efectos de continuar con la estructura de este artículo y centrarnos en la problemática de la agenda, nos hemos focalizado en la evi-

dencia empírica procedente de las respuestas que nuestros informantes clave nos dieron a las siguientes preguntas:

- a) ¿Cómo es el proceso de construcción de una agenda (agenda-setting) en su red de políticas públicas?
- b) ¿Cómo afrontan los problemas que eligen?
- c) ¿Cuál es el gran obstáculo de una red?
- d) ¿Quiere añadir algo más que no le hayamos preguntado?

## **Análisis de las respuestas**

### **¿Cómo es el proceso de construcción de agenda en una red de políticas públicas?**

El establecimiento de la agenda es un tema muy sensible en los estudios de políticas públicas, ya que muestra la selección de prioridades y problemas que una red elige para actuar.

Según nuestro informante Número 2:

La agenda suele ser propuesta por el coordinador. Él selecciona algún tema que le parece relevante para los objetivos de su red y lo presenta a los miembros. Luego, la red reacciona definiendo el tema, acotándolo, organizándolo, etc. siempre están buscando un debate en la red y que sus miembros se comprometan con la agenda, es la garantía para que los diferentes miembros se muevan (...) Yo como coordinador reconozco que trato de organizar la agenda de mi red, pero, siempre, la red tiene la última palabra.

También hay temas urgentes que desvían la atención de los temas habituales de la red.

Según nuestro entrevistado Número 4:

Toda red tiene 3 o 4 puntos importantes que siempre tienen prioridad en la agenda (...), pero hay momentos que por algún cambio o crisis en el escenario político, algún tema o cuestión tiene que ser abordado con urgencia (...) En nuestro caso, consultamos a los miembros de la red que tienen más conocimiento del tema (primus inter pares) para que propongan un proyecto para actuar, luego sometemos ese documento a una deliberación de la red con un tiempo corto para tomar una decisión (...) Finalmente, la última decisión la toma la red, pero tomando como punto de partida para el debate el documento elaborado por los expertos...

En relación con las crisis o cambios, nuestro informante Número 6, nos dijo:

Cuando ocurre un imprevisto importante que exige una respuesta rápida, son los coordinadores quienes toman la decisión (...) Esta decisión no puede estar muy alejada del tipo de decisiones que suele tomar la red (...) Toda red tiene una cierta personalidad, una cierta identidad. Por ejemplo, una red de médicos no puede decidir algo lejano o extraño de la "cultura" de esa red. En los casos en que hay mucha distancia entre la decisión y la cultura de la red, hay crisis internas que generalmente terminan en un cambio de coordinación o con la llegada de otros sectores de la red al centro coordinador...

En relación con las agendas y coordinadores, nuestro informante Número 3, expresó:

Nuestra red tiene un aspecto meritocrático (...) Si alguien está coordinando esta red es porque tiene los méritos y los conocimientos necesarios. Por lo tanto, si hay una crisis o un punto de agenda imprevisto, se supone que el coordinador puede responder rápido (...) Luego debe comunicar su decisión a la red (...) Hoy la tecnología nos permite comunicarnos rápidamente para conocer las opiniones de los miembros de la red (...) Por lo tanto, la agenda se puede armar perfectamente desde la coordinación, teniendo algún nivel de consulta rápida con los integrantes...

Nuestro informante Número 5 sostiene que hay objetivos que vienen de adentro de la red y otros que vienen desde afuera:

Nuestra red reconoce que hay objetivos o temas que son dictados desde el contexto organizacional, pero también piensa que hay objetivos propios (...) En el proceso de implementación de los objetivos de la red también se pueden tomar pequeñas decisiones, tenemos cierto margen de decisión, creatividad, motivación, etc. Las redes también reconducen el resultado de determinadas decisiones u objetivos (...) También seleccionan qué partes de los objetivos principales les parecen más interesantes para actuar (...) A veces, cuando el gobierno decide hacer algo, analizamos qué parte de esas decisiones nos gustaría favorecer o promover.

