



**Discutir la Gobernanza a Nivel Local: Redes, Actores e  
Instituciones en la Gestión de Recursos Naturales de dos  
Áreas Naturales Protegidas en Chiapas**

**T E S I S**

**Que para obtener el título de  
Maestro en Asuntos Políticos y Políticas Públicas**

**Presenta**

**Miguel Eduardo Alva Rivera**

**Director de tesis**

**Dr. Antonio Aguilera Ontiveros**

## Resumen

La investigación se centra en las relaciones de cooperación que ostentan diversos actores en torno a la gestión de recursos naturales de dos sitios turísticos locales en el Estado de Chiapas, México. Tiene como principal objetivo discutir la estructura de toma de decisiones con que se realizan acciones de política pública en el marco de la conservación de recursos naturales y su relación con el concepto de gobernanza, así como con otros modelos de gestión e implementación de políticas públicas en el marco de los estudios sobre gobierno y administración pública.

Esta discusión analítica se ubica en el debate sobre nuevas formas de gobierno pluricéntricas, en donde el gobierno central ha dejado de ser el único actor con la capacidad de influir activamente sobre los asuntos de interés público y de políticas públicas. Aunque dicho debate mantiene amplios antecedentes teóricos y analíticos, estos avances se han realizado predominantemente en países con modelos de gestión pública y de políticas públicas distintos al marco Latinoamericano, como lo son los llamados gobiernos Westminster propios de la tradición Británica de gobierno o bien el modelo estadounidense de gestión pública.

En consecuencia, esta investigación profundiza en el estudio de dos variables institucionales, que para efectos de gestión pública, pueden incidir considerablemente en el establecimiento de redes de cooperación entre diversos actores de distintos ámbitos de actuación en la discusión y solución de asuntos públicos locales en México. Estas variables enmarcan por si mismas una línea de investigación ampliamente demandante, por lo que aquí son utilizadas en relación al concepto de gobernanza y los estudios sobre gestión de políticas públicas con tres finalidades: i) por un lado abrir la discusión sobre qué elementos institucionales inciden en la estructuración de una red de acción pública

en espacios locales de desarrollo, ii) por otra parte analizar el rol que juega el gobierno y sociedad civil en el desarrollo de toma de decisiones e implementación de acciones de políticas en ausencia y presencia de estas variables, y iii) finalmente describir los resultados de las acciones emergentes de redes de toma de decisiones que son gestionadas centralmente por actores sociales y gubernamentales respectivamente.

Estas variables institucionales son:

- i) los procesos de cooperación internacional descentralizada del cual son objeto la mayoría de países latinoamericanos al estar catalogados como “en vías de desarrollo”, los cuales incentivan la interacción de distintos actores de diversa índole y ámbitos de actuación en espacios concretos, y ;
- ii) el capital social, variable que por medio del estudio de “nuevos regionalismos” y de su indicador más importante “confianza social” cuenta con elementos analíticos que incentivan modelos de cooperación comunitaria que impacten efectivamente en la conservación de recursos de uso común y que a su vez condicionan la direccionalidad con que opera el gobierno en la implementación de políticas públicas a nivel local.

En conjunto, ambas variables en relación con el concepto de gobernanza, tienen por objetivo demostrar que su presencia en espacios locales de desarrollo facilita la fragmentación del poder político gubernamental “hacia arriba” con organismos internacionales y “hacia abajo” con actores sociales y comunitarios. De modo que en estos espacios de interacción institucional la sociedad civil cumple un rol más protagónico en la discusión y gestión de asuntos de interés público en detrimento de la acción gubernamental.

Los casos de estudio son la comunidad de Chiapa de Corzo y su relación con el Área Natural Protegida (ANP) “El Cañón del Sumidero”, y la comunidad de Tzisco con el ANP “Lagunas de Montebello”. La elección de ambos casos responde en primer lugar a la similitud que guardan en relación a su vínculo con los recursos naturales como fuente de sustento económico, por lo cual, la comparación corresponde a un principio de máxima similitud. No obstante, sólo en el caso de Tzisco se encuentran presentes las variables capital social y cooperación internacional, así como un mecanismo de organización social basado en la gestión ejidal. Por el contrario en Chiapa de Corzo impera un modelo de propiedad privada y en comparación a Tzisco no cuenta con las variables institucionales antes descritas. En consecuencia este conjunto de características han repercutido en una estructuración distinta de la red para cada caso y por consiguiente en un modelo de gestión de recursos naturales no compartido.

Esta situación pone a prueba los modelos tradicionales de gestión de asuntos públicos, ya que aunque ambos casos parecen contar con redes plurales de acción pública, es el caso de Tzisco (bajo las variables institucionales antes mencionadas) quien parece contar con un modelo de gestión de recursos naturales más centrado en el rol que cumple eficazmente la sociedad en este proceso. Mientras que en Chiapa de Corzo son actores gubernamentales los encargados de dirigir las acciones en torno a este tema.

En suma, los resultados de la investigación invitan a cuestionar la incondicionalidad del gobierno para gestionar asuntos públicos locales, en relación a las capacidades institucionales que guardan actores sociales y comunitarios para el desarrollo de prácticas exitosas de cooperación social e intersectorial. Además abona a la discusión en torno a la organización ejidal social como un instrumento eficaz al momento de gestionar recursos de uso común, y cómo este tipo de organización presenta ciertas fortalezas y debilidades en comparación a los métodos de gestión centrados en el gobierno. Finalmente pone sobre

la mesa preguntas de investigación en un ámbito teórico, principalmente, en relación al concepto de gobernanza e.g. ¿es la confianza social una variable incondicional para la fragmentación del poder político hacia abajo? ¿qué importancia guarda el tipo de organización social presente en cada determinado lugar para la gestión de asuntos de interés público y social? ¿qué implicaciones democráticas tiene estos métodos de gestión de asuntos públicos?

Por consiguiente esta investigación pretende ser, a la vez un medio y un fin, con el objetivo de seguir discutiendo el concepto de gobernanza en general y de nuevas estructuras de gestión de asuntos públicos en particular en espacios locales de desarrollo en México.

## Agradecimientos

De manera general quiero agradecer a las y los mexicanos quienes por medio del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) me han permitido realizar mis estudios de posgrado. Mi agradecimiento también al Colegio de San Luis A.c. por concederme un espacio en donde poder desarrollar mis capacidades analíticas y mi conocimiento científico.

De manera particular quiero agradecer al Dr. Antonio Aguilera Ontiveros del Colegio de San Luis A.C. por su permanente apoyo a lo largo de este proceso y sobre todo por su confianza. A la Dra. Gisela Zarembeg de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México, quien por medio de sus valiosos comentarios ha enriquecido exponencialmente el contenido de esta investigación. Al Dr. Cristo Avimael Vázquez Ceballos (Q.E.P.D) quien fue parte del desarrollo de esta investigación y a quien debo especial interés en diversos temas que fueron desarrollados en este trabajo.

Mi gratitud también al Dr. Manuel Alcántara Sáez de la Universidad de Salamanca, España, por abrirme las puertas y permitirme complementar mis estudios de posgrado en un espacio de alta formación profesional como lo es el Área de Ciencia Política de dicha institución. Al Dr. Iván Llamazares de la misma universidad, quien generosamente comentó el diseño metodológico de este trabajo en el marco del seminario de Ciencia Política 2017 organizado por el Instituto Iberoamérica de la Universidad de Salamanca. Al Dr. Juan Mario Solís Delgadillo de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí por ser artífice también de mi contacto con otra cultura académica.

Quiero agradecer especialmente a mis queridos profesores y amigos; el Dr. Oniel Díaz Jiménez de la Universidad de Guanajuato y a la Dra. Lidia Blásquez Martínez de la

Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Lerma, quienes con sus comentarios me han estimulado a seguir mejorando tanto intelectual como personalmente.

Mi agradecimiento siempre a mis padres Tomasa y Martín, por su cariño, amor y confianza.

¡Gracias Bea por ser y estar siempre...! por creer en lo que soy y en lo que hago.

Para Beatriz, ¡mi amada esposa!

Para Tomasa mi madre... ¡guerrera incansable!

Para Martín mi padre... ¡ejemplo de tenacidad y sabiduría!

## Contenido

Discutir la Gobernanza a Nivel Local: Redes, Actores e Instituciones en la Gestión de Recursos Naturales de dos Áreas Naturales Protegidas en Chiapas. ....	1
Resumen .....	2
Agradecimientos .....	6
Introducción .....	11
Dimensiones de la gobernanza.....	21
Variables de análisis .....	23
Estrategia metodológica.....	27
Puntos de comparación y análisis.....	30
Estructura del trabajo.....	34
Bibliografía .....	36
Parte I. Marco Teórico, Conceptual y Metodológico .....	41
Capítulo 1. La Acción de Gobierno .....	41
1.1 Enfoque Ortodoxo .....	41
1.2 Enfoque heterodoxo.....	45
1.3 Políticas públicas .....	47
1.4 Nueva Gestión Pública.....	54
Bibliografía .....	58
Capítulo 2. Debatiendo la gobernanza .....	62
2.1 La acción de gobierno mediante redes.....	64
2.2 Redes de Gobernanza.....	68
2.3 Gobernanza en un nivel o en múltiples niveles .....	76
2.4 Análisis institucional de las redes de gobernanza.....	80
2.5 Elementos neo-institucionales para analizar las redes de gobernanza. ....	87
Bibliografía .....	94
Capítulo 3. Breve apartado metodológico: Análisis de redes sociales para el estudio del gobierno y la administración pública.....	102
3.1 Redes como estructura.....	107
3.2 Redes como relaciones.....	110
Bibliografía .....	114
Parte 2. Marco institucional y espacios de análisis.....	117
Capítulo 4. El contexto importa. Detonantes de redes de gobernanza en México: Capital social y Cooperación Internacional para el Desarrollo Local .....	117

4.1 Hacia la Cooperación Internacional para el Desarrollo Local .....	118
4.2 Capital Social .....	127
4.3 Capital social y CIPDL para el análisis de redes de gobernanza .....	139
Bibliografía .....	143
Capítulo 5. Espacios de análisis: Chiapa de Corzo y Tziscaco .....	147
5.1 Chiapa de Corzo y el Cañón del Sumidero .....	150
5.2 Tziscaco y Lagunas de Montebello .....	160
5.3 Variables institucionales para el desarrollo de redes de gobernanza en Chiapa de Corzo y Tziscaco .....	166
Bibliografía .....	179
Capítulo 6. Redes de actores en Chiapa de Corzo y Tziscaco .....	183
Bibliografía .....	198
Parte 3. Discusión y conclusiones: Redes, Actores e Instituciones .....	199
Capítulo 7. ¿Redes de políticas públicas o de gobernanza? Relación gobierno-sociedad en Chiapa de Corzo y Tziscaco .....	199
7.1 Análisis Chiapa de Corzo .....	202
7.2 Análisis Tziscaco .....	208
7.3. Nuevo institucionalismo, redes de políticas públicas y redes de gobernanza .....	216
7.4 Capital social y redes de gobernanza en espacios locales de México .....	221
Bibliografía .....	227
Conclusiones .....	228
Redes de gobernanza ¿democráticas? Hacia una agenda de investigación futura .....	231
Cierre .....	237
Bibliografía .....	239
Anexo Metodológico .....	242

## Introducción

La intervención del gobierno en el ámbito público ha mostrado una gran transformación a lo largo de su historia. Durante este proceso diversas teorías y enfoques para analizar tal intervención han tenido lugar al interior de diversas disciplinas, lo cual ha llevado al desarrollo de diversos marcos de análisis para explicar la toma de decisiones públicas, así como su impacto en el ámbito público y social. Desde los estudios sobre Administración Pública recientemente diversos conceptos han surgido al respecto, entre ellos destaca el término *governance*, concepto que se adhiere a otros enfoques analíticos que toman por objeto de estudio la acción del gobierno en el ámbito público y que ha ganado reconocimiento en la esfera académica, social, política y gubernamental por el rol que atribuye al gobierno al momento de gestarse una política pública.

De esta manera, el concepto *governance*, que fue utilizado en primera instancia por el Banco Mundial para hacer referencia al ejercicio del poder político para conducir los asuntos de una nación, y/o para administrar los recursos económicos y sociales en pro de la búsqueda del desarrollo (Porrás, 2007)<sup>1</sup>, ha inaugurado un amplio debate en la esfera académica respecto a las implicaciones teóricas que involucra, así como su alcance en modelos de análisis más generales para entender la acción del gobierno en el ámbito público. En español *governance* ha sido traducido más consistentemente con el concepto “gobernanza”, por lo cual a partir de este momento será el término utilizado para hacer referencia a los fenómenos que involucra y a la literatura que se ha generado al respecto.

Así pues, en relación a los estudios que se han generado en torno al concepto de gobernanza resalta la amplia ambigüedad con que se ha operacionalizado el término, por

---

<sup>1</sup> Esta aparición del concepto se dio en los reportes del Banco Mundial en 1988 y 1992. El primero de ellos en torno a los distintos países del África Subsahariana y su estancamiento respecto al desarrollo. El segundo en torno a la sistematización del concepto de gobernanza y desarrollo paralelamente (Porrás, 2007).

ejemplo Bevir (2011) utiliza el concepto de gobernanza en su sentido más general para referirse “a las teorías y cuestiones de coordinación social de todos los patrones de gobierno”, y de manera más particular a “nuevas teorías y prácticas de gobierno, así como a los dilemas que involucra” (Bever, 2011, pp. 3). Aunque definiciones como la antes referida han abonado en gran medida al desarrollo del concepto, por ejemplo abriendo líneas de investigación más especializadas para su abordaje, también han generado cierta confusión respecto a las implicaciones que involucra, pues ante la ausencia de un marco general de análisis que haya logrado sistematizar exitosamente cada línea de investigación, el conocimiento generado al respecto ha sido más bien desordenado.

En suma, dado el interés que ha generado el concepto y la relativa ambigüedad con que se ha operacionalizado, se han generado alrededor de él puntos de discusión contrastantes, situación que ha desembocado en que este se haya convertido en un concepto “paraguas” y a su vez se haya estirado conceptualmente. Esta situación ha provocado que de manera invariable se recurra al concepto de gobernanza para dar cuenta de diversos fenómenos sociales, políticos y económicos, lo cual le ha valido diversas críticas a su objetividad analítica.

Bajo esta perspectiva, el estiramiento conceptual que ha generado el uso indiscriminado del término no sólo implica un uso confuso del mismo, también impide su mejor desarrollo en términos teóricos y metodológicos, debido a lo indeterminado de su objeto de estudio. Ante ello, precisar los rasgos distintivos del concepto y a su vez diferenciar su uso de otros términos, es fundamental para seguir abonando a su posterior desarrollo. En este aspecto diversos autores proponen analizar la gobernanza por campos analíticos o bien por medio de líneas de investigación sistemáticas que otorguen mayor validez objetiva al concepto. Por ejemplo Bevir (2011) propone analizar el concepto de gobernanza en tres campos analíticos: i) como teoría; ii) como práctica; y iii) como

generador de dilemas. El punto de separación del cual parte Bevir para distinguir entre estos campos analíticos se encuentra ligado a i) los aspectos normativos del término, ii) cómo se desarrolla empíricamente, y iii) las consecuencias tanto teóricas como prácticas que surgen de la premisa que defiende, por ejemplo las implicaciones democráticas que involucra.

Por otra parte, Porras (2016) apunta analizar la gobernanza como un concepto sin adjetivos, es decir, sin implicaciones de segundo nivel para alguna disciplina específica. Según Porras, aunque conceptos como gobernanza: multinivel, global, metropolitana, etc. pueden en efecto aportar mayor comprensión de ciertas prácticas específicas de gobernanza en torno a un tema, es necesario en primera instancia conocer las limitantes del concepto mismo en relación a sus alcances en modelos explicativos más generales. De modo que:

Una gobernanza sin adjetivos no busca encontrar una gobernanza “plena” que no sea matizada o moderada por atributos que la califican, más bien sería la gobernanza en sí misma, independientemente del sector de política pública o contexto sociopolítico en el que se desarrolle (Porras, 2016, pp. 29).

Así, una gobernanza sin adjetivos, reconocería la polisemia del concepto para de ahí abrir nuevas líneas de investigación al respecto, entendiendo que la gobernanza es al mismo tiempo un criterio heurístico, una teoría en sentido lato, un nuevo modelo de gobierno, un proyecto estratégico de cambio o de estudio y una realidad social (Porras, 2016)<sup>2</sup>. Esta comprensión de la gobernanza permitiría, según Porras (2016), generar puentes entre los

---

<sup>2</sup> Porras (2016) da cuenta de estas características ontológicas de la gobernanza por medio de la revisión de la literatura que ha surgido en torno al tema. En su trabajo, Porras apunta la necesidad de reconocer que la gobernanza no debe reducirse a una visión minimalista del tema, pues ello, no permitiría avanzar académicamente para su uso sistémico y científico.

distintos bloques de literaturas que han surgido en torno al concepto y otorgar mayor consistencia a la utilidad del concepto de gobernanza a nivel teórico, y práctico.

En suma, la discusión conceptual que aborda al concepto de gobernanza -como recién se ha expuesto- alude a una gran cantidad de perspectivas teóricas, métodos de investigación y análisis, las cuales rebasan los alcances de esta investigación. Sin embargo, aquí se da ha dado cuenta de un par de ejemplos al respecto para denotar la amplitud de tal discusión y la complejidad que involucra.

En cambio, para efectos de este trabajo partimos de una visión estrecha de la gobernanza, al retomar la definición de la escuela “sajona” (y alemana) que ha abordado el concepto y que describe a la gobernanza como un nuevo modelo de gobierno, y de algún modo un nuevo enfoque con que analizar los escenarios “complejos” a los que la acción del gobierno enfrenta en el ámbito público (Bevir y Rhodes, 2007). De modo que esta investigación tiene como primer objetivo describir y distinguir a la gobernanza de otros conceptos y enfoques al interior de la administración pública, con la finalidad de exponer las bases teóricas de las cuales surge y a la vez se diferencía. De manera que podamos una vez comprendidas las bases teóricas del concepto bajo esta escuela, generar un análisis más meticuloso del mismo, concretamente en torno a los factores causales que pueden incentivar su aparición práctica en la esfera pública y social.

En relación a lo antes mencionado, es importante recalcar que teóricamente el concepto bajo esta escuela ha sido desarrollado predominantemente en contextos institucionales distintos al que caracteriza a América Latina, por ejemplo aquellos que tienen cabida en la frase Westminster la cual se refiere al gobierno británico y a los antiguos países de dominio de la Commonwealth británica como Australia, Canadá y Nueva Zelanda (Rhodes, 2015).

“En concreto al hacer referencia a este grupo de países se hace referencia también a una amplia variedad de ideas que incluye el gobierno como: un gabinete responsable, la responsabilidad ministerial ante el parlamento, un servicio público profesional no partidista y la unidad del ejecutivo y la legislatura. (...) Un servicio público profesional y no partidista es una noción central en cualquier definición de Westminster” (Rhodes, 2015, pp, 639).

Además, estos países han desarrollado con base en la creación de agencias independientes en relación al gobierno central, modelos de gestión de políticas públicas basados en redes de cooperación y negociación entre actores. De igual forma, con base en mecanismos como cuasi mercados han gestionado la implementación de servicios públicos, al momento en que han achicado su aparato administrativo de gobierno. De manera singular, se apunta además que para el caso de Gran Bretaña (destacado objeto de estudio en relación al concepto de gobernanza) su inclusión a un diseño político institucional de mayor nivel, esto es la Unión Europea, agudizó la fragmentación de las capacidades directivas del gobierno central, pues con dicho entramado institucional de carácter internacional creció la relevancia de actores supranacionales como parte de un bloque global más amplio y también el reconocimiento de actores subnacionales como ciudades y regiones al interior de un país o entre países.

En conjunto, estas características han sido fundamentales para la discusión teórica del concepto de gobernanza. Rhodes (1997) por ejemplo uno de los autores que inauguró el debate teórico sobre el concepto y quien es el mayor exponente de la escuela sajona que lo ha estudiado, describe y debate con base en las características antes mencionadas, que el gobierno británico escapa a las características tradicionales del gobierno jerárquico y también lo hace del método de gobernar mediante el mercado. Por lo cual considera el fenómeno que sucedió en Gran Bretaña, bajo el gobierno de Margaret Thatcher, como

una nueva manera de gobernar distinta a los dos métodos de gobierno antes descritos, adjudicándole al método de gobierno británico la expresión gobernar en gobernanza, es decir gobernar en red (Rhodes, 2000).

Por otra parte, en América Latina impera un modelo de administración pública basada principalmente en ordenes jerárquicas de gobierno, centralizadas en las facultades que el poder ejecutivo ostenta sobre el aparato burocrático (Ferrero, 2007) y que ha puesto en duda la efectividad de las reformas en la administración pública que se han realizado en esta región (Von Haldenwang, 2005). Un ejemplo de tales facultades, es la amplia cantidad de puestos por designación en la administración pública con el que el poder ejecutivo cuenta en una amplia cantidad de países latinoamericanos y la poca relación que existe entre el poder legislativo y la administración pública en temas referentes al control político. En relación a lo anterior, tradicionalmente en los países de América Latina (a excepción de Chile) la actividad parlamentaria se limita a la designación del gasto público en el proceso de gestión e implementación de políticas públicas, situación que contrasta -por citar un ejemplo- con el caso del congreso estadounidense y con el caso del congreso alemán, los cuales son actores políticos vinculados permanentemente al proceso de monitoreo (Ferrero, 2007).

A su vez en América Latina no se puede presumir de una alta profesionalización del aparato burocrático de gobierno y también es distinto el modelo de gestión pública imperante, ya que los países latinoamericanos -con algunas excepciones como el caso brasileño- predomina un modelo de gestión pública basado en los modelos adoptados por la tradición estadounidense como lo ha sido la Nueva Gestión Pública. En cambio, en una amplia cantidad de países de Europa continental ha tomado mayor relevancia un modelo de gestión pública basado en redes, que tiene como principal objetivo recuperar el espíritu

del servicio público descrito por Weber y por lo cual la escuela que lo apuntala ha sido denominada “Neo-weberiana” (Ferrero, 2007).

En atención a estos antecedentes y tomando en cuenta la variabilidad en cuanto al diseño institucional que ostentan los países latinos en relación a los antes citados (países Westminster, Estados Unidos o Alemania) respecto a sus modelos de administración pública y gestión de políticas públicas, el planteamiento que da origen a esta investigación se propone responder **¿Qué variables de orden institucional pueden apuntalar ejemplos de gobernanza local en México?** En relación a ello, el principal argumento de este trabajo sostiene que la gobernanza no es un modelo para armar, es decir, su existencia no depende de factores o mecanismos instrumentales, por ejemplo de “nuevos instrumentos de políticas públicas” (NIPP)<sup>3</sup>, más bien depende de factores institucionales.<sup>4</sup>

Es decir, se considera que una acción de política pública que este diseñada y tenga como objetivo un modelo de implementación basado en la inclusión y gestión de redes para su aplicación efectiva, no es *per se*, condición suficiente para dar cuenta de un modelo de gobernanza, pues bien su diseño formal no necesariamente genera en la praxis las características que le han sido atribuidas al concepto<sup>5</sup>. Por esta razón, se plantea como modelo de análisis institucional la propuesta realizada por Kiser y Ostrom (1982), estos autores plantean que las acciones individuales y en efecto las acciones individuales

---

<sup>3</sup> Por ejemplo programas gubernamentales de participación e inclusión social, talleres, etc. Como lo son interfaces socio-estatales, contralorías sociales, entre otras.

