



**Análisis estructural de una red temática de política
pública: el caso del Comité Técnico Interinstitucional de
Investigación en Salud**

T E S I S

**Que para obtener el grado de
Maestro (a) en Asuntos Políticos y Políticas Públicas**

Presenta

Luis Antonio Serna González

Director de tesis

Dr. Antonio Aguilera Ontiveros

Agradecimientos

Un reconocimiento especial a todas aquellas personas que directa o indirectamente han contribuido al logro de este objetivo. Me es grato saber que gracias al apoyo incondicional que me han brindado, me encuentro en una etapa en donde me ha sido posible cumplir una de mis metas en la vida. Agradezco puntualmente al Colegio de San Luis A.C. por la oportunidad que brinda para la formación de investigadores. Asimismo, celebro la valiosa labor que todo el personal docente realizó durante este periodo, haciendo una mención especial para el Dr. Antonio Aguilera Ontiveros, quien con su respaldo, confianza y comprensión, dio un sustento académico sólido para mi investigación.

Además, la excelente disposición que han tenido a bien mostrarme tanto el Dr. Raúl Martínez Zúñiga como el Lic. Guillermo Ortiz Villalobos, fue pieza clave para el éxito de mi trabajo de tesis. De igual forma agradezco a mis compañeros de clase, quienes con sus enseñanzas y experiencias, han dado pauta a momentos de reflexión personal. En este mismo camino, otro agradecimiento especial que quiero expresar, está dedicado a un amigo que ha impulsado mi desarrollo personal y profesional, y que me apoyó durante la primera etapa de mi proceso de formación, a David Mauricio Alanís Córdoba.

Durante mi estancia en esta institución, he tenido la oportunidad de vivir etapas difíciles, pero han sido más aquellas que me han llenado de satisfacción una vez concluido este ciclo. La vida suele ser demasiado incierta, momentos amargos o momentos de felicidad, pero Dios ha elegido a cada uno de nosotros para cumplir con tareas específicas, y es a él a quien otorgo mi más grande agradecimiento. Con mi fe depositada en él, he podido salir adelante, y estar en la posición que ahora ocupo. **“Apoyado por el Programa de Mejoramiento al Profesorado (PROMEP). PROMEP/103.5/11/5518.**

Dedicatoria

A lo largo de mi vida, he aprendido que la humildad es uno de los valores fundamentales para el desarrollo integral de todo ser humano. Afortunadamente, puedo presumir que este es uno de los valores que me caracteriza. De esta forma, esta humilde dedicatoria está dirigida a las personas que han dejado impresiones en mi persona, diferentes cosas. Dedico este trabajo a mis Padres, que han sido un ejemplo de amor, respeto y lealtad. Papá, Mamá, hoy puedo decir que gracias a Dios tengo a los mejores papás del mundo.

A mis hermanos y hermana, que con sus enseñanzas y vivencias, han permitido crecer en una familia sin igual. A toda mi familia en general, que cada uno a su puesto su parte que le corresponde para hacerme tan feliz como ahora lo soy. A todos mis amigos y amigas, que me han dado su mano en todo momento, y que me han enseñado que la verdadera amistad es posible. A mi suegra, ya que su apoyo ha sido primordial para que mis estudios, hayan sido con una menor carga.

Por último, pero no menos importante, quiero dedicar mi trabajo y mi vida a mi esposa, mi motor que ha impulsado todos mis proyectos personales. A ti que me has regalado una hermosa familia, que has compartido conmigo todo momento, que me has amado y respetado desde el momento en que te conocí, gracias amor por todo. Y gracias a mis tres pequeñines inquietos y traviosos, que no me dejaban hacer mis tareas.

Ahora puedo decirles a todos y a cada uno de ustedes, que Dios los bendiga.

ÍNDICE

Introducción

Capítulo 1. Gobernanza y redes de políticas públicas: hacia la consolidación de una nueva línea de investigación.

1.1 La gobernanza: ¿La puerta hacia la construcción de redes?.....	23
1.2 Las redes, una forma emergente para la construcción de políticas públicas.....	27
1.3 Las issue networks, un tipo específico para el estudio de las redes de políticas públicas	33

Capítulo 2. El surgimiento de las redes temáticas: entre la teoría y la metáfora.

2.1 Las redes temáticas de Hugh Hecló.....	39
2.2 La construcción de regulaciones como redes temáticas en un sistema federal.....	47
2.3 La operacionalización de las redes de políticas públicas: una necesidad para el fortalecimiento de la teoría.....	55

Capítulo 3. La investigación en salud: antecedentes y composición del Comité Técnico Interinstitucional de Investigación en Salud.

3.1 Los antecedentes normativos en materia de investigación.....	60
3.2 Los antecedentes del CTIIS.....	63
3.3 Los actores.....	66
3.3.1 SSSLP.....	66
3.3.2 IMSS.....	67
3.3.3 ISSSTE.....	67
3.3.4 Hospital Central “Dr. Ignacio Morones Prieto”.....	67
3.3.5 Clínica Psiquiátrica “Dr. Everardo Neumann Peña”.....	68
3.3.6 Patrimonio de la Beneficencia Pública.....	68
3.3.7 COPOCYT.....	69
3.3.8 UASLP.....	69
3.3.9 IPICYT.....	69

3.3.10 Universidad Cuauhtémoc Plantel San Luis.....	69
3.3.11 COLSAN.....	70
3.3.12 Universidad Politécnica.....	70
3.3.13 Hospital Militar.....	71
Capítulo 4. Metodología mixta: la combinación de un caso de estudio con las herramientas matemáticas del ARS.	
4.1 La propuesta para el análisis de la red a través de UCINET 6.....	72
Capítulo 5. El Comité Técnico Interinstitucional de Investigación en Salud: análisis de una red temática de política pública con la aplicación del ARS	
5.1 El proceso para la construcción del Comité Técnico Interinstitucional de Investigación en Salud.....	76
5.2 El análisis cuantitativo: el empleo del ARS.....	96
5.3 Propiedades de la red.....	96
5.3.1 Densidad.....	96
5.3.2 Cohesión.....	97
5.3.2.1 Distancia.....	97
5.3.3 Centralidad.....	98
5.3.3.1 Grado.....	99
5.3.3.2 Cercanía.....	101
5.3.3.3 Intermediación.....	103
Conclusiones.....	105
Resumen.....	109
Bibliografía	

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1.- Corrientes teóricas que tienden hacia el enfoque de redes.....	12
Cuadro 2.- Tipo de redes de políticas públicas de Marsh y Rhodes.....	36
Cuadro 3.- Clasificación de las dimensiones de redes de políticas públicas de Waarden.....	37
Cuadro 4.- Comparativo de las características entre las redes temáticas y los triángulos de hierro.....	46
Cuadro 5.- Condiciones de cambio de la relevancia y la complejidad de un tema de política pública.....	49
Cuadro 6. Categorización de las áreas temáticas de regulación.....	49
Cuadro 7.- Tipología de las políticas de regulación.....	50
Cuadro 8.- Participante dominante en las redes temáticas de regulación y su criterio de elección.....	53
Cuadro 9.- Patologías típicas en la regulación.....	54
Cuadro 10.- Representación de un ejemplo de matrices y grafos.....	57
Cuadro 11.- Características de las redes.....	58
Cuadro 12.- Clasificación de recursos.....	88
Cuadro 13.- Recursos que poseen los integrantes del CETIIS.....	88

Cuadro 14.- Matriz de adyacencia del CETIIS.....	89
Cuadro 15.- Medida de densidad de la red del CETIIS.....	96
Cuadro 16.- Medida de la distancia geodésica de la red del CETIIS.....	97
Cuadro 17.- Distancias geodésicas por cada integrante del CETIIS.....	98
Cuadro 18.- Medida del grado de centralidad de los integrantes del CETIIS.....	99
Cuadro 19.- Medida de centralización de la red.....	101
Cuadro 20.- Medidas de cercanía de los actores del CETIIS.....	102
Cuadro 21.- Centralización de entrada y salida de la red.....	102
Cuadro 22.- Medida de intermediación de los actores del CETIIS.....	103
Cuadro 23.- Índice de centralización de la red del CETIIS.....	104

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.- Red gráfica del CETIIS 2006.....	91
Figura 2.- Red gráfica del CETIIS 2007.....	92
Figura 3.- Red gráfica del CETIIS 2009.....	93
Figura 4.- Red gráfica del CETIIS 2010.....	94
Figura 5.- Red gráfica del CETIIS a partir de PAJEK.....	95

Figura 6.- Red gráfica de las relaciones unidireccionales y bidireccionales del
CETIIS..... 100

INTRODUCCIÓN.

Justificación.

En el campo de las políticas públicas, el paradigma que ha predominado durante las últimas décadas, ha sido el denominado libro de texto. Este modelo se caracteriza por ser un proceso en el cual, sus componentes básicos están separados por diferentes actividades. En este sentido, las conocidas como “etapas heurísticas” (formulación del problema, agendación, diseño, implementación y evaluación), intentan demostrar que las políticas son producto de la visión de un actor racional (Carlsson, 2000).

Desde esta perspectiva, el responsable de tomar las decisiones actúa de acuerdo a la revisión de todas las alternativas posibles, y que en virtud de los objetivos planteados, elige la opción que de manera racional, favorezca a la solución del problema (Klijn, en Petrizzo, 1998). De este modo, el enfoque racional dota al individuo de ciertas capacidades especiales, es decir, de condiciones intelectuales que le permitan revisar todas las opciones disponibles para la solución de un asunto público, y que de manera precisa, decidirá sobre la que resulte mejor.

Sin embargo, en los últimos años, el análisis de políticas públicas ha sido influido por nuevas propuestas que no concuerdan precisamente con el modelo tradicional. En este caso, una de las que mayor resonancia ha conseguido y que guía el objetivo de este trabajo, es el paradigma de las redes de políticas públicas. La construcción de éste, responde a la necesidad de generar adecuaciones a las perspectivas tradicionales. De este modo, se establece que la postura tradicional se ha visto afectada por tres principales factores que identificada Porras (2001:723): (1) “la complejidad creciente y diversificación de la agenda

pública”; (2) “la movilización e influencia de los intereses privados en la definición de las políticas” y; (3) “la fragmentación del Estado como consecuencia de la transferencia de competencias y recursos hacia nuevas entidades políticas en el nivel sub-nacional e internacional”.

Estos cambios han provocado la confrontación entre un modelo cerrado y cíclico de la política pública, que se determina por una delimitación por etapas, con uno en el que las acciones se dan de manera incierta, con la urgencia de una mayor capacidad de respuesta, y que se considera más abierto y flexible (Alarcón, 2005). Asimismo, se considera en esta última perspectiva que el elemento “poder” juega un papel fundamental en la hechura de políticas públicas. Esta nueva estructura emergente propone que el poder ya no está centralizado, y que en sentido contrario, ahora es poseído de forma fragmentada por diferentes actores que se relacionan para intercambiar sus recursos.

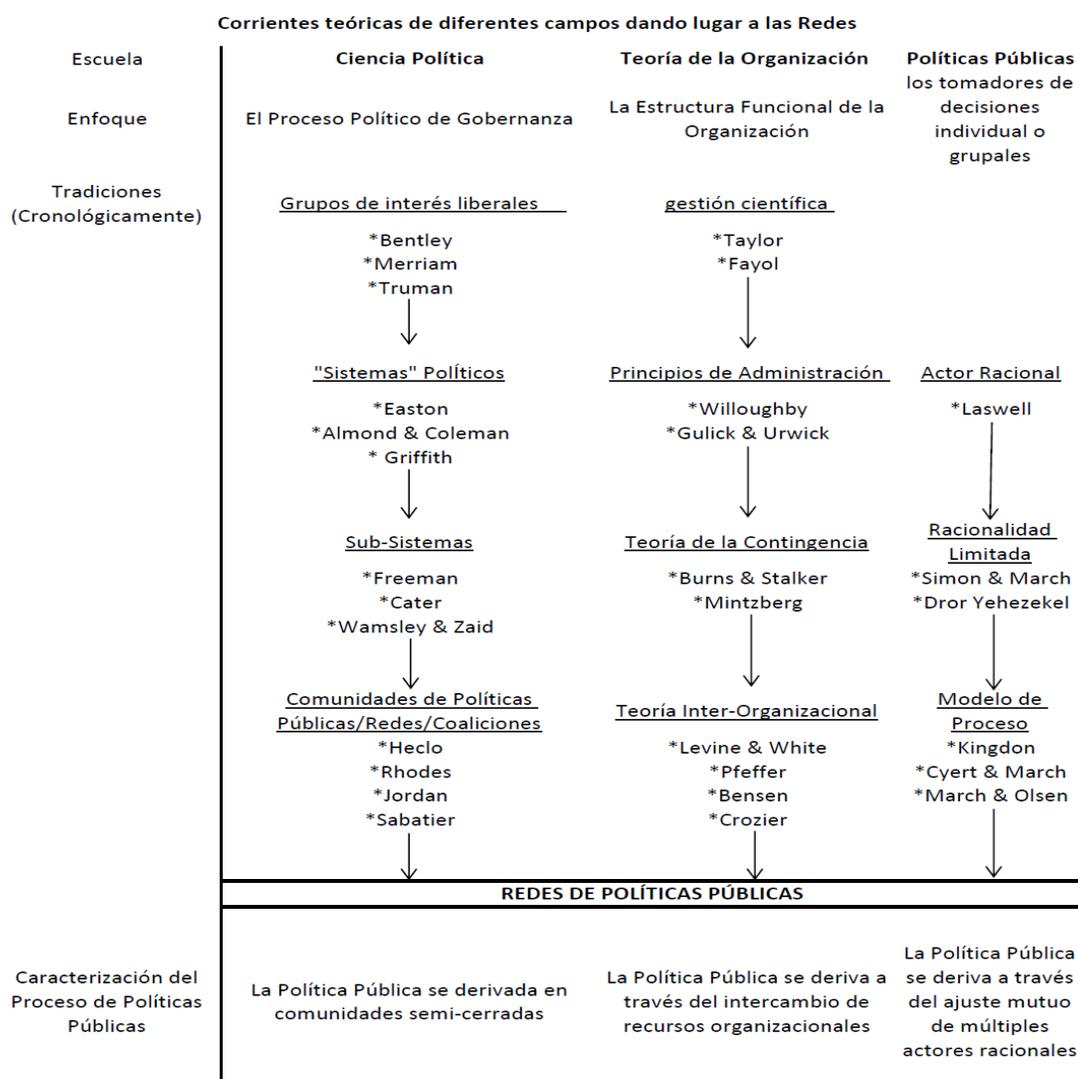
Esta nueva dinámica del proceso decisorio, ha propiciado el surgimiento de diferentes necesidades, las cuales requieren ser atendidas mediante la formulación de nuevos modelos analíticos en la disciplina de las políticas públicas. Por consiguiente, una variedad de trabajos realizados recientemente (Rhodes, 1996; Heaney, 2004; Navarro, 2006; Pappi & Henning, 1999; Rodrigues, 2000; Howlett, 2002; Overman & Simanton, 1986; Kleinman & Hossain, 2008, Carlsson, 2000; Naranjo, Lopera & Granada, 2009; Marshall, 1995; Kirst; Meister & Rowley, 1984), muestran una tendencia favorable hacia un análisis basado en el enfoque de redes. El resultado de la participación de nuevos actores, tanto privados como sociales, ha permitido que la perspectiva reticular de las políticas públicas facilite la comprensión de la complejidad de vínculos y relaciones entre los actores. (Zurbriggen, 2011).

En la misma dirección, Zurbriggen (2011:181) señala que el análisis de redes de políticas públicas no solo se conforma como un marco conceptual emergente, sino también como “una herramienta analítica útil para el estudio de la hechura de políticas públicas”. Como lo hemos anticipado, este tipo de argumentos serán centrales en la elaboración de nuestro trabajo, y que además, se pretende contribuir de forma favorable a los esfuerzos realizados en las diferentes investigaciones que encontramos dentro de la literatura de redes de políticas públicas.

Como parte fundamental de este de este nuevo paradigma, existen varios trabajos en los que se aplica el análisis de redes de políticas públicas. Bajo esta óptica, Michael T. Heaney (2004) analiza las políticas de bienestar en Wisconsin, incluyendo en su trabajo la participación de diferentes grupos de interés. Otra investigación es presentada por Rhodes (1996), quien emplea el término de redes para explicar los cambios experimentados por el gobierno británico, conformándolo como una colección de redes inter-organizacionales de actores gubernamentales y sociales.

Continuando con estas investigaciones, Navarro (2006) trabaja con redes de políticas públicas para analizar un programa federal denominado “Programa de Escuelas de Calidad” y el proceso que se lleva a cabo para la formación de la agenda pública. Las políticas públicas agrícolas desde la visión reticular, es analizada en el trabajo de Pappi & Henning (1999), en esta investigación se estudian a diferentes actores de las comunidades europeas, tanto a unidades que forman parte de un sistema intergubernamental, como los grupos de interés que tienen injerencia en las decisiones.

Como los trabajos arriba mencionados, existen muchos otros que tienden hacia el análisis de políticas públicas desde la perspectiva de redes, distinto al análisis tradicional del libro de texto (Rodrigues, 2000; Howlett, 2002; Overman & Simanton, 1986; Kleinman & Hossain, 2008, Carlsson, 2000; Naranjo, Lopera & Granada, 2009; Marshall, 1995; Kirst; Meister & Rowley, 1984). Además, diferentes campos de estudio muestran esta misma tendencia hacia la utilización del enfoque de redes, como se muestra el siguiente cuadro:



Cuadro 1. Fuente: Schroeder (2001)

No obstante, la producción de estas investigaciones se ha dado en su gran mayoría, en el contexto europeo. Esta europeización puede ser consecuencia de que el concepto de redes de políticas públicas tenga su origen en la literatura de este continente, mediante la aplicación de otro concepto igualmente importante: “la gobernanza”. De esta forma, lo que señala Zurbriggen (2011:188) es que las redes de políticas públicas surgen como “una forma de reconocer que las políticas públicas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, aceptando que el Estado no es un actor dominante en dicho proceso”.

En lo que respecta al contexto mexicano, podemos afirmar que si bien existe un interés por el estudio de las redes de políticas públicas (Mariñez, 2007; Navarro, 2006), aún la investigación de carácter empírico en este campo, sigue siendo carente. Dadas estas circunstancias, la propuesta de esta tesis se perfila como un trabajo de análisis de redes de políticas públicas con un contenido importante de investigación empírica y con la aplicación de herramientas cuantitativas tomadas del Análisis de Redes Sociales (ARS). Considerando estas razones, estamos convencidos que los resultados contribuirán de manera significativa al fortalecimiento y consolidación de la disciplina, principalmente en nuestro país.

Planteamiento del problema.

Todas las modificaciones que han afectado al proceso de la política pública, propician la necesidad de construir nuevos marcos metodológicos que permitan un mejor entendimiento y utilidad para la propia disciplina. La forma por medio de la cual se definen las políticas, se ha vuelto compleja de tal manera que la propuesta de la aplicación del análisis de redes, se ha convertido en una de las alternativas más desarrolladas para el estudio de las políticas

públicas. Este argumento, ha impulsado a fortalecer la teoría con diferentes propuestas, tal como lo señala Sabatier (citado en Parsons, 2007), refiriéndose a que existe:

“la necesidad de elaborar una teoría del proceso de las políticas públicas que sea más exhaustiva y capaz de someterse a pruebas, y que reúna diversos enfoques y marcos en una “mejor” teoría que pueda predecir los cambios en las políticas públicas” (2007:224).

Igualmente, los trabajos cuyo enfoque esté destinado a la construcción de esta “mejor” teoría o de una teoría especializada, que ayude al entendimiento de la forma en que las políticas son formuladas e implementadas, debe considerar la comprensión del comportamiento de los actores que componen los dos campos que propone Sabatier (1991): por un lado, la de la participación de un número mayor de instituciones gubernamentales, y por el otro, la de los grupos de interés, la sociedad en general y los medios de comunicación. La ampliación de la primera junto con la inclusión de la segunda, se consideran dos de los principales motivos que han dado pauta al establecimiento de nuevos marcos para el análisis de las políticas. Con esto, el paradigma de las etapas heurísticas, que por cierto, sigue siendo utilizado en la investigación actual, ha sido objeto de múltiples cuestionamientos.

Muchos de los académicos que interrogan la utilidad del tradicional enfoque por etapas, comparten la idea de Sabatier, señalando que este modelo ya no es de utilidad, por lo que debe de ser remplazado. Sabatier justifica su manifestación en base a que los trabajos de políticas públicas que realizan los académicos en la disciplina, han evidenciado “el número de fenómenos que necesitan ser incorporados dentro de teorías del proceso del políticas

públicas” (1991:147). Además, el denominado paradigma del libro de texto ha demostrado que, tanto en el terreno teórico, como en el de los resultados empíricos, resulta engañoso, “ya que se refiere a un punto de vista normativo más que reflejar como las sociedades contemporáneas son gobernadas” (Carlsson, 2000:503).

Establecido lo anterior, uno de los objetivos principales que guían la edificación de marcos metodológicos para la teoría de las políticas públicas, radica en la obtención de un conjunto de herramientas analíticas que permitan comprender como son realmente creadas dichas políticas. Desde esta óptica, las estructuras que se configuran para la resolución de problemas, deben ser un punto central de análisis, más allá de *“las autoridades políticas formales, sus decisiones y programas”* (Carlsson, 2000:504). Sin embargo, para Evans (1998), este tipo de factores estructurales son omitidos en teorías de nivel micro en la toma de decisiones. Con esto, no significa que la mejor opción sean teorías de corte macro, porque siguiendo a Evans (1998:230), *“estas son abstractas y se aplican a situaciones concretas que dedican poca atención a procesos de mediación”*, y en específico, a los de interacción.

La propuesta de Evans (1998) de posicionar a las redes de políticas públicas en un nivel medio, resulta de suma importancia. Este estado intermedio permite operar de forma equilibrada, los dos niveles. De esta forma Evans destaca que:

“Los conceptos de nivel medio, tales como las redes de políticas públicas, nos ayudan a delimitar las vías a través de las cuales se desarrollan los subsistemas políticos y nos permiten identificar las uniones en las que podemos detenernos, en tanto se preserva la máxima gama de elección sobre

como continuar en términos analíticos. Por ende, el análisis de nivel medio reconoce que gran parte que la elaboración contemporánea de políticas públicas se lleva a cabo dentro de redes de niveles múltiples, con organización propia e inter-organizacionales” (1998:230).

Este tipo de reconocimiento sobre la elaboración de políticas públicas en redes, muestra la imposibilidad de que las decisiones, sin importar su nivel de relevancia, surjan del proceso decisorio de un único actor racional (Klijn, citado en Petrizzo, 1998). Por el contrario, de la misma forma que lo establece Evans (1998), Scharpf señala que la orientación que debe tomar el análisis político, debe estar dirigida a la red inter-organizacional en la cual se elaboran las políticas. Así que, *“la investigación no solo se debe dirigir hacia interacciones específicas entre las organizaciones, sino también hacia las relaciones estructurales más estables entre éstas”* (Scharpf, citado en Petrizzo, 1998:10).

Para resumir los aspectos más importantes, señalamos que la incorporación de actores privados y sociales en el quehacer gubernamental, y más precisamente, en el proceso de la política pública, ha generado que la forma de vislumbrar la naturaleza y el ejercicio del poder, se haya modificado. De tal forma que:

“La complejidad que adquiere la toma de decisión pública ha conducido a numerosos investigadores a encontrar en el concepto redes de políticas públicas (policy networks), muchas de las características subyacentes del proceso contemporáneo de la hechura política. La idea de la red sugiere la manera en la cual burócratas, políticos, expertos y representantes de grupos de interés situados en un laberinto de organizaciones públicas y privadas que

gobiernan un sector de la política, tal como salud, industria, agricultura, etcétera, se conectan unos con otros”. (Zurbriggen, 2011:181-182).

Al respecto, las redes de políticas públicas se localizan en un punto en el que surge la necesidad de buscar adecuaciones a la visión tradicional, propiciando la instauración de *“una nueva estructura política en la que el poder deja de estar centralizado para dispersarse entre una multiplicidad de actores vinculados entre sí”* (Porras, 2001:723). Así, el enfoque de redes se caracteriza principalmente por comprender que *“el proceso político contemporáneo emerge de una constelación compleja de actores y de una interdependencia de recursos, y que las decisiones son usualmente tomadas en una forma altamente descentralizada e informal”* (Kenis & Schneider, 1991:27).

La emergencia de este nuevo modelo analítico ha generado un interés para su aplicación en diferentes contextos, lo que constituye la identificación de diferentes visiones. Entre estas conceptualizaciones destacan “las redes de políticas públicas” de Richardson y Jordan, “las redes temáticas” de Hugh Heclo, “las comunidades de políticas públicas” de Marsh y Rhodes, “las coaliciones promotoras” de Paul A. Sabatier (citados en Evans, 1998). No obstante, a pesar de esta gran diversidad de modelos que se fundamentan en las redes de políticas públicas, todas ellas comparten un común denominador con el concepto de la gobernanza.

Este compartimento se refiere a que la gobernanza se cruza con las redes de políticas públicas, dado que comparten ciertas características similares. Estas particularidades conciernen a que la gobernanza es entendida como un modo distinto de gobernar, en donde los actores gubernamentales han permitido la inclusión de los intereses de actores no

gubernamentales, y que cada uno de los participantes posee algún tipo de recurso que es útil para los demás. A pesar de esta relación y de la gran cantidad de trabajos que se han realizado bajo esta vertiente, es urgente llevar a cabo la operacionalización de la forma en que se deben estudiar las redes de políticas públicas, para que dicha aplicabilidad pueda estimular a resultados empíricos de calidad.

La puesta en práctica del análisis de redes, pero no como un modelo descriptivo sino como una verdadera teoría, permitirá el fortalecimiento y la consolidación de la disciplina, como un nuevo marco conceptual y analítico para la comprensión del proceso político en la actualidad. En este sentido, la propuesta que presenta este trabajo de tesis, va encaminada a contribuir al refuerzo de la utilidad del análisis de redes de políticas públicas. Esta investigación tiene como finalidad, la operacionalización de los aspectos teóricos que caracterizan a las redes temáticas, aplicadas a un caso de estudio concreto.

En razón de que la red temática es definida como un grupo abierto de expertos, tanto gubernamentales como no gubernamentales, que comparten su conocimiento para el diseño de una política pública, el estudio del proceso para la creación del comité técnico interinstitucional de investigación en salud en el Estado de San Luis Potosí (CTIIS), resulta adecuado para nuestro trabajo.

La intención de este trabajo estará centrada en la definición de los actores que participan en un proceso de decisiones públicas, la identificación de la institución y el ámbito que representan, para tener un panorama amplio sobre su espacio de acción. Una vez establecidos los actores, nos permitirá conocer cuales son los intereses y motivaciones que impulsan su participación, en este caso, el tema sobre el cual tienen interés. La

personalización de la estructura de la red que se conforma, será fundamental para la comprensión de las interrelaciones que se dan en la misma, es decir, nos ayudará a conocer los recursos que se comparten, de que forma se relacionan y que influencia tiene cada actor en la toma de decisiones.

Hipótesis.

Las hipótesis que se establecen en el presente trabajo consisten en las siguientes aseveraciones:

- El análisis de redes de políticas públicas, fortalecido de las herramientas utilizadas en el análisis de redes sociales, permiten un amplio entendimiento de la forma en que se construyen las políticas públicas en las sociedades contemporáneas.
- El estudio de las redes de políticas públicas facilita la identificación de los actores que tienen injerencia en un proceso de decisiones públicas, así como de los recursos que posee cada uno.
- La aplicación del marco conceptual-metodológico que caracterizan a las redes temáticas es útil para el estudio y la comprensión de un proceso de decisión colectiva entre los diferentes actores que participan y conforman la red.
- La identificación de los actores que conforman la red, permite la personalización de los intereses y motivaciones que cada actor considera propios.
- Los elementos que constituyen las redes temáticas permiten la identificación de la estructura de la red, la posición que los actores ocupan, y además, la caracterización de los recursos que se mueven en la misma y la forma en que se intercambian.

Objetivos.

El objetivo central de esta investigación se fundamenta en la necesidad de conocer la operacionalidad del enfoque de las redes de políticas públicas, y más concretamente, el de las redes temáticas. Esta utilidad se verá reflejada en la forma en que se puede indagar sobre un proceso de acción colectiva en referencia a un asunto público. Las redes temáticas deben permitir la identificación de los actores relevantes que participan en el proceso de decisiones, la forma en que se relacionan con cada integrante y que recursos se intercambian en la red. Asimismo, dentro de este objetivo, el enfoque de redes temáticas debe facilitar la construcción del proceso de política pública, desde las primeras intenciones por posicionar un tema dentro de la agenda pública, hasta su consideración ya como política pública.

Metodología.

La estrategia metodológica que sigue esta investigación se basa en el caso de estudio de tipo cualitativo, el cual permitirá la construcción del proceso de toma de decisiones de un asunto público: la creación del comité técnico interinstitucional de investigación en salud del Estado de San Luis Potosí. Con el fin de describir las etapas históricas más relevantes que faciliten la identificación de los elementos de la red, en este trabajo se lleva a cabo una descripción de los principales momentos en dicho proceso. Este relato será de gran utilidad para localizar las primeras intenciones de incidir con el tema de la investigación en salud en la agenda pública, los diferentes momentos que caracterizan el proceso y el estatus actual que guarda esta iniciativa.

Los instrumentos empleados para el análisis de este caso de estudio, se basan principalmente en tres actividades: (1) la realización de entrevistas a profundidad a los

actores más relevantes que participan en el proceso; (2) revisión de la normatividad en materia de investigación en salud en el Estado, así como la regulación bajo la cual trabaja el Comité Técnico Interinstitucional de Investigación en Salud y; (3) el análisis de las minutas elaboradas durante la realización de reuniones de trabajo de los integrantes del CTIIS. Todas estas herramientas de indagación facilitaran nuestro trabajo y favorecerán los esfuerzos que serán realizados para la investigación desde un enfoque de redes.

Por otra parte, se hará uso de un software denominado UCINET 6, que será empleado para el análisis de una matriz social, la construcción grafica de la red y el análisis de las principales características estructurales de la misma. Las principales dimensiones de análisis que se emplean aquí, se relacionan básicamente con aquellas que aparecen en la literatura comúnmente, pero como un componente adicional, se analizan mediante herramientas matemáticas utilizadas en el análisis de redes sociales. En este caso, como primer punto se identifica a los actores que participan en el proceso de decisiones, así como a la institución que representan y la posición que ocupan dentro de la misma. En una segunda fase, se construye la estructura de la red mediante las relaciones que se presentan entre los actores, permitiendo la ubicación de estos en la red, y la forma en que se dan esas relaciones. Un tercer momento, se caracteriza por la tipificación de los recursos que cada actor posee y la forma en que estos se mueven al interior de la red.

Los resultados que arrojen las actividades antes mencionadas, seguirán abonando de manera significativa a nuestro trabajo. Todas estas herramientas analíticas serán necesarias para el cumplimiento del objetivo que sostiene a esta indagación, y para reforzar la operacionalidad del modelo de las redes de políticas públicas.

Alcances.

Los resultados obtenidos al término de este trabajo, podrán ser considerados por todos aquellos que tengan un interés particular en el estudio de las redes de políticas públicas. Serán útiles, para aquellos que trabajan en la constitución de nuevos marcos conceptuales-analíticos de la teoría de políticas públicas que se adecuen a la dinámica y complejidad de los procesos políticos actuales. Además, se pretende que el alcance de esta investigación, motive a la proliferación de los casos de estudio que demuestren la rentabilidad del enfoque reticular, para el estudio de procesos de decisiones en asuntos públicos. Una vez cumplidos los objetivos aquí planteados, podremos afirmar que este tipo de investigaciones producen resultados favorables para la generación de nuevo conocimiento.

Capítulo 1. Gobernanza y redes de políticas públicas: hacia la consolidación de una nueva línea de investigación.

1.1 La gobernanza: ¿la puerta hacia la construcción de redes?

En la actualidad, el proceso de gobierno ha ido evolucionando de una forma más dinámica y compleja¹. Estas características han permitido la configuración de nuevos paradigmas científicos que buscan describir el modo en el que los gobiernos deben actuar. La inclusión de nuevos actores que inciden en la toma de decisiones, es uno de los principales factores que propiciaron la necesidad de construir nuevos marcos conceptuales y analíticos para la comprensión de la acción gubernamental distinta al tradicional proceso directivo², esto dentro de un espacio más abierto y participativo.

Por lo anterior, uno de los paradigmas que más aceptación ha tenido y que se encuentra dentro de los debates contemporáneos, es el de la gobernanza³. En este sentido, muchas investigaciones están encaminadas hacia esta nueva tendencia, cuyo origen se sitúa principalmente en Europa. De esta forma, ya desde la década de los noventa, la acción gubernamental estaba cambiando⁴. Lo que sustenta este tipo de transformaciones, en palabras de Prats (citado en Cerrillo, 2005:155), es *“un consenso creciente en que la eficacia y la legitimidad del actuar público se fundamenta en la calidad de la interacción*

¹ Para estas dos características tomaremos como referencia las definiciones que establece Kooiman (citado en Cerrillo, 2005). El dinamismo será interpretado como las tensiones de un sistema y entre sistemas. En lo que respecta a la complejidad, este es un indicador de la arquitectura de las relaciones entre las partes de un sistema, entre las partes y un conjunto, y entre el sistema y su entorno.

² La dirección de la economía como de la sociedad, estaba a cargo única y exclusivamente del gobierno. Las políticas emprendidas por éste, se daban de forma unidireccional y basadas en un control jerárquico.

³ El término gobernanza, es la traducción más utilizada para hacer referencia el término en inglés *“governance”*.

⁴ Los principales cambios a los que se atribuyen la transformación de la acción de gobierno son, de acuerdo con Peters (citado en Martínez, 2010), la crisis financiera del estado, el cambio ideológico hacia el mercado, la globalización, el cuestionamiento de un gobierno robusto, la aparición de la Nueva Gestión Pública y el cambio social junto con los nuevos problemas de la agenda global.

entre los distintos niveles de gobierno y entre estos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil”.

En su argumento, la interacción entre los diferentes actores a los que hace mención Prats, denota que la cooperación debe ser uno de los pilares que sostenga la construcción de un proceso decisorio que se adecue a las nuevas exigencias de la sociedad⁵. Este enfoque en el que se remarca la cooperación como una de las características principales, fue denominado por Mayntz (2001) como “*gobernanza moderna*”⁶. La autora señala que este estilo de gobernar es distinto al antiguo modelo jerárquico, “en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil” (2001:1) y que esta diferencia radica en que en la gobernanza moderna, “las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas” (2001:1).

La colaboración que se da entre la multiplicidad de actores, tiene como fin la consecución de los objetivos que ellos mismos plantean, siendo básicamente la solución de lo que construyen como problema social y las oportunidades de crecimiento que se puedan generar. Estos factores, requieren de la constitución de un nuevo modelo de gobierno que reúna este tipo de características que se necesitan. Ante esto, Kooiman (citado en Cerrillo, 2005) sugiere la adopción de un gobierno “interactivo o sociopolítico”. Para este académico, este tipo de gobierno se define como:

⁵ Estas exigencias surgen principalmente por las presiones que nuevos actores ejercen para ser considerados en la toma de decisiones.

⁶ Con su concepto de “*gobernanza moderna*”, Renate Mayntz es una de las principales intelectuales que trabajan con el concepto de gobernanza, refiriéndose a un modo distinto de gobernar con la participación de actores que no pertenecen al gobierno.

“los acuerdos con que tanto los actores públicos como los privados persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales, preocuparse por las instituciones sociales en las que estas actividades de gobierno tienen lugar y formular los principios de acuerdo con los que estas actividades se llevan a cabo”(2005:58).

La relación que Kooiman (citado en Cerrillo, 2005) establece entre esta nueva caracterización gubernamental con el enfoque de gobernanza, recae en lo que hasta ahora hemos mencionado como particular de la misma: la interacción y la cooperación entre actores públicos y privados⁷. Este giro perceptivo que se da, de un modelo tradicional donde el gobierno era el único eje rector, hacia otro donde “se tienen en consideración aspectos, problemas y oportunidades tanto del sistema de gobierno como del sistema a gobernar” (2005:60) ha permitido que Kooiman acuñe un concepto más de gobernanza, a la que denomina “gobernanza sociopolítica o gobernanza interactiva”, y la define como sigue (Kooiman citado en Cerrillo):

“Esto es a lo que llamamos gobernanza sociopolítica o gobernanza interactiva, fundada sobre interacciones amplias y sistémicas entre aquellos que gobiernan y los que son gobernados, y esto se aplica tanto a las interacciones público-público como a las interacciones público-privadas” (2005:60-61).

⁷ Para fines de este trabajo, entenderemos como actores públicos o estatales, aquellos que se encuentran dentro del gobierno y que han sido los responsables de tomar decisiones. Mientras que por los privados, haremos referencia a estos de igual forma con los de no estatales, sociedad civil, empresariales, para connotar a los que se encuentran fuera del ámbito gubernamental, pero que ahora participan en el proceso de toma de decisiones.

Tomando como referencia el sistema sociopolítico al que hace alusión Kooiman, otra concepción de gobernanza, ahora como *“sistema sociocibernético”*, es elaborada por Rhodes (citado en Cerrillo, 2005)⁸. Para éste último, la sociocibernética⁹ plantea que el gobierno ha cambiado de posición, señalando que éste ya no es el actor dominante sobre sus gobernados, sino que ahora pasa a una postura horizontal en relación a los demás participantes. Bajo esta perspectiva, las barreras de la acción gubernamental han sido permeados por una multiplicidad de actores, la interdependencia entre estos ahora es fundamental, por consecuencia, los bordes se perciben como *“unos límites borrosos entre los sectores público, privado y voluntario, y unas nuevas y multiplicadas formas de acción, intervención y control”* (Rhodes, citado en Cerrillo, 2005:106).

Sin embargo, la gobernanza como sistema sociocibernético no es el enfoque que más desarrolla Rhodes, pero le sirve como base para retomar algunas características de éste y le permite construir uno más, la gobernanza como *“redes autoorganizadas”*¹⁰. La interdependencia entre la diversidad de actores conllevan a la fijación del concepto red, y ésta se compone *“por organizaciones que necesitan intercambiar recursos para conseguir sus objetivos, maximizar su influencia sobre los resultados y evitar convertirse en dependientes de otros jugadores”* (Rhodes, citado en Cerrillo, 2005:106).

⁸ Rhodes señala que en términos generales, la gobernanza implica un cambio en el significado de gobierno, refiriéndose a un nuevo proceso de gobierno o un cambio en la condición de la norma establecida o el nuevo método con el que se gobierna la sociedad. Sin embargo, Además de estas dos clasificaciones, establece otras cuatro: (1) gobernanza como estado mínimo; (2) gobernanza como gobernanza corporativa; (3) gobernanza como nueva gestión pública y; (4) gobernanza como buena gobernanza; (5) gobernanza como sistema sociocibernético y; (6) gobernanza como redes autoorganizadas.

⁹ *“El origen del término sociocibernética radica en la combinación de dos conceptos básicos: primero, la raíz “socio” que denota todo lo referente al mundo social, y el segundo, el de cibernética, que proviene del término griego “Kybernetes”, grumete, por extensión se refiere a la capacidad de guiar, orientar, intervenir” (Menantenau & Marcuello, 2008:114).*

¹⁰ El término autoorganizadas se equipara con el de autopoiesis, la teoría autopoietica afirma que las organizaciones persiguen la clausura autorreferencial con sus entornos, es decir, la relación de la organización con su entorno está determinada internamente y el cambio está internamente generado.

Si bien, la literatura sobre gobernanza muestra que este concepto ha sido caracterizado de múltiples formas y bajo distintas aplicaciones, entre los académicos existe un consenso que la posiciona como una forma emergente de gobernar, distinguida principalmente por la inclusión de nuevos actores tanto privados como de la sociedad civil, donde la interacción entre los mismos juega un papel crucial, que la interdependencia y el intercambio de recursos son esenciales para el cumplimiento de sus objetivos. Estos rasgos han permitido la apertura del enfoque de gobernanza para la introducción de un nuevo concepto: el de “red”.

1.2 Las redes, una forma emergente para la construcción de políticas públicas.

La concentración de los trabajos sobre gobernanza, bajo el enfoque de redes, se ubica principalmente en el campo del análisis de las políticas públicas¹¹. En esta dirección, la “*gobernanza moderna*” de Mayntz (2001), resalta que un rasgo de suma importancia es el surgimiento y la relevancia del uso de las redes de políticas. Por lo tanto, la cooperación a la que hace referencia esta autora se enmarca como “*redes mixtas de actores públicos y privados que se observan en niveles más específicos de los sectores de las políticas...*” (2001:2). Estas redes permiten que los actores que participan en la formación de una política pública, se acoplen de forma flexible para la aceptación de la misma, en un contexto de consenso y negociación (Mayntz, 2001).

Esta aplicación del enfoque reticular para el estudio de las políticas públicas, desde la corriente de la gobernanza, muestra una tendencia ascendente hasta el punto en el “*que las*

¹¹ De acuerdo a Parsons (2007:31), éstas “*se refieren a la forma en que se definen y construyen cuestiones y problemas, y a la forma en que llegan a la agenda política y a la agenda de las políticas públicas*”. “*Asimismo, estudian cómo, porqué y para qué los gobiernos adoptan determinadas medidas y actúan o no actúan*” (Heidenheimer et al, citados en Parsons, 2007:31.)

redes han llegado a dominar a la política pública” (Peters & Pierre, citados en Cerrillo, 2005:125). El análisis de estas redes de políticas públicas¹², permitirán que se pueda *“observar e interpretar el proceso a través del que se desarrolla y cual es la influencia relativa de los actores implicados en él”* (Peters & Pierre, en Cerrillo, 2005:132). La utilidad de esta caja de herramientas pone de manifiesto una mejor comprensión del proceso por el cual una política pública es elaborada, bajo un entorno social tan cambiante y sobre todo, complejizado.

Si nos encontramos en un entorno social tan cambiante, los problemas que en el surgen se presentan bajo la misma condición. Ante este contexto, la capacidad que tienen las redes es que permiten su adaptación conforme van cambiando estos problemas, y que además, se fortalecen en base a un proceso de aprendizaje para futuras situaciones¹³. Bajo esta panorámica, las redes son definidas de la siguiente forma:

“...como instituciones informales –no organizadas formalmente, recíprocas y no jerárquicas, relaciones relativamente permanentes, formas de interacción entre actores que se esfuerzan por alcanzar beneficios propios y comunes. Las redes reducen costos de información y transacción y crean confianza mutua entre actores, disminuyendo la incertidumbre y el riesgo de incumplimiento”
(Prats, citado en Cerrillo, 2005:167).

Si los actores que participan dentro de una red, se conforman para la solución de problemas o el cumplimiento de sus objetivos, el proceso para la toma de decisiones y todos sus

¹² El concepto de redes de políticas públicas es la traducción del concepto *“policy networks”*.

¹³ La flexibilidad que caracteriza la composición de las redes, permite que estas se vayan autoajustando de acuerdo a la experiencia que éstas adquieran. Esta experiencia les permitirá actuar con mayor certidumbre conforme a futuras situaciones que se presenten de igual forma flexibles.

componentes, se convierten en uno de los elementos centrales dentro de la propia red. Entonces, podemos aseverar que las decisiones que adopta el gobierno ya no son unidireccionales, nuevamente la condición de que los límites entre lo que se establece como público y privado se han difuminado, y el proceso decisorio *“ahora continuamente implica y combina a actores públicos y privados”* (Shapiro, citado en Cerrillo, 2005:204).

Ahora bien, ya que hemos establecido lo que se define como *“red”*, corresponde ahora conceptualizarla desde la disciplina de las políticas públicas. Desde esta trayectoria, las redes de políticas públicas pueden ser entendidas, de acuerdo a la definición de Klijn (citado en Cerrillo, 2005:213), *“como patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes que se forman alrededor de los problemas y/o programas de políticas”*¹⁴. Este enfoque encuentra su sustento teórico en algunas teorías como la interorganizacional y la teoría de subsistemas y de comunidades de políticas públicas¹⁵.

Otra de las definiciones que se consideran pilares en esta configuración de las redes de políticas públicas, es la aportación que hace Benson (Klijn, citado en Cerrillo, 2005:230) al concebirlas como *“un complejo de organizaciones conectadas entre ellas por dependencias de recursos y diferenciadas por fracturas en la estructura de dependencias de recursos”*.

¹⁴ Se dice que son relaciones más o menos estables porque se mantienen de forma continua a través de un periodo de tiempo y que existe una interdependencia entre los actores, ya que cada uno posee algún recurso que puede ser complementario al que los otros poseen.

¹⁵ En lo que respecta a estas teorías, Klijn (citado en Cerrillo, 2005:219) señala que en base a la teoría de la interorganización, se toma como componente *“las relaciones entre organizaciones, sus interdependencias y sus estrategias”*. El concepto de subsistemas fue acuñado por Freeman, connotándolo como *“los patrones de interacciones, o actores, implicados en la toma de decisiones, en una área especial de la política pública”* (citado en Cerrillo, 2005:227). Por su parte, Rhodes atribuye a la comunidad de políticas públicas características como estabilidad en las relaciones, una alta restricción en sus miembros, la interdependencia entre actores y que están sumamente integradas.

Con estas definiciones, Klijn encuentra una relación positiva entre la gobernanza y las redes de políticas públicas, y establece que:

“...el enfoque de las redes de políticas públicas subraya la naturaleza altamente interactiva de los procesos políticos, mientras que al mismo tiempo pone de relieve el contexto institucional en que estos procesos se llevan a cabo. Los contextos institucionales se caracterizan por las relaciones relativamente estables entre organizaciones que están sostenidas por flujos de recursos en desarrollo entre estas organizaciones” (en Cerrillo, 2005:238).

Esta alta interactividad en la arena de las políticas públicas, transfiere la necesidad de que tanto la formación como la implementación de éstas, se presenten de manera interactiva. En razón de ello, la aseveración que realiza Klijn (en Cerrillo, 2005) al establecer que las proceso de las políticas públicas es *“el resultado de interacciones entre una pluralidad de actores separados con sus intereses, objetivos y estrategias también separadas”*, resulta de suma importancia.

Lo que surge de esta diversidad de intereses, objetivos y estrategias, es que los recursos, que a su vez se traducen en poder, se encuentran dispersos entre los diferentes actores que participan en la red. Bajo esta óptica, la cooperación resulta primordial para *“encontrar un acuerdo sobre una solución eficaz, sin descargar los costos sobre quienes no están involucrados a la red”* (Mayntz, en Cerrillo, 2005:88).

Otro de los trabajos más exhaustivos e interesantes dentro de la literatura de las redes de políticas públicas, es el trabajo de Börzel (1998). En una primera diferenciación de las redes de políticas públicas, este autor determina dos vertientes de las mismas, la primera

es vista como una tipología de intermediación de intereses, y la segunda, como forma específica de gobernanza¹⁶. Esta misma distinción es utilizada por este autor para identificar dos escuelas de redes de políticas públicas, es decir, la “*escuela de intermediación de intereses*” y la “*escuela de gobernanza*”.

Para los fines de esta investigación, el enfoque de la gobernanza es la que resulta más útil, ya que se enfoca más a los procesos, las interacciones que se dan entre los actores, los recursos que se intercambian y la forma en que se define una política pública. Asimismo, en palabras de Börzel (1998), la red como relaciones interorganizacionales, enfatiza en la estructura y los procesos por medio de los cuales se organiza en su conjunto, el proceso de hechura de políticas públicas. De esta manera, este investigador señala que:

“...las redes de políticas públicas caracterizan la forma particular de gobernanza en los sistemas políticos modernos... las sociedades modernas están caracterizadas por su diferenciación social, su sectorialización y crecimiento político que conlleva a la sobrecarga política y gobernación bajo presión... El resultado es una interdependencia funcional de los actores públicos y privados en la hechura de políticas públicas...en este contexto estructural, las redes de políticas públicas se presentan como una solución a los problemas de coordinación típicos de las sociedades modernas (Börzel: 1998:6-7).

¹⁶ Börzel distingue estas dos visiones en base a los métodos empleados para su estudio. La intermediación de intereses utiliza un enfoque cuantitativo, considerando el análisis de redes como un método de análisis de las estructuras sociales. Por su parte, la forma específica de gobernanza, enfatiza más a lo cualitativo, y se orienta principalmente hacia los procesos.

Lo que se presupone de esta concepción, es que los resultados de esa diferenciación social¹⁷, son el principal motivo de que los procesos se complejicen, de que exista una dispersión de recursos, y que por ende, surja la necesidad de que los actores que componen a dicha sociedad, interactúen y compartan sus recursos para la construcción de políticas públicas acordes al contexto que se presente.

Sin embargo, las redes de políticas públicas no son un conjunto de conceptos unívocos, ya que como lo hemos anticipado, éstos han sido utilizados bajo diferentes aplicaciones. Por ejemplo, Waarden (1992) menciona que Katzenstein lo emplea de forma general para determinar las relaciones entre los sectores público y privado para la implementación de políticas públicas; que Lehbruch aplica las redes para ligar a los partidos con la concertación corporativista y; que Heclo utiliza el concepto de “*issue networks*” o redes temáticas, para la relación entre un gran número de actores público y privados con ciertos conocimientos.

Por su parte, Sabatier (1991) hace mención de otros enfoques que se relacionan con el proceso de hechura de políticas públicas y que proponen una forma diferente de análisis: (a) “*The open-systems framework*” de Richard Hofferbert¹⁸; (b) “*Institutional rational*

¹⁷ Este tipo de característica hace referencia a que en las sociedades contemporáneas, existe una marcada diferencia en un mismo espacio territorial en cuanto a cultura, estatus socioeconómico, factores contextuales, factores políticos, entre otros.

¹⁸ Este enfoque ha guiado investigaciones de corte transversal, mediante estudios comparativos de las decisiones de políticas públicas a través de estados y localidades. En este se mide la forma en que inciden en la toma de decisiones factores como las condiciones histórico-geográficas, las condiciones socioeconómicas, el comportamiento político de los medios masivos, las instituciones gubernamentales y el comportamiento de la elite política.

choice” de Elinor Ostrom¹⁹; (c) “*The policy streams approach*” de Kingdon²⁰ y; (d) “*The advocacy coalitions approach*” de Paul Sabatier²¹.

No obstante, a pesar de esta diversidad de herramientas para el estudio de las políticas públicas, Carlsson (2000) determina que el enfoque de redes puede ser distinguido por algunas características que el mismo sugiere: (a) el proceso de políticas públicas no es jerárquico; (b) se centra en características funcionales, y; (c) su alcance es horizontal. Sin embargo, como consecuencia de sus diferentes aplicaciones a las que caracteriza como la flora y la fauna de las “*policy networks*”, discute que la teoría de las redes de políticas públicas aún no ha sido desarrollada lo suficiente. Ante esta situación, su orientación se fundamenta en la necesidad de construir una teoría de “*policy network of collective action*”²².

1.3 Las issue networks, un tipo específico para el estudio de las redes de políticas públicas.

En virtud de que existe una gran variedad de modelos que pretenden estudiar el proceso de decisiones políticas, debemos seleccionar aquel que sea útil para esta investigación. En

¹⁹ En este se considera al actor de forma individual, sus intereses, recursos, preferencias, como las unidades básicas de análisis, para que después se examine la forma en que las reglas institucionales constriñen su comportamiento.

²⁰ Este modelo se plantea en referencia al modelo de elección organizacional conocido como el bote de basura. De acuerdo al modelo de Kingdom, el proceso de hechura de políticas públicas debe conceptualizarse desde tres grandes corrientes que no se relacionan entre sí: el problema, que se refiere a la información acerca del problema real y los efectos que se han generado en intervenciones gubernamentales anteriores. La corriente de la política pública, donde diferentes actores estudian el problema y formulan posibles alternativas. Y la corriente política, donde se decide si la alternativa es políticamente viable.

²¹ En este se percibe el cambio de la política pública a través del tiempo en función de tres factores: la interacción entre las coaliciones promotoras que compiten dentro de un subsistema o comunidad de políticas públicas, los cambios externos al subsistema y los parámetros de los efectos de un sistema estable.

²² Carlsson (2000) propone que para que la disciplina de las redes de políticas públicas llegue a consolidarse, es indispensable considerar seis componentes: (1) factores contextuales; (2) definición del problema; (3) crecimiento y expansión de una creencia generalizada; (4) factores de precipitación; (5) movilización de actores y; (6) coordinación y control.

referencia a lo anterior, hemos optado por la elección del enfoque de las redes temáticas. Éste, es considerado como un tipo específico que compone la amplia gama de subconjuntos de las redes de políticas públicas, el cual fue desarrollado por Heclo con el fin de explicar la existencia de individuos y organizaciones fuera del espacio gubernamental, que tienen la intención de incluir sus intereses en el proceso de las políticas públicas en el gobierno de los Estados Unidos. Para Heclo, las redes temáticas se pueden concebir con el siguiente argumento: *“Una red temática es un grupo que comparte conocimiento en referencia a algún aspecto (o, definido por la red, algún problema) de política pública”* (Heclo, 1978:226).

De acuerdo a esta definición, las redes temáticas permiten el flujo permanente de actores, tanto de aquellos que pertenecen al gobierno como los que son ajenos al mismo, y que se coaligan en torno a un tema en específico (Overman & Simanton, 1986). Esta circulación de participantes permite que algunas de las relaciones que se forman, sean temporales pero estables. Estas condiciones generan también, como lo señalan Overman & Simanton (1986), que el compromiso que se produce en la red, puede cambiar desde que se define el problema hasta la resolución y la ejecución de la acción. De este modo, los principales componentes de una red temática se pueden identificar en la próxima afirmación:

“Los participantes de la red se mueven hacia dentro y hacia fuera constantemente. En vez de que grupos unidos tengan el dominio sobre algún programa, ninguno, hasta donde se sabe, tiene el control de las políticas y de los temas. Cualquier interés material directo es usualmente secundario al compromiso intelectual o emocional. Los miembros de la red se refuerzan mutuamente en el sentido de los temas como de sus intereses, en lugar de que

(como estándar de los modelos políticos y económicos que lo tienen) los intereses definen las posiciones sobre los temas” (Hecló, en Kleinman & Hussain, 2009:9).

Sin embargo, para que una red temática se introduzca en la agenda pública, deben cumplirse ciertos requisitos para que el tema en cuestión llegue a consolidarse. Para este fin, Kirst, *et al* (1984) plantea que para que el tema pueda propiciar la atención para construir políticas públicas, deben presentarse las siguientes condiciones: (1) el reconocimiento del tema como tópico de acción potencial; (2) la adopción del tema mediante su legitimización por el gobierno y su posible solución; (3) la priorización del tema para reorganizar la agenda e incluir el tema y; (4) la permanencia del tema en la misma forma desde la consideración inicial.

Hasta ahora hemos establecido la forma en que se define una red temática, sus principales elementos que conforman a este modelo y sobre el proceso para que un tema pueda ser impulsado para su inclusión en la toma de decisiones gubernamentales. Sin embargo, es necesario identificar las diferentes variables o dimensiones que se proponen en la literatura de las redes de políticas públicas, y que permiten realizar investigaciones desde una visión de redes. Para lo anterior, una clasificación que encontramos comúnmente es la propuesta que realiza Marsh y Rhodes (en Jordana, 1995). En este se incluyen a los “miembros” de acuerdo al número de participantes y el tipo de interés que cada uno tiene. Otra es la “integración” concebida como la frecuencia de interacción, su continuidad y el consenso generado entre los actores. Y por último, los “recursos” que son distribución de recursos y el poder que poseen los miembros.

Tipos de redes de políticas

Tipo de red	<i>Policy community</i>	<i>Issue network</i>
<i>Miembros</i>		
Número de participantes	Muy limitado, algunos grupos excluidos conscientemente	Grande
Tipo de interés	Dominio de intereses económicos o profesionales	Amplio abanico de intereses
<i>Integración</i>		
Frecuencia de interacción	Frecuente, de alta calidad, interacción de todos los grupos sobre todas las materias vinculadas con las políticas de referencia	Los contactos fluctúan en frecuencia e intensidad
Continuidad	La pertenencia, lo valores y los resultados persisten en el tiempo	El acceso varía de forma significativa
Consenso	Todos los participantes comparten los valores básicos y aceptan la legitimidad de los resultados	Existen algunos acuerdos, pero el conflicto está siempre presente
<i>Recursos</i>		
Distribución de recursos (en la red)	Todos los participantes disponen de recursos. La relación básica es una relación de intercambio	Algunos participantes pueden disponer de recursos pero son limitados. La relación básica es la consulta
Distribución interna	Jerárquica, los líderes pueden deliberar con los miembros	Variada, distribución variable y capacidad para regular a los miembros
Poder	Existe un equilibrio de poder entre los miembros. aunque un grupo pueda dominar, debe tratarse de un juego de suma positiva para que la comunidad persista	Poderes desiguales, que reflejan recursos desiguales y acceso desigual, juego de suma cero.

Cuadro 2. Fuente: Marsh y Rhodes (en Amivael, 2010)

Otros tres principios de construcción social que plantea Benson (en Evans, 1998), también pueden ser aplicables al análisis de las redes de políticas públicas: las ideas y las acciones, los intereses y el poder. Otra tipología de variables, es la que presenta Waarden (1992), con un conjunto de siete dimensiones generales distribuidas en 37 subcategorías: (1) actores; (2) función; (3) estructura; (4) institucionalización; (5) reglas de conducta; (6) relaciones de poder, y; (7) estrategias de los actores.

Actores (además de las agencias estatales)

- * Número
- * Tipo
- * Monopolios de representación
- Función**
- * Canales de acceso
- * Consulta
- * Negociación
- * Coordinación
- * Cooperación en la formación de políticas públicas
- * Cooperación en la implementación de políticas públicas ** Delegación de la autoridad pública
- * Amplitud en los temas de las políticas públicas
- Estructura**
- * Límites
- * Tipo de membresía
- * Relaciones ordenadas?
- * Intensidad
- * Multiplicidad
- * Simetría
- * Sub agrupación?
- * Patrón de vinculación
- * Centralidad
- * Estabilidad
- * Naturaleza de las relaciones
- Institucionalización**
- Convenciones de las interacciones**
- * Adversarialismo/Busca de consenso
- * Idea de servir el interés público?
- * Contactos formales o informales
- * Secreto?
- * Intento de despolitización?
- * Disputas ideológicas?
- Distribución del poder**
- * Autonomía del Estado y la sociedad
- * Estado dominante
- * Intereses sociales dominantes (captura)
- * Equilibrio, Simbiosis
- Estrategias de administración pública**
- * Ser accesible
- * Reconocimiento de los grupos de interés
- * Apoyo activo de las asociaciones de interés
- * Creación/Modificación de asociaciones de interés
- * Delegación de la autoridad estatal
- * Intentos de destruir asociaciones de interés

Cuadro 3. Fuente: Waarden (1992)

En virtud de esta amplia gama de variables para el estudio de las redes de políticas públicas, y en concreto, para las redes temáticas, podemos determinar que en este tipo específico de red, la elaboración de políticas públicas se sostiene en una visión pluralista.

Al punto que *“los sectores de políticas públicas dejan su sentido general de cohesión y se disuelven dentro de una serie de temas alrededor de los cuales se agrupan intereses especializados”* (Marshall, 1995:285). No obstante, existe la probabilidad de que los grupos entren en conflicto, y que éste se transporte también a los centros de toma de decisiones (Evans, 1998).

Pese a estos factores, debemos centrarnos más en cómo estas dimensiones pueden ser intercambiables con las herramientas del análisis de redes sociales. Esta conjunción permitirá la operacionalización de las redes de políticas públicas para su aplicación en casos de estudio. Además, este ejercicio de unión de las disciplinas, fortalecerá el modelo reticular en la teoría de las políticas públicas y se afianzará como el nuevo paradigma para el estudio de las mismas.

Capítulo 2. El surgimiento de las redes temáticas: entre la teoría y la metáfora.

2.1 Las redes temáticas de Hugh Heclo.

Podemos considerar que las redes de políticas públicas son una gran caja de herramientas que pueden ser aplicadas al estudio y análisis del proceso de toma de decisiones, en un sistema caracterizado por su complejidad y por su dinamismo. No obstante, estos instrumentales han sido caracterizados bajo diferentes concepciones como son, los triángulos de hierro, los subsistemas de políticas públicas, las comunidades de políticas públicas, las coaliciones promotoras, las redes temáticas, entre otras. Sin duda, cada una de estas caracterizaciones tienen sus ventajas y desventajas, sin llegar a considerar que alguna no sea útil en razón del caso que se desea investigar. Para los fines de este trabajo, el modelo que por sus características resulta más útil, es el de las redes temáticas.

Ahora bien, es importante señalar que cada corriente tiene sus orígenes en diferentes contextos. Por esta razón, resulta fundamental conocer las bases y las motivaciones que incentivaron a Heclo (1978), para proponer esta forma diferente de sumar esfuerzos en el análisis de la elaboración de políticas públicas. Asimismo, es importante conocer cuales son los rasgos distintivos de estas redes temáticas, cual es su funcionalidad, y que es lo que busca desentrañar del mismo proceso. Estas son algunas de las cuestiones que serán desarrolladas en el presente capítulo, las cuales permitirán tener una visión más amplia de lo que las redes temáticas representan para el proceso de la hechura de políticas públicas, y sobre todo, la utilidad que puede generar su aplicación.

La obra *“issue networks and the executive establishment”* de Hugh Heclo (1978), es la puerta que abrió el camino hacia la construcción de este nuevo enfoque considerado como

un tipo específico de las redes de políticas públicas. En su trabajo, Heclo (1978) cuestiona el desinterés generalizado que existía en fortalecer la relación que había entre la política y la administración, mostrando más atención a asuntos menos relevantes como la designación del gabinete, escándalos en el ejecutivo, etc. Estas cuestiones se sobreponían a lo que podía ser más importante, una verdadera administración política²³. En este sentido, el desconocimiento mutuo entre la política y la administración, permitió que la forma de control utilizada por el gobierno de los Estados Unidos se diera mediante los denominados “triángulos de hierro”²⁴.

Con todo y que este tipo de control de las decisiones era extenso, el crecimiento exponencial de la actividad gubernamental, el entramado de influencias que este incremento generó y la especialización y estratificación que superaban la capacidad de acción del gobierno, provocaron la dificultad en *“el trabajo de las personas designadas por el presidente tanto para controlar sus propias acciones como en la gestión de la burocracia”* (Heclo, 1978:263). De esta forma, los triángulos de hierro empezaron a ser considerados inapropiados para la formulación de políticas públicas en algunas áreas específicas.

“Basado en gran parte sobre los estudios de políticas públicas sobre agricultura, agua y de trabajo, los triángulos de hierro no son tan malos como son desastrosamente incompletos. Y la visión convencional es especialmente

²³ Heclo señala que a diferencia de lo que sucedía en Estados Unidos, en algunos otros países, las acciones de los integrantes del ejecutivo eran consideradas como los signos vitales del propio gobierno.

²⁴ El concepto de triángulos de hierro es la traducción al castellano del término en inglés *“iron triangles”*. Los triángulos de hierro era el mecanismo por el cual las decisiones eran tomadas, y estaba constituido de una forma tripartita: integrantes del ejecutivo, integrantes del congreso, y clientelas de grupos de interés sobre algún tema en particular.

inapropiada para comprender los cambios en políticas y en la administración durante los años recientes” (Heclo, 1978:263).

La necesidad de generar nuevas formas de acción era urgente, esto sí el gobierno y sus integrantes no querían que su incapacidad se tradujera en la pérdida del control de la sociedad y de la economía. Esta preocupación no era para menos, ya que en tan sólo 17 años, el presupuesto federal se incremento de cien billones de dólares a una cantidad de quinientos billones de dólares anuales²⁵. Pero esta intranquilidad no era principalmente por la extensión exponencial de los gastos del gobierno federal, sino porque el crecimiento se daba en una relación inversa entre el incremento en el presupuesto pero estancamiento en los programas y políticas públicas²⁶.

Pero no sólo hubo un retraso en las políticas públicas, la ola de gastos y regulaciones²⁷ que caracterizaron al gobierno estadounidense no produjeron el mismo efecto en la generación de empleos. Estos acontecimientos trajeron consigo, la inconformidad de la sociedad con el “*gran gobierno*”, al cual etiquetaron como robusto, ineficaz e ineficiente. Por otra parte, a pesar de esta expansión gubernamental²⁸, la burocracia nunca perdió un estatus de estabilidad. A esta paradoja, Heclo (1978) encuentra dos explicaciones: (1) el aumento del

²⁵ Durante los primeros años de gobierno del presidente Kennedy el presupuesto anual era de 100 billones de dólares, ya para la administración del presidente Carter esta cifra se incremento hasta los 500 billones de dólares (Heclo, 1978).

²⁶ A principios de la década de los sesenta, se dio una proliferación de las iniciativas federales encaminadas al bienestar (salud, medio ambiente, derechos civiles, prevención del cáncer, entre otros). Sin embargo, para la década de los setenta, contando con más presupuesto, esta producción de iniciativas fue muy lenta y con un crecimiento casi nulo (Heclo, 1978).

²⁷ De acuerdo con Heclo (1978), los factores que propiciaron este excesivo gato gubernamental fueron: la aplastante victoria en el congreso por los demócratas liberales en 1958, las misiones espaciales del Sputnik, los movimientos a favor de los derechos civiles, por mencionar algunos.

²⁸ En términos de incremento del gasto y de las regulaciones.

gasto se debe a los altos costos que generaban las políticas públicas existentes²⁹ y; (2) la estabilidad burocrática se debe a que ésta no se ha incrementado, porque ha preferido actuar a través de organizaciones intermediarias en algunas áreas específicas³⁰.

Sin embargo, tanto el uso de organizaciones que son contratadas para la entrega de los servicios de gobierno, como el incremento en la actividad gubernamental, propiciaron que los ciudadanos ordinarios se encontraran en una posición muy distante en referencia al burócrata federal³¹. Este alejamiento permitió el señalamiento de que “las nuevas políticas...tienen una tendencia a promover la idea de un gobierno mediante control remoto” (Heclo, 1978:267). No estamos tratando de negar la utilidad de los intermediarios para la prestación de servicios, porque así como lo afirma el mismo Heclo (1978), puede ser aplicable en asuntos en los que no se puede buscar un consentimiento individual y donde los bienes colectivos que están en discusión, son indivisibles.

No obstante, el uso de estos intermediarios ha forjado algunas características³² que permitieron a Heclo plantear su propuesta de las redes temáticas. En este tenor, el gobierno estadounidense entró en un espacio de confort³³ y que mediante las regulaciones, decidía lo que quería que se hiciera y como se hiciera, mediante sus intermediarios. Así, parece

²⁹ Estos gastos se daban en razón de lo costoso que era el mantenimiento de las políticas públicas, especialmente el de los programas de mantenimiento de rentas, y no por el posible incremento del aparato burocrático.

³⁰ Con esto evitó el gigantismo burocrático y con asistencia de estos intermediarios, se atendieron áreas de política pública como el cuidado médico, el tratamiento de la basura, educación, desarrollo urbano, cuidado de la salud, entre otros.

³¹ Heclo (1978) menciona que la ciudadanía solo tiene la posibilidad de encararse con un burócrata federal cuando le es entregado un correo, cuando sus impuestos son auditados o cuando se hace necesario un viaje a la oficina local de seguridad social.

³² El gobierno ha eludido la difícil tarea de generar consenso nacional en algunas áreas como la salud, el transporte, etc. Asimismo, la proliferación de las regulaciones es consecuencia de la administración del uso de los intermediarios.

³³ Decimos de confort, porque de acuerdo a lo que señala Heclo, el gobierno no daba muestras de tener la intención de construir y fortalecer sus propios mecanismos para la entrega de los servicios que le correspondían.

evidente la falta de compromiso por parte del gobierno hacia la sociedad, porque en caso de que las cosas fuesen negativas, no era éste el que hacia las cosas equivocadamente, sino que su capacidad de distribuir recursos le daba la habilidad de culpar a otros, en este caso, a los intermediarios.

Continuamente, y a raíz de esta expansión gubernamental, el campo de las políticas públicas ha llegado a introducirse en las preocupaciones de espacios que están fuera de la propia estructura del gobierno, pero que a su vez, se encuentran dentro de estas masas de intermediarios³⁴. Como muestra de este impulso que comenzaron a tener grupos ajenos al gobierno, pero que tenían la intención de ser considerados para las decisiones que pudieran afectarlos, Hecló presenta algunos ejemplos de estos movimientos que buscaban una transformación en la forma de control que ejercía el gobierno estadounidense.

“Durante 1977-1978, la Universidad de Harvard contrató un cabildero y se unió a un grupo llamado “amigos del ADN” en un esfuerzo por influir en la regulación de la investigación en la creación de nuevas formas de vida”. El mismo año, el expresidente militante del partido Pantera Negra, Bobby Sale, fundó una nueva organización de Washington vestíbulo para programas de pobreza controlados por la comunidad. Y el presidente del sindicato de maquinistas nacionales convocó a una coalición nacional de energía compuesta por ecologistas, organizadores locales, y defensores de los consumidores...” (Hecló, 1978:269).

³⁴ Las preocupaciones por incidir en el proceso de políticas públicas, se daba principalmente en aquellos grupos que estaban conscientes de algún tema en específico en el que se debía actuar.

Desde esta forma de observar los acontecimientos que sucedían en esos años, Heclo (1978) asumía la postura de caracterizar un sistema cada vez más complejizado, donde algunos temas que comúnmente no aparecían en la agenda de gobierno, empezaban a posicionarse. Además, la fuerza que iba recobrando la aparición de nuevos actores y su movilización, dentro del espacio de las decisiones, era cada vez más notoria. Pero no sólo se presentaban estas condiciones en un nivel federal, el desdoblamiento de estas actividades se dio de manera gradual, hacia los niveles estatales y locales. Esta orientación originó que la participación de otros niveles de gobierno, desencadenara una interdependencia entre estos, a lo que Samuel H. Beer (en Heclo, 1978) llamó “*cabildo intergubernamental*”.

Pero no solo los diferentes niveles de gobierno entraron a este juego, también “*un número considerable de organizaciones privadas y semiprivadas comenzaron a tener participación en las nuevas políticas públicas federales*” (Heclo, 1978:270). La apertura de los espacios de participación, los esfuerzos por promover el bienestar mediante políticas públicas y la dependencia del gobierno en participantes intermediarios, ha incentivado la creación de grupos especializados cuyos integrantes poseen características de experto en las políticas públicas³⁵. Lo que caracteriza a estos miembros del grupo, es que comparten de forma común, un cuidadoso y extenso conocimiento acerca de temas especializados derivados de los debates de política pública que se estén dando (Heclo, 1978).

³⁵ Para Heclo, algunos de estos integrantes de lo que él llama “subculturas especializadas”, poseen grados profesionales avanzados, aunque esto no es una determinante del grupo.

En sentido inverso al poco interés que se tenía sobre la relación entre administración y política, con los cambios que han modificado la actuación del gobierno, se requiere de profesionales en el campo de las políticas públicas³⁶.

“La razón es clara. Como las actividades gubernamentales y las regulaciones han aumentado, el valor de los especialistas en políticas públicas quienes entienden el ambiente complejo de Washington se ha apreciado en los ojos de todas las organizaciones privadas con una participación en las actividades del gobierno” (Hecló, 1978:274).

Teniendo en mente lo que se establece en las líneas anteriores, algunos conceptos estándares como lo son el poder y el control, han sido mal interpretados o se han visto rebasados por esta nueva dinámica de influencias en el complejo proceso de la toma de decisiones. Es cierto que se acostumbra a percibir grupos que dominan a otros grupos, así como se tiende a observar de forma aislada a los subgobiernos y a las fuerzas provenientes de su entorno. También, a concebir que el proceso de políticas públicas es llevado a cabo por unos cuantos y que es este reducido número de participantes, los que las producen (Hecló, 1978).

A través de estos argumentos, encontramos otra más de las motivaciones de Hecló para constituir su modelo de redes temáticas. La razón puede ser entendida en virtud de que en los intentos por determinar quien es el actor dominante, que grupo posee mayor poder y quienes son los que deciden, se aparta del análisis a muchos otros que mediante la construcción de redes, llegan a influir de forma considerable en el ejercicio del poder. Ante

³⁶ La urgencia por formar profesionales de la política pública se ve reflejada en la constitución de empresas dedicadas a la búsqueda de los mismos, a las conocidas como “headhunters”.

esta situación, las redes que se conforman entre estos participantes que inciden en la política pública, son a las que Heclo (1978) concibe como redes temáticas y las define como sigue: *“Una red temática es un grupo que comparte conocimiento en referencia a algún aspecto de alguna política pública”* (1978:276). La utilidad que el autor encuentra en estas redes se encuentra principalmente en la posibilidad de estudiar lo intrincado y confuso de lo que representa la hechura de políticas públicas de bienestar.

Triángulos de hierro	Redes temáticas
Pequeño círculo de participantes autónomos	Gran número de participantes con compromiso o dependencia mutua
Conjunto estable de participantes para controlar los programas públicos y que responden a un interés económico	Participantes entran y salen de la red constantemente, cualquier interés material esta por debajo del compromiso intelectual o emocional. Estos miembros se fortalecen mutuamente en base al tema que se trate.
La posición jerárquica es lo que te permite estar dentro de estos triángulos.	Pertenecer a la red depende del conocimiento sobre algún tema particular de política pública.
La formación es inflexible y cerrada	Es flexible y abierta para aquellos que tengan conocimiento del tema

Cuadro 4. Elaboración propia a partir de la información del documento de Heclo (1978).

El contenido de la tabla anterior muestra un comparativo entre los triángulos de hierro y las redes temáticas. Mientras que en los triángulos de hierro el círculo de participantes es muy cerrado y se compone por tres partes³⁷, las redes temáticas son más abiertas, permiten la inclusión de aquellos actores que quieran participar en la misma y que tengan conocimiento acerca del tema. La participación de los integrantes del triángulo de hierro responde más a

³⁷ Como lo hemos anticipado, los triángulos de hierro están compuestos por las oficinas del ejecutivo, los comités del congreso y las clientelas que se forman por los grupos de interés que participan en algún tema que sea de su incumbencia.

la intención de controlar los programas públicos y con esto, acceder al logro de sus intereses económicos. Los participantes de las redes temáticas sustentan su intervención en base al conocimiento intelectual o emocional que poseen.

La pertenencia a la red temática está en función del conocimiento que tienes acerca de determinado tema, mientras que la rigidez jerárquica de los triángulos de hierro impide la inclusión de más actores. Esta rigidez hace inflexible al triángulo de hierro y además, se cierra para que nadie pueda penetrarlo. En lo que respecta a las redes temáticas, los actores pueden entrar y salir de la red, solo con la condición de que muestren algún tipo de interés por compartir conocimiento acerca del tópico del que se trate. Todos estos elementos constituyen las características esenciales de estas dos formas de construcción de políticas públicas.

2.2 La construcción de regulaciones como redes temáticas en un sistema federal.

Después de haber revisado las principales ideas del trabajo realizado por Hecló (1978), donde se propone un nuevo modelo para analizar la construcción de políticas públicas, en un contexto dinámico, complejo y abierto, es necesario examinar ahora la forma en que las redes temáticas son puestas en práctica. De esta forma, considerando cómo argumento central la proliferación de las regulaciones que se dio en los Estados Unidos y que además, éstas son el sustento normativo de cualquier tipo de política pública en el área que corresponda, resulta fundamental su estudio. Estas razones son el enlace que permiten dar continuidad a nuestro trabajo y que abren el camino para el análisis del trabajo del profesor Gormley (1986).

Para seguir adelante, el trabajo de Gormley (1986), *“Regulatory Issue Networks in a Federal System”*, propone promover el estudio de las políticas de regulación por medio de un conjunto de elementos a los que el mismo caracteriza como *“falsables”*, y que se enfocan a una diversidad de redes temáticas en el ámbito de regulación. Su hipótesis central gira en torno a que este tipo de políticas van cambiando de manera sistemática, en referencia al área temática de la que se trate, todo en función de dos factores que el autor adopta como variables: *“la relevancia y la complejidad”*³⁸. En base a esto, el profesor Gormley determina cuatro modelos: (1) política de sala de juntas; (2) política de sala de audiencias; (3) política a nivel de calle, y; (4) la política de quirófano³⁹.

Cada una de estas representaciones contiene su propia configuración de participantes, sus criterios de elección y sus patologías. Bajo esta panorámica, la producción de los tipos de redes temáticas de regulación, depende de la combinación que se haga entre la relevancia y la complejidad⁴⁰. Cuando se haya establecido la red temática en la que se debe trabajar el aspecto de la regulación, Gormley (1986) sugiere que se debe ser capaz de predecir el comportamiento de diferentes actores⁴¹, asimismo la correspondiente interacción entre las variables técnicas y políticas, y por último, predecir las patologías regulatorias que pueden emerger. Aunque la relevancia y la complejidad no son estáticas, su cambio depende del cumplimiento de alguna de las condiciones que se muestran en el siguiente cuadro:

³⁸ En lo que se refiere a estos dos elementos, Gormley (1986:598) señala que *“un asunto altamente relevante es aquel que afecta a un número amplio de personas de manera significativa”* y *“un asunto altamente complejo es aquel que plantea cuestiones factuales que no pueden ser respondidas por generalistas o laicos”*.

³⁹ Esta es una traducción personal de los términos en inglés que Gormley utiliza: *“board room politics, hearing room politics, Street level politics and operating room politics”*.

⁴⁰ Con más precisión, estos dos conceptos se refieren tanto a la relevancia pública, es decir, que tan importante resulta este tema para la sociedad, como a la complejidad técnica, que puede ser dirigido sí se cuenta con cierto conocimiento especializado y con la formación necesaria.

⁴¹ Los actores a los que se refiere Gormley son políticos, ciudadanos, periodistas, grupos de interés, jueces, burócratas y profesionistas.

CAMBIO EN LA RELEVANCIA SÍ:	CAMBIO EN LA COMPLEJIDAD SÍ:
Un problema subyacente empeora o se mejora	Una nueva tecnología genera nuevas opciones de política pública
Un cambio en las condiciones demográficas	Que los niveles de competencia alteren la necesidad de una regulación más detallada
La redefinición del asunto por el emprendedor de política pública	Una tarea de optimización es redefinida como satisfactoria

Cuadro 5. Elaboración propia. Fuente: información obtenida del trabajo de Gormley (1986).

En la tabla siguiente, Gormley (1986) cataloga de acuerdo al grado⁴² de relevancia y complejidad, diferentes temas de regulación.

Una categorización de las áreas temáticas de regulación

	Complejidad	
	Baja	Alta
Alta	Regulación de zonificación Regulación de la acción afirmativa Regulación del salario mínimo Control de armas Aborto Venta de pornografía Baile nudista Salas de videojuegos Contratación de ilegales Veracidad en el etiquetado Publicidad veraz	Licencia nuclear Regulación de los servicios eléctricos Regulación de los servicios de gas Regulación de desechos peligrosos Regulación de la calidad del aire Regulación de la calidad del agua Seguridad en el trabajo Regulación de salud Licencia de drogas Emplazamiento de plantas de poder Regulación de minería a cielo abierto Busqueda genética
Relevancia	Inspecciones de edificios Inspecciones de casas Inspecciones de asilos Licencias de licor Leyes azules Regulación de carteleras Inspecciones de restaurantes Regulación de elecciones Inspecciones de automóviles Regulación de transmisiones	Regulación de televisión por cable Regulación anti monopolista Regulación de valores Regulación de seguros Regulación bancaria Regulación telefónica Regulación de transportes Regulación de tarifas hospitalarias Regulación de patentes

Cuadro 6. Fuente: Gormley (1986:600).

⁴²

Este grado la determina como alta o baja de acuerdo a su criterio anteriormente establecido.

Sin perder de vista el objetivo del trabajo de Gormley, en las siguientes líneas se presentan los cuatro prototipos de políticas de regulación, que sugiere para el impulso del interés en el estudio de éstas. Esta tipología permite observar los resultados de cada combinación que el profesor hace con las variables de relevancia y complejidad, y esto le ayuda a determinar que características demanda cada caso:

“Cuando los temas son altos en relevancia, bajos en complejidad, la presión para la rendición de cuentas se vuelve intenso. Cuando los temas son altos en complejidad, bajos en relevancia, no hay lugar para la presión para los expertos. Cuando los temas son bajos en relevancia y bajos en complejidad, existe una presión muy baja tanto para la rendición de cuentas como para los expertos. Cuando los temas son altos en relevancia y altos en complejidad, hay presión simultanea tanto para la rendición de cuentas como para los expertos”
 (Gormley, 1986:606).

El siguiente cuadrante muestra la posición que ocupa cada tipo de dominio de políticas públicas establecidas por Gormley (1986), de acuerdo a su alta o baja consistencia en cuanto a relevancia y complejidad se refiere.

Una tipología de políticas regulatorias

		Complejidad	
		Baja	Alta
Relevancia	Alta	Política de sala de audiencias	Política de quirófano
	Baja	Política a nivel de calle	Política de sala de juntas

Cuadro 7. Fuente: Gormley (1986:607)

Política de Sala de Juntas: este tipo de políticas se dan cuando el tema es altamente complejo pero no así relevante. El ciudadano queda excluido de todo tipo de participación en el proceso de la política pública, porque los temas son difíciles de comprender. Los periodistas no muestran mucho interés por darle cobertura al asunto, por lo que su calidad es baja. Pocos políticos participan de forma activa en el tema. Estas situaciones dificultan la participación colectiva entre los actores. Esta exclusión de actores permite que otros como son los burócratas, los profesionales y grupos de negocios, se apoderen de la política, a lo que se llama clientela política⁴³. Al generarse este tipo de patrones⁴⁴, las decisiones importantes son tomadas por un grupo reducido de individuos. Este proceso se da en lugares privados y entre ejecutivos corporativos, dando el crédito de actor dominante a la comunidad de los negocios.

Política de sala de audiencias: este tipo de políticas se concibe cuando los temas son de alta relevancia pero la complejidad no es nada considerable. Los ciudadanos se sienten motivados para participar en el proceso de la política pública. Los periodistas ofrecen una amplia cobertura, más sobre la posible participación de los ciudadanos. Aquí se identifica un problema, se formula una solución y se forma una coalición⁴⁵. Otro tipo de grupos que emergen de esta combinación son los grupos políticos con interés y otro más son los políticos democráticos. Aquí, las decisiones trascendentales son tomadas en las salas legislativas de audiencia, donde se presenta la posibilidad de que ciudadanos y grupos de interés expresen sus inconformidades. Algunos muestran interés económico, otros

⁴³ De acuerdo con Wilson (en Gormley, 1986), a esta situación se le llama clientela política porque el apoderamiento de la política permite construir un tipo de clientes en cada política.

⁴⁴ Otras dos posibilidades que determina Gormley (1978) son: la disputa entre las propias industrias reguladas y entre las industrias reguladas y la amplia comunidad de negocios.

⁴⁵ A este tipo de coaliciones, Wilson (en Gormley, 1986) las denomina "*entrepreneurial politics*".

muestran preocupaciones morales y algunas otras estéticas. Las decisiones deben ser tomadas en conjunto, mientras que los políticos solo asignan el recurso.

Políticas a nivel de calle: la preponderancia de la relevancia y de la complejidad son relativamente bajas. Este tipo de temas no les son de interés ni para los ciudadanos ni para los políticos. Los periodistas como no encuentran algo importante no dan cobertura al asunto. La poca complejidad evita la intervención de los profesionales, este tipo de políticas bajan el nivel tanto de los burócratas como de las empresas reguladas, colocándolos en un ambiente de confort facilitando su supervivencia. En este sentido, no hay gran cosa aquí más que la formulación de políticas públicas estructuradas, éstas se dan de forma en que los burócratas que toman decisiones lo hacen en el campo, y no desde una oficina central. Estas decisiones las adecúan a su propio juicio y nunca les gusta aparecer en la prensa. Las políticas a nivel de calle constituyen unos resultados pobres, un vacío en el liderazgo político y una inadecuada evaluación de las políticas públicas.

Política de quirófano: en este tipo de políticas los temas responden tanto a un alto grado de relevancia como de complejidad. Los grupos de ciudadanos se organizan y participan en la hechura de políticas públicas, los periodistas dan una cobertura amplia aunque basada en información de poca calidad, los políticos actúan para cosechar un futuro apoyo electoral aunque su participación solo es procedimental. Las decisiones mayormente importantes las toman los burócratas de un nivel superior y que son considerados más expertos que los propios políticos, ciudadanos y jueces. Este tipo de política se asimila a la de un hospital, donde el burócrata de alto nivel espera resolver los problemas más molestos de políticas públicas y donde su intervención es fundamental en la dirección que tome dicho problema, ya sea hacia mejorar la situación o para empeorarla.

De acuerdo a las características arriba mencionadas, Gormley (1986) presenta una tabla donde señala cuales son los actores dominantes en cada tipo de política y cual es el criterio en el que sustentan sus decisiones:

Participantes dominantes en redes temáticas de regulación y su criterio de elección

		Complejidad	
		Baja	Alta
Relevancia	Alta	Políticos (Incentivos electorales)	Burócratas de nivel superior (Normas profesionales)
	Baja	Burócratas de menos nivel (Procedimientos operativos estándares)	Grupos empresariales (Incentivos económicos)

Cuadro 8. Fuente: Gormley (1986:615).

La tabla anterior muestra que cuando los temas son complejos pero no relevantes, los actores dominantes son grupos empresariales con intereses económicos. Cuando los temas son de alta relevancia pero de baja complejidad, los que destacan son los políticos y que son incentivados por generar un apoyo electoral. Cuando los temas son bajos tanto en la relevancia como en la complejidad, los que dominan son los burócratas de menor nivel y que deciden en base a procedimientos operativos estándares. Para finalizar, cuando los tópicos son de alta relevancia y de alta complejidad, los destacados son los burócratas de nivel superior, y que se guían principalmente por normas profesionales (Gormley, 1986).

Por otra parte, algunos académicos han criticado fuertemente el proceso de hechura de políticas públicas de regulación (Gormley, 1986), esto ayuda a este profesor a caracterizar

las patologías típicas de cada tipo de política de regulación. La tabla siguiente muestra esta categorización:

		Complejidad	
		Baja	Alta
Relevancia	Alta	Demagogia Sesgo de clase	Gestión en crisis
	Baja	Rigidez Mezquindad	Captura

Cuadro 9. Fuente: Gormley (1986:618)

Lo que nos muestra esta tabla es que cuando la política es del tipo de sala de juntas, el dominio es exclusivo del sector privado, y aquí sucede que la política de regulación es capturada. La política de sala de audiencia se considera más democrática, aunque los ciudadanos de clase alta siempre están mejor que el resto, y lo que sucede es que los políticos recurren a la demagogia en busca de prebendas electorales. La política de nivel de calle se traduce en la aplicación estricta de normas que parecen triviales, y se convierte en una estructura rígida apegada a lo establecido. Por último, en la política de quirófano se emplea la habilidad técnica y el juicio político a una situación urgente y de peligro. Los ciudadanos colaboran para el planteamiento del problema pero los expertos son los que deciden y se recurre a una política de gestión en momento de crisis.

2.3 La operacionalización de las redes de políticas públicas: una necesidad para el fortalecimiento de la teoría.

A pesar de todos los esfuerzos que se han realizado por tipificar las políticas públicas dentro de diferentes modelos de redes, debemos trabajar más en la operacionalización de estas herramientas de análisis. La riqueza del aprendizaje que se ha obtenido de esta catalogación, ha sido importante para comprender mejor el proceso de las políticas públicas. Sin embargo, compartimos la idea de Dowding (1995), afirmando que el enfoque no nos llevará muy lejos por sí solo, por lo que se requiere su fortalecimiento empírico. Para ello, este autor propone que para ir más allá de un concepto metafórico de las redes de políticas públicas, se debe desarrollar una teoría compuesta con elementos extraídos del análisis de redes sociales.

Los conceptos más utilizados en la literatura de las redes de políticas públicas, como son las comunidades de políticas públicas, las redes de políticas públicas, los subgobiernos, los triángulos de hierro, las redes temáticas, entre otros, son para Dowding (1995), meras metáforas. Pese a esta diversidad de términos, todos ellos son utilizados para describir principales características de la hechura de políticas públicas:

“Todos estos diferentes términos fueron usados para elucidar las mismas características esenciales del proceso de la hechura de políticas públicas; que la distinción entre las organizaciones públicas y privadas era flexible, el patrón de vínculos dentro de un sector afecta los resultados de las políticas públicas, y el nivel sub-gubernamental era más importante para comprender el

detalle de la formación de políticas públicas y el éxito en la implementación de las mismas”. (Dowding, 1995:138)

Es por eso que para Dowding (1995), las diferentes aplicaciones de la tipología de redes, como las de los trabajos de Richardson y Jordan⁴⁶, el modelo de Rhodes⁴⁷ y el de Wilks y Wright⁴⁸, así como la tipología de dimensiones de Van Waarden⁴⁹ y la formación de coaliciones promotoras de Sabatier⁵⁰, son prácticamente de utilidad metafórica. Todo este conjunto de trabajos, son catalogados dentro de un “enfoque descriptivo” (Dowding, 1995), ya que cada uno de ellos *“no son mas que etiquetas adhesivas para una explicación de las diferencias que existen entre el proceso de formación de las políticas públicas en diferentes sectores”* (Dowding, 1995:142).

Ante estas circunstancias, la propuesta que realiza Dowding (1995), de construir una teoría que difumine la idea de metáfora para las redes de políticas públicas, es fundamental. Para éste, la aplicación de herramientas del análisis de redes sociales es útil para identificar las características reales de la red. De esta manera, lo que aquí se propone es la aplicación de la teoría de grafos para construir de forma visual la red. Esta figura estará compuesta por puntos y líneas, los primeros representan a los actores, mientras que las segundas

⁴⁶ Utilizar el término redes de políticas públicas intercambiamente con el de comunidad de políticas públicas para establecer la estrecha relación entre los funcionarios públicos y los grupos de interés que eran favorecidos con las políticas (Dowding, 1995).

⁴⁷ Su trabajo se presenta en base a la relaciones que se daban entre el gobierno central británico y los subgobiernos en la periferia (Dowding, 1995).

⁴⁸ Su investigación intenta describir y explicar la complejidad de la naturaleza en la formación de políticas públicas industriales, en diferentes naciones europeas (Dowding, 1995).

⁴⁹ Este autor provee una clasificación de siete dimensiones que pueden ser utilizadas para analizar redes: (1) actores; (2) función; (3) estructura; (4) institucionalización; (5) reglas de conducta; (6) relaciones de poder y; (7) estrategias de los actores.

⁵⁰ Son cuatro las características principales que componen al modelo de las coaliciones promotoras: (a) que para entender los cambios en el proceso de políticas públicas se requiere de un periodo de tiempo de por lo menos diez años; (b) que se debe de concentra en la red de políticas; (c) que el cambio se debe de comprender desde un marco intergubernamental entre los niveles de gobierno central, regional y local, y; (d) que la política pública puede ser conceptualizada como un sistema de creencias (Dowding, 1995).

caracterizan las relaciones entre los actores. Un ejemplo de esta aplicación, se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro 2.- Matrices y grafos

El ARS se ha consolidado como técnica de análisis de las relaciones gracias a la utilización del álgebra matricial y de los grafos. Imaginemos que queremos analizar las relaciones de amistad entre un conjunto de 5 individuos, y que la existencia o no de esa relación la representamos con 1 y 0.

	1	2	3	4	5
1	-	1	0	0	1
2	1	-	1	1	1
3	0	1	-	1	0
4	0	1	1	-	0
5	1	1	0	0	-

Representemos ahora estas mismas relaciones de amistad por medio de un grafo o sociograma

Las dos formas de representación nos dicen lo mismo de la estructura de relaciones de amistad y nos permiten determinar, tanto las características de la estructura como la propiedades de la posición de cada amigo en la red. Existen formas más complejas de representación de los vínculos, cuando las líneas son dirigidas, por ejemplo pensemos en las relaciones de paternidad, donde la relación es “de padre a hijo” y cuando la relación tiene diversos valores, por ejemplo, la intensidad en la relación de amistad.

Cuadro 10. Fuente: Sanz (2003)

La composición de la red varía de acuerdo a las relaciones, por lo que se considera que el análisis es básicamente estructural. Las características de la red pueden ser examinadas por herramientas matemáticas, que serán útiles para medir factores como la densidad de la red, la centralidad, etc. Todas estas medidas expresan las características de las relaciones. En la siguiente tabla se muestran algunas de las características de las redes:

Características de las redes

Características de los miembros (Puntos)	Características de las relaciones (líneas)
1.- Conocimiento/Información	1.- Centralidad
2.- Legitimidad	2.- Número de conexiones
3.- Habilidad de cambiar condicionalmente otras estructuras de incentivos	3.- Inclusividad
4.- Habilidad de cambiar incondicionalmente otras estructuras de incentivos	4.- Reglas de interacción
5.- Reputación	5.- Arraigo

Cuadro 11. Fuente: Dowding (1995).

La postura de Dowding (1995), es adoptar el concepto de redes de políticas públicas como una categoría genérica, y toda la demás terminología, como derivados de la misma. Esto debido a que la disputa por establecer la correcta aplicación es más que una *“falacia naturalista, donde los esquemas son defendidos como si la ontología del mundo dependiera de ellos”* (Dowding, 1995:140). Además, arguye que los diferentes trabajos propuestos bajo un enfoque de redes de políticas públicas, se presentan con la ausencia de los recursos importantes en el lenguaje de redes. Asimismo, afirma que no niega la utilidad metafórica de las redes, sino que los instrumentos propios de las redes, no forman el centro de análisis: *“Esto no es negar que la metáfora de las redes de políticas públicas no tenga ningún rol que jugar, pero si es negar que ésta forma la pieza central de la explicación”* (Dowding, 1995:145).

Antes de concluir el presente capítulo, es importante reflexionar sobre las condiciones que se presentan en el contexto actual. Por ello, sin menospreciar el papel que juegan los actores gubernamentales en las decisiones sobre las cuestiones públicas, las formas bajo las cuáles se encuadra el modelo de las redes de políticas públicas, se presentan de forma creciente y continua en las sociedades modernas. Dicho de otra forma, la inclusión de los

intereses de grupos que no pertenecen al gobierno, y por ende, que no tenían ningún tipo de injerencia en las decisiones, están logrando posicionarlos dentro de la agenda pública. Además, la posibilidad del logro de los objetivos depende cada vez más, del intercambio de los recursos que cada sector posee y que sin ellos, se dificultan. Por otra parte, las estructuras que se configuran para atender los diferentes problemas, son tan importantes para comprender el proceso decisorio, como los propios resultados que produzcan las políticas públicas.

Sin embargo, la comprensión y el acceso a este tipo de componentes están en función de que hagamos operacional, un modelo que facilite las tareas de análisis del propio proceso político. En este sentido, ante la carente producción empírica que abonen a estos arquetipos y por la falta de investigaciones en casos concretos, la propuesta de este trabajo se perfila como un elemento que ayude a un mejor entendimiento sobre la forma en que se toman las decisiones públicas. Además, la manera en que estas decisiones están influidas por determinados actores con sus intereses, y en general, al conocimiento de todo el proceso de la hechura de políticas públicas.

Capítulo 3. La investigación en salud: antecedentes y composición del Comité Técnico Interinstitucional de Investigación en Salud.

Para dar continuidad a nuestro trabajo de investigación, el presente capítulo tiene como finalidad, la exposición del caso en el que se pretende desarrollar un análisis operativo de redes de políticas públicas. En este sentido, desarrollaremos los antecedentes del Comité Técnico Interinstitucional de Investigación en Salud de San Luis Potosí, para establecer porqué puede ser estudiado a través de las características de las redes temáticas. Además, expondremos la descripción de la información que será utilizada, es decir, se presentará una descripción de cada uno de los actores que participan en el comité. Esta información brindará el conocimiento sobre las instituciones que integran este proyecto y las principales características que definen a cada una de éstas.

3.1 Los antecedentes normativos en materia de investigación en salud.

De acuerdo al decreto adicionado al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) con fecha 3 de Febrero de 1983, se establece como garantía social el derecho a la protección de la salud. En virtud de este decreto, el 7 de febrero de 1984 se publicó en el DOF la Ley General de Salud, definiendo y estableciendo las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud, así como la distribución de competencias entre la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. Estas disposiciones propiciaron la inclusión dentro de los programas del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, el tema de la salud. Ésta se desarrolló dentro del mismo, en cinco grandes áreas de política, donde se definió

una enfocada a la formación, capacitación e investigación, destinada al impulso de las áreas biomédicas, medico-social y de servicios de salud.

El auge que tuvo la incorporación del derecho a la salud, impulsó el desarrollo del programa de investigación para la salud, incluido en el programa nacional de esta área en el periodo 1984-1988. Este proyecto de investigación se formuló con el objetivo de fortalecer el desarrollo científico y tecnológico nacional encaminado a la solución de los problemas prioritarios de salud. De esta forma, se propuso la creación de un Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Investigación para la Salud, bajo las siguientes consideraciones:

- Que la investigación para la salud es un factor determinante para mejorar las acciones encaminadas a proteger, promover y restaurar la salud del individuo y de la sociedad en general; para desarrollar tecnología mexicana en los servicios de salud y para incrementar su productividad, conforme a las bases establecidas en dicha Ley;
- Que el desarrollo de la investigación para la salud debe atender a aspectos éticos que garanticen la dignidad y el bienestar de la persona sujeta a investigación;
- Que el desarrollo de la investigación para la salud requiere del establecimiento de criterios técnicos para regular la aplicación de los procedimientos relativos a la correcta utilización de los recursos destinados a ella;
- Que sin restringir la libertad de los investigadores, en el caso particular de la investigación que se realice en seres humanos y de la que utilice materiales o

procedimientos que conlleven un riesgo, es preciso sujetarse a los principios científicos, éticos y a las normas de seguridad generalmente aceptadas, y;

- Que la investigación en seres humanos de nuevos recursos profilácticos, de diagnósticos, terapéuticos y de rehabilitación, debe sujetarse a un control para obtener una mayor eficacia y evitar riesgos a la salud de las personas.

Desde la creación de este reglamento, podemos señalar que los esfuerzos que se han realizado para el impulso y aplicación del mismo, han sido escasos⁵¹. A pesar de lo que se establece en su artículo primero y cuarto⁵², el impulso a la investigación en materia de salud no ha caminado lo suficiente para su expansión en todo el territorio nacional. En lo que respecta a las entidades federativas, los servicios de salud se enfocan más a cuestiones básicas o clínicas, que al desarrollo de investigaciones interdisciplinarias que pueden resultar de mayor utilidad para la solución de problemas primordiales de la salud. En este sentido, las instancias responsables de promover y estimular el desarrollo de la investigación en salud, presentan serias deficiencias atribuibles a que no realizan las funciones que les corresponden, o bien, el interés por la investigación no tiene relevancia, o en su defecto, no cuentan con los recursos suficientes para su operación.

⁵¹ En referencia a este argumento, los caracterizamos como escasos ya que la mayoría de la investigación se realiza a nivel individual o de grupos muy reducidos, y que por lo general, se dirigen a la investigación a nivel molecular.

⁵² Art. 1º.- Este reglamento tiene por objeto proveer, en la esfera administrativa, al cumplimiento de la Ley General de Salud en lo referente a la investigación para la salud en los sectores público, social y privado. Es de aplicación en todo el territorio nacional y sus disposiciones son de orden público e interés social.

Art. 4º.- La aplicación de este reglamento corresponde a la Secretaría y a los gobiernos de las entidades federativas; incluyendo el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias y en los términos de los acuerdos de coordinación que se suscriban para formalizar las acciones que tengan por objeto promover e impulsar el desarrollo de la investigación.

Bajo estas condiciones, es importante una investigación en el caso de la creación de un comité que busca impulsar y fortalecer la investigación en salud, mediante una forma interdisciplinaria que permita la suma de los esfuerzos que se realizan en diferentes disciplinas de estudio. Así, el comité técnico interinstitucional de investigación en salud resulta óptimo para su análisis, ya que comparte las características principales del modelo de redes temáticas. En este tipo específico de redes de políticas públicas, se conforma un grupo de actores estableciendo una relación público-privada, que comparten algún conocimiento especial en un tema concreto, pero que sus intereses no son de tipo económico, sino que trascienden al interés común del grupo para potencializar la importancia de este tema mediante la formulación de una política pública. Por ello, la consideración del comité es porque dentro de esta red, existen tanto instituciones gubernamentales como privadas, que buscan incluir el tema de la investigación en salud dentro de la agenda pública. En el comité, los actores que participan comparten cierto conocimiento especializado en referencia al tópico en cuestión, y se configura el grupo para darle impulso a la creación de una comisión estatal de investigación en salud.

3.2 Los antecedentes del CTIIS.

Las primeras intenciones de impulsar la investigación en salud surgen al interior de los Servicios de Salud de San Luis Potosí (SSSLP), donde se comenzaron a realizar diferentes actividades entre personal de la oficina central, en el año 2000. Desde entonces, ya se evidenciaban los primeros esfuerzos en materia de investigación en salud, propiciados por la organización de reuniones de un grupo de trabajadores de los SSSLP interesados en la investigación, cuya actividad consistía en revisar algunos proyectos enviados por personas que solicitaban una autorización de la secretaria de salud.

Posteriormente, para el año 2001 se comenzaron a desarrollar pequeños comités de manera más formal y permanente. La formación de éstos, motivaron al personal de SSSLP a elaborar proyectos de investigación, generando oportunidades para que la secretaría apoyara decididamente a esta iniciativa. En ese periodo, se dio inicio a los intentos de generar proyectos interdisciplinarios, ya que trabajadores de los servicios de salud colaboraban con investigadores de el Colegio de San Luis, A.C. (COLSAN). De estas propuestas de investigación, se tuvo la oportunidad que en el año 2002, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), apoyara con un recurso federal para que fueran realizadas. Este fue otro factor para que el interés por la investigación en salud creciera, porque estaba demostrado que existía la posibilidad de obtener financiamiento para realizar actividades de investigación.

Durante el año 2002, investigadores del Instituto Potosino de Investigación Ciencia y Tecnología (IPICYT) se suman a la iniciativa, argumentando que existía una necesidad de comenzar a trabajar la investigación mediante la formación de redes de investigadores. A partir de esta relación entre SSSLP, COLSAN e IPICYT, se permitieron tomar la decisión de extender la invitación, para realizar reuniones en las que participaran todos aquellos que tuvieran algún interés por la investigación grupal en salud. Para el próximo año, se invita a participar a una institución académica que diera mayor sustento al proyecto que estaban desarrollando, aceptando participar la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, institución que contaba con un número considerado de investigadores que podrían aportar su conocimiento al grupo.

La incorporación de la UASLP tuvo un gran efecto positivo, la participación de la Facultad de Medicina de la misma institución abrió el camino para que la propuesta incrementara su

aceptabilidad y seriedad entre otros grupos de investigadores. Además del interés creciente de los investigadores por el impulso a la investigación en salud, el Consejo Potosino de Ciencia y Tecnología (COPOCYT) permitió un acercamiento con los que hasta el momento participaban en el grupo. Como resultado de esta reunión, se destaca la incorporación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Lo expuesto en esta reunión, fue la existencia de un foro de investigación en salud, actividad realizada por el IMSS. De esta forma, se decidió continuar con esta organización del foro pero de manera conjunta entre todos los participantes del grupo, la finalidad sería conocer más acerca de los problemas de salud del estado y la forma en que se podía responder de forma interdisciplinar.

Con esto, el surgimiento de un foro integrador ayudó a fortalecer la iniciativa de crear un comité de investigación en salud, por lo que significa una de las actividades más importantes para su formación. Ahora, la participación no era de un grupo reducido de personas interesadas en la investigación, sino que investigadores de diferentes instituciones como el IPICYT, la UASLP, el IMSS, el ISSSTE, en coordinación con personal de los SSSLP y del COPOCYT, fueron consolidando la iniciativa que se había generado desde las primeras reuniones en el tema de la investigación. La solidez que había adquirido el interés del grupo, se extendió mayormente y se vio reflejada cuando los SSSLP y el COPOCYT decidieron adquirir el compromiso para que cada uno de ellos aportara un recurso financiero, con el objetivo de crear un fondo que permitiera el apoyo a proyectos de investigación en materia de salud.

Las líneas anteriores, muestran el compartimento de lo que establecen las redes temáticas de políticas públicas con la iniciativa de crear una comisión estatal de investigación en

salud. En este sentido, las instituciones que forman parte de los primeros esfuerzos por impulsar la investigación en salud en San Luis Potosí, están dispuestos a compartir los recursos que cada uno posee, siendo principalmente el intercambio del conocimiento que los investigadores de cada institución tiene. Todo esto es el resultado de la intención que tienen estos actores de posicionar la investigación como un asunto público, y que éste debe ser considerado ya como una política pública.

3.3 Los actores.

En el siguiente apartado se presenta de forma general, las características de cada uno de los actores que componen la información con la que se va a realizar el trabajo de esta investigación. Las instituciones que integran el Comité Técnico Interinstitucional de Investigación en Salud serán consideradas como los actores de nuestra investigación. De esta forma, el Comité está compuesto por trece instituciones y este será el número en el cual se basará nuestro trabajo. A continuación, la descripción de cada uno de los integrantes del CTIIS.

3.3.1 SSSLP.

Es un organismo descentralizado de la administración pública estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como con funciones de autoridad, en los términos del artículo 1º del decreto de creación emitido por el C. gobernador constitucional del estado de San Luis Potosí, publicado en el periódico oficial del Estado con fecha 11 de septiembre de 1996.

3.3.2 *IMSS.*

En términos de los artículos 4º y 5º de la ley del seguro social, es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cuyo cargo esta la organización y administración del seguro social, el cual constituye el instrumento básico de la seguridad social y que ha establecido como un servicio público de carácter nacional.

3.3.3 *ISSSTE.*

Es un organismo descentralizado de la administración pública federal con personalidad y patrimonio propios, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1º último párrafo, 3º fracción I y 45º de la ley orgánica de la administración pública federal; 5º de la ley federal de las entidades paraestatales, así como 4º, 149 y 174 de la ley que lo rige; y que entre sus finalidades se encuentra la administración de los seguros, prestaciones y servicios que alude el artículo 3º de la referida ley del ISSSTE.

3.3.4 *Hospital Central “Dr. Ignacio Morones Prieto”.*

Es una unidad administrativa desconcentrada de servicios de salud de San Luis Potosí, creada mediante decreto administrativo emitido por el ejecutivo del estado, publicado en el periódico oficial del estado con fecha 14 de noviembre de 1998. Dentro de su objetivo se encuentra la prestación de servicios de salud a la población abierta del estado de San Luis Potosí, así como la atención médica de alta especialidad.

3.3.5 *Clínica Psiquiátrica “Dr. Everardo Neumann Peña”.*

Es una unidad administrativa desconcentrada de los servicios de salud de San Luis Potosí, cuya organización y funcionamiento corresponde a las normas emitidas por la secretaria de

salud para este tipo de establecimientos, con instalaciones apropiadas para coadyuvar a la formación de recursos humanos para la salud. Dentro de su objetivo esta la protección física, mental y social de las personas en estado de necesidad o desventaja física o mental, asimismo prestar de la manera eficiente y oportuna, los servicios de atención psiquiátrica a la población que los requiera.

3.3.6 Patrimonio de la Beneficencia Pública.

Es un organismo desconcentrado de los servicios de salud de San Luis Potosí, mediante decreto publicado en el periódico oficial de la entidad con fecha 07 de octubre de 1998, cuya administración estará adscrita a los servicios de salud del estado. Le corresponde administrar y promover los intereses para convertirlos en apoyo destinado a la ayuda directa a personas y a instituciones asistenciales no lucrativas.

3.3.7 COPOCYT.

Es un organismo pública descentralizado del poder ejecutivo del estado de San Luis Potosí sectorizado a la secretaria de educación de gobierno del estado; con personalidad jurídica y patrimonio propio, que goza de autonomía técnica, operativa y administrativa, con base en lo dispuesto por el artículo 2º de la ley orgánica del Consejo Potosino de Ciencia y Tecnología del estado de San Luis Potosí, publicada en la edición extraordinaria del periódico oficial del estado del 30 de agosto de 2003. Su objetivo es ser una entidad asesora del ejecutivo del estado, especializado en articular las políticas de ciencia y tecnología del gobierno estatal; apoyar y fomentar el desarrollo de la investigación científica y tecnológica, la innovación, el desarrollo y modernización tecnológica de la entidad.

3.3.8 UASLP.

Es una institución al servicio de la sociedad que tiene por objeto la difusión de la cultura, la realización de la investigación y la formación de profesionales, conforme a su ley orgánica emanada del decreto 53 de la XXXIX legislatura del congreso del estado de San Luis Potosí, publicado en el periódico oficial del estado de fecha 22 de diciembre de 1949.

3.3.9 IPICYT.

Es una entidad paraestatal de la administración pública federal, asimilada al régimen de las empresas de participación estatal mayoritaria, en los términos establecidos por la ley orgánica de la administración pública federal. Tiene el carácter de centro público de investigación, coordinado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Tiene por objeto realizar actividades de investigación básica y aplicada, en el área de ciencias exactas y naturales y disciplinas a fines.

3.3.10 Universidad Cuauhtémoc Plantel San Luis.

Es una institución privada de educación superior, incorporada a la secretaria de educación pública con personalidad jurídica y patrimonio propio, constituida mediante acta número 16,696 de fecha 17 de septiembre de 1993. Contribuye a consolidar programas de desarrollo a la educación superior de la entidad, teniendo entre sus fines impartir educación superior para formar profesionistas investigadores, profesores, universitarios y técnicos en el área de la salud, de óptima calidad científica y humanística al servicio de la sociedad, como lo establece su legislación.

3.3.11 COLSAN.

Es una asociación civil de nacionalidad mexicana, con fines académicos y no lucrativos, constituida el 22 de enero de 1997. Es un centro público de investigación coordinado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, asimilado al régimen de empresa de participación estatal mayoritaria, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene por objeto realizar investigaciones y construir nuevos conocimientos sobre los procesos sociales y culturales desde la perspectiva histórica y regional; formar investigadores, docentes y profesionales especializados en las ciencias sociales y humanidades; y participar en la construcción de una comunidad científica más numerosa y vigorosa para atender los desafíos de la integración nacional.

3.3.12 Universidad Politécnica.

Es un organismo descentralizado de la administración pública del estado de San Luis Potosí, sectorizado en la secretaria de educación de gobierno del estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado mediante decreto administrativo del poder ejecutivo del estado con fecha 09 de mayo de 2008 publicado en el periódico oficial del estado el 07 de agosto del mismo año. Tiene por objeto general impulsar e impartir educación superior en sus distintos niveles y modalidades; organizar, fomentar y realizar investigación y desarrollo tecnológico, científico y humanístico; y promover la difusión del conocimiento y la cultura que contribuyen a impulsar, diversificar y equilibrar el desarrollo regional, estatal y nacional, conforme a lo señalado en el artículo 3º de su decreto de creación.

3.3.13 Hospital Militar.

Es una institución de salud de segundo nivel de atención medica dependiente de la Secretaría de la Defensa Nacional, cuya finalidad es dar atención en salud al personal militar, a sus derechohabientes y a pensionados; asimismo, otorga este servicio a la sociedad civil mediante el pago de cuotas de recuperación. Dentro de sus objetivos estratégicos se encuentra el fomentar la capacitación y formación de recursos humanos de excelencia para proporcionar atención médica de calidad y con calidez; desarrollar líneas de investigación biomédica que contribuyan a la solución de problemas prioritarios de salud de los integrantes del ejercito y fuerza aérea mexicanos, y; establecer convenios de colaboración con instituciones civiles educativas, de salud e investigación para el desarrollo de actividades académicas, culturales y de investigación en beneficio de la población militar y sus derechohabientes.

Capítulo 4. Metodología mixta: la combinación de un caso de estudio con las herramientas matemáticas del ARS.

4.1 La propuesta para el análisis de la red a través de UCINET 6.

Para cumplir con los objetivos planteados en este trabajo de investigación, la aplicación de la metodología consistirá en la utilización de herramientas de tipo cualitativo y cuantitativo. El manejo de una metodología mixta responde a la necesidad de recabar la información mediante instrumentos cualitativos, para que los datos que se obtengan, puedan ser analizados mediante el uso de mecanismos cuantitativos. De esta forma, la estructura del trabajo se plantea en dos etapas, la primera consistirá en la realización de entrevistas a profundidad y revisión de documentos, en la segunda, se pretende analizar la información obtenida a través del software UCINET 6.

En lo que respecta al método cualitativo, las entrevistas a profundidad y el análisis de documentos, permitirán la construcción del proceso por el cual fue creado el Comité Técnico Interinstitucional de Investigación en Salud. El estudio de esta caso concreto, facilitará el reconocimiento cronológico de los acontecimientos más relevantes y característicos del comité. Esta descripción histórica, busca detallar los hechos más importantes durante el periodo, desde que surgen las primeras propuestas y de que forma se dieron, hasta el momento en el que el comité llegó a la etapa de propuesta para la conformación de una comisión estatal de investigación en salud.

Las entrevistas serán aplicadas a los actores más relevantes, considerando que estos son aquellos que han participado constantemente durante todo el proceso. En referencia al análisis de documentos, se pretende revisar la normativa y reglamentación que se relacione

con el caso de estudio, para ello, se revisará el reglamento de la ley general de salud en materia de investigación para la salud, el convenio marco de colaboración en investigación, desarrollo e innovación en salud, el acuerdo de colaboración para la integración de un fondo de apoyo a la investigación y las actas de las reuniones realizadas. Los resultados esperados de las entrevistas y de los documentos, deberán responder a la identificación de las variables que serán consideradas para el análisis cuantitativo mediante la aplicación del software UCINET 6.

La información obtenida será sintetizada estableciendo básicamente dos criterios: (a) el número de actores que participan en el comité y; (b) las relaciones que se producen entre estos actores. Las relaciones e interacciones entre los actores se sustentarán principalmente en el intercambio de recursos que se propician en la red. Desde esta perspectiva, la herramienta de análisis de redes sociales permitirá conocer la forma en que se dan estas interacciones, partiendo de datos cualitativos. La principal herramienta para representar visualmente las interacciones que se dan en la red, y en nuestro caso las del comité, será la construcción de una red o grafo. Una vez que se configure la estructura de la red, está permitirá su análisis a través de los principales indicadores que componen el software.

Antes de presentar los indicadores del programa UCINET 6 que serán analizados, es importante establecer algunas definiciones esenciales del lenguaje reticular. Para este fin, tomaremos como referencia el manual introductorio al análisis de redes sociales de Aguilar & Velázquez (2005).

Nodos: Son las personas o grupos de personas que se encuentran en torno a un objetivo común. Usualmente los nodos o actores se representan con círculos o puntos. La suma de todos los nodos representa el tamaño de la red.

Vínculo: Son los lazos que existen entre dos o más nodos. Los vínculos o relaciones se representan con líneas.

Flujo: indica la dirección del vínculo. Los flujos se representan por una flecha que indica el sentido. Pueden darse flujos dirigidos o bidireccionales, el primero cuando la relación no es recíproca y el segundo cuando sí lo es.

UCINET 6 es un programa que funciona con entorno Windows, el cual permite analizar matrices sociales y visualizarlas, a través de la incorporación de otros tres programas gráficos: NETDRAW, PAJEK Y MAGE. Como punto de partida, construiremos nuestra matriz en base a la existencia de relación entre los integrantes del comité. Una vez configurada esta matriz, el siguiente paso consistirá en la edificación de la red mediante el programa NETDRAW. En este punto se pretende presentar gráficamente, la forma en que la red fue creciendo a partir del año 2006 hasta el año 2010, en virtud de que se fueron incorporando actores durante el transcurso del tiempo. Cuando la red este integrada en su totalidad, también se empleará el programa PAJEK para representarla gráficamente.

Una vez que se haya construido la red del comité técnico interinstitucional de investigación en salud, se analizarán diferentes indicadores que componen al software UCINET 6. Estos indicadores serán: (1) la densidad de la red; (2) la cohesión y; (3) la centralidad de la misma. Los resultados serán útiles para identificar las principales características de la

estructura de la red, así como el papel de los actores dentro de la misma y la posición que ocupan dentro de un proceso de decisión política.

Capítulo 5. El Comité Técnico Interinstitucional de Investigación en Salud: análisis de una red temática de política pública con la aplicación del ARS.

El contenido del siguiente capítulo mostrará los resultados obtenidos mediante la aplicación de la metodología establecida en el anterior. Las entrevistas a profundidad destinadas a los actores relevantes, serán útiles para construir el proceso a través del cual se creó el comité técnico interinstitucional de investigación en salud. Esta descripción temporal permitió la identificación de las actividades y momentos más relevantes dentro del mismo proceso, así como las instituciones que tomaron participación y la forma en que lo hicieron. A partir de los datos obtenidos de las herramientas cualitativas, se realiza la aplicación cuantitativa por medio de la utilización de instrumentos del análisis de redes sociales. A continuación se presentan los resultados.

5.1 El proceso para la constitución del Comité Técnico Interinstitucional de Investigación en Salud.

A pesar de que ya había evidencia de pequeños esfuerzos para impulsar la investigación en salud en el estado de San Luis Potosí, estos no llegaban a trascender más allá de unas buenas intenciones. Sin embargo, la conformación de un grupo de actores que representaban a prestigiadas instituciones en materia de investigación, en coordinación con dependencias gubernamentales, comenzaron a consolidar su interés por brindar apoyo a las actividades de investigación, ya que pretendían llevarlas a cabo por medio de la conjunción de diferentes disciplinas. En este sentido, podemos tomar como referencia de partida el año 2006, debido a que en esta fecha comenzaron a realizarse actividades formales entre los que hasta ese momento, integraban al grupo.

Con la participación de los SSSLP, el IMSS, el ISSSTE, el COLSAN, la UASLP, el IPICYT y el COPOCYT, se busco dar formalidad al grupo. El primer paso que se dio para el fortalecimiento del proyecto, fue el compromiso que adquirieron el COPOCYT y los SSSLP para integrar un fondo de apoyo a la investigación. Esta etapa del proceso resulta fundamental, la cuestión es que el COPOCYT siendo el eje rector en materia de investigación en el estado, establecía las líneas de investigación en las cuales debía trabajarse. Sin embargo, la aportación monetaria que realizó los SSSLP le abrió puerta para poder decidir sobre el establecimiento de las líneas de investigación que eran prioritarias para el estado.

Durante este periodo, el interés de impulsar la investigación en salud se vio amenazado por la cuestión de la administración del recurso. El cambio que se produjo en la dirección del COPOCYT, evidenció la inexistencia del dinero que había aportado esta institución, estando integrado al fondo solo el recurso de los SSSLP. COPOCYT había utilizado su aportación para otras actividades y no para las de investigación en salud, por lo que la nueva administración puso en duda su participación. Después de varias reuniones del grupo, el COPOCYT decidió recuperar el apoyo, bajo la condición de establecer formalmente el compromiso.

De esta forma, se decide crear un acuerdo de colaboración para la integración de un fondo de apoyo a la investigación, desarrollo e innovación en salud en el estado de San Luis Potosí. El compromiso quedó establecido para que los SSSLP aportaran la cantidad de 250,000 pesos, misma cantidad que debía aportar el COPOCYT. El fondo quedó integrado en el año 2007, con el objeto de apoyar actividades institucionales en materia de investigación, desarrollo e innovación que contribuyan a resolver los principales problemas

de salud en el estado. La administración de este recurso correspondía a los SSSLP y al COPOCYT, no obstante, se integra otro actor más al comité en esta etapa del establecimiento del fondo. La incorporación del Patrimonio de la Beneficencia Pública Estatal (PBP) se daba en función de que ésta sería responsable de gestionar donativos al fondo y emitir los recibos fiscales correspondientes. Sin embargo, el papel de este actor no se limita a eso, ya que cualquier erogación del fondo debería ir autorizada por estos tres actores.

Es importante destacar, que la pretensión inicial en el tema del recurso financiero, fue que el Patrimonio de la Beneficencia Pública (PBP) y algunos laboratorios privados, habían adquirido el compromiso de aportar recurso con la intención de reunir la cantidad de 1, 000, 000 de pesos, con el objetivo de crear un fideicomiso. Esta situación no pudo ser concretada por la falta de interés y por el poco reconocimiento que aún tenía el grupo que se había conformado.

En la misma dirección, otra de las actividades importantes durante este proceso de conformación del comité, fue la organización de un foro de investigación en salud. En años anteriores, este foro era organizado por el IMSS y debido a la pretensión que tenían los SSSLP de realizar otro evento similar, se tomo la decisión por parte del grupo de conjuntar los esfuerzos. El objetivo del foro sería proporcionar un espacio para la divulgación de los resultados de proyectos de investigación realizados en el estado y la creación de redes multidisciplinarias e interinstitucionales de colaboración para optimizar los recursos. Así, el producto de la realización de esta labor contribuyó a que el grupo adquiriera mayor legitimidad. Esta atribución fue obtenida debido a la participación de la Coordinación de

investigación de los Institutos Nacionales de Salud, directivos de investigación del IMSS y directivos de investigación del ISSSTE.

En el mismo año 2007, se integraron al grupo la Universidad Politécnica de San Luis Potosí y el Hospital Central “Dr. Ignacio Morones Prieto”. Una vez que se había establecido el fondo y que se había realizado el foro de investigación, el grupo vio la necesidad de constituirse legalmente. La caracterización ya como comité se dio hasta el año 2008, periodo en el cual se desarrolló un convenio marco de colaboración en investigación, desarrollo e innovación en salud. El objeto de este convenio quedo sustentado bajo la creación del comité con el fin de orientar los esfuerzos y las actividades institucionales en materia de investigación, para la resolución de los problemas prioritarios de salud en el estado.

Asimismo, los objetivos del CTIIS que se plantean en el convenio son: (a) proponer a las instituciones que intervienen en el comité, los temas y términos para realizar proyectos de investigación sobre los problemas estatales prioritarios de salud; (b) promover el desarrollo y la consolidación ordenada de los grupos y centros de investigación; (c) promover la participación multidisciplinaria, la comunicación y la colaboración para optimizar el uso de los recursos humanos, materiales y financieros para la investigación en salud en el estado y; (d) asegurar que los recursos financieros asignados y disponibles para el convenio que se establece, sean utilizados para atender los problemas de salud prioritarios y para apoyar el desarrollo de recursos humanos para la salud en el estado.

La participación de los actores en el comité, produjo la adquisición de ciertos compromisos que quedaron estipulados en la cláusula sexta del mismo convenio. Las obligaciones atribuidas consisten en lo siguiente:

SSSLP

- 1) Apoyar las actividades científicas y tecnológicas de investigación para la salud, que contribuyan a la prevención y control de los problemas de salud, mediante los mecanismos de financiamiento, divulgación y vinculación disponibles.
- 2) Facilitar el acceso a las instalaciones, equipo, material y asesoría en las actividades de investigación aplicada para la salud, bajo la normatividad institucional vigente.
- 3) Proponer áreas de investigación para la salud acordes a las prioridades estatales y regionales.

IMSS

- 1) Poner a disposición todos los campos clínicos y personal para que participen en los proyectos de investigación para la salud, de acuerdo a la normatividad y reglamentación propia de la institución.

ISSSTE

- 1) Colaborar en proyectos de investigación en temas específicos afines a la naturaleza y objetivos de la institución.

- 2) Facilitar el acceso a las instalaciones, equipo, material y asesoría técnica en las actividades de investigación para la salud, de acuerdo a la normatividad y reglamentación de la propia institución.
- 3) Fomentar la formación y el intercambio de investigadores y estudiantes participantes en las acciones derivadas del convenio de colaboración.

HOSPITAL CENTRAL

- 1) Apoyar el desarrollo de proyectos de investigación a través de la participación de su personal y de la infraestructura disponible, de acuerdo a las normas establecidas en la reglamentación interna de la institución y del comité de investigación y ética.

CLÍNICA PSIQUIÁTRICA

- 1) Colaborar en proyectos de investigación en temas específicos afines a la naturaleza y objetivos de la institución.
- 2) Aportar las instalaciones, equipo, material y asesoría técnica en las actividades de investigación para la salud que puedan responder a las tareas conferidas.
- 3) Colaborar en la integración y operación del sistema estatal de investigación en salud.
- 4) Fomentar la formación y el intercambio de investigadores y estudiantes participantes en las acciones derivadas del convenio de colaboración.
- 5) Desarrollar líneas de investigación en salud mental en el estado.

PBP

- 1) Apoyar las actividades científicas y tecnológicas en materia de investigación para la salud en la entidad.
- 2) Proponer áreas de interés acordes a la problemática de salud del estado y de la región.
- 3) Recibir donativos para apoyar las actividades de investigación.
- 4) Expedir los recibos fiscales deducibles de impuestos a los donadores.

COPOCYT

- 1) Apoyar las actividades científicas y tecnológicas que determine el comité, mediante los mecanismos de financiamiento, divulgación y vinculación disponibles a través de este organismo.

UASLP

- 1) Promover y apoyar la participación de sus investigadores, técnicos, académicos, estudiantes de licenciatura, especialidad, maestría, doctorado y postdoctorado. Para que propongan y ejecuten proyectos de investigación en temas de salud, de acuerdo a las líneas de investigación y de aplicación del conocimiento que desarrollan o que propongan en relación a las demandas en problemas de salud en el estado establecidas por el comité.

- 2) Facilitar el acceso a las instalaciones, equipo, material y asesoría técnica en las actividades de investigación para la salud y áreas del conocimiento que incidan en ésta.
- 3) Difundir y compartir los resultados derivados de los proyectos de investigación en salud, con la sociedad en general y en específico, con las instituciones participantes en el comité.
- 4) Fomentar la formación y el intercambio de investigadores y estudiantes participantes en las acciones derivadas del convenio.
- 5) Intercambiar y proporcionar asesoría, capacitación, laboratorios y equipos específicos en aspectos relacionados con las áreas de especialización académica, técnica o de servicios.

IPICYT

- 1) Promover, apoyar y estimular la participación de sus investigadores, técnicos, estudiantes de licenciatura, maestría, doctorado y postdoctorado para contribuir a la identificación, el estudio y la solución de los problemas prioritarios de salud en el estado. Todo esto mediante la propuesta y ejecución de proyectos que promuevan la modernización, crecimiento, coordinación, productividad y la optimización del uso de los recursos de las instituciones de educación superior, institutos, centros y grupos de investigación en salud en el estado.

COLSAN

- 1) Promover las investigaciones encaminadas a resolver los principales problemas de salud en el estado, dentro de los programas de investigación y docencia, dotándolos de infraestructura y construyendo un dialogo interno que dé como resultado el desarrollo de nuevas políticas públicas para el sector salud.

UNIVERSIDAD POLITECNICA

- 1) Proporcionar personal académico y técnico para participar en conferencias, simposios, talleres, seminarios de investigación y enseñanza, que consoliden la relación académica y que apoyen los trabajos y programas de investigación.
- 2) Intercambiar y proporcionar asesoría, capacitación, laboratorios y equipos específicos en aspectos relacionados con las áreas de especialización académica, técnica o de servicios.
- 3) Asesorar en materia de tecnología de información y telecomunicaciones, para el desarrollo de los proyectos de interés entre las instituciones y en beneficio de los programas de investigación.

Ya que se tenía integrado el fondo económico y que se habían estipulado las clausulas de colaboración, la urgencia ahora se trasladaba al ejercicio del recurso. Para el año 2009, se emite la primera convocatoria de apoyo a los proyectos de investigación, donde las situaciones fueron complicadas. La falta de experiencia produjo la dificultad para evaluar los proyectos y para decidir la forma en que estos iban a ser apoyados. Finalmente, después de un proceso de selección, decidieron financiar tres proyectos. Sin embargo, como todo

proceso nuevo, tuvo sus contratiempos. La ejecución del recurso se realizó sin contar con unas reglas de operación establecidas, por lo que debían construirse para la comprobación del recurso. Las bases de operación del fondo de apoyo a la investigación, desarrollo e innovación en salud, quedaron en el año 2011.

Anterior a esto, en el año 2009 la Universidad Cuauhtémoc crea su carrera de medicina con especialidad en bioética, esta situación generó la inclusión de esta institución al comité. Su integración fue resultado de que la organización del foro en años posteriores a su primer evento, incluyó el área de bioética. En este mismo sentido, en el año 2010 se incorporó la última institución al comité, siendo el Hospital Militar de la región. La participación de estos dos nuevos actores, indujeron a la construcción de un nuevo convenio marco para incluir los compromisos de estos, siendo que las obligaciones quedaban como sigue:

UNIVERSIDAD CUAUHTEMOC

- 1) Promover y apoyar la participación de sus investigadores, técnicos, académicos, estudiantes de licenciatura, especialidad y maestría, para que propongan y ejecuten proyectos de investigación en temas de salud de acuerdo a las líneas de investigación o aplicación del conocimiento que desarrollan. Además, las nuevas que propongan y que concuerden con las demandas en problemas de salud en el estado establecidas por el comité.
- 2) Facilitar el acceso a las instalaciones, equipo, material y asesoría técnica en las actividades de investigación para la salud y áreas del conocimiento que incidan en ésta.

- 3) Difundir y compartir los resultados derivados de los proyectos de investigación en salud, con la sociedad en general y en específico, con las instituciones que participan en el comité.
- 4) Fomentar la participación y el intercambio de investigadores y estudiantes participantes en las acciones derivadas de este convenio.
- 5) Intercambiar y proporcionar asesoría, capacitación, laboratorios y equipos específicos en aspectos relacionados con las áreas de especialización académica, técnica o de servicios.

HOSPITAL MILITAR

- 1) Colaborar en proyectos de investigación en temas específicos afines a la naturaleza y objetivos de la institución.
- 2) Fomentar y apoyar el desarrollo de proyectos de investigación a través de la participación de su personal y de la infraestructura disponible, de acuerdo a las normas establecidas en la reglamentación interna de la institución y de la comisión de investigación.

Durante todo el desarrollo del proceso, se han presentado diferentes circunstancias que han sido difíciles para la propia iniciativa del impulso a la investigación en salud. Dentro de estas situaciones, quizás la que más destaca, es que se está llegando a la condición de un grupo que pretende decidir en función de los intereses personales de los integrantes, interponiéndose a los objetivos primarios del comité. Por este motivo, resulta importante llegar a constituirlo como una comisión estatal que responda a las necesidades del estado

en materia de salud. Esta preocupación surge de la importancia que tiene el comité en la toma de decisiones, que puede traducirse en la imposición de los intereses de los integrantes, es decir, que se propongan líneas de investigaciones personales y no las que le interesan al estado.

5.2 El análisis cuantitativo: el empleo del ARS

El comité técnico interinstitucional de investigación en salud esta conformado por trece instituciones: (1) los Servicios de Salud de San Luis Potosí (SSSLP); (2) el Consejo Potosino de Ciencia y Tecnología (COPOCYT); (3) el Patrimonio de la Beneficencia Pública (PBP); (4) el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); (5) el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); (6) la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP); (7) la Clínica Psiquiátrica “Dr. Everardo Neumann Peña” (CLINICA); (8) el Hospital Militar Regional de San Luis Potosí (H. MILITAR); (9) la Universidad Cuauhtémoc plantel San Luis Potosí (CUAUHTEMOC); (10) la Universidad Politécnica de San Luis Potosí (POLITECNICA); (11) el Instituto Potosino de Investigación Ciencia y Tecnología (IPICYT); (12) el Hospital Central “Dr. Ignacio Morones Prieto” (HOSPITAL CENTRAL) y; (13) el Colegio de San Luis, A.C. (COLSAN).

Para los fines de este trabajo, las interacciones que resultan de las relaciones entre estas instituciones, serán sintetizadas y enmarcadas en base a posesión de los recursos que cada actor tiene, y la forma en que hace uso de ellos para participar en la red. De esta forma, se emplea una clasificación de los recursos en seis tipos: (a) Políticos; (b) Humanos; (c) Organizacionales; (d) Culturales; (e) Materiales y; (f) Legales. Esta información es tomada

del trabajo de Amivael (2010), quien basa su elaboración en los trabajos de Edwards y McCarthy, Berardo, Bressers y O’toole. En el siguiente cuadro se presenta esta clasificación con los diferentes tipos de recursos.

Clasificación de Recursos según Edwards y McCarthy

Recursos	
Políticos*	Legitimidad (reconocimiento), solidaridad, difusión y apoyo a los objetivos, decisiones y actividades de la red.
Humanos	Trabajo voluntario, apoyo técnico, conocimiento especializado y liderazgo.
Organizacionales	Membresía (sentimiento de pertenencia a la red), acceso a redes, conocimiento y capacidades sobre manejo organizacional, reclutamiento de integrantes, asistencia en requerimientos administrativos y regulatorios
Culturales	Comprensión de los problemas y asuntos ante los cuales se actúa, acceso al conjunto de valores y percepciones de los actores.
Materiales	Financiamiento y recursos materiales (espacios de reuniones y equipos necesarios para las funciones adjetivas de la red).
Legales**	Reglas organizativas generales como reglamentos y estructura organizativa. Reglamentos de operación de programas y aplicación de fondos.

Cuadro 12.- Fuente: Amivael (2010).

Tomando como referencia la tabla anterior, la siguiente tabla muestra los recursos que poseen las instituciones que conforman la red de investigación en salud.

INSTITUCION	TIPO DE RECURSO					
	POLITICOS	MATERIALES	HUMANOS	ORGANIZACIONALES	CULTURALES	LEGALES
SSSLP	POLITICOS	MATERIALES	HUMANOS	ORGANIZACIONALES	CULTURALES	
COPOCYT	POLITICOS	MATERIALES	HUMANOS	ORGANIZACIONALES		LEGALES
PBP	POLITICOS	MATERIALES		ORGANIZACIONALES		
IMSS	POLITICOS	MATERIALES	HUMANOS		CULTURALES	
ISSSTE	POLITICOS	MATERIALES	HUMANOS		CULTURALES	
UASLP	POLITICOS	MATERIALES	HUMANOS			
CLINICA	POLITICOS	MATERIALES				
H. MILITAR	POLITICOS	MATERIALES				
CUAUHTEMOC	POLITICOS	MATERIALES	HUMANOS			
POLITECNICA	POLITICOS					
IPICYT	POLITICOS	MATERIALES	HUMANOS			
HOSPITAL CENTRAL	POLITICOS	MATERIALES	HUMANOS		CULTURALES	
COLSAN	POLITICOS		HUMANOS			

Cuadro 13. Fuente.- Elaboración Propia.

Como lo hemos mencionado, las relaciones entre las instituciones se darán en función de los recursos que se intercambian dentro de la red. En este sentido, el siguiente cuadro muestra las relaciones que cada actor construye con los otros integrantes del comité. Se hace uso de una matriz de adyacencia, donde se utiliza un 1 para referir la existencia de relación y un 0 para mostrar la inexistencia de la misma.

MATRIZ DE ADYACENCIA

INSTITUCION	SSSLP	COPOCYT	PBP	IMSS	ISSSTE	UASLP	CLINICA	H. MILITAR	CUAUHTEMOC	POLITECNICA	IPICYT	HOSPITAL CENTRAL	COLSAN
SSSLP	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
COPOCYT	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
PBP	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IMSS	1	1	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0
ISSSTE	1	1	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0
UASLP	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	1	1	0
CLINICA	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
H. MILITAR	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CUAUHTEMOC	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	0
POLITECNICA	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IPICYT	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	0
HOSPITAL CENTRAL	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
COLSAN	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Cuadro 14. Fuente.- Elaboración propia.

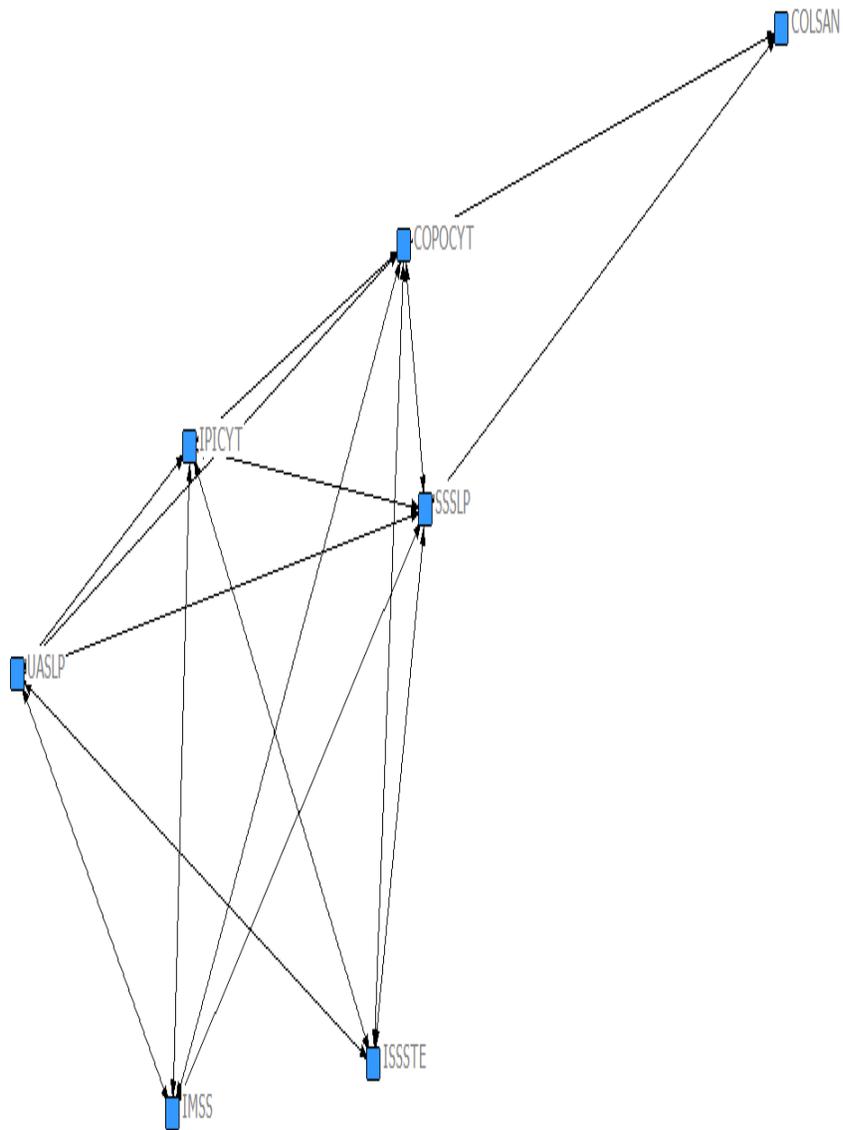
- 1.- SSSLP tiene relación con todos los integrantes del comité.
- 2.- COPOCYT tiene relación con todos los integrantes de la red.
- 3.- PBP tiene relación con SSSLP y COPOCYT.
- 4.- IMSS tiene relación con SSSLP, COPOCYT, UASLP, CUAUHTEMOC e IPICYT.
- 5.- ISSSTE tiene relación con SSSLP, COPOCYT, UASLP, CUAUHTEMOC e IPICYT.

- 6.- UASLP tiene relación con todos los actores excepto CUAUHEMOC y POLITECNICA.
- 7.- CLINICA tiene relación con SSSLP, COPOCYT y PBP.
- 8.- H. MILITAR tiene relación con SSSLP, COPOCYT y PBP.
- 9.- CUAUHEMOC tiene relación con todos los actores excepto con POLITECNICA.
- 10.- POLITECNICA tiene relación con SSSLP y COPOCYT.
- 11.- IPICYT tiene relación con todos los actores excepto CUAUHEMOC y POLITECNICA.
- 12.- HOSPITAL CENTRAL tiene relación con SSSLP, COPOCYT y PBP.
- 13.- COLSAN tiene relación con SSSLP Y COPOCYT.

Una vez que se han establecido las relaciones que se dan en la red, corresponde realizar la construcción visual de la red. Para este objetivo, se hará uso del software UCINET 6, un programa que permite analizar matrices y representarlas visualmente. Este software integra tres programas gráficos que son Netdraw, Pajek y Mage. En este trabajo, se hará uso de Netdraw y Pajek para la representación de la red. Las siguientes imágenes muestran la forma en que se fueron incorporando los actores, tomando como referencia el año 2006 como punto de partida y hasta el 2010, año en el que se incorporó el último actor.

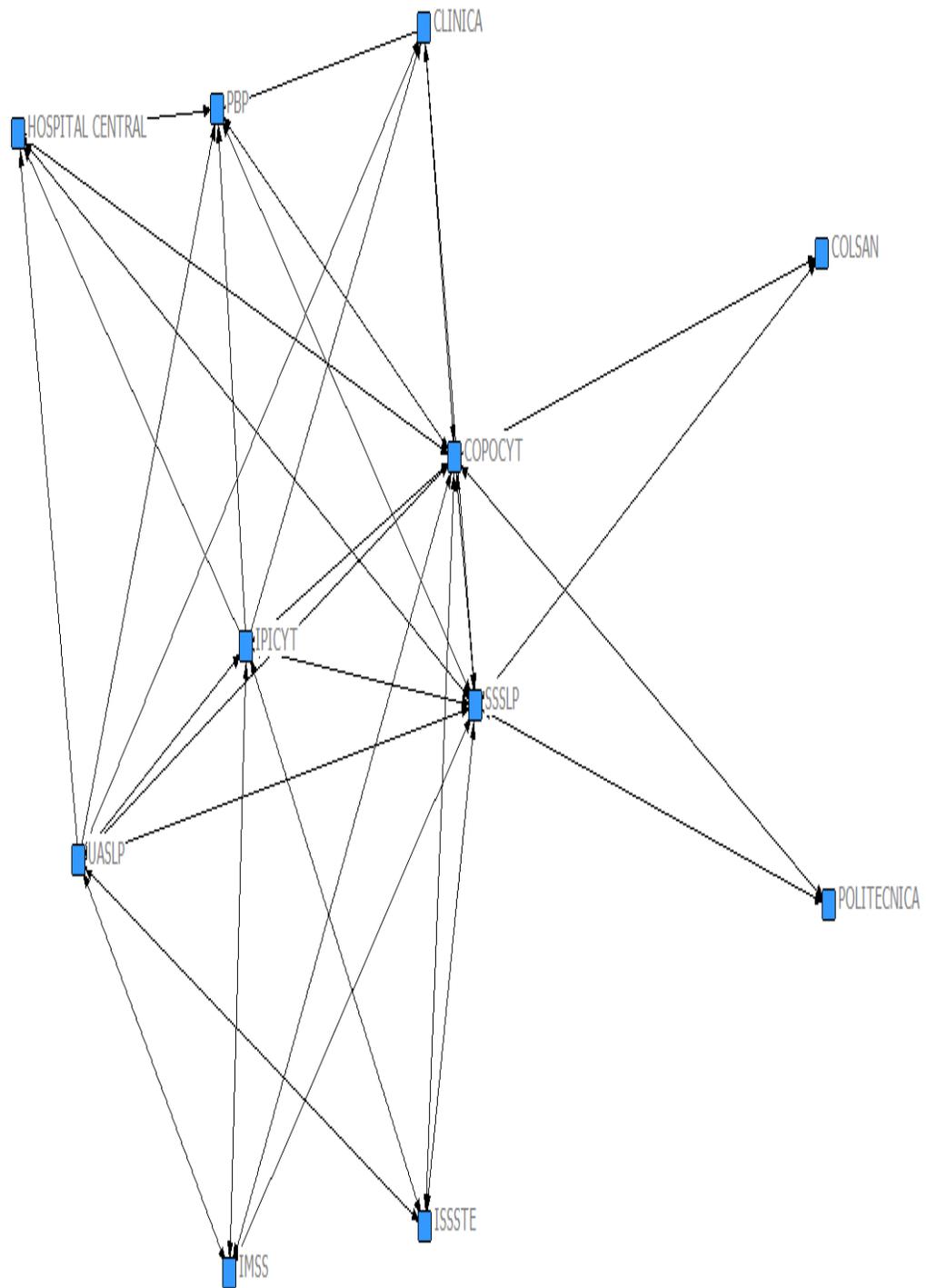
En el año 2006 se comienzan a dar las primeras reuniones en relación al tema de investigación en salud. Los actores que comienzan a participar en este año son: SSSLP, IMSS, ISSSTE, COLSAN, UASLP, IPICYT y COPOCYT. Una vez que la iniciativa tomo camino, en el año 2007 se incorporan al grupo los siguientes actores: CLINICA, POLITECNICA, HOSPITAL CENTRAL, PBP. Posteriormente, en el año 2009 se integra la CUAUHEMOC. Para el año 2010, se integra el último actor al grupo que actualmente conforma el comité. Estas representaciones se muestran en las siguientes imágenes.

FIGURA 1.- RED 2006



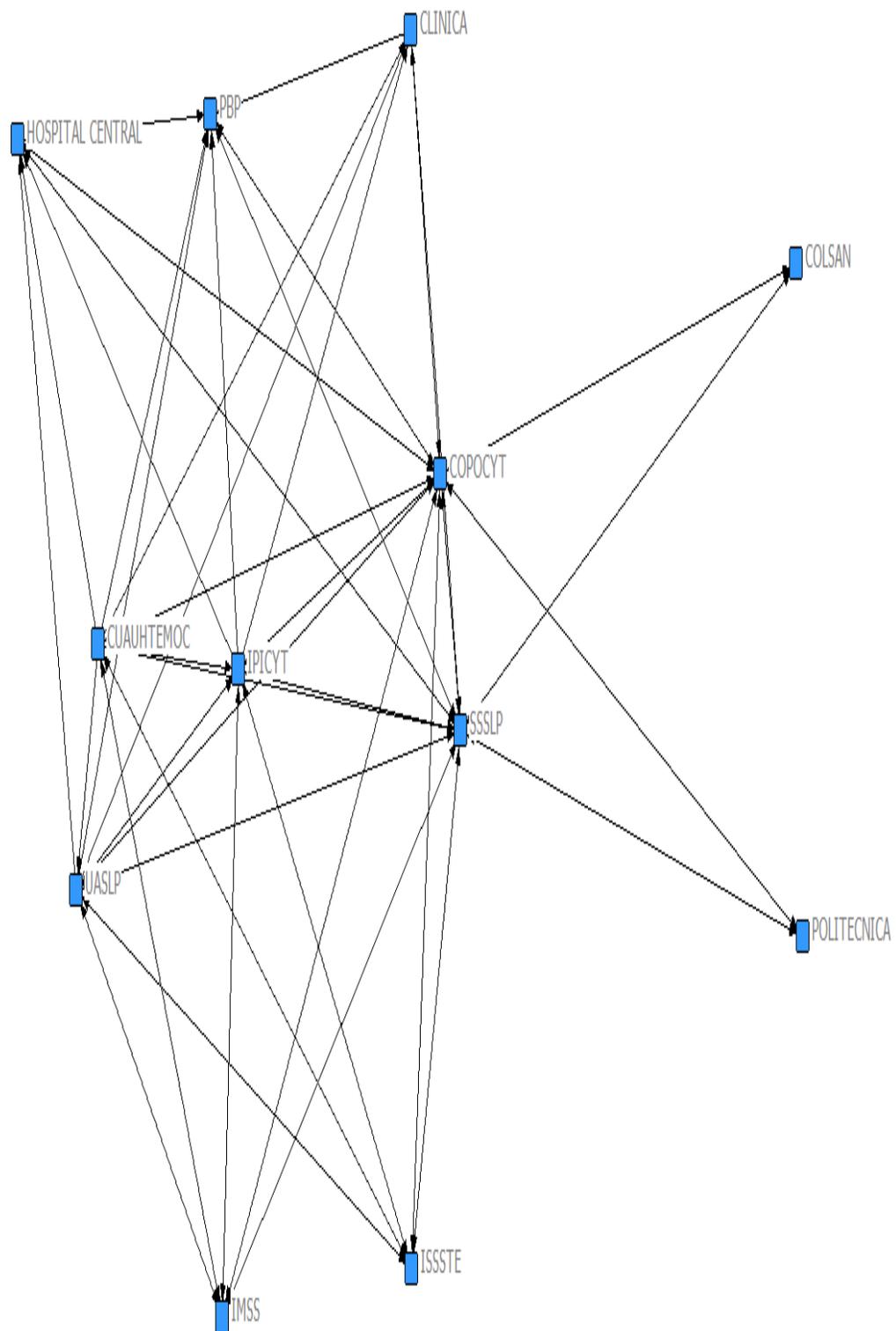
Fuente.- Elaboración propia.

FIGURA 2.- RED 2007



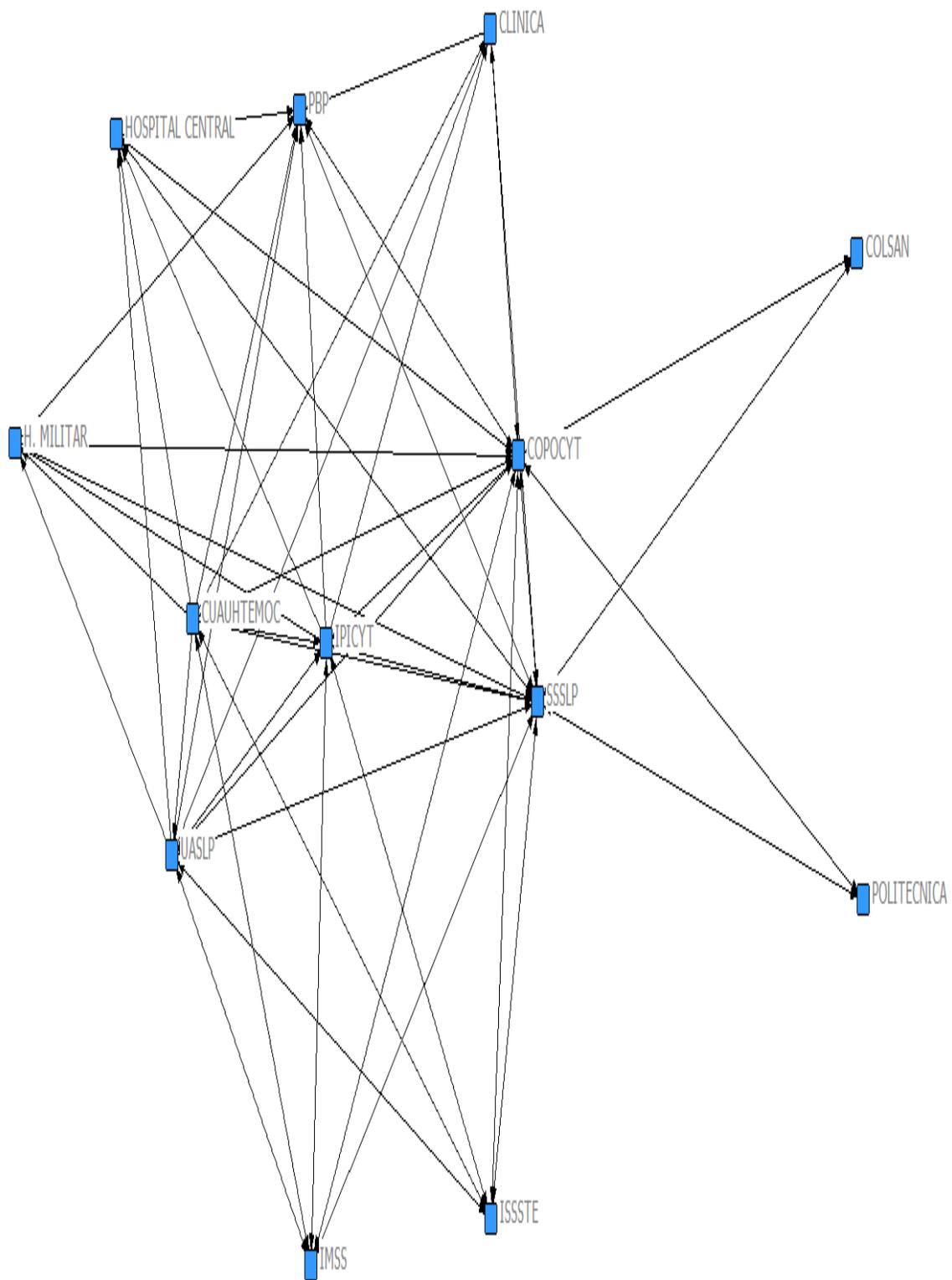
Fuente.- Elaboración propia.

FIGURA 3.- RED 2009



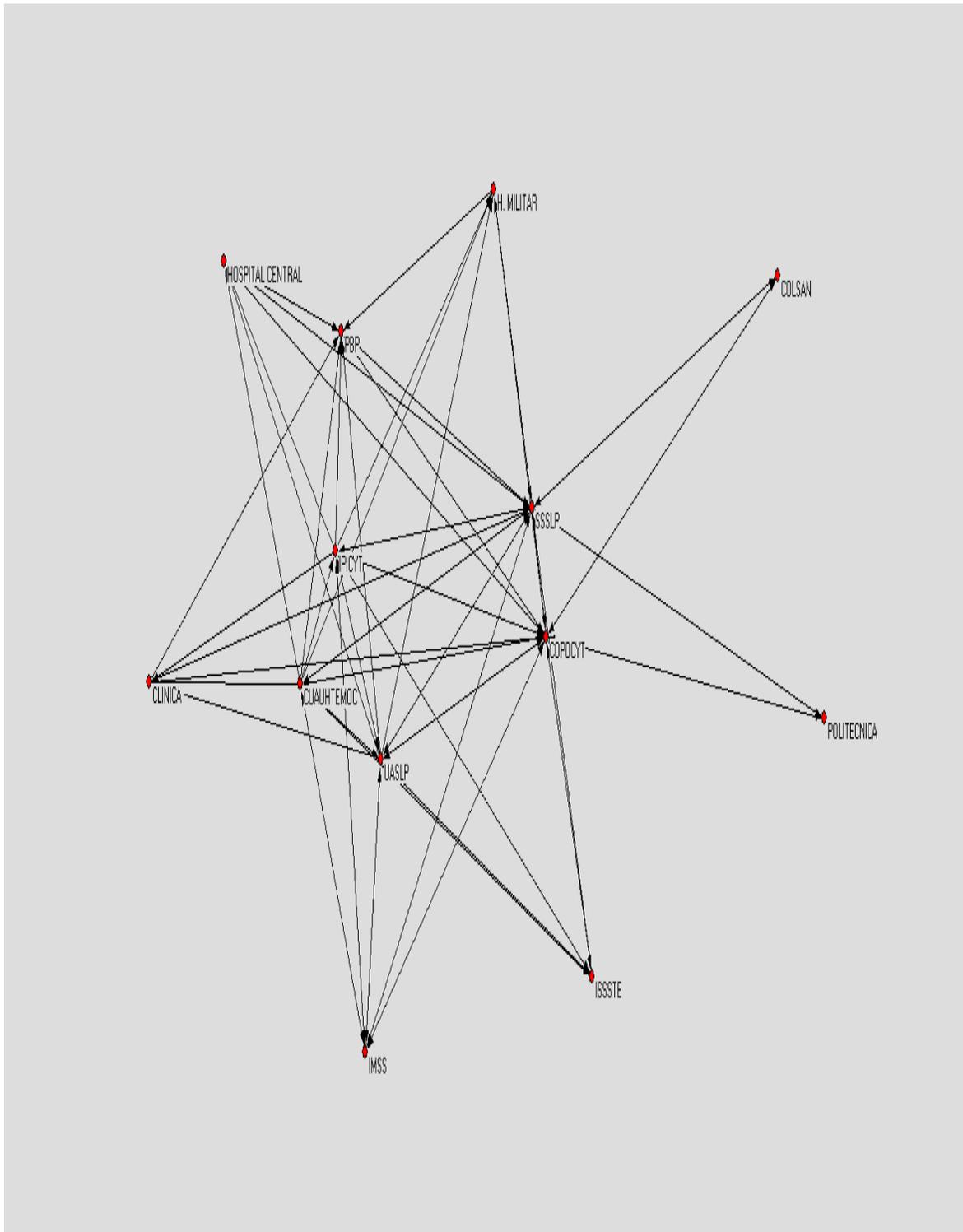
Fuente.- Elaboración propia.

FIGURA 4.- 2010



Fuente.- Elaboración propia.

FIGURA 5. GRÁFICO DE PAJEK



Fuente.- Elaboración propia.

5.3 PROPIEDADES DE LA RED.

5.3.1 Densidad

El grado de intensidad de las relaciones dentro de la red del comité puede ser determinada mediante el indicador de la densidad. En este sentido, la densidad del comité es de 49.39%. Este resultado nos indica que la proporción que representan las relaciones existentes en referencia a todas las relaciones posibles, es de ese porcentaje. En otras palabras, la conectividad entre los actores que componen el comité dentro de la red en su conjunto, esta muy cercana al 50%. En una posible caracterización de la conectividad de la red del comité, podemos afirmar que ésta se encuentra en un punto medio de conectividad. Este resultado puede obtenerse a través de un procedimiento manual, primero se mide el número de relaciones para dividirse entre las posibles y después debe ser multiplicado por 100. Para calcular el número de relaciones posibles se debe multiplicar el número total de nodos por el número total de nodos menos uno. La siguiente imagen nos muestra la densidad de la red del comité y el total de relaciones existentes.

```
DENSITY / AVERAGE MATRIX VALUE
-----
Input dataset:          MATRIZ COMITE FINAL (C:\Users\Serna\Desktop\RESULTADOS UCINET
2\MATRIZ COMITE FINAL)
Output dataset:        MATRIZ COMITE FINAL-density (C:\Program Files (x86)\Analytic
Technologies\Helper Apps\MATRIZ COMITE FINAL-density)

          Density      No. of Ties
-----
MATRIZ COMITE FINAL      0.4936      77.0000

-----
Running time:  00:00:01
Output generated:  01 ago 12 12:53:07
Copyright (c) 1999-2008 Analytic Technologies
```

Cuadro 15. Fuente.- Elaboración propia.

5.3.2 Cohesión.

Otro tipo de indicador que puede ser medido para analizar la estructura de la red es la cohesión. Dentro de los componentes más importantes de la cohesión, y que será revisado en este trabajo, se encuentran la distancia. A continuación se detalla este elemento de la cohesión.

5.3.2.1 Distancia

Este tipo de indicador es útil para conocer la distancia que necesita recorrer un nodo para llegar a otro. De esta forma, los resultados se presentan por medio de la distancia geodésica, es decir, el número de relaciones en el camino más corto de un actor a otro. A la distancia media del comité le corresponde un valor de 1.506, la distancia basada en la cohesión en un rango de valor de 0 a 1 es de 0.747, mientras que la distancia de fragmentación ponderada es de 0.253. Estos valores muestran que la red del comité es altamente compacta, y que la distancia para que un actor logre llegar a otro dentro de la red no es superior a 2. En otras palabras, cualquier institución que compone al comité, no tiene que hacer mayor esfuerzo para llegar a relacionarse con otro en el que tiene interés.

```
GEODESIC DISTANCE
-----
Type of data:                ADJACENCY
Nearness transform:         NONE
Input dataset:              MATRIZ COMITE FINAL (C:\Users\Serna\Desktop\RESULTADOS UCINET
2\MATRIZ COMITE FINAL)
Output distance:            C:\Users\Serna\Desktop\RESULTADOS UCINET 2\MATRIZ COMITE FINAL-Geo

For each pair of nodes, the algorithm finds the # of edges in the shortest path
between them.
Average distance                = 1.506
Distance-based cohesion ("Compactness") = 0.747
(range 0 to 1; larger values indicate greater cohesiveness)
Distance-weighted fragmentation ("Breadth") = 0.253

Frequencies of Geodesic Distances

  Freque  Propor
  -----  -----
  1  76.000  0.490
  2  79.000  0.510
```

Cuadro 16. Fuente.- Elaboración propia.

En el siguiente cuadro se muestra la distancia geodésica por cada actor en relación a los demás actores de la red. Esta matriz nos muestra que la distancia más grande para llegar a otro actor dentro del comité es igual a 2, por lo que se demuestra su alta compactibilidad debido a que no existen caminos muy largos para conectar al comité en su totalidad.

```

Geodesic Distances

          1 2 3 4 5 6 7 8 9 0 1 2 3
          S C P I I U C H C P I H C
-----
1      SSSLP 0 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1
2      COPOCYT 1 0 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1
3      FBP 1 1 0 2 2 2 2 2 2 2 2 2 2
4      IMSS 1 1 2 0 2 1 2 2 1 2 1 2 2
5      ISSSTE 1 1 2 2 0 1 2 2 1 2 1 2 2
6      UASLP 1 1 1 1 1 0 1 1 2 2 1 1 2
7      CLINICA 1 1 1 2 2 2 0 2 2 2 2 2 2
8      H. MILITAR 1 1 1 2 2 2 2 0 2 2 2 2 2
9      CUAUHEMOC 1 1 1 1 1 1 1 0 2 1 1 2
10     POLITECNICA 1 1 2 2 2 2 2 2 2 0 2 2 2
11     IPICYT 1 1 1 1 1 1 1 1 2 2 0 1 2
12     HOSPITAL CENTRAL 1 1 1 2 2 2 2 2 2 2 2 0 2
13     COLSAN 1 1 2 2 2 2 2 2 2 2 2 2 0

Distance matrix saved as dataset C:\Users\Serna\Desktop\RESULTADOS UCINET 2\MATRIZ COMITE FINAL-Geo

-----
Running time: 00:00:01
Output generated: 01 ago 12 12:55:26
Copyright (c) 1999-2008 Analytic Technologies

```

Cuadro 17. Fuente.- Elaboración propia.

5.3.3 Centralidad

El indicador de centralidad se aplica para la identificación de los actores más centrales, es decir, su centralidad permite identificar a aquellos actores que por su posición, resultan ser los más poderosos, prestigiados e importantes dentro de la red. Para medir la centralidad se hace uso de varios indicadores que generan información específica, los que serán utilizados en este trabajo serán el grado, la cercanía y la intermediación.

5.3.3.1 Grado

Este componente de la centralidad nos ayuda a reconocer el número de actores a los cuales otro actor esta directamente relacionado. En una relación asimétrica, como es el caso de nuestra investigación, el grado de centralidad se compone de dos clasificaciones: el grado de entrada y el grado de salida. El primero se refiere a las conexiones que recibe cada actor, facilitando la identificación de los actores más buscados. El segundo, se refiere a las relaciones que cada actor inicia, permitiendo revelar la capacidad de cada actor para acceder a otros. En la siguiente imagen se presentan tanto los grados de entrada como los de salida de cada actor, ordenados de mayor a menor en función de sus relaciones. Las dos últimas columnas representan el grado normalizado, es decir, el porcentaje que representan sus relaciones. Podemos observar la existencia de dos actores centrales ya que sus grados de entrada y salida representan un 100%, estos son: los SSSLP y el COPOCYT.

```

FREEMAN'S DEGREE CENTRALITY MEASURES
-----
Diagonal valid?      NO
Model:              ASYMMETRIC
Input dataset:      MATRIZ COMITE FINAL (C:\Users\Serna\Desktop\RESULTADOS UCINET
2\MATRIZ COMITE FINAL)

```

		1	2	3	4
		OutDegree	InDegree	NrmOutDeg	NrmInDeg
1	SSSLP	12.000	12.000	100.000	100.000
2	COPOCYT	12.000	12.000	100.000	100.000
9	CUAUHTEMOC	10.000	4.000	83.333	33.333
11	IPICYT	9.000	6.000	75.000	50.000
6	UASLP	9.000	6.000	75.000	50.000
4	IMSS	5.000	5.000	41.667	41.667
5	ISSSTE	5.000	5.000	41.667	41.667
7	CLINICA	3.000	5.000	25.000	41.667
12	HOSPITAL CENTRAL	3.000	5.000	25.000	41.667
8	H. MILITAR	3.000	5.000	25.000	41.667
10	POLITECNICA	2.000	2.000	16.667	16.667
3	FBP	2.000	8.000	16.667	66.667
13	COLSAN	2.000	2.000	16.667	16.667

Cuadro 18. Fuente.- Elaboración propia.

En la imagen siguiente se muestran las relaciones unidireccionales de color azul y las bidireccionales de color rojo.

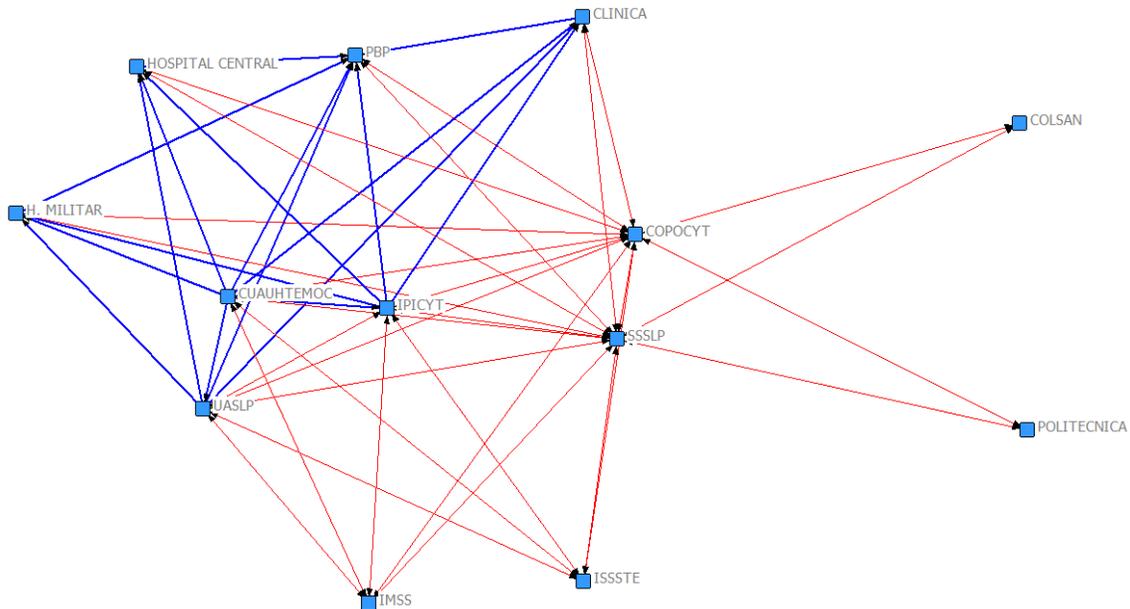


Figura 6. Fuente.- Elaboración propia.

El indicador de grado también arroja algunos datos estadísticos que representan indicadores generales de la red. Para los fines de este trabajo, solo consideraremos la media, la desviación estándar, la suma, el mínimo y el máximo. De esta manera, la media corresponde al promedio de todas las relaciones dentro del comité. La desviación estándar que se refiere a la variación de la media. La suma es el total de las relaciones posibles dentro del comité. En lo que respecta al máximo y al mínimo, muestran el número más alto como el más bajo de las relaciones en la red. En este caso, el promedio de grado de entrada y salida de la red del comité es de 54.861%, este porcentaje ayuda a conocer que tan conectada esta la red y que tanta dependencia se tiene de ciertos actores.

DESCRIPTIVE STATISTICS

		1	2	3	4
		OutDegree	InDegree	NrmOutDeg	NrmInDeg
1	Mean	5.923	5.923	49.359	49.359
2	Std Dev	3.751	2.999	31.259	24.992
3	Sum	77.000	77.000	641.667	641.667
4	Variance	14.071	8.994	977.153	624.589
5	SSQ	639.000	573.000	44375.000	39791.668
6	MCSSQ	182.923	116.923	12702.992	8119.658
7	Euc Norm	25.278	23.937	210.654	199.478
8	Minimum	2.000	2.000	16.667	16.667
9	Maximum	12.000	12.000	100.000	100.000

Network Centralization (Outdegree) = 54.861%
 Network Centralization (Indegree) = 54.861%

Actor-by-centrality matrix saved as dataset FreemanDegree

 Running time: 00:00:01
 Output generated: 01 ago 12 12:57:41
 Copyright (c) 2002-9 Analytic Technologies

Cuadro 19. Fuente.- Elaboración propia.

5.3.3.2 Cercanía

La cercanía es un indicador que facilita el establecimiento de la distancia media de cada integrante de la red en referencia al resto de los participantes. En este sentido, cuando los indicadores porcentuales resulten altos existirá una posibilidad mayor de acceder al resto de los actores, y por ende, una capacidad mayor de intercambio de recursos. La forma en que se calcula la cercanía es contando todas las distancias geodésicas de un actor para llegar a los demás.

CLOSENESS CENTRALITY

 Input dataset: MATRIZ COMITE FINAL (C:\Users\Serna\Desktop\RESULTADOS UCINET
 2\MATRIZ COMITE FINAL)
 Method: Geodesic paths only (Freeman Closeness)
 Output dataset: Closeness (C:\Program Files (x86)\Analytic Technologies\Helper
 Apps\Closeness)

Note: Data not symmetric, therefore separate in-closeness & out-closeness computed.

Closeness Centrality Measures

		1	2	3	4
		inFarness	outFarness	inCloseness	outCloseness
1	SSSLP	12.000	12.000	100.000	100.000
2	COPOCYT	12.000	12.000	100.000	100.000
3	PBP	16.000	22.000	75.000	54.545
11	IPICYT	18.000	15.000	66.667	80.000
6	UASLP	18.000	15.000	66.667	80.000
4	IMSS	19.000	19.000	63.158	63.158
7	CLINICA	19.000	21.000	63.158	57.143
8	H. MILITAR	19.000	21.000	63.158	57.143
12	HOSPITAL CENTRAL	19.000	21.000	63.158	57.143
5	ISSSTE	19.000	19.000	63.158	63.158
9	CUAUHTEMOC	20.000	14.000	60.000	85.714
10	POLITECNICA	22.000	22.000	54.545	54.545
13	COLSAN	22.000	22.000	54.545	54.545

Cuadro 20. Fuente.- Elaboración propia.

Los datos estadísticos de la siguiente imagen, serán interpretados como se ha hecho anteriormente, solo considerando que aquí se hace referencia al indicador de la cercanía.

Teniendo una centralización de entrada del 70.88% y un porcentaje de salida del 68.46%.

Statistics

		1	2	3	4
		inFarness	outFarness	inCloseness	outCloseness
1	Mean	18.077	18.077	68.709	69.777
2	Std Dev	2.999	3.751	14.243	16.531
3	Sum	235.000	235.000	893.214	907.095
4	Variance	8.994	14.071	202.870	273.259
5	SSQ	4365.000	4431.000	64008.898	66846.320
6	MCSSQ	116.923	182.923	2637.305	3552.366
7	Euc Norm	66.068	66.566	253.000	258.547
8	Minimum	12.000	12.000	54.545	54.545
9	Maximum	22.000	22.000	100.000	100.000

Network in-Centralization = 70.88%
 Network out-Centralization = 68.46%

Output actor-by-centrality measure matrix saved as dataset Closeness (C:\Program Files (x86)\Analytic Technologies\Helper Apps\Closeness)

 Running time: 00:00:01
 Output generated: 01 ago 12 12:59:19
 Copyright (c) 1999-2008 Analytic Technologies

Cuadro 21. Fuente.- Elaboración propia.

5.3.3.3 Intermediación

La intermediación es un factor relevante para establecer la importancia de un actor dentro de la red. La posición intermedia de un actor en relación a un par de nodos, posibilita una forma de controlar o condicionar la información que se transfiere. Para llevar a cabo este tipo de análisis, se toman en consideración los caminos geodésicos posibles entre todos los pares que puedan conformarse en la red. Posteriormente, se cuentan la veces que cada actor aparece en los caminos geodésicos que conectan a todos los pares de nodos de la red, de esta forma se obtienen la medida de intermediación.

```

FREEMAN BETWEENNESS CENTRALITY
-----
Input dataset:          MATRIZ COMITE FINAL (C:\Users\Serna\Desktop\RESULTADOS UCINET
2\MATRIZ COMITE FINAL)

Important note: this routine binarizes but does NOT symmetrize.

Un-normalized centralization: 389.000

      1          2
      Betweenness nBetweenness
-----
1      SSSLP      36.000      27.273
2      COPOCYT    36.000      27.273
9      CUAUHTEMOC 2.000      1.515
11     IPICYT     2.000      1.515
6      UASLP      2.000      1.515
4      IMSS       0.500      0.379
5      ISSSTE     0.500      0.379
7      CLINICA    0.000      0.000
3      BBP        0.000      0.000
10     POLITECNICA 0.000      0.000
8      H. MILITAR 0.000      0.000
12     HOSPITAL CENTRAL 0.000      0.000
13     COLSAN     0.000      0.000

```

Cuadro 22. Fuente.- Elaboración propia.

Estos datos se interpretan de igual forma pero para el indicador de intermediación, considerando que el índice de centralización de la red es de 24.56%.

DESCRIPTIVE STATISTICS FOR EACH MEASURE

		1	2
		Betweenness	nBetweenness
1	Mean	6.077	4.604
2	Std Dev	12.783	9.684
3	Sum	79.000	59.848
4	Variance	163.417	93.789
5	SSQ	2604.500	1494.777
6	MCSSQ	2124.423	1219.251
7	Euc Norm	51.034	38.662
8	Minimum	0.000	0.000
9	Maximum	36.000	27.273

Network Centralization Index = 24.56%

Output actor-by-centrality measure matrix saved as dataset FreemanBetweenness

Running time: 00:00:01
Output generated: 01 ago 12 13:03:17
Copyright (c) 1999-2008 Analytic Technologies

Cuadro 23. Fuente.- Elaboración propia.

Estos son los principales indicadores que son aplicables a través del software Ucinet 6. Cada uno representa alguna característica específica de la red, que permite conocer a profundidad los rasgos más importantes de la estructura de la misma. En las siguientes líneas, estos resultados serán interpretados para el caso que se está estudiando, en razón de la forma en que estos indicadores pueden influir en un proceso de decisiones para la formulación de una política pública en el sector salud.

CONCLUSIONES

El análisis de redes de políticas públicas ha sido empleado en muchos de los actuales estudios en la disciplina de las políticas públicas. Sin embargo, la propuesta de este trabajo se basa en la conjunción de este enfoque con el del análisis de redes sociales. Las herramientas extraídas del ARS, han permitido conocer características fundamentales de la red del comité técnico interinstitucional de investigación en salud, dotando a este estudio de un mayor sustento argumentativo. En este sentido, se ha demostrado la utilidad y los beneficios que ofrece el ARS en un análisis de redes de políticas públicas en un caso específico.

Una vez que se determinaron los acontecimientos históricos más importantes del proceso, y la descripción de las actividades fundamentales que realiza el comité, se identificaron las dos variables utilizadas en este trabajo de investigación: los actores y las relaciones entre estos. Estos dos componentes fueron básicos para la utilización de las herramientas cuantitativas del ARS, y que dieron como resultado, algunas de las características de la red para su análisis en un proceso político de decisiones.

Como primera parte de esta interpretación de resultados, podemos señalar que los actores que participan dentro del comité, poseen diferentes recursos. Esta posesión les permite ocupar una posición concreta en la red. Por ejemplo, tanto la UASLP como el COPOCYT, cuentan con la mayor cantidad de recursos, lo que los convierte en actores centrales de las decisiones. Dicho de otra forma, sin la participación de alguno de estos dos nodos, la red perdería una parte importante de su estructura. El PBP, ocupa el lugar del actor que legitima las decisiones que se tomen en el comité. Por otro lado, las instituciones

académicas como la UASLP, CUAUHTÉMOC, IPICYT, se colocan en una posición intermedia de la red, porque su vínculo está en función del intercambio de recursos humanos y políticos, a cambio de la obtención de recursos materiales como es el financiamiento a sus proyectos de investigación. Las instituciones de salud como IMSS, ISSSTE, H. MILITAR, H. CENTRAL, CLÍNICA, responden a la necesidad de conseguir recursos humanos y el conocimiento de los mismos, lo que ofrecen son recursos materiales como el acceso a las instalaciones, laboratorios, personal, etc. Por último, el COLSAN y la POLITÉCNICA, se encuentran más aislados en la red, debido a que los recursos con los que cuentan son muy escasos, limitándose a la posesión de recursos humanos, sin el interés de recibir algún tipo de recurso más que el sentido de pertenencia de la propia red.

Sin embargo, la densidad de la red corresponde a un 50%, lo que hace que los integrantes del comité estén en un punto medio de conectividad, esto puede tener efectos en el reconocimiento del propio comité. Dicho de otra forma, si los actores de la red logran estar más conectados entre sí, el efecto puede verse reflejado en que las decisiones tengan mayor peso y que estas decisiones lleguen a ser consideradas en la agenda pública. No obstante, la búsqueda de estas conexiones no puede verse tan complicada, debido a que la distancia que existe entre cada nodo no es superior a dos. Es decir, para fortalecer las relaciones entre los actores del comité, debe buscar relacionarse con un actor que puede ser el puente para la misma relación.

Además, la información obtenida del indicador de centralidad muestra la forma en que puede llegarse a tomar las decisiones. Como ejemplo, el COPOCYT y los SSSLP se ubican en el centro de la red, conectados con todos los nodos de la misma, esto les da un poder de decisión y de influencia superior. En la parte izquierda de la red, se encuentra la mayoría

de los nodos a excepción del COLSAN y de la POLITECNICA, en este espacio es donde podemos señalar que se encuentra el mayor flujo de interacciones en la red, generando un ambiente de consenso y deliberación. Por último, en la parte derecha de la red, se encuentran dos nodos aislados de todos los demás, condicionando su participación a la emisión de recomendaciones sin poder llegar a influir en las decisiones sustanciales.

Lo que demuestran estas interpretaciones de los resultados obtenidos en nuestra investigación, es que el uso de herramientas cuantitativas del análisis de redes sociales permiten fortalecer el estudio de las redes de políticas públicas. Esta aplicación facilita el entendimiento de un proceso de decisiones políticas en las sociedades modernas, caracterizado por su complejidad, apertura y dinamismo. Además, permiten ir más allá de un trabajo descriptivo, comprobando mediante indicadores matemáticos, los comportamientos y las decisiones de los actores.

El modelo de las redes de políticas públicas, otorga la posibilidad de identificar a todos los actores que participan en el proceso de las políticas públicas. Con la identificación de estos actores, la determinación de sus intereses y motivaciones ayudan a la tipificación de los principales recursos con los que cuentan los actores. Sin embargo, el marco conceptual-metodológico de las redes temáticas, debe continuar desarrollándose para buscar su operabilidad en el análisis y comprensión de un proceso de decisión colectiva. Lo anterior se debe a que los elementos que componen al modelo de las redes temáticas, son insuficientes para el estudio de las decisiones, se limitan a una descripción general del proceso.

De esta forma, la propuesta de este trabajo se perfila para reforzar al análisis de redes de políticas públicas, en este caso, el tipo de redes temáticas. El compartimento de las principales características de las redes de temas con los instrumentos e indicadores del análisis de redes sociales, favorecerán a la consolidación del modelo. Asimismo, auxiliarán al estudio del proceso de políticas públicas mediante la identificación puntual de los actores que participan, la estructura que conforman a través de sus interacciones, la posición que ocupa cada actor dentro de la red, la forma en que cada uno hace uso de sus recursos y la manera que consiguen sus objetivos por medio del intercambio.

RESUMEN

El trabajo que aquí se presenta, se estructura en cinco capítulos con contenidos específicos para cada uno de ellos. En el primer capítulo, se realiza una revisión de la literatura sobre los principales trabajos en gobernanza y redes de políticas públicas. Lo que se establece, es un conjunto de las principales definiciones de los autores que han trabajado y desarrollado estos conceptos. Se parte de la idea de que la forma de gobierno ha ido evolucionando a través del tiempo, configurando un nuevo modelo para gobernar a las sociedades, conocido como gobernanza.

Así, la gobernanza supone un proceso de decisiones más abierto, donde se incluyen actores tanto públicos como privados y donde las interacciones se constituyen como un factor esencial en la nueva relación gobierno-sociedad. Ante estas características, en este capítulo también se presenta la forma en que el paradigma de las redes de políticas públicas, como resultado de la gobernanza, ha ido llamando la atención de investigadores y académicos en diferentes partes del mundo. Las redes de políticas públicas pretenden descifrar los nuevos procesos de decisión política, a través de la identificación de los actores y las relaciones que se configuran en el propio proceso.

No obstante, la proliferación del estudio de las redes de políticas públicas, ha generado una variedad de aplicaciones y conceptualizaciones del modelo. De esta manera, se presentan las principales utilidades del mismo, concluyendo con un tipo específico denominado redes temáticas de políticas públicas. Este tema apertura el capítulo dos, donde se incluye la revisión del principal trabajo de Hecló (1978) sobre las redes temáticas. Se explica su naturaleza y el interés que tenía este autor por desarrollar un nuevo enfoque de análisis para

el estudio de las políticas públicas en el gobierno de los Estados Unidos. Posteriormente, se revisa el trabajo del Profesor Gormley (1986), quien utiliza el modelo de las redes temáticas para el estudio de la construcción de regulaciones en un sistema federal. Este autor adopta dos variables que considera importantes para su estudio: la relevancia y la complejidad del tema que se trate. Por último, establece una clasificación de cuatro tipos de políticas: de sala de juntas, de sala de audiencias, de nivel de calle y de quirófano. Como parte final de este capítulo, se comparte la idea del trabajo de Dowding (1995), estableciendo la necesidad de buscar ir más allá de un modelo descriptivo de redes de políticas públicas, proponiendo la utilización de los elementos del análisis de redes sociales.

En el tercer capítulo, se plantean el caso de estudio con el que se va a trabajar, describiendo los antecedentes del comité y señalando porqué puede ser analizado a través del modelo de las redes temáticas, es decir, porque es un grupo de especialistas que comparten conocimiento en un tema específico que puede ser considerado como política pública. Además, se presenta la información con la que se va a desarrollar la investigación, en este caso, la caracterización de los actores que participan en el comité así como sus principales distinciones.

El capítulo cuarto está compuesto por la metodología que es utilizada en el trabajo de investigación. Se establece la utilización de una metodología mixta. Por una parte, la aplicación de entrevistas a profundidad y la revisión de documentos que permiten la construcción del proceso de construcción del comité técnico interinstitucional de investigación en salud, la identificación de actores y los recursos que tienen cada uno. Por la otra, el uso de un software especializado en el análisis de matrices sociales y de

construcción gráfica de redes, nos ayudará a representar la forma en que se estructuran los actores del comité.

En el capítulo final, su estructura se compone por los resultados obtenidos a través de los instrumentos cualitativos y cuantitativos. Se realiza la descripción del proceso por el cual se consolida la iniciativa de impulso a la investigación en salud, configurando un comité técnico interinstitucional de investigación en salud. Asimismo, se detallan los momentos más sobresalientes del proceso, así como la forma en que los actores fueron tomando participación. Posteriormente, se muestran los productos alcanzados por la aplicación de algunos indicadores del software UCINET 6. Este programa ayudó a presentar la estructura de una red compuesta por un grupo de especialistas en el tema de investigación en salud, que pretendían incidir en la toma de decisiones para el impulso de su interés. Los indicadores permitieron analizar el proceso decisorio desde una perspectiva más profunda, destacando la identificación de los nodos y el papel que éstos desempeñan dentro de la red.

La conclusión a la que ha llegado este trabajo, se fundamenta en que el análisis de redes de políticas públicas, puede resultar de mucha utilidad cuando se le incorporen algunas herramientas que permitan hacer operacional el modelo. Para ello, la propuesta fue el estudio de un caso que presentara ciertas características del modelo de redes temáticas, pero incorporando herramientas provenientes del análisis de redes sociales. De esta forma, las hipótesis planteadas en este trabajo, son confirmadas por medio de los resultados obtenidos, solo con la recomendación, de que se debe fortalecer el modelo de las redes de políticas para que llegue a considerarse una verdadera teoría.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, N., & Velázquez, A. (2005). *Manual Introductorio al Análisis de Redes Sociales*.

http://revista-redes.rediris.es/webredes/talleres/Manual_ARS.pdf

Alarcón, V. (2005). Reseña de "Redes de Políticas Públicas" de Laura Chaqués Bonafont.

Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 219-223.

Amivael, C. (2010). *La Redes de Políticas Públicas: Presumiendo su Calidad Explicativa y Reconociendo las Relaciones de Poder a su Interior*. México: Documentos de trabajo, FLACSO.

Börzel, T. A. (1998). Organizing Babylon on the Different Conceptions of Policy Networks. *Public Administration*, 253-273.

Carlsson, L. (2000). Policy Networks as Collective Action. *Policy Studies Journal*, 502-520.

Cerrillo, A. (2005). *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*, Madrid: Biblioteca virtual del Instituto Nacional de Administración Pública, <http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/la%20gobernanza%20hoy.pdf>

Dowding, K. (1995). Model or metaphor? A critical review of the policy network approach. *Political Studies*, 136-158.

Evans, M. (1998). Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica. *Gestión y Política Pública*, 229-266.

Gormley, W. (1986). Regulatory Issue Networks in a Federal System . *Polity*, 595-620.

- Heaney, M. (2004). Issue Networks, Information, and Interest Group Alliances: The Case of Wisconsin Welfare Politics, 1993-1999. *State Politics & Policy Quarterly*, 237-270.
- Hecl, H. (1978). Issue Networks and the Executive Establishment. En A. King, *The New American Political System* (págs. 87-124). Washington: American Enterprise.
- Howlett, M. (2002). Do Networks Matter? Linking Policy Network Structure to Policy Outcomes: Evidence from Four Canadian Policy Sectors 1990-2000. *Canadian Journal of Political Science*, 235-267.
- Jordana, J. (1995). *El Análisis de los Policy Networks ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y el Estado?* Ministerios de Administraciones Públicas : Madrid.
- Kenis, P., & Schneider, V. (1991). Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox. En Marin, B., & R. Mayntz, *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations* (págs. 25-59). Frankfurt: Campus.
- Kirst, M. W., Meister, G., & Rowley, S. L. (1984). Policy Issue Networks: their influence on state policymaking. *Policy Studies Journal*, 247-263.
- Kleinman, G., & Hossain, D. (1998). Issue Networks, Value Structures and the Formulation of Accounting Standards: An Exercise in Theory Building. *Springer Science*, 5-26.
- Klijn, E. (2005). Las Redes de Políticas Públicas: Una Visión de Conjunto. En A. Cerrillo, *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia* (págs. 213-244). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

- Klijn, E. (1998). Policy Networks: An Overview. En W. J. Kickert, & J. F. Koppenjan, *Managing Complex Networks* (págs. 1-45). London: Sage.
- Kooiman, J. (2005). Gobernar en Gobernanza. En A. Cerrillo, *La Gobernanza Hoy* (págs. 57-81). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Mariñez, F. (2007). Capital social y redes de políticas. Acciones públicas en la zona metropolitana de Monterrey, Nuevo León . *Región y Sociedad* , 31-54.
- Marshall, N. (1995). Policy Communities, Issue Networks and the Formulation of Australian Higher Education Policy. *Higher Education*, 273-293.
- Martínez, F. (2010). Gobernanza y legitimidad democrática. *Reflexión Política*, 96-107.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Reforma y Democracia*, 1-8.
- Mayntz, R. (2005). Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. En A. Cerrillo, *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia* (págs. 83-98). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Menanteau, D., & Marcuello, C. (2008). Una perspectiva sociológica para la acción social y desarrollo: avances de la Sociocibernética. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 111-124.
- Naranjo, G., Lopera, J., & Granada, J. (2009). Las políticas públicas territoriales como redes de política pública y gobernanza local: la experiencia de diseño y formulación de las políticas públicas sobre desplazamiento forzado en el departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín. *Estudios Políticos* , 81-105.

- Navarro, A. (2006). Redes de política y formación de agenda pública en el Programa Escuelas de Calidad. *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 1-20.
- Overman, E. S., & Simanton, D. F. (1986). Iron Triangles and Issue Networks of Information Policy. *Public Administration Review*, 584-589.
- Pappi, F., & Henning, C. (1999). The organization of influence on the EC's common agricultural policy: a network approach . *European Journal of Political Research*, 257-281.
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas: Una Introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.
- Peters, G., & Pierre, J. (2005). ¿Porqué ahora el interés por la gobernanza? En A. Cerrillo, *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia* (págs. 37-56). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Porras, J. (2001). Policy Network o red de políticas públicas: Una introducción a su metodología de investigación. *Estudios sociológicos XIX*, 721-745.
- Prats, J. (2005). Modos de Gobernación de las Sociedades Globales. En A. Cerrillo, *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia* (págs. 145-172). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rhodes, R. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 652-667.

Rhodes, R. (2005). La Nueva Gobernanza: Gobernar sin Gobierno. En A. Cerrillo, *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia* (págs. 99-122). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Rodrigues, M. (2000). Environmental Protection Issue Networks in Amazonia. *Latin American Research Review*, 125-153.

Sabatier, P. A. (1991). Toward Better Theories of the Policy Process. *Political Science and Politics*, 147-156.

Schroeder, A. (2001). *Building Implementation Networks: Building Multi-Organizational, Multi-Sectorial Structures for policy implementation*. Virginia: Tesis Doctoral.

Shapiro, M. (2005). Un Derecho Administrativo sin Límites: Reflexiones sobre el Gobierno y la Gobernanza. En A. Cerrillo, *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia* (págs. 203-211). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Van Waarden, F. (1992). Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research*, 29-52.

Zurbriggen, C. (2011). La Utilidad del Análisis de Redes de Políticas Públicas. *Nueva Época*, 181-208.

Reglamentos

Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Investigación para la Salud.

Convenio Marco de Colaboración en Investigación, Desarrollo e Innovación en Salud.

Acuerdo de Colaboración para la Integración de un Fondo de Apoyo a la Investigación,
Desarrollo e Innovación en Salud.

Software

Borgatti, S.P., Everett, M.G. and Freeman, L.C. 2002. Ucinet for Windows: Software for
Social Network Analysis. Harvard, MA: Analytic Technologies.