En definitiva, el establecimiento de la agenda es siempre un proceso muy variado. Se distingue entre asuntos habituales y urgentes, y también entre objetivos externos (del sistema de gobierno) y objetivos propios de las redes. En todo caso, la construcción de agenda implica prioridades de acción de las redes.

### **¿Cómo eligen los problemas que van a enfrentar?**

Las redes seleccionan los problemas sobre los que actúan. Esto implica algún diagnóstico previo. Según nuestro informante Número 5:

Siempre hacemos algún ejercicio de reflexión o análisis. Cuando vemos que el problema requiere mayores capacidades de las que tenemos, buscamos ampliar nuestra red, hacer algún tipo de alianzas con otras redes y actores (...) Esta adaptación siempre tiene que ver con la naturaleza del problema.

Según nuestro Informante Número 2, con relación a la forma de afrontar los problemas:

Cada problema a enfrentar es diferente, por eso es muy importante el equipo de trabajo que tiene la red. En estos equipos de trabajo se realizan diálogos y discusiones sobre cómo enfrentar un nuevo problema o una nueva estrategia. Siempre consideramos experiencias previas. Muchas veces, tomamos la decisión de dividir el problema en dos o tres unidades más simples, como una forma de lograr una mayor efectividad o mejorar nuestra capacidad de negociación y también como una forma de reducir los riesgos.

Con relación al mismo tema, nuestro entrevistado Número 4, expresó:

Primero buscamos la opinión de los miembros de nuestra red que tienen más experiencia en este tipo de problemas. Allí trabajamos en un primer borrador de cómo enfrentar este problema y luego lo sometemos a la decisión de la red. Generalmente recibe algunas modificaciones. (...) La discusión enriquece el proyecto (...) Si algo falla, volvemos a analizar el problema y tratamos de cambiar la metodología.

Nuestro informante Número 1, nos habló de los problemas complejos: “Los problemas complejos requieren la participación de tantas redes como sea posible (...) Esa es la única forma de generar consensos que permitan alguna solución, aunque sea parcial...”

También hay un proceso de maduración del problema que deben tener las redes. Según la percepción sobre los problemas complejos, nuestro informante Número 1 manifestó:

Los problemas complejos también requieren un tiempo de maduración para las redes, hay tiempos políticos. No es simplemente un debate o intercambio de información, también hay un proceso de maduración y análisis que se debe seguir. De lo contrario, la red podría rechazarlo.

Tomando como base las percepciones analizadas, encontramos que la forma de enfrentar los problemas comienza con un diagnóstico de los expertos, y luego se somete a alguna discusión en la red. En general, hay una primera discusión por parte de un grupo pequeño y luego se pasa a un debate un poco más amplio. También es importante considerar la maduración necesaria que debe tener un problema para ser tratado.

### **¿Cuál es el mayor obstáculo que una red debe enfrentar?**

Nuestros informantes clave mencionaron los obstáculos que debe enfrentar una red. En palabras de nuestro entrevistado Número 6:

Si tu red tiene que interactuar con una autoridad superior, y esa autoridad u otras redes perciben tus acciones como una amenaza, no pasa mucho tiempo para el conflicto relacionado con el poder (...) Los intereses individuales de ciertos actores internos de la red son también un gran obstáculo (...) La política es a veces el problema y también la solución...

Nuestro informante Número 5 señala el obstáculo de la falta de incentivos:

Un gran obstáculo para el funcionamiento de las redes es la falta o el debilitamiento de los incentivos de sus miembros (...) Hay dos tipos de incentivos: el simbólico, relacionado con un aspecto idealista de los miembros, y el incentivo material, relacionado con los recursos económicos mínimos (...) Si la red tiene un componente altruista, los incentivos materiales no son tan importantes (...) Por el contrario, si tiene una fuerte motivación económica, la respuesta es mucho más rápida...

