

LA GESTIÓ DE XARXES PÚBLIQUES COL-LABORATIVES.

**Posant ordre al *melting pot* i
l'evolució necessària cap al
concepte de cartera de xarxes**

ÍNDEX

INTRODUCCIÓ

MARC TEÒRIC

La xarxa

Anàlisi social de xarxes

Xarxes a la ciència política

Xarxes a la teoria de l'organització

Xarxes a la gestió pública

GOVERNANÇA: LA GESTIÓ EN XARXA I LA UNITAT D'ANÀLISI

Les tres onades de la governança i el seu impacte sobre l'anàlisi de xarxes

Governança per xarxes

La metagovernança

Governança descentralitzada

La concepció tradicional de la governança per xarxes, en oposició al model de mercat i al model jeràrquic

Crítiques a la conceptualització del model de governança en xarxa tradicional

Enfocament tradicional de la gestió per xarxes: enfoc analític

Formació i Estructura

Procés

La gestió

El comportament de les xarxes

La perspectiva holística de xarxa

ELS MODELS INTEGRALS DE GOVERNANÇA QUE CARACTERITZEN LES XARXES PÚBLIQUES

La xarxa completa o “*whole network*”

Les diferents tipologies de xarxa: la taxonomia d’Agranoff

Les xarxes d’informació

Les xarxes de desenvolupament

Les xarxes d’estratègia

Les xarxes d’acció

Les variables que condicionen la gestió de la xarxa

Les diferents formes de governança interna de les xarxes: la taxonomia de Provan i Kennis

Les xarxes de governança compartida (*Participant-governed networks*)

Les xarxes governades per una organització líder (*Lead-organization-governed networks*)

Les xarxes governades per una entitat administrativa separada (*Network administrative organization o NAOs*)

La tria d’una forma de governança

JUSTIFICACIÓ DE LA NECESSITAT D’AMPLIAR LA UNITAT D’ANÀLISI DE LES XARXES A LA GESTIÓ PÚBLICA

Determinació de possibles contribucions

L’efecte resultant de l’adopció d’una nova organització a la xarxa

L'entrellaçament de diferents xarxes

Estudi de cas i metodologia: la Diputació de Barcelona "xarxa de municipis"

Discussió

L'APROXIMACIÓ DES DE LA CARTERA DE XARXES

Qué és una cartera de xarxes?

Emergència de la cartera de xarxes

La configuració de la cartera de xarxes

La gestió de la cartera de xarxes

CONCLUSIONS I REFLEXIONS

Conclusions del cas

Conclusions per a la teoria

Recerca futura

REFERÈNCIES

ÍNDEX DE FIGURES I TAULES

FIGURES

FIGURA 1. GRÀFICA D'UN SOCIOGRAMA

FIGURA 2. EIXOS A LA RECERCA EN XARXES PÚBLIQUES: QUE HAURÍEM DE CONSIDERAR?

FIGURA 3. EMMARCANT LA RECERCA A LA LITERATURA ACADÈMICA 1: LA XARXA COM A PARADIGMA

FIGURA 4. TIPOLOGIES DE XARXES: INTRODUCCIÓ DEL CONCEPTE DE COL-LABORARQUIA (AGRANOFF)

FIGURA 5. EMMARCANT LA RECERCA A LA LITERATURA ACADÈMICA 2

FIGURA 6. ALIANCES, CONSTEL·LACIONS I XARXES

FIGURA 7. EXEMPLE D'INTERACCIÓ ENTRE XARXES

FIGURA 8. ETAPES DE L'ESTUDI DE CAS

FIGURA 9: EVOLUCIÓ DE LES UNITATS D'ANÀLISIS A LA LITERATURA SOBRE XARXES

FIGURA 10: FACTORS QUE DETERMINEN L'ÈXIT DE LA CARTERA DE XARXES PÚBLIQUES

TAULES

TAULA 1. COMPARACIÓ DELS MODES DE GOVERNANÇA

TAULA 2: XARXES CORPORATIVES DE LA DB

TAULA 3: L'AUTORITAT NORMATIVA A LES XARXES DB

TAULA 4: EL REPARTIMENT DE PODER DINS DE LES XARXES DB

TAULA 5: CLASSIFICACIÓ DE LES XARXES DE LA DB EN FUNCIÓ DELS SEUS OBJECTIUS I MODES DE GOVERNANÇA

TAULA 6: LA COHESIÓ A LA XARXA

INTRODUCCIÓ

INTRODUCCIÓ

L'objecte d'aquesta investigació és impulsar la recerca bàsica i, alhora, ser capaços d'oferir solucions pràctiques als problemes de la gestió pública actual, amb un projecte, la gestió del *portafoli* de xarxes (o gestió de la cartera de xarxes) que és una àrea incipient, alhora que interdisciplinària (gestió pública, sociologia, ciències polítiques, teoria organitzativa). En aquest treball abordem la possibilitat d'introduir aquest nou concepte a la teoria de l'anàlisi de xarxes públiques.

La rellevància i actualitat del tema de l'anàlisi de xarxes des de la gestió pública es fan paleses per diferents raons. Entre elles: a) per l'increment en la varietat i complexitat de formes col·laboratives que s'està produint entre actors públics-públics, publicoprivats, i públics-sense ànim de lucre (OCDE 2005; Skelcher et al. 2006); b) pels recursos que s'han dedicat a les administracions públiques catalanes a la promoció d'aquestes xarxes, i que es comença a percebre per algunes administracions com a "xarxitis"; i c) per la necessitat de seguir desenvolupant l'estat relacional (Mendoza i Vernis 2008) per donar respostes a les necessitats socials, alhora que introduir racionalitat i eficiència a la gestió de xarxes.

La preocupació dels investigadors del projecte per aquest tema sorgeix de la nostra experiència com a avaluadors de xarxes i del nostre coneixement de "l'estat de la ciència" en anàlisi de xarxes a la gestió pública. Ens adonem que, a la pràctica, la majoria d'organitzacions públiques estan gestionant simultàniament multiplicitat de xarxes. I que, malgrat això, la literatura

acadèmica ha centrat els seus estudis en unitats d'anàlisi vinculades a la gestió o a l'anàlisi d'una sola xarxa. És produeix un buit entre el coneixement actual i la realitat de les nostres organitzacions públiques.

Segons el nostre coneixement, tant sols recentment, alguns autors comencen a abordar la complexitat de la gestió de múltiples xarxes. Per exemple, Sorenson (2006 i 2007), Bell i Hindmoor (2009) i Sorenson i Torfing (2009) desenvolupen el concepte de metagovernança, fent sinònimes les recerques sobre governança de xarxa i modes pluricèntrics de coordinació. Sorenson i Torfing (2009), professors danesos directors del *Centre for Democratic Network Governance*, estableixen que:

In a nutshell, the argument prompting the rise of governance network research is that policy, defined as the attempt to achieve a desired outcome, is a result of governing processes that are no longer fully controlled by the government, but subject to negotiations between a wide range of public, semi-public and private actors, whose interactions give rise to a relatively stable pattern of policy making that constitute a specific form of regulation, or mode of coordination...It is this pluricentric mode of coordination that in the literature is dubbed governance networks.

La creixent importància de la metagovernança porta Sorenson i Torfing (2007) a identificar aquest tema com un dels quatre que pertànyen a la "segona generació" de la recerca en governança en xarxa. Aquests quatre temes serien:

1. Com les autoritats públiques *inter alia* regulen la governança autoregulada de les xarxes mitjançant diferents tipus de metagovernança?
2. Les dinàmiques de la governança de xarxes
3. Les fallides a la governança de xarxes
4. I qüestions normatives vinculades a la legitimitat democràtica de la governança en xarxa.

En aquest document ens interroguem sobre la dinàmica de la governança de xarxes, per arribar a conclusions significatives sobre la primera qüestió. En concret, la pregunta que aquesta recerca intenta respondre és: com un enfocament de governança de portafoli de xarxes pot contribuir a la millora de la gestió d'una xarxa. La investigació té dos objectius:

- 1) Generar nou coneixement bàsic sobre gestió eficient de xarxes, tenint en compte no tan sols cadascuna de les xarxes en les que un govern participa o lidera, sinó també des del conjunt de xarxes que una mateixa organització lidera, és a dir, des del seu "portfoli de xarxes".
- 2) Dotar d'eines als directius públics per a gestionar les xarxes amb racionalitat i eficiència, a partir dels resultats obtinguts.

La recerca té dues parts diferenciades: la contribució a la literatura sobre gestió per xarxes i l'anàlisi de cas que permetrà generar evidència. Per a la primera part, desenvolupem recerca bàsica (recerca documental, diàleg científic amb experts internacionals, construcció i contrast d'hipòtesi). Per a la segona, desenvolupem una recerca bàsicament qualitativa, mitjançant

entrevistes amb experts, i qüestionari i entrevistes en profunditat a directius públics que coordinen xarxes.

Aquest document s'estructura en la següent seqüència. A la primera part desenvolupem el marc teòric i justifiquem la necessitat d'ampliar la unitat d'anàlisi de xarxes amb una perspectiva que tingui en compte l'entorn i la participació de les administracions públiques en multiplicitat de xarxes de manera simultània. Per a desenvolupar aquest argument analitzem l'enfocament tradicional de la literatura sobre gestió de xarxes (és a dir, enfocament analític –que es centra en investigar els nodes i les interrelacions dins la xarxa-, i l'anàlisi de “whole network” –que es centra en la xarxa com objecte d'estudi com a forma de governança diferenciada de la jerarquia i el mercat).

Un segon pas consisteix a analitzar els desenvolupament més recent d'aquesta literatura, cap a un enfocament holístic de l'anàlisi de xarxes, centrat en les diferents formes de governança de les xarxes i les seves tipologies comparades. Per a, finalment, construir la nostra proposta: centrar l'anàlisi i la gestió estratègica de xarxes en el grup de xarxes on participa una administració, el *network portfolio*.

A continuació, desenvolupem un estudi de cas d'una organització pública per a il·lustrar les diferents formes en les que la incorporació de la visió de *network portfolio* pot contribuir a una millor comprensió de la gestió de xarxes a la gestió pública. Hem seleccionat la Diputació de Barcelona (DB) com a organització pública catalana que ha promogut el desenvolupament de xarxes de col·laboració interadministrativa de forma activa i realitzem una diagnosi de

les aportacions a la gestió (necessitat i els avantatges) que la nostra proposta aportaria per a un decisor públic.

La metodologia del cas és la següent: realització d'un inventari de les xarxes existents a la Diputació de Barcelona, anàlisi de documentació vinculada a aquestes (normativa, processos, informes i webs); realització d'entrevistes semi estructurades a directius al càrrec i distribució d'un qüestionari autoadministrat; i anàlisi de les respostes i interpretació en base a la literatura de xarxes.

Finalment, la recerca conclou amb l'exposició de les formes en què la perspectiva del portfoli de xarxes pot contribuir a millorar la gestió del grup de xarxes, alhora que a aportar un millor enteniment de cadascuna de les xarxes per separat i el seu rol al conjunt. Els "portfolis de xarxes" poden contribuir a:

- 1) un increment de la productivitat per la tendència a suprimir el solapament de tasques entre organitzacions;
- 2) la possibilitat de gestionar el risc i la incertesa;
- 3) un major i millor accés a la informació i el coneixement;
- 4) la possibilitat d'emplenar llacunes estructurals que les xarxes per si soles no poden emplenar;
- 5) una gestió estratègica del futur de les xarxes a l'organització (desenvolupant i consolidant tipologies de xarxes i reflexionant sobre els avantatges i els límits del treball en xarxa).

Aquest document conclou amb unes reflexions sobre dos temes sobre els quals el treball impacta directament. En primer lloc, l'extensió de l'abast de les actuacions del sector públic, més enllà de les resultats produïts per les seves organitzacions matriu. El segon tema és la cura necessària a tenir en la transferència d'idees entre el sector privat i el sector públic.

Les diferents aportacions d'aquesta recerca han estat debatudes amb referents en gestió pública als següents congressos internacionals (amb *blind reviewers* i paper acceptat):

- *Governance Networks: Democracy, Policy Innovation and Global Regulation*. CBS Roskilde, Denmark.
- *International Public Management Network (IPMN) Conference 2010* Rotterdam, The Netherlands.
- I, pròximament, a la *Public Management Research Conference: Research Directions for a Globalised Public Management*, de la *Public Management Research Association i la International Research Society on Public Management*, Hong Kong, October 14-16.

El nou concepte ha tingut una bona acollida dins la comunitat internacional. A títol d'exemple aquestes paraules del professor Patrick Kennis, de qui partim per construir el concepte de portfoli de xarxes: "*You seem to make good use of the existing literature and your portfolio concept is innovative and convincing*" (2.10.2010). Les diferents aportacions i suggeriments d'aquests congressos han estat recollides en aquest treball final. Volem agrair a tots els revisors, i panelistes a aquestes conferències les seves contribucions per enriquir aquest treball.

MARC TEÒRIC

LA XARXA

El present treball es centra en l'estudi del concepte de cartera de xarxes. Però què és una xarxa? En aquest apartat inicial abordem el concepte de xarxa i descrivim les diferents perspectives des de les quals s'ha abordat aquest terme, perquè la seva evolució és la que marca el punt de partida de la nostra contribució.

La primera etapa d'aquest projecte es centra, per tant, en la realització d'un buidatge de la literatura acadèmica existent sobre la temàtica de gestió de xarxes. Aquest buidatge s'ha realitzat en dues fases. Inicialment es revisaren aquelles publicacions científiques d'abast internacional pròpies de la gestió pública, indexades al *Social Science Scitation Index* (ex. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *Public Administration*, *Public Administration Review*, *Public Management Review*, etc.). En una segona fase, es varen consultar les referències dels principals articles revisats que havien estat publicats en revistes d'altres àmbits acadèmics. D'aquesta manera, hem pogut triangular les investigacions provinents de diferents publicacions, autors i disciplines. Els següents paràgrafs són un resum de les principals troballes de la cerca realitzada.

Com Powell, White, Koput, i Owen-Smith (2005) expliquen en el seu treball sobre el creixement del concepte de xarxes en les ciències de la vida, un gran nombre de disciplines acadèmiques integren el concepte de xarxa en els seus plantejaments teòrics. Xarxa és entesa, doncs, com una interacció entre dos o més òrgans. El concepte d'òrgan, però, varia en funció de la disciplina on

s'apliqui la definició. Per exemple, la biologia anomena òrgan a les cèl·lules; la psicologia a les neurones; la sociologia a les persones; i, les ciències de la gestió, a les organitzacions.

El concepte de xarxes s'utilitza en nombroses disciplines acadèmiques. No obstant, aquest treball es centra en desenvolupar les diferents perspectives existents en aquelles disciplines relacionades amb la gestió de les organitzacions. Des d'aquest punt de partida, el concepte de xarxes s'entén, en la seva definició més genèrica, com la col·laboració entre dues o més organitzacions.

Cal destacar la transversalitat del concepte de xarxes perquè totes les disciplines acadèmiques que l'utilitzen s'han vist enriquides pels avanços que s'han realitzat sobre aquest concepte en altres disciplines. El cas de la gestió d'organitzacions públiques no és una excepció, i presenta diferents perspectives del concepte de xarxa en funció del corrent acadèmic que acompanya cada opinió.

Sota la convicció de clarificar el gran flux d'estudis que recentment incorporen el concepte de xarxa, Berry et al. (2004) presenten un marc d'estudi que condensa les tres majors corrents que han afectat el desenvolupament del concepte de xarxa en gestió pública: l'anàlisi social de xarxes, les xarxes de ciència política i les xarxes de gestió pública. A continuació es ressalten les principals característiques de cada corrent i s'afegeix una quarta corrent, les xarxes en la teoria de les organitzacions.

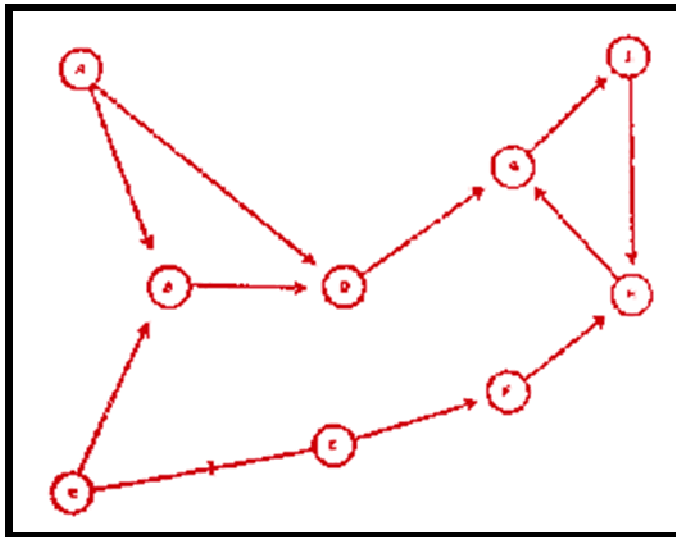
Anàlisi social de xarxes

Partint de paradigmes sociològics dels anys trenta, l'anàlisi social de xarxes entén les xarxes com el conjunt d'interaccions que es produeixen entre diferents individus (Borgatti i Foster 2003). Aquesta metodologia utilitza diferents tipus de relacions entre individus com poden ser amistat, creences, coneixement, o aficions, entre d'altres, per estudiar el comportament de les persones. Les grans preguntes que l'anàlisi social de xarxes estudia són com l'estructura d'una xarxa i la posició que un individu en concret te en ella afecten les accions que l'individu durà a terme.

L'aproximació analítica és a nivell micro, i egocèntrica: s'analitzen les relacions presents (o absents) al voltant d'un actor focus (ego), els diferents nodes i les posicions de la resta d'actors, per vincular l'impacte d'aquestes variables a la seva *performance*. Per tant, aquesta perspectiva investiga xarxes d'individus, la densitat de la xarxa, la centralitat de l'individu i els buits estructurals.

Berry et al. (2004) diferencien tres grans influències dins de l'anàlisi de xarxes. La primera prové de la psicologia de Gestald. Representada, en els seus inicis, per autors com Moreno (1934) que utilitza sociogrames per identificar i relacionar les persones amb les que un individu interactua (veure figura 1). La major aportació d'aquests sociogrames és que permeten mesurar la intensitat de les interaccions que es produeixen dins de la xarxa. L'anàlisi social de xarxes ha estat influït per aquest corrent pel que fa a l'èmfasi de l'estructura de la xarxa.

Figura 1. Gràfica d'un sociograma. Representació de qui reconeix a qui en una mostra de nens



Font: Moreno (1934, 32).

Els anomenats antropòlegs de Manchester representen la segona corrent de l'anàlisi social de xarxes. Específicament, els treballs de Mitchell (1969) i Nadel (1957) defensen la importància del rol que cada individu té en la xarxa a la que pertany. Aquesta perspectiva trenca amb la visió purament estructuralista que l'anàlisi social de xarxes ostentava fins al moment i reconeix que el context també afecta al comportament que un individu té en una xarxa.

Per exemple, un individu que actua com a centre d'una xarxa no es relacionarà igual si té una gran autoritat sobre els altres membres de la xarxa degut, per exemple, a que aquest individu sigui el seu cap en una organització. D'aquí neix l'anomenada paradoxa de Nadel, que descriu la impossibilitat de comparar dues xarxes diferents, degut a l'especificitat del context de cadascuna. A diferència de les corrents més estructuralistes, que utilitzen models matemàtics per comparar la composició de les xarxes, Nadel defensa

que no es poden comparar dues xarxes perquè cadascuna té lloc en un context únic (Dimaggio 1992). Estudis com el de Krackhardt (1990) corroboren com el mateix tipus d'acció té diferents conseqüències en funció de la posició que l'actor té a la xarxa.

Finalment, la tercera corrent que nodreix l'anàlisi social de xarxes prové dels estructuralistes de Harvard. Durant els anys seixanta, diferents autors d'aquesta universitat, liderats pel professor Harrison White, retornen a la concepció més estructuralista de les xarxes per seguir desenvolupant els models matemàtics que s'iniciaren durant els anys trenta. Les seves tècniques per analitzar les xarxes són conegudes com a *block modeling*.

Aquest tipus d'anàlisi compara els individus d'una xarxa en funció de les seves estructures de relacions. Així els individus que tenen estructures de relacions similars són agrupats en clústers i es comparen les seves accions amb individus d'altres clústers de la mateixa xarxa. Més enllà de les aportacions metodològiques del *block modeling*, aquesta corrent infereix al concepte de xarxes la creença d'equivalència estructural. L'objectiu del *block modeling* és, doncs, el de fer comprensible un sistema de xarxes complex (veure, per exemple, White 1995). Aquesta metodologia ha estat adoptada per un gran nombre d'autors i segueix sent una de les principals eines metodològiques pel desenvolupament de l'anàlisi social de xarxes.

