

Propiedades estructurales y aspectos institucionales de redes de acción pública para el estudio de la gobernanza en ámbitos subnacionales en México.

Introducción

La teoría de redes de acción pública para analizar el proceso de construcción de toma de decisiones del gobierno en el ámbito público, mantiene una amplia tradición en los estudios sobre Administración Pública (resalta; Hecló, 1979; Marsh y Rhodes; 1992; Maynts, 1994; Rhodes; 1997). Esta literatura toma como principal premisa, la idea de que el gobierno se encuentra fragmentado en diversos grados, dependiendo de su diseño institucional y el entorno en el cual interviene e interactúa con otros actores públicos y privados.

Hacia finales del siglo pasado diversos enfoques tomaron mayor fuerza alrededor de la teoría de redes, como lo fue el enfoque de redes de política pública y la gobernanza. En este sentido, aunque una gran cantidad de estudios sobre estos enfoques de manera invariable recurren sin distinción a cualquiera de ellos, aquí se realiza una separación semántica de ambos conceptos a saber que:

Tradicionalmente, la idea de política pública ha funcionado más como una representación de las acciones de gobierno, en las cuales las autoridades políticas y administrativas ocupan posiciones hegemónicas en el tratamiento de las problemáticas públicas (Vázquez, 2014, p. 21).

Mientras la gobernanza alude desde los estudios sobre Administración Pública, ha “nuevas teorías y prácticas de gobierno, así como a los dilemas que involucra” (Bevir, 2010, pp. 3)¹. De manera específica, Rhodes (1997, p. 53) bajo una comprensión estrecha del concepto, define la gobernanza como un proceso de auto-regulación por parte de redes de actores interdependientes pertenecientes a los sectores político, privado y social que desarrollan sus propias políticas y moldean sus ambientes. Bajo esta tesitura, la gobernanza da cuenta de una

¹ Aquí “gobernanza” es concebido como un neologismo técnico en la disciplina de ciencias políticas, que trata de expresar en español, la traducción del término *governance*, que dentro de la literatura angloparlante es un concepto distinto al *government*, lo cual implica una distinción cualitativa de ambos conceptos en torno a los patrones de interacción entre el Estado y la sociedad civil, que repercute en la gestión e implementación de política públicas (Porras, 2007).

nueva estructura de gobierno diferente al Estado y al Mercado, en donde la interdependencia entre actores es el *locus* explicativo del fenómeno que describe el concepto.

Por lo anterior, se utiliza el concepto redes de acción pública (RAP en lo sucesivo) como parte de un esfuerzo por imprimir una perspectiva neutral del enfoque de redes para estudiar la intervención del gobierno en el ámbito público, sin hacer referencia explícita a los conceptos “redes de políticas públicas” y “gobernanza”. En efecto, la utilidad del concepto de RAP puede abonar a la distinción natural de ambos enfoques, tomando en cuenta las propiedades que se les atribuye.

Así pues, el estudio de las RAP apunta a esclarecer la “caja negra” en cual el gobierno decide tomar decisiones, mediante la comprensión de las características particulares de los actores que toman parte en la toma de decisiones públicas, y las variables institucionales que moldean sus ambientes de decisión.

El presente documento tiene como primer objetivo, describir y distinguir el concepto de gobernanza de otros enfoques al interior de la administración pública, con la finalidad de exponer las bases teóricas de las cuales surge, y a la vez se diferencia. La premisa de este trabajo es que la gobernanza no es un modelo para armar, es decir su aparición empírica no depende de mecanismos de diseño instrumental, más bien depende de factores institucionales que moldean el ambiente y constriñen la actuación de los actores que toman parte en la discusión de los asuntos públicos en diversos ámbitos.

En esta línea de discusión, se adopta un enfoque estrecho del concepto de gobernanza para fomentar los análisis en torno a los procesos de toma de decisiones de políticas públicas que se da en torno a un tema de política pública en espacios locales de desarrollo en México, en los cuales ha existido una nueva conceptualización del ámbito local, influenciado fuertemente por fenómenos como la globalización y los procesos de cooperación internacional global entre países norte – sur y entre países en vías de desarrollo. Se parte de la idea que esta nueva conceptualización del ámbito local afecta no sólo la interacción entre los actores que toman parte en estos procesos de cooperación, sino que afecta también la

actuación del gobierno en estos niveles, contribuyendo a redes más plurales de acción pública.

Con base en esta nueva conceptualización del ámbito local, se consideran dos variables institucionales que pueden afectar la estructura de toma de decisiones de políticas públicas en estos niveles:

1. Cooperación Internacional Descentralizada para el Desarrollo Local (CIPDL): esta variable ha sido tomada en cuenta debido al proceso de institucionalización que en las últimas décadas ha tenido este tema particular en México, a partir de las reformas constitucionales que proporcionaron a los municipios mayores facultades institucionales para encaminar procesos de desarrollo social a nivel local, por medio del otorgamiento de servicios públicos. En términos conceptuales el desarrollo local tiene como fin último el mejoramiento de la calidad de vida de la población local, y en atención a ello diversos actores a nivel internacional se muestran como interventores para generar mecanismos de desarrollo de manera territorial. En suma, la CIPDL incentiva la interacción constante de diversos actores en territorios específicos, en búsqueda de objetivos comunes con actores locales, en temas de interés transversal (medio ambiente, desarrollo social, pobreza, etc.).
2. Capital Social: esta variable se argumenta en estudios anteriores, específicamente en los clásicos trabajos realizados por Elinor Ostrom (1990) y Robert Putnam (1993). Ambos investigadores encuentran en sus diferentes investigaciones que características como las instituciones y los establecimientos sociales en una determinada comunidad abonan a un tipo específico de “capital institucional” que incide en variables como el desempeño institucional y las redes efectivas de acción colectiva. Ambas variables desembocan en redes horizontales de comunicación y gobernación entre los miembros de una comunidad. De esta manera, creemos que a mayores niveles de capital social existen mayores posibilidades de encontrar redes horizontales de cooperación entre individuos al interior de una comunidad. Empero para efectos de esta investigación, creemos que este conjunto de actitudes que involucra el capital social (confianza, reciprocidad, redes de compromiso cívico)

además de generar relaciones horizontales de comunicación y cooperación entre individuos al interior de una comunidad e incluso mayor desempeño institucional (Putnam, 1993), determina una mayor cohesión de la comunidad misma. Esta cohesión incentivaría la participación de determinados grupos de la comunidad en por ejemplo los asuntos públicos, debido a que cuando uno o varios miembros de la comunidad se vean en una situación de malestar o aquejados por un problema público, las probabilidades de que participen activamente frente a otros actores como el gobierno o actores privados aumentan al existir un respaldo comunitario detrás de ellos²³.

En suma, estas variables institucionales afectarían la estructura de toma de decisiones del gobierno a nivel local, puesto que nuevos actores públicos, sociales y privados con distintos recursos aumentan su capacidad protagónica en este contexto, y en efecto pueden fragmentar las capacidades directivas del gobierno en distintos niveles, haciendo más probable un ejemplo de gobernanza.

En consecuencia, la hipótesis de investigación que resume el planteamiento aquí adoptado se sintetiza en:

H1: Las variables capital social y cooperación internacional descentralizada para el desarrollo local, afectan la estructura de toma de decisiones de políticas públicas en contextos locales en México. De manera específica afecta la capacidad directiva del gobierno sobre la toma de decisiones en el ámbito público, otorgándole un papel menos protagónico en las decisiones adoptadas. Esta situación pluraliza las redes de acción pública en estos contextos, y puede desembocar en una red de gobernanza. En este sentido, la red de acción pública analizada es la variable dependiente.

² Cárdenas y Ramírez (2015) mencionan que los individuos tienen los incentivos para coordinarse y cooperar con los demás miembros de su comunidad ya que a partir de ello se acrecenta la posibilidad de lograr sus objetivos, con lo cual se refuerza la pertenencia y la confianza en la comunidad en que se pertenece.

³ Esta sistematización de la estructura social de una comunidad tanto de cohesión interna, como de vinculación externa, es concordante con los hallazgos encontrado por Burt (2001) sobre capital social, donde demuestra que si bien son vínculos débiles los que proporcionan mayor rendimiento del capital social (agujeros estructurales), estos pueden estar en función del cierre de la red (cohesión interna) que permiten los vínculos fuertes.

En el aspecto metodológico ha sido un reto el análisis de redes de gobernanza, pues bien bajo la definición que antes hemos abordado y en la cual se profundizará posteriormente, los indicadores normativos propuestos por organismos internacionales como el Banco Mundial para evaluar el *good governance* no dan cuenta de los aspectos sustantivos del término⁴. En consecuencia, recientemente diversos trabajos en torno a la literatura de gobernanza en los términos aquí adoptados, han sugerido hacer uso de la metodología de Análisis de Redes Sociales (ARS) para abordar el concepto (Vázquez, 2014; Ramírez, 2016). Tal sugerencia se argumenta en las propiedades estructurales de las redes de acción pública que surgen de las variables institucionales que constriñen la red. La premisa de este método de análisis es que la red es por sí misma una variable independiente, la cual afecta el desempeño de los actores en la discusión de los asuntos que se abordan al interior de ella (Vázquez, 2014).

Así pues una RAP es un circuito de doble flujo, en donde es variable dependiente de aspectos institucionales, pero a la vez influye en el desempeño de los actores que la componen. Esta situación sin embargo no conlleva ninguna problemática para efectos de los objetivos del documento, todo lo contrario, aumenta la capacidad analítica sobre la estructura de la RAP encontrada, ya que tal como se ha mencionado anteriormente, las variables institucionales pueden influir en la estructura de toma de decisiones a nivel local, empero no permite comprender de manera sistemática como lo ha hecho. En este punto cobra relevancia las propiedades estructurales de la RAP, pues permite comprender su configuración, y confirmar sus alcances como un tipo de red de gobernanza o de política pública, lo anterior tomando como base el papel que desempeña el gobierno en la estructura de la RAP encontrada (esta cuestión será abordada posteriormente en el apartado metodológico de este documento).

El presente documento se encuentra dividido en 3 apartados, en primer lugar se describe y diferencia los conceptos “redes de políticas públicas” y “gobernanza”, al momento en que se ahonda en las dimensiones del concepto de gobernanza aquí adoptado. Posteriormente se da cuenta de nuestra estrategia metodológica para analizar una RAP bajo estas variables institucionales –capital social y CIPDL-, y se describe una propuesta sistemática que permite

⁴ Los indicadores propuestos por el Banco Mundial se adhieren a una tradición más gerencial del concepto, al medir resultados e indicadores como transparencia, rendición de cuentas, corrupción, etc.

vincular las propiedades estructurales de la RAP con la discusión del rol que funge el gobierno en una red de gobernanza. El documento termina con una serie de reflexiones en atención a una agenda futura en torno al concepto de gobernanza.

Redes de políticas públicas y gobernanza

En la actualidad el interés por el análisis de redes de actores en torno a temas de política pública ha resalta por medio de nuevos marcos de análisis como las redes de gobernanza, sin embargo estos marcos no son nuevos, al responder a una añeja tradición que ha puesto su interés en entender los procesos de interacción de actores que inciden en los procesos de toma y puesta en marcha de políticas públicas. Una de las principales obras al respecto es la realizada por Heclo (1978) quien describe dos principales redes de actores que giran en torno a un tema de políticas.

Por un lado, Heclo hace mención a redes cerradas de actores los cuales por medio de sus recursos (financieros, políticos, etc.) tendrán un lugar preponderante en la incidencia de toma de decisiones específicas. Estas redes usualmente vinculadas a la idea de "triángulos de hierro", a manera de ejemplo se asemejan a los procesos corporativos que en México tomaron lugar durante gran parte del siglo XX, en donde el gobierno por medio de una amplia centralización de la acción pública daba cuenta del interés público por medio de su interacción con agentes sociales sobre todo de tipo gremiales. Por otra parte, resalta a las *issue networks* como redes de carácter menos estable en donde la integración de la red corresponde de manera contingente al problema que se pretende abordar, y en donde los miembros de la red cuentan con mayores principios de independencia en su actuar, por lo que no existe un actor dominante en la misma.

Estudios más recientes han ahondado en mayor medida en este marco analítico, por ejemplo: Marsh y Rhodes (1992) describen que la conceptualización de una red está en función del nivel de integración e intereses de los actores que la componen. De manera que desde esta perspectiva podemos encontrar en una línea continua en un punto inicial a las *policy community* y al final de la misma a las *issue networks*, pasando por redes profesionales, de carácter social, clientelar, etc. En este mismo sentido es importante mencionar que las redes de políticas son vistas como espacios de intermediación de intereses, que pretenden hacer

rutinarias determinados tipos de relaciones (Marsh y Rhodes, 1992) y por lo cual su resistencia al cambio una vez estructurada es más o menos acentuada.

Esta caracterización de las redes de políticas como espacios de intermediación otorga la base sobre la cual se diferencia este concepto del de redes de gobernanza. Ambos conceptos, aunque relacionados corresponden a dos tipos diferentes de acción pública en red. Ya que las redes de gobernanza hacen alusión a un tipo determinado de estructuración de toma de decisiones compartida basada en la interdependencia (Rhodes, 1997) no a un proceso de intermediación, en donde los actores pueden o no pertenecer a la red establecida.

En este sentido, el concepto de gobernanza ha sido impulsado por diversos fenómenos sociales, políticos y económicos que dieron lugar a un proceso de interdependencia entre actores para lograr objetivos individuales y colectivos. Entre estos fenómenos se encuentran: i) la nueva gestión pública, que obligó al gobierno a retraer sus capacidades directivas del gobierno, debido al adelgazamiento y búsqueda de eficiencia con un menor aparato burocrático, ii) el fenómeno de la globalización, que disminuyó los costos de asociación entre diversos actores en todo el mundo y propicio, iii) procesos regionales y supranacionales de integración, mediante los cuales existiría una pérdida de eficacia política del gobierno al estar condicionado por acuerdos y agendas internacionales, iv) el creciente interés de la ciudadanía en los asuntos públicos, y v) la mayor relevancia de los gobierno sub nacionales (Hirst, 2000; Pierre, 2000b; Rhodes, 2000; Sorensen, 2005).

No obstante los avances sobre la aparición del concepto, la gobernanza es discutida como un concepto paraguas ampliamente utilizado de manera indiscriminada, debido a la poca claridad y constante debate que existe en torno a su definición (Porrás, 2012). Con esto quiero decir que dicho concepto ha sido estudiado desde diversas disciplinas, niveles analíticos y enfoques, lo cual ha generado un cierto desorden al momento de hacer referencia a él.⁵

En concreto existen dos enfoques particulares que lo han operacionalizado, el primero lo ha hecho desde un marco más normativo que ha influido ampliamente en temas como la participación ciudadana y la gobernabilidad democrática (Porrás, 2012). Ejemplo de este

⁵ Rhodes (2000) alude a por lo menos 7 tipos de enfoques de gobernanza dependiendo la disciplina de estudios, entre las cuales se encuentran la administración pública, las relaciones internacionales, los asuntos organizacionales, la economía, etc.

enfoque es el concepto propuesto por el Banco Mundial, entidad que al hacer referencia al “*good governance*” hace alusión a ciertos elementos normativos del buen gobierno, como lo son los índices de corrupción, transparencia, rendición de cuentas, etc. Por otra parte la escuela “sajona” ha puesto especial énfasis en los procesos de interacción informal que existe entre la sociedad y el gobierno, y que sean diferenciado de los métodos tradicionales de gobernar mediante la centralización del Estado o el Mercado (Bevir y Rhodes, 2007). Lo anterior -según esta escuela- ha desembocado en una forma especial de acción pública por medio de redes de actores tanto públicos como privados, bajo la premisa de que el gobierno ha dejado de ser el único actor con la capacidad de tomar decisiones que afectasen el espacio público y los temas de políticas públicas⁶.

Luego entonces, aunque mecanismos como la nueva gestión pública en efecto incentivan una manera de gobernar en red y de hecho es vista por Rhodes (2000) como una de los modos en que la gobernanza puede ser reflejada, no aborda de manera total los determinantes conceptuales del término respecto al principio de interdependencia e inclusión social en las redes. Lo anterior, ya que se instaura en una interpretación más normativa del concepto, similar al adoptado por el Banco Mundial para hacer referencia a la buena gobernanza o buen gobierno, que implica apreciaciones de corte más gerencial vinculados con mecanismos democráticos de gestión pública.

Así por ejemplo NGP y redes de gobernanza, si bien aluden a procesos fragmentados de gobernabilidad, no comparten las mismas características sustanciales en cuanto al rol que juega cada actor –gobierno, mercado, ciudadanía- en los asuntos públicos. Esta diferencia puede notarse en la tabla 1, en la cual se denota las características que juega cada actor en los dos enfoques analizados, resalta que las capacidades de los actores en una red de gobernanza son compartidas en atención a la gestión de políticas públicas, mientras que en la NGP cada actor cumple con un rol específico.

⁶ En este sentido conviene subrayar que estos procesos de incidencia de la sociedad en los procesos de políticas se dan por medio de mecanismos de representación no formales, por lo cual se excluyen de estos procesos la participación por medio de Partidos Políticos, la Burocracia, el Congreso o el Poder Ejecutivo. En este sentido la gobernanza además de analizar nuevos procesos de acción del gobierno bajo la inclusión nuevos actores en la toma de decisiones públicas, ha también despertado el interés de la comunidad científica en relación a los procesos de insuficiencia de las instituciones tradicionales del gobierno para regular los asuntos públicos (Méndez, 2012).

Tabla 1. Nueva Gestión Pública/Buena Gobernanza y Gobernanza

	Rol del gobierno	Rol del mercado	Rol de la ciudadanía
Nueva Gestión Pública	-Regulador	-Proveedor de bienes públicos	-“Cliente” -Supervisor
Redes de Gobernanza	-Coordinador -Policy maker	-Coordinador -Policy maker	-Coordinador -Policy maker

Fuente: Elaboración propia

Así, en un contexto de alta complejidad social, política y económica, la gobernanza trata de ir contra las crisis de legitimidad y de desigualdad que habían generado la manera de gobernar por parte del Estado y del Mercado respectivamente (Subirats, 2015). En atención a ello, el gobierno asume bajo un principio de interdependencia la necesidad de interactuar y cooperar con otros agentes sociales para gobernar un sociedad de este tipo –compleja-, por lo que las redes de gobernanza no son espacios de intermediación de intereses como sí lo son las redes de políticas, más bien aluden a un proceso de toma de decisiones coordinado por diversos actores sociales, que imprimen mayor legitimidad al proceso de toma y puesta en marcha de políticas públicas, y abogan en dicho momento por su mayor capacidad redistributiva (Subirats, 2015)⁷. De esta manera, las políticas públicas desde un enfoque de gobernanza son un resultado contingente de la interacción, negociación y toma de decisiones conjuntas de una pluralidad de actores interdependientes que conforman una red, no sólo de la intermediación de grupos de interés específico ante el gobierno que pretenden incidir en la toma de decisiones de política pública. Esta nueva estructura de toma de decisiones es caracterizada principalmente por su capacidad de auto regularse, así como ser interdependiente y autónoma de otras organizaciones e instituciones como el gobierno mismo, por lo cual no está sujeta a normas específicas más que a las que los integrantes de la red acuerdan como reglas del juego (Rhodes, 2000).

Por ello, el marco de análisis que proporciona las redes de gobernanza se sitúa ante la necesidad de describir el proceso de toma de decisiones públicas, en un contexto de alta

⁷ Esta nueva estructura es caracterizada principalmente por su capacidad de auto regulación e interdependencia de otras organizaciones e instituciones como el gobierno mismo, por lo cual no está sujeta a normas específicas, más que a las que los integrantes de la red acuerdan como reglas del juego (Rhodes, 2000).

complejidad, caracterizada por: i) una alta concentración de actores de diferentes niveles de competencia en determinados territorios en torno a un tema de política pública, ii) una alta descentralización de los recursos necesarios para realizar una política pública entre ellos y; iii) una participación activa de la ciudadanía en temas de interés público.

De esta manera, la tradicional imagen del gobierno como un ente todo poderoso, fue con el paso del tiempo reduciendo su capacidad de tomar decisiones unilaterales, debido al desarrollo de nuevos actores en la arena pública, como la sociedad civil organizada o el sector privado, quienes lograron generar recursos propios y tomar un lugar importante en la discusión de los asuntos públicos. Entonces, el Estado al no ser el único actor capaz de incidir en las decisiones públicas, pasa a hacer un agente coordinador, cuya primera función es el organizarse con otros actores sociales, económicos y políticos para el diseño e implementación de políticas, es decir, un Estado coordinador o interactivo (Rhodes, 2000)⁸. Con ello al hablar de gobernanza, se replantea la idea de gobernar y se abre de nueva cuenta una ventana de oportunidad para seguir analizando el quehacer del gobierno en cuanto a objeto de estudio.

De esta manera las redes de políticas públicas y gobernanza apuntan a distintos marcos de análisis, empero ambos conceptos juegan un papel coyuntural en el proceso de análisis de políticas, puesto que determinan el contexto social, político y cultural en que éstas se desarrollan. Desde un punto de vista integral, existe un conjunto de autores que establecen que gobierno y gobernanza son parte de un mismo *continuum* que comienza con un rol jerárquico del gobierno en la toma de decisiones públicas, hasta una estructura de toma de decisiones compartida donde el gobierno no cuenta con un rol predominante, esta visión ha sido la más aceptada entre la comunidad académica (Porrás, 2007), por lo cual es la concepción del término aquí adoptado.

Para una mayor comprensión de lo antes dicho, podríamos decir que este *continuum* se da en un recorrido a través de diversos tipos de redes, pasando por *policy communities* (restrictiva), *issue networks* (plural) y redes de gobernanza (interdependiente). La diferencia que separa a

⁸ En este sentido Kooiman y Van Vliet (1993, p. 64) apuntan que el concepto de gobernanza “apunta a la creación de una estructura o una orden que no se puede imponer desde fuera, sino que es el resultado de la interacción de una multiplicidad de actores que influyen en la forma de gobernar”.

las *issue networks* con las redes de gobernanza, es el factor explicativo que proporciona la interdependencia entre actores, al momento de estructurar toma de decisiones conjuntas⁹ (Rhodes, 1997), pues mientras en las primeras es constante el flujo de actores que integran la red y en la cual fuera del gobierno no hay otros actores imprescindibles para tomar decisiones, en las redes de gobernanza la estructura se estabiliza al momento de plantarse frente a una problemática concreta, aquí los actores que constituyen la red son coyunturales para el logro de los objetivos, y el gobierno no mantiene un rol fundamental.

Consideraciones conceptuales

Si bien parte del uso indiscriminado que se hace de la gobernanza tiene que ver con la confusión que se tiene de él en atención a otros conceptos, por lo que a menudo es utilizado como sinónimo de gobernabilidad o buen gobierno. Otra situación que aporta a la confusión que existe al respecto, es el amplio debate interno que diversos autores han llevado a cabo para situar analíticamente el rol que juega el gobierno en este proceso. En este aspecto, mientras existen autores que niegan un papel fundamental del gobierno en las redes de gobernanza y por lo cual éstas son completamente autónomas de sus capacidades directivas (Rhodes, 1997), hay otros autores que postulan que es imposible la no intervención del gobierno en ellas en un rol al menos de coordinador o gestor (Pierre y Peters, 2000; Peters and Pierre, 2005). Otro punto de conflicto, tiene que ver con el proceso mediante el cual el gobierno fue perdiendo sus capacidades directivas en la esfera pública, puesto que algunos autores mencionan que su nuevo rol más que ser un constreñimiento desde fuera, es decir consecuencia de diversos fenómenos que fueron restringiendo su capacidad de toma de decisiones, fue una adaptación del gobierno desde su propia lógica de actuación, entiendo la complejidad de los fenómenos a los que se enfrenta al momento de gobernar (Sorensen, 2005).

⁹ Esta característica es parte de una respuesta dada por Rhodes (1997) a las críticas que realiza Dowding a su modelo de redes: modelo Rhodes. A menudo diversos trabajos como el de Evans (1998) ensalzan la crítica de Dowding a Rhodes, debilitando el carácter explicativo de su modelo, pero no hacen referencia a la respuesta dada al respecto.

De una manera parsimoniosa aquí se vinculan ambas perspectivas, pues puede entenderse que la autonomía que propone Rhodes de las redes sobre el gobierno, se debe a que justamente el gobierno se vio limitado en su actuar por factores que superaban sus facultades, y por lo cual la red de gobernanza escapa a su control. En contraste, bajo la lógica que enuncia que el gobierno se retrajo conscientemente de la esfera pública, puede inferirse que esta retracción se fundamentó en nuevas maneras de intervención pública por medio de la coordinación o regulación de acciones por parte de otros actores.

Destaca también el debate que posiciona a las redes de gobernanza como un medio y no un fin que sirva al gobierno para legitimar acciones, es decir como insumo para la toma de decisiones e implementación de políticas públicas. Mientras que otra perspectiva aboga por mirar las redes como un fin en donde asegurar la participación efectiva de la sociedad sea el objetivo de las decisiones que adopta el gobierno¹⁰.

Por último, mientras diversos autores señalan tipos de gobernanza en niveles específicos de análisis como gobernanza local o gobernanza global, para dar cuenta de procesos de interdependencia entre actores en dichos niveles. Otros autores de manera intrínseca acuñan el concepto de gobernanza sin establecer un nivel de análisis específico, resaltando que en determinado tema de políticas públicas existen relaciones de interdependencia entre actores, invariablemente del nivel en que estos tomen lugar (Rhodes, 1997).

Este último punto, es particularmente importante para efectos de esta investigación, debido a que nuestra perspectiva de análisis de la gobernanza es multinivel, por lo cual demanda esclarecer los aspectos sustantivos que esta situación implica. En este documento al hablar de gobernanza multinivel no existe una asignación de propiedades diferentes al concepto de gobernanza ya expuesto, únicamente se hacen explícitos los eventos a tomar en cuenta para analizar el proceso de fragmentación de las capacidades directivas del Estado en la esfera pública, esto es, tomar en cuenta aspectos internacionales, nacionales y locales. Esta situación es diferente a tomar una perspectiva de gobernanza multinivel como entramado

¹⁰ Esta visión de la gobernanza como un fin se relaciona ampliamente con la discusión en torno a nuevos mecanismos de innovación democrática, los cuales son gestionados por el gobierno para asegurar la participación ciudadana en por ejemplo algún momento en el proceso de políticas públicas.

institucional formal de orden supranacional como lo es la Unión Europea (Morata, 2002). Aunque tal evento en efecto impulsa la fragmentación del poder del Estado hacia arriba con organismos internacionales, es sólo una de las variables que puede hacerlo, pues bien pueden existir tal como esta investigación enuncia, factores institucionales no necesariamente de orden formal, que pueden impulsar la fragmentación del poder del gobierno en diferentes niveles.

A la aclaración anterior, le adherimos que si bien tomamos esta visión multinivel de la gobernanza, el nivel de análisis que se propone es local. De manera que se propone analizar como los distintos procesos de fragmentación ya descritos, tienen impacto sobre espacios locales de desarrollo en torno un tema de política pública¹¹.

Propuesta metodológica

La metodología a utilizar en esta propuesta es comparada, al analizar dos espacios territoriales de análisis, en este sentido esta comparación se da bajo el principio de máxima similitud debido a que en ambos territorios las comunidades locales basan su actividad económica en el desarrollo turístico basado en recursos naturales, además al encontrarse espacialmente muy próximos, comparten diversas tradiciones regionales con respecto a la interacción que mantienen con grupos de orden formal para la gestión de los recursos naturales que ostentan. Sin embargo, dentro de la lógica de comparación uno de los dos territorios cuenta con las variables de CIPDL y Capital social, mientras que en el otro territorio ambas variables están ausentes. En este sentido, en primer lugar es importante mencionar que la comparación de pocas unidades o pocos casos si bien enfrenta la limitación de hacer inferencias más generales, asume posturas más intensivas que extensivas (Landman, 2011) esto quiere decir que se avoca más por los casos que por las variables, lo cual permite un conocimiento más profundo de las unidades de análisis. En otras palabras, estos estudios reducen el número de casos pero aumentan las observaciones. Adicionalmente, permite una operacionalización de conceptos más clara, tomando como base rasgos comunes de los casos

¹¹ Este esquema de cooperación se ha definido también como mecanismos de gestión multinivel para el desarrollo local (Ponce, 2009).

de estudio, lo cual permite que los conceptos a comparar “viajen” más consistentemente (Landman, 2011).

Así pues, el método comparado otorga las herramientas analíticas para responder la hipótesis de investigación, al profundizar mediante un conocimiento exhaustivo de cada caso en los elementos institucionales que incentivan o restringen la posibilidad de encontrar redes de gobernanza; es decir, espacios de toma de decisiones en donde el gobierno no juega un rol fundamental en la discusión de los asuntos públicos, Por otra parte al estar los casos de análisis al interior de un solo país y aún más, espacialmente muy cercanos, el nivel de abstracción respecto a las peculiaridades contextuales de cada caso se vuelven menores, situación que permite otorgarle mayor peso a nuestras variables de observación.

En la imagen 1 se muestran nuestros dos casos de estudio, ambas comunidades son pertenecientes al estado de Chiapas y su estabilidad económica depende del turismo basado en recursos naturales. La comunidad de Tziscaco perteneciente al municipio de “La Trinitaria” forma parte del Área Natural Protegida “Lagunas de Montebello” sitio que esta etiquetado como Parque Nacional, a su vez la comunidad de Tziscaco ha registrado en investigaciones previas los niveles de capital social más altos de la zona (Ávila, 2017), situación que se ha confirmado en esta investigación. Asimismo, forma parte del proyecto “Sistemas productivos sostenibles y biodiversidad” en el rubro eco-turismo, que comenzó a realizarse en México a partir de 2013 y que tiene una temporalidad de 5 años, lo que lo llevará a desarrollarse hasta 2018. Este proyecto forma parte de una estrategia de conservación de recursos naturales y desarrollo local en el sureste mexicano, y está financiando y coordinado por diversos organismos e instituciones nacionales e internacionales bajo un proceso de CIPDL.

En el caso de Chiapa de Corzo, la comunidad si bien no forma parte territorialmente del Área Natural Protegida (ANP) “El cañón del sumidero” que también es un Parque Nacional, es el principal desembarque y medio para llegar al ANP, esta característica es el principal atractivo turístico del lugar, y hace de la comunidad un sitio competitivo al respecto. La comunidad de Chiapa de Corzo ha sido poco estudiada en términos de actitudes políticas como capital social, sin embargo mediante el levantamiento de una encuesta en el lugar se confirmo los

bajo niveles de capital social en la comunidad¹². Por otra parte, si bien han existido algunos esfuerzos de cooperación por parte de instancias y actores externos a la comunidad y al gobierno para conservar el ANP, estos esfuerzos han sido más bien destellos de buenas intenciones, por lo que no se puede hablar de un mecanismo cercano a la variable de CIPDL.

Imagen 1. Casos de estudio



Fuente: Elaboración propia

Propuesta sistemática: Puntos de comparación y análisis

Una vez descrita nuestra metodología, a continuación se describi el método mediante el cual compararemos nuestros casos de estudio y operacionalizaremos nuestro concepto base – gobernanza-. En este sentido, nuestras unidades de análisis a comparar al interior de cada caso de estudio, serán las redes de acción pública que toman lugar en la gestión de conservación de recursos naturales con los que cuenta cada comunidad. Al respecto la literatura reciente en torno al estudio de redes de gobernanza (Sorensen anf Torfing, 2007d) ha puesto especial atención sobre el método de Análisis de Redes Sociales (ARS) el cual

¹² Esta encuesta fue realizada en ambas comunidades “Chiapa de Corzo” y “Tziscão”, con la finalidad de tener control sobre nuestra variable independiente.

mediante teoría de grados y análisis estadístico permite mapear los vínculos que existen entre los actores que conforman una o más redes.

A su vez, esta metodología implica la utilización de diversas estrategias de recolección de datos, como lo son las entrevistas, grupos focales, diarios de campo, etc. las cuales permiten -a partir de la información recolectada- obtener medidas estructurales de la red, concretamente medidas de centralidad. Freeman en su estudio clásico de redes sociales apunta tres medidas específicas a tomar en cuenta: i) rango, la cual se describe como el porcentaje de relaciones que un actor tiene al interior de la red; ii) cercanía, indica la proximidad de un actor respecto a la red u otros actores, e; iii) intermediación, que indica la frecuencia con que un actor aparece entre dos o más actores que no se conectan directamente entre sí (Zaremborg, 2012a; Zaremborg, 2012b). Asimismo de manera complementaria se expondrá el grado de jerarquización de la red, mediante el índice de jerarquización de Landou, el cual ha sido utilizado anteriormente para este tipo de análisis (Vásquez, 2011; 2014). Por último, de manera narrativa se describirán las relaciones entre cada actor, tomando como base los recursos que intercambian en el proceso de conservación de los recursos naturales de la comunidad a la que pertenecen, y del cual se mantienen económicamente en buena parte. Dichas redes serán operacionalizadas de manera manual por medio de una matriz adyacente, la cual subsecuentemente será procesada en el programa UCINET, que permite el análisis de los datos recolectados y la obtención de las medidas de centralidad descritas.

Así, se espera que las variables independientes: cooperación internacional y capital social impulsen la descentralización de la red de actores (variable dependiente) que toman parte en la gestión de recursos naturales para el caso de Tzisco, y en contraste exista una red con índices más altos de centralidad para la comunidad de Chiapa de Corzo. Por último, para discutir el concepto de gobernanza -sí es que existe- en alguno de los dos casos, utilizaremos como base la categorización propuesta por Jordan, Wurzel and Zito (2005) quienes han desarrollado una tipología para ello (véase tabla 1). La cual a su vez da cuenta del rol que juega sociedad y gobierno en la red establecida.

Tabla 1. Tipología relación entre gobierno-sociedad en una red de gobernanza.

	El gobierno determina los objetivos de la sociedad. (El gobierno determina qué)	La sociedad determina sus propios objetivos. (La sociedad determina qué)
El gobierno selecciona los medios de política (El gobierno elige cómo)	Gobierno fuerte	Tipo híbrido
La sociedad elige los medios de política (La sociedad elige cómo)	Tipo híbrido	Gobernanza fuerte

Fuente: Jordan, Wurzel and Zito (2005)

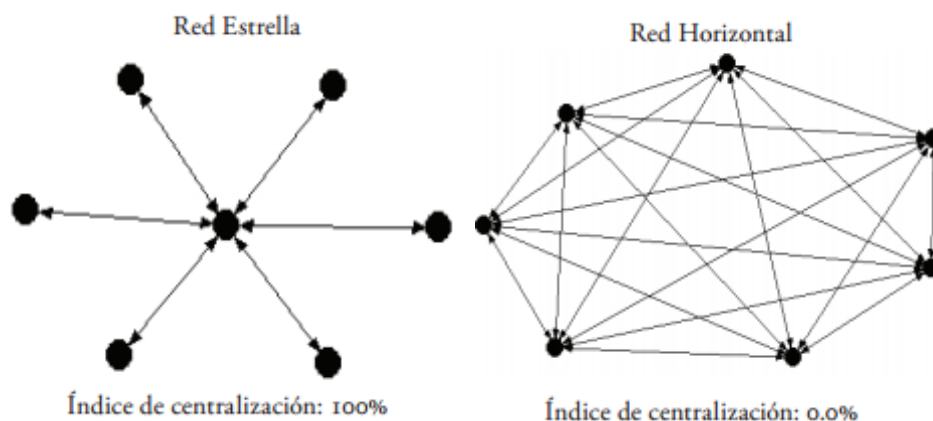
Esta tipología nos permite señalar algunas de las características de la red de gobernanza que podría ser mapeada, tomando en cuenta el rol que desempeña el gobierno en ella. El análisis será abarcado en dos niveles, comenzando por el tipo de red que considera un rol del gobierno importante en las redes de gobernanza, es decir un “gobierno fuerte” (Peters y Pierre, 2000) y por el tipo de red que hace lo propio con el rol de la sociedad “gobernanza fuerte”. Posteriormente se dará cuenta del tipo de red que se acerca a una visión más autónoma de los actores respecto a la capacidad directiva del gobierno, y en la cual los actores que constituyen la red son equiparables en poder y recursos para negociar decisiones colectivas (Rhodes, 1997). Este tipo de red puede ser vista como el modelo ideal de gobernanza, en donde en la estructura de toma de decisiones cada actor es interdependiente del otro, y por ende se desarrolla un modelo de toma de decisiones horizontal. Respecto a la categorización propuesta, esta red tendría lugar en los tipos híbridos, en donde se expone una cierta equivalencia entre las capacidades de los actores al momento de influir sobre la acción pública.

Si la red corresponde a un “gobierno fuerte” o “gobernanza fuerte” los grafos encontrados en la red deberían corresponder a una red tipo estrella (imagen 2) que indique una alta concentración de las relaciones en torno a un actor, justamente quien sea ese actor permitirá la categorización de la red, si el actor central es el gobierno se estará ante un gobierno fuerte en la red, si es un actor social o privado se estará ante una gobernanza fuerte. En este tipo de red las medidas de centralidad a tomar en cuenta son: i) rango e; ii) intermediación que dan cuenta de la posición privilegiada que tiene un actor en relación a otros actores. En la red

estrella mostrada en la imagen 2 el punto central mantiene los mayores niveles de centralidad respecto a los demás: de rango, al ser el actor con mayor número de vínculos en la red, y de intermediación, al ser el único actor que vincula a dos o más actores. Esta situación plantea lo que se ha llamado en términos de ARS jerarquías horizontales, puesto que plantea la importancia de un actor sobre los demás en términos estructurales. En atención a estas medidas puede inferirse que el actor que cuente con los mayores niveles de rango e intermediación seguramente será el actor de mayor importancia en la red.

En referencia a la categoría “híbridos” la estructura de la red estaría más cerca a la red horizontal, pues los actores con base en las medidas de centralidad descritas, darían cuenta de pluricentros de poder en su estructura. Las medidas de intermediación tenderían a ser bajas, y en contraste aumentar la medida de proximidad entre actores. Por último, el índice de jerarquización de Landou el cual mide de 0 a 1 la centralidad de la red, se acercaría más al 0, que denota una red horizontal.

Imagen 2. RED HORIZONTAL Y RED ESTRELLA.



Fuente: Vázquez: 2014

Hacia una agenda de investigación: Redes de gobernanza ¿Democráticas?

Pensar la gobernanza en términos democráticos implica aventurarse a un campo poco discutido entre la comunidad académica que aborda estos procesos, debido a que el principal

interés en torno a los procesos de gobernanza radica principalmente en las nuevas formas de gestión y puesta en marcha de política públicas. Es decir se enuncia un mayor interés en los procesos de eficiencia de gestión de políticas, que en la discusión en torno a sí realmente sus procesos y resultados aportan características democráticas.

Ante tal situación, para dar cuenta de las implicaciones democráticas de la gobernanza, partimos de la identificación de dos de las corrientes más generales de análisis de la democracia en la era moderna, estas son la democracia representativa y la democracia participativa.

Entre los autores que abordan la democracia en términos representativos destaca Schumpeter (1976), autor que entre la comunidad científica suscrita al tema, resalta al priorizar el mecanismo de representación para dar cuenta del método democrático de gobierno, y la necesidad de que el ciudadano sustente su participación en los asuntos públicos mediante sus representantes¹³. Esta situación conlleva una primera característica de la democracia representativa, el mecanismo de elección de candidatos¹⁴. De esta manera, para Schumpeter las riendas del gobierno deben ser entregadas a los individuos o quipos de individuos que mantengan un apoyo electoral más amplio, lo cual de alguna manera asegura la permanencia del sistema de mayorías dentro de la lógica del método democrático. Asimismo resalta la necesidad de mecanismos complementarios para representar el interés público, como los partidos políticos, para abordar por medio de sus posturas ideológicas o políticas la mayor cantidad de asuntos ciudadanos posibles.

Bajo esta línea de análisis Cohen y Arato (2000) mencionan que la función del voto de los ciudadanos en el modelo representativo -o también llamado elitista- se reduce únicamente a elegir entre las diferentes élites y aceptar su liderazgo, así como evitar una excesiva

¹³ Shumpeter realiza esta enunciación al cuestionar tres problemas fundamentales de la teoría clásica de la democracia, concretamente las ideas que giran en torno a la noción universal del bien común, el cual no tiene cabida en procesos de toma de decisiones individuales, lo cual conlleva la inexistencia de una voluntad general pura.

¹⁴ Dahl (2002) Menciona que la necesidad de establecer mecanismos de representación y por ende métodos de elección de representantes está ligado con el crecimiento de las poblaciones gobernadas, pasando de ser Ciudades-Estado como en el caso de Grecia o Roma, a Estados-Nación, en dónde mecanismos de deliberación directa eran imposibles por las dimensiones poblacionales de las sociedades.

participación y reconocer la división de tareas entre ellos y la élite que decide. Por lo que al restringir el concepto de democracia a un simple método de selección de líderes políticos, así como a la regulación de la competencia política y la hechura de políticas por parte de las élites, Cohen y Arato establecen que la teoría elitista sacrifica los mismos principios de legitimidad democrática de los que sin embargo depende, negando el propio núcleo del concepto de democracia: el principio de ciudadanía.

Así, la democracia participativa se abre camino en un intento por complementar la influencia efectiva de los ciudadanos en el ámbito público, por lo que bajo esta perspectiva “no es importante si los ciudadanos tienen o no acceso a los mismos canales de influencia” como lo puede ser el voto, lo verdaderamente importante “es la medida en que todos los ciudadanos son capaces de ejercer una influencia sustancial en las decisiones que los afectan” (Sorensen and Torfing, 2005; 215). Por lo anterior, las actividades como el libre asociacionismo y mayores canales de participación ciudadana en el ámbito público, se vuelven factores coyunturales para alcanzar un método democrático de gobierno.

Una vez descritas estas dos vertientes sobre democracia, apuntamos algunas consideraciones en torno a cómo las redes de gobernanza pueden en efecto involucrarse como mecanismos que apuntalen o mermen los ideales democráticos.

Una consideración inicial está el exponer que en ambas dimensiones de la democracia, existe un común denominador, el cual tiene que ver con diferenciar las esferas social y gubernamental en un Estado-Nación, esto dotaría de mayor autonomía ambas esferas, proveyendo a su vez mejores procesos de gobernación legítima por parte de las elites gobernantes, sobre los miembros de la comunidad a quienes gobierna. Esta característica ha sido debatida como un condicionante para llevar a cabo un proceso de gobernación en términos democráticos (Rueschemeyer, Stephens y Stephens, 1992).

Ante esta situación, las redes de gobernanza implican un socavamiento a las barreras existentes entre Estado y Sociedad civil, ya que justamente desarrollan procesos de cooperación conjuntas, en donde actores no elegidos mediante elecciones “democráticas”, toman lugar en la definición de políticas públicas. Con respecto a la teoría de la democracia

representativa, las redes de gobernanza amenazarían la igualdad política entre ciudadanos, quienes anteriormente han apuntalado sus intereses mediante la elección de representantes, así mismo se difumina la soberanía establecida colectivamente, pues la capacidad de toma de decisiones pasa a esfera semi privadas (Sorensen and Torfing, 2005; 2007c). En el caso de la democracia participativa, si bien las redes de gobernanza impulsan nuevos mecanismos de participación política y su mayor impacto en la toma de decisiones públicas, se manifiesta que es riesgoso este tipo de participación debido a que los actores sociales que pueden formar parte de las redes pueden impulsar intereses privados más que colectivos. En suma, las redes de gobernanza planteadas en contextos de democracias liberales, pueden ser efectivas pero no democráticas.

Hasta ahora es poca la literatura que ha abordado este tipo de debates, entre la cual destaca la obra de Sorensen and Torfing (2007a) quienes mediante un esfuerzo colectivo desarrollan diversas posturas para analizar el adjetivo democrático de las redes de gobernanza. Entre dichas posturas destacan tres principales corrientes para analizar el término;

La primera propuesta es la desarrollada por Bevir y Rhodes (2007) quienes discuten la necesidad de repensar el concepto de gobernanza en atención a mecanismos contextuales que se desvinculen -de manera específica- de una definición exacta del término; y entender el concepto y los procesos de gobernanza como un marco multidimensional que abarca diversas maneras de entender estos procesos en atención a las tradiciones socio culturales en las cuales se discute. Así el concepto de gobernanza y sus implicaciones democráticas pueden viajar y tomar distintas atribuciones dependiendo del contexto en que se discuta.

Desde otro punto Sorensen y Torfing (2007c) apuntan a analizar las redes de gobernanza y su contribución democrática bajo nuevas perspectivas de democracia posliberal, bajo el entendido de que en sociedades complejas es necesario renunciar a las instituciones tradicionales de democracia representativa, incluyendo su llamado a marcar una amplia diferencia entre Estado y Sociedad, así mismo desafían la idea de que la democracia se limita a la toma de decisiones dentro de una sola esfera política, en este caso gubernamental. Apuntan entonces a analizar la gobernanza bajo nuevas democracias posliberales, como la democracia competitiva desarrollada por Etzioni (1993) en donde actores locales puedan

fungir como sub elites que permitan un mayor equilibrio en la toma de decisiones que llevan a cabo las élites gobernantes. Otro ejemplo de gobernanza posliberal del que hacen uso Sorensen and Torfing es el expuesto por Fung y Wright (2003) quienes hablan de una democracia participativa, en donde las instituciones democráticas deben ser juzgadas por su capacidad para resolver problemas públicos, mediante la apertura de canales directos de participación de *stakeholders* en dicho proceso, no sólo como garantes de derechos e intermediarios, sino también atribuyéndoles la capacidad de tomar parte en la deliberación de las estrategias de solución de problemas.

Bajo estos nuevos marcos democráticos, las redes de gobernanza tendrían un rol más atractivo pues potenciarían en gran medida la generación de sub elites en el caso del primer enfoque, y acrecentarían canales de participación y deliberación de *asuntos políticos y políticas públicas* en el caso del segundo (Sorensen y Torfing, 2007c).

Por último, resalta la propuesta de Esmark (2007) quien apunta a analizar las redes de gobernanza como un mecanismo de representación complementaria a los órdenes formales de representación democrática. Lo anterior bajo la premisa de que las instituciones electorales son una condición necesaria pero insuficiente para la rendición de cuentas, por lo que las redes de gobernanza pueden complementar tanto las tareas de representación como de rendición de cuentas (p.278). Así, bajo las teorías de rendición de cuentas funcional y de representación a través de la deliberación, Esmark discute tres criterios para evaluar las redes de gobernanza como un mecanismo alternativo de rendición de cuentas, estos son. i) Inclusión; ii) publicidad; y iii) *responsivenees*.

En el caso de la inclusión se establece que las redes pueden fungir como esferas de deliberación política, por lo cual pueden tomar lugar en ellas representantes de los sectores y actores más relevantes en torno a un problema público o tema de política pública. Por lo que el grado de inclusión que la red tenga respecto a los *stakeholders* que involucran el proceso deliberativo se traducirá en un indicador democrático de rendición de cuentas. Respecto a la publicidad, este se traduce como un indicador que mide el grado de apertura de la deliberación de toma de decisiones, por ejemplo: transparencia, acceso a la información, apertura para monitoreo de toma de decisiones, etc. En este punto el autor menciona la

importancia de institucionalizar este proceso de publicidad de manera que se integre como un estreñimiento de la red de gobernanza. Por último la capacidad de respuesta (*responsivenees*), tiene que ver con asegurar la representación efectiva de las partes involucradas, este proceso se da específicamente entre los representantes que integran la red, con sus respectivos representados.

En suma, las tres propuestas enmarcan una agenda de investigación activa y por demás prometedora para seguir analizando los procesos de gestión y puesta en marcha de políticas públicas bajo un enfoque democrático. Por otra parte, los principales desafíos que enuncia esta nueva agenda de investigación se centran principalmente en el desafío temporal que implica conocer los procesos de diseño y cambio institucional en las redes de actores que puedan ser analizadas. Mientras tanto abren la posibilidad de seguir analizando las redes de gobernanza bajo nuevos enfoques analíticos.

Reflexiones finales

En suma, el presente trabajo intenta demostrar la presencia del fenómeno descrito por el concepto de gobernanza en nuevos horizontes y contextos específicos. Así mismo intenta relacionar su aparición a variables institucionales, con la finalidad de ampliar los estudios empíricos que se tienen del concepto, y colaborar a la literatura que se ha desarrollado en torno a un marco general de análisis del mismo. De igual forma, intenta plantear nuevas preguntas en torno a la agenda de investigación que se tiene actualmente del concepto, principalmente la discusión sobre los alcances democráticos que pueden impulsar este tipo de estructuras y espacios de toma de decisiones.

Bibliografía

Arellano D., D. Sánchez, J. y Bartolo R. (2014) “¿Una o varios tipos de Gobernanza? Más allá de la Gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional”. [Versión electrónica]. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*. Vol. 1, Núm. 2, 9-29.

Bevir, Mark; Rhodes R.A.W. (2007). “Decentred theory, change and network governance”. En Sorensen y Torfing (Ed.) *Theories of democratic network governance*. NY: Palgrave Macmillan.

Bevir (2010) Governance as theory, pratician and dilemma. En Bevir (Ed.) *The Handbook Sage Governance*.

- Esmark, A. (2007) Democratic Accountability and Network Governance problems and potentials. En Sorensen y Torfing *Theories of democratic networks governance*, NY:Palgrave, pp. 274-296.
- Habermas, Jürgen (1998): *Facticidad y validez* (Madrid: Trotta), págs. 363-406.
- Hecló, H. (1978). "Issue networks and the executive establishment". En King (ed.) *The new American Political System*. Washington, D.C.
- Jordan, A., Wurzel, R. K. W. y Zito, A. (2005). The Rise of 'New' Policy Instruments in Comparative Perspective: Has Governance eclipsed Government? *Political Studies*, 53(3), 447-496.
- Landman, Todd (2011). *Política comparada una introducción a su objeto y métodos de investigación*. Madrid: Alianza.
- Marsh, David and R.A.W. Rhodes. 1992. 'Policy Communities and Issue Networks.
- Morata F. (2002). *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- Piattoni, S. (2009) *Multi level governance in the UE: Does it work?* Globalization and Politics: A conference in Honor of Suzanne Berger. 8-9 May 2009, MIT. Available from: <http://www.princeton.edu/~smeunier/Piattoni>
- Ponce Esther, (2008) Cooperación Internacional para el Desarrollo Local en México. Obtenido de: http://www.paradiplomacia.org/upload/downloads/36aff7acd848c692b615fc4d733ec69bcp once_libromora.pdf
- Putnam (1993) *Making democracy work*. Princeton; Princeton University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1996). "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, XLIV, pp. 652-667.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Buckingham Philadelphia: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2000) Governance and Public Administration. En Jon Pierre (Ed.) *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Oxford University Press, pp. 54-90.
- Rhodes, R. A. W. (2012). Waves of Governance. En D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 33-48). Oxford: University Press.
- Sartori Giovanni (2002) *Política, Lógica y Método de las Ciencias Sociales*. FCE: México. 3ed.
- Schumpeter, Joseph (1976). *Capitalism, socialism y democracy*. London: Routledge.
- Sorensen and Torfin (ed.). (2007a) *Theories of democratic network governance*. NY:Palgrave
- Sorensen, Eva; Torfing J. (2007b). "Introduction: governance network research: towards a second generation". En Sorensen y Torfing *Theories of democratic networks governance* (pp. 1-21). NY:Palgrave
- Sorensen, Eva; Torfing J. (2007c). "Theoretical approaches to governance networks dynamics". En Sorensen y Torfing *Theories of democratic networks governance* (pp. 25-42). NY:Palgrave.

Sorensen, Eva, Torfing J. (2007d) "The second generation of governance network theory and beyond". En Sorensen y Torfing *Theories of democratic networks governance* (pp. 297-315). NY:Palgrave

Sorensen (2005) The transformation of the state. En Hay, Lister and Marsh (eds.) *The state theories and issues*. Palgrave Macmillan, Nov 19.

Subirats, J. (2015), "Nociones conceptuales de gobernanza, política y administración pública". En FES-ILDIS *El rol del Estado: contribuciones al debate*, Quito:Senplades/FES-ILDIS, pp. 121-156.

Vázquez, Cristo (2014) *Gobernanza y redes de política pública. Un estudio de la vinculación entre gobierno, actores públicosociales y privadas en un área local turística*, en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Público*, vol.3, núm.1, pp. 147-178.

Zaremborg, Gisela (2012a) Ni Dowding ni Marsh-Smith: aportes para avanzar en la explicación del cambio en redes de política. En Porras (Coord.) *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*. Instituto Mora. Pp. 156-196.

Zaremborg, Gisela (2012b) *Fuerza, proyecto, palabra y pueblo: circuitos de representación en consejos de desarrollo municipal en América Latina (Nicaragua, México, Venezuela y Brasil)*. En Zaremborg (Coord.) *Redes y jerarquías*. Flacso México, México, D.F. pp. 71-110.

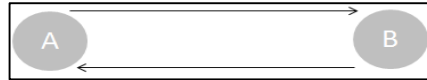
Zurbriggen, C. (2011) *Gobernanza: Una mirada desde América Latina. Perfiles Latinoamericanos*. núm. 39, pp. 39-64

ANEXO 1. Metodología Análisis de Redes Sociales

En primera instancia reconocemos que el ARS es un campo interdisciplinario que se ocupa del estudio de la estructura de las relaciones entre unidades (Wasserman y Faust, 1995), lo cual permite representar visualmente dichas estructuras (Ramírez y Gómez, 2015). En este sentido una red social alude al proceso en el cual dos o más actores interactúan entre sí, en este sentido un actor puede representar un individuo, una empresa, una agencia gubernamental, etc. (Granovetter, 1985).

Para poder dar cuenta de estas interacciones, se utilizan distintos métodos de recolección de datos: entrevistas, diarios de campo, reportes, etc. Por medio de estas herramientas se busca identificar la relación que cada actor mantiene con algún otro en torno a un tema específico. Así mismo se busca identificar si esta interacción es unidireccional o bien recíproca, es decir si el actor "A" en su intención de generar un relación de cooperación con el actor "B", éste ha correspondido a la misma, esta relación es llamada diada (véase figura 1).

Figura 2. diada: dos actores relacionados entre sí.



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con el texto.

La construcción de la red para el ARS reconoce 5 partes esenciales de la misma: i) nodos, individuos; ii) vínculos, línea que conecta dos individuos y describen una relación entre ellos; iii) estructura, serie de nodos y vínculos que constituyen una red; iv) Boundary spanner, nodo que conecta dos redes y; v) Broker, nodo que media entre dos o más grupos de nodos relacionados. (Ramírez y Gómez, 2015, p. 373).

A partir de lo anterior, tomamos como nodo a cada uno de los actores pertenecientes a la red; los vínculos, responden al proceso de cooperación entre actores; y la estructura es la red general mapeada. En este sentido generamos una matriz adyacente, en la cual se presentan los principales actores encontrados. Cuando en una celda se presenta el valor 1, se está indicando que el actor de las filas ha sido parte de una relación con el actor presente en las columnas. Esta manera de visualizar la matriz, nos permite notar cuando una relación es unidireccional, y cuando una relación es recíproca. Por último, siempre que las celdas denoten un 0, representa la ausencia de relación entre actores (Vázquez, 2011).

Alva (2017) a manera de ejemplo presentan las siguientes situaciones:

- 1) En la relación entre CONABIO – SAGARPA presentada en la celda que une la segunda fila y la tercer columna se nota la presencia del 1. Esta situación indica la generación de una relación por parte de CONABIO hacia SAGARPA. De igual forma en la celda que une la tercera fila con la segunda columna, se nota la presencia del 1, lo que indica una relación recíproca por parte de los actores; al contar en ambas relaciones CONABIO-SAGARPA Y SAGARPA CONABIO, con el número 1.
- 2) En la relación entre PRONATURA – SEMAHN presentada en la celda que une la cuarta fila con la octava columna, se nota la presencia del 1; sin embargo en la celda que une la octava fila con la cuarta columna en la relación SEMAHN - PRONATURA, no se nota dicha presencia. Esta situación indica una relación unidireccional en donde PRONATURA es quien incentiva la relación entre ambos actores.

Tabla 2. Matriz adyacente

		A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	A8	A9	A10.
--	--	----	----	----	----	----	----	----	----	----	------

CONABIO	A1	___	1	1	1	1	1	1	1	1	1
SAGARPA	A2	1	___	0	1	0	1	0	0	1	0
Pronatura	A3	1	0	___	1	0	1	1	1	1	1
TNC	A4	1	1	1	___		1	1	1	1	1
FMAM.	A5	1	0	0		___	0	0	0	0	0
Productores	A6	1	1	1	1	0	___	0	1	0	0
SEMAHN	A7	1	0	0	1	0	0	___	0	1	0
Centro de Inv./universidades	A8	1	0	1	1	0	1	1	___	1	0
CONANP	A9	1	1	1	1	0	0	1	1	___	0
Agencias de Cooperación int.	A10	1	0	1	1	0	0	0	0	0	___

Fuente: Elaboración propia con base en trabajo de campo

Al sumar el número de números 1 en las filas y columnas de cada actor, se puede observar el número total de relaciones recíprocas establecidas al interior de la red de actores, con relación al número de posibles relaciones recíprocas entre los mismos, así como las medidas de centralidad descritas a lo largo del documento.