La cuestión de las identidades parece ser un tema importante en los obs-

táculos que deben enfrentar las redes. Según nuestro informante Número 5:

Una red tiene que construir una identidad (...) Las identidades pueden mostrar cierta resistencia al cambio. Pero, las redes que no tienen una identidad clara terminan disolviéndose en el corto plazo (...) La construcción de la identidad es una tarea difícil, tarea que está en manos tanto del coordinador como de los integrantes...

El problema de la profesionalización o burocratización de las redes lo introduce nuestro informante Número 3:

A medida que pasa el tiempo, nuestra red necesitaba un grupo interno más profesional, que tuviera un mejor manejo de la tecnología de las comunicaciones, que pudiera manejar mejor los problemas diarios de la red (comunicación, recursos financieros, una oficina central, etc). Poco a poco se fue consolidando una estructura administrativa (...) Nuestra red empezó a tener una pequeña burocracia...

Según nuestro informante Número 1, el principal obstáculo de la red es precisamente seguir funcionando y en actividad:

Las redes hay que mantenerlas en funcionamiento. Las primeras reuniones de las redes son muy productivas, pero luego van decayendo lentamente (...) Hay que buscar que los integrantes mantengan su compromiso con los objetivos centrales de la red (...) En nuestro caso, el compromiso individual se mantiene si los integrantes observan que la red ha obtenido algunos logros (...) No creo que una red pueda mantenerse activa si no puede mostrar algún efecto, aunque sea mínimo, sobre la problemas que trata de resolver...

Con relación al desvío de los objetivos de la red, nuestro informante Número 3 indica:

Una red fracasa cuando se desvía de los objetivos centrales que tenía (...) o cuando cae en manos de líderes personalistas (...) Fracasa también cuando no logra organizar un determinado núcleo administrativo (...) La red que sigue siendo siempre voluntaria, se va desmoronando. Se requiere un mínimo de profesionalización.

Según nuestro informante Número 4, el funcionamiento continuo mejora la eficiencia de una red:

En nuestra red observamos que cuanto más nos movemos, más mejoramos nuestra capacidad como organización (...) La inmovilidad es un gran obstáculo para una red (...) Pero a veces, por un contexto político desfavorable o turbulento, las redes tienden a entrar en pausa (...) Ahí es necesario que el líder de la red genere alguna actividad inteligente para mantener la acción (...) Así como no se puede mantener una organización si no se muestran algunos logros, no se puede mantener la actividad de la red que no tiene ninguna utilidad concreta...

Nuestros informantes señalaron diferentes obstáculos o motivos de fracaso, como falta de profesionalidad, pérdida de motivación, inmovilidad, falta de logros, mezquinos intereses individuales o de personalidad, falta de recursos económicos, juegos de poder, etc.

## ¿Quiere decirnos algo más?

Como indica la experiencia en tradición cualitativa, luego de aplicar un cuestionario semiestructurado, el informante clave tiene una mayor comprensión del propósito de las preguntas del investigador, por lo que Casilimas (2002) aconseja introducir una última pregunta que permita al informante expresar alguna idea central adicional. En este sentido sumamos las percepciones de nuestro informante Número 3:

Las redes tienen que prestar mucha atención al componente de valor de sus miembros. Pensamos que nuestra red funciona como una cuerda, que tira de nuestros miembros en función de sus valores (...) pero somos conscientes de que simplemente con la voluntad no podemos funcionar de manera profesionalizada, por lo tanto, es importante desarrollar este grupo técnico o pequeña burocracia de la organización.

En relación al impacto de las tecnologías de la información (Facebook, Twitter, WhatsApp, Instagram, correos electrónicos, etc.) nuestro informante Número 1 expresó:

El uso adecuado de la tecnología de redes es fundamental. Nuestra red no hubiera tenido el alcance y la velocidad de procesamiento de la información que tenía, si no existieran las nuevas tecnologías. Creo que estas tecnologías han producido más información disponible, tanto verdadera como falsa...

Nuestro informante Número 1, nos habló de problemas complejos: "Los problemas complejos requieren la participación de tantas redes como sea posible (...) Es la única forma de generar consensos que permitan alguna solución, aunque sea parcial"

## Conclusiones

En el proceso de establecimiento de la agenda de una red, tiene un alto consenso la idea de que el líder proponga a la organización los temas de la agenda, pero estos temas no pueden estar muy lejos de los cuatro o cinco problemas que suele tratar la red. Cuando hay un problema urgente, el líder o grupo conductor, debe decidir y luego comunicar a la organización cómo se trató esa urgencia. Hay un proceso informal de "rendición de cuentas" a los miembros de la red en relación a cómo se trataron los problemas "urgentes".

Con relación a la forma de afrontar los problemas, nuestros entrevistados mostraron un consenso en cuanto a cierta flexibilidad. Cada problema es diferente y requiere diferentes diagnósticos. Habría un primer "círculo de expertos" al que los líderes consultan y luego con ese borrador lo someten a la consulta de la red. En términos de problemas complejos, las redes generalmente buscan expandir alianzas con otras redes para enfrentarlos. Aquí también se observa que cada problema necesita de cierta maduración o reflexión por parte de la red.

Los principales obstáculos que debe enfrentar una red son:

a) Cómo hacer frente a la autoridad o poder de determinadas organizaciones jerárquicas

- b) La falta de incentivos claros para sus miembros
- c) Falta de conocimientos técnicos o experiencia
- d) Falta de recursos económicos mínimos
- e) La falta de identidad de la red
- f) La falta de un núcleo administrativo
- g) La discontinuidad de sus funciones
- h) Líderes excesivamente personalistas
- i) Un bajo índice de eficiencia y eficacia

La pregunta “libre” que les hicimos a nuestros entrevistados, tuvo las siguientes respuestas:

a) Las tecnologías de la información o las redes (wapp, correos electrónicos, twitter, etc.) son una herramienta valiosa para las redes de políticas públicas. Sin ellos, el trabajo sería mucho más difícil y más lento.

b) Los problemas complejos requieren la participación de más redes y el consenso es más necesario y difícil de lograr. La solución para los problemas complejos parecería ser la ampliación de las redes y al mismo tiempo, la búsqueda de una simplificación o fraccionamiento del problema complejo.

c) Toda red necesita desarrollar un núcleo administrativo y profesionalizado. La voluntad, el compromiso y los valores son muy importantes, pero también se necesita organización y profesionalidad.

La construcción de agendas en las redes de políticas públicas es un proceso complejo y variado. Implica la selección de temas prioritarios y problemas a abordar, tanto a través de propuestas del coordinador como de la participación y deliberación de los miembros de la red.

Las agendas pueden estar compuestas por temas habituales y urgentes, y los cambios en el contexto político pueden desviar la atención hacia problemas específicos que requieren respuestas rápidas. En estos casos, la red busca la participación de expertos y somete las propuestas a deliberación, tomando decisiones basadas en el consenso.

La identidad y la cultura de la red son elementos importantes en el proceso de construcción de agendas. Las redes deben mantener una cierta coherencia entre las decisiones tomadas y la cultura que las caracteriza, evitando crisis internas que podrían afectar su funcionamiento.

Los problemas complejos requieren la participación de múltiples redes para generar consensos y buscar soluciones, aunque sean parciales. El análisis y la maduración de los problemas son aspectos importantes a considerar antes de abordarlos.

En resumen, el estudio de las agendas en las políticas públicas y su construcción en las redes colaborativas es fundamental para comprender cómo se seleccionan los temas prioritarios y se abordan los problemas en el ámbito público. Estos procesos implican la participación activa de los miembros de la red, la adaptación a los cambios en el contexto político y la superación de obstáculos para mantener la eficiencia y la coherencia con los objetivos centrales de la red.

## Referencias bibliográficas

- Agranoff, Robert (2003). "Leveraging Networks: A Guide for Public Managers Working across Organizations"; *New ways to manage series*; IBM Endowment for Business of Government. Disponible en: <http://academic.udayton.edu/richardghere/org%20theory%202009/major%20readings/agranoffreport.%20networkspdf.pdf>
- Agranoff, Robert (2015). "Bridgin the theoretical gap and uncovering the missing holes". In Keast, Robyn, Mandell, Myrna & Agranoff, Robert, *Network theory in the Public Sector*; New York, Routledge, Taylor and Francis Group.
- Agranoff, Robert & Michael McGuire (2001). "Big questions in Public Network Management Research". *Journal of Public Administration Research and Theory*; 11 (3): 295-326.
- Baumgartner, Frank & Jones, Bryan D. (2009). *Agendas and Instability in American Politics*; University of Chicago Press, Chicago.
- Bulcourn, Pablo y Cardozo, Nelson (2008). "¿Por qué comparar políticas públicas?". *Revista Política Comparada.com.ar*, Documento de Trabajo # 3 - Octubre de 2008.
- Burrell, Gibson & Morgan, Gareth (1979). *Sociological paradigms and organizational analysis*. Ed. Heinemann, Londres.
- Casilimas Sandoval, Carlos A. (2002). *La investigación cualitativa*. Editorial del Instituto Colombiano de Fomento a la Educación Superior-ICFES; Bogotá. Disponible en: [https://issuu.com/josemiguelcastillo10/docs/investigacio\\_n\\_cualitativa\\_carlos\\_s](https://issuu.com/josemiguelcastillo10/docs/investigacio_n_cualitativa_carlos_s)
- Christensen, Tom (2008). "Smart Policy?" (Chapter 21). In Moran, Michael; Rein, Martin & Goodin Robert E. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford, Oxford Press.
- Cresswell, John (2009). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approach*, SAGE Editions, USA.
- Denhardt, Robert N. (1990). "Teoría de la Administración Pública: El estado de la disciplina". In: Lynn, Naomi & Wildavsky, Aaron. *Administración Pública - El estado de la disciplina*. Chatham House Publishers Inc. Chatham.
- Denhardt, Robert B. (1993). *The Pursuit of Significance: Strategies form Managerial Success In Public Organizations*, Waveland Press Inc. Illinois.
- Denhardt, Robert B. (2011). *Theories of Public Organization*, 6th Edition, Ed. Wadsworth Cengage Learning, Boston.
- Downs, Anthony (1959). "An Economic Theory of Democracy", *The Journal of political economy*, 67.2: 208-211.
- Dror, Yehezkel (1968). *Public Policymaking Reexamined*, Ed. Chandler Publishing Company, New York.
- Dror, Yehezkel (1971). *Design for Policy Sciences*, Ed Elsevier, New York.
- Estevez, Alejandro M. (2014a). "Algunas características fundamentales de los estudios en políticas públicas"; Cuaderno N°13, Cuadernos de Polipub.org, Buenos Aires, ISSN 1853-5739; Disponible en: <http://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/Cuadernos%20de%20Polipub%20Nro%2013.pdf>
- Estevez, Alejandro M (2014b). "De las anarquías organizacionales a las agendas de políticas públicas", Cuaderno N° 15, Cuadernos de Polipub.org, Buenos Aires, ISSN 1853-5739; Disponible en: <http://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/Cuadernos%20de%20Polipub%20Nro%2015.pdf>
- Estevez, Alejandro M. Helfenstein, Mario y Podmoguilyn, Marcelo (2018). "Los diálogos cívico-administrativos de la provincia de Buenos Aires (2016-2018)", Cuaderno N°18; Cuadernos de Polipub.org, Buenos Aires, ISSN 1853-5739; Disponible en:
- Flick, Uwe (2019). *La gestión de la calidad en Investigación Cualitativa*, Editorial Morata, Madrid.
- Hecl, Hugh (1977). *A Government of Strangers: Executive politics in Washington*; Brookings Institution, Washington D.C.

Heclo, Hugh (1978). "Issue Networks and the Executive Establishment", pp. 87-107, 115-124, in King, Anthony, in *The New American Political System*, American Enterprise Institute, Washington D.C.

John, Peter (2006). "The Policy Agendas Project: a Review." *Journal of European public policy* 13.7: 975-986.

Jones, Bryan D. & Baumgartner Frank R.(2004). "Representation and Agenda Setting." *Policy studies journal* 32.1 (2004): 1-24.

Kingdon, John W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policy*, Harper Collins Editions, New York.

Kingdon, John W. (1993). "How does issues get on public policy agenda?", Wilson, William J. (eds); *Sociology and the Public Agenda*, Sage Editions, Thousand Oaks.

Koppenjan, Joop & Eric-Hans Klijn (2015). "What can Governance Network Theory Learn from Complexity Theory? Mirroring Two Perspectives of Complexity" (Chapter 10); in Keast, Robyn; Mandell, Myrna & Agranoff, Robert: *Network Theory in the Public Sector*, New York, Routledge, Taylor and Francis Group.

Mandell, Myrna (2015) "Understanding theory"; in Keast, Robyn; Mandell, Myrna & Agranoff, Robert. *Network theory in the Public Sector*, New York, Routledge, Taylor and Francis Group.

McCool, Daniel (1995). *Public Policy Theories, Models and Concepts*. Ed. Prentice Hall. New Jersey.

McGuire, Michael & Agranoff, Robert. (2015). "Network Management Behaviors: Closing the Theoretical Gap" (Chapter 9). In Keast, R.; Mandell, M. & Agranoff, R. *Network Theory in the Public Sector*, New York, Routledge, Taylor and Francis Group.

Picard, André (2011). "¿Cuáles son los enfoques que explican el juego de los actores en el proceso de las políticas públicas?", Cuaderno Nro. 6; Cuadernos de Polipub.org, Buenos Aires; ISSN 1853-5739; Disponible en:

Reynoso, Carlos (2011). *Redes Sociales y Complejidad: Modelos Interdisciplinarios en la gestión sostenible de la sociedad y la cultura*. Editorial SB Colección Complejidad Humana, Buenos Aires.

Rhodes, R.A.W. (2008). "Policy Network Analysis" (Chapter 20). In Moran, Michael; Rein, Martin & Goodin Robert E. *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford Press.

Rice, Debora (2015). "Governing Trough Networks; A Systemic Approach" (Chapter 7). In Keast, Robyn; Mandell, Myrna & Agranoff, Robert, *Network Theory in the Public Sector*, New York, Routledge, Taylor and Francis Group

Sabatier, Paul (1999). *Theories of the Policy Process*, Westview Editions, Oxford.

Sabatier, Paul & Jenkins Smith, Hank C. (1999). "The Advocacy Coalition Framework, an assessment". In Sabatier, Paul. *Theories of the Policy Process*, Editorial Westview, Oxford.

Sabatier, Paul A. & Weible, C. M. (2005). "Comparing Policy Networks: Marine Protected Areas in California", *The Policy Studies Journal*, Vol. 33, N° 2, pp. 181-202.

Stone, Deborah (1997). *Policy Paradox: The art of Political Decision Making*, New York, W. W. Norton Company.

Theodolou, Stella & Cahn, Mathew A. (1997). *Public Policy: the essential readings*, Ed. Prentice Hall, New York.

Voets, Joris (2015). "Developing Network Management Theory through Management Channels and Roles" (Chapter 8). In Keast, Robyn; Mandell, Myrna & Agranoff, Robert. *Network Theory in the Public Sector*, New York, Routledge, Taylor and Francis Group.

Yin, Robert (1989). *Case Study Research: Design and Methods*, Ed. Sage, Thousand Oaks.