<sup>4</sup> Porras (2016) destaca que los nuevos instrumentos de políticas públicas son a menudo confundidos con ejemplos de gobernanza, sin embargo, dadas las capacidades de veto o incidencia con las que realmente cuentan en la praxis, los actores sociales en estos espacios *per se* no alcanzan la etiqueta de ejemplos de gobernanza.

<sup>5</sup> Al respecto, en América Latina ha tomado amplia relevancia el análisis de NIPP, como diversos tipos de consejos ciudadanos. De manera específica, evaluando la participación y representación de la sociedad en estos espacios, bajo marcos conceptuales como la “innovación democrática” y el “control del poder político”, véase Zaremberg (2012, c; d).

agregadas en decisiones colectivas –por ejemplo en la toma, gestión e implementación de políticas públicas- son resultado de arreglos institucionales que se definen en tres órdenes institucionales.

De manera concreta, la propuesta de Kiser y Ostrom (1982) respecto a estos niveles institucionales se desarrolla de la siguiente manera:

Las instituciones de orden constitucional son aquellas que determinan quién puede de manera formal tomar parte en la toma de decisión de políticas públicas, es decir, quién es *policy maker*, además definen quién tiene acceso al beneficio que surjan de ellas. En efecto podría decirse que son "decisiones sobre reglas de decisión" que parecen abarcar tanto las decisiones fundamentales sobre el contenido de la política como los arreglos organizativos para su entrega.

En relación a las instituciones de elección colectiva, éstas hacen referencia a aquellos instrumentos normativos que deberán tomarse en cuenta al momento de operar las acciones de política pública, en otras palabras son aquellas estrategias de diseño e implementación de acciones mediante las cuales se planea conseguir objetivos concretos (Kiser y Ostrom, 1982). Por último, respecto a las instituciones de carácter operativo, son aquellas que dan cuenta de cómo se da la implementación de las acciones antes diseñadas en la vida real, es decir, como operan las acciones de políticas públicas en la praxis (Kiser y Ostrom, 1982).

Luego entonces, bajo este modelo de análisis institucional, los NIPP y la inclusión de actores que de manera normativa toma lugar en su gestión de decisiones, aterrizan en un nivel normativo que abarca tanto el nivel de orden constitucional como el nivel de orden de elección colectiva, empero, no garantizan su puesta en práctica a nivel operativo, es decir en la vida real. De ahí que no sean considerados como ejemplos de gobernanza *per*

se NIPP como: interfaces socio estatales, contralorías sociales, o cualquier otro tipo de consejo ciudadano. No obstante, tal enunciación no quiere decir que no puedan alcanzar tal conceptualización, pero eso depende –según el argumento de este trabajo- de otros variables presentes en los momentos de decisión, es decir, en los arreglos institucionales que constriñen la toma de decisiones de los actores involucrados a nivel operativo en la gestión e implementación de acciones de política públicas.

En relación a lo antes señalado, conviene subrayar que esta consideración de factores institucionales como variables independientes de modelos de gobernanza no es nuevo, incluso Rhodes (1997) en *Understanding Governance*, establece el análisis institucional como enfoque para estudiar este fenómeno, por lo que centra su atención sobre aquellos factores institucionales que permiten la cooperación e interdependencia entre actores respecto a un tema de política pública. Bajo esta línea argumentativa, Rhodes expone que la gobernanza es posible debido a la importancia del marco institucional que constriñe la intervención del gobierno en la esfera pública. En este sentido, Rhodes (1997; 2000) describe los sucesos que se dieron y hacen del caso de Gran Bretaña un ejemplo de gobernanza. Igualmente tales sucesos le permiten caracterizar el concepto atribuyéndole propiedades, de manera que la gobernanza es caracterizada por Rhodes como un proceso de auto-regulación por parte de redes de actores interdependientes, pertenecientes a los sectores político, privado y social que desarrollan sus propias políticas y moldean sus ambientes (Rhodes, 1997, pp. 53). De esta manera la gobernanza es apuntalada como una estructura de gobierno diferente al Estado y el Mercado, en donde la interdependencia entre actores es el *locus* explicativo del fenómeno que describe el concepto.

En efecto, las propiedades señaladas -interdependencia, auto-regulación, autonomía- enmarcan la gobernanza y a su vez diferencía aquellos ejemplos exitosos de gobernanza de los que no lo son. En el caso de Gran Bretaña, como ya hemos apuntado, algunos de

los sucesos que apuntalaron dichas propiedades fueron; i) los nuevos arreglos institucionales a nivel supranacional que generó la creación de la Unión Europea y que limitaron las facultades de toma de decisiones del gobierno central a nivel nacional, y; ii) el proceso de fragmentación del gobierno central hacia abajo, específicamente la descentralización respecto a la entrega de servicios públicos a manos de agentes privados que desembocó en una alta interdependencia entre actores en la esfera pública, especialmente públicos y privados, y en menor medida de sectores voluntarios.

De manera obvia, estos sucesos causales de las propiedades de redes de gobernanza en Gran Bretaña son singulares (o en el mejor de los casos propios de los países que conforman la Unión Europea), por lo que pensar un ejemplo de gobernanza en nuevas latitudes bajo las mismas causantes es ingenuo, debido a la naturaleza institucional de cada sistema de gobierno. Lo que quiero decir con esto, es que pensar la gobernanza en nuevas latitudes, implica analizar los factores institucionales que pueden causar las propiedades que apunta el concepto de gobernanza en cada lugar, de manera que por ejemplo: no pertenecer a la Unión Europea o no contar con un modelo de gestión basada en agencias, no restringe la posibilidad de ser un ejemplo exitoso al respecto.

Así, la premisa que guía esta investigación establece que el fenómeno de la gobernanza debe ser explicado con base en factores institucionales que determinan la acción de gobierno en cada determinada nación, de manera que viajen las propiedades del concepto, pero no los sucesos que las apuntalan. Esta situación permitirá no atar el fenómeno de la gobernanza a determinadas características peculiares (como pertenecer a la Unión Europea o entregar servicios públicos mediante agentes autónomos al gobierno), por el contrario apunta a tomar en cuenta que la existencia de redes de gobernanza corresponde a las propias características institucionales que constriñen la intervención del gobierno en cada determinado lugar.

Por lo anterior, una vez descritas las bases teóricas sobre las cuales se apoya el concepto, esta investigación tiene como objetivo principal: analizar las variables institucionales vinculadas a la estructura de toma de decisiones con que se realizan acciones en torno a la gestión de recursos naturales a nivel local en dos comunidades en Chiapas, México. Y cómo estas estructuras se relacionan con modelos de gestión de políticas públicas en el marco de los estudios sobre gobernanza. **En este sentido, la red de actores que se estructura en torno a la toma de decisiones de una política pública es en nuestra investigación la variable dependiente.**

La relevancia del planteamiento de esta investigación en torno al concepto de gobernanza enriquece el desarrollo del concepto mismo, pues mediante un ejercicio heurístico, permite seguir profundizando en aspectos sustantivos de su entendimiento. Por lo tanto, la investigación se adhiere a la literatura que se ha generado en torno al concepto de gobernanza en México y América Latina, que se aleja de una visión normativa del término arraigado a la tradición gerencial de la administración pública mediante conceptos como *good governance* (Zurbriggen, 2011).

### Dimensiones de la gobernanza

Antes se ha expuesto que parte del uso indiscriminado que se hace del concepto de gobernanza tiene que ver con la ambigüedad con que se ha definido y operacionalizado, a continuación se exponen algunos factores que han contribuido a su confusa comprensión. Huelga decir que, particularmente, estos factores están relacionados en gran medida con el debate interno entre quienes han abordado el término desde la disciplina de la administración pública:

- El rol del gobierno en las redes de gobernanza:

Mientras existen autores que niegan un papel fundamental del gobierno en las redes de gobernanza y por lo cual éstas son completamente autónomas de sus capacidades directivas (Rhodes, 1997), hay otros autores que postulan que es imposible la no intervención del gobierno en ellas en un rol al menos de coordinador o gestor (Pierre y Peters, 2000; Peters and Pierre, 2005).

- La gobernanza como un medio o un fin:

Al igual que el punto anterior, destaca también el debate que posiciona a las redes de gobernanza como un medio del gobierno para legitimar acciones, es decir, como insumo para la toma de decisiones e implementación de políticas públicas. Por otra parte, hay quien aboga por mirar las redes como un fin en sí mismo, en donde asegurar la participación efectiva de la sociedad sea el objetivo de las decisiones que adopta el gobierno.

- Retracción o adaptación del gobierno:

Otro punto de conflicto tiene que ver con la explicación del proceso mediante el cual el gobierno fue perdiendo sus capacidades directivas en la esfera pública, ya que mientras algunos autores mencionan que su nuevo rol es resultado de un constreñimiento desde fuera, es decir, consecuencia de diversos fenómenos que fueron restringiendo su capacidad de toma de decisiones, hay otros autores que opinan que fue una adaptación del gobierno desde su propia lógica de actuación, la cual se dio a partir del reconocimiento de la complejidad de los fenómenos a los que se enfrenta al momento de gobernar (Sorensen, 2005).

- En un nivel o en múltiples niveles:

Por último, mientras diversos autores señalan tipos de gobernanza en niveles específicos de análisis como gobernanza local (Porrás, 2012) o gobernanza global (Ocampo, 2014),

para dar cuenta del origen de la interdependencia entre actores en dichos niveles. Otros autores de manera intrínseca acuñan el concepto de gobernanza sin establecer un origen o ámbito de las relaciones de interdependencia, resaltando que en determinado tema de políticas públicas existen este tipo relaciones entre actores más allá del nivel en que estos tomen lugar (Rhodes, 1997; Pierre & Peters, 2000).

En atención a este último punto, esta investigación se adhiera a la última propuesta la cual describe a las redes de gobernanza como una red de actores interdependientes de diferentes sectores y ámbitos de actuación, de modo que no se diferencia entre el origen de los actores que conforman una red. Por lo cual, se toman en cuenta aspectos institucionales de carácter internacional, nacional y local para analizar el proceso de fragmentación de las capacidades directivas del gobierno en la esfera pública, y sistematizar un ejemplo de gobernanza al respecto.<sup>6</sup>

Sin embargo, cabe aclarar que nuestro espacio de análisis es local, es decir, se analiza cómo las variables institucionales a nivel internacional, nacional y local, tienen impacto sobre espacios locales de desarrollo en torno un tema de política pública. Esta situación se describirá con mayor profundidad a continuación.

### Variables de análisis

Antes se ha dicho, que el planteamiento que ha dado origen a esta investigación, es analizar la estructura de toma de decisiones con que se realizan acciones de gestión de recursos naturales a nivel local en México y su relación con el concepto de gobernanza,

---

<sup>6</sup> Esta situación es diferente a tomar una perspectiva de gobernanza multinivel como entramado institucional formal de orden supranacional como lo es la Unión Europea (Morata, 2002). Aunque tal evento en efecto impulsa la fragmentación del poder del Estado hacia arriba con organismos internacionales, es sólo una de las variables que puede hacerlo, pues bien pueden existir tal como esta investigación enuncia, factores institucionales no necesariamente de orden formal, que pueden impulsar la fragmentación del poder del Estado en diferentes niveles.

por lo cual se ha expuesto, deben analizarse factores de carácter institucional a nivel constitucional, colectivo y operativo para discutir el éxito de un caso al respecto. De esta manera, la presente investigación centra su atención en dos espacios territoriales de estudio los cuales han sido escogidos tomando en cuenta sus características en relación al vínculo que los une con la gestión de recursos naturales y de manera más coyuntural tomando en cuenta dos factores institucionales que pueden impactar en la estructura de toma de decisiones con que el gobierno y sociedad discuten y solucionan un tema de interés público.

Estas variables son: Cooperación Internacional para el Desarrollo Local (CIPDL) variable que es considerada aquí de orden formal (legal) y Capital social la cual es considerada una variable de orden informal (normas colectivas) que se limita para los fines de esta investigación (no obstante la literatura al respecto) a la confianza interpersonal y social entre un grupo de individuos que constituyen una comunidad. A continuación se describen de manera general por qué ambas variables han sido consideradas para el desarrollo de esta investigación.

Para el caso de la CIPDL, esta variable ha sido tomada en cuenta debido al proceso de fortalecimiento que esta práctica ha tenido en México en las últimas décadas, a partir de las reformas constitucionales que proporcionaron a los municipios mayores facultades legales para encaminar procesos de desarrollo social a nivel local por medio del otorgamiento de servicios públicos. En términos conceptuales el desarrollo local tiene como fin último el mejoramiento de la calidad de vida de la población local, y en atención a ello diversos actores a nivel internacional se muestran como interventores para generar mecanismos de desarrollo de manera territorial.

Así pues la CIPDL funge como un mecanismo de vinculación entre actores locales e internacionales para lograr propósitos y metas conjuntas, sobre todo en torno a temas de

interés transversal como lo es medio ambiente, salud pública y pobreza. En relación a ello Ponce (2008) señala que las relaciones que se forjan en estos procesos de cooperación suelen ser: 1) entre municipios de diferentes países, los cuales mediante lazos de cooperación buscan incentivar relaciones de consecución de objetivos similares, y 2) entre municipios y países donantes u organismos internacionales, los cuales buscan intervenir directamente en el progreso de territorios a nivel local en torno a temas particulares.

En cualquier caso, en el desarrollo de los procesos de CIPDL toman parte una amplia variedad de actores: desde instancias federales, asociaciones nacionales o regionales de municipios, agencias de desarrollo local, municipios, organizaciones no gubernamentales (ya sean comunitarias, locales o internacionales), universidades y centros de investigación académicos, hasta empresas y finalmente agencias bilaterales y multilaterales de cooperación (Ponce, 2008, pp. 10). En suma, la CIPDL incentiva la interacción constante de diversos actores nacionales e internacionales en territorios específicos, en búsqueda de objetivos comunes con actores locales, como agentes de la sociedad civil organizada y la comunidad en general.

Por otra parte, la variable capital social se argumenta en estudios anteriores, en primer lugar y de manera fundamental, en los clásicos trabajos realizados por Elinor Ostrom (1990) y Robert Putnam (1993). Ambos investigadores encuentran en sus diferentes investigaciones que características tales como las instituciones (pautas de comportamiento) y los establecimientos sociales en una determinada comunidad, abonan a un tipo específico de “capital institucional” que incide en variables como el desempeño institucional y redes efectivas de acción colectiva. Por tanto, una externalidad de la presencia de esta variable –capital social- son redes horizontales de comunicación y gobernación entre los miembros de una comunidad.

Por estas premisas de investigación, en México se ha asociado el capital social a procesos de acción colectiva exitosos, principalmente en torno al desarrollo de la sociedad civil rural. Al respecto, destacan los trabajos de Jonathan Fox (2003), Lutz y Chávez (2014), Chávez y Natal (2012) y Molina (2011) quienes han desarrollado desde una perspectiva multinivel las relaciones que guardan las comunidades rurales con otro tipo de organizaciones a nivel federal y sobre todo internacional, empero no asociada a un análisis en el marco de los estudios sobre gobierno y administración pública.

Entonces se argumenta que a mayores niveles de capital social existen mayores posibilidades de encontrar redes horizontales de cooperación entre individuos al interior de una comunidad. No obstante, para efectos de esta investigación, creemos que este conjunto de actitudes que involucra el capital social (confianza, reciprocidad, etc.) además de generar relaciones horizontales de comunicación y cooperación entre individuos al interior de una comunidad e incluso mayor desempeño institucional (Putnam, 1993), determina una mayor cohesión de la comunidad misma. Esta cohesión (consecuencia de la confianza generalizada en una sociedad) incentivaría la participación de determinados grupos de la comunidad en por ejemplo: los asuntos públicos, debido a que cuando uno o varios miembros de la comunidad se vean en una situación de malestar o aquejados por un problema público, aumentan las probabilidades de que participen activamente frente a otros actores como el gobierno o actores privados, al existir un respaldo comunitario detrás de ellos<sup>7</sup>.

Con lo anterior, una comunidad podría en mayor medida tratar de incidir en asuntos de políticas públicas. Por lo que el capital social en general y la confianza social en particular

---

<sup>7</sup> Cárdenas y Ramírez (2015) mencionan que los individuos tienen los incentivos para coordinarse y cooperar con los demás miembros de su comunidad ya que a partir de ello se acrecenta la posibilidad de lograr sus objetivos, con lo cual se refuerza la pertenencia y la confianza en la comunidad en que se pertenece.

se muestran como una variable que puede apuntalar una sociedad civil interactiva en el espacio público con otros actores públicos, sociales y gubernamentales.

### Estrategia metodológica

La metodología empleada en esta investigación es comparada, ya que se toman en cuenta dos espacios territoriales de análisis, ambos espacios se encuentran en el Estado de Chiapas, México, estos espacios son: la comunidad de Tzisco perteneciente al municipio de “La Trinitaria” y su relación con el Área Natural Protegida “Lagunas de Montebello” sitio que esta etiquetado como Parque Nacional. El segundo espacio de análisis es: la comunidad de Chiapa de Corzo cabecera municipal del municipio que lleva el mismo nombre y su relación con el ANP “El cañón del Sumidero” el cual también ha sido establecido como Parque Nacional<sup>8</sup>.

Conviene subrayar, que esta comparación se da bajo el principio de máxima similitud, debido a que en ambos territorios las comunidades locales establecen su actividad económica en torno al desarrollo turístico basado en recursos naturales. Además, destacan como variables de control que ambas comunidades se encuentran vinculadas a dos Áreas Naturales Protegidas con mecanismos de regulación similares por lo cual comparten diversas características con respecto a la interacción que mantienen con grupos de orden formal para la gestión de los recursos naturales que ostentan. Por otra parte, ambas comunidades son participes de un programa de acción a nivel local que incentiva la participación social comunitaria en pro de la conservación de bienes públicos, específicamente de aquellos recursos sobre los cuales basan su economía.

---

<sup>8</sup> Entre las características que definen a los Parques Nacionales como Áreas Naturales Protegidas está la posibilidad de llevar a cabo prácticas s al interior del área ecológicamente sustentables, como el ecoturismo (DOF, 2016).

No obstante, dentro de la lógica de comparación en uno de los dos territorios se encuentren presentes las variables independientes: CIPDL y Capital social, así como un método de coordinación social basada en el ejido, esto es en el caso de Tziscaco, mientras que en el otro territorio tales variables están ausentes, es decir, en Chiapa de Corzo. Por tanto, se espera que estas variables institucionales impacten positivamente en una estructura en red plural semejante al concepto de gobernanza en el caso de Tziscaco y que al menos en inicio en Chiapa de Corzo existe una red en que poco activismo tengan actores sociales y comunitarios, de modo que en dicha red se espera un gobierno predominante.

Tomando en cuenta la lógica de comparación, en primer lugar, es importante mencionar que la comparación de pocas unidades o pocos casos si bien enfrenta la limitación de hacer inferencias más generales, asume posturas más intensivas que extensivas (Landman, 2011) esto quiere decir que se avoca más por los casos que por las variables, lo cual permite un conocimiento más profundo de las unidades de análisis. En otras palabras, estos estudios reducen el número de casos pero aumentan las observaciones (King, Kehoane y Verba, 1994). Adicionalmente, permiten una operacionalización de conceptos más clara, tomando como base rasgos comunes de los casos de estudio, lo cual permite que los conceptos a comparar “viajen” más consistentemente (Landman, 2011).

En suma, este método de comparación integrado a las variables de control antes expuestas, hace que el nivel de abstracción respecto a las peculiaridades contextuales de cada caso se vuelvan menores, situación que permite otorgarle mayor peso a nuestras variables de observación.

En relación a las variables independientes las comunidades muestran en principio las siguientes características:

- Capital social

La comunidad de Tzisco ha registrado en investigaciones previas los niveles de capital social más altos de la zona, esto es alrededor del ANP Lagunas de Montebello (Ávila, 2017)<sup>9</sup>. Mientras tanto la comunidad de Chiapa de Corzo ha sido poco estudiada en términos de actitudes políticas como capital social, por lo cual al comienzo de esta investigación no se tenía una idea precisa de la situación que guardaba al respecto.

En relación a estos antecedentes, se decidió realizar en ambas comunidades una encuesta no probabilística por conveniencia, con la cual se pudiera generar índices estadísticos con respecto a las actitudes que involucra la presencia de capital social en la zona. El cuestionario aplicado tomó como base el realizado en la Encuesta Nacional de Capital Social (ENCAS) aplicada en México en 2011 por el gobierno federal, midiendo principalmente las siguientes categorías: relaciones de confianza, participación en organizaciones y acción colectiva. La aplicación de esta encuesta confirmó la diferencia en cuanto a los índices de capital social hallados en ambas zonas, existiendo una diferencia notable en favor de la comunidad de Tzisco.

- Cooperación Internacional para el Desarrollo Local

En relación a esta variable la comunidad de Tzisco forma parte del proyecto “Sistemas productivos sostenibles y biodiversidad” en el rubro eco-turismo, que comenzó a realizarse en México a partir de 2013 y que tiene una temporalidad de 5 años, es decir que se implementará hasta 2018. Este proyecto forma parte de una estrategia de conservación de recursos naturales y desarrollo local en el sureste mexicano, y está

---

<sup>9</sup> Ávila llegó a esta conclusión por medio de una investigación de campo basada en entrevistas a diversos actores locales.

financiando y coordinado por diversos organismos e instituciones nacionales e internacionales bajo un proceso de CIPDL.

En cambio la comunidad Chiapa de Corzo forma parte del programa federal de turismo “Pueblos Mágicos”, el cual tiene como objetivo fomentar el desarrollo sustentable de comunidades que cuentan con atributos representativos como capital natural, cultural, etc. Lo anterior, con base en la conservación de los recursos con los que cuenta y sobre los cuales basan su competitividad turística.

Vale la pena mencionar que si bien Chiapa de Corzo no es espacialmente parte del ANP “El cañón del sumidero” como sí lo es Tziscaco en el ANP “Lagunas de Montebello”, Chiapa de Corzo es el principal desembarque y medio para llegar al ANP, lo cual vuelve de la comunidad su principal atractivo. Esta situación puede verse reflejada en el publicidad política que se realiza en torno al ANP, y los testimonios y observaciones que pueden notarse de un turista promedio, “quien visita la comunidad con el principal objetivo de realizar el recorrido que se ofrece al interior del parque” (Operador turístico en entrevista personal, Mayo 2017).

### Puntos de comparación y análisis

Una vez descrita nuestra metodología, a continuación se explica el método mediante el cual se comparan los casos de estudio y se operacionaliza el concepto de gobernanza. De esta forma, nuestras unidades de análisis a comparar al interior de cada caso de estudio serán **las redes de actores que se estructuran en torno a la gestión de prácticas de conservación de los recursos naturales con los que cuenta cada comunidad**. Al respecto, la literatura reciente en torno al estudio de redes de gobernanza ha puesto especial atención sobre el método de Análisis de Redes Sociales (ARS) (Sorensen anf

Torring, 2007d), el cual mediante teoría de grados y análisis estadístico, permite mapear los vínculos que existen entre los actores que conforman una o más redes.

A su vez, esta metodología implica la utilización de diversas estrategias de recolección de datos como lo son las entrevistas, grupos focales, diarios de campo, etc. las cuales permiten -a partir de la información recolectada- obtener medidas estructurales de la red, concretamente medidas de centralidad. Freeman (1979) en su estudio clásico de redes sociales apuntaba tres medidas específicas a tomar en cuenta: i) rango, la cual se describe como el porcentaje de relaciones que un actor tiene al interior de la red; ii) cercanía, indica la proximidad de un actor respecto a la red u otros actores, e; iii) intermediación, que indica la frecuencia con que un actor aparece entre dos o más actores que no se conectan directamente entre sí.

También de manera complementaria se expondrá el grado de jerarquización de la red, mediante el índice de jerarquización de Landou, el cual ha sido utilizado anteriormente para este tipo de análisis (Vásquez, 2011; 2014). Por último, de manera narrativa se describirán las relaciones entre cada actor, tomando como base los recursos que intercambian en el proceso de conservación de los recursos naturales de la comunidad a la que pertenecen, y del cual se mantienen económicamente en buena parte. Dichas redes serán operacionalizadas de manera manual por medio de una matriz adyacente, la cual subsecuentemente será procesada en el programa UCINET 6, que permite el análisis de los datos recolectados y la obtención de las medidas de centralidad descritas.

Así, se espera que las variables independientes: cooperación internacional y capital social impulsen la descentralización de la red de actores (variable dependiente) que toman parte en la gestión de recursos naturales para el caso de Tziscaco, y en contraste, exista una red con índices más altos de centralidad para la comunidad de Chiapa de Corzo. Por último, para discutir la estructura de la red de gobernanza mapeada para cada caso, sí es que

existe, utilizaremos como base la categorización propuesta por Jordan, Wurzel and Zito (2005) quienes han desarrollado una tipología para ello (véase tabla 1). La cual a su vez da cuenta del rol que juega sociedad y gobierno en una red de gobernanza establecida.

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

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

Fuente: Jordan, Wurzel and Zito (2005)

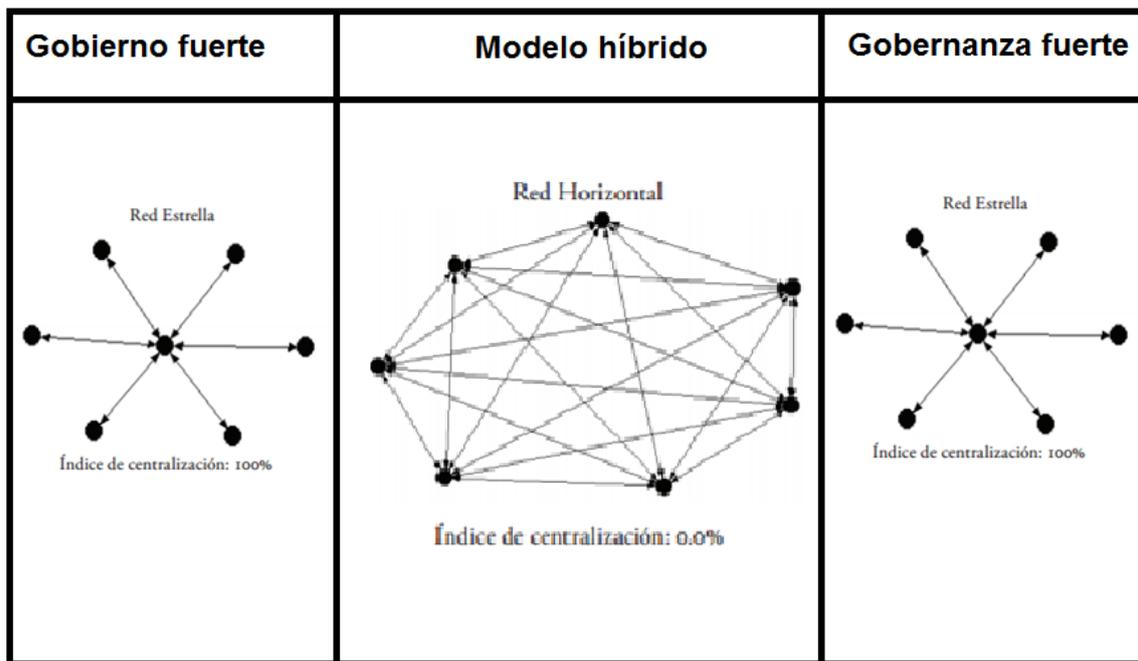
Esta tipología nos permite señalar algunas de las características de la red de actores que podría ser mapeada, tomando en cuenta el rol que desempeña el gobierno en ella. A continuación el análisis será abarcado en dos niveles, comenzando por el tipo de red que considera un rol del gobierno importante en la red de actores que se estructura, es decir un “gobierno fuerte” (Peters y Pierre, 2005) y subsecuentemente por el tipo de red que considera predominante el rol de la sociedad u otros actores de origen no gubernamental, es decir, “gobernanza fuerte”.

Posteriormente se dará cuenta del tipo de red que se acerca a una visión más autónoma de los actores respecto a la capacidad directiva del gobierno, y en la cual los actores que constituyen la red son equiparables en poder y recursos para negociar decisiones colectivas (Rhodes, 1997). Este tipo de red puede ser vista como el modelo ideal de gobernanza, en donde en la estructura de toma de decisiones cada actor es interdependiente del otro, y por ende se desarrolla un modelo de toma de decisiones

horizontal. Respecto a la categorización propuesta, esta red tendría lugar en los tipos híbridos, en donde se expone una cierta equivalencia entre las capacidades de los actores al momento de influir sobre la acción pública.

De esta manera, si la red corresponde a un “gobierno fuerte” o “gobernanza fuerte” los grafos encontrados en la red deberían corresponder a una red tipo estrella (véase imagen 1) que indique una alta concentración de las relaciones en torno a un actor. Justamente quien sea ese actor permitirá la categorización de la red, si el actor central es el gobierno se estará ante un gobierno fuerte en la red, si es un actor social o privado se estará ante una gobernanza fuerte. En este tipo de red las medidas de centralidad a tomar en cuenta son: i) rango e; ii) intermediación que dan cuenta de la posición privilegiada que tiene un actor en relación a otros actores en la red. En la red estrella mostrada en la imagen 1, el punto central mantiene los mayores niveles de centralidad respecto a los demás: de rango, al ser el actor con mayor número de vínculos en la red y de intermediación, al ser el único actor que vincula a dos o más actores. Esta situación plantea lo que se ha llamado en términos de ARS jerarquías horizontales, puesto que plantea la importancia de un actor sobre los demás en términos estructurales. En atención a estas medidas puede inferirse que el actor que cuente con los mayores niveles de rango e intermediación seguramente será el actor de mayor importancia en la red.

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



Fuente: Elaboración propia con base en Jordan, Wurzel y Zito (2005) y Vázquez (2014)

Por tanto, el presente trabajo intenta demostrar la presencia del fenómeno descrito por el concepto de gobernanza en nuevos horizontes y contextos específicos. Además, intenta relacionar su aparición a variables institucionales, con la finalidad de ampliar los estudios empíricos que se tienen del concepto y generar un aporte al campo de los estudios sobre gobernanza.

### Estructura del trabajo

El documento comienza con una descripción general del bagaje teórico en el cual se debate el concepto de gobernanza, específicamente como este concepto surge al interior de la subdisciplina de la administración pública y se diferencia de otros enfoques de análisis, particularmente del de “redes de políticas públicas” y el de “nueva gestión pública”. En el capítulo dos se profundiza en el concepto de gobernanza, se describen sus principales debates teóricos y analíticos al momento, así como como las principales líneas actuales de investigación abiertas al respecto, se expone y define nuestro concepto base sobre gobernanza. El capítulo tres realiza un acercamiento minucioso a la

metodología de Análisis de Redes Sociales como destacada herramienta para el análisis de redes de gobernanza.

Posteriormente en un cuarto apartado se describen nuestras variables de análisis: capital social y CIPDL, y cómo y por qué han sido tomadas en cuenta como detonadores de procesos de gobernanza, específicamente en México. En un quinto capítulo se expone las características de nuestros dos casos de estudio, se profundiza en la relación que guardan con las variables capital social y CIPDL. En el capítulo seis se describen los resultados obtenidos del Análisis de Redes Sociales para ambos casos de estudio y se proyectan de manera visual las redes mapeadas.

El capítulo siete se centra en presentar los resultados obtenidos, al tiempo de debatir conceptualmente si éstos se apegan al fenómeno de gobernanza descrito anteriormente, o bien, a algún otro al interior de la subdisciplina de la administración pública. La investigación termina con una serie de reflexiones finales.

## Bibliografía

Ávila, Daniela (2017) Conservación de los Lagos de Montebello. UNAM: Mexico.

Bevir, M. (2011) "Governance as Theory, Practice, and Dilemma". En Bevir (Ed.) *The SAGE Handbook of governance*. SAGE Publications. Pp. 1-16.

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

Cárdenas, S. y Ramírez, E. (2016) Directores escolares como gestores de recursos; Redes personales como factores determinantes de su desempeño En Edgar Ramírez (Editor) *Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas*, pp. 315-338. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Chávez y Natal (2012) Desarrollo regional y acción de base. El caso de una organización indígena de productores de café en Oaxaca. En *Economía, Sociedad y Territorio*. Vol XII, Núm. 40, pp. 597-618.

Ferrero, A. (2007). Reinventando el Estado. Por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica. España: INAP.

Fox, J. (2003) El capital social de la teoría a la práctica: El Banco Mundial en el campo mexicano. *Foro Internacional*. Vol. XLIII. No. 2, pp. 347-402

Jordan, A., Wurzel, R. K. W. y Zito, A. (2005). The Rise of 'New' Policy Instruments in Comparative Perspective: Has Governance eclipsed Government? *Political Studies*, 53(3), 447-496.

King, G., Keohane, R. y Verba S. (1994) *Designing social inquiry. Scientific inference in qualitative research*. New Jersey: Princeton University Press.

Kiser y Ostrom (1982) *The Three worlds of action: A metatheoretical synthesis of institutional approach.* ” In *Strategies of Political Inquiry*, ed. Elinor Ostrom. Beverly Hills, CA: Sage, 179–222.

Landman, Todd (2011). *Política comparada una introducción a su objeto y métodos de investigación*. Madrid: Alianza.

Lutz, B. y Chávez, C (coords.) (2014) *Acción colectiva y organizaciones rurales en México*. Distrito Federal, México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, Universidad Nacional Autónoma de México, Ediciones del Lirio.

Molina, Oscar (2011) *Análisis de las instituciones de la gobernanza multi-escala para la acción colectiva de la conservación de la naturaleza en la Chinantla, Oaxaca, México*. Tesis para obtener el grado de maestría en Ciencias. IPN- Oaxaca.

Morata F. (2002). *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.

Ocampo, José Antonio (2015). “La gobernanza económica y social y el sistema de las naciones unidas”. En José Antonio Ocampo (Ed.), *Gobernanza global y desarrollo: nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional* (pp. 31-70). Buenos Aires: siglo veintiuno.

Ostrom, Elinor. (1990). *El gobierno de los comunes; la evolución de las instituciones de acción colectiva*. México; FCE.

Peters y Pierre (2005) *Governance, government and state*. The state theories and issues. Palgrave Macmillan, Nov 19, 2005.

Pierre, J. and Peters, G. (2000), *Governance, politics and the State*, London, Palgrave Macmillan.

Ponce Esther, (2008) Cooperación Internacional para el Desarrollo Local en México. Obtenido de: [http://www.paradiplomacia.org/upload/downloads/36aff7acd848c692b615fc4d733ec69bcponce\\_libromora.pdf](http://www.paradiplomacia.org/upload/downloads/36aff7acd848c692b615fc4d733ec69bcponce_libromora.pdf)

Porras, F. (2012) “Introducción. Gobernanza y redes de política pública en México”. En Porras (Coord.) *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*. Instituto Mora. Pp. 9-25.

Porras, F. (2007) “Teorías de la gobernanza y estudios regionales”. *Revista de Historia y Ciencias Sociales*. No. 69. Pp. 161-185.

Porras, F. (2016). *Gobernanza: límites, propuestas y perspectivas*. México: Instituto Mora/Contemporánea.

Putnam (1993) *Making democracy work*. Princeton; Princeton University Press.

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Buckingham Philadelphia: Open University Press.

Rhodes, R. A. W. (2000) *Governance and Public Administration*. En Jon Pierre (Ed.) *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Oxford University Press, pp. 54-90.

Rhodes, R. A. W. (2015) "Recovering the Craft of Public Administration". *Public Administration Review*. Vol. 76. No. 4. Pp. 638-647.

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

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

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

Von Haldenwang C. (2005) "Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina". *Revista de la CEPAL*. No. 85. Pp. 35-52.

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

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

Zaremborg, Gisela (Coord.) (2012c) *Redes y Jerarquías. Participación, representación y gobernanza local en América Latina*. México: FLACSO México.

Zaremborg, Gisela (Coord.) (2012d) Redes y jerarquías. Participación, representación y conflicto local en América Latina. México: FLACSO México.

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

## Parte I. Marco Teórico, Conceptual y Metodológico

### Capítulo 1. La Acción de Gobierno

Los estudios respecto a la acción del gobierno se han enriquecido gradualmente, mediante el permanente desarrollo histórico de los procesos sociales, políticos y económicos en todo el mundo. Estos cambios graduales han desembocado en constantes aportaciones teóricas, que desde el ámbito académico, han surgido para ayudar a comprender en mayor medida las condiciones bajo las cuales el gobierno decide intervenir en los asuntos públicos.

De manera general, son reconocidas entre la comunidad académica por lo menos cinco enfoques que han tenido lugar en el debate respecto al ¿cómo? y bajo ¿qué? circunstancias el gobierno decide actuar en la esfera pública. Estos enfoques son: i) el ortodoxo, ii) el heterodoxo, iii) las políticas públicas, iv) la nueva gestión pública, y v) la gobernanza (Pardo, 2004).

En atención a esta línea de investigación, en las siguientes secciones de este documento se realiza con base en una metodología descriptiva, el análisis de cada uno de los cinco enfoques descritos anteriormente. Este análisis responde a la necesidad de comprender el desarrollo histórico que la acción del gobierno ha tenido en relación a los ambientes que le rodean, y apuntar las razones por las cuales diferenciar el término “gobernanza” respecto a otros enfoques al interior de la administración pública.

#### 1.1 Enfoque Ortodoxo

La orientación ortodoxa surge a partir de los estudios realizados por Wilson (1887), quien en su obra *The study of administration* señala que el objeto de estudio de la administración es el gobierno en acción. Esta enunciación conlleva que las acciones realizadas por el

gobierno sean en un *continuum* de tiempo analizadas permanentemente. Empero como él lo propone, dado que esta disciplina se sitúa en una arena de intereses diversos y en la cual se trata de responder precisamente a la mayoría de los mismos mediante instrumentos que privilegien la eficiencia técnica, entonces la administración debe escapar del ámbito formal de la política, es decir, ambas esferas (administración y política) deberían ser excluyentes una de la otra (Wilson, 1887).

Bajo dicha línea discursiva (eficiencia técnica), Wilson expresa la necesidad de reconocer de manera clara las capacidades reales con las que cuenta el aparato administrativo, por lo cual enfatiza la necesidad de enfocarse en gestionar aquellas tareas que pueden ser eficientemente realizadas por la administración, mediante el menor costo y esfuerzo posible. No obstante, el “Estado benefactor” que tomó gran relevancia posterior a la segunda guerra mundial pondría en aprietos esta lógica de eficiencia, debido al crecimiento gradual de las labores del Estado en respuesta a las demandas sociales de los individuos. Esta situación desembocó en un crecimiento importante de personas a cargo de dichas funciones, por lo que la tarea de gobernar se transformó en una actividad más compleja que dio paso a un mayor reconocimiento de la disciplina de la administración pública.

De esta manera, la diferenciación entre política y administración, así como la línea de acción base apegada a la eficiencia por medio de la mejor gestión administrativa, originó la corriente ortodoxa de la acción del gobierno, suscrita únicamente a la disciplina de la Administración (Wilson, 1887). Estas características: i) diferencia entre política y administración y; ii) eficiencia técnica, serían vistas como el *locus* y el *focus* disciplinar de este campo de análisis respectivamente (Carrillo, 2004).

En conjunto, estas características responden a la necesidad de ejercer un mejor control de las labores del gobierno, priorizando la necesidad de que aquellos planes y/o programas

realizados en escritorio fueran “en el plano real”, no sólo a beneficiar políticamente a quienes lo formularon, sino también y en mayor medida al interés común. Tal situación se consideraría realizable por medio de una mayor profesionalización de los servidores públicos, por ejemplo mediante instrumentos como el servicio civil de carrera. Dichos mecanismos podrían dar cuenta de los ideales Webberianos respecto a la profesionalización del aparato burocrático del gobierno y de la dominación de dicho aparato por medio de la legalidad.

Así, este tipo de instrumentos –servicio civil de carrera- que son resultado de la división de un trabajo específico, y de la asignación del mismo a una sola persona, permiten la mayor especialización de un individuo a la tarea asignada (Gulick, 1937). Y por consecuencia se acrecentarían las posibilidades de eficiencia en la realización efectiva de dichas tareas.

Para ilustrar de mejor forma cómo se organizan las tareas administrativas en este enfoque, retomamos la propuesta de Gulick (1937) quien aporta lo que él llama patrones de organización, entre los cuales reconoce tres modelos esenciales: 1) de arriba hacia abajo o *top down*, en donde el control de recursos que puedan tener aquellos que jerárquicamente se posicionan por arriba de la mayoría de los demás actores, es vital para llevar a buen puerto las decisiones o planes llevados a cabo en la cúpula de la organización; 2) de abajo hacia arriba o *bottom up*, en donde la homogeneidad de interés, ideología y pensamiento que tienen los servidores de menor rango son un condicionante o bien una oportunidad para una buena implementación de los planes y programas realizados por las élites; y por último 3) un tipo híbrido entre ambos modelos organizacionales.

Bajo la estructura organizacional *top down* que ofrece Gulick, se retoma la tarea de coordinación, que da cuenta de tres características esenciales en la administración: i) cada

persona que realiza una tarea tendrá que responder a un “jefe” que pueda supervisar y coordinar el trabajo que se lleve a cabo (unidad de mando); ii) dentro de la organización es necesario que exista un control de ciertos recursos y/o aspectos de la propia organización como conocimiento, tiempo, y energía, que permitan una mejor capacidad de *enforcement* de ciertas tareas entre jefes y trabajadores, y iii) una mayor eficiencia técnica, en la cual el supuesto ideal recaería en que sean profesionales/expertos quienes ocupen los puestos de toma de decisiones y de coordinación.

De esta manera, el enfoque ortodoxo se apega a una estructura jerárquica de mando, en donde la evaluación de los productos se da de manera normativa, y por tanto, en ciertas ocasiones cuenta más la realización de los protocolos procedimentales –puesto que sí se realizan las tareas conforme a la norma, seguramente los resultados serán eficientes- que los propios resultados (Pardo, 2004; Ramírez y Ramírez, 2010). A su vez, la existencia de un poder dominante al frente de dicha estructura jerárquica permite el mayor control del poder al interior del aparato burocrático, lo que impedirá su difusión y descontrol total (Carrillo, 2004). Con ello i) poder dominante y ii) control del poder, existirán mayores mecanismos para buscar “una gestión administrativa exitosa que contribuya a mejorar la eficiencia administrativa” (Carrillo, 2004, p. 25) por medio de personal capacitado y atendiendo primordialmente los asuntos internos de la organización.

Recapitulando, el enfoque ortodoxo tendría cabida según los patrones organizacionales de Gulick en el modelo *top down*, desarrollándose casi encadenadamente a una única vía de análisis dadas las características que lo abordan; la disciplina clásica de la Administración Pública. Al ser los estudios de la Administración los primeros en sentar un precedente respecto al estudio de la acción del gobierno, de manera casi lógica con el paso del tiempo surgirían otros enfoques de análisis. En este sentido, el enfoque heterodoxo liderado por Simon (1962) criticaría al enfoque ortodoxo al argumentar la

imposible separación de la política y administración con lo cual surgiría un nuevo marco analítico para dar cuenta de la toma de decisiones públicas.

## 1.2 Enfoque heterodoxo

La orientación heterodoxa de la toma de decisiones públicas toma lugar a partir de un conjunto de cuestionamientos que se le realizan al enfoque ortodoxo. Estos cuestionamientos dirigen su atención hacia el ¿por qué? no puede ser posible tal separación entre política y administración. De manera concreta, destaca entre dichos cuestionamientos que, si bien la administración pública bajo el enfoque ortodoxo busca hacer más eficiente técnicamente las acciones del gobierno tales como planificar, organizar, coordinar y otorgar resultados, dichas acciones son sólo legítimas para el proceso técnico mismo y no para los objetivos “los cuales son definidos por un interés político y legitimados por ideologías y valores” (Gil, 1993, pp. 49).

De igual forma, el ya citado Simon (1962) criticaría el enfoque ortodoxo al argumentar la imposible separación entre política y administración, puesto que la toma de decisiones públicas está inmersas en un contexto de intereses públicos, que son resultados de valores determinados por cuestiones sociales. Entonces, el gobierno en su totalidad es una institución eminentemente política, que no cuenta con todos los mecanismos para analizar toda la información que gira en su entorno, por lo cual no puede ser completamente efectiva al momento de tomar decisiones caracterizándose así por una racionalidad limitada.

Por tanto, la administración pública debería comprenderse en primer lugar como un mecanismo instrumental del gobierno, el cual tendría como principal tarea ejercer el debido proceso respecto a la ejecución de la decisión pública tomada, de manera que ejecute la ley y sus funciones bajo un estricto apego al interés público (Choran, 1974). En

ese sentido, el interés público debe ser visto como la suma de intereses individuales basado en representaciones simbólicas individuales o colectivas, las cuales son adoptadas por características valorativas propios de cada individuo que impiden separar sus elecciones valorativas de los aspectos técnicos. De este modo, por ejemplo aun aquel funcionario público capacitado y con estricto apego a sus labores sustantivas, no podrá para tal efecto desligarse de su base individual cognitiva, que incluso lo animará a realizar tareas técnicas eficientes para alcanzar algún otro objetivo para su vida personal como lo es un mejor sueldo o un mayor reconocimiento por las funciones que desarrolla.

En consecuencia, y aun en el supuesto de que los funcionarios técnicos lograsen desligarse de su carga valorativa individual, en segundo lugar debe entenderse que en la toma de decisiones públicas, la administración pública bajo su enfoque ortodoxo limita su propia eficacia en los mecanismos de ejecución de las decisiones ya realizadas. Por lo que el enfoque heterodoxo profundiza más allá de los aspectos técnicos y apunta a entender la configuración inicial de la decisión, es decir por qué y a partir de qué tuvo lugar dicha decisión.

Así, a diferencia del enfoque ortodoxo que ve limitado su marco de acción al momento posterior de la toma de decisión adoptada, el enfoque heterodoxo con base en un campo disciplinario más amplio da cuenta no sólo del momento *ex post* a la toma de decisiones, sino también nos permite entender el momento *ex ante* que en sociedades democráticas descansa en dos momentos: i) representación, el instante en que los individuos deciden quién representará sus intereses enmarca un conjunto de intereses individuales, basados en valores, símbolos y representaciones individuales o colectivas; ii) participación, por medio de otro tipo de participación más allá de la electoral los ciudadanos suelen en alguna medida hacerse presentes en los asuntos públicos, ya sea por medio de manifestaciones físicas (marchas, huelgas), peticiones formales (cartas iniciativas de ley

de la sociedad civil, acercamiento directo con sus representantes) o más recientemente por medio del internet y las nuevas tecnologías. En conjunto estas dos dimensiones – representación y participación- se ven argumentadas en intereses individuales y/o colectivos, y tienen lugar al momento en que cada individuo realiza elecciones las cuales están impregnadas de los elementos valorativos.

De manera que, bajo el enfoque heterodoxo existe una comunión entre política y administración, al comprender que la primera suele estar presente en casi todas las decisiones que deciden efectuar los individuos, como en el momento en que eligen un representante o deciden participar en los asuntos públicos, y la segunda al preocuparse por las funciones sustantivas de los individuos que ostentan un cargo público. Por consiguiente política y administración se encuentran interrelacionados mediante decisiones y procesos de ejecución de las mismas.

### 1.3 Políticas públicas

Incluso con los grandes avances que produjo el enfoque heterodoxo de la toma de decisiones públicas se mantuvieron ciertas preocupaciones entre los académicos de aquel momento sobre la toma de decisiones en sí, no en los aspectos *ex ante* y *ex post*, sino manteniendo la atención en el momento justo en que se toman las decisiones. Ya era claro, con los dos anteriores enfoques estudiados, que era innegable la relación que debía existir entre política y administración para poder dar cuenta de un análisis integral del por qué y cómo se desarrollan las decisiones efectuadas por los tomadores de decisiones. Sin embargo, todavía se discutía que dichas decisiones pudiesen en efecto tener como

principal objetivo el bien común, mediante la transformación de situaciones de malestar entre la población<sup>10</sup>.

Así, el enfoque de las políticas públicas (*public policy*) surge al interior de la Ciencia Política y de la Administración bajo la necesidad de hacer más profesionales la toma de decisiones públicas llevadas a cabo por el gobierno, mediante la investigación sistemática previa a la decisión, para llevar a cabo una decisión racionalizada (Lasswell, 1951). Bajo esta perspectiva, la palabra política (*policy*) está libre de connotaciones negativas (corrupción, poder), como suele identificarse a la política (*politics*) (Lasswell, 1951). De este modo las políticas públicas dan cuenta de la necesidad de llevar la eficiencia técnica más allá de la implementación de las decisiones, y llevarla por ende a la decisión misma, acrecentando las posibilidades de otorgar resultados positivos en cuanto a la toma de decisiones públicas y por ende al interés público.

Las políticas públicas respecto a su estudio suelen quedar situadas en dos campos de análisis, acerca de los cuales el propio Lasswell (1971, p. 3) hacía referencia “por medio del conocimiento *del y el* (*knowledge of and in*) proceso de toma decisiones en el orden público y civil”. Otros autores delimitarían ambos campos de análisis como; i) *policy process* y, ii) *policy analysis* (Jaime *et al*, 2013). El primero da cuenta del análisis correspondiente al ¿cómo? y ¿qué? procedimientos tienen lugar para llevar a cabo una política pública, tanto antes como después de la toma de decisión adoptada. Es también llamado ciclo de políticas públicas que consiste en un ejercicio sistemático de paso a paso caracterizado por etapas. El segundo se avoca en el estudio de los mecanismos mediante

---

<sup>10</sup> Al respecto Schumpeter (1976) desde el método democrático de gobierno resaltaba por ejemplo la falta de discusión de los verdaderos asuntos que les eran pertinentes a los ciudadanos. Ya que desde un punto de vista racional la élite gobernante no tenía demasiados incentivos para hacer caso efectivo de dichos asuntos (Downs, 1957) y en contraste mantenía mayores incentivos para buscar los intereses propios y de aquellos grupos de presión e interés que lograban efectivamente incidir en las decisiones tomadas.

los cuales se puede dotar de mayor “inteligencia” la toma de decisiones públicas y generar un mecanismo causal entre cada etapa en que toma lugar el proceso de políticas.

Por esta razón Lasswell ve en las ciencias de las políticas, no sólo un proceso de toma y puesta en marcha de decisiones públicas en determinados espacios institucionales, sino también un marco de análisis que permita evaluar si las decisiones tomadas conllevan verdaderas acciones causales que permitan cumplir su cometido, el cual consiste en resolver un problema de carácter público (Aguilar, 2010). *Grosso modo* podemos señalar que, en cualquier caso, el desarrollo histórico de la disciplina de las políticas públicas ha llevado a una continua contraposición de diversos marcos de análisis que permitan entrelazar ambas posturas, lo anterior en la búsqueda de un modelo de análisis integral en donde ambos enfoques concurren.

Entonces, actualmente al hacer alusión al análisis de políticas públicas, nos referimos a un marco de análisis integral que permita entender de manera causal –racional- las acciones llevadas a cabo por el gobierno en las diferentes arenas en las que éste toma lugar. De manera contemporánea son varias las propuestas que han dejado entrever nuevos marcos analíticos para tales efectos (Majone, 2010). No obstante aún se mantienen vigentes los modelos clásicos, que aunque continuamente criticados, siguen aportando diversos aspectos teóricos y metodológicos para el estudio de las políticas (Jann y Wegrich, 2007). A continuación abordaremos un ejemplo de ambas situaciones.

Con la llegada de las ciencias de las políticas llegaron también las primeras propuestas de análisis de dicha disciplina. Es más, fue el propio Lasswell quien abordó tal aspecto e identificó un marco sistemático para analizarlo (Jann y Wegrich, 2007). Él apuntó un conjunto de etapas mediante las cuales una política podría ser analizada más ordenadamente. Así dio pie a lo que posteriormente se expondría como *policy process* o ciclo de las políticas (Jann y Wegrich, 2007), actualmente esta propuesta aunque

transformada respecto a los pasos iniciales propuestos por Lasswell aun continua vigente y puede ser resumida de la siguiente manera: i) reconocimiento del problema; ii) formulación de la política y toma de decisión; iii) implementación; iv) evaluación y terminación (Jann y Wegrich, 2007).

La vigencia actual del modelo radica y ha radicado en la utilidad que abona en tres aspectos fundamentales: i) la orientación didáctica para entender las políticas públicas en cuanto a utilidad práctica-política; ii) la utilidad metodológica para realizar ejercicios de carácter comparado entre políticas; y iii) la riqueza que abona para entender mejor los fenómenos que tienen lugar en espacios temporales y espaciales en los que se llevan a cabo las políticas (Jann y Wegrich, 2007). Por otro lado, las críticas se centran particularmente en la incapacidad de articular de manera causal cada etapa del proceso y por lo cual según sus principales antagonistas pierde el carácter racional que le dio origen al campo de estudio mismo<sup>11</sup> (Jann y Wegrich, 2007).

Más recientemente aparecieron nuevos marcos analíticos, los cuales, se preocuparon en mayor medida del carácter causal con la que se tomaban las decisiones públicas, basándose en el manejo de información y la racionalidad de la toma de decisión en detrimento del marco procedimental del *policy process* o *policy cycle*. Entre los trabajos que destacan en este campo llamado *policy analysis* están los propuestos por Lindblom (2010) y Majone (2010) en quien nos centraremos en esta ocasión.

Lindblom utilizando la premisa de la racionalidad limitada de Simon, construyó un marco analítico para entender el proceso de las políticas públicas, considerando pertinente

---

<sup>11</sup> Esta situación tuvo lugar a partir de los estudios sobre la etapa de implementación y evaluación, puesto que estas etapas hicieron notar la poca causalidad que existía en el proceso de políticas como objeto de estudio, es decir no existía una relación clara entre la definición de un problema, la toma de decisión y la implementación misma, e incluso se hizo notar que cada una de estas etapas tomaba lugar en arenas diferentes y por actores diversos (De Leon, 2010).

realizar un análisis contingente a las situaciones a la que se enfrentan los tomadores de decisión al momento de dar “solución” a un problema o definir un marco de acción para ello. Los argumentos de Lindblom consistían en que en la labor política, los *policy makers* no siempre tendrán ni todo el tiempo ni todos los recursos necesarios para solucionar un problema, por lo cual sus acciones estarán dirigidas hacia dar respuestas satisfactorias ante las demandas que originaron la intervención.

Es decir, los tomadores de decisión nunca llevarán a cabo acciones que involucren objetivos demasiado ideales, pues ello significaría incursionar en un espacio de incertidumbre que puede no favorecerles en búsqueda de sus propios objetivos que suele ser mantener el poder. En cambio, tomaran decisiones incrementales, que generen cambios graduales al *status* actual en que se vive el problema y que tenga como finalidad última generar un cambio importante pero a largo plazo.

Desde otro punto de vista, podría decirse que el modelo incremental se centra más en los problemas que en los ideales, la tarea del tomador de decisión es salir del apuro sin perder la mayor cantidad de recursos en este proceso (Hayes, 2007). Por todo lo anterior, Lindblom considera que las políticas públicas no son el resultado de la elección racional, si no de los resultados de la interacción entre individuos, cada uno de los cuales posee información diferente, diferentes valores e intereses (Hayes, 2007) y por lo cual son consecuencia de decisiones satisfactorias más que maximizadoras.

De este modo Lindblom da cuenta de un nuevo marco de análisis para entender las políticas, no como un proceso uniforme de paso a paso, más bien como un proceso complejo caracterizado por pluralidad política, recursos limitados y grupos de interés inmersos en las decisiones. La toma de decisiones, entonces, es secuencial en los procesos de la política y por ello debe entenderse la complejidad de entender los contextos en que

se está inmerso y la habilidad con la que se maneja la información a la mano para tomar decisiones.

Desde otro punto de vista, en un intento por hacer confluír la postura clásica basada en marcos procedimentales y los nuevos análisis de causalidad, Majone (2010) propone un modelo que concibe la racionalización propuesta por Lasswell no sólo desde un punto de vista técnico, sino también político (como el propio Lindblom). La propuesta en sí asemeja al analista de políticas públicas con un artesano, aludiendo para tal analogía el carácter contingente que envuelve ambos oficios en cuanto a las herramientas que tienen, el espacio en que se encuentran y el tiempo que necesitan para realizar la obra. Hasta este punto nada diferente a lo ya descrito por Lindblom, no obstante, Majone argumenta que el analista de políticas toma decisiones racionales basadas en aspectos técnicos y políticos contingentes de manera integral, en un momento *ex ante* y *ex post* a la decisión misma, es decir a diferencia de Lindblom, Majone entiende que para que a una decisión se le imprima un enfoque racional, ésta debe dar cuenta de racionalidad tanto antes de ser tomada (como lo decía Lindblom) como posterior a la decisión. Esta racionalidad *ex post* según Majone tendrá lugar bajo el entendido de que una política pública no es una decisión, sino un curso de acción, de manera que será tarea del analista bajo un ejercicio basado en la evidencia y la argumentación, dar cuenta de que la decisión tomada fue la mejor y a partir de ella seguir tomando decisiones.

De esta manera, trabajos como los antes expuestos han contribuido en gran medida a abordar el tema del análisis de políticas públicas. Desgraciadamente para la disciplina, no ha existido algún marco teórico general que haya podido dar cuenta del reto de causalidad en el proceso de políticas. Incluso se han acentuado más las críticas que se han generado al respecto entre las cuales destacan las de Sabatier que aluden al problema de casualidad ya expuesto (De Leon, 2010).

Este último aspecto que se ha destacado –la acentuación de críticas sobre propuestas- ha dirigido los esfuerzos de los estudios de la materia a dos retos actuales en la disciplina:

- i) A formular nuevas propuestas “echando mano” de los actuales discursos en las disciplinas afines e incluso al interior de la propia disciplina, como lo es el caso de la gobernanza (Hupe y Hill, 2006). Visión que permite construir una teoría de mediano alcance basándose fundamentalmente en las ideas seminales de Ostrom sobre instituciones (Hupe y Hill, 2006).
- ii) O bien desde otro punto de vista más tradicional, seguir utilizando el modelo procedimental de las políticas para fundamentar nuevos avances heurísticos en la materia, que puedan verse reflejados en algún momento en una teoría general acerca de la misma (Hupe y Hill, 2006).

En cualquier caso, en ambas perspectivas es intrínseco el reconocimiento acerca de que el gobierno permanentemente es interceptado por otros actores al momento de plantear decisiones de políticas públicas. Por lo que estas son siempre un resultado contingente de la intermediación que diferentes grupos de interés y *stakeholders* mantienen ante los *policy makers* mediante la movilización de recursos institucionales, morales, económicos, políticos, entre otros. De ahí la importancia de analizar el proceso de políticas, no sólo desde una perspectiva unilateral basada en los marcos procedimentales, normativos e institucionales del gobierno, si no hacerlo de una manera integral tomando en cuenta la espacialidad tanto en términos temporales como contextuales en relación a las tradiciones sociales, políticas y culturales en donde se desarrollan los problemas públicos.

Al respecto, una variable que influyó ampliamente en el modelo de implementación de toma de decisiones de políticas públicas y por consiguiente en el modo en que gobierno y otros actores públicos, sociales y privados interactuaban en torno a los asuntos de interés

público fue el modelo de la nueva gestión pública. Este modelo de gestión surgió como resultado de diversos factores económicos, sociales y políticos -y como se dijo antes- tuvo un impacto de manera importante en el desarrollo y transformación de las capacidades directivas del gobierno.

Concretamente, la Nueva Gestión Pública daría cuenta de un nuevo método de gestión implementado al aparato burocrático del gobierno en la mayoría de Estados de bienestar y desarrollistas en occidente. Por lo cual aún hoy en día ambos polos del gobierno: decisión (políticas públicas) y gestión (nueva gestión pública) son protagonistas del análisis actual del gobierno bajo otros enfoques de mayor alcance, como lo es el enfoque de gobernanza, el cual será discutido en el siguiente capítulo. Antes bien a continuación se profundiza en la Nueva Gestión Pública como método de gestión de la acción gubernamental.

#### 1.4 Nueva Gestión Pública

La Nueva Gestión Pública (NGP) alude a un conjunto de prácticas de gestión pública que surgen como respuesta al modelo de administración pública tradicional, el cual toma como base principal el enfoque ortodoxo de la administración pública, enfoque que ha sido abordado anteriormente. Temporalmente este nuevo método de gestión surge hacia finales de la década de los 70s con las crisis financieras que tendrían lugar en diversos países occidentales (Cejudo, 2010). Esta ola de crisis llamada “crisis del Estado benefactor” puso en duda las capacidades del Estado para hacerse cargo de la eficiente provisión de bienes y servicios a la ciudadanía, debido a la sobre carga de tareas que el Estado debía realizar al respecto. Por esta situación, a mediados de la década de los 80s en las esferas política y gubernamental se apuntaló el discurso en torno a que el Estado había sobrepasado sus límites por lo que debería retraerse a un tamaño más modesto

(Cejudo, 2010) y por ende renunciar a la realización de distintas tareas en el ámbito público.

Territorialmente la NGP tuvo lugar en algunos países como Gran Bretaña, Nueva Zelanda y Australia. Además de los rasgos ya descritos este tipo de gestión estuvo caracterizado por una baja en los ingresos de la ciudadanía en dichos países y por la continua desaparición de la barrera entre sector público y sector privado (Hood, 1991).

En este contexto, conceptos de origen privado como gestión pública tuvieron un amplio abordaje teórico, pues discutían un conjunto de actividades que podrían ser proclives de imitación en el ámbito público. Por consiguiente, en primer lugar debe de entenderse a la gestión pública como “el conjunto de decisiones dirigidas a coordinar y motivar a las personas para que puedan lograr metas individuales y/o colectivas (Albi *et al*, 1997, pp. 19). Posteriormente, la NGP daría cuenta de la aplicación de tal concepto en la administración pública, de manera que tomando como línea de base la eficiencia, la NGP vería en el aparato administrativo del gobierno un ente privado susceptible de ser evaluado a partir de resultados.

En otras palabras, con el mayor involucramiento del gobierno en los asuntos públicos después de la segunda guerra mundial que derivó en los llamados “Estados de Bienestar” en occidente, se dio una mayor afluencia de demandas de la ciudadanía hacia el gobierno. Esta situación a la postre recalaría junto a las crisis económicas en países de primer mundo hacia finales de los años 70s y principio de la década de los 80s, en la necesidad de retomar las ideas de eficacia y eficiencia del enfoque ortodoxo de la toma de decisiones públicas. Dicha situación tuvo lugar mediante la privatización de sectores públicos (Hirst, 2000), “la gestión por resultados y más recientemente la proximidad al cliente” (Rhodes, 2000, p. 56). Ello desembocó en un gobierno “vacío” (Rhodes, 1996) que fijaba sus objetivos en los procesos y sus resultados mediante el menor costo y tiempo posible,

orientando así permanentemente a la productividad, competitividad y transparencia (Hood, 1991).

De esta manera, el gobierno perdió cierto protagonismo en el quehacer público, “exponiéndose más como un agente regulador con la necesidad de asegurar la provisión de servicios de calidad –cliente-proveedor- en los términos acordados” (Hirst, 2000, pp. 18). Lo que produjo un gobierno coordinador (Rhodes, 2000), e interactivo (Kooiman, 2006) con otros agentes (económicos y sociales), lo que derivaría junto con otros fenómenos sociales, políticos y económicos en todo el mundo en el surgimiento del concepto de redes de gobernanza como enfoque de análisis para dar cuenta de la actuación del gobierno en el ámbito público<sup>12</sup>.

En suma, una vez instaurado el campo de análisis de las políticas públicas y analizadas las transformaciones que trajo consigo la NGP, la acción del gobierno como objeto de estudio sufrió amplias consideraciones tanto teóricas como prácticas. Lo cual desembocó en la generación de nuevos marcos de análisis que pudieran explicar, así como hacer frente, a diversos retos que enfrentaban una amplia variedad de países (sobre todo en vías de desarrollo y en transición democrática) en la búsqueda de gestión de políticas públicas eficientes que garantizaran tanto estabilidad política como económica.

En este escenario surgen en el albor político, académico y gubernamental conceptos como gobernabilidad y gobernanza, los cuales habrían de inaugurar un nuevo debate respecto a las condiciones sobre las cuales el gobierno actúa en la esfera pública, la capacidad directiva con la que cuenta para gestionar políticas públicas y para dirigir a la sociedad a la cual gobierna. En el siguiente capítulo se analiza en un primer momento ambos

---

<sup>12</sup> Estos fenómenos son la globalización, los procesos regionales y supranacionales de integración, así como el creciente interés de la ciudadanía en los asuntos públicos y la mayor relevancia de los gobiernos subnacionales (Hirst, 2000; Pierre, 2000; Rhodes, 2000; Sorensen, 2005).

conceptos, para a continuación centrarnos en mayor medida en el concepto de gobernanza, y cómo este concepto ha sido apuntalado desde diversas esferas tanto públicas como privadas. En particular se exponen los fenómenos que apuntalaron a este concepto, su relación con otros enfoques al interior de los estudios sobre la acción de gobierno y las implicaciones que tiene su uso para la gestión y análisis de políticas públicas.

## Bibliografía

Aguilar, L. F. (2010) “Introducción”, en Aguilar, Luis F. (comp.) *Política Pública* (17-60). México: Siglo XXI Editores.

Albi, E., González, J., López, G. (1997) *Gestión pública, Fundamentos, técnicas y casos*. Barcelona: Ariel.

Carrillo, Ernesto (2004) “La evolución de los estudios de la administración pública: la cuestión del objeto”. En Pardo, María del Carmen (Compiladora) *De la administración pública a la gobernanza* (21-60). México: El Colegio de México.

Cejudo, G. (2011) *La nueva gestión pública. Una introducción al concepto y a la práctica*. En Cejudo (Compilador) *Nueva Gestión Pública* (17- 46). México: Siglo XXI Editores.

Choran, C. (1974). “Political Science and the Public interest”, *Journal of politics*, 36, pp. 327-355.

De Leon, Peter. (2010). “Una revisión del proceso de las políticas: de Laswell a Sabatier”. en Aguilar, Luis F. comp. *Política Pública* (pp. 61-73). México: Siglo XXI Editores.

Downs, Anthony (1957). “An Economic Theory of Political Action in a Democracy”, *Journal of Political Economy*, Vol. 65, No. 2, pp. 135-150.

Gil Villegas, Francisco (1993, enero-marzo). “Los fundamentos políticos de la teoría de la administración pública”. *Foro Internacional*, Vol. XXXIII, 1; México, Colmex, pp. 30 – 53.

Gulick L. (1937) *Notas sobre la teoría de la organización*. En *Teoría de la Organización volumen I. La evolución histórica del pensamiento organizativo. Los principales paradigmas teóricos.*, Madrid: INAP/Ministerios para las administraciones públicas.

Hayes, Michael (2007). "Policy Making through Disjointed Incrementalism. En MORÇÖL, Göktuğ (Ed). *Handbook of Decision Making* (pp. 40-59). CRC Press Taylor & Francis.

Hirst, Paul (2000) *Democracy and Governance*. En Jon Pierre (Ed.) *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Oxford University Press, pp.13-36.

Hood, Christopher (1991). "A public management for all seasons?", *Public administration*, vol. 69, pp. 3-19.

Hupe, Peter; Hill, Michael (2006). "The Three Action Levels of Governance: Re-framing the Policy Process Beyond the Stages Model." *Handbook of Public Policy*. SAGE Publications. Versión en línea [http://www.sagereference.com/hdbk\\_pubpolicy/Article\\_n2.html](http://www.sagereference.com/hdbk_pubpolicy/Article_n2.html)

Jaime, F., Dufour, G., Alessandro, Martín. y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*, Argentina; Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Jann, W y Wegrich, Kai. (2007). "Theories of the policy cycle", en Fischer, F. ed. et al, *Handbook of public policy analysis*. CRC Press.

Kooiman, Jan. (2006). "Societal governance: levels, modes and orders of social political interaction". Sage publications, Londres

Lasswell, Harold (1951). "The policy orientation", en Daniel Lerner y Harold Lasswell (eds.), *The policy Sciences. Recent Developments in scope and method* pp. (3-15), Stanford, Stanford University Press,

Lasswell. Harold (1971). "The emerging conception of the policy sciences", *Policy Sciences*, n. 1. Pp. 3-14.

Lindblom, Charles (2010) “La ciencia de salir del paso”, en Aguilar, Luis F. comp. *Política Pública* (74-93). México: Siglo XXI Editores.

Majone, G. (2010) “Los usos del análisis de políticas”, en Aguilar, Luis F. comp. *Política Pública* (94-114). México: Siglo XXI Editores.

Pardo, María del Carmen (2004) “Prologo”. En Pardo, María del Carmen (Compiladora) *De la administración pública a la gobernanza* (9-20). México: El Colegio de México.

Pierre, Jon (2000b) “Introduction: understanding governance”. En Jon Pierre (Ed.) *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy* (pp. 1-10), Oxford University Press.

Ramírez, Edgar; Ramírez Jesús (2010). “Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma del gobierno”. En Cabrero (compilador) *Administración pública* (p. 60-108). México: Siglo XXI.

Rhodes, R. A. W. (1996). “The New Governance: Governing without Government”, *Political Studies*, XLIV, pp. 652-667.

Rhodes, R. A. W. (2000) Governance and Public Administration. En Jon Pierre (Ed.) *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Oxford University Press, pp. 54-90.

Schumpeter, Joseph (1976). *Capitalism, socialism y democracy*. London: Routledge.

Simon, Herbert (1962) *El comportamiento administrativo: estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa 2 ed.* Madrid/España: Editorial Aguilar.

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

Wilson W. (1887) El estudio de la administración pública. *Revista de Administración Pública*, Publicación conmemorativa del Instituto Nacional de Administración Pública 1980, [versión electrónica], Obtenido de:  
<http://www.omarguerrero.org/articulos/WILSON.pdf>

## Capítulo 2. Debatiendo la gobernanza

El concepto de gobernanza como enfoque analítico para ahondar en los procesos y ejecución de toma de decisiones del gobierno, ha robado altamente la atención en las últimas décadas, lo cual se ha visto reflejado en una amplia literatura al respecto (Rhodes, 1997; Stoker, 1998; Pierre y Peters, 2000; Pierre, 2000a; Kooiman, 2006; Sorensen y Torfing, 2007a; Bogason y Solder, 2007). No obstante, la utilización de este enfoque así como su éxito empírico ha tenido lugar en contextos específicos (Stoker, 1998; Peters y Pierre, 2005; Jordan, Wurzel y Zito, 2005). Lo anterior mediante la metodología de estudio de caso, lo cual ha limitado también la utilización de otros métodos más sofisticados para profundizar en su análisis (Méndez, 2012).

*Grosso modo* la gobernanza –en tanto práctica- hace alusión a una determinada “estructuración de toma de decisiones entre diversos actores, grupos y organizaciones” (Arellano, Sánchez y Bartolo, 2014, pp. 121). Esta práctica al llevarla a una dimensión de toma de decisiones públicas conllevaría que ésta sea realizada por diversos actores, grupos y organizaciones, los cuales por medio de la estructuración de una red de actores y el establecimiento de reglas y normas consensuadas lograrían -por ejemplo- incidir en el proceso de toma de decisiones en alguna etapa del proceso de una política pública.

Entonces al hablar de gobernanza en su dimensión pública, hacemos notar que dicho adjetivo es sólo uno de los que pueden acompañar al concepto, puesto que la toma de decisiones entre diferentes actores, grupos y organizaciones puede darse en diversos sectores sociales y organizaciones. Por ello en espacios no públicos se habla por ejemplo de “gobernanza corporativa” (Rhodes, 2000) y “gobernanza de proyectos” (Garland, 2009 citado por Arellano *et al*, 2014). Este conjunto de aplicaciones de la gobernanza en distintos sectores, da cuenta de la gobernanza como un enfoque con que mirar escenarios

complejos de toma de decisiones, lo cual según Porras (2016a) es sólo uno de los “ser ontológicos” que involucra el concepto.

En este documento nos enfocaremos en analizar la gobernanza en su dimensión pública, lo cual -huelga decir- conlleva todavía una delimitación más amplia del concepto, puesto que aun en esta dimensión existen diversos adjetivos propios de algunos campos de análisis del ámbito público que pueden acompañarlo. De esta manera según la disciplina que estudie el concepto, a este se le puede atribuir un adjetivo diferente, por ejemplo; un análisis desde la economía y la lógica del mercado daría cuenta de lo que es llamado “gobernanza económica” (Gamble, 2000) y/o “gobernanza como nueva gestión pública” (Hirst, 2000; Rhodes; 2000).

Sin embargo desde la óptica de la Ciencia Política y la Administración pública se han propuesto diferentes adjetivos según el nivel de competencia política y área de análisis. A nivel local por ejemplo ha destacado el análisis de la gobernanza urbana y la gobernanza metropolitana. La primera tiene que ver en mayor medida con la gestión de las metrópolis en aspectos tales como el desarrollo urbano, industrial y poblacional (Stoker, 2000). La segunda describe los procesos de cooperación entre autoridades locales y otros organismos sociales para la provisión de servicios básicos, como la distribución del agua o la recolección de basura (Ramírez, 2012). Otra aplicación de la gobernanza que se aterriza al espacio local tiene que ver con la gestión adecuada de los recursos naturales, por lo cual se le reconoce a estos estudios como gobernanza ambiental (Castro, Hogenboom y Baund, 2015).

A nivel internacional desde las relaciones internacionales se habla de “gobernanza global”, al hacer alusión a la interdependencia económica, política y social entre la mayoría de los Estado-Nación en el mundo (Rosenau, 2000; Ocampo, 2015). También desde agencias supranacionales como el Banco Mundial se ha propuesto conceptos como

*good governance* para dar cuenta de diversos indicadores de desempeño gubernamental que permitan conocer diferentes aspectos normativos en cada nación, tales como; rendición de cuentas y transparencia (BM, s/f).

De esta manera podemos notar la creciente aplicación del concepto de gobernanza en diversas esferas del ámbito público, lo cual ha abonado a una amplia cantidad de “significantes” para el concepto entre quienes lo utilizan. Esta variedad de significantes, incluye tal como se ha referido arriba, diversas dimensiones de la gobernanza según la disciplina que utilice el concepto, además incluye una discusión normativa respecto a temas como el “buen gobierno” y los aspectos democráticos que involucra. Por otro lado, se ha propagado la creencia de que el concepto de gobernanza es un modelo para armar y por ende puede ser replicable en cualquier espacio temporal y espacial al momento en que éste se decida llevar a cabo<sup>13</sup>.

Ante tal debate, en este apartado se plantea clarificar el concepto de gobernanza en relación a su abordaje desde la disciplina de la administración pública, discutir los fenómenos que apuntalaron su aparición, así como exponer las diferentes “escuelas” de análisis que han abordado el concepto.

## 2.1 La acción de gobierno mediante redes

La teoría de redes para analizar el proceso de construcción de toma de decisiones del gobierno en el ámbito público mantiene una amplia tradición en los estudios sobre Administración Pública (resalta; Hecló, 1979; Marsh y Rhodes, 1992; Mayntz, 1993; Rhodes, 1997; Klijn, 1998). Esta literatura toma como principal premisa, la idea de que el gobierno se encuentra fragmentado en diversos grados, dependiendo de su diseño

---

<sup>13</sup> Este tipo de enunciados han fortalecido la percepción entre diferentes sectores académicos acerca de que la gobernanza es un concepto sobre valorado e incluso fastidioso, pues se le atañe una amplia capacidad explicativa en lo referente a varios fenómenos sociales que se estudian hoy en día (Arellano *et al*, 2014).

institucional y el entorno en el cual interviene e interactúa con otros actores públicos y privados.

Hacia finales del siglo pasado diversos enfoques tomaron mayor fuerza alrededor de la teoría de redes, como lo fue el enfoque de redes de política pública y la gobernanza. En este sentido, aunque una gran cantidad de estudios sobre estos enfoques de manera invariable recurren sin distinción a cualquiera de ellos y de hecho se podría decir que ambas literaturas se encuentran interrelacionadas una de otra mediante el concepto de “redes”, lo cierto es que el enfoque de gobernanza sí se diferencia del enfoque de redes de políticas públicas.

Borzel (1998) por ejemplo identifica dos escuelas al interior de la literatura en torno a redes de políticas públicas, desde la tradición americana y de la literatura Británica (a excepción de Rhodes), esta escuela analiza las redes de políticas como espacios de intermediación entre actores que surgen y se estructuran en torno a una determinada área de política pública. En tanto, la tradición alemana liderada por Mayntz (1993) (y de manera excepcional la escuela “sajona” liderada por Rhodes (1997) en Gran Bretaña<sup>14</sup>), conciben las redes de políticas como una característica propia de una nueva manera específica de gobierno y de toma de decisiones de políticas públicas, es decir como redes de gobernanza<sup>15</sup>.

Por tal motivo aquí se realiza una separación semántica de ambos conceptos a saber que:

---

<sup>14</sup> Esta enunciación debe ser matizada, ya que Rhodes (1997) sí bien sí hace uso del concepto de redes de políticas desde la perspectiva de la tradición americana y británica, utiliza al concepto como instrumento para, junto a otras características, apuntalar el concepto de gobernanza al estilo de la escuela alemana. De manera que es obvia la presencia de ambos cuerpos de literatura en la mayoría de sus obras, sobre todo en *Understanding governance* su clásico trabajo sobre gobernanza.

<sup>15</sup> A esta escuela de redes de políticas públicas como nueva manera de gobierno se adhiere también la escuela holandesa véase Kickert, Klijn, y Koppenjan (1997)

Tradicionalmente, la idea de política pública ha funcionado más como una representación de las acciones de gobierno, en las cuales las autoridades políticas y administrativas ocupan posiciones hegemónicas en el tratamiento de las problemáticas públicas (Vázquez, 2013, pp. 21).

Mientras la gobernanza alude desde los estudios sobre Administración Pública, a “nuevas teorías y prácticas de gobierno” (Bevir, 2010, pp. 3) y particularmente a “nueva modalidad de timoneo colectivo que consiste en la coordinación intersectorial para el logro de objetivos comunes” (Porrás, 2016a, pp. 15).

En palabras de Graña el gobierno tradicional se ejercería a través de jerarquías y sus instrumentos, fundamentalmente la ley, mientras que la gobernanza tendría que ver con las redes y la gestión horizontal del poder (Porrás, 2016a, pp. 42). El criterio “sí se implemente *operativamente* con jerarquías es gobierno y sí se implementa con redes es gobernanza resumiría esta posición” (Porrás, 2016a, pp. 42).

Una vez sentada esta distinción, podemos apuntar que de manera tradicional en regímenes democráticos la representación del interés público mediante la intervención del gobierno en el espacio público, bien podrían incluirse en lo que aquí llamamos redes de políticas públicas, debido al papel predominante que el gobierno tenía en este proceso. A propósito podríamos identificar por lo menos dos maneras generales de actuación del gobierno en red desde la perspectiva americana o bien como se le ha denominado “de intermediación”<sup>16</sup>. Ambas destacan en el enfoque de redes de políticas públicas debido a las propiedades que les caracterizan, las cuales en esta ocasión nos permiten describir cómo mediante redes el gobierno ha tratado de representar el interés público tradicionalmente.

---

<sup>16</sup> En este sentido “una red concebida desde el estudio de las ciencias sociales se refiere a un grupo de personas u organizaciones que interactúan y se interrelacionan de alguna manera” (Ramírez, 2015, pp. 14).

De este modo, Roth (2002) destaca dos tipos de redes contrapuestos en el enfoque de redes de políticas públicas;

- i) *Policy Community*, se caracteriza por mantener relaciones estrechas entre actores, de tipo oligárquico o corporativista. “En estas comunidades (comunidades de política) los miembros y sus relaciones son más bien estables, con una interdependencia fuerte y un grado de aislamiento importante de la red en relación a su exterior” (Rhodes, *et al.* 1995. Citado por Roth, A. 2002, p. 93), suele señalárseles popularmente como “triángulos de hierro” e;
- ii) *Issue network*, se caracteriza por mantener relaciones poco consistentes entre sus miembros, mediante las cuales se movilización recursos políticos en situaciones en donde la capacidad para tomar decisiones, formular o implementar programas es ampliamente distribuida o dispersa entre distintos actores tanto públicos como privados, que son interdependientes y relativamente autónomos de los demás.

A manera de ejemplo podríamos mencionar que el fenómeno del corporativismo y neo corporativismo que tuvieron lugar a lo largo del siglo XX en una amplia cantidad de países en Latinoamérica, enmarca en gran medida la primera forma de representación del interés público mediante la intervención del gobierno en red y se suscribe en teoría de redes a las *policy communities*. Lo anterior al estar caracterizada por la fuerte capacidad del gobierno de organizar y representar en su totalidad a organizaciones sobre de todo de tipo gremiales que tratan de incidir en el espacio público mediante el intercambio de recursos (económicos, políticos, etc.) (Jordana, 1995), y quienes hasta ese momento eran los principales interlocutores de la ciudadanía ante el Estado (Subirats, 2015).

En contraste, las *issue networks* conforman una red horizontal relativamente estable e interdependiente con actores que gozan de autonomía operativa, que interactúan a través de negociaciones y que pueden condicionar la efectividad de una política pública o decisión pública tomada. Entre este tipo de redes destacan aquellas que cuentan con alto grado de *expertise* técnico o redes profesionales (Rhodes, 1997).

En suma, la literatura sobre redes de políticas en la cual se encuentran los dos tipos de redes antes descritas se diferencian del concepto de gobernanza en el siguiente sentido. Las redes de políticas públicas son vistas y analizadas como un concepto a nivel meso que permite comprender la elaboración de políticas públicas mediante el análisis de la interacción de actores que se estructuran en torno a una política pública (Evans, 1998). Mientras que la gobernanza desde la Administración Pública alude a un nuevo método de gobierno, distinto al método de gobierno jerárquico y del mercado (Rhodes, 1997), que involucra nuevos mecanismos de “timoneo” colectivo por parte del gobierno ante los asuntos públicos (Porrás, 2016) reconociendo la complejidad de los problemas a los que se enfrenta.

De esta manera el gobierno mantiene siempre una interacción permanente con una gran diversidad de actores al momento de intervenir en el espacio público, por lo que las PP son un resultado contingente de la interacción y negociación de una pluralidad de actores que conforman una red, ya sea de políticas públicas o de gobernanza.

## 2.2 Redes de Gobernanza

Tal como se ha descrito anteriormente, el fenómeno de la gobernanza ha sido apuntalado por diversos eventos entre los cuales está el fenómeno de la nueva gestión pública, que tuvo como objetivo retraer las capacidades directivas del Estado en el ámbito público, proporcionando así mayores herramientas de implementación de políticas a actores sub

nacionales tanto públicos como privados. Esta situación va de la mano con el concepto de redes de políticas públicas debido a que en sociedades más jerarquizadas, con un amplio monopolio del poder público en el Estado, la ejecución de políticas públicas se mantenía estrictamente centrada en actores gubernamentales. Esta situación obligaba a grupos de interés social o privado a tratar de incidir en tales decisiones de políticas públicas, de manera que se vieran beneficiados por ellas. Un ejemplo de esta situación fueron los procesos corporativistas que han sido descritos anteriormente.

Sin embargo, con la retracción del gobierno en el ámbito público, nuevos actores tomaron lugar en la arena pública, como lo fueron en el caso de Gran Bretaña; agencias de implementación de servicios públicos o bien asociaciones voluntarias de la sociedad civil (Rhodes, 1997). De este modo, las relaciones entre actores para dar cuenta de políticas públicas dejaron de limitarse a procesos inter e intra-gubernamentales, abriéndose paso en la esfera privada y social con nuevos actores. Esta característica es quizá la principal diferencia entre la NGP y las redes de gobernanza, ya que éstas últimas abarcan procesos de interacción entre actores fuera de los límites gubernamentales, debido a la dependencia de recursos que existen entre ellos para echar andar una política pública de manera sostenible y eficiente.

Otros fenómenos que apuntalaron las redes de gobernanza fueron: i) el fenómeno de la globalización, que disminuyó los costos de asociación entre diversos actores en todo el mundo y propicio, ii) procesos regionales y supranacionales de integración, mediante los cuales existiría una pérdida de direccionalidad y eficacia política de las acciones del gobierno al estar condicionado por acuerdos y agendas internacionales, y procesos de cooperación bilateral entre regiones al margen de su actuar, iii) el creciente interés de la ciudadanía en los asuntos públicos, y iv) la mayor relevancia de los gobiernos subnacionales (Hirst, 2000; Pierre, 2000b; Rhodes, 2000; Sorensen, 2005).

En conjunto, estos eventos fomentaron la utilización del concepto de gobernanza para referirse –en su sentido más general- a un nuevo proceso de interacción entre gobierno y sociedad respecto a la manera de gobernar. Esta situación como parte de una respuesta a la complejidad que involucraba gobernar una sociedad en que las esferas de interacción social, política y económica se difuminaban cada vez más. En dicho escenario, Kooiman (1993) ensalza bajo el concepto de co-gobernanza, la necesidad de aglutinar la mayor cantidad de recursos tanto de actores políticos y –sobretudo- sociales para gobernar de manera eficiente a una sociedad, pues la complejidad que involucra esta tarea rebasaba las capacidades directivas del gobierno.

Desde estas primeras referencias al concepto de gobernanza y a lo largo de todo el desarrollo que se ha generado en torno al concepto, la gobernanza ha sido debatida como un concepto paraguas ampliamente utilizado de manera indiscriminada debido a la poca claridad y constante debate que existe en torno a su definición (Porrás, 2012). Con esto quiero decir que el concepto de gobernanza ha sido estudiado desde diversas disciplinas, niveles analíticos y enfoques, lo cual ha generado un cierto desorden al momento de utilizarlo<sup>17</sup>.

Aquí -sin embargo- se destacan dos enfoques particulares que han operacionalizado el concepto (esto es desde los estudios sobre administración pública). El primero lo ha hecho desde un marco más normativo que ha influido ampliamente en temas como la participación ciudadana y la gobernabilidad democrática (Porrás, 2012). Ejemplo de este enfoque es el concepto propuesto por el Banco Mundial, entidad que al hacer referencia

---

<sup>17</sup> Rhodes (2000) alude a por lo menos 7 tipos de enfoques de gobernanza dependiendo la disciplina de estudios, entre las cuales se encuentran la administración pública, las relaciones internacionales, los asuntos organizacionales, la economía, etc.

al “*good governance*” hace alusión a ciertos elementos normativos del buen gobierno como lo son los índices de corrupción, transparencia, rendición de cuentas, etc.

Por otra parte la escuela “sajona” (así como la escuela alemana y holandesa) que ha abordado el concepto ha puesto especial énfasis en los procesos de interacción informal que existe entre la sociedad y el gobierno, y que sean diferenciado de los métodos tradicionales de gobernar mediante la centralización del Estado o el Mercado (Bevir y Rhodes, 2007). Lo anterior -según esta escuela- ha desembocado en una forma especial de acción pública por medio de redes de actores tanto públicos como privados, bajo la premisa que el gobierno ha dejado de ser el único actor con la capacidad de tomar decisiones que afectasen el espacio público y los temas de políticas públicas<sup>18</sup>.

Este documento analiza la gobernanza en la segunda dimensión descrita, ya que una vez expuestos otros enfoques al interior de la administración pública, situamos a la “buena gobernanza” como un concepto más inclinado al campo de la nueva gestión pública y la gobernabilidad democrática que al de redes de gobernanza. En la tabla 2 puede notarse esta diferencia entre enfoques, incluso en comparación con el enfoque ortodoxo de la administración pública tradicional.

Tabla 2. Administración Pública, Nueva Gestión Pública y Gobernanza

Paradigma / Elementos clave	Raíces teóricas	Tradicionalidad estatal	Unidad de Análisis	Enfoque clave	Mecanismo de asignación de recursos	Creencias fundamentales
-----------------------------	-----------------	-------------------------	--------------------	---------------	-------------------------------------	-------------------------

<sup>18</sup> En este sentido conviene subrayar que estos procesos de incidencia de la sociedad en los procesos de políticas se dan por medio de mecanismos de representación no formales, por lo cual se excluyen de estos procesos la participación por medio de Partidos Políticos, la Burocracia, el Congreso o el Poder Ejecutivo. En este sentido la gobernanza además de analizar nuevos procesos de acción del gobierno bajo la inclusión nuevos actores en la toma de decisiones públicas, ha también despertado el interés de la comunidad científica en relación a los procesos de insuficiencia de las instituciones tradicionales del gobierno para regular los asuntos públicos (Méndez, 2012).

	Ciencia política	Unitario / federal	Sistema político-administrativo	Asesoramiento e implementación de políticas	Jerarquía	Ethos del sector público
Administración Pública	Teoría de elección racional y estudios de gestión			Gestión de los recursos de la organización y el rendimiento		Eficiencia, competencia y mercado
Nueva administración pública	Regulador		Organización		Mercados	
Gobernanza	Nuevo institucionalismo y teoría de redes	Diferenciado	Red	Negociación de valores, significados y relaciones	Redes	Confianza y reciprocidad

Fuente: Rhodes, 2015

En esta tesitura algunas obras como la de Pierre y Peters (2000) y Peters y Pierre (2005) han acusado una sobre dimensión del alcance de las redes de gobernanza en el ámbito público, sobre todo con respecto al rol que juega el gobierno en ellas. Para estos autores las redes de gobernanza sí bien sí involucran un nuevo método de *timoneo* de los problemas públicos por parte del gobierno, esta práctica no necesariamente se traduce en un debilitamiento del gobierno central *per se*, incluso para ellos denota la capacidad del gobierno para adaptarse a nuevas circunstancias de mayor complejidad y por lo cual sale a “relucir” positivamente su capacidad de resiliencia.

En consecuencia las investigaciones realizadas en torno al concepto de gobernanza podrían tener lugar en un línea continua que va desde los autores que creen que las redes de gobernanza son gestionadas por el gobierno (Pierre y Peters, 2000; Peters y Pierre,

2005)<sup>19</sup>, hasta quienes creen que estas redes se auto regulan y donde el gobierno no tiene un lugar primordial en ella<sup>20</sup> (Rhodes, 1997).

Tal como se hizo notar en nuestro apartado metodológico, Jordan, Wurzel y Zito (2005) han propuesto una tipología que puede ser utilizada para dar cuenta de esta línea continua, en la cual poder establecer el rol que juega el gobierno en una red de gobernanza (véase tabla pág. 21).

En la praxis la inclusión de un actor en una red responde a la necesidad del mismo por integrarse, y de otro actor por que se integre. Por ejemplo el gobierno cuando tenga problemas financieros, de legitimidad, etc. se verá más propenso a abrir sus redes de acción pública para que otros actores participen en ellas (Porras, 2016b)<sup>21</sup>. En esta

---

<sup>19</sup> Respecto a esta situación Rhodes (2000 pp.72-76) expone por medio de tres enfoques como el gobierno puede gestionar redes de gobernanza en razón de determinados costes de transacción, recursos y contextos institucionales: I) Enfoque Instrumental, este enfoque es *top down* al momento de dirigir las redes, puesto que en ellas el gobierno mantiene un lugar privilegiado y puede incidir ampliamente en lo que se decide al interior. Además el gobierno buscará ejercer su legítima autoridad, aunque también reconoce las limitaciones impuestas por las redes. “Este enfoque asume que el centro puede diseñar e imponer una herramienta que fomente la integración en y entre las redes de políticas para lograr objetivos centrales” (Rhodes, 2000, pp. 74). El principal problema de este enfoque son los costos de dirección de la red desde el centro, puesto que Rhodes apunta que como todo mecanismo *top down* mantiene un déficit de control ante actores lejanos que pueden incidir en el proceso de dirección desde el centro. II) Enfoque de la interacción, este enfoque destaca la dependencia entre actores en el desarrollo de metas, y de acción colectiva, pues esta última está condicionada por la cooperación. Por ello la gestión de redes desde este enfoque está vinculada a actividades como la negociación o la diplomacia, que son prácticas que permiten entender al “otro” en cuanto a sus objetivos y a partir de ello construir relaciones de confianza. El principal problema en este enfoque es el costo de la cooperación, “entre más actores más tiempo se tarda en llegar a un acuerdo, y esos retrasos son costosos. La administración de la red requiere mucho tiempo, los objetivos pueden ser borrosos y los resultados pueden ser indeterminados” (Rhodes, 2000, pp. 74). Por ende la toma de decisión en la red tiende a preferir la satisfacción más que a la maximización de resultados. Por último este enfoque tiende a ignorar el contexto en el cual toman lugar las relaciones de la red, puesto que el contexto determina las acciones de los actores y éste es cambiante. III) Enfoque institucional, se centra en el respaldo institucional, las reglas y estructuras, contra las cuales se producen las interacciones. Así mismo apunta a cambios incrementales, en cuanto a los incentivos, reglas, y cultura para promover la solución conjunta de problemas (Rhodes, 2000, pp. 75). Mantiene tres problemas principales. En primer lugar los incentivos, las reglas y la cultura son resistentes al cambio. En segundo lugar las redes son cerradas, al estar arraigadas en el interés de unos cuantos actores privilegiados que comparan su interés seccional con el interés público. Tercero, los nombramientos a los organismos de propósito especial son nombramientos de patrocinio y estos órganos rara vez son responsables ante las asambleas elegidas (Rhodes, 2000, pp. 75).

<sup>20</sup> Véase Rhodes (1997)

<sup>21</sup> En este proceso, la confianza juega un papel muy importante, puesto que la movilización de recursos entre actores, se da entre aquellos que brindan la seguridad de ser correspondidos positivamente. Como veremos más adelante en este documento, los recursos que puedan movilizar estos actores por medio de la red mantienen características específicas y no se limitan al capital económico.

situación, con respecto a la tipología expuesta, existiría en la red un gobierno fuerte pues éste define los mecanismos de entrada a la red y también los objetivos a perseguir. En cambio cuando una red de actores se abre como parte de un proceso de negociación en donde diversos actores sociales o privados son coyunturales para llevar a cabo un proceso de política pública, la red de actores estará más inclinada a una gobernanza fuerte.

En cualquier caso las redes de gobernanza abonan externalidades positivas en el análisis de políticas públicas: i) al permitir mediante sus miembros identificar problemas o marcos de oportunidad para desarrollar nuevos cursos de acción pública; ii) agregar información, conocimiento y nuevas perspectivas de apreciación que pueden determinar una decisión política; iii) establecer un enfoque de consenso entre *stakeholders*; y iv) permite mediante la inclusión de nuevos actores asegurar una mayor eficacia en la etapa de implementación de políticas (Sorensen y Torfing, 2007).

En conjunto bajo un modelo de gobernanza se dotaría de una mayor eficacia y eficiencia en los procesos de creación, diseño e implementación de las PP. Ya que al momento de haber una apropiación de la política por parte de la sociedad, además de su legitimación, existen mayores posibilidades de éxito de la misma, al ser objeto de mayor diversidad de recursos para llevarlas a cabo. De manera que al existir una apropiación de la PP por parte de los individuos que participan en ella, éstos se comprometen en su cumplimiento (Roth, 2002) y abogan por sus intereses, con lo que además de ganar legitimidad, las políticas públicas se vuelven mayormente redistributivas (Subirats, 2015).

De ahí que el Estado al no ser el único actor capaz de incidir en las decisiones públicas, pasa a hacer un agente coordinador, cuya primera función es el organizarse con otros

actores sociales, económicos y políticos para el diseño e implementación de políticas, es decir, un Estado coordinador o interactivo (Rhodes, 2000)<sup>22</sup>.

A partir de este momento dependiendo del lugar que el analista otorgue al Gobierno en la red de actores, a este actor se le adjudicarán diversas características. Por ejemplo quienes argumentan que es el gobierno quien conscientemente gestiona redes de gobernanza para incidir en el espacio público, como parte de un proceso de adaptación a nuevos contextos sociales, políticos y económicos, destacan que en este proceso no hace uso de su autoridad y poder de sanciones (Stoker, 1998), pero sigue siendo el actor más importante en la hechura de políticas públicas.

Al contrario Rhodes (1997) apunta que una red de gobernanza es de naturaleza no jerárquica e interdependiente entre los actores que la constituyen. Asimismo son inter organizacionales, pues son resultado de la convergencia de diversos actores que toman lugar en la esfera pública, además tienen la capacidad de auto-regularse y de crear sus propias reglas del juego (Rhodes, 1997, pp. 15). Y también son autónomas puesto que los actores en ella “privilegian los intereses de la red por encima de las directrices jerárquicas, por lo que son capaces de resistir el control del nivel administrativo superior” (Rhodes, 1997) y ser cooperativos (Rhodes, 2000).

De manera particular la gobernanza ha despertado el interés de la comunidad científica dedicada al estudio del gobierno y las políticas públicas al ofrecer una nueva perspectiva con la cual mirar la acción del gobierno en el espacio público, por medio de un marco de análisis distinto a los tradicionales métodos del Estado y el Mercado que trata de incidir

---

<sup>22</sup> En este sentido Kooiman y Van Vliet (1993, p. 64) exponen que el concepto de gobernanza “apunta a la creación de una estructura o una orden que no se puede imponer desde fuera, sino que es el resultado de la interacción de una multiplicidad de actores que influyen en la forma de gobernar”.

en la crisis de legitimidad que involucra el primero y la crisis de desigualdad en atención a los beneficios que surgen de las políticas públicas en el caso del segundo (Subirats, 2015). Pero ¿cómo analizar las redes de gobernanza? Los siguientes sub-apartados discuten tal interrogante, al tiempo que expone los principales desafíos que involucra este proceso.

### 2.3 Gobernanza en un nivel o en múltiples niveles

Hasta este punto se ha descrito el concepto de gobernanza como un fenómeno multidimensional en el cual diversos actores del ámbito social, gubernamental y privado toman lugar en el proceso de toma de decisiones de una política pública. También se ha apuntado diversos fenómenos que han apuntalado su aparición, los cuales en su mayoría toman lugar en diferentes niveles de acción pública, forjado así una mayor interacción entre actores en el espacio público. En este sentido, para la presente investigación retomamos una visión multinivel de las variables con las cuales analizar la estructura de la red de actores que forman parte en una red de gobernanza, como se apuntó en la introducción de este documento, esta situación debe aclararse en términos conceptuales debido a los diversos enfoques con los que se puede dar lectura a esta implicación conceptual.

En relación a esta situación, han sido varios autores los cuales han teorizado la visión multinivel de la gobernanza en cuanto a variables de análisis a tomar en cuenta, la mayoría de ellos, analizando de manera específica el caso de la Unión Europea. Entre estos autores destaca Morata (2002), Peters (2003b) y más recientemente (Piattoni, 2009; 2010), los tres autores bajo una perspectiva institucional analizan el caso de la Unión Europea como un entramado normativo supranacional que regula diversos mecanismos de interacción entre actores en la toma y puesta en marcha de políticas públicas, por lo que esta visión

de gobernanza multinivel es vinculada a un mecanismo institucional de orden constitucional, es decir como un sistema político (*polity*). No obstante, Piattoni (2010) realiza un análisis más profundo del proceso de gobernación que involucra la gobernanza en múltiples niveles, y destaca la posibilidad de analizar este fenómeno bajo un enfoque de política en tanto (*politics*) y de políticas en tanto (*policy*). Esta situación abre la posibilidad de analizar los procesos de gobernanza bajo variables multinivel de análisis, es decir que no correspondan de manera específica a un ámbito de actuación, por ejemplo a nivel local. Además abre la posibilidad de analizar posibles casos de gobernanza bajo variables multinivel de análisis en aquellos lugares en donde no existe una regulación de carácter normativa a nivel supranacional tan acentuada como lo es la Unión Europea.

Con base en tal consideración, la visión de gobernanza aquí presentada toma lugar en un marco de análisis institucional de las redes de gobernanza como *politics* y *policy* esto es para el caso del primero; como un ejercicio de movilización de recursos políticos, económicos, sociales, etc. que puedan hacer determinados actores sociales y privados para formar parte de los procesos de toma de decisiones de políticas públicas en un plano operativo; y para el caso del segundo, como un asunto de concurrencia de actores acreditados formalmente para tomar parte en la toma de decisiones públicas en torno a un tema de políticas públicas en un plano constitucional y de elección colectiva. Ambas dimensiones explicarían la interacción entre una amplia cantidad de actores de diversos niveles y ámbitos de acción, en la toma de decisiones de políticas públicas en determinados temas y espacios de interés general.

Así pues, se destaca que usualmente es en aquellos espacios que alberguen temas de interés local y global en donde se acrecenta las posibilidades de interacción y por ende la existencia de redes de cooperación entre actores de diferentes niveles de actuación. Por ejemplo en aquellos espacios en que toman lugar determinadas situaciones ambientales,

económicas, de marginación o pobreza. Puesto que en dichos espacios han tenido lugar acciones que se han visto concretadas desde diversos frentes y niveles de actuación, como lo han sido programas de cooperación internacional e integración regional (Noferri, s/f.), así como por medio de cooperación transfronteriza (Varela, 2015).

En consecuencia, el concepto de gobernanza, nos ha aventurado a redescubrir nuevas formas a partir de las cuales analizar las relaciones de poder e interdependencia que existe entre gobierno y demás actores, de múltiples sectores y niveles de actuación en espacios públicos determinados. Dando cuenta así de la transformación respecto a los tradicionales métodos de gobierno jerárquicos y centralizados, hacia procesos horizontales de cooperación e interdependencia, en donde el gobierno ha perdido la capacidad de tomar decisiones unidireccionales. Estas redes de gobernanza –tal como se ha mencionado- se describen como una nueva forma de gobernar, no por medio de la centralización del Estado o por medio del Mercado sino gobernar en red (Rhodes, 1997; Rhodes, 2000).

Por ende, en este trabajo al referiremos al concepto de gobernanza bajo un análisis multinivel debe entenderse que ha existido una fragmentación del poder y control del Estado -no necesariamente formalizado mediante normas legales- en ciertos temas de políticas públicas que lo han llevado a delegar y descentralizar sus funciones en tres niveles: “hacia arriba con organismos y actores internacionales, hacia los lados con las organizaciones que operan bajo la discreción del Estado como las ONGs y hacia abajo con las regiones, ciudades y comunidades” (Pierre y Peters, 2000, pp. 77). Tales procesos de descentralización de funciones se realizan por medio de redes de cooperación e interdependencia mutua entre los actores que toman lugar en estos procesos, dichos actores son políticamente independientes y son tanto públicos y privados (Rhodes, 1997; 2000). Adicionalmente, en estos procesos de interacción no se afirma una jerarquía

estable de la autoridad política (Piattoni, 2009, pp. 2), por lo que a su vez estas redes pueden ser autónomas y con cierta capacidad de auto regularse (Rhodes, 1997).

En suma, en el presente estudio no se restringe el análisis de las variables que conducen un posible ejemplo de gobernanza a un sólo ámbito de análisis o bien bajo un marco institucional formal. Por lo cual, los actores que en efecto puedan formar parte de la red de actores involucrados en torno a un tema de política pública, se encuentra determinado por los distintos órdenes institucionales antes descritos, a saber qué orden constitucional, de elección colectiva y operativo definen quien es policy maker y quien beneficiario de la política realizada. Además, al tomar en cuenta el contexto en que toma lugar cada orden institucional, esto es el momento en que se toma la decisión de política, se diseña y se implementa en la praxis; se toma también en cuenta otro tipo de actores que pretenden incidir en estos procesos.

Luego entonces, una vez mapeados los actores que constituyen la red, el proceso de negociación y movilización de recursos entre estos actores pasa a ser un segundo nivel de análisis institucional, pues es en este momento en que se determina la estructura de la red y toma lugar el entorno institucional en que habrán de coordinarse y cooperar los actores al interior de ella. Este entorno institucional, que a su vez es autónomo de la capacidad directiva del gobierno –pues es resultado de la propia negociación al interior de la red–, es definido aquí como un framework que facilita y constriñe la interacción política entre quienes constituyen la red, afectando así la producción de productos y resultados de la red de gobernanza (Sorensen y Torfing, 2007c).

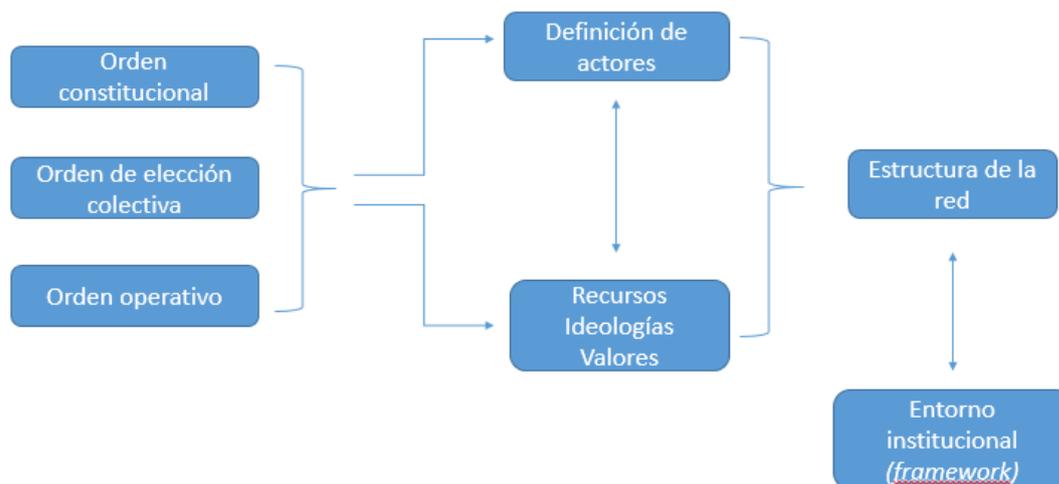


Imagen 2. Modelo de Análisis Institucional de redes de gobernanza. Fuente: Elaboración propia con base en Kiser y Ostrom (1982) y Sorensen y Torfing (2007c)

## 2.4 Análisis institucional de las redes de gobernanza

En esencia la ciencia política como disciplina académica surgió al interior de disciplinas más tradicionales como la historia y el derecho, por lo cual heredó en un principio fuertes elementos normativos bajo los cuales se suscribirían sus análisis. Antes del inicio de la segunda mitad del siglo XX los científicos sociales centrados en la ciencia política formulaban en su mayoría “interrogantes acerca de la naturaleza de las instituciones gubernamentales que podían estructurar el comportamiento de los individuos” (Peters, 2003a, pp. 16). En este sentido, “la ley, y en general la norma positiva escrita, era el instrumento que permitía señalar los comportamientos individuales y colectivos aceptados por la sociedad” (Roth, 2015, pp. 15). De manera específica estos estudios se caracterizaron por basarse en la observación de determinadas estructuras sociales que

posteriormente podrían ser replicables mediante diseño institucional en otras comunidades, por ejemplo las formas de gobierno<sup>23</sup>.

*Grosso modo* este tipo de análisis sobre las instituciones formales han sido actualmente etiquetados como “viejo institucionalismo”, el cual este fuertemente acordonado por el legalismo, el estructuralismo, el historicismo y el carácter normativo del institucionalismo (Peters, 2003a). Más aún, la existencia de este enfoque a su vez denota la aparición de un nuevo institucionalismo, en el cual nos centramos a continuación.

A mediados del siglo XX la ciencia política afrontó un conjunto de elementos teóricos y metodológicos que revolucionaron la disciplina, entre ellos destacan la revolución conductual y racional, así como el individualismo metodológico. Estos elementos hicieron que se dejarán atrás los análisis tradicionales sobre instituciones, y alentaron una visión más utilitarista del comportamiento del individuo en su vida en sociedad (Peters, 2003a). Por lo que bajo estas perspectivas los individuos debían su comportamiento a elecciones racionales y objetivas, más que a reglas o normas establecidas.

No obstante, en los años 80s la ciencia política en particular y ciencias sociales en general, volverían a sufrir una serie de cambios impulsados por un nuevo enfoque institucional, el cual incentivó a los científicos sociales a enfocarse en mayor medida en el comportamiento del individuo y los elementos simbólicos que le caracterizan al tomar decisiones. Lo anterior, en contraposición a instituciones formales que “deberían” moldear y/o regular tal comportamiento; y/o la capacidad ilimitada del individuo para siempre tomar las decisiones que le otorgasen el máximo de beneficios (Putnam, 1993; Peters, 2003a).

---

<sup>23</sup> En este documento un ejemplo de este tipo de estudios fue el descrito en el capítulo anterior, al momento de hacer referencia al enfoque ortodoxo de la acción del gobierno, específicamente en los estudios realizados por Wilson sobre la burocracia y los elementos normativos que la regulan.

Por consiguiente, el nuevo institucionalismo se centraría en aquellas normas colectivas no escritas de manera formal que incentivan el comportamiento de un individuo en determinadas situaciones sociales. La idea general es que “las instituciones políticas tienen una influencia sobre los actores y los procesos sociales (y que, en la medida en que éstas) definen las reglas del juego, las instituciones impactarían sobre los resultados” (Hevier, 2010, citado por Roth, 2015, p. 20). Por esta situación las instituciones son vistas como arenas donde se confrontan fuerzas sociales, además de estructuras estándares que definen y defienden intereses (Rhodes, 1997), por lo que son actores políticos por si mismos (March y Olsen, 1984).

Igualmente, el neo-institucionalismo postula que los actores y las instituciones se influyen mutuamente, por tanto los actores son regulados parcialmente por las instituciones formales, empero tienen la capacidad de proceder de manera individual mediante sus propias decisiones. En este sentido el neo-institucionalismo busca proveer de un marco de análisis para explicar la acción colectiva, puesto que ésta, es transcendental para entender la vida política (Peters, 2003a, pp. 35)

El estudio de este tipo de análisis institucional sería inaugurado por March y Olsen (1984) y posteriormente sería expandido por Hall y Taylor (1996) en otros frentes disciplinarios. Actualmente según Peters (2003a) se reconocen por lo menos siete enfoques bajo los cuales analizar el nuevo institucionalismo tanto en ciencia política como en sociología, estos son nuevo institucionalismo: i) normativo; ii) de elección racional; iii) histórico; iv) empírico; v) sociológico; vi) de representación de intereses; e vii) internacional.

En relación a esta categorización, para diversos autores la gobernanza es un concepto que nace al interior de la corriente teórica del nuevo institucionalismo, al centrarse en el comportamiento individual de un conjunto de actores que logran generar acuerdos para tomar decisiones en búsqueda de fines comunes, por lo que ligarlo a estos marcos de

análisis no resulta sorprendente, e incluso para la muchos es la manera más objetiva de centrarse en su análisis. En consecuencia, Soresen y Torfing (2007c) proponen que tres de los enfoques neo-institucionalistas nos podrían ayudar analizar las redes de gobernanza, por lo que a continuación abordamos cada uno de ellos, sin embargo, antes de centrarse en cada enfoque que proponen, parten de una definición general de instituciones, estas son definidas como: “patrones de interacción entre diferentes actores políticos”, al tiempo en que son concebidas como una característica estructural de sistemas sociales que proveen un cierto grado de orden y estabilidad para la interacción social, ya que regulan y afectan las creencias y el comportamiento de los miembros de una comunidad. (Sorensen y Torfing, 2007c, pp. 28)

#### *2.4.1 Institucionalismo normativo*

March y Olsen (1984; 1989) como se ha anticipado fueron quienes desde el estudio de las organizaciones y por medio de su obra “El redescubrimiento de las instituciones” revolucionaron el análisis institucional que se realizaba en la ciencia política. Estos autores con base en una serie de cuestionamientos realizados al individualismo metodológico y a los enfoques utilitaristas de los teóricos racionales, alentaron la necesidad de afrontar temas de mayor importancia de la vida en comunidad, tales como los valores y los códigos de conducta socialmente adecuados, que a pesar de no generar normas legalmente establecidas, tienen la capacidad de regular el comportamiento de los individuos en comunidad. Estos objetos de estudio –valores y códigos de conducta- son incentivados en primer lugar por la normas que regulan una comunidad, pero son socialmente adquiridos mediante un conjunto de acciones que al repetirse desemboca en rutinas.

Por estas características este enfoque institucional es referido como nuevo institucionalismo normativo. De manera explícita para March y Olsen las instituciones

políticas “son conjuntos de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones” (Peters, 2003a, pp. 50). Por ello este enfoque es a menudo relacionado con “la lógica de lo adecuado”, puesto que las instituciones afectan las identidades, percepciones, capacidades y rutinas de los actores (Soresen y Torfing, 2007c, pp. 30), ya que socavan dimensiones culturales del comportamiento individual e institucionaliza pautas de comportamiento.

Como argumentan March y Olsen (1989, pp.161) “los comportamientos serán intencionales, pero no voluntarios cuando los individuos se encuentran motivados por los valores de sus instituciones”. Un ejemplo a menudo utilizado para dar cuenta de esta situación es el comportamiento de un soldado que enfrenta la posibilidad de la muerte y sin embargo se comporta adecuadamente en relación al rol que mantiene (Macdonal, 1983, citado por Peters, 2003a).

#### *2.4.2. Institucionalismo de elección racional*

El institucionalismo de elección racional está caracterizado por retomar algunos elementos del enfoque racional más tradicional, que argumentaba que el comportamiento de los individuos se encontraba condicionado de manera permanente por la premisa de maximizar los beneficios individuales. Esta premisa logró trasladarse positivamente a un nuevo marco teórico bajo la corriente neo-institucional, al reconocer en primer lugar que todo individuo no podía escapar de los elementos institucionales que lo rodean (Tsebelis, 1990).

En concreto, diversas investigaciones como “El gobierno de los bienes comunes” de Elinor Ostrom (1990) dieron cuenta de la utilidad de este enfoque al comprobar que diversos individuos al interior de una comunidad pueden actuar racionalmente para conseguir objetivos comunes. En su estudio, Ostrom logró demostrar que “la tragedia de

los bienes de uso común” puede evitarse cuando existen diversos elementos institucionales que se presentan en el contexto en que se desarrolla este escenario<sup>24</sup>.

Por ejemplo las normas de entrada a un grupo garantizan que se incluyan a los actores más importantes y los costos de transacción de la red se reduzcan por la confianza mutua, basada justamente en el conocimiento de las normas que regulan la comunidad (Sorensen y Torfing, 2007c). Así las normas institucionales, reglas y estructuras de incentivos que favorezcan los juegos entre actores que generan relaciones de confianza y cooperación, en lugar de desconfianza y competencia; traerá como consecuencia la menor presencia de *free-riders* y las externalidades que conllevan sus acciones (Sorensen y Torfing, 2007c). En conjunto Ostrom (1990) nombra a estas relaciones de confianza y cooperación, así como a las características que lo fomentan: “capital institucional”, elemento indispensable para lograr generar entre la comunidad diversas pautas de comportamiento que permiten lograr objetivos colectivos.

De esta manera el neo-institucionalismo de la elección racional alude a “las prescripciones [*racionales*] que los seres humanos usan para organizar cualquier forma de interacciones repetitivas y estructuradas incluyendo las que se desarrollan al interior de las familias, vecindades, mercados, empresas, asociaciones deportivas, iglesias, asociaciones privadas, y gobiernos a todo nivel (Ostrom, 2005, p. 3)<sup>25</sup>.

Este tipo de comportamiento individual podría relacionarse con el descrito por Palumbo (1975) al momento en que hacía referencia a diversos escenarios en que los individuos

---

<sup>24</sup> El estudio de Ostrom (1990) sobre los bienes de uso común se enmarcan en el análisis de instituciones operativas, pues centra su atención en aquellas características que permiten a los individuos que integran una comunidad cooperar efectivamente, aquí Ostrom resaltaba la capacidad de los actores de tomar decisiones racionales y colectivas en pro de su bienestar individual.

<sup>25</sup> Las cursivas son del autor.

trasladarían el elemento racional “de la toma de decisión a la búsqueda de resultados”. Es decir el individuo racionalmente pasaría de buscar maximizar beneficios a lograr objetivos, pasando de la lógica de maximización a la satisfacción.

### *2.4.3 Institucionalismo histórico*

Lo nuevo institucionalistas como lo hemos visto hasta este punto con los dos enfoques presentados difieren en diversos puntos, empero están de acuerdo en dos elementos fundamentales; el primero y propio del nuevo análisis institucional es que las instituciones configuran la política. Es decir “las instituciones influyen en las acciones del individuo porque ellas configuran las identidades, el poder y las estrategias de los actores” (Putnam, 1993, pp.7). El segundo elemento en consenso es que “las instituciones son configuradas por la historia” “La historia importa porque dependen de un curso –lo que viene primero aun cuando fuera en cierto sentido accidental- condiciona lo que viene después” Putnam, 1993, pp.7). Así sea que se haya configurado una relación entre actores mediante la lógica de lo correcto o bien por medio de una elección racional, dicha interacción y comportamiento individual están condicionados por la historia.

Para Sorensen y Torfing, (2007c, pp. 31) el institucionalismo histórico define a las instituciones como un ensamblaje de reglas formales e informales, normas y procedimientos que regulan la acción política de los actores colectivos (...) Así las instituciones son concebidas como un medio y un resultado. “En consecuencia la idea básica –y aparentemente simple- de este enfoque es que las decisiones políticas que se toman al formar una institución o al iniciar una actividad tendrá una influencia prolongada” (Peters, 2003a, p. 99).

En conjunto esta caracterización del enfoque ha otorgado como mayor argumentación lo que ha sido denominado como “path dependence”. Aquí los procesos

dependientes de la trayectoria involucran una lógica clara: los resultados de una coyuntura crítica desatan mecanismos de retroalimentación que refuerzan la recurrencia de un patrón particular en el futuro (Pierson y Skocpol, 2008). El path dependence puede ser influido por perturbaciones relativamente pequeñas en etapas iniciales, de manera que una vez que los actores se han aventurado en un camino particular, es probable que sea difícil revertir ese curso. En ese aspecto las alternativas políticas que una vez fueron plausibles pueden ser irrecuperables, de este modo los eventos o procesos que tienen lugar y las coyunturas críticas que los suceden emergen como cruciales (Pierson y Skocpol, 2008).

En suma, la teoría institucional a la vez que proporciona una teoría de orden causal para entender los procesos políticos, da cuenta también de diversos acercamientos mediante los cuales hacerlo. A continuación, se describe con base en la teoría institucional el evento que se pretende explicar en atención al objetivo de este documento: el rol del gobierno en la estructura de una red de actores en torno a la discusión de asuntos públicos a nivel local

## 2.5 Elementos neo-institucionales para analizar las redes de gobernanza.

En conjunto, estos tres enfoques neo-institucionalistas podrían ayudarnos a comprender en mayor medida la dinámica que envuelven a las redes de actores que giran en torno a temas de políticas, particularmente al preguntarnos en qué medida estas redes pueden ser vistas como ejemplos de redes de gobernanza.

En este sentido recordemos que las relaciones entre actores en una red de gobernanza no se dan en organizaciones formales, sino que toman lugar en *frameworks* relativamente institucionalizados que facilitan y constriñen las relaciones entre los actores de la red y por tanto afectan la producción de productos y resultados de la misma (Sorensen y

Torfig, 2007c). Este proceso de institucionalización se da justamente por medio de la generación de “instituciones” -que ya han sido descritas anteriormente- y que ahora para el estudio de la gobernanza podríamos describir como “reglas, normas, paradigmas cognitivos e imaginarios sociales que son resultado de la interacción de los miembros de la red y regulan su comportamiento” (Sorensen y Torfig, 2007c, pp.25). Así, en primer lugar por medio del reconocimiento de interdependencia entre actores y subsecuentemente mediante la institucionalización de reglas, y procedimientos, se determina quién puede ser considerado miembro legítimo de la red.

De esta manera el enfoque institucional ayuda a estabilizar las interacciones dentro de la red con la provisión de reglas acerca de la legitimidad de la toma de decisiones, la elaboración de reglas que apoyen la confianza generalizada y el establecimiento de procedimientos para la regulación y resolución de conflictos<sup>26</sup> Sorensen y Torfig, 2007c, pp. 26-27).

Desde el nuevo institucionalismo histórico y su argumento del path dependence una red estará condicionada por su constitución inicial, es decir los actores que la conforman y las instituciones que ellos generen para el establecimiento de la red enmarcaran en gran medida sus posibilidades de éxito como redes de gobernanza. Luego entonces, en este enfoque no se prevé cambios importantes en la red y sólo admite una evolución mediante pequeños cambios incrementales que refuercen el mantenimiento de las “viejas instituciones” o bien mediante un evento coyuntural que de paso a un cambio institucional de la red.

Por lo que sí una red en un inicio se configuró –ya sea mediante la lógica de lo correcto o mediante incentivos racionales- como una red jerárquica difícilmente esta situación se

---

<sup>26</sup> La institucionalización de normas y valores podrían también cambiar las identidades y preferencias de los actores de manera que se reduzcan las posibilidades de conflicto en el futuro.

revertirá posteriormente. En este sentido los marcos institucionales que regularán el comportamiento de los actores al interior de la red, serán en gran medida resultado de la confrontación de los recursos que maneja cada actor al momento de la constitución de la red, por lo que analizar la distribución de poder entre actores en este punto, se vuelve un asunto fundamental. Sin embargo, esto no se traduce *de facto* que aquel actor que cuente con mayores recursos será quien determine las lógicas de comportamiento al interior de la red. En este punto, aludimos al concepto de coaliciones como un aspecto sustantivo que puede equiparar las fuerzas entre actores al interior de una red, al momento de negociar las lógicas de acción al interior de ella.

Lo anterior ha sido debatido ampliamente desde el enfoque de Políticas Públicas y los Estudios Organizacionales: en el caso del primero Sabatier (1988) apunta que en un subsistema de políticas (en nuestro caso red de gobernanza) diversos actores comparten ideas y/o creencias en torno a los objetivos de una política, de manera que esta congruencia los anima a formar coaliciones que confrontan las ideas y creencias de otros actores, que también están en búsqueda de imprimir sus ideales en las políticas resultantes, por lo que conjugan recursos para establecer un dominio al respecto.

En el caso de los estudios organizacionales Panebianco (1994) subraya el papel que juegan las coaliciones al momento de determinar los objetivos que perseguirá una organización, aquí los actores generan coaliciones de manera estratégica para lograr objetivos, al momento destaca que la existencia de diversas coaliciones en el organización obliga siempre a una negociación de suma positiva entre los actores de las coaliciones ganadoras y los actores de las demás coaliciones, ya que de no ser así siempre estará latente la posibilidad de que surja una nueva coalición dominante entre los actores derrotados.

En esta línea las coaliciones podrían explicar la obligatoriedad de cooperación en una red de gobernanza, más allá de la interdependencia entre actores, dando cuenta así de una de las principales críticas al modelo, que suelen poner atención sobre los puntos conflictivos de coordinación en la red.

Antes hemos mencionado que dos variables serán encargadas de impulsar una red de gobernanza en México, estas variables son: capital social y cooperación internacional para el desarrollo local (CIPDL). La primera de ellas es vista como una variable institucional predominantemente de nivel operativo, debido a la importancia que guarda al momento de incentivar modelos de cooperación comunitaria que impacten efectivamente en la conservación de recursos de uso común, y que a su vez permiten gestar mecanismos de coordinación entre gobierno y sociedad en la implementación de políticas públicas a nivel local. La segunda variable -en tanto. es concebida como una variable institucional de orden constitucional y a su vez de orden colectivo, que tiende a descentralizar los recursos en torno a la toma y puesta en marcha de acciones de política pública más allá del gobierno, ya que de manera normativa (legal-formal) da cuenta de quién tiene la capacidad de tomar decisiones respecto al tema de política o proyecto a efectuar, y a la facultad que tiene para normar cómo deberá realizarse respecto a su diseño e implementación.

En todo caso ambas variables tienen como propósito equilibrar el poder de los actores en la red establecida, por medio de las posibles coaliciones entre actores que doten de una lógica menos jerárquica a la red al momento de establecer las lógicas de acción al interior de ella.

Por tanto, en este documento se argumenta que una red de gobernanza puede tener lugar en espacios donde existan determinadas características institucionales que la impulsen. Esta suposición va en contra de otros análisis realizados al concepto de gobernanza, por

ejemplo aquellos que desde una perspectiva organizacional han negado las posibilidades del éxito empírico del establecimiento de una red horizontal que pueda estructurarse, comulgar en objetivos y mantenerse en el tiempo (Arellano, *et al*, 2014)<sup>27</sup>.

Esta situación llamada por Arellano *et al* (2014) “tránsito organizacional” es débil en cuanto al análisis de la gobernanza, puesto que las redes de gobernanza no toman lugar de manera específica en organizaciones, ni son organizaciones por sí mismas, ya que no mantienen características como: objetivos definidos, un líder político capaz de imponer sanciones a los participantes en la red y tampoco una cadena de comando que permita gobernar por decreto (Sorensen y Torfing, 2007c). Asimismo, Arellano *et al* (2014) al fijar su punto de atención únicamente en los intereses de los actores que conforman una red como locus de su comportamiento, ignora el análisis de las motivaciones de los actores, que son centrales para un análisis *institucional*, porque ofrecen un mecanismo para conectar la acción individual con un entorno social más amplio (D`Andrade y Strauss, 1992 citado por Howard, 2010, pp.15)<sup>28</sup>.

Según lo dicho, se ha subrayado, que las relaciones al interior de la red de gobernanza se dan en *frameworks* -los cuales logran institucionalizarse pero no se traducen de *facto* en la creación de una nueva organización o institución formal- (Sorensen and Torfing, 2007c). Esta situación permite generar reglas de comportamiento consensuadas entre los miembros de la red, bajo procesos de socialización de objetivos comunes o individuales, incentivados ya sea por imaginarios colectivos o bien por acciones estratégicas. Lo anterior siempre bajo la característica de interdependencia que obliga a las interacciones y a juegos de suma positiva entre actores.

---

<sup>27</sup> Arellano *et al* (2014) menciona que este éxito no puede darse debido a cuatro características principales con las cuales la red de actores tiene que lidiar en una organización: i) la toma de decisiones y la acción organizacionales; ii) discrecionalidad e; iii) información.

<sup>28</sup> Las cursivas son del autor.

Si bien en muchas ocasiones pueden fracasar estas redes y volverse mecanismos instrumentales de actores específicos que logran acaparar los objetivos de la red, no se puede dar por hecho tajantemente su fracaso, no al existir investigaciones y evidencia empírica previa que han demostrado la existencia de acción colectiva en ciertos contextos institucionales (Ostrom, 1990). Ir en búsqueda de esos contextos y esa evidencia empírica, es la principal tarea de quienes estudian el fenómeno de la gobernanza.

Por todo lo anterior al hablar de redes de gobernanza, como entramados sociales, se destaca que éstas no son ni instituciones ni organizaciones, más bien son marcos relativamente institucionalizados de la interacción negociada dentro del cual luchan diferentes actores entre sí, crean oportunidades para tomar decisiones conjuntas, forjan compromisos políticos y coordinan acciones concretas (Sorensen y Torfing, 2007c)

Estos marcos *–frameworks–* si bien aluden a procesos institucionales de comportamiento, pueden tomar cuerpo de manera visual en la estructura de la red en la cual los actores interactúan, de manera que mediante ella se puede notar los roles que cada actor miembro de la red mantiene, así como la heterogeneidad e integración estructural de la misma (García- Valdecasas, 2011; Vázquez, 2015). Estas últimas variables son coyunturales para interpretar *–operativamente–* las posibilidades de interacción efectiva para tomar decisiones conjuntas, legítimas y altamente deliberadas entre los miembros de la red (Vázquez, 2015).

De acuerdo con lo antes dicho la red de actores resultante es en nuestro caso de estudio la variable dependiente<sup>29</sup>. Con base en lo anterior, se considera que así como los recursos que moviliza cada actor en las relaciones de negociación y cooperación en la red

---

<sup>29</sup> Esta situación aun a pesar de que ciertos investigadores han puntualizado que en el análisis de redes sociales, la red es siempre una variable independiente, que tiene como principal finalidad proporcionar datos (Reyes-Herrero, 2010).

desemboca en el tipo de estructura que tomará la red, el marco institucional en que se desarrollan confirmará su éxito como red de gobernanza.

## Bibliografía

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

Bevir, M. (2011) “Governance as theory, practice and dilemma”. En Bevir (Ed.) *The SAGE Handbook of governance*. London: SAGE publication.

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

BM. (s/f). “What is governance?” Obtenido de: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/EXTMNAREGTOPGOVERNANCE/0,,contentMDK:20513159~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:497024,00.html>

Bogasom y Zolner ed. (2007) *Methods in democratic network governance*. Great Britain, Palgrave macmillan.

Borzel, T. (1998) Organizing Babylon – on the different conception of policy networks. En *Public Administration Review*. Vol. 76. Pp. 253-273.

Castro, Hogenboom y Baund. (2015). Gobernanza ambiental en América Latina en la encrucijada. Moviéndose entre múltiples imágenes, interacciones e instituciones. En Castro, Hogenboom y Baund (coords.) *Gobernanza ambiental en América Latina* (pp. 13-38). Buenos Aires/Argentina: CLACSO.

Evans, Mark (1998) Análisis de Redes de Políticas Públicas: una perspectiva Británica. En *Gestión y Política Pública*, vol. VII, No. 2, pp. 229-266.

- Gamble, A. (2000), Economic governance. En Jon Pierre (Ed.) *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Oxford University Press, pp. 110-138.
- García-Valdecasas Medina, José (2011) Una definición estructural de capital social en *REDES, Revista Hispana para el análisis de redes sociales*, vol. 20, núm. 6, pp. 132, 160.
- Hall y Taylor (1996) "Political science and three new institutionalisms", *political studies* (44) pp. 936-957.
- Heclo, H. (1978). "Issue networks and the executive establishment". En King (ed.) *The new American Political System*. Washington, D.C.
- Hirst, Paul (2000) Democracy and Governance. En Jon Pierre (Ed.) *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Oxford University Press, pp.13-36.
- Howard, Marc (2010) Cultura y Política comparada. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Vol. 19. Pp. 7-44.
- Jordana, Jacint (1995, mayo-agosto). "El análisis de los Policy Networks: una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 3, 77-89.
- Jordan, A., Wurzel, R. K. W. y Zito, A. (2005). The Rise of 'New' Policy Instruments in Comparative Perspective: Has Governance eclipsed Government? *Political Studies*, 53(3), 447-496.
- Klijn, E. (1998). "Policy networks and overview". En Kickert y Koppenjan (Ed.) *Managing complex networks*. Sage: London.
- Kooiman, Jan. (1993), *Modern Governance: Government-society interactions*, London, Sage.

Marsh, David and R.A.W. Rhodes. 1992. 'Policy Communities and Issue Networks. Beyond Typology,' in Marsh, David and R.A.W. Rhodes (eds.). 1992. 249-268.

March y Olsen (1984) The new institutionalism: organizational factors in political life, *American political science review*, n. 78, pp. 738-749

March y Olsen (1989) *Rediscovering institutions*. NY: Free Press.

Mayntz, R. (1993). Modernization and the logic of interorganizational networks. En Child, Crozier y Mayntz (Eds.) *Change between markets and organization*. Aldershot.: Avebury. Pp. 3-18.

Méndez, Irma. (2012) Democracia, gobernanza y redes: una aproximación al papel de las instituciones de representación en México. En Porras (Coord.) *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*. Instituto Mora. Pp. 119-155.

Morata F. (2002). *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.

Noferini, A. (S/f.), Desarrollo, cooperación descentralizada y gobernanza multinivel: consideraciones para la actualidad. Obtenida el 11 de Febrero de 2015, de: [http://observ-oed.org/sites/observ-oed.org/files/publicacion/docs/603\\_346.pdf](http://observ-oed.org/sites/observ-oed.org/files/publicacion/docs/603_346.pdf)

Ocampo, José Antonio (2015). “La gobernanza económica y social y el sistema de las naciones unidas”. En José Antonio Ocampo (Ed.), *Gobernanza global y desarrollo: nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional* (pp. 31-70). Buenos Aires: siglo veintiuno.

Ostrom, Elinor. (1990). *El gobierno de los comunes; la evolución de las instituciones de acción colectiva*. México; FCE.

Ostrom, Elinor (2005). *Understanding Institutional Diversity*, Princeton University Press, Princeton

Palumbo, D. (1975) "Organization theory and political science", En Greenstein and Polsby (eds.) *Micropolitical theory* US/Addison-Wesley publishing company, pp. 319-369.

Panebianco, A. (1994) "Poder y organización en los partidos políticos I", *Revista Mexicana de ciencias políticas y sociales*. Vol. 39, núm. 156, pp. 13-29.

Peters B. Guy (2003a) *El Nuevo institucionalismo*. España: Gedisa editorial

Peters, Guy (2003b). "La gobernanza en niveles multiples ¿un poder fáustico". *Foro internacional*, XLII, 3, pp. 429-453.

Peters y Pierre (2005) *Governance, government and state*. The state theories and issues. Palgrave Macmillan, Nov 19, 2005.

Piattoni, S. (2009) *Multi level governance in the UE: Does it work?* Globalization and Politics: A conference in Honor of Suzanne Berger. 8-9 May 2009, MIT. Available from: <http://www.princeton.edu/~smeunier/Piattoni>

Piattoni, S. (2010) *The theory of multi-level governance: conceptual, empirical and normative challenges*. Oxford University Press.

Pierre, J. (ed.) (2000a) *Debating governance; Authority, steering, and democracy*. London, Oxford University Press.

Pierre, Jon (2000b) "Introduction: understanding governance". En Jon Pierre (Ed.) *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy* (pp. 1-10), Oxford University Press.

Pierre, J. y Peters, G. (2000), *Governance, politics and the State*, London, Palgrave Macmillan.

Pierson P. y Skokpol , T. (2008) Institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista uruguaya de Ciencia Política*. No. 17. Pp. 7-38.

Porras, F. (2012) “Introducción. Gobernanza y redes de política pública en México”. En Porras (Coord.) *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*. Instituto Mora. Pp. 9-25.

Porras, F (2016b). La gobernanza como red, una mirada desde México. En Edgar Ramírez (Editor) *Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas*, pp. 61-83. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Porras, F. (2016a). *Gobernanza: límites, propuestas y perspectivas*. Instituto Mora/Contemporánea.

Putnam (1993) *Making democracy work*. Princeton; Princeton University Press.

Ramírez, Edgar (2012, mayo-agosto) “Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México”. *Estudios demográficos y urbanos*. Vol. 27, núm. 2. Pp. 491-520.

Ramírez, Edgar, (2016), “Introducción”, en Edgar Ramírez (Editor) *Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 13-22.

Rosenau, James. (2000) *Change, Complexity, and governance in a globalizing space*. En Jon Pierre (Ed.) *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Oxford University Press, pp. 167-201.

Roth A. (2002). La implementación de las decisiones. Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Bogota: Aura ediciones.

Roth A. (2015) Neo-institucionalismo y transformación democrática del Estado. En FES-ILDIS El rol del Estado: contribuciones al debate, Quito:Senplades/FES-ILDIS, pp. 13-60.

Rhodes, R. A. W. (1996). "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, XLIV, pp. 652-667.

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Buckingham Philadelphia: Open University Press.

Rhodes, R. A. W. (2000) Governance and Public Administration. En Jon Pierre (Ed.) *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Oxford University Press, pp. 54-90.

Rhodes, R.A.W. (2015) "Recovering the craft of public administration". En *Public Administration Review*, 76 (4), pp. 638-647.

Sabatier, P. (1988), "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning", en *Policy Sciences*, 21, pp. 129-168.

Sorensen and Torfin (ed.). (2007a) *Theories of democratic network governance*. NY:Palgrave

Sorensen, Eva; Torfing J. (2007b). "Introduction: governance network research: towards a second generation". En Sorensen y Torfing *Theories of democratic networks governance* (pp. 1-21). NY:Palgrave

Sorensen, Eva; Torfing J. (2007c). "Theoretical approaches to governance networks dynamics". En Sorensen y Torfing *Theories of democratic networks governance* (pp. 25-42). NY:Palgrave.

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

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

Stoker, Gerry. (1998), "Governance as Theory: five propositions". *International Social Science Journal*, 50 (155), 17-28.

Stoker, Gerry (2000), Urban political science and the challenge of urban governance. En Jon Pierre (Ed.) *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Oxford University Press, pp. 91-110.

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

Varela, E. (2015) Reseteando la gobernanza trasfronteriza: explorando nuevos *cleveages* cooperativos –formal-informal-, -material-inmaterial. En Barajas, Wong y Oddone (Coord.) *Fronteras y procesos de integración regional*. JP/CIAD/COLEF. Pp. 49-71.

Vázquez, Cristo (2013) *Redes de acción pública. Una sistematización de sus propiedades estructurales*. México: INAP.

Vázquez, Cristo (2015) Notas para una propuesta lógica conceptual de la relación entre las interacciones y cooperación en redes de política pública, en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, vol.2, núm.1, pp. 77-100.

### Capítulo 3. Breve apartado metodológico: Análisis de redes sociales para el estudio del gobierno y la administración pública

El uso de las redes como metodología en la gestión y análisis de políticas públicas se ha vuelto con el paso del tiempo cada vez más significativo. Lo anterior debido a que los tradicionales métodos de análisis de los asuntos públicos con frecuencia presentaban limitantes para dar cuenta de la mayor complejidad y constante cambio que habían adquirido los asuntos públicos en los aspectos social, político y económico.

“Por esta razón, hoy cobran relevancia las aproximaciones epistemológicas que consideran que las relaciones no lineales entre variables podrían tener una mayor capacidad explicativa sobre algunos de los fenómenos que afectan la vida pública” (Ramírez, 2016a, pp. 14). Por ejemplo las nuevas maneras de gobernar por parte del gobierno, del cual es representativo el concepto de gobernanza, el cual -como se ha descrito a lo largo de este documento- incorporó un nuevo enfoque con el cual se habría de analizar los problemas públicos y que terminaría influyendo de manera importante en el estudio de la acción del gobierno en el ámbito público.

No obstante, antes de profundizar en el ARS para el estudio concreto del gobierno y la administración pública, es importante mencionar que en primer lugar debe reconocerse que las redes han sido conceptualizadas de tres maneras distintas: como estructuras, como procesos relacionales y como instrumentos de gestión pública (Ramírez, 2016b). Esta categorización en el análisis de redes corresponde a su vez a distintas escuelas o corrientes que han desarrollado el concepto, así por ejemplo:

Las redes como estructuras son en efecto la concepción primaria de análisis de redes basada en el campo de los estudios sociológicos, los cuales datan de finales del s. XIX y principios del S.XX, a partir de los estudios sociométricos fundados en la psicología de

Gestal, los estudios de los antropólogos de Manchester, de los estructuralistas de Harvard y más recientemente de los estudios de Granovetter y Freeman (Barry *et al*, 2004). Debido a que fue el primer acercamiento con el análisis de redes, este enfoque es quizás la manera más conocida en que se desarrolla el ARS y consiste en una concepción de la red en que estas se proponen como estructuras de interdependencia que involucran una amplia cantidad de actores, y que si bien pueden ser operacionalizadas en torno a sus características estructurales, como las medidas e indicadores estadísticos que pueden surgir de su análisis, no necesariamente su uso se reduce a la estructura como fuente de medición.

De esta manera, podría decirse en un primer momento que estos estudios analizan el comportamiento de los actores en las relaciones que establecen con otros miembros de la red (Ramírez, 2016b, p. 37). Empero a su vez, estas relaciones conforman una estructura relacional que impacta sobre distintas variables como el desempeño de la red misma y los resultados que surgen de la interacción que toma lugar al interior de ella.

En consecuencia, este enfoque en torno al estudio de redes se basa primordialmente en el análisis estructural de la red, de ahí que la metodología más utilizada en este campo sea el *block modelling*, y la medición de medidas de centralidad de la red que limitan el comportamiento de un individuo al interior de ella<sup>30</sup>. En suma, en esta tradición la red es por lo regular la variable independiente por lo que a menudo suele ser utilizada más como un generador de datos (Herrero y Pizarro, 2012) que como el resultado de variables institucionales (Barry *et al*, 2004).

Desde otro enfoque analítico las redes como relaciones identifican las redes como entramados complejos de procesos relacionales, es decir, aquí las relaciones son vistas

---

<sup>30</sup> Entre estos indicadores resaltan las medidas de centralidad de la red propuestas por Freeman (1979): intermediación, cercanía y rango.

como un resultado por sí mismo, pasando a un segundo plano la estructura social que estas generan. Centrada en una tradición politológica, este enfoque se preocupa por entender cómo el comportamiento e interacción entre diversos individuos involucrados en un determinado fenómeno político o social repercute en el resultado de las políticas o bien cómo se gestiona la toma de decisiones públicas (Barry *et al*, 2004). Por lo anterior este enfoque de estudio suele enmarcarse más en el análisis de redes de políticas públicas.

En esta tradición suele plantearse como objeto de estudio tanto las características de los individuos involucrados como lo son grupos de interés e.g. Heclo (1978) hasta los *policy maker* e.g. Dahl (1961) para entender diversos procesos de la toma de decisiones de políticas públicas e.g. la etapa de estructuración de la agenda pública. Además, entre otros fenómenos que apunta a esclarecer esta escuela se encuentra el entender el cambio de políticas públicas y los proceso de innovación política (Barry *et al*. 2004).

Por consiguiente en esta visión de las redes predomina el interés por la interacción entre actores, a saber, que esta puede ser de diversos tipos, como una relación consensuada, unilateral o de conflicto, características de las relaciones que repercuten coyunturalmente en la decisiones adoptadas por uno o más actores, así como en el resultado de la decisión misma.

Por último, la visión de las redes como instrumentos parte de la premisa que indica que las redes en efecto son insumos que permiten lograr objetivos, por ejemplo, entre un grupo de organizaciones o bien al interior de una organización. Apegado a los estudios sobre administración pública este enfoque comenzó a utilizarse a principios de los años 90s a partir del estudio de las relaciones intergubernamentales y tiene como principal objetivo analizar cómo la gestión en red de los asuntos públicos impacta sobre el desempeño de los actores involucrados y los resultados de las políticas obtenidas (Barry *et al*, 2004).

A la vez su aparición al interior de los estudios sobre administración pública se encuentra íntimamente vinculado con el desarrollo de nuevos problemas de orden transversal, intersectorial y de alta complejidad que requieren la coordinación de distintos actores de diversos niveles y ámbitos de actuación para darles respuesta. De modo que estos problemas “retorcidos” impulsaron la discusión conceptual sobre la necesidad de abordar el estudio de la gestión de redes para hacer funcionar el aparato administrativo de gobierno (O’Toole, 1997) de ahí su concepción instrumental y su fuerte vínculo con los estudios sobre gestión y análisis de políticas públicas, así como con el concepto de gobernanza.

En consecuencia, el interés de esta corriente se centra en analizar los objetivos de los actores que toman parte en la gestión de redes, para que en relación a ello, se pueda hacer un análisis más consistente de las implicaciones que tiene el uso de las redes para lograr tales objetivos en pro del interés público.

Vale la pena mencionar que estas tres concepciones de las redes no son excluyentes una de otra, más bien se complementan (Ramírez, 2016b), por lo que a menudo en diversos tipos de investigaciones suelen hacerse presentes al menos dos de los tres enfoques presentados. Particularmente en el caso de las investigaciones que se enmarcan al interior del estudio de la administración pública es latente el manejo de los tres enfoques con que realizar ARS. Esta situación se da porque:

- En los estudios sobre gobierno y administración pública las redes son vistas en primer lugar como un instrumento que permite la mejor gestión de los asuntos de interés público así como de las acciones que se emprenden para atenderlos.
- La estructura que surge de la interacción de los individuos que toman parte en las redes pueden incidir directamente en el desempeño de los actores que la

conforman. Además la conformación de dicha estructura impacta también en los resultados que surgen de ella.

- El estudio de las relaciones que surgen de la interacción entre los actores que conforman una red y por consiguiente una estructura social son coyunturales para comprender tanto los atributos de cada individuo como su comportamiento.

Entonces –básicamente- para el estudio de la gestión de políticas públicas y redes de gobernanza, el ARS da cuenta del: i) ¿por qué? analizar las redes en los estudios sobre administración pública, esto es, para mejorar la gestión de asuntos públicos (redes como instrumentos); ii) ¿cómo? analizar las redes que se estructuran en torno a la discusión de asuntos políticos y de políticas públicas, por ejemplo mediante el análisis de la interacción entre los actores que conforman una red (redes como relaciones) o bien mediante las propiedades estructurales de la red en general (redes como estructuras), y por último; iii) da cuenta de un análisis exhaustivo de la toma de decisiones y gestión de políticas públicas en distintos niveles, yendo desde el análisis individual hasta un enfoque estructural del fenómeno estudiado en un mismo continuum marco analítico.

Entonces en esta investigación las redes son vistas de manera integral, es decir su utilidad analítica nos permite concentrarnos en:

- La estructura de las redes que se constituyen en torno a la gestión de recursos naturales en nuestros dos casos de estudio (redes como estructura), así como en;
- Comprender la naturaleza de las relaciones que se dan entre los individuos que participan en la gestión de recursos naturales en ambos casos (redes como relaciones) y finalmente
- Discutir las ventajas que tiene la gestión en red de asuntos de interés público.

En relación a lo anterior, a continuación se profundiza en los enfoques: redes como estructura y redes como relaciones para describir cómo analizar en nuestra investigación las redes que surgen de la estructuración de actores en torno a la gestión de recursos naturales de dos sitios turísticos locales.

### 3.1 Redes como estructura

Con base en lo descrito arriba, en primera instancia reconocemos que el ARS desde este enfoque es un campo interdisciplinario que se ocupa del estudio de la estructura de las relaciones entre unidades (Wasserman y Faust, 1995), lo cual permite representar visualmente dichas estructuras (Ramírez y Gómez, 2016). En este sentido una red social alude al proceso en el cual dos o más actores interactúan entre sí, en la cual un actor puede representar un individuo, una empresa, una agencia gubernamental, etc. (Granovetter, 1985).

La construcción de la red para el ARS desde este enfoque reconoce 5 partes esenciales de la misma: i) nodos, individuos; ii) vínculos, línea que conecta dos individuos y describen una relación entre ellos; iii) estructura, serie de nodos y vínculos que constituyen una red; iv) Boundary spanner, nodo que conecta dos redes y; v) Broker, nodo que media entre dos o más grupos de nodos relacionados. (Ramírez y Gómez, 2016, p. 373).

Dentro de la literatura en México que ha tomado esta visión de las redes como metodología para el análisis de los asuntos públicos resalta (Zaremborg, 2012a: 2014; Vázquez, 2014; 2015; Ramirez, 2016c). Esta ola de estudios ha desembocado en un mayor uso de esta herramienta como instrumento de análisis, al tiempo en que han permitido comprender e incrementar el conocimiento respecto a la importancia que tienen las redes como estructura para lograr el desempeño adecuado de una red o bien el logro de objetivos de quienes la constituyen.

Para esta investigación se considera como nodo a cada uno de los actores pertenecientes a la red que gira en torno a la gestión de recursos naturales en cada sitio de estudio, los vínculos responden al proceso de cooperación entre actores y la estructura es la red general mapeada. Esta última puede según estudios previos (Vázquez, 2014; Ramírez y Gómez, 2016; Berardo, 2016) presentarse principalmente de dos tipos: i) red egocéntrica o de estrella, que representa una red con un índice de centralización del 100% y; ii) red horizontal que representa un índice de centralización del 0% (véase imagen 1).

Aquí la red, como en las tres visiones que se tienen de ella, se forja con base en las relaciones que ostentan los actores que la componen, dichas relaciones pueden ser de distinto tipo, por ejemplo se puede observar que hay relaciones de un solo sentido o unilaterales, así como relaciones recíprocas (díadas).

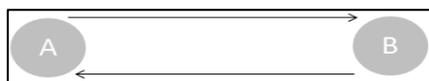


Imagen 3. DIADA. Fuente: Elaboración propia de acuerdo con el texto.

No obstante, también existen relaciones de carácter transitivo, la cual encuentra su proyección más equiparable en la frase: “El amigo de mi amigo es mi amigo”, por otro lado, también existen relaciones entre actores mediante conexiones de múltiples pasos, en donde un actor puede vincularse con otro mediante distintos puentes (actores) (Berardo, 2016). En este documento, se toma en consideración para la construcción de la red, únicamente las relaciones que se dan de manera directa entre los actores que participan en la gestión de recursos naturales en nuestros dos casos de estudio.

Huelga decir que para llevar a cabo el “mapeo” de los actores para la identificación de una red es preciso hacer uso de diversas metodologías de recolección de datos, por ejemplo: revisión de reportes e informes institucionales, entrevistas estructuradas y semi

estructuradas a actores clave, cuestionarios, grupos de enfoque, etc. (Torfing, 2007) En general el objetivo de estos instrumentos es la generación de nombres con los cuales el actor analizado a sostenido vínculos entorno a determinados asuntos, así se busca reconocer nuevos actores y el tipo de relación existente entre ellos, por ejemplo: sí el tipo “A” reconoce al tipo “B” posteriormente se esperaría que pasará lo mismo al entrevistar al tipo “B”, es decir, que reconozca al tipo “A”, de esta forma tendríamos una relación diádica, sino es así mantendríamos una relación unidireccional.

Estos datos para el ejercicio de una modelación de la red deben ser vaciados en una matriz adyacente mediante la cual se presenten los principales actores encontrados. Para efectos del llenado de las celdas de esta matriz, los datos de las filas alimentan las columnas. Entonces cuando en una celda se presenta el valor 1, se está indicando que el actor de las filas ha reconocido al actor presente en las columnas. Esta manera de visualizar la matriz nos permite notar cuando una relación es unidireccional, y cuando una relación es recíproca. Por último, siempre que las celdas denoten un 0, representa la ausencia de relación entre actores (véase tabla 3).

Tabla 3. Ejemplo elaboración de matriz adyacente

Matriz de actores				
	Actor A	Actor B	Actor C	Actor D
Actor A	--	1	0	1
Actor B	0	--	1	1
Actor C	1	0	--	1
Actor D	1	1	1	--

En este ejemplo podríamos notar que el actor “D” mantiene una relación con todos los demás actores, lo cual lo situaría como el actor con mayor capacidad de intercambiar

recursos. Para realizar las gráficas y obtener las medidas de centralidad se utilizó el programa Ucinet 6 *software* especializado en el ARS que permite visualizar redes de más de 5 nodos.

### 3.2 Redes como relaciones

El ARS desde esta concepción, tal como se ha descrito, pone especial atención en los vínculos que existen entre los actores que constituyen una determinada estructura, bajo el entendido que la organización de la red y sus reglas intervienen en la definición, gestión y posible solución de los asuntos públicos que requieren atención al respecto (Ramírez y Castillo, 2017). Con la finalidad de comprender la naturaleza de los lazos que existen entre los principales actores encontrados, se hace uso de la teoría de movilización de recursos, la cual describe más específicamente que tipo de recursos intercambian dichos actores. Esta metodología ha sido constantemente utilizada para el análisis de asuntos de interés público en México resalta por ejemplo: Cadena (1999); Vázquez (2011); Díaz y Sánchez (2015), por lo cual se hace uso de ella para describir con mayores herramientas analíticas las relaciones de mutua dependencia entre diversos actor en torno a un tema.

Por otra parte, la teoría de movilización de recursos impulsa el enfoque de la gobernanza al resaltar la mutua dependencia entre diversos actores al momento de llevar a cabo los procesos de políticas públicas (Vázquez, 2011; 2014). De modo que las investigaciones previas que se han realizado al respecto, particularmente la investigación de Vázquez (2014), fungen como trasfondo del uso de esta teoría para el análisis de redes de políticas públicas y de gobernanza.

Entonces uno de los argumentos centrales de la teoría de la movilización de recursos, es que las organizaciones y movimientos sociales requieren de recursos que deberán adquirir mediante transacciones con otros grupos según se van logrando sus fines u objetivos

(Edwards y McCarthy, 2004 citado por Díaz y Sánchez, 2015). En la tabla 4 se ejemplifica esta teoría.

Tabla 4. Clasificación de los recursos para la movilización.

<b>Tipo de recurso</b>	<b>Descripción</b>
<b>Morales</b>	Legitimidad, solidaridad, difusión y apoyo a los objetivos de la organización o movimiento (Edwards y McCarthy, 2004).
<b>Humanos/Sociales</b>	Incluyen el liderazgo, trabajo voluntario, apoyo técnico, la formación y experiencia educativa, política, jurídica, científica, técnica y de gestoría de los miembros, líderes, especialistas, asesores, activistas y simpatizantes de las organizaciones de un movimiento social y éstos redundan en la capacidad de vinculación y negociación de las organizaciones (Cadena, 1999; Edwards y McCarthy, 2004)
<b>Organizativos</b>	Son las formas en que la gente se organiza para hacer diagnósticos, prescripciones para la acción y pronósticos; para deliberar y actuar. Inciden sobre la solidaridad, el compromiso, el espíritu de lucha y las probabilidades de éxito de las organizaciones (Cadena, 1999)  <i>Membrecía</i> (sentimiento de pertenencia a un grupo o movimiento), acceso a redes interorganizacionales, conocimiento y capacidades sobre el funcionamiento de organizaciones, reclutamiento de integrantes, acceso a información y promoción (publicidad) del movimiento u organización (Edwards y McCarthy, 2004).
<b>Culturales y de disponibilidad de vocabularios</b>	Experiencia de activistas, comprensión de los problemas y asuntos ante los cuales se actúa, acceso al conjunto de valores y percepciones de los actores políticos participantes en el movimiento u organizaciones (Edwards y McCarthy, 2004).

	También se refiere al arsenal de ideas y símbolos que pueden ser usados para comprender y representar una situación dada (Cadena, 1999).
<b>Materiales</b>	Espacios de reuniones y equipos necesarios para las funciones adjetivas del movimiento u organización (Edwards y McCarthy, 2004).
<b>Político-jurídicos</b>	Están integrados por los derechos amparados por la constitución y legislación secundaria, y también por la posibilidad de apoyarse en los poderes judicial o legislativo contra resoluciones del ejecutivo (Cadena, 1999).
<b>Comunicativos</b>	Comprenden el grado de acceso a medios y tecnologías de comunicación: volantes, pintas, bardas, brigadas informativas, periódicos, radio, televisión, internet (Cadena, 1999).
<b>Repertorios de contención</b>	Se refieren al conjunto de medios conocidos y empleados para hacer demandas de diferente tipo a diferentes personas y grupos (Tilly, 1986). La innovación es un factor que aumenta el poder de los movimientos (McAdam, 1983).

Fuente: Díaz y Sánchez, 2015; con base en McAdam (1983); Tilly (1986), Edwards y McCarthy (2004); Cadena (1999).

De este modo, la clasificación que se ha expuesto de la teoría de movilización de recursos, permite exponer y clasificar los recursos intercambiados entre los actores pertenecientes a cada red mapeada. Con ello podríamos predeterminadamente entender la dinámica que se da en las relaciones que sostienen los actores, ejemplificando con cada categoría los recursos intercambiados entre los mismos y el grado de interdependencia con el que cuentan.

En suma, el ARS permite una comprensión distinta con que analizar la acción de gobierno en el ámbito público, así como su relación con otros actores de distinta índole para discutir, gestionar y tratar de solucionar problemas públicos complejos. Por ello tal como

se describió en el apartado introductorio de este trabajo, las herramientas analíticas que surgen de esta metodología son coyunturales para analizar el fenómeno de la gobernanza.

## Bibliografía

Berry Frances S., Ralph S. Brower, Sang Ok Choi, Wendy Xinfang Goa, HeeSounJang, Myungjung Kwon and Jessica Word (2004) Three Traditions of Network Research: What the Public Management Research Agenda Can Learn from Other Research Communities En *Public Administration Review*, Vol. 64, No. 5, pp. 539-552.

Berardo, R. (2016), “Redes y percepción del riesgo en sistemas socioecológicos”. En Edgar Ramírez (Editor) *Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas*, pp. 157-190. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Cadena-Roa, Jorge (1999), “Acción colectiva y creación de alternativas”, en Chiapas, núm. 7, pp. 163-189.

Dahl R. (2010) ¿Quién gobierna? Democracia y poder en una ciudad estadounidense, España: CIS.

Díaz, Oniel y Sánchez, Karina (2015), “Incidencia de la sociedad civil organizada en las políticas de telecomunicaciones y radiodifusión en México. Una aproximación desde las teorías del intercambio político y la movilización de recursos”, en C. Astorga (coord.), *Intercambio político. Una forma de indagar las relaciones de poder entre sociedad civil y gobierno*, México, uam Lerma/Juan Pablos, pp. 213-251.

Freeman, L. (1979) La centralidad en las redes sociales. Clarificación conceptual. En *Política y sociedad*. Pp. 131-148.

Granovetter, Mark (1985), “Economic Action and Social Structure: The problema of embeddedness”, in *American Journal of Sociology*, vol. 91, núm. 3, pp. 481-510.

Hecló, H. (1978). "Issue networks and the executive establishment". En King (ed.) *The new American Political System*. Washington, D.C.

Herrero y Pizarro (2012) El estatuto de las redes sociales en la investigación sociológica. En Arroyo y Sádaba (coord.) *Metodología de la investigación social: técnicas innovadores y sus aplicaciones* (301-318). Madrid, España: Editorial síntesis.

O'Toole, Laurence (1997) Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration. En *Public Administration Review*, Vol. 57, No. pp. 45-52.

Ramírez, Edgar, (2016a), "Introducción", en Edgar Ramírez (Editor) *Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas* (pp. 13-22). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Ramírez, Edgar, (2016b), "El estudio de redes en administración y gestión públicas: Una revisión del progreso de la literatura en la última década", en Edgar Ramírez (Editor) *Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 23-22.

Ramírez, Edgar (Ed.) (2016c), *Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Ramírez, Edgar, Edna Gómez (2016), "Apartado metodológico; términos y fundamentos básicos del análisis de redes sociales", en Edgar Ramírez (Editor) *Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 369-390.

Ramírez, E. y Castillo-Salas, M. (2017) “El caso de la línea 4 del metrobús y la gestión de redes colaborativas urbanas”. *Economía, Sociedad y Territorio*. Vol. XVII. No. 53. Pp. 145-169.

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

Vázquez, Cristo (2011), *Redes de políticas Públicas*. La experiencia de Valle de Bravo, Pueblo Mágico, Contrastes y lecciones. Cuaderno ejecutivo, Toluca: IAPEM.

Wasserman, S. y Katherine Faust (1995), *Social network analysis: methods and applications*, Cambridge University Press, Cambridge

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

## Parte 2. Marco institucional y espacios de análisis

### Capítulo 4. El contexto importa. Detonantes de redes de gobernanza en

#### México: Capital social y Cooperación Internacional para el Desarrollo Local

Pensar en la existencia de fenómenos o características que impulsen una red de gobernanza, implica un análisis institucional del contexto en el cual puede desarrollarse la red. Esto es, abordar y entender los marcos institucionales formales y no formales que constriñen a los actores que interactúan en un determinado lugar en torno a un tema de política pública, y analizar en qué medida estos factores pueden apuntalar una red de este tipo, con base en las propiedades que se le atribuyen.

En México estudios previos entorno a los temas de gobernanza local y análisis de redes sociales (Zabaleta, 2012; Zaremborg, 2012a; b), destacan que las posibilidades que tienda a conformarse una red jerárquica que gire en torno a un solo actor son altas, debido a la capacidad de ciertos actores para posicionarse como centrales en arenas informales debido a los recursos que mantienen (Zabaleta, 2012), y/o a la capacidad con la que cuentan para bloquear las relaciones entre otros actores (Zaremborg, 2012a; b).<sup>31</sup>

Más atrás en el documento, hemos enlistado una serie de fenómenos que apuntalaron el fenómeno de la gobernanza entre los cuales están i) la Nueva Gestión Pública, ii) el fenómeno de la globalización, iii) procesos regionales y supranacionales de integración, iv) el creciente interés de la ciudadanía en los asuntos públicos, y v) la mayor relevancia de los gobiernos sub nacionales (Hirst, 2000; Pierre, 2000b; Rhodes, 2000; Sorensen,

---

<sup>31</sup>Zaremborg (2012a) encontró dos casos atípicos de redes de actores en donde existió una transformación de la dinámica estructural de red, en ambos casos pasaron de ser redes con acentuados actores protagónicos a redes más descentralizadas en este aspecto. En el primer caso se atribuyó esta transformación principalmente al perfil de los miembros de la red, los cuales tenían como instrumento de poder su nivel educativo. Al segundo caso la aparición de un nuevo actor en la red (ong) que impulso la descentralización de las interacciones en la red.

2005). También, hemos descrito qué características impulsaron según Rhodes (1997) la gobernanza en Gran Bretaña, de tal manera que hemos podido asociar el fenómeno de la gobernanza -en este caso- con el proceso de agentización en la entrega de servicios públicos por parte del gobierno central, y los procesos supranacionales de integración regional. Pero ¿Qué hay de los demás fenómenos enlistados? Tomando como base tales eventos, aquí se asocia el posible fenómeno de la gobernanza en México a tres de ellos: i) la mayor relevancia de los gobiernos sub nacionales; ii) el papel que juega la ciudadanía en los asuntos públicos y de políticas públicas; y iii) el fenómeno de la globalización. No sobra decir que estas características hacen referencia a fenómenos generales, lo cual conlleva que en la praxis puedan aterrizar mediante diversas formas, acciones y prácticas específicas.

Por lo anterior, el objetivo de este capítulo es posicionar las variables de Cooperación Internacional para el Desarrollