

Los desafíos de la gestión intergubernamental en la implementación de programas sociales*

Fernando Isuani**

*Trabajo preparado para el Tercer Congreso Nacional de Administración Pública. Tucumán-Argentina, 2005.

**Investigador-Docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento y de la Universidad de Buenos Aires.

Introducción

Varios trabajos han puesto el acento en la importancia de mejorar la gestión de las políticas sociales, resaltando los principales problemas que éstas enfrentan y poniendo el acento en la necesidad de alcanzar mayores niveles de eficiencia y eficacia (Cohen, 2002, Kliksberg, 1999; Cohen y Franco, 1995). En ellos se destaca, entre otras cuestiones, que en Latinoamérica la provisión de servicios sociales se lleva a cabo mediante una red fragmentada, por lo que es común la duplicación de funciones y servicios, lo cual conduce al desperdicio de recursos y a que sólo una porción marginal de los mismos llegue a los beneficiarios. Asimismo, señalan que se desconoce el desempeño de programa y proyectos, y sobre todo, se ignora el impacto que produce y por lo tanto, si esos programas sirven o no, quiénes se aprovechan de sus beneficios y a quiénes perjudica su realización. Esos trabajos también advierten sobre la falta de claridad en los objetivos de los diversos programas y proyectos y sobre la dificultad, por tanto, de establecer metas que sirvan para la evaluación de los mismos, previa fijación de parámetros adecuados para ello.

De esta manera, surge la necesidad de buscar alternativas de intervención en el campo social que, superando los modelos tradicionales, permitan lograr respuestas más efectivas y equitativas a los principales problemas sociales que aquejan a la región. Es en este sentido, que la implementación de programas mediante redes interorganizacionales aparece como una de esas alternativas, pero conocer su potencialidad y limitaciones demanda la realización de esfuerzos que ayuden a los gerentes sociales a identificar los desafíos que deben enfrentar y les permita aprovechar las oportunidades de creación de valor público¹ que con ella pueden generar.

En línea con lo planteado, resulta importante asumir que ese tipo de implementación supone una dificultad mayor en la medida que requiere la estructuración de un campo de acción complejo, integrado por un conjunto de actores organizacionales distintos, que tiene su propia historia y atienden múltiples y diversas demandas. Como señala Fleury(2002), citando a O'Toole, las redes intergubernamentales e interorganizacionales pueden ser entendidas como estructuras de interdependencia que comprenden varias clases de organizaciones o partes, donde una unidad no es únicamente el subordinado formal de la otra en un amplio arreglo jerárquico. Al mismo tiempo, es importante resaltar que la estructuración y la misma gestión de esas redes, como señala McGuire (2002), no es un proceso que se produzca de manera espontánea, sino que requiere de un manejo operativo y estratégico por parte de los gerentes involucrados en la misma. Por ello, el éxito en la implementación de programas sociales mediante redes no se garantiza sólo por la disponibilidad de recursos financieros o por contar con el apoyo de estructuras especializadas.

En este trabajo presentamos parte de los resultados obtenidos en un estudio de caso recientemente realizado sobre la implementación del Programa de Formación del Plan Jefes y Jefas en la Provincia de Buenos Aires². Dicho estudio nos ha permitido identificar un conjunto de desafíos y de condicionantes que amenazan el desempeño de las redes interorganizacionales, particularmente las que involucran diversos organismos gubernamentales, en la implementación de programas sociales. Con ello, pretendemos

¹ Nos referimos a la creación de valor en los términos expresado por Moore, M. (1998) Gestión estratégica y creación de valor en el sector público. Buenos Aires.Paidós

² El período estudiado es desde Febrero del 2002 a Diciembre del 2004.

contribuir a generar conocimiento que permita ofrecer a los gerentes sociales cierta orientación para determinar cuál será el tipo de acciones gerenciales más apropiadas cuando se encara este tipo de implementación.

Una breve descripción del Programa de Formación y su análisis

En el 2002, el Ministerio de Trabajo de la Nación tuvo la responsabilidad del diseño e implementación del Programa de Formación en todo el país. Esta iniciativa fue establecida como contraprestación formativa para los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de hogar, quienes recibían una asignación mensual de \$150. En este sentido, el Programa de Formación (PF) tuvo como objetivo mejorar las condiciones de empleabilidad futura de dichos beneficiarios. Para ello, el Ministerio de Trabajo elaboró una propuesta que implicó establecer una asociación con las diversas Provincias a los efectos de lograr que sean ellas las encargadas de proveer la oferta educativa.

Para la implementación del PF en la Provincia de Buenos Aires, el ministerio de trabajo firmó un acuerdo con la Dirección General de Educación y el Ministerio de Desarrollo Humano, ambos, organismos provinciales. A los efectos de trabajar con una modalidad descentralizada, en esta Provincia se impulsó la conformación de Mesas de Cogestión –una por Municipio-, las que supusieron una instancia de articulación local entre el gobierno municipal, los supervisores y directivos de centro educativos. De esta manera, esta red involucró actores organizacionales pertenecientes a los tres niveles del Estado Argentino: Nacional, Provincial y Municipal. Se conformó así un campo de acción interorganizacional estructurado con dos dimensiones claramente reconocibles y diferenciables. Por un lado, una dimensión intergubernamental, integrada por organizaciones pertenecientes a los diversos niveles del Estado y, por otro lado, una dimensión intersectorial, conformada por organizaciones dedicadas a diferentes sectores de política (Trabajo, Educación y Desarrollo social). Sin embargo, y pesar de haber contado con recursos financieros y haber involucrado a organizaciones especializadas, la red intergubernamental conformada se vio sometida a múltiples condicionamientos que afectaron seriamente su desempeño.

Cuáles han sido esos condicionamientos?, Cuáles son los principales desafíos que enfrenta este tipo de experiencias?. A continuación, analizamos un conjunto de dimensiones que nos permitirán dar respuestas a las preguntas planteadas.

Las oportunidades en juego

Para analizar el desempeño de una red intergubernamental (RIG), una dimensión que adquiere particular relevancia es aquella que focaliza en los objetivos que llevan a un conjunto de organismos públicos a integrarse a la red. En este sentido, más allá que una RIG se conforma para alcanzar determinados objetivos de políticas, también es cierto que los organismos que se integran a la misma pretenden alcanzar objetivos que les son propios. En otros términos, podríamos decir que la conformación de una RIG permite a ciertos organismos públicos la posibilidad de sacar provecho de un conjunto de oportunidades³ -vinculadas con objetivos particulares-, que actúan como un claro incentivo para su incorporación a la misma. Por ello, la identificación y el análisis de esas

³ Las oportunidades, dice Bardach(2000), son potencialidades para producir valor, y para lograr valor en un sentido práctico, esas oportunidades deben ser explotadas mediante algún método.

oportunidades constituyen tareas necesarias para establecer el conjunto de intenciones⁴ que mueve a los diversos integrantes de la red. Esto nos permite, por un lado, localizar potenciales fuentes de acuerdos o conflictos entre los organismos involucrados, en tanto que, por otro lado, nos ayuda a conocer cuáles son los incentivos más adecuados para reforzar el compromiso de cada uno de ellos con la red en cuestión. Cuáles fueron las oportunidades que identificó cada organismo público a la hora de decidirse integrar la RIG destinada a implementar del PF en la Provincia de Buenos Aires?.

Algunos de los involucrados vieron en la RIG, la posibilidad de cumplir con responsabilidades asumidas previamente, en tanto que otros, entendieron que les daría la posibilidad de fortalecerse internamente y recuperar espacios perdidos dentro de su propia jurisdicción. Para otros organismos, entre tanto, su participación en la RIG facilitaba el cumplimiento de objetivos pertenecientes a otros programas en los que estaban paralelamente involucrados. De esta manera, la RIG se fue integrando con organismos públicos que, más allá de querer lograr los objetivos del PF, quisieron aprovechar un conjunto de oportunidades que la red les otorgaba para satisfacer objetivos particulares. Al mismo tiempo, es importante tener en cuenta que una condición necesaria para el aprovechamiento de las oportunidades en juego, era el funcionamiento conjunto y articulado de aquellos organismos gubernamentales, ya que cada uno tenía el control exclusivo sobre algún recurso estratégico para el funcionamiento de la RIG (dinero, recursos humanos, contactos territoriales, entre otros).

El proceso de estructuración de la red

En términos organizacionales, podríamos definir al proceso de estructuración de una red como aquel por medio del cual se procede a la división del trabajo entre las organizaciones involucradas y, al mismo tiempo, se produce la coordinación entre ellas a los efectos de procurar alcanzar un funcionamiento coherente e integrado del nuevo espacio de acción colectivo así conformado. Es importante entonces tener en cuenta que el proceso de estructuración pone en marcha ambos procesos adquiriendo cada uno un papel relevante en el desempeño futuro de la red.

La división del trabajo debe aprovechar la capacidad particular que cada una de las organizaciones involucradas aporta a la red. En este sentido, cada una de ellas aporta al conjunto su especialización y principales ventajas comparativas. La división del trabajo esta asociada con la determinación de las diversas actividades que deben ser llevadas adelante en el marco de un espacio de acción colectiva. Ésta se realiza a partir de la fijación de criterios que indican cuál es la manera más conveniente de realizar el trabajo; en definitiva, se trata de establecer la cantidad, calidad y relevancia de las actividades necesarias para el cumplimiento de los objetivos del Programa. Ello se concreta cuando se define el conjunto de tareas que deben desarrollarse, quién debe realizarlas y los modos en que deben ser llevadas a la práctica.

Debe tenerse en cuenta que la división del trabajo impone al espacio de acción colectiva una fuerza centrífuga que solo puede ser controlada a partir de los mecanismos de coordinación que intentan integrar y dar unidad y coherencia al conjunto de las decisiones y acciones desarrolladas en dicho espacio. Así, división del trabajo y

⁴ Mintzberg(1992), señala que los objetivos son las intenciones que están detrás de las acciones.

coordinación se constituyen en dos fuerzas en tensión, que ponen en discusión quién prevalece sobre quién, si la parte sobre el todo o a la inversa. Por tal motivo, del equilibrio entre ambos dependerá el desempeño que logre dicha red.

En la RIG estudiada -destinada a brindar un servicio educativo-, las actividades a realizar y quién las realizaría fueron explicitadas en dos convenios firmados a lo largo de dos años. En ellos, se evidenció que en el diseño de la red se tuvo en cuenta a las actividades y actores relevantes necesarios para una de las piezas centrales del PF, esto es, la oferta educativa para los beneficiarios. Sin embargo, pareció no contemplar, al menos con la misma claridad que para la oferta, las actividades necesarias y a los actores relevantes para la otra pieza central del PF, esto es, la demanda educativa.

Al mismo tiempo, los participantes de la RIG evidenciaron claros problemas para poder cumplir con sus respectivos roles. No pudieron garantizar que los recursos llegaran en el momento necesario, generando atrasos en el funcionamiento del PF y obligando a la búsqueda de fuentes alternativas de recursos. No se tuvo en cuenta que los circuitos burocráticos con los que se contaba en los diversos organismos públicos no eran aptos para responder a la dinámica requerida para la implementación del Programa. Por su parte, la capacidad operativa de los organismos era claramente débil y precaria en términos tecnológicos, procedimentales, estructurales y de recursos humanos. Asimismo, dificultades en los sistemas de información afectaron fuertemente la calidad y oportunidad de la información generada y con ello, el cumplimiento de la función de monitoreo del PF.

Con relación al proceso de coordinación, la RIG evidenció la falta de un diseño integral de la coordinación para el funcionamiento del Programa lo que promovió la conformación de un esquema fragmentado que articuló a los integrantes de la red en diversos niveles, cada uno de los cuales articuló a algunos actores entre sí, pero ninguno logró hacerlo con el conjunto de los involucrados. En este esquema de coordinación fragmentada cada uno de los involucrados tuvo que enfrentar de manera individual los problemas y amenazas que le ofreció la implementación del PF. De esta manera, no se promovió el desarrollo de un flujo de cooperación que permitiera ir desbloqueando o resolviendo tales problemas o amenazas, ya sea mediante la reingeniería de los procedimientos que no funcionaron, la búsqueda de nuevos aliados que potenciaran el desempeño de la red, la amortiguación de los impactos que producían ciertos de procesos institucionales, el aprovechamiento de sinergias entre los distintos niveles estatales o la promoción de una visión común respecto de la importancia del Programa⁵. Se desarrolló entonces, un esquema de coordinación que dio lugar a una red débilmente acoplada⁶, en el cual cada integrante desempeñó su rol sin estar al tanto de lo que hacía el resto, e incluso, muchas veces desconociéndolo.

Las funciones gerenciales

Respecto a las acciones desarrolladas en el marco de la RIG, éstas pueden ser vinculadas a un conjunto de funciones gerenciales, ya sean de desarrollo de estrategias,

⁵ Al respecto, sugerimos la lectura de Klinj, E. y Koppenjan, F. Public Management and Policy Networks. Public Management Vol. 2 Issue 2 2000 135-158.

⁶ Weick, K. (1976) Educational organizations as loosely coupled systems. Admin. Sci. Quart. 21:1-19

de implementación de estrategias o de evaluación⁷. En el caso estudiado, centramos nuestro análisis en las funciones de gestión operativa⁸ y de control de gestión^{9 10}. El desempeño de la gestión de operaciones llevada adelante en la RIG se mostró claramente débil, ineficaz y fragmentada debido a las dificultades en los procesos burocráticos y a los rasgos característicos de los sistemas institucionales de los gobiernos nacional y provincial: burocráticos, rígidos y operativamente precarios. Asimismo, la crisis económica agudizó los problemas de financiamiento toda vez que sometió a los organismos públicos involucrados a claras restricciones en cuanto a la disponibilidad de los fondos necesarios para el normal funcionamiento del PF.

Por otra parte, se crearon nuevas instancias organizativas teniendo como ideas orientadoras la de generar un espacio de articulación en el nivel local y permitir desarrollar actividades más adecuadas con las necesidades de este nivel. Más allá de esta buena intención, estos espacios se revelaron débiles e impotentes para cumplir con su cometido producto de la falta de compromiso de sus integrantes con los objetivos de política perseguidos por el Programa. De esta manera, resultaron instancias inadecuadas para concretar los motivos para las cuales fueron creadas. A su vez, ellas sufrieron el impacto de los procesos electorarios, lo que le agregaron incertidumbre a su funcionamiento.

Por su parte, la función de control de gestión se produjo de manera muy precaria e inadecuada, producto de la dificultad para generar información válida y oportuna sobre la marcha de Programa. La obsolescencia de los sistemas de información con los que contaban los organismos involucrados, constituyeron la principal explicación de esta situación. Estos sistemas de información no permitían generar, de manera confiable y oportuna, información sobre un indicador central para analizar la marcha del Programa.

En conclusión, a pesar de contar con ideas relevantes que orientaron su conformación, la red estudiada evidenció serias falencias en el desempeño de las funciones que debió desarrollar. Dichas falencias encuentran su origen en el inadecuado diseño de los dispositivos organizativos utilizados y en el impacto desfavorable que ejercieron sobre las actividades implementadas, las particularidades de los sistemas institucionales vigentes y de ciertos acontecimientos políticos producidos en el contexto. La dinámica desatada por la combinación de estos hechos dio lugar a un conjunto de acciones que no favorecieron la cooperación entre los actores involucrados en la red.

Los principales condicionantes

Los resultados del caso presentado en este trabajo nos revelan que, pese a que la implementación conjunta del PF dio lugar a la existencia de una serie de oportunidades para cada uno de los actores comprometidos en la misma, fue poco el provecho que

⁷ Como señalan Barzelay y Cortazar(2004), esta tipología de funciones gerenciales se nutre de la literatura gerencial y de la específicamente enfocada en la gerencia estratégica.

⁸ Siguiendo a Cortazar (2005), esta función se refiere al conjunto de actividades que transforman y aplican determinados recursos (capital, materiales, tecnología, habilidades y conocimientos) para generar productos o servicios

⁹ Esta incluye las acciones de monitoreo de los resultados de las operaciones, mediante las cuales se busca corregir las desviaciones respecto a los estándares establecidos. Para lograr este cometido, se genera e interpreta información sobre determinadas variables críticas de desempeño que permite a los gerentes mantener o cambiar el rumbo de las actividades operativas, procurando que éstas guarden coherencia con la perspectiva estratégica que orienta a la organización.

¹⁰ Estas dos funciones son parte de una función más genérica, cual es, la de Implementación de estrategias.

individual y colectivamente pudieron sacar de las mismas debido a que el campo de acción intergubernamental enfrentó un conjunto de factores internos y externos que cuestionaron su desempeño y así, su capacidad para convertirse en una práctica inteligente.

Entre los condicionantes internos podemos mencionar a los problemas burocráticos y las debilidades operativas de los organismos públicos involucrados, lo que afectó el cumplimiento de los compromisos individualmente asumidos y de aquellos que requerían de la cooperación interorganizacional; las inercias organizacionales de dichos organismos, hecho que los mantuvo preso de una visión individual y nos les permitió operar un pasaje hacia una visión integral y de conjunto que estimulara y favoreciera la cooperación entre ellos; el dispar compromiso de los involucrados en la red con los objetivos de política perseguidos por ésta, lo que tornó a la misma en un espacio de acción colectiva inestable; la incompleta división del trabajo que dejó fuera a un actor clave para la marcha del Programa –los municipios–; por último, la débil coordinación del conjunto del red.

En cuanto a los condicionantes externos, destacamos, por un lado, a los vinculados con el plano institucional. En este sentido, podemos señalar que el esquema federal de gobierno llevó a que los diversos niveles estatales mantengan una actitud de mucho celo respecto de su autonomía frente a los otros niveles. Esto constituyó una clara dificultad para pensar el desarrollo de estrategias de colaboración en la medida que cada nivel es refractario a la participación de otros en cuestiones que lo involucran. Asimismo, el contexto de crisis económica y social conformó un escenario propicio para la toma de decisiones que muchas veces resultaron apresuradas o poco meditadas. Ello dio como resultado errores en el diseño que luego se expresan en resultados poco alentadores. Por otra parte, destacamos a los condicionantes políticos, entre los que podemos mencionar la difícil relación entre los niveles estatales involucrados ante la falta de afinidades políticas entre sí y a discrepancias en torno a los objetivos del PF. Asimismo, las elecciones nacionales, provinciales y municipales contribuyeron a perturbar el desempeño del Programa amenazando la continuidad de actores involucrados o simplemente retrasando la realización de actividades previstas.

De lo expuesto hasta el momento, surgen un conjunto de desafíos que amenazan la conformación y el desempeño de RIG's, y sobre los cuales, los gerentes sociales deben estar advertidos. Resolverlos, constituyen una tarea central en el rol de la gerencial social y una condición necesaria para aspirar a una solución efectiva para los problemas sociales.

- **Las RIG's deben comprometer a los actores relevantes:** Cuando hablamos de actores relevantes, nos referimos a aquellos que controlan recursos claves para el logro de los objetivos de política que la red pretende alcanzar. Para ello, los gerentes sociales deben diseñar una estrategia que permita identificar a los actores relevantes y desplegar acciones para comprometerlos con los objetivos compartidos que la red pretende alcanzar.
- **Las RIG's deber generar incentivos para los actores relevantes:** Es necesario que ellos encuentren, en el trabajo cooperativo, un conjunto de incentivos que estimule su adhesión y compromiso con los objetivos de la red.

- **Las RIG's pueden requerir de aliados para el logro de sus objetivos:** Para que una red pueda alcanzar los objetivos de política que se propone, suele requerir de la participación de actores del contexto en el cual se desenvuelve. Esos actores, sin formar parte de la estructura de la red, pueden constituir apoyos críticos que sirvan para mejorar y potenciar su desempeño¹¹.

- **La estructuración de RIG's requiere evaluar las capacidades operativas de los actores involucrados en ella:** En las redes, el buen desempeño del conjunto esta en directa relación con la capacidad y la calidad operativa de sus integrantes. De esta manera, además de identificarse a los actores relevantes para integrar la red, deben ser evaluadas las capacidades operativas de cada uno de ellos en vista a los compromisos que asumen frente al conjunto¹².

- **La puesta en marcha de RIG's requiere de un avance escalonado:** Estas redes reúnen actores ubicados en diferentes niveles del Estado y dedicados a políticas sectoriales diversas y, para lograr objetivos compartidos, requieren transitar un proceso gradual de acoplamiento entre visiones, expectativas, tecnologías, estructuras y contextos diferentes.

- **Una RIG requiere trabajar sobre su identidad:** La conformación de un espacio de acción colectivo a partir de un conjunto de organizaciones diversas demanda de un esfuerzo por reforzar la identidad de dicho espacio, para evitar que las partes primen por sobre el conjunto.

- **Una RIG requiere de una instancia de gestión del conjunto:** Las posibilidades de identificar a los actores relevantes y de generar incentivos para los mismos, de evaluar y monitorear sus capacidades operativas, de identificar aliados que potencien el accionar de la red y permitan remover obstáculos, de diseñar la mejor estrategia de implementación y de desarrollar y fortalecer la identidad de la red de manera que las partes no primen por sobre el conjunto, solo puede ser alcanzada si la red es capaz de darse un esquema de gestión que tenga al conjunto como preocupación y al logro de sus objetivos como compromiso.

¹¹ Sugerimos la lectura de McGuire, M.(2002) Managing Networks: Propositions on What Managers Do and Why They Do It. Public Administration Review, September/October, vol. 62, N° 5.

¹² Siguiendo a Bardach(1998), es interesante contar con un mecanismo de evaluación que permita un registro sobre desempeño logrado por el conjunto y mejorar los subsistemas operativos y mecanismos administrativos.

Bibliografía

- Agranoff, R. y McGuire, M. (1999) Managing in network settings. *Policy Studies Review* , 16:1
- Barzelay, M. Y Cortazar, J. C.(2004) Una guía práctica para la elaboración de estudios de casos sobre buenas prácticas en Gerencia Social. Instituto interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Banco Interamericano de Desarrollo
- Bardach, E. (2000) A practical guide for policy analysis. London: Chatham House. Parte III: Smart (Best) Practices Research: Understanding and Making Use of What Look Like Good Ideas From Somewhere Else(Traducido al español)
- Bardach, E.(1998) Getting Agencies to Work Together. The practice and theory of managerial craftsmanship. Brookings Institutions Press, Washington D.C.
- Cortazar, J.C. y Lecaros, C. (2003) La viabilidad de las prácticas de participación ciudadana en la gestión municipal. El caso del Presupuesto Participativo de Villa el Salvador (versión preliminar). Instituto Latinoamericano para el Desarrollo Social (INDES). Washington D.C
- Cortazar, J.C.(2005) Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales . Instituto Latinoamericano para el Desarrollo Social (INDES). Washington D.C
- Fleury, S.(2002) El desafío de la gestión de redes de políticas. *Revista del Instituto Internacional de Gobernabilidad*. Instituto Internacional de Gobernabilidad. España.
- Keast, R., Mandell, M., Brown, K. y Woolcock, G. (2004). Network Structure: Working differently and Changing Expectations. *Public Administration Review* (Washington D.C) 64 n°3 363-71
- Klinj, E., Koppenjan, F. y Termeer, K.(1995) Managing networks in the public sector: A theoretical study of management strategies in policy networks. *Public Administration* Vol. 73(437-454)
- Klinj, E. y Koppenjan, F.(2000) Public Management and Policy Networks. *Public Management* Vol. 2 Issue 2 135-158.
- Lawrence, P. y Lorsch, J.(1987) La empresa y su entorno. Plaza & Janes Editores.
- Mandell M.(1993) Gerencia intergubernamental: una perspectiva revisada. En Kliksberg, B.(comp.) Pobreza: un tema impostergable. CLAD, Fondo de Cultura Económica y PNUD
- Mandell, M.(2001) Collaboration Through Network. Structures form Community Building Efforts. *National Civic Review*, vol. 90, n° 3.
- Mintzberg, H. (1992) El poder en las organizaciones. Ariel Económica
- Mintzberg, H. (1993) La estructuración de las organizaciones. Ariel Económica

- McGuire, M.(2002) Managing Networks: Propositions on What Managers Do and Why They Do It. Public Administration Review, September/October, vol. 62, N° 5.
- O´Toole, L. (1988)Strategies for intergovernmental management: implementing programs in interorganizational networks. International Journal of Public Administration. 11(4), 417-441
- O´Toole, L. (1997). Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration. Public Administration Review, Vol. 57, p. 45-52
- Sulbrandt, J., Lira, R. e Ibarra, A.(2001) Redes interorganizacionales en la Administración Pública. Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 21. Caracas.
- Weick, K. (1976) Educational organizations as loosely coupled systems. Admin. Sci. Quart. 21:1-19