Xarxes a la ciència política

Una altra de les disciplines que ha adoptat el concepte de xarxes als seus plantejaments teòrics és la ciència política. De nou, tres són les perspectives

des de les quals la ciència política aborda les xarxes. Una de les grans àrees de recerca en aquest àmbit es centra en l'anàlisi de les polítiques d'innovació. Walker (1969) aborda aquest tema analitzant la innovació de les administracions americanes en funció de les seves xarxes de relació. Aquest treball inicia una corrent en ciència política que explica la implementació i l'èxit d'una política pública específica en una organització com el resultat de la seva posició respecte als membres de la xarxa de la qual forma part (veure, per exemple, Berry i Berry 1990, i Mintrom i Vergari 1998).

Una segona corrent emana de la idea de les comunitats de poder (Hunter 1953). Segons aquesta perspectiva, les polítiques públiques són influenciades per certs grups socials que interactuen amb les organitzacions públiques, per tant, formant part de les seves xarxes. Hecló (1978) descriu alguns d'aquests grups en el cas del govern dels Estats Units com acadèmics, periodistes, representants dels *think tanks*, etc.

Finalment, una tercera corrent s'inclina per aplicar conceptes d'economia neo-institucional en l'estudi de les xarxes en ciències polítiques. Com Berry, et al. descriuen, aquesta visió "pretén ampliar l'aproximació de xarxes de polítiques públiques des del nivell de l'adopció fins al comportament col·laboratiu exhibit en xarxes de polítiques públiques" (2004, 542). A partir d'aquí, les xarxes comencen a ser enteses com a eines de col·laboració per resoldre problemes col·lectius.

Seguint amb la seva classificació, Berry, et al. (2004) argumenten una tercera visió sobre les xarxes: les xarxes en la gestió pública. No obstant, l'anàlisi de xarxes en sociologia i en ciències polítiques és molt més antiga que

no pas en gestió pública. Per aquest motiu, manca entendre un episodi intermig que influeix la concepció de xarxes en la gestió pública, i que Berry, et al. (2004) ometen en la seva revisió: les xarxes en la teoria de les organitzacions. En altres paraules, com el concepte de xarxa s'ha desenvolupat en la gestió d'empreses.

Xarxes a la teoria de l'organització

Dins la teoria de l'organització hi ha diverses teories que intenten explicar com s'organitzen i es gestionen les organitzacions. Moltes d'elles influenciades per corrents sociològiques que poden ser més properes a l'apartat d'anàlisi de xarxes socials que d'aquest mateix. Per aclarir la present proposta, les xarxes de la teoria de l'organització que utilitzem per aquest estudi, són les abordades des de la teoria institucional i des de l'estratègia de les relacions inter-organitzatives.

Des de les perspectives de les ciències organitzatives i administratives, l'aproximació a la xarxa parteix de trobar variables explicatives d'altres formes de coordinació, diferents al mercat i a la jerarquia per assolir objectius organitzatius. L'argument funcionalista complementa aquesta aproximació des d'una altra vessant: com una resposta a les fallides per donar resposta a les necessitats socials i als canvis tecnològics. Williamson (1975) inicia aquest camp d'estudi, tractant les xarxes com a híbrids, però és Powell (1987 i 1990), com veurem a continuació, qui considera les xarxes com a una forma de resolució de conflictes amb característiques estructurals úniques, que li aporten

la base de la legitimació. Altres autors com Jones et al. (1998), Raab (2004) i Ysa (2007) avancen les seves recerques basant-se en aquesta perspectiva.

L'any 1987, Powell presenta un treball que recull molts dels prismes sota els quals les xarxes són concebudes a la teoria d'organitzacions i en d'altres disciplines com la ciència política. Powell (1987) diferencia una nova forma d'organitzar un mode de governança: en xarxa. En oposició a les dues formes organitzatives que es reconeixen fins al moment, el mercat i la jerarquia, Powell defensa la introducció de la xarxa com la tercera forma de governança. La taula 1 exemplifica les diferències entre els conceptes de jerarquia, mercat i xarxa.

Segons Powell (2004) el concepte de xarxa representa el tipus de relacions que s'estableix entre diferents organitzacions, d'igual a igual, per obtenir objectius que són beneficiosos per totes les parts. Per aquest motiu, una de les característiques principals de les xarxes és que estan formades per organitzacions que es complementen entre elles pel que fa als seus recursos (ja siguin econòmics, de coneixement, posició en el mercat, etc). Una de les majors aportacions a la idea gestió interorganitzativa ha estat desenvolupada per Williamson (1991), introduint la teoria dels costos de transacció com a principal determinant per escollir una forma de governança o una altra.

S'evidencien a partir d'aquestes aportacions les interrelacions existents amb la perspectiva de les ciències polítiques, i la capacitat explicativa d'aquesta concepció de xarxa com a forma de governança, aplicada als processos de relació entre les administracions públiques i els actors socials, per desenvolupar i implementar polítiques públiques.

Taula 1. Comparació dels modes de governança

Característiques clau	Formes		
	Mercat	Jerarquia	Xarxa
Bases normatives	Contracte – drets de propietat	Relació de treball	Forces complementàries
Mitjà de comunicació	Preus	Rutines	Relacional
Mètodes de resolució de conflictes	Negociació, mercadeig (regateig)	Supervisió administrativa	Norma de reciprocitat - reputació
Grau de flexibilitat	Alt	Baix	Mig
Grau d'implicació entre les parts	Baix	Mig o alt	Mig o alt
Clima	Precisió i/o Suspició	Formal, burocràtic	Obert - finalitzat, beneficis mutus
Preferències dels actors, o decisions	Independent	Dependent	Inter dependent
Combinació de formes	Transaccions reiterades Contractes com a documents jeràrquics	Organització Informal Característiques de mercat: centres de profit, transferència de preus	Jerarquies de prestigi Partenariats múltiples Normes formals

Font: Adaptat de Powell (2004: 74).

El reconeixement de les xarxes com a forma de governança ha suscitat tot un seguit de treballs en la línia de comprendre millor els processos que tenen lloc quan una organització és governada en xarxa. Alguns d'aquests termes que han gaudit d'atenció acadèmica són el de la confiança entre els actors de la xarxa (Gulati 1995, Gulati i Sytch 2008), el concepte de poder (Harrigan i Newman 1990; Cook 1997), el de cohesió de la xarxa (Gargiulo i Benassi 2000), o el d'identitat (Podolny 2001), entre d'altres.

Xarxes a la gestió pública

A l'inici del capítol s'ha fet referència a la definició de xarxes en gestió, com la col·laboració entre dues o més organitzacions. Una altra perspectiva a tenir en compte per entendre els diferents prismes de la teoria de xarxes adoptats en gestió pública ve donada per la definició de col·laboració.

Provan i Milward (1995; 2001), Provan et al. (2002) entenen la col·laboració en gestió d'organitzacions públiques com el fruit d'una relació contractual entre dues o més organitzacions. Des d'aquesta perspectiva, la col·laboració entre dues organitzacions s'identifica mitjançant un contracte que especifica les característiques de la col·laboració. L'objectiu dels estudis que conceben aquest tipus de col·laboració és el de analitzar l'efectivitat que s'aconsegueix des de les organitzacions públiques quan s'opta per implementar polítiques públiques via col·laboracions amb altres organitzacions. Fortament influenciats per les perspectives estructuralistes del concepte de xarxes, també analitzen com millorar el rendiment de la xarxa.

Una altra corrent d'autors primordialment europeus (Kickert, Klijn, i Koppenjan 1997) s'acosta a les concepcions de la ciència política sobre les xarxes per definir les xarxes de polítiques públiques, a cavall entre l'estructuralisme de l'anàlisi social de xarxes i el concepte de xarxa com a forma de governança. Per tant, aquests autors entenen la col·laboració com quelcom més ampli que un contracte. El principal focus d'anàlisi que acompanya la seva perspectiva és la gestió de les organitzacions públiques que escullen fer la provisió dels seus serveis mitjançant la col·laboració amb

altres organitzacions (veure, entre d'altres, Klijn i Koppenjan 2006; Klijn 2008; Termeer 2009).

Amb una concepció del concepte de xarxa molt similar a la dels autors europeus, altres acadèmics nord americans també han realitzat estudis sobre com millorar la provisió de serveis públics a través de xarxes. La seva concepció de xarxa es defineix com “un model de dues o més unitats, en el que tots els components principals no estan compassats sota una mateixa convenció jeràrquica” (Meier i O’Toole 2003: 690). Sota aquesta definició del concepte de col·laboració, s’ha realitzat una àmplia recerca en l’àmbit de l’educació, analitzant les relacions que els responsables dels centres educatius tenen amb altres organitzacions, i mesurant quin impacte tenen les seves accions (veure, entre d'altres, Meier i O’Toole 2001 i 2003).

Agranoff i McGuire (2003), d'altra banda, proposen una concepció de la col·laboració en un sentit ampli, incloent-hi activitats tant diverses com les reunions informals que poden succeir entre directius de dues organitzacions, o d'altres molt més formals com un contracte que les vinculi per la realització d'un projecte específic. Concretament, aquest autors defineixen col·laboració com “un procés per facilitar i operar en relacions multiorganitzatives per tal de donar solució a problemes que no poden ser resolts, o resolts amb facilitat, per una sola organització” (Agranoff i McGuire 2003: 4).

Així doncs, aquesta perspectiva també entén la col·laboració com una forma de governar una organització; i ha estat utilitzada com a marc teòric per la realització de diversos estudis centrats en millorar l'efectivitat de les xarxes

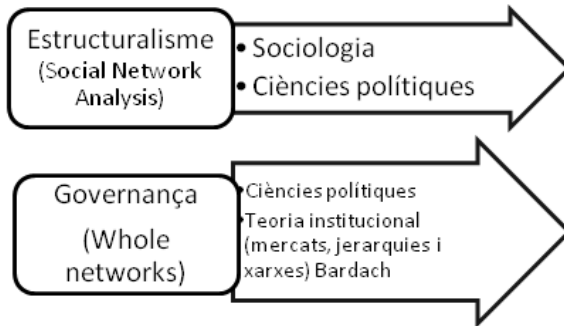
(veure, entre d'altres, Agranoff 2006; McGuire 2006, 2009; McGuire i Silvia 2009; Silvia i McGuire 2010).

Les aportacions i conceptualitzacions dels autors en gestió pública es desenvolupen en profunditat al llarg dels propers apartats d'aquest treball. Tot i així, a mode de resum d'aquest apartat inicial, es recalca que són dues les grans perspectives sobre les xarxes reconegudes; les que entenen la xarxa com una estructura d'actors, i les que l'entenen com una forma de governar una organització. Dins d'aquelles perspectives centrades en l'estructura de les xarxes hi encaixa l'anàlisi social de xarxes en les seves diferents acepcions. En canvi, com es veu en la concepció de ciència política de les xarxes, i en la teoria institucional i a l'estratègia de les organitzacions, la xarxa és una forma d'organitzar una organització.

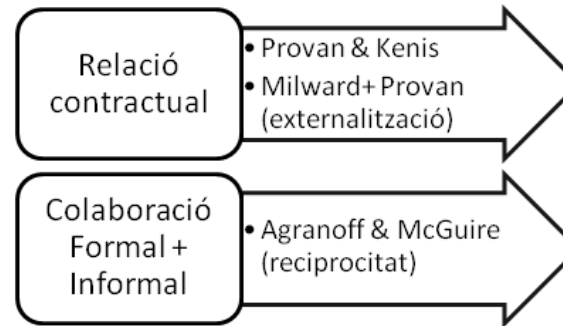
La figura 2 resumeix les quatre grans consideracions en la recerca de xarxes públiques. Dos condicionants sorgeixen d'aquesta figura per interpretar-la. El concepte xarxa té molts significats des de diverses àrees de coneixement, i uns han anat influenciant els altres al llarg de l'estudi de l'anàlisi de xarxes. Per tant, resulta difícil identificar a un autor en un sol tipus de classificació, donat que derivat de cada un dels eixos se'n deriva una possible classificació. D'altra banda, aquesta figura intenta fer una primera aproximació d'exemples de corrents, en un diàleg que encara resta obert i confús a la gestió pública (com així ho afirma en S. Kelman –Harvard- al darrer congrés de l'Academy of Management, 2010 a Montreal). No és una classificació tancada i intenta contribuir a la clarificació iniciada per Berry et al. (2004) i Provan i Kenis (2008).

Figura 2. Eixos a la recerca en xarxes públiques: què hauríem de considerar?

1. Aproximacions:



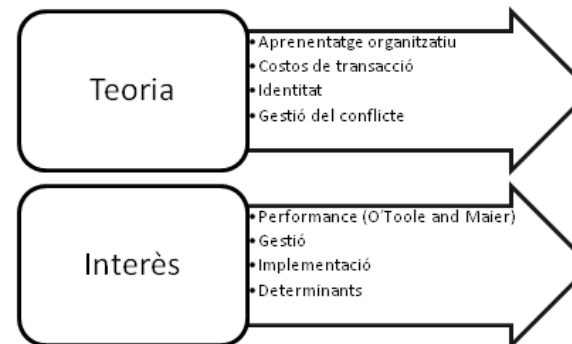
2. Significat de xarxa:



3. Unitat d'anàlisi:



4. Focus:



Font: Elaboració pròpia

Fent referència a la figura 2, a continuació es presenta un treball que està centrat conceptualment en la perspectiva de xarxes com a forma de governança, en oposició als mercats o jerarquies. Partim, com a definició de treball pels propòsits d'aquest estudi, de la definició de Provan i Kenis (2007) del que és una xarxa: “grups de tres o més organitzacions, legalment autònomes, que treballen conjuntament per assolir no només els seus propis objectius, sinò també objectius colectius”.

I, per tant, seguint autors com Agranoff i McGuire (2003), entenem la xarxa en un sentit ampli, com a eina per assolir col·laboració entre diferents actors. Així, s'hi inclouen aquelles interaccions formals fruit de contractes entre dues organitzacions, però també aquelles de caràcter més informal. Seguint la metodologia de Provan i Kenis (2008), a continuació es presenta un treball que utilitza la perspectiva estructuralista, però es centra conceptualment en la perspectiva de xarxes com a forma de governança.

GOVERNANÇA: LA GESTIÓ EN XARXA I LA UNITAT D'ANÀLISI

LES TRES ONADES DE LA GOVERNANÇA I EL SEU IMPACTE SOBRE L'ANÀLISI DE XARXES

En gestió pública, quan ens centrem a l'anàlisi de la gestió per xarxes el marc teòric de referència és la governança. Però el propi terme s'ha convertit en una paraula ambigua, ja que té molts significats diferents, sovint contradictoris. La noció de governança (*governance*) ha estat tractada des de diversos prismes durant els últims anys (Rhodes 2000, Morrell 2006, Longo i Ysa 2008): des de l'ètica dels negocis –governança corporativa-; els estudis de desenvolupament i les relacions internacionals –bona governança-, o la ciència de l'administració i la gestió pública –governança vs. govern-¹. En termes generals, s'entén la governança com la 'influència dirigida als processos socials' (Klijn et al. 2000) i, més concretament, als "intents del govern de guiar, dirigir, controlar o gestionar l'ampli espectre de nous actors no governamentals de la societat civil, i identificar problemes, intercambiar informació i, a vegades, formular i implementar polítiques i programes de forma conjunta" (Hirst 2000 a Agranoff 2007).

Per distingir l'evolució del terme a la teoria i el seu impacte sobre l'anàlisi de xarxes, seguim en aquest apartat a Bevir i Rhodes (2010), amb la seva aportació recent i clarificadora sobre les tres onades de la governança, que publiquem a PUBLIC (setembre 2010). Per als estudiants d'Administració pública, al principi la idea dominant era la governança per xarxes, que es

¹ Rhodes (2000) identifica set usos: la governança corporativa, la nova gestió pública, la bona governança, les relacions internacionals (incloent-hi la Unió Europea), la teoria de sistemes sociocibernètics, la nova política econòmica amb influències marxistes i la governança per xarxes (network governance).

referia a la gestió de les xarxes interorganitzatives i autoorganitzades (Rhodes, 1997a). Així i tot, avui en dia és més necessari parlar de tres onades de governança a la literatura de l'Administració pública; del canvi de la governança per xarxes a la metagovernança i a la governança descentralitzada.

La primera onada: governança per xarxes

La literatura sobre la governança per xarxes estudia el llegat institucional de les reformes neoliberals de l'Estat. La governança per xarxes s'associa amb la naturalesa canviant de l'Estat posterior a les reformes del sector públic dels anys vuitanta. En aquesta narrativa, les reformes van experimentar el canvi des d'una burocràcia jeràrquica cap a un major ús dels mercats més gran, els quasimercats i les xarxes, especialment en la prestació de serveis públics. La complexitat i la fragmentació resultants porten a un Estat que depèn, cada cop més, de les altres organitzacions per garantir els seus objectius i implementar les seves polítiques. Així doncs, la governança per xarxes evoca a un món en què el poder de l'Estat està disgregat en un ampli ventall de xarxes espacialment i funcionalment diferents que comprenen tot tipus d'organitzacions públiques, privades i benèfiques, amb les quals ara interacciona el centre. La literatura de la governança per xarxes ofereix una descripció convincent de l'Estat, en la qual l'escola de l'anglogovernança (Marinetti 2003) s'està convertint en la nova ortodòxia.

L'escola de l'anglogovernança concep les xarxes com un mecanisme coordinador peculiar notablement diferent dels mercats i de les jerarquies, i no

com un híbrid seu (Rhodes 2006). Associen les xarxes amb característiques com la interdependència i la confiança. Des del seu punt de vista, la confiança és essencial, perquè és la base de la coordinació de la xarxa, de la mateixa manera que les comandes i les competències de preus són els mecanismes clau per a les burocràcies i els mercats, respectivament. D'acord amb l'escola de l'anglogovernança, el creixement de les xarxes significa que la coordinació executiva bàsica és, a la pràctica, escassa. Ens exposa una situació en la qual la fragmentació afecta negativament a la centralització: un executiu segmentat busca millorar la coordinació horitzontal entre departaments i organismes, i la coordinació vertical entre els departaments i les seves xarxes d'organitzacions.

La segona onada: la metagovernança

La segona onada de la governança per xarxes accepta el canvi de la burocràcia als mercats i a les xarxes, però planteja el dubte de si això porta a una dispersió significativa de l'autoritat estatal. Per exemple, Pierre i Peters (2000) argumenten que el canvi cap a la governança per xarxes podria augmentar el control públic sobre la societat, perquè els governs es replantejarien la combinació d'instruments polítics. Com a resultat, els instruments coercitius o reglamentaris perden importància i els instruments "més suaus" guanyen importància, per exemple, la direcció a través de la negociació.

La metagovernança al·ludeix al rol de l'Estat per a garantir la coordinació de la governança i l'ús que en fa de la negociació, la diplomàcia i altres tipus de direcció informals. Suggereix que l'Estat ara dirigeix i regula conjunts

d'organitzacions, governs i xarxes, en lloc de proporcionar serveis directament a través de burocràcies estatals. Aquest conjunt d'organitzacions assumeixen gran part de la tasca de govern: implementen polítiques, proporcionen serveis públics i fins i tot a vegades s'autoregulen. L'Estat governa aquestes altres organitzacions que governen la societat civil; la governança de la governança. A més, aquestes altres organitzacions solen tenir un cert grau d'autonomia de l'Estat; sovint són grups del sector privat o benèfic o organismes o nivells governamentals allunyats de l'executiu central. Així doncs, l'Estat no pot governar-los exclusivament amb els instruments que funcionen a les burocràcies.

L'Estat ha d'adquirir les habilitats de la metagovernança o "la governança del govern i la governança" (Jessop 2000: 23). L'Estat ja gestiona burocràcies, contractes i xarxes, "però el que és important és combinar-ho" (Rhodes 1997b); així doncs també ha de gestionar les interaccions sovint contradictòries entre les diferents formes de govern. Existeixen diferents formes a través de les quals l'Estat pot dirigir els altres actors implicats a la governança (vegeu, per exemple, Jessop 2000 i 2003).

En primer lloc, l'Estat pot fixar "les regles de joc" per als altres actors i després deixar-los fer el que vulguin amb aquelles regles; treballen "a l'ombra de la jerarquia". Així, pot redissenyar mercats, tornar a regular sectors polítics o introduir canvis constitucionals. En segon lloc, l'Estat pot intentar dirigir altres actors utilitzant diferents narratives (*storytelling*). Pot organitzar diàlegs, fomentar significats, creences o identitats entre els actors rellevants i influenciar

l'actuació i el pensament dels actors. En tercer lloc, l'Estat pot dirigir distribuint recursos com diners i autoritat per donar suport a les accions que prefereixi.

Pot jugar un rol expandint fronteres, pot alterar l'equilibri entre els actors d'una xarxa, actuar com a tribunal d'apel·lació sempre que sorgeixi un conflicte, reequilibrar la combinació d'estructures de govern i intervenir quan la governança per xarxes fracassi. Evidentment, no cal que l'Estat adopti una única aproximació uniforme a la metagovernança. Pot utilitzar enfocaments diferents en escenaris diferents i èpoques diferents.

Tenint en compte els diversos èmfasis i el debat entre els diferents partidaris, les primeres dues onades de governança tenen moltes coses en comú. Les partidaris de la metagovernança assumeixen les característiques de la governança per xarxes. Accepten que els estats s'estan fragmentant cada vegada més en xarxes basades en diversos *stakeholders* diferents i que la línia divisòria entre l'Estat i la societat civil s'està difuminant a causa del fet que els *stakeholders* importants són privats o són organitzacions benèfiques.

Així doncs, Jessop reconeix que "l'Estat ha deixat de ser l'autoritat sobirana... [és] menys jeràrquic, menys centralitzat, menys intervencionista". Existeix una descripció compartida de les característiques de la governança per xarxes i un interès compartit per donar consells sobre governança per xarxes. Tots dos assumeixen que el paper de l'Estat és el de dirigir, directament o indirectament, les xarxes que proporcionen serveis (vegeu, per exemple, Sorensen i Torfing 2007, capítols 10-12).

La tercera onada: governança descentralitzada

Actualment ja hi ha literatura sobre una tercera onada, la “governança descentralitzada”. Descentralitzar comporta centrar-se en la construcció social d’una pràctica a través de la capacitat dels individus per crear significats i actuar sobre seu. Examina les institucions de l’Estat com a significats eventuais que informen de les accions dels individus implicats en tot tipus de pràctiques de govern (vegeu Bevir i Rhodes 2010).

Quan les percepcions de les persones sobre els fracassos de la governança entren en conflicte amb les seves creences existents, els dilemes resultants els conviden a reconsiderar les creences i les tradicions. Ja que les persones afronten aquests dilemes en el context de les diferents tradicions, es desencadenarà una controvèrsia política sobre la naturalesa dels errors i què s’hi hauria de fer. Aquesta controvèrsia porta a la reforma. El que tenim, per tant, és un procés complex i continu d’interpretació, conflicte i activitat que produeix els models de govern sempre canviants. Bevir i Rhodes (2010) poden llavors explicar la governança mitjançant narracions. Són un tipus d’explicació que relaciona les accions amb les creences i els desitjos que les produeixen, i adopten un enfocament ascendent o centrat en els actors per explicar qualsevol model de govern.

En aquest treball ens centrem a la primera i segona onada de governança, donat que la nostra unitat d’anàlisi és la gestió per xarxes, i no la unitat macro de reformes de l’Estat. Abordarem, per tant, en els següents apartats, aquestes dues aproximacions amb una mica més de profunditat, així com les limitacions de cadascuna d’elles. Creiem convenient en tot cas, aportar

aquesta visió global de cap a on està avançant el coneixement en governança, i com el nostre estudi s'ubica dins la recerca internacional.

LA CONCEPCIÓ TRADICIONAL DE LA GOVERNANÇA EN XARXA, EN OPOSICIÓ AL MODEL DE MERCAT I EL MODEL JERÀRQUIC

Des de la perspectiva de la gestió i l'administració pública, la literatura acadèmica (Powell 1990, Stoker 1999) identifica tres tipus ideals o lògiques de governança que apareixen cronològicament com: jerarquia, mercat i xarxa. En el model jeràrquic, la planificació centralitzada és la institució de coordinació política per excel·lència. Les relacions entre organitzacions són totalment previsibles i vinculades a les relacions d'ocupació i a la jerarquia institucional, establertes mitjançant ordres administratives. En el model de mercat, la millor forma d'organitzar la societat és permetent la interacció espontània i competitiva entre actors, garantint només la seguretat de contractes i els drets de propietat: el preu és la vara que mesura els intercanvis.

Finalment, el model de xarxa concep una societat complexa, formada per múltiples actors que, malgrat tenir interessos i lògiques de funcionament diferents, són interdependents entre sí. El model defensa la necessitat d'establir mecanismes de control (laxe) per a la coordinació social. El govern és vist cada vegada més com l'encarregat de dirigir les xarxes i garantir la provisió de serveis públics, acceptant, això sí, que no desposa del monopoli de la seva prestació (Stoker 2006).

La unitat d'anàlisi utilitzada per la literatura de governança s'ha anat fent més complexa de forma paral·lela al procés de convergència conceptual entre governança i governança de xarxa. Inicialment les descripcions de cada model anaven associades a un objecte d'anàlisi molt determinat: en el model jeràrquic s'estudiaven les estructures administratives burocràtiques; en el model de mercat s'analitzaven els contractes de propietat i la seguretat de les transaccions; i el model de xarxa es fixava en aquelles estructures que no es podien ubicar en cap del anteriors models. En el cas del model de xarxa, tradicionalment la literatura s'havia aproximat a les xarxes des d'un punt de vista de les xarxes com a instruments de governança (Provan & Kenis, 2008).

CRÍTIQUES A LA CONCEPTUALITZACIÓ DEL MODEL DE GOVERNANÇA EN XARXA TRADICIONAL

Malgrat que molts conceben el model en xarxa com el més adequat per a la gestió de les societats occidentals actuals, ja que permet establir interaccions entre govern, societat i empreses, alguns autors l'han criticat per motius diferents. Uns afirmen que el model en xarxa és eminentment metafòric i que li falta poder explicatori (Dowding 1995, Salancik 1995, Blom-Hansen 1998, Börzel 1998). Altres defensen que la naturalesa oberta dels objectius de les xarxes dificulta o inhabilita qualsevol possibilitat d'establir criteris clars d'avaluació (Pröpper 1996; Brans 1997). Finalment, el model de xarxes també ha estat criticat per descuidar el rol del poder i els conflictes entre actors, a favor d'un èmfasi sobredimensionat en la cooperació (Brans 1997); o pel bonisme de la xarxa en sí, sense avaluar els resultats que se n'obtenen (Raab i

Milward 2003, Provan i Kenis 2008, Hansen 2009). Totes aquestes crítiques comparteixen una inquietud: la necessitat de matisar el significat dels elements centrals del model conceptual de governança per xarxes, per poder-lo contrastar i obtenir resultats a la realitat.

ENFOCAMENT TRADICIONAL DE LA GESTIÓ PER XARXES: ENFOC ANALÍTIC

Malgrat aquestes crítiques, aquest enfoc, que denominem analític (seguint a Provan i Kenis 2008), que combina l'estructuralisme i la governança per xarxes, ha realitzat importants aportacions al coneixement de la gestió pública en xarxa. Bàsicament aportacions sobre quatre temes principals (la formació i l'estructura, els processos, l'avaluació i la gestió) que tractem a continuació mitjançant les preguntes que analitzen.

Formació i Estructura

Quan es parla de formació i estructura les preguntes d'investigació que es plantegen tenen a veure amb les motivacions que porten als actors a crear una xarxa, amb els factors conjunturals que fan que aquesta emergeixi o amb el propi disseny estructural de la xarxa.

Entre les motivacions dels autors per crear una xarxa trobem, per exemple, la cerca per l'eficiència o l'eficàcia, la voluntat de solucionar problemes complexos que requereixen la participació dels diferents membres de la xarxa, o la necessitat d'augmentar la legitimitat social mitjançant la inclusió de més actors en la presa de decisions. Quan es fa referència als factors conjunturals que afecten la creació de la xarxa, es tendeix a pensar en

les condicions legals, regionals, culturals, etc., que fan que augmentin les probabilitats de creació de noves xarxes.

Finalment, des del punt de vista més estrictament de disseny estructural, s'analitzen les característiques dels actors que conformen les xarxes, les relacions que es donen entre ells i, també, els instruments de govern dels que es dota la xarxa per autogovernar-se.

Procés

Les anàlisis de processos s'encarreguen d'identificar i descriure les diferents seqüències evolutives de les xarxes. Entre la literatura es troben tres grans tipus de seqüències evolutives: la seqüència linear, que analitza les xarxes en funció de la seva emergència, evolució i dissolució; la cíclica, que prova d'identificar la presència de processos cíclics que es repeteixin al llarg de l'evolució linear de les xarxes (per exemple seqüències reiteratives de negociació –compromís, execució i avaluació-); i finalment la dialèctica, segons la qual l'evolució de la xarxa és el resultat de múltiples coincidències que es donen a la vegada.

La gestió

La gestió té a veure amb les activitats i els procediments que cal dur a terme per administrar i mantenir latents les funcions i els serveis que proporcionen les xarxes. La gestió de la xarxa es produeix en dos àmbits diferents (Klijn i Koppenjan 2000): d'una banda en el procés (la selecció i l'activació d'actors, la millora de les percepcions mútues, la creació de connexions temporals entre organitzacions, etc.); i, per altra banda, en els canvis constitutius o institucionals de les xarxes, és a dir, canvis en les regles,

revisions del marc conceptual en base al qual actua la xarxa, o la introducció de nous actors.

La gestió de les xarxes implica la necessitat de designar algú que disposi de la informació, els recursos i les capacitats necessàries per a dirigir (*steer*) la mediació, la prestació i la capacitat global del sistema, a través de la coordinació interorgantizativa (Klijn i Koppenjam 2000, Stoker 2006).

El comportament de les xarxes

El comportament de les xarxes es pot avaluar en relació (Saz i Vernis 2006) al benefici que en treuen les organitzacions membres (per exemple, guanyant eficiència); en relació a l'efectivitat de la pròpia xarxa per assolir els objectius plantejats o els problemes identificats; i finalment, en relació als beneficis que en treu la societat en conjunt de la presència de la xarxa.

LA PERSPECTIVA HOLÍSTICA DE XARXA

Recentment s'han produït diversos intents d'investigar les xarxes des d'un punt de vista holístic (Klijn et al., 1995; Addicott et al. 2006, Agranoff 2006 i 2007, Provan i Kenis 2008, Rainey 2008, Weber i Khademian 2008). Des d'aquesta perspectiva, l'objecte d'anàlisi no són les organitzacions internes o les seves relacions dins la xarxa (punt de vista analític); i tampoc són les xarxes com a unitats instrumentals (totes iguals) de la governança en oposició als instruments jeràrquics o de mercat (punt de vista de "xarxa completa"). Des de aquest nou prisma, l'objecte d'anàlisi són els models integrals de governança que caracteritzen les diferents xarxes (Provan & Kenis, 2008).

Aquest estudi es centra en la perspectiva de la gestió per xarxes. Per bé que al llarg del relat es fa referència a totes les dimensions que s'acaben d'apuntar, l'èmfasi recau essencialment en la gestió per xarxes, i més concretament, la gestió de xarxes que tenen com a missió final la creació de valor públic.

Les característiques atribuïbles a l'administració pública –legitimitat social, capacitat organitzativa, coneixement dels diversos actors, etc.- la converteixen en l'organisme idoni per a la direcció d'aquestes xarxes (Klijn i Koppenjan 2000, Stoker 2006). Segons Agranoff (2007 prefaci), els directius públics:

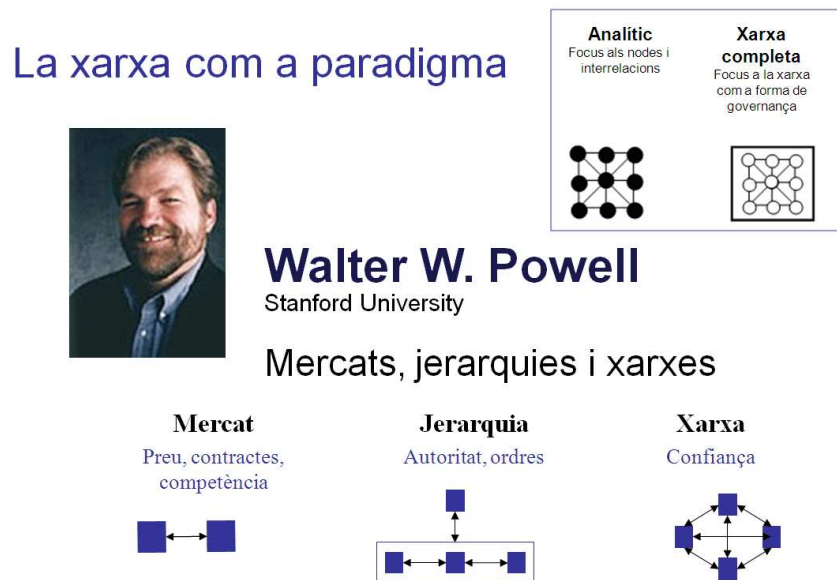
intercanvien informació, gestionen el coneixement i tracten amb temes d'interès mutu. Les entitats públiques s'ajunten per tractar problemes que no poden solucionar per sí soles. Utilitzen les xarxes de gestió pública com a entitats organitzatives perquè els proporcionen la flexibilitat i l'estabilitat desitjada, mantenint intactes i amb la mateixa capacitat d'acció les organitzacions d'origen.

**ELS MODELS INTEGRALS DE
GOVERNANÇA QUE
CARACTERITZEN LES XARXES
PÚBLIQUES**

LA XARXA COMPLETA O “WHOLE NETWORK”

Dins de les dues grans perspectives sobre les xarxes (les que entenen la xarxa com una estructura d'actors, i les que l'entenen com una forma de governar una organització), nosaltres posem el focus de la recerca a la segona. És a dir, quedem al marge de les perspectives centrades en l'estructura de les xarxes i l'anàlisi social de xarxes en les seves diferents acepcions. En canvi, contribuïm a la teoria institucional i a l'estratègia de les organitzacions, on s'aborda la xarxa com una forma d'organitzar la seva estructura per a prestar bens i serveis (veure figura 3). En aquest sentit, a continuació s'exposen les aportacions més recents i rellevants de la literatura acadèmica.

Figura 3. Emmarcant la recerca a la literatura acadèmica 1: la xarxa com a paradigma



Font: elaboració pròpia

Agafant la xarxa, per se, com a unitat d'anàlisi (no la seva estructura, nodes, posicions o actors), per tant, la xarxa com a forma de governança (*whole network*) la nostra principal preocupació és abordar les formes de gestionar la governança de les xarxes, i les tipologies de les xarxes en funció dels objectius a la gestió pública. Recentment, un grup d'autors liderats per Agranoff, Kennis, Klijn, McGuire, Meier, Milward, O'Toole, Provan, Rethemeyer han abordat l'estudi de les xarxes prenent com a unitat d'anàlisi la pròpia xarxa, com quelcom més que la suma dels actors, que genera una forma de coordinació que pot produir *outcomes* positius. Distingirem a continuació dos apartats en aquest anàlisi: les tipologies de xarxes, i la seva governança interna.

La taxonomia de Provan i Kennis (2008) s'inscriu dins d'aquest nou nivell d'anàlisi. Els autors distingeixen tres formes de governança de xarxes: les xarxes governades per participants, en les que la xarxa és governada pels seus propis membres sense que existeixi una entitat separada i única que les governi; les xarxes governades per una organització líder -o governança axial- (Provan et al. 2007), i les organitzacions administradores de xarxes (NAO) on és una entitat administrativa separada qui s'encarrega de governar la xarxa i les seves activitats.

Dins les tipologies de xarxes, com a xarxa completa, trobem a la literatura diverses taxonomies. Per aquest estudi hem seleccionat una de les més recents i integradora, que introdueix capacitat explicativa a les xarxes de gestió pública, perquè introdueix factibilitat i realisme també al món dels *practitioners*, des d'una recerca que pren com a unitat d'anàlisi la xarxa. Es tracta de l'estudi del professor Robert Agranoff (Universitat d'Indiana), publicat

al llibre “Managing Within Networks: Adding Value To Public Organizations” (2007). Agranoff distingeix entre quatre tipus de xarxes en funció del nivell de col·laboració entre socis per a la consecució dels objectius fixats. Així, a la primera baula hi ha les xarxes d’informació, encarregades d’emmagatzemar la informació proveïda per les parts i gestionar-la perquè aquestes puguin donar-li l’ús que desitgin. En segon lloc, figuren les xarxes de desenvolupament que, a més d’operar com centres d’informació, promouen i generen instruments de desenvolupament aplicables a situacions compartides per les parts. Les xarxes de disseny d’estratègia o xarxes d’assoliment constitueixen la tercera baula evolutiva, encarregant-se de dissenyar plans estratègics interactius per a posar-los a la disposició de les parts amb la condició de que aquestes puguin implementar-los de forma coordinada. Finalment hi ha les xarxes d’acció, les que “arriben més lluny”, encarregant-se de la implementació directa de programes o polítiques i per tant requereixen d’una estructura organitzativa notablement superior que en els casos anteriors.

Tot i les diferències d’abast entre les diferents xarxes, afirma Agranoff, en termes generals totes tenen una estructura de col·laborarquia. És a dir, d’introducció de jerarquia per assegurar l’assoliment de resultats (especialment si hi participa l’administració pública) a la gestió per xarxes. El concepte de col·laborarquia complementa el concepte més conegut de “coopetència” (col·laborar per a competir). Agranoff afirma que les fronteres entre models (mercat, jerarquia i xarxa) són cada cop més borrosos. I que a la pràctica hi ha un ús creixent d’eines de *management* basades en principis inherents als tres paradigmes. Per tant, els actuals model de governança pública són combinacions dels tres: col·laborarquies (Agranoff 2007).

Anem en els següents apartats a aprofundir en aquestes dues taxonomies d'Agranoff, i de Provan i Kenis.

LES DIFERENTS TIPOLOGIES DE XARXA: LA TAXONOMIA D'AGRANOFF

L'interès d'Agranoff es centra en els models que emergeixen de les activitats que desenvolupen els actors de la xarxa –per exemple, codescobriments, corregulació, coanàlisi, coproducció, cooperació en la gestió i projectes, i partenariats publicoprivats. Pel seu estudi, l'autor es basa en l'anàlisi de dotze xarxes de gestió pública que operen en diferents estats del centre-oest dels EEUU i duu a terme entrevistes als representats de les agències que en formen part. El seu objectiu és “conèixer com aquestes seqüències es desenvolupen en el procés de gestió” (Agranoff 2007: 8).

La interpretació de les dades que extreu de les entrevistes porta l'autor a l'establiment d'una taxonomia de xarxes i a la detecció d'uns patrons de gestió, a cavall entre el model jeràrquic i el model tradicional en xarxa, als que es refereix amb el denominatiu de “collaborarchies” (col·laborarquies).

Agranoff (2007) distingeix entre quatre tipus de xarxes (veure figura 4) en funció del nivell de col·laboració entre socis per a la consecució dels objectius fixats.

- **Xarxes d'informació:** en aquest tipus de xarxes les organitzacions que les conformen es vinculen per intercanviar informació i d'aquesta manera aprofundir el seu coneixement i el seu *know how*. Els exemples que troba Agranoff són xarxes que actuen exclusivament com a *think tanks*, és a dir, posen a disposició de les parts informació

que els pot ser útil, sense dictar, en cap cas, l'ús que li han de donar. En els tres casos identificats per l'autor dues de les xarxes aporten informació rellevant per a la conservació de les conques dels rius. L'altra emmagatzema informació referent als consensos assolits entre empreses, treballadors, institucions educatives i govern, al voltant d'aspectes econòmics clau pel desenvolupament regional.

- **Xarxes de desenvolupament:** Aquestes xarxes no només serveixen a les organitzacions per documentar-se i adquirir coneixements; també els aporten capacitats per desenvolupar polítiques, projectes o programes. Dels quatre casos identificats, Agranoff destaca "l'Associació per la Nebraska Rural" i el "Consell d'Informació Geogràfica d'Iowa". Més enllà de l'organització periòdica de seminaris, conferències i tallers, i de l'enviament de butlletins informatius, les dues xarxes ofereixen recursos i assessorament tècnic expert per a les organitzacions que conformen la xarxa.

Figura 4. Tipologies de xarxes: introducció del concepte de col·laborarquia

Agranoff: Totes tenen una estructura de col·laborarquia



Font: elaboració pròpia a partir d'Agranoff (2007).

- **Les “xarxes d'estratègia”**: a més a més de compartir informació i oferir recursos i assessorament, aquestes xarxes estan en disposició de proporcionar plans estratègics interactius per a què les parts els puguin implementar de forma coordinada. En aquest cas, la implicació de les organitzacions no es limita a l'intercanvi d'informació; també proposen seqüències de programació i comparteixen contactes rellevants, de la mateixa manera que “promouen oportunitats d'accés als recursos que obren noves vies de programació” (Agranoff 2007). El cas del ‘Grup d'infraestructures Mediambientals de les Petites Comunitats d'Iowa’ (GIMPC) és paradigmàtic d'aquest tipus de xarxes. Abans de la posada en marxa d'aquesta xarxa, els municipis havien

d'enfrontar-se al procés d'identificació del problema, la cerca de solucions i anàlisis de les diferents alternatives fiscals per arribar a una solució conjunta. El procés, totalment *bottom-up*, trigava, en molts casos, fins a set anys fins que es veia acomplert. Amb l'aparició de la xarxa GIMPC es va crear un magatzem d'informació i es van desenvolupar programes d'assessorament tècnic i financer, materialitzats en plans estratègics adaptables a les diferents comunitats amb problemes compartits.

- **Les xarxes d'acció:** aquestes xarxes no només comparteixen informació i ofereixen recursos, assessorament i disponibilitat de programes: les xarxes d'acció també s'encarreguen de la implementació directa d'aquests programes o polítiques. Les organitzacions que conformen aquestes xarxes s'ajunten per adoptar estratègies d'acció o de prestació de serveis. En alguns casos es creen estructures organitzatives independents per a la seva implementació, com és el cas de 'l'Agència de Desenvolupament i Planificació de Kentucky'. En altres casos, com en el cas de la 'Xarxa de Comunicacions d'Iowa' –formada exclusivament per ens públics- la implementació es dirigeix des de la xarxa però es materialitza de forma interactiva per les organitzacions membres i els seus clients.

Agranoff divideix la taxonomia que s'acaba d'exposar en dos grups: d'una banda les xarxes d'informació i desenvolupament i de l'altra les xarxes d'abast i d'acció. A partir d'aquesta divisió, planteja algunes preguntes per a la

investigació futura. Respecte les xarxes d'informació i desenvolupament, l'autor es qüestiona:

- Per què aquestes xarxes no arriben a involucrar-se en la implementació d'estratègies?
- Per què no s'impliquen en solucions reals dels problemes?

Sense entrar a respondre-les, l'autor apunta dues possibles causes: d'una banda, és possible, afirma, que la diversitat d'actors involucrats a la xarxa impedeixi consensuar accions concretes; d'altra banda, es pot donar també el cas que les organitzacions que formen part de la xarxa tinguin més capacitat per oferir un servei eficaç, eficient i generador de valor, degut al seu coneixement especialitzat del territori. En definitiva, sembla ser que, tant les organitzacions que conformen aquest tipus de xarxa, com la pròpia xarxa, tenen assignades missions molt específiques i, més que necessitar un altre organisme que les implementi, requereixen d'algú que els permeti observar la "fotografia general" i d'aquesta manera, posar en context les seves accions.

En relació a l'altre subgrup, Agranoff es planteja quines poden ser les causes de que les xarxes d'abast es limitin a la planificació d'estratègies sense arribar a emprendre les accions necessàries per a la presa de decisions. L'autor es pregunta si pot ser degut, entre altres coses, a les barreres que presenten els mandats legals o a qüestions de finançament. També apunta la possibilitat que els funcionaris de l'estat o de la federació tinguin prohibida la participació en ens interorganitzatius que es dediquin a la implementació de programes.

Les variables que condicionen la gestió de la xarxa

Com es pot observar, tant la taxonomia d'Agranoff com totes les qüestions que suscita es construeixen sobre la base d'una mateixa inquietud: esbrinar què condiciona l'abast de les activitats de les xarxes de cooperació pública. Resoldre la pregunta sobre *fins on arriben o poden arribar* les xarxes de gestió pública és fonamental per a aclarir les limitacions de la gestió de xarxes i per a articular un discurs d'acord amb la realitat. A continuació s'observen algunes variables utilitzades per Agranoff que ajuden a entendre millor el que implica la gestió de xarxes.

L'autoritat

Agranoff afirma que l'autoritat –les bases sobre les quals la xarxa fa obeïr els seus objectius i les seves accions- es manifesta en la majoria de casos a través d'acords intergovernamentals, sota direcció estatal, escassament regulats. Aquest fet porta a l'autor a defensar que, a grans trets, es pot parlar de relació de col·laboració entre els diferents membres de la xarxa, tal com defensa gran part de la literatura acadèmica en aquest àmbit.

No obstant, Agranoff apunta alguns elements que fan que aquesta col·laboració no sigui tan intensa com es tendeix a pensar;

- Les xarxes no són els únics vehicles de la gestió col·laborativa: existeixen altres canals de cooperació, com per exemple els contactes informals bilaterals entre directius de diferents organitzacions, els vincles que s'estableixen amb altres agències a través de subvencions, contractes o acords de cooperació, o fins i tot la necessitat de prestar serveis de forma conjunta (com passa en molts casos en el món local).

- Els gestors de les xarxes continuen desenvolupant la major part de les seves funcions dins de les organitzacions jeràrquiques de les que formen part.
- Les xarxes més desenvolupades (les xarxes d'acció) es regeixen per regles i estatuts que, en últim terme, tenen els seus fonaments en la llei, de la mateixa forma que els tenen les organitzacions burocràtiques del model jeràrquic.
- No tot és harmonia dins de la col·laboració. També es produeixen conflictes que tenen a veure amb la feina diària de la col·laboració, el temps que utilitzen els diferents treballadors a la xarxa i, sobretot, l'amenaça que algú abandoni la xarxa, per frustració.

El poder

En les aproximacions a la qüestió del poder, la literatura acadèmica (Lukes 1986) distingeix entre la noció de *poder per* –la possessió de recursos, capacitats o habilitats necessàries per complir un objectiu concret (Emmet 1958)-, i la noció de *poder sobre* –la capacitat de fer que els altres compleixin allò que un vol que compleixin.

En el seu anàlisi de poder a la xarxa, Agranoff afirma que els dos tipus de poder es manifesten en el sí de la xarxa, “amagats” darrera l'estructura formal d'un model de governança transversal i dels comitès i grups de treball. No obstant, en línia amb Clarence Stone (1989), Agranoff defensa que, en les col·laborarques, el poder que uns actors exerceixen sobre els altres no s'utilitza,

normalment, per a la dominació, sinó per a “forjar acords generals” (Agranoff 2007: 100). Els diferents locus de poder que identifica Agranoff en la xarxa són:

1. Els tècnics, situats en el primer estadi de la cadena de generació de valor: ells són els primers en decidir si una activitat és factible o no.
2. Moltes vegades de la mà del cos tècnic, apareixen els anomenats ‘campions de xarxa’: líders amb suficient legitimitat dins de la xarxa com per encarregar-se de catalitzar les seves activitats i que puguin adquirir notorietat. En molts casos aquests líders ostenten poder polític abans d’entrar a la xarxa, i sinó és així l’adquireixen en major o menor mesura al llarg del procés de gestió.
3. Les accions que impulsen els ‘campions de xarxa’ han de ser recolzades pels, que Agranoff denomina, ‘promotors amb influència’. Aquests s’encarreguen d’imprimir l’energia necessària per involucrar els diferents stakeholder en activitats i esdeveniments.
4. Finalment, destaca el paper dels treballadors de la xarxa, dedicats exclusivament (a temps complet) a la seva gestió. Segons l’autor, és fonamental prendre en consideració el poder que exerceixen aquestes persones pel fet de ser els canals ordinaris de mediació i aportació d’informació a les parts i, per tant, l’important paper que juguen les polítiques de dotació de personal en la distribució del poder intern.

En base a aquestes troballes, l'autor conclou que les xarxes de gestió pública es distingeixen clarament de les estructures jeràrquiques en que el poder no està centralitzat sinó repartit entre els diferents agents que s'acaben d'enumerar. No obstant, també apunta, que més enllà de la identificació de les fonts de poder dins de les col·laborarques, els entrevistats han assenyalat la presència de poder entre actors, degut a la seva posició ventatjosa per causa del seu coneixement, els seus recursos financers, o l'acumulació d'autoritat.

Els canals de comunicació i els models d'interacció

Els canals de comunicació i els models d'interacció entre les parts de les xarxes de gestió pública constitueixen la tercera variable amb capacitat d'influir en la seva gestió. Segons Agranoff, les xarxes de gestió pública combinen elements tradicionals de comunicació (grups de treball, reunions), amb canals de comunicació artificials, com són internet (que pot servir tant per a la promoció d'una identitat pública, com per emmagatzemar bases de dades d'ús intern i extern) o els instruments electrònics (per enviar publicacions i informes o comunicacions).

Malgrat l'alt nivell de desenvolupament dels elements artificials en les xarxes de gestió pública (especialment en les xarxes d'acció), l'autor observa que la promoció exterior segueix basant-se essencialment en les reunions 'cara a cara' on varies persones 'visionàries' comparteixen informació i intercanvien les seves idees. Aquestes reunions també contribueixen a fomentar el coneixement interorganitzatiu (els directius comparteixen coneixements amb els seus homòlegs d'altres organitzacions), i intraorganitzatiu (davant la possibilitat de ser interpel·lats per altres, els directius s'asseguren d'estar

informatos sobre les seves pròpies organitzacions). Com en les organitzacions jeràrquiques, conclou l'autor, els èxits de les xarxes de gestió pública depenen de persones concretes, alts representants que ocupen càrrecs de responsabilitat en les organitzacions que conformen la xarxa i que, en molts casos, es regeixen per estructures de gestió burocràtiques.

La planificació estratègica

Agranoff observa que, en general, les xarxes s'encarreguen de definir estratègies i objectius operatius, però no del disseny dels programes per a la seva implementació (més enllà d'aportar la logística necessària per a concretar les reunions i mantenir la pàgina web i les llistes de destinataris de correus electrònics al dia).

“Els programes reals que afloren dels plans de treball de les xarxes tenen lloc dins de les agències”, afirma l'autor, qui afegeix que la planificació a les xarxes està sempre enfocada a la solució de problemes concrets i per tant no té res a veure amb les receptes prescriptives de les organitzacions jeràrquiques. Una vegada els diferents actors de la xarxa han adquirit el coneixement de l'estratègia a seguir –o els instruments per solucionar problemes més immediats-, deixen de comptar amb la xarxa per a la seva implementació.

L'organització

L'organització de les xarxes de gestió pública es veu directament influïda per la naturalesa de les seves estratègies i les seves limitacions. Segons Agranoff, el caràcter eminentment 'vehiculador' i obert de la planificació estratègica de les

xarxes implica la necessitat de configurar un procés de construcció organitzatiu dinàmic, similar –apunta Agranoff- al de les organitzacions de coneixement. D'aquesta manera, la informació que aporten els membres és gestionada per la xarxa i traslladada, en últim terme, als grups de treball transversals per a que la tractin amb més detall.

La cohesió

La cohesió té a veure, d'una banda, amb la interdependència que es crea entre els 'campions de xarxa', el cos tècnic, els promotors i els seus treballadors; i de l'altra, amb el fet que els diferents actors comparteixin una estratègia comú. Agranoff es remet a Mandell (1999) per apuntar que, possiblement sigui "la confiança compartida en un propòsit comú [...] el que manté la xarxa cohesionada quan no operen els tradicionals mètodes de coordinació i control" (Agranoff 2007: 119).

Però més enllà de la contribució d'aquests elements a la cohesió, Agranoff considera fonamental destacar el paper que juga la confiança per a la cohesió de la xarxa. En base als resultats de la seva investigació, l'autor afirma que la confiança es pot construir de tres formes diferents: en primer lloc, com a resultat dels contactes duraders entre els actors; en segon lloc, fruit de les col·laboracions paral·leles que estableixen els actors de la xarxa fora dels seu àmbit d'actuació; finalment, fruit del treball conjunt dut a terme entre els representants de les diverses agències organitzats en grups de treball i/o comitès. Com més intercanvi de la informació es produeixi, conclou Agranoff, més confiança es genera.

L'autor afegeix algunes conclusions més respecte la variable confiança: en primer lloc afirma que, a mesura que s'avança dins de la tipologia de xarxes, la confiança és més necessària, sobre tot per aquelles xarxes que han d'adaptar programes d'implementació a les seves estratègies; en segon lloc, la materialització de les accions no garanteix la confiança quan les duen a terme agències sense visió de conjunt. En tercer lloc, el procés deliberatiu que porta a la generació de consens pot implicar, per sí mateix, la generació de confiança. En aquest sentit Agranoff ressaltava que el sol fet de que cada agència posi sobre la taula les seves activitats –pas previ necessari per arribar a estratègies compartides- contribueix en gran mesura a la generació de confiança.

LES DIFERENTS FORMES DE GOVERNANÇA INTERNA DE LES XARXES: LA TAXONOMIA DE PROVAN I KENNIS

Les variables diagnosticades per Agranoff fan referència als factors interns que condicionen la gestió de la xarxa, però també cal decidir quin model de governança interna fan servir els membres de la xarxa per gestionar tots aquest factors. Això és precisament el que fan Provan i Kennis (2008). Els autors distingeixen tres formes de governança en xarxa (veure figura 5):

- 1) Les xarxes governades per participants, en les que la xarxa és gestionada pels seus propis membres sense que existeixi una entitat separada i única que les governi;
- 2) Les xarxes governades per una organització líder (o governança axial (Provan, Fish i Sydow, 2007), on un dels membres s'encarrega de coordinar la presa de decisions importants; i

- 3) Les organitzacions administradores de xarxes (NAO), on és una entitat administrativa separada qui s'encarrega de governar la xarxa i les seves activitats.

A continuació enumeren les característiques principals d'aquestes quatre formes de governança de la gestió per xarxa.

Xarxes de governança compartida (*Participant-governed networks*)

Aquest és la forma més simple i comuna de governança. Són els propis participants de la xarxa, els qui, de forma compartida, la governen formalment a través de reunions regulars entre els representants de cada organització o, informalment, a través d'activitat que, de forma coordinada, realitzen els membres de la xarxa a títol individual.

El seu èxit depèn exclusivament de la implicació i el compromís de tots o de la majoria de membres de la xarxa. Però inicialment aquest està assegurat perquè les xarxes que opten per aquest model de gestió normalment estan construïdes bottom-up; i és la creença en un projecte comú la que atrau a les diferents organitzacions a participar. El poder, en aquesta governança és més aviat simètric, almenys pel que fa a les decisions que es prenen a nivell de xarxa, encara que hi hagi diferències en la capacitat de recursos o la mida de l'organització.

No existeix cap entitat administrativa que representi, per sí sola, la xarxa com a tal, i són els propis membres que actuen com a interlocutors. És un tipus de governança adequada per a xarxes amb poques organitzacions. I és més probable que funcioni quan les organitzacions membre es poden posar d'acord respecte els objectius generals de la xarxa.

Les xarxes governades per una organització líder (*Lead-organization-governed networks*)

Degut a les ineficiències de la governança compartida, aquesta xarxa cerca un model més centralitzat de gestió. La majoria d'activitats de la xarxa i les decisions clau són coordinades per una única organització, membre de la xarxa, que actua com a líder, en molts casos degut a la seva posició privilegiada pel que fa a la comunicació amb els clients / ciutadans i l'accés a recursos clau.

L'organització líder administra la xarxa i dóna facilitats a la resta d'organitzacions membres per a l'acompliment dels seus objectius, quan coincideixen amb els objectius de la xarxa. Per tant, l'organització líder assumeix els costos de l'administració de la xarxa, rep recursos dels membres de la xarxa o busca i controla l'accés al finançament extern. En aquest model, el poder a la xarxa és asimètric.

Les xarxes governades per una entitat administrativa separada (*Network administrative organization -NAOs-*)

En aquestes xarxes, els seus membres trien una entitat administrativa separada per dur a terme el govern i les activitats de la xarxa. Aquest tipus de governança també es molt centralitzat com en el cas anterior, però la diferència principal és que l'organització que coordina i manté la xarxa no és una organització membre, sinó una organització externa. Tant a les NAO com a les "lead", la dificultat radica en convèncer als socis de participar a la xarxa. Especialment en gestió pública, ens podem trobar amb xarxes ordenades des

d'una administració (*mandated*) o contractades. Aquí es sacrifica pluralitat i diversitat per assolir resultats amb la xarxa mitjançant una gestió centralitzada.

Les característiques de l'entitat administrativa poden variar força en funció de la xarxa. Poden ser, o bé entitats governamentals, o bé organitzacions sense ànim de lucre (especialment quan parlem de partenariats que agreguen a sector públic i privat, i es crea una organització nova, no lucrativa, per gestionar el projecte comú); poden ser organitzacions petites (per exemple, un únic individu que fa de gerent), o poden tenir una estructura organitzativa més gran (amb un director executiu, treballadors, etc.). Aquest model de governança s'utilitza a vegades per augmentar la legitimitat de la xarxa, ja que permet "externalitzar" les decisions complexes reduint, d'aquesta manera, les complexitats de la governança compartida.

La tria d'una forma de governança

Els autors, Provan i Kenis, defensen que l'adopció d'una d'aquestes formes de governança ve condicionada per una sèrie de factors contingents estructurals i relacionals. Aquests factors són: la confiança entre els membres, el nombre de participants en la xarxa, el consens sobre els objectius i la natura de la tasca a realitzar.

Sobre la confiança, els autors argumenten que el model de governança de la xarxa ha de correspondre's amb la densitat de la confiança que hi hagi a la xarxa. Quan parlen de 'densitat de la confiança', es refereixen a la distribució dels llaços de confiança dins la xarxa, i s'allunyen de les aproximacions

tradicionals a aquest concepte, que es centren exclusivament en la intensitat o la qualitat de les relacions diàdiques de confiança entre membres de la xarxa. D'alguna manera, el que volen descobrir és si, per a què funcioni la xarxa, cada membre ha de dipositar confiança envers tots els altres membres de la xarxa, o n'hi ha prou amb que la confiança es 'centralitzi' cap a una organització concreta o un conjunt d'organitzacions.

En relació al nombre de membres d'una xarxa, els autors defensen que, quants més són, més complicada és la governança compartida i, per tant, més es tendeix a delegar la governança d'una xarxa en una organització líder o a una entitat administrativa separada. Mitjantçant aquesta centralització de la governança, disminueixen les dificultats del conjunt d'organitzacions per fer arribar el seu missatge a l'organització que està al capdavant de la gestió de la xarxa.

Quan els autors parlen del consens en els objectius de la xarxa, es refereixen als objectius compartits que té la xarxa com a tal, i no als particulars de cada organització. Aquests objectius poden ser, per exemple, l'atracció de nous clients, la satisfacció de les necessitats d'una comunitat o la millora del servei ofert. També poden ser objectius vinculats als processos interns de la xarxa, com per exemple la millora de les relacions entre els membres.

En les xarxes petites (formades per menys de sis organitzacions), el consens en aquest tipus d'objectius és força important, tenint en compte que la implicació de les organitzacions tendeix a ser força elevada. En canvi, en xarxes grans, aquest consens pot no ser tant important, perquè el que es necessita és un actor amb visió global, la posició del qual li exigeix prendre decisions estratègiques com consideri més oportú.

Finalment, també és important tenir present la naturalesa de les tasques que hagi de realitzar cada la xarxa. Tenint en compte que les organitzacions s'ajunten per assolir objectius que no poden assolir per sí soles, cal identificar bé quins són aquests objectius, i valorar quina és la forma de governança més idònia per dur-los a terme. En aquest sentit, els autors diferencien entre les tasques 'domèstiques' (aquelles vinculades a la gestió interna de la xarxa) i les tasques externes (com per exemple, fer lobbying o cercar nous membres).

Quan les tasques domèstiques requereixen molta comunicació i interdependència entre els membres, afirmen els autors, llavors cal que existeixi una molt bona coordinació i distribució de tasques, i és poc apropiat fer ús d'un model de governança compartida, perquè les organitzacions tendeixen a assumir tasques per les quals no són les més capacitades. La governança a través d'una organització líder o d'una entitat administrativa independent és més apropiada. Si la xarxa ha de dur a terme tasques externes, també és més apropiat que ho faci mitjançant un únic interlocutor, i per tant aquests darrers models de governança també són els més indicats.

**Figura 5. Enmarcament de la recerca a la literatura acadèmica 2:
La gestió de la governança de les xarxes des d'una visió holística**

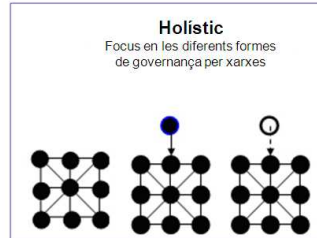
Network Governance



Keith Provan
University of Arizona



Patrick Kenis
Tilburg University



- Xarxes de governança compartida
- Xarxes governades per una organització líder
- Xarxes governades per una entitat administrativa separada (NAOs)

Font: Elaboració pròpia a partir de Provan i Kenis (2008).

Els autors conclouen que, com més gran sigui la inconsistència entre aquests quatre factors contingents i la forma particular de governança, més probable serà que el sistema de governança falli i la xarxa es dissolgui o canvi de forma. En aquest sentit els autors fan les següents propostes.

Les xarxes de governança compartida seran més efectives per assolir resultats a nivell de xarxa quan: 1) la confiança sigui àmplia entre els diferents participants a la xarxa, 2) i quan hi hagi relativament pocs participants, 3) quan el nivell de consens respecte els objectius de la xarxa sigui alt, i 4) quan la necessitat de competències a nivell de xarxa siguin baixa.

Les xarxes governades per una organització líder seran més efectives per adquirir resultats a nivell de xarxa quan: 1) la confiança entre els participants no sigui massa alta, 2) quan hi hagi relativament poc participants a

la xarxa, 3) quan el consens respecte els objectius de la xarxa sigui moderadament baix; i 4) quan les necessitats de competències a nivell de xarxa siguin moderades.

Les xarxes governades per una unitat administrativa separada maximitzaran la seva efectivitat quan: 1) la confiança entre les organitzacions membres sigui força alta, 2) quan hi hagi un nombre moderat de participants, 3) quan el nivell de consens al voltant dels objectius de la xarxa sigui moderadament alt, i 4) quan la necessitat de competències a nivell de xarxa sigui alta.

A més a més enllà d'establir el vincle apropiat entre els factors contingents i els diferents models de governança, Provan i Kennis (2008, 245-247) també aborden diferents tipus de tensions que es poden produir en el sí de les xarxes, i assenyalen els models de governança que poden ser més indicats per solucionar-les.

Respecte la tensió que es produeix dins de les xarxes entre la necessitat d'eficiència administrativa i la necessitat que la presa de decisions sigui inclusiva: en les xarxes de governança compartida, la tensió afavoreix la inclusió; en les xarxes liderades per una organització membre, la tensió afavoreix l'eficiència; i en les xarxes administrades per una organització externa, la tensió estarà més equilibrada però afavorirà l'eficiència.

Respecte la tensió interna entre la necessitat de legitimitat interna i legitimitat externa: en les xarxes on la governança és compartida, la tensió afavoreix la legitimitat interna; en les xarxes liderades per una organització membre la tensió afavoreix la legitimitat externa; i en les xarxes administrades

per una organització externa, s'aborden ambdós extrems de la tensió (la legitimitat interna i l'externa), però seguint un procés seqüencial.

Respecte la tensió entre la necessitat de flexibilitat i la necessitat d'estabilitat: en les xarxes de governança compartida, la tensió afavoreix la flexibilitat; en les xarxes administrades per una entitat externa, i en les xarxes liderades per una organització interna, la tensió afavoreix l'estabilitat.

JUSTIFICACIÓ DE LA NECESSITAT D'AMPLIAR LA UNITAT D'ANÀLISI DE LES XARXES A LA GESTIÓ PÚBLICA

DETERMINACIÓ DE POSSIBLES CONTRIBUCIONS

Per bé que és evident que aquestes noves aproximacions holístiques han integrat elements propis dels diferents paradigmes tradicionals en una sola unitat d'anàlisi, no és menys cert que la definició dels límits d'aquestes unitats d'anàlisi mai s'ha vist qüestionada. Seguint amb les taxonomies que s'acaben de descriure, Provan, Fish i Sydow (2007) aleguen que les formes de governança definides pels autors es construeixen sobre la base de les estructures d'actors que constitueixen la xarxa: els límits són més clars quan estan formalment especificats a través d'una llista, o més borrosos quan la participació ve autodeterminada pels autors.

La tipologia de xarxes que presenta Agranoff (2007), juntament amb les diferents formes de governança interna de Provan i Kennis (2008) representen grans i actuals avenços en la gestió d'una xarxa com un tot. No obstant aquests autors han pres els límits de la xarxa com quelcom clar i ben definit. En aquest sentit, sembla que no s'hagin pres prou en consideració les recomanacions de Berry et al. (2004) respecte la necessitat de prestar atenció en el com es fixen els límits de les xarxes, i de tractar "el rol complex dels contextos en el que els participants de les xarxes estan inclosos, no com a soroll incidental per als propòsits de la xarxa, sinó com a recursos de sentit diari que guien i defineixen les accions dels participants".

Les variables que Agranoff (2007) té en compte – autoritat, poder, canals de comunicació i models d'interacció, planificació estratègica, organització i cohesió- estan determinades només per aquells actors que formen part de la

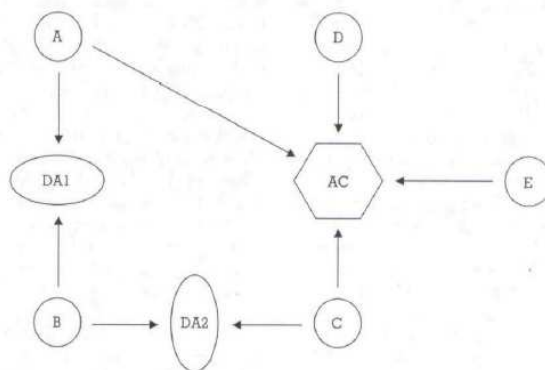
xarxa des d'una perspectiva eminentment formal. La consideració que l'autor realitza de les dinàmiques internes que es desenvolupen en una xarxa no deixa de guiar-se per un concepte de xarxa com quelcom isomòrfic, que no interactua amb el seu entorn.

De la mateixa manera, les formes de governança que Provan i Kennis (2008) exposen –xarxes de governança compartida, governades per una organització líder, o per una entitat administrativa separada- tampoc consideren l'espai en el que una xarxa es desenvolupa, i la possibilitat que aquesta xarxa pugui interactuar amb altres xarxes modificant alguns dels seus rols dins de la pròpia xarxa.

En la mateixa línia aprofundiria la literatura en gestió de xarxes que s'ha centrat en l'estudi de les relacions que s'estableixen entre dues organitzacions, d'una manera diàdica (que finalment poc s'acaba ajustant a la realitat). El concepte de xarxa va sorgir, en part, després de reconèixer que una organització gestionava amb moltes altres organitzacions les polítiques públiques i els serveis públics, tot i que no tingués relacions contractuals amb aquestes altres organitzacions. Reconeixent l'entorn que envolta les organitzacions es creà el concepte de xarxa, però al mateix temps el desenvolupament que la literatura ha atorgat al concepte ha tornat a caure en l'error de conceptualitzar una xarxa com quelcom a part de la resta del seu entorn. Com si la delimitació de la xarxa d'una organització aïllés les altres xarxes de les que poden formar part les mateixes organitzacions membres.

Aquesta característica no només es pròpia de l'estudi de les xarxes al sector públic, altres conceptes com el cas de les aliances han patit la mateixa evolució. Das i Teng (2002) trenquen la perspectiva diàdica en aliances per abordar la seva autèntica complexitat, el que ells anomenen constel·lacions. Aquests autors es refereixen per constel·lació a tot el conjunt d'organitzacions que sovint forma una aliança, i emfatitzen la importància de considerar les interaccions entre tots aquests actors com un conjunt, per contra de la suma de diferents interaccions entre dos actors. Els autors exposen a la figura 6 'les diferències entre aliances diàdiques, constel·lacions d'aliances i xarxes. Mentre hi ha dues aliances diàdiques DA1 (A & B) i DA2 (B & C), la constel·lació d'aliances (AC) està formada per quatre empreses (A, C, D, E)' (Das i Teng, 2002: 446).

Figura 6: Aliances, constel·lacions i xarxes



Font: Das i Teng (2002: 447)

A partir de la proposta d'aquest autors, altres acadèmics es sumen a la conceptualització de l'estudi d'aliances tenint en compte que en molts casos estan formades per més de dues organitzacions (vegeu, entre d'altres, de Rond

i Bouchikhi 2004, de Ridder i Rusinowska 2008, Lunnan i Haugland 2008, i Shah i Swaminathan 2008).

La mateixa perspectiva ens serveix per il·lustrar el funcionament de les xarxes. Aquí també, el següent pas en considerar les xarxes com a organismes resultants d'un conjunt dinàmic d'interaccions entre els seus membres, i no com a resultat de l'acumulació d'interaccions diàdiques entre les organitzacions que formen la xarxa. D'aquesta manera, la topografia de la xarxa esdevindrà fonamental per entendre les relacions entre tots els seus actors.

L'EFECTE RESULTANT DE L'ADOPCIÓ D'UNA NOVA ORGANITZACIÓ A LA XARXA

En aquesta línia, Powell et al. (2005) reconeixent la falta d'una perspectiva holística per l'estudi de les xarxes, presenten el resultat de fer un seguiment exhaustiu de la formació, el desenvolupament i la dissolució de xarxes en el sector biotecnològic durant dotze anys. El seu objectiu és el de determinar el criteri que utilitzen les xarxes per a acceptar noves organitzacions i quin rol adopten les noves organitzacions a la topografia de la xarxa. L'originalitat d'aquesta aproximació rau en la conceptualització de la xarxa com un sistema complex d'actors i mostra com la topografia d'una xarxa és dinàmica, doncs l'entrada d'una nova organització reconfigurarà el diagrama d'interaccions que regeix la xarxa.

1) Avantatge acumulatiu: aquelles organitzacions que són nodes en el si de la xarxa i, per tant, tenen més interaccions amb tots els membres de la

mateixa, tendiran a interactuar més amb les noves organitzacions que entrin a la xarxa.

2) Homophilia: entesa com la predisposició que una organització membre d'una xarxa té per relacionar-se amb aquelles noves organitzacions que entrin a la xarxa si es tracta d'una organització de caire similar. És l'anomenada paradoxa dels ocells que acostumen a volar junts per autoprotegir-se entre ells de la mateixa espècie.

3) Seguir la tendència: una organització establirà relacions amb una nova organització si els altres membres de la xarxa ho han fet, seguint així el comportament de la resta d'organitzacions que componen la xarxa.

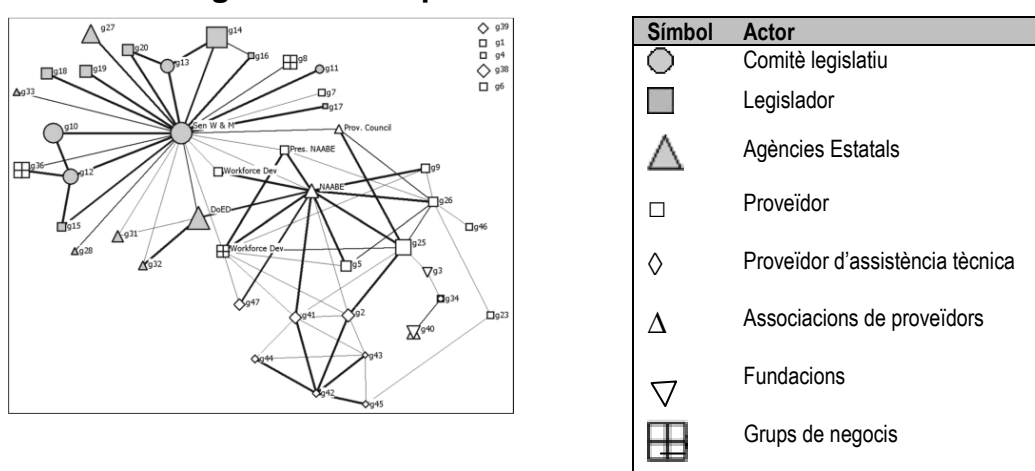
4) Multiconnectivitat: la incorporació d'una nova organització aportarà un augment de relacions entre les organitzacions prèviament existents a partir de les relacions que estableixin amb la nova organització.

Els seus resultats mostren una alta correlació entre les perspectives una i quatre, per explicar què succeeix en les organitzacions node de la xarxa quan una nova organització –actor- s'afegeix a la xarxa. D'aquesta manera, les organitzacions node interactuaran més amb les noves organitzacions i, al mateix temps, això produirà més interacció amb els altres membres de la xarxa. L'originalitat d'aquesta aproximació rau en la conceptualització de la xarxa com un sistema complex d'actors i mostra com la topografia d'una xarxa és dinàmica, doncs l'entrada d'una nova organització reconfigurarà el diagrama d'interaccions que regeix la xarxa.

L'ENTRELLAÇAMENT DE DIFERENTS XARXES

Seguint el mateix fil argumental, però aplicat a l'àmbit de la gestió pública, Rethemeyer i Hatmaker (2007) es centren en analitzar l'entorn que rodeja els gestors o gestores de les xarxes públiques. Per tal de conèixer com millorar la gestió de les xarxes, l'estudi es va focalitzar en les anomenades xarxes d'acció (Agranoff 2003).

Figura 7 : Exemple d'interacció entre xarxes



Font: Adaptat de Rethemeyer i Hatmaker (2007)

Entre els resultats del seu estudi, destaca el que ells anomenen "Sistema de Xarxes" (veure figura 7). El sistema de xarxes s'incardina en la interacció de tres tipus de xarxes diferents: xarxes de col·laboració, xarxes de polítiques públiques, i la xarxa pública fiscal. Segons Rethemeyer i Hatmaker, en gestió pública una xarxa no actua sola, sinó que ho fa rodejada d'altres organitzacions que a l'hora formen part d'altres xarxes.

L'entrellaçament de diferents xarxes exposa a les organitzacions node a una lluita constant per reafirmar el seu paper de lideratge dins de la seva xarxa;

doncs en aquesta interacció, els límits d'una xarxa i de l'altra queden difusos, i els interessos de les diferents organitzacions participants poden veure's afectats. La figura 8 extreta de l'estudi de Rethemeyer i Hatmaker (2007) plasma la realitat que els autors van descriure en les xarxes estudiades. El gruix de les línies que uneixen els diferents actors de la xarxa representen el nombre d'interaccions per correu que tenien les organitzacions, a més gruixut, major interacció.

La interacció entre una xarxa liderada per una associació de proveïdors amb una xarxa de legisladors esdevé en un gran entrellat de relacions entre els actors de cada xarxa. Organitzacions com les agències estatals, han passat a estar interconnectades entre les dues xarxes, mentre el rol de lideratge d'alguns nodes ja no es discerneix amb facilitat.

La multiplicitat d'actors i interaccions entre organitzacions i les seves respectives xarxes, es veu relaxada en una de les conclusions que Huxham (2003) extreu de la col·laboració entre diferents organitzacions: sovint un dels principals problemes de la col·laboració en xarxa és que és tan complexa que s'acaba per desconèixer amb qui s'està relacionat i amb qui no. Així mateix, McGuire (2006) ha expressat la situació actual dels gestors del sector públic en el que es troben simultàniament involucrats en gestionar entre les fronteres governamentals, organitzatives i sectorials; enriquint aquest entrellat d'actors que finalment afectaran al desenvolupament de les polítiques públiques.

Queda palesa doncs, l'evolució que s'està duent a terme en la literatura de xarxes. Els conceptes de cartera d'aliances, constel·lacions, sistema de xarxes o aliances amb múltiplicitat de socis (Das i Teng 2002, de Ridder i

Rusinowska 2008, Rethemeyer i Hatmaker 2008) venen a referir-se, amb lleugers matisos, a una mateixa concepció de governança. Una forma de governança que no només centra la seva atenció en el conjunt de relacions que una organització estableix amb altre, sinó en tot l'entramat d'interaccions que l'organització focal desenvolupa. Les diferents aproximacions d'aquests autors emfatitzen una realitat que les organitzacions públiques no poden obviar. Les limitacions d'aquestes organitzacions es fan difuses si s'observen d'es d'una perspectiva global. I és precisament aquesta perspectiva global el que aporta el concepte de cartera de xarxes.

La concepció de la xarxa d'una manera holística porta a reconsiderar els models de gestió de xarxa que s'han presentat fins ara. No s'ha d'oblidar que per més que diferents xarxes interaccionin, i els rols del gestor públic es puguin veure afectats, la responsabilitat final dels *outcomes* que esdevinguin de la interacció de les xarxes sempre serà atribuïda al gestor públic (McGuire, 2002). Si sovint, com en l'exemple que ens presenten Rethemeyer i Hatmaker (2007), una xarxa s'emascara degut a la seva interacció amb altres xarxes, quin és el rol del gestor de la xarxa? Com es veurà afectat per la multiplicitat de xarxes del seu entorn? Canviarà el seu rol com a líder de la xarxa a causa de la interacció amb altres xarxes i, potser, amb altres líders de xarxa?

Per tal de donar resposta a aquestes preguntes, a continuació es presenta un cas d'estudi sobre la gestió de xarxes públiques des de la perspectiva d'una de les organitzacions que ha promocionat el model de gestió per xarxes a Catalunya: la Diputació de Barcelona.

ESTUDI DE CAS I METODOLOGIA

Aquest estudi es recolza en l'anàlisi de les 44 xarxes interadministratives de la Diputació de Barcelona. Totes aquestes xarxes són d'àmbit local, de diferent grandària i àmbit sectorial. La Diputació de Barcelona (des d'ara DB) és una institució de govern local de segon nivell orientada a l'articulació de polítiques transversals de prestació de serveis públics entre els municipis de la província de Barcelona.

Des del Pla d'Objectius de l'any 1992, la DB mostra la seva voluntat de configurar-se com a govern local orientat als municipis, però no és fins a després de la Sentència 1998/99 del Tribunal Constitucional que es legitima una política de cooperació pròpia, articulada d'acord amb el concepte de xarxa (Claverol 2008). A partir d'aquest moment, neix la Xarxa Barcelona Municipis de Qualitat, i comença la progressiva creació de xarxes sectorials, fins a l'actualitat.

Declaració de principis – missió

L'actual Pla de Mandat 2008-2011 destaca la següent declaració de principis:

“Si a l'any 1992 es volia reforçar el caràcter d'administració cooperadora, enfortint el nivell local amb el nivell de concertació i treball en xarxa, ara l'objectiu és ser un govern local capaç d'implementar polítiques públiques locals per a donar més i millors despostes a les noves necessitats dels municipis i la ciutadania” (DB- Pla Pla d'Actuació del Mandat 2008-2011, p-13).

Aquestes paraules es tradueixen en la voluntat de la DB d'anar més enllà de la capacitat i coordinació de les polítiques dels municipis per passar, a més, a definir i implementar les polítiques públiques locals en cooperació amb els municipis. Això demostra el grau d'ambició de la DB respecte l'abast de les seves activitats. Si es recupera per un moment la taxonomia d'Agranoff, es pot afirmar d'entrada que les intencions de la DB es corresponen amb les de poder disposar d'algunes 'xarxes d'acció', per ser capaç d'implementar polítiques públiques en cooperació amb els ajuntaments.

Paral·lelament, l'organització estableix al mateix document que la seva missió és "impulsar el progrés i el benestar per a tothom, actuant en el territori i en cooperació amb els ajuntaments" (DB 2008: 14). Els objectius estratègics definits per a aquesta finalitat són:

- (1) Representar i defensar els interessos locals
- (2) Pensar a escala intermitja i planificar a mig termini
- (3) Oferir serveis de qualitat garantint l'equitat
- (4) Assessorar, avaluar, innovar en polítiques públiques locals i;
- (5) Consolidar el model de treball en xarxa amb els municipis

Si fem una relectura dels objectius estratègics observem que es refereixen, respectivament (1) a *la raó de ser* de la DB; (2) al com ha d'actuar; (3 i 4) als resultats que ha d'aportar; i (5), al *model amb el que ha de gestionar tot el procés*. Tots aquests objectius estratègics són constitutius de la identitat de la DB, i per tant indissociables entre sí. Però n'hi ha un, l'últim, en el que cal fixar-se amb especial deteniment. Es tornar a expressar la voluntat de l'organització

d'anar més enllà de la capacitat per passar a tenir més informació de la gestió en xarxes per a ser més eficients en la gestió dels diferents models que pugui contenir.

El model en xarxa

Per a la instauració del model en xarxa la DB ha creat una àrea especialitzada de coordinació: la "Xarxa Barcelona Municipis de Qualitat" (XBMQ). L'objectiu específic d'aquesta xarxa és "contribuir a la consolidació d'un sector local eficient i estructurat, amb capacitat per a la provisió de serveis especialitzats i de qualitat per al funcionament de les organitzacions municipals" (Pla de Mandat 2008-2011). Els requisits que la DB estableix per poder qualificar una xarxa com a tal, són els següents:

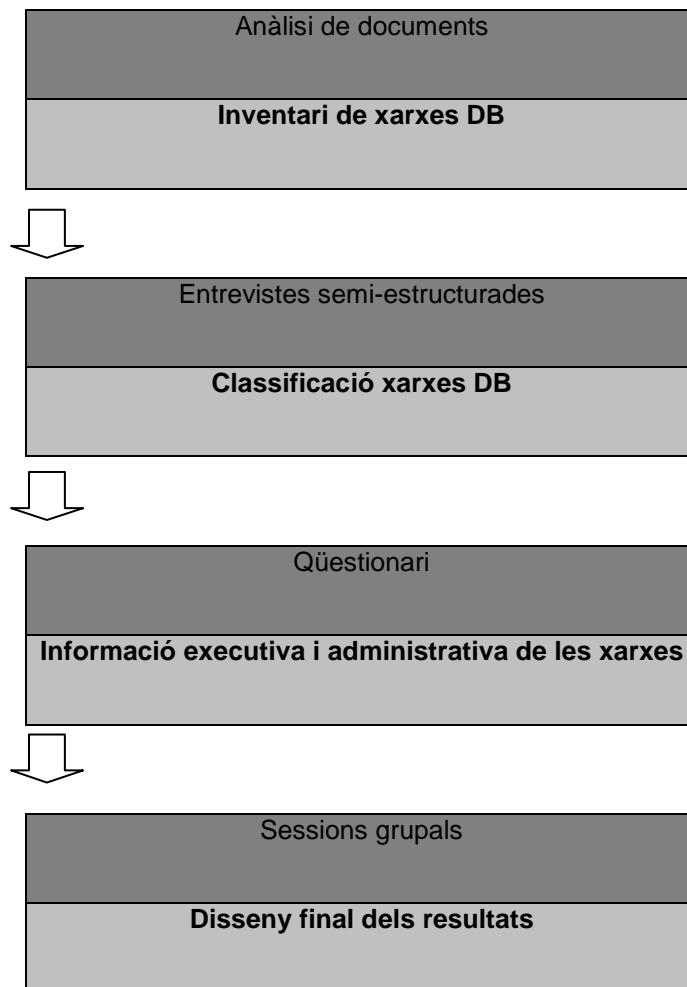
- (a) Que aportin transferència de coneixement i de capacitat institucional
- (b) Que generin economies d'escala
- (c) Que siguin voluntàries
- (d) Que es basin en la coparticipació i corresponsabilitat dels socis

Aquesta recerca analitza aquest model de gestió de xarxes i l'interpreta a continuació en base a les aportacions dels autors presentats en anteriors parts d'aquest treball.

Metodologia

A causa de la falta d'investigació empírica en aquest camp i el caràcter exploratori de la d'investigació (Marshall i Rossman 1995; Ariño i De la Torre 1998), el present projecte es basa en l'estudi de cas. Com suggereixen Marshall i Rossman (1995), la investigació utilitza diferents tècniques de compilació de dades per a assegurar una major perspectiva d'anàlisi. A continuació, s'exposen les diferents etapes (veure figura 8) que s'han dut a terme per tal de generar dades empíriques sobre l'organització estudiada.

Figura 8 : Etapes de l'estudi de cas



Font: Elaboració pròpia

En una primera fase s'ha realitzat un inventari de xarxes basat en la consulta de literatura i documentació vinculada a l'organització focal (plans d'actuació, dictàmens, protocols, estatuts, decrets i lleis). Un primer resultat d'aquesta fase ha estat la identificació de 53 estructures de cooperació autodenominades "xarxes". Aquesta dada s'ha contrastat amb la percepció dels seus directius o coordinadors, nou dels quals han defensat que no es podia parlar de xarxes per a referir-se a les estructures eminentment jeràrquiques de les quals formen part. Conseqüentment la mostra queda depurada en 44 casos.

En una segona etapa s'ha procedit a la realització de 36 entrevistes semiestructurades als directius públics encarregats de la gestió de totes aquestes xarxes (alguns directius coordinen més d'una xarxa). L'elecció de la mostra es justifica per la necessitat d'obtenir informació de les persones amb una visió més estratègica dins de la xarxa i de no desplaçar el focus d'anàlisi. Les entrevistes són realitzades pels autors de l'estudi en el lloc de treball habitual dels entrevistats. La durada mitjana de les entrevistes és de una hora, sent de 45 minuts la més breu i de una hora i mitja la més extensa. Les respostes han estat analitzades pels autors de la investigació i posteriorment ordenades en una llista i interpretades sobre la base de la literatura de xarxes.

De les 44 xarxes, hem destriat aquelles xarxes que són corporatives i impregnen les relacions amb els ajuntaments, l'assistència i la cooperació –en qualsevol de les seves fórmules-, d'aquelles altres xarxes vocacionalment internacionals amb objectius ben diferenciats de les xarxes corporatives en quan a l'objectiu d'assolir el pla de mandat. Així doncs, finalment la mostra es compon d'un total de 27 xarxes recollides a la taula 2.

Taula 2: Xarxes corporatives de la DB

Circuit d'espectacles professionals
Oficines locals d'habitatge
Oficines municipals d'escolarització
X.B. Municipis per la cooperació europea
X.B. Municipis solidaris
Xarxa d'Informació i Recursos per a Dones
Xarxa d'usos del temps
Xarxa d'agències de desenvolupament local/territorial
Xarxa d'arxius municipals
Xarxa de Biblioteques
Xarxa de centres de documentació de parcs
Xarxa de Centres de Serveis a les Empreses i als Emprenedors
Xarxa de ciutats i pobles cap a la sostenibilitat
Xarxa de cultura i proximitat
Xarxa de municipis amb projecte educatiu de ciutat
Xarxa de museus locals
Xarxa de parcs naturals
Xarxa de Pobles i Ciutats pels Drets Humans
Xarxa de processos estratègics locals (XPEL)
Xarxa de projectes de participació infantil
Xarxa d'Observatoris per al desenvolupament local (XODEL)
Xarxa d'oficines tècniques laborals (OTL)
Xarxa Local de Consum
Xarxa local de serveis socials d'atenció domiciliària (XSAD)
Xarxa local d'ocupació (XALOC)

Xarxa local per a la Diversitat i la Ciutadania

Xarxa municipal de prevenció de drogodependències

Font: Elaboració pròpia

L'anàlisi de les entrevistes semi estructurades confirma l'existència de 27 xarxes independents entre elles però dependents de la mateixa organització, la DB. Per tal d'obtenir més informació sobre les característiques de cada xarxa, es va procedir a una segona recollida de dades, aquest cop basada en qüestionaris. Aquesta tercera etapa de la recerca es centra, doncs, en lliurar els qüestionaris als mateixos directius amb l'objectiu d'investigar aspectes sobre l'emergència, la configuració i la gestió de les xarxes de la DB. Amb l'ànim d'extreure els diferents elements que caracteritzen la gestió pública de xarxes, cada secció del qüestionari ha cobert una variable constitutiva de la noció de col·laborarquia proposada per Agranoff (2007). També s'ha inclòs una secció final amb caràcter obert per a esbrinar la percepció d'èxit dels directius públics i la seva interpretació dels reptes que presenta la gestió de les xarxes de gestió públiques. Cada responsable de xarxes és contactat per realitzar un qüestionari diferenciat per a cada xarxa que dirigeix.

Seguint amb l'ànim de treballar amb la col·laboració dels directius analitzats, les primeres conclusions d'aquests autors es van contrastar amb els participants en dos focus groups. D'aquesta manera els investigadors van rebre feedback sobre les respostes de les enquestes i van ajudar a contextualitzar-les amb les entrevistes semi estructurades realitzades a la fase anterior.

En l'última fase s'han interpretat globalment tots els resultats obtinguts sobre la base de la literatura acadèmica en gestió pública de xarxes i cartera de

xarxes. Aquesta interpretació s'exposa a continuació. Les conclusions finals a les quals s'arriba es presenten en l'última part, de la mateixa manera que es proposen algunes recomanacions i es presenten possibles línies d'investigació futura.

DISCUSIÓ

El primer element a destacar respecte les xarxes DB és que totes elles tenen un origen essencialment polític, és a dir, són creades seguint una iniciativa *top-down* (des de la DB, cap els municipis). Aquest fet no exclou la possibilitat que les xarxes apareguin fruit de la detecció de noves necessitats per part dels municipis (aquests podrien identificar aquestes necessitats i traslladar-les a la DB), però sí que exclou la possibilitat que la interpretació final de la naturalesa d'aquestes necessitats sigui feta *pe/s* municipis.

Un segon element en el que semblen coincidir tots els entrevistats és en la concentració de poder i autoritat a mans de la DB. Element que contrasta amb la presència d'elements formals de gestió que podrien fer pensar en el contrari, com és, per exemple, el fet que l'autoritat normativa de la xarxa provingui majoritàriament de convenis –i no de normes- estandaritzats d'adhesió amb la DB (un 51%), i de convenis bilaterals entre la DB i cada municipi (21%) (veure taula 3).

D'on prové l'autoritat normativa de la xarxa?

Taula 3: L'autoritat normativa a les xarxes DB

D'on prové l'autoritat normativa de la xarxa?	
a. De la llei	7%
b. De convenis bilaterals entre la DB i cada ajuntament / organització	21%
c. De convenis estandarditzats d'adhesió amb la DB	51%
d. De contractes de xarxa entre totes les parts	0
e. Altres	21%
Total	100%

Font: Elaboració pròpia

Això podria fer pensar d'entrada, en línia amb el que ens diu Agranoff i el conjunt de la literatura de xarxes que, a diferència de les estructures jeràrquies, l'autoritat a les xarxes es reparteix de forma transversal entre els diferents membres que les conformen. Tanmateix, quan es planteja als representants d'aquestes xarxes "qui exerceix l'autoritat *de facto* dins de la xarxa", el 97% dels entrevistats responen que és la DB, sobretot, diuen, perquè és qui va tenir la iniciativa de crear la xarxa (ho afirma un 61% dels entrevistats) i perquè és qui aporta els recursos (ho afirma un 51% dels entrevistats).

En aquest sentit són rellevants les paraules de Brian Fay (1987), quan afirma que:

“el poder existeix no només quan un grup és controlat sinó també quan el grup s’ajunta per primera vegada, creix i s’organitza per poder aconseguir alguna cosa per sí mateix. En aquest cas no estem parlant de comandament o control, sinó d’habilitació o capacitació en el qual un grup desorganitzat i dispers adquireix una identitat i una voluntat d’actuar a la llum de la seva nova raó de ser”.

En efecte, les respostes dels entrevistats confirmen que, en el 69% dels casos, la DB és qui té més poder dins de la xarxa. Només una quarta part del entrevistats defensa que, a priori, el poder està distribuït entre tots els membres per igual (veure taula 4) i tan sols un 7% considera irrellevant l’element del poder en relació a la gestió de xarxes.

Taula 4: El repartiment de poder dins de les xarxes DB

Respecte el poder que tenen uns actors sobre els altres, es pot afirmar que:		
a. L’actor amb més influència real és la DB	1	4%
b. La DB decideix, però el municipi té certa capacitat per adaptar les decisions	8	29%
c. En termes generals, la DB té més poder d’influència, però els municipis sempre es poden enretirar	10	36%
d. A priori, el poder és distribuït igual entre els membres de la xarxa	7	25%
e. És indiferent el poder que la DB o un municipi pugui exercir sobre els altres	2	7%

Total	28	100%
--------------	-----------	-------------

Font: Elaboració pròpia

Seguint la distinció d'Agranoff, es pot afirmar que la DB concentra el poder dels tècnics, dels 'campions de xarxa', dels 'promotors amb influència' i, en menor mesura, dels treballadors de la xarxa. Això fa pensar que la sola presència d'un actor amb gran poder legitimador dins de la xarxa o amb capacitat d'aportar recursos pot ser suficient per a què la resta d'actors s'hi incorpori i accepti les bases sobre les quals actua.

Respecte els canals de comunicació i els models d'interacció entre les parts, s'observa que els que tenen més capacitat per influir les tendències d'evolució de les xarxes DB són, tal com ens diu Agranoff, les trobades cara cara. Tanmateix, un alt percentatge dels entrevistats (44%) afirma que els canals de comunicació artificials produeixen efectes molt similars als mètodes tradicionals. Tant és així que un 68% afirma que en fa un ús elevat i consolidat, davant d'un 32% que diu que l'ús és pràcticament nul o incipient.

Pel que fa a la diversitat dels elements de comunicació útilitzats, un 39% dels entrevistats ens diu que la seva xarxa ha creat una pàgina web (generalment associada a la promoció exterior) i un 43% afirma que es produeixen i s'envien butlletins electrònics (associats a mètodes d'informació interna). Només un 25% de les xarxes han generat una intranet, encara que un 14% dels qui no ho han fet consideren que és quelcom molt desitjable per aconseguir una bona comunicació interna.

De l'anàlisi d'aquests resultats es desprèn, en línia amb el que diu Agranoff, que, en termes generals, els elements artificials no poden substituir

les funcions dels elements de comunicació tradicionals, sinó que són complementaris. Però el creuament de les respostes dels entrevistats també permet treure una altra conclusió: que totes les xarxes que han afirmat que “l’abast de la xarxa va més enllà de la província” són les que disposen de canals de comunicació artificial més desenvolupats. Això planteja la possibilitat que hi hagi una relació directa entre el grau de vinculació territorial de la xarxa i el grau de desenvolupament dels canals de comunicació artificials. Es tracta, però, d’una hipòtesi que caldria corroborar en futures recerques.

Un altre element a destacar, relatiu a la comunicació externa, és que el 100% dels entrevistats afirma que l’interlocutor amb els mitjans de comunicació és la DB, tot i que un 10% digui que qualsevol membre pot representar el conjunt de la xarxa i un 7% que són els mitjans de comunicació els qui escullen la interlocució. Aquestes dades posen de relleu la inqüestionable personificació organitzativa del discurs de la xarxa i de la projecció de la imatge a mans de la DB.

En relació a la planificació estratègica s’observa que el nivell de programació i implementació de l’acció de les xarxes DB és notablement alt. No obstant, com s’ha vist, la participació dels diferents actors en aquesta implementació és significativament asimètrica, degut sobretot a les diferents contribucions en recursos humans i tècnics i la poca capacitat d’alguns municipis per executar les decisions preses. En molts casos és la pròpia DB qui implementa les polítiques acordades i això comporta una distribució variada de les tipologies de xarxes diagnosticades (veure taula 5).

Taula 5. Classificació dels modes de relació entre la DB i els municipis

Mode	Característiques predominants (model Powell)	% de casos sobre el total de xarxes
Prestació directa de serveis	<p>Comandament i control</p> <p>Responsabilitat directa de la DB pel servei</p> <p>Autonomia de la DB en la definició i provisió del servei</p> <p>Control estratègic i executiu de la DB</p> <p>No hi ha instruments formals col·laboratius amb el territori (encara que si informals)</p>	<p>16%</p> <p>p.ex. Xarxa de carreteres, Xarxa de parcs naturals</p>
Inversió i assessorament	<p>Mode de governança basada en mecanismes de mercat</p> <p>Principal objectiu: assegurar l'accés a recursos econòmics i a un know-how especialitzat (avaluació de la factibilitat)</p> <p>Autonomia dels municipis per planificar i executar</p> <p>Vincles dèbils entre els municipis en planificació estratègica i implementació</p>	<p>20%</p> <p>p.ex. Xarxa d'equipaments esportius locals, Xarxa local d'ocupació</p>
Coproducció i cofinançament	<p>Mode de governança en xarxa basat en la confiança</p> <p>Principal objectiu: estandarditzar la provisió del servei al conjunt de la província</p> <p>Es generen economies d'escala a la gestió: desenvolupament d'intel·ligències de coordinació</p> <p>Planificació i implementació com a resultat d'un diàleg entre la DB i els municipis (mecanismes bilaterals i multilaterals)</p> <p>Coresponsabilitat en la provisió de finançament dels serveis</p>	<p>32%</p> <p>p.ex. Xarxa de biblioteques, Xarxa local de consum</p>

Intercanvi de coneixement i experiències	Mode de governança en xarxa basat en la confiança Principal objectiu: creació de vincles i compartició de coneixement Desenvolupament de mecanismes de diàleg Alta voluntarietat Coresponsabilitat en l'existència de la pròpia xarxa	32% p.ex. Xarxa de processos estratègics locals, Xarxa de ciutats i pobles cap a la sostenibilitat
---	---	---

Font: Elaboració pròpia

La cohesió dins de les xarxes DB es veu afectada en el mateix sentit. En primer lloc, la concentració de poder intern impedeix que els factors estructurals creadors de cohesió operin amb la mateixa fluïdesa que en les xarxes analitzades per Agranoff. En segon lloc, l'establiment *top-down* de la missió a seguir podria reduir la capacitat de generar confiança entre les parts. Per contra, el caràcter *sine die* de l'element articulador de les xarxes DB, així com la seva visió supramunicipal, pot ser un element que faciliti la cohesió dins la xarxa, sempre i quan s'observin bones pràctiques, transparència i una bona articulació del discurs institucional.

Taula 6: La cohesió a la xarxa

Qui genera més cohesió dins la xarxa?	Núm. de xarxes	% sobre el total de xarxes
a. Determinades persones	0	0
b. Les organitzacions que aquestes representen	2	7%
c. La DB	21	75%
d. La pròpia xarxa, que té valor més enllà de les persones i les organitzacions	16	57%
e. NS-NC	1	4%

Des del punt de vista de la governança interna de les xarxes, i en base a la distinció proposada per Provan i Kennis, es pot afirmar que les xarxes DB responen al model de xarxes governades per una organització líder (la DB). Aquesta administra la xarxa i dóna facilitats als municipis perquè satisfacin els seus objectius; la DB és també l'organització que assumeix la major part dels costos de l'administració de la xarxa. Però cal senyalar dos matisos importants.

En primer lloc, aquest model no és fruit de les ineficiències que ha generat la governança compartida, sinó de condicionants externs com poden ser la presència d'un model de finançament que impedeix als municipis satisfer totes les demandes dels seus ciutadans per sí sols, o la mateixa presència d'entitats polítiques supramunicipals. En segon lloc, l'organització líder ho és no tan sols per recursos financers, sinò també per expertesa tècnica, per capacitat organitzativa, i per haver endegat els processos generatius de les xarxes.

A mode de conclusió es pot afirmar que, en termes generals totes les xarxes DB:

- a. Són impulsades i vehiculades per la mateixa organització, la DB, que s'encarrega de la interpretació final de les necessitats (encara que en moltes ocasions de manera compartida).
- b. Aquest organisme:
 - a. Concentra el poder intern de la xarxa
 - b. Dissenya missions amb forta vinculació territorial
- c. L'estructura organitzativa de les xarxes és estable, malgrat que els seus membres, en moltes ocasions no deixen d'incrementar.

- d. La cohesió dins de les xarxes –els llaços de confiança- es basen eminentment en el poder legitimador de l'organisme vehiculador i impulsor de la xarxa.
- e. El model de governança interna és de “xarxa governada per una organització líder”, model que ha vingut donat per condicionants externs.

Passats deu anys, el propi govern de la Diputació s'adona que aquest procés ja és madur, i que potser en algunes ocasions inclús comença a ser excessiu, davant de la presió de l'organització de seguir generant noves xarxes. És en aquest moment (2009-2010), i aprofitant la reflexió que permet el RESET, quan es posen les mesures per analitzar que ha significat el model “xarxa de municipis” i com es pot perfeccionar.

L'APROXIMACIÓ DES DEL ***NETWORK PORTFOLIO***

(CARTERA DE XARXES)

L'objectiu d'aquest treball, després d'haber analitzat en profunditat l'estat de la qüestió a la literatura, sobre la gestió per xarxes al sector públic, és incloure a la teoria de xarxes l'anàlisi de la gestió del portfoli de xarxes (o gestió de la cartera de xarxes), donat que la majoria d'organitzacions públiques estan gestionant simultàniament multiplicitat de xarxes, i no tant sols una. Aquest és un tema recent en *management (alliance portfolios)*, què s'incardina molt be en les darreres aportacions de la literatura de xarxes de fer un anàlisi holístic. La nostra aproximació significaria un pas més endavant: de l'anàlisi holístic al portfoli de xarxes, en gestió pública.

QUÈ ÉS UNA CARTERA DE XARXES?

Nosaltres definim la cartera com el conjunt de xarxes estratègiques, tant passades com actives, vinculades a una organització. Per tant, adoptem una perspectiva sumatòria –l'agregat de les xarxes estratègiques-; prenent com a objecte d'anàlisi una organització a partir de la qual analitzem les xarxes a les que pertany (*focal organization egocentric network*); i considerem com a rellevant l'experiència acumulada en la gestió de xarxes d'aquesta organització. Per tant, incloem no tant sols les xarxes actuals, sinò també l'experiència que l'organització ha acumulat de gestionar xarxes passades de les s'ha format part.

A l'actualitat aquest concepte és quasi bé inexistent en la recerca en gestió pública. I com diuen Agranoff i McGuire (1998) la única contribució

empírica”és el nombre i el tipus de xarxes que existeixen dins una política pública d’una ciutat”.

EMERGÈNCIA DE LA CARTERA DE XARXES

El coneixement profund que ara tenim del conjunt de les xarxes de la Diputació de Barcelona ens permet definir la seva gestió com a una organització focal amb un portfoli de xarxes.

La creació d’una cartera de xarxes es tendeix a identificar, en gestió empresarial (*alliance portfolio*) amb el resultat d’un procés estratègic racional. No obstant això, els estudis demostren que en molts casos la seva emergència és el resultat dels esforços individuals dels gestors d’una organització per a maximitzar les seves pròpies funcions d’utilitat o de la identificació de riscos i la necessitat de transferir-los (Hoffmann 2005, Reuer i Ragozzino 2006, Wassmer et al. 2010). El mètode pel que s’elabora la cartera de xarxes és determinant a l’hora de definir la seva configuració, és a dir, les organitzacions que ho conformen, els rols que desenvolupen dins d’aquest i el tipus de relacions que mantenen entre elles.

Segons les conclusions del que considerem el millor anàlisi de la literatura sobre portfolios, l’article de Wassmer (2010), l’emergència de les carteres de xarxes pot respondre, o bé a l’estratègia d’una organització, o bé als esforços dels gestors per a maximitzar les seves pròpies funcions d’utilitat. En el cas de la cartera de xarxes DB, s’observa que l’emergència de la cartera va respondre a les dues motivacions alhora, i per tant requereix una interpretació una mica més matisada. D’una banda, va haver una determinació

institucional per part de la DB d'implantar el model de gestió per xarxes com a instrument de prestació dels serveis públics. Això va comportar la instauració de les pautes de desenvolupament dels deu anys següents. Aquesta línia a seguir es va materialitzar amb la creació de la Xarxa Barcelona Municipis de Qualitat, la instauració d'un nou logotip, el canvi del nom institucional, etc. Però d'altra banda no es va crear cap comissió de seguiment de la creació de les xarxes ni cap consell d'assessorament que auxiliés en el procés.

Fruit del procés combinat de creació d'una línia a seguir i de la subsegüent falta de seguiment, els diferents gestors van començar a crear xarxes, alguns amb el ferm objectiu d'abandonar les formes de gestió jeràrquica en pro d'un model més cooperatiu, i altres pel simple fet d'haver d'utilitzar aquesta denominació perquè ho demanava l'organització. En aquest sentit, un entrevistat afirma que “ hi havia un moment que si no tenies una xarxa no erets ningú”; i un altre afirma que “la casa va promoure un cert estat d'opinió respecte les xarxes”. Els caps de les diferents àrees de la DB van començar a usar el denominatiu de xarxa de forma excessiva, fins al punt que un d'ells afirma que “tenim un atac evident de networkitis”.

En resum, la cartera de xarxes de la DB és el resultat de (a) una estratègia parcialment definida per a la creació de xarxes (b) la combinació de la voluntat d'alguns gestors d'adoptar la gestió per xarxes amb l'objectiu de maximitzar les seves funcions d'utilitat, i l'obligació d'uns altres d'adoptar aquesta denominació, sense precisar-la per a la consecució dels seus objectius de polítiques públiques.

LA CONFIGURACIÓ DE LA CARTERA DE XARXES

El resultat d'aquesta particular emergència de la cartera de xarxes de la DB és un conjunt de 44 xarxes amb missions molt diferents. Les missions tenen a veure amb la consecució de polítiques públiques locals que van des del manteniment de parcs naturals, a la creació i seguiment d'una xarxa de biblioteques, el consum local, el turisme, o l'aplicació de la llei per a l'autonomia i la independència de les persones (entre moltes altres). Les dimensions de les xarxes que conformen la cartera són molt variables, oscil·lant entre els 10 membres i els 300.

El fet que tots els membres siguin municipis que formen part de la província de Barcelona és un element fonamental per a entendre els criteris pels quals es "trien" els socis de les aliances. Així, mentre que en la majoria de casos d'aliances privades els socis són triats per la seva reputació i qualitat, per la seva contribució en recursos o per la seva internacionalitat (Wassmer 2010), en el cas de les xarxes interadministratives locals com les xarxes DB, els socis són triats en la majoria de casos per necessitats de descentralització territorial en la prestació de productes o serveis públics. Això implica que no es pugui parlar plenament de "lliure elecció", sinó, més aviat, d'elecció forçada per les circumstàncies territorials.

Atès que la capacitat de buscar i explotar nous socis està clarament limitada pels condicionaments territorials que s'acaben d'exposar, els patrons relacionals i les característiques estructurals de la cartera de xarxes vénen definits en la seva major part pels llaços diàdics que s'han anat creant entre les parts al llarg del temps. En aquest sentit, les troballes de la investigació permeten observar que la DB, com organització líder de totes les xarxes,

concentra majoritàriament les diferents bases de poder definides per Choi i Kim (2007).

La DB té el poder basat en l'estructura perquè és l'actor que actua com canal de comunicació entre les parts i té la capacitat d'acabar disputes usant el seu poder polític; té el poder basat en els recursos perquè disposa de més recursos que els altres actors per a la implementació de les polítiques i, el que és més important, té el poder per a distribuir-los.

Disposa la DB del poder basat en l'actor perquè és l'actor de les xarxes amb major capacitat de mobilitzar la resta d'actors; alhora que disposa del poder basat en la cognició, perquè, el seu coneixement és el més legítimat, fet que es manifesta amb la disposició de tècnics molt qualificats i especialitzats que assessoren als municipis; finalment, la DB també ostenta el poder basat en la política, fet que es manifesta que porta a terme la representació exterior de totes les xarxes (en el 100% d'elles l'organització fa d'interlocutor amb els mitjans de comunicació).

Malgrat la gran concentració de poder de la DB, el 60.7% dels entrevistats coincideix a afirmar que la raó principal que justifica la seva autoritat de facto dintre de les xarxes no té a veure fonamentalment amb la concentració del poder, sinó amb el fet de ser l'actor que va tenir la iniciativa de crear-les. Aquestes troballes indiquen, en primer lloc, la necessitat d'establir distincions conceptuals entre l'autoritat i el poder. Així, l'autoritat es refereix a les bases sobre les quals la xarxa fa obeir els seus objectius i accions; el poder es refereix o bé a la possessió dels recursos, capacitats o habilitats necessàries per a complir uns objectius concrets (*power to*, Emmet 1954), o bé a la

capacitat de fer que els altres compleixin allò que un vol que compleixin (*power over*, Pettit 2007). La diferència fonamental entre el poder i l'autoritat és que el primer implica dominació mentre que el segon no.

Aplicada a la cartera de xarxes, la distinció conceptual entre autoritat i poder pot ser útil, en primer lloc, per a millorar la interpretació d'aquestes variables en les xarxes interadministratives. L'organització focal pot avaluar com és la seva concentració de rols de poder en les diferents xarxes i la seva capacitat de cedir autoritat i redistribuir-los en funció de les seves ambicions amb cadascuna d'elles i de la naturalesa dels seus objectius.

En concret, encara que existeixi una organització líder que ostenti un major poder dintre de la xarxa, és possible establir patrons d'autoritat compartida mitjançant una major èmfasi en la rellevància dels mètodes d'entrada en la xarxa i d'una participació inclusiva en la identificació primera de necessitats per a les quals la xarxa es crea.

Aquest exercici requereix necessàriament la definició d'una estratègia conjunta que tracti a les diferents xarxes de forma relacional. Aquest tractament no solament pot contribuir a transferir els riscos, sinó que contribuirà a esclarir les posicions que ocupen els diferents actors -essencialment els directius de les xarxes en els diferents municipis- en la jerarquia de prioritats de l'organització focal.

En segon lloc, aquestes troballes també semblen indicar que una valoració precisa del poder i l'autoritat dintre de les xarxes no ha de limitar-se a la consideració d'elements formals com poden ser el tipus d'autoritat normativa per la qual es regeix la xarxa (acords, pactes o convenis) o els elements quantificables de poder (per exemple, les diferents aportacions en recursos

humans o tècnics), sinó que també han de tenir en compte elements més intangibles que apareixen fruit del procés de constitució dels codis de comunicació entre les parts, o el procés d'habilitació de la xarxa en el seu conjunt.

Finalment, tenint en compte que la DB exerceix el lideratge en totes i cadascuna de les xarxes interadministratives locals de les quals forma part, l'organització provincial està en la posició ideal per a aprofitar sinergies i prevenir conflictes entre les diferents xarxes que conformen la seva cartera. Un correcte aprofitament de les sinergies i prevenció dels conflictes tendirà a maximitzar "l'efecte de la cartera de xarxes" (Vassolo et al 2004), és a dir, la possibilitat que el valor total generat per la cartera de xarxes sigui superior al de les xarxes actuant de forma independent. La pregunta que sorgeix en aquest cas és: com pot una organització supralocal maximitzar "l'efecte de la cartera de xarxes"? La resposta a aquesta pregunta forma part de l'esfera de la gestió de cartera.

LA GESTIÓ DE LA CARTERA DE XARXES

La DB ha començat la gestió de la seva cartera de xarxes, donant els primers passos per a identificar les xarxes i començant un procés de reflexió entorn d'elles com a conjunt. Les declaracions institucionals de caràcter estratègic que s'han pronunciat fins al moment han pres la cartera de xarxes com la representació d'un "model de gestió", i no com un conjunt de xarxes independents amb especificitats concretes. El següent fragment del Pla de Mandat 2008-2011, és representatiu d'aquesta tendència:

“Si en l'any 1992 es volia reforçar el caràcter d'administració cooperadora, enfortint el nivell local amb el model de concertació i el treball en xarxa, ara l'objectiu és ser un govern local capaç d'implementar polítiques públiques locals per a donar més i millors respostes a les noves necessitats dels municipis i la ciutadania” (DB: Pla Estratègic 2008-2011, p-13).

Aquestes paraules permeten observar dues qüestions. En primer lloc, existeix l'assumpció que el “model de concertació” i el “treball en xarxa” s'han consolidat, ja que es conceben com objectius del passat que ja han estat superats. Seguint amb el fil argumental d'aquest article, es podria dir que, a criteri de la DB, el model de gestió per xarxes ha estat pres com el millor instrument per a la consecució dels objectius de les polítiques públiques sense distingir entre els diferents models de governança en xarxa. Per tant, la unitat d'anàlisi que es pren és, remetent-nos altra vegada a la figura 5, la de “whole network”.

El fet que totes les xarxes siguin tractades per igual té una segona implicació: la implícita atribució de capacitats de desenvolupament iguals a les diferents xarxes. L'afirmació que “l'objectiu [de la DB] és ser un govern local capaç d'implementar polítiques locals” sembla identificar totes les xarxes, seguint a Agranoff, com a “xarxes d'acció”, és a dir, xarxes amb capacitat per a implementar programes o polítiques directament, i oferint resultats a nivell de xarxa (Provan & Kenis, 2008).

L'absència de gestió de la cartera de xarxes ha estat detectada per alguns dels directius de les xarxes DB, que, d'una o altra manera, manifesten la

necessitat de començar a avançar en aquest camí. “Cal consolidar el que es fa dins de l'àmbit local”, afirma un dels entrevistats. “No hem fet l'exercici de formalitzar fins ara -afirma un altre- i volem fer-lo”. Un altre entrevistat defensa que “la xarxa ha de ser un instrument, no un producte [...] que ha de permetre prestar serveis finalistes”.

CONCLUSIONS I REFLEXIONS

CONCLUSIONS DEL CAS

El conjunt de les xarxes de la Diputació de Barcelona ens permet definir la seva gestió com a una organització focal amb un portfoli de xarxes. Als 27 casos és la mateixa organització que coordina la gestió de les xarxes: la Diputació de Barcelona. És la forma de gestió de la governança de la xarxa que Provan i Kenis (2008) anomenen com “*lead-organization-governed networks*”, o xarxes governades per un dels seus socis, l’organització líder. No hi ha una organització externa que les gestioni, ni són tots els participants que coordinen la gestió. Aquesta organització és qui té els recursos, el poder, o les capacitats per dur a terme aquesta responsabilitat. Les xarxes per tant estan compartint un centre de poder comú, o “power hub”.

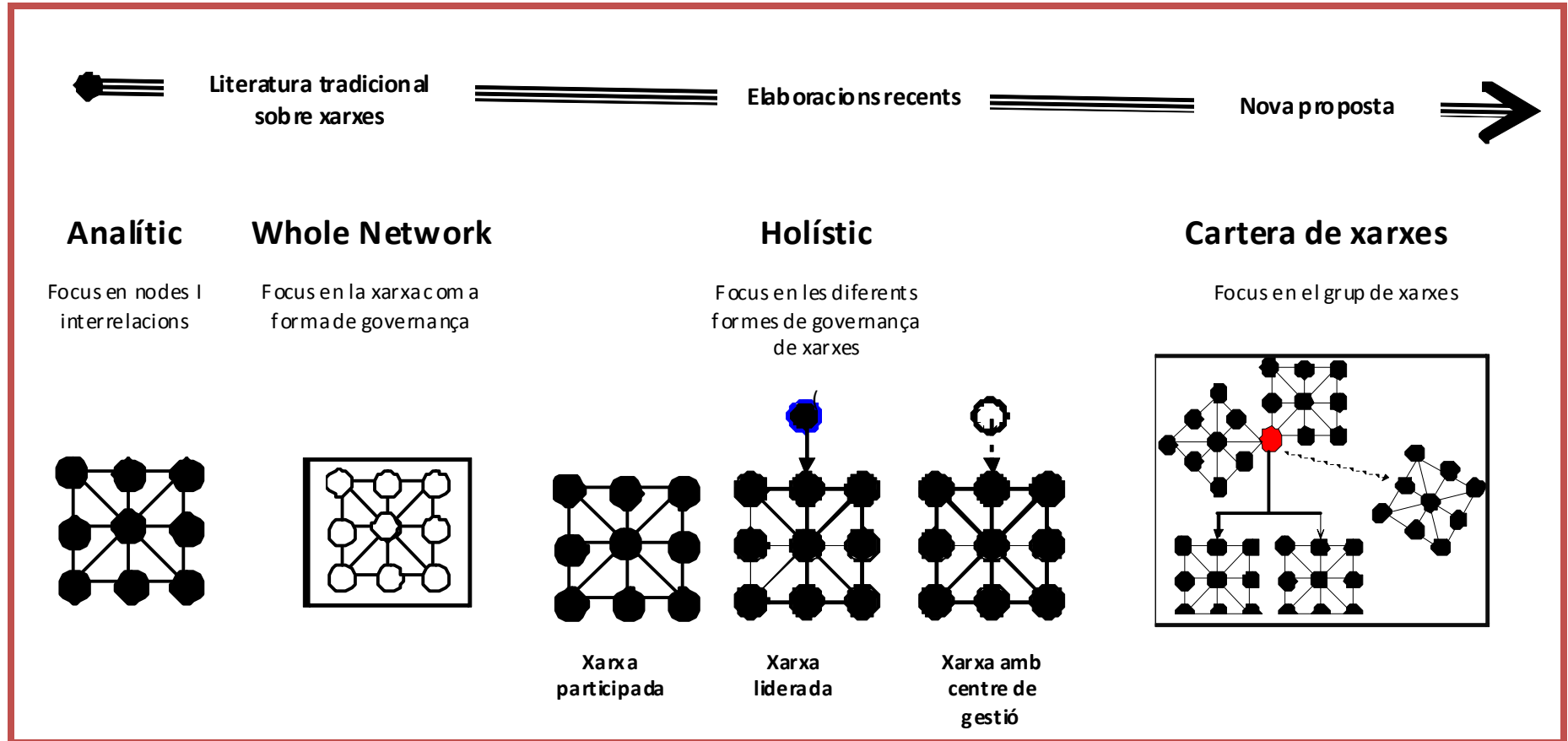
Per tant, si la Diputació de Barcelona té el lideratge d’aquestes xarxes (incloent la iniciativa de la creació, la gestió de la governança de la xarxa, el cofinançament i la representació externa davant els mitjans de comunicació), potser seria aconsellable analitzar aquestes xarxes, no de forma separada i individualment, sinò analitzant el centre de poder que comparteixen.

CONCLUSIONS PER A LA TEORIA

Les conclusions d’aquesta recerca es centren en tres àmbits. En primer lloc, la incorporació de la unitat d’anàlisi de la cartera de xarxes permet identificar condicionants de la governança de les xarxes més enllà de les fronteres de les pròpies xarxes.

En segon lloc, incorporem una visió holística de les xarxes i millorem la conceptualització de les diferents taxonomies mitjançant l'anàlisi comparatiu (Agranoff, 2006; Provan i Kenis, 2008). És en la unitat d'anàlisi, on la recerca que es presenta és més innovadora. Inicialment, es pren l'organització com a unitat d'anàlisi, però com s'explica en el treball, es troben indicis per justificar una nova unitat d'anàlisi: la cartera de xarxes (veure figura 9).

Figura 9: Evolució de les unitats d'anàlisi a la literatura sobre xarxes



Font: Elaboració pròpia

Tenir una visió global simultàniament, permet fer una gestió estratègica de les xarxes, amb els següents beneficis possibles:

a) Permet incrementar la racionalització i la cerca d'eficiències:

- Mitjançant les comparacions entre resultats generats per les xarxes i el nivell d'esforços dedicats;
- Incrementa la capacitat de l'organització per fer front al risc i l'incertesa;
- Possibilita tenir un millor accés a la informació i al coneixement, i difondre'l entre les xarxes;
- Emplena els buits estructurals i genera oportunitats compartides.

b) D'altra banda permet fer distincions en la gestió de totes les xarxes que una organització lidera (en objectius i formes de governança, per exemple).

c) Finalment, la conscienciació de les diferents xarxes en relació al seu posicionament dins la carter pot contribuir, alhora, a una més gran legitimació del sistema en el seu conjunt.

Incorporar aquesta perspectiva de forma activa, ajudarà als decisors públics a desenvolupar una gestió estratègica del conjunt de xarxes en què participen i a prendre millors decisions sobre xarxes públiques col·laboratives. Quines són les funcions de l'organ gestor del portafoli de xarxes? La gestió del portafoli inclou:

- Optimitzar el resultat conjunt de la cartera (per sobre del resultat d'una xarxa en particular).
- La coordinació de la cartera de xarxes
- La gestió de les interrelacions (*networking*) entre xarxes i serveis
- Organitzar l'aprenentatge de les xarxes i entre aquestes.

Les relacions interadministratives caracteritzades a l'actualitat per a la promoció constant de la construcció de xarxes, podria passar a una racionalització de les existents i una millor presa de decisions sobre les futures, amb l'objectiu de seguir generant valor afegit pel sector públic. Les dades obtingudes permeten identificar un conjunt de fortaleces i febleses del procés de construcció i desenvolupament de carteres de xarxes a les organitzacions públiques.

Aquesta informació podrà ser directament aplicable a: 1) la identificació de polítiques públiques per al desenvolupament i enfortiment de la tasca de dirigir xarxes en les organitzacions del sector públic català; 2) la identificació de mesures tendents a la racionalització de les carteres de xarxes; i 3) la detecció d'àrees de millora en l'exercici dels rols de gestió relacional interadministrativa en diferents sectors i àrees per tipologies de xarxes.

Una reflexió d'aquest anàlisi és oferir una contesta a les teories sobre el "buidatge" (*hollowing out*) del rol del govern. El buidatge de l'Estat suggereix

que el creixement de la governança ha desfalcat encara més la capacitat de l'executiu central per actuar amb eficàcia. En resum, l'Estat no ha estat buidat, sinó que ha reafirmat la seva capacitat de governar regulant la combinació d'estructures de govern, com els mercats i les xarxes, i desenvolupant instruments indirectes de control. Conceptes com la metagovernança o la gestió de la cartera de xarxes no fan més que “tornar l'administració al primer pla un altre cop” (bringing the state back in yet again) (Jessop 2007), descrivint el canvi al govern indirecte dels *stakeholders* relativament autònoms (Bevir i Rhodes 2010).

Aquesta qüestió ja ha estat abordada per una primera generació d'estudis centrats en les extensions del sector públic mitjançant figures que han estat agrupades sota diversos noms, com la relació de principal-agent (agències) (Lagreid et al.), o les personificacions instrumentals (consorcis, organismes autònoms, mancomunitats, societats públiques i fundacions) (Martínez-Alonso i Ysa 2003). A aquesta capacitat d'impacte produïda per aquesta galaxia d'organismes, hauríem d'afegir també l'impacte que les administracions públiques estant aconseguint via les xarxes on participen o lideren (el que Christensen i Laegreid (2007) anomenen segona generació de reformes post nova gestió pública, o reformes de tercera generació (Halligan 2007). Segons el nostre coneixement no existeixen encara estudis que analitzin quin percentatge dels resultats públics són assolits per les xarxes públiques. Creiem que aquest és un tema rellevant que s'hauria de començar a abordar pels investigadors en el futur.

Una segona reflexió és sobre la transferència d'idees entre el sector privat i el sector públic. La nostra principal aportació és vincular aquest anàlisi

integral de governança de xarxa en gestió pública, amb el coneixement generat des de la perspectiva *d'Alliance portfolios*. La perspectiva *d'Alliance portfolios* ha estat incorporada recentment a la literatura de gestió privada (Parise i Casher 2003, Hoffmann 2005, Reuer i Ragozzino 2006, Heimeriks et al. 2009, Lavie 2009, Ozcan i Eisenhardt 2009, Sarkar et al. 2009; Wassmer 2010). L'aportació de vincular l'anàlisi integral de governança de xarxa en gestió pública, al coneixement generat des de la perspectiva *d'Alliance portfolios* té capacitat de generar millor gestió pública per xarxes.

La transferència d'aquesta aproximació al sector públic reflexa que una bona idea requereix d'interpretació contextual. Transferir directament un concepte del management estratègic a la gestió pública sense tenir en compte les adaptacions necessàries seria un error. Perquè un concepte valuós i complex no pot ésser transferit sense conèixer les diferències entre ambdós sectors. I defensen la necessitat del concepte, però amb una reinterpretació que el perfeccioni a la gestió pública. I en aquest cas, la primera diferència es que passem d'analitzar el concepte de portfolio com a contribució a la cadena de valor de producció d'un bé (al *management* privat), i per tant posar el focus en els inputs; a un objectiu completament diferent: a necessitat de centrar-se en el valor públic, i per tant en els resultats, quan parlem de portfoli de xarxes al sector públic: outputs (productes) i outcomes (impactes), més que centrar-nos en els inputs i el procés.

RECERCA FUTURA

En el futur voldríem conèixer si un enfocament de “gestió de cartera de xarxes” –en comparació a la tradicional “gestió de xarxes”- pot contribuir a millorar la qualitat de la gestió pública. Per això serà necessari veure madurar aquest tipus de governança a les organitzacions públiques que gestionen a través de la xarxa. El nostre objectiu seria, un cop construït l'argumentari teòric que justifica el concepte en gestió pública, testar aquells factors que condicionen o poden condicionar l'èxit de la cartera de xarxes, i valorar quines poden ser les eines més efectives per a la seva posterior gestió (vegeu figura 10). Serà clau determinar la gestió del canvi, per dur a terme la transició des de la tradicional perspectiva de la gestió en xarxa a la visió de la gestió d'una cartera de xarxes.

Figura 10. Factors que determinen l'èxit de la cartera de xarxes públiques



Font: Basat en Wassmer (2010).

D'altra banda, també serà necessari identificar el perfil del gestor de les carteres de xarxes, i si aquest es diferencia o no del gestor d'una xarxa individual. La nostra expertesa ens suggereix que l'òrgan gestor ha de disposar de competències i habilitats directives al nivell del portafoli. Per tant, haurem de testar si la naturalesa de la tasca requereix capacitats diferents a la de la gestió de la xarxa. Pesem que un bon gestor de xarxa no ho serà automàticament del portafoli. L'òrgan gestor precisa centrar-se en la gestió estratègica i l'eficiència; analitzar el conjunt de xarxes com un sistema; fer una impecable gestió del *political management* (per gestionar demandes externes i necessitats de les xarxes –protecció, finançament, legitimació externa, transversalitat-), per, en el fons, contribuir a la generació de valor públic.

REFERÈNCIES

- Addicott, R.; Mcgovern, G.; Ferlie, E. 2006. Networks, Organizational Learning And Knowledge Management: NHS Cancer Networks. *Public Money & Management*, 26(2): 87-94.
- Agranoff, R. 2003. *Understanding Networks: A Guide for Public Managers*. Arlington: IBM Endowment for the Business of Government.
- Agranoff, R. 2006. Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers. *Public Administration Review* 66(1): 56-65.
- Agranoff, R. 2007. Managing Within Networks. Adding Value To Public Organizations. *George Town University Press. Washington D.C.*
- Agranoff, R.; Mcguire, M. 2003. *Collaborative Public Management: New Strategies For Local Governments*. Georgetown University Press, Washington, DC.
- Ariño, A.; De La Torre, J. 1998. Learning From Failure: Towards An Evolutionary Model Of Collaborative Ventures. *Organization Science*, 9:3: 306-26.
- Bell, S.; Hindmoor, S. 2009. *Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society*. Melbourne: Cambridge University Press.
- Berry, F. S.; Brower, R. S.; Sang Ok, C.; Goa, W. X.; HeeSoun, J.; Myungjung, K.; Word, J. 2004. Three Traditions of Network Research: What the Public Management Research Agenda Can Learn from Other Research Communities. *Public Administration Review* 64(5): 539-552.
- Berry, F.; Berry, W. 1990. State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis. *American Political Science Review* 84(2): 395–415.
- Bevir, M.; Rhodes, R. A. W. 2010. *The State as Cultural Practice*. Oxford: Oxford University Press, capitol 5.
- Blom-Hansen, J. 1997. A 'New Institutional' Perspective On Policy Networks. *Public Administration*, 75(4): 669-693.
- Borgatti, S. P.; Foster, P. C. 2003. The Network Paradigm in Organizational Research: A Review and Typology. *Journal of Management* 29(6): 991-1013.
- Börzel, T. A. 1998. Organizing Babylon: On The Different Conceptions Of Policy, Public Administration. *Public Administration*, 76(2): 253-74.
- Brans, M. 1997. Challenges To The Practice And Theory Of Public Administration In Europe. *Journal Of Theoretical Politics*, 9:3 Pp389–415.

- Choi, S. O.; Kim, B. 2007. Power And Cognitive Accuracy In Local Emergency Management Networks. *Public Administration Review*, 67: 198-209.
- Cook, K. S. 1977. Exchange and Power in Networks of Interorganizational Relationships." *Sociological Quarterly* 18, 62-82.
- Das, T.K.; Teng B. 2002. Alliance Constellations: A Social Exchange Perspective. *Academy Of Management Review*, 27(3): 445-456.
- DB- Pla d'Actuació del Mandat 2008-2011.
- De Ridder, A.; Rusinowska, A. 2008. On Some Procedures Of Forming A Multipartner Alliance. *Journal Of Economics & Management Strategy*, 17(2): 443-487.
- De Rond, M. ; Bouchikhi, H. 2004. On The Dialectics Of Strategic Alliances. *Organization Science*, 15: 56–69.
- DiMaggio, P. 1992. Nadel's Paradox Revisited: Relational and Cultural Aspects of Organizational Structure. A N. Nohria i R. Eccles. eds., *Networks and Organizations: Structure, Form, and Action*. Cambridge: Harvard Business School Press.
- Dowding, K. 1995. Model Or Metaphor? A Critical Review Of The Policy Network Approach. *Political Studies*, 43: 136-158.
- Emmet, D. 1958. *Function, Purpose And Powers: Some Concepts In The Study Of Individuals And Societies*. London: Macmillan.
- Fay, B. 1987. *Critical Social Science: Liberation And Its Limits*. New York: Cornell University Press.
- Gargiulo, M.; Benassi, M. 2000. Trapped in Your Own Net? Network Cohesion, Structural Holes, and the Adaptations of Social Capital. *Organization Science* 11(2): 183-196.
- Gulati, R. 1995. Does Familiarity Breed Trust? The Implications of Repeated Ties for Contractual Choice in Alliances. *Academy of Management Journal* 38(1): 85-112.
- Gulati, R.; Sytch, M. 2008. Does Familiarity Breed Trust? Revisiting the Antecedents of Trust. *Managerial and Decision Economics* 29(2/3): 165-190.
- Hansen, M. 2009. *Collaboration*. Harvard Business Press.
- Harrigan, K. R.; Newman, W. H. 1990. Bases of Interorganization Co-operation: Propensity, Power, Persistence. *Journal of Management Studies* 27(4): 417-434.
- Hecló, H. 1978. Issue Networks and the Executive Establishment. Pp. 87-124. A King, ed., *The New American Political System*. Washington, DC: American Enterprise Institute.

- Heimeriks, K. H.; Klijn, E.; Reuer, J. J. 2009. Building Capabilities For Alliance Portfolios. *Long Range Planning*, 42(1): 96-114.
- Hoffmann, W. H. 2005. How To Manage A Portfolio Of Alliances. *Long Range Planning*, 38(2): 121-143.
- Hunter, F. 1953. *Community Power Structure*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Huxham, C. 2003. Theorizing Collaboration Practice. *Public Management Review*, 5(3): P. 401-423.
- Jessop, B. 2000. Governance Failure. A: STOKER, G. (ed.) *The New Politics of British Local Governance*. Houndmills, Basingstoke: Macmillan, pàg. 11-32.
- Jessop, B. 2003. Governance and Metagovernance: on Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony. A: BANG, H. (ed.) *Governance as Social and Political Communication*. Manchester: Manchester University Press, pàg. 101-116.
- Jessop, B. 2007. *State Power*. Cambridge: Polity.
- Jones, C.; Hesterly, W.; Fladmoe-Lindquist, K.; Borgatti, S. 1998. Professional service constellations: How strategies and capabilities influence collaborative stability and change. *Organization Science* 9:396-410.
- Kenis, P.; Provan, K. G. 2009. Towards An Exogenous Theory Of Public Network Performance. *Public Administration*, 87(3): 440-456.
- Kickert, W.; Klijn, E.-H.; Koppenjan, J. 1997. *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage Publications.
- Klijn, E. H.; Koppenjan, J. F. M. 2000. Public Management And Policy Networks: Foundations Of A Network Approach To Governance. *Public Management*, 2(2): 135-158.
- Klijn, E.; Koppenjan, J.; Termeer, K. 1995. Managing Networks In The Public Sector: A Theoretical Study Of Management Strategies In Policy Networks. *Public Administration*, 73(3): 437-454.
- Klijn, E.-H. 2008. Governance and Governance Networks in Europe. *Public Management Review* 10(4): 505-525.
- Klijn, E.-H.; Koppenjan, J. 2006. Institutional Design - Changing Institutional Features of Networks. *Public Management Review* 8(1): 141-160.
- Krackhardt, D. 1990. Assessing the Political Landscape: Structure, Cognition, and Power in Organizations. *Administrative Science Quarterly* 35(2): 342-69.

- Lavie, D. 2009. Capturing Value From Alliance Portfolios. *Organizational Dynamics*, 38(1): 26-36.
- Lemaire, R. H.; Provan, K.G. 2009. Network Governance In A Publicly Funded Child And Youth Health Network. Article Presentat Al Congrés De La Public Management Research Association.
- Longo, F.; Ysa, T. (eds). 2008. *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*. EAPC i INAP.
- Lukes, S. 1986. *Power*. New York: New York University Press.
- Lunnan, R.; Haugland, S. A. 2008. Predicting And Measuring Alliance Performance: A Multidimensional Analysis. *Strategic Management Journal*, 29: 545-556.
- Mandell, M. P. 1999. Community Collaborations: Working Through Network Structures. *Policy Studies Review*, 16(1): 42.
- Marinetto, M. 2003. Governing Beyond the Centre: a Critique of the Anglo-Governance School. *Political Studies* 51(3): 592-608.
- Marshall, C.; Rossman, G. B. 1995. *Designing Qualitative Research*. Ca: Sage.
- Martínez-Alonso, J.L; Ysa, T. 2003. *Las personificaciones instrumentales locales en Cataluña. Organismos autónomos, consorcios, mancomunidades y sociedades públicas*. INAP y EAPC.
- McGuire, M. 2002. Managing Networks: Propositions On What Managers Do And Why They Do It. *Public Administration Review* 62:599-609.
- McGuire, M. 2006. Collaborative Public Management: Assessing What we Know and How we Know It. *Public Administration Review* 66: 33-43.
- McGuire, M. 2009. The New Professionalism and Collaborative Activity in Local Emergency Management. Pp. 71-93 L. O'Toole and L. Blomgren , eds., *The Collaborative Public Manager*. Washington, D.C.
- McGuire, M.; Silvia, C. 2009. Does Leadership in Networks Matter?: Examining the Effect of Leadership Behaviors on Managers' Perceptions of Network Effectiveness. *Public Performance and Management Review* 33(1): 34-62.
- Meier, K.; O'Toole, L. 2001. Managerial Strategies and Behavior in Networks: A Model with Evidence from U.S. Public Education. *Journal of Public Administration Research and Theory* 11(3): 271-293.

- Meier, K.; O'Toole, L. 2003. Public Management and Educational Performance: The Impact of Managerial Networking. *Public Administration Review*, 63(6): 689-699.
- Mendoza, X.; Vernis, A. 2008. The Changing Role Of Governments And The Emergence Of The Relational State . *Corporate Governance*, 8(4): 389-394.
- Mintrom, M.; Vergari, S. 1998. Policy Networks and Innovation Diffusion: The Case of State Education Reforms. *Journal of Politics* 60(1): 126–48.
- Mitchell, J. C. 1969. The Concept and Use of Social Networks. Pp. 1-50 J. C. Mitchell, ed., *Social Networks in Urban Situations*. Manchester, UK: Manchester University Press.
- Moreno, J. 1934. *Who Shall Survive?* New York: Beacon Press.
- Morrell, K. 2006. Policy As Narrative: New Labour's Reform Of The National Health Service. *Public Administration*, 84(2): 367-385.
- Nadel, S. F. 1957. *The Theory of Social Structure*. London: Cohen and West.
- OCDE. 2005. *Modernising Government*. Paris.
- Parise, S.; Casher, A. 2003. Alliance Portfolios: Designing And Managing Your Network Of Business-Partner Relationships. *Academy Of Management Executive*, 17(4): 25-39.
- Pierre, J.; Peters, B. G. 2000. *Governance, Politics and the State*. Houndmills, Basingstoke: Macmillan.
- Podolny, J. M. 2001. Networks as the Pipes and Prisms of the Market. *American Journal of Sociology* 107(1): 33-60.
- Powell, W. W. 1987. Hybrid Organizational Arrangements: New Form or Transitional Development?. *California Management Review* 30(1): 67-87.
- Powell, W. W. 1990. Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms Of Organization. *Research In Organizational Behavior*, 12, 295-336.
- Powell, W. W.; White, D. R.; Koput, K. W.; Owen-Smith, J. 2005. Network Dynamics And Field Evolution: The Growth Of Interorganizational Collaboration In The Life Sciences. *American Journal Of Sociology*, 110(4): 1132-1205.
- Pröpper, I. M. A. M. 1996. Success And Failure In The Management Of Policy Networks. *Beleidswetenschap*, 10:4.
- Provan, K. G.; Fish, A.; Sydow, J. 2007. Interorganizational Networks At The Network Level: A Review Of The Empirical Literature On Whole Networks. *Journal Of Management*, 33(3): 479-516.

- Provan, K. G.; Kenis, P. 2008. Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research & Theory* 18(2): 229-252.
- Provan, K.; Milward, H. 1991. Institutional Level Norms and Organizational Involvement in a Service Implementation Network. *Journal of Public Administration Research and Theory* 1(4): 391-417.
- Provan, K.; Milward, H. 1995. A Preliminary Theory of Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems. *Administrative Science Quarterly* 40(1): 1-33.
- Provan, K.; Milward, H. 2001. Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review* 61: 414-423.
- Provan, K.; Milward, H.; Isett K. R. 2002. Collaboration and Integration of Community-Based Health and Human Services in a Nonprofit Managed Care System. *Health Care Management Review* 27(1): 21-32.
- Raab, J.; Milward, B. 2003. Dark networks as problems. *Journal of Public Administration Research and Theory* 13:413–39.
- Rainey, H. G. 2008. Managing Within Networks: Adding Value to Public Organizations, by Robert Agranoff. Washington, DC: Georgetown University Press, 2007. *Journal of Policy Analysis and Management*, 27: 1050–1053.
- Rethemeyer, R.K.; D.M. Hatmaker. 2008. *Network Management Reconsidered: An Inquiry into Management of Network Structures in Public Sector Service Provision*. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 18(4): 617-646.
- Reuer, J. J.; Ragozzino, R. 2006. Agency Hazards And Alliance Portfolios. *Strategic Management Journal*, 27(1): 27-43.
- Rhodes, R. A. W. (1997a). *Understanding Governance*. Buckingham and Philadelphia: Open University Press, capítulo 3.
- Rhodes, R. A. W. (1997b). It's the Mix that Matters: from Marketization to Diplomacy. *Australian Journal of Public Administration* 56(2): 40-53.
- Rhodes, R. A. W. 2000. Public Administration and Governance. A Pierre, J. (ed.) *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press: 54-90.
- Rhodes, R. A. W. 2006. Policy Network Analysis. A: Moran, M.; Rein, M.; Goodin, R. E. (ed.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press: 423-445.
- Salancik, G. 1995. Wanted: A Good Network Theory Of Organization. *Administrative Science Quarterly*, 40(2): 345-349

- Sarkar, M. B.; Aulakh, P. S.; Madhok, A. 2009. Process Capabilities And Value Generation In Alliance Portfolios. *Organization Science*, 20(3): 583-600.
- Saz, A.; Vernis, A. 2006. The Dynamics Of Public Networks: A Critique Of Linear Process Models. *International Journal Of Public Sector Management*, 19(5): 416-427.
- Shah, R.H.; Swaminathan, V. 2008. Factors Influencing Partner Selection In Strategic Alliances: The Moderating Role Of Alliance Context. *Strategic Management Journal*, 2008. 29(5): 471-494.
- Silvia, C.; McGuire, M. 2010. Leading Public Sector Networks: An Empirical Examination of Integrative Leadership Behaviors. *Leadership Quarterly* 21(2): 264-277.
- Skelcher, C. 2006. Governance Networks, Democratic Anchorage, And The Impact Of National Political Context. A Performing Public Sector. The Second Transatlantic Dialogue, Leuven, 1-3 June 2006.
- Sorenson, E. 2006. Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance. *American Review of Public Administration*, 39: 98-114.
- Sorenson, E. 2007. Local Politicians and Administrators as Metagovernors' in M. Marcussen and J. Torfing (eds.), *Democratic Network Governance in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 89-108.
- Sorenson, E.; J. Torfing. 2007. *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave.
- Sorenson, E.; Torfing, J. (ed.) 2007. *Theories of Democratic Network Governance*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave-Macmillan.
- Sorenson, E.; Torfing, J. 2009. Making Governance Networks Effective and Democratic through Metagovernance. *Public Administration*, 87 (2): 234-58.
- Stoker, G. 1999. *The New Management Of British Local Governance*. London: Macmillan.
- Stoker, G. 2006. Public Value Management: A New Narrative For Networked Governance?. *American Review Of Public Administration*, 36(1): 41-57.
- Stone, C. 1989. *Regime Politics*. Lawrence: University Press Of Kansas.
- Termeer, C. 2009. Barriers To New Modes Of Horizontal Governance. *Public Management Review* 11(3): 299.
- Vassolo, R. S.; Anand, J.; Folta, T. B. 2004. Non-Additivity In Portfolios Of Exploration Activities: A Real Options-Based Analysis Of Equity Alliances In Biotechnology. *Strategic Management Journal*, 25(11): 1045-1061.

- Walker, J. 1969. The Diffusion of Innovations among the American States. *American Political Science Review* 63(3): 880–99.
- Wassmer, U. 2010. Alliance Portfolios: A Review And Research Agenda. *Journal Of Management*, 36(1): 141-171.
- Wassmer, U.; Dussauge, P.; Planellas, M. 2010. Un enfoque estratégico para la gestión de alianzas. *Harvard Deusto Business Review*, junio: 32-44.
- Weber, E. P.; Khademian, A. M. 2008. Wicked Problems, Knowledge Challenges, And Collaborative Capacity Builders In Network Settings. *Public Administration Review*, 68(2): 334-349.
- White, C. H. 1995. Social Networks Can Resolve Actor Paradoxes in Economics and in Psychology. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 151:58-74.
- Williamson, O. E. 1991. Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives. *Administrative Science Quarterly* 36(2): 269-296.
- Ysa, T. 2007. Governance Forms in Urban Public-Private Partnerships. *International Public Management Journal* 10(1): 47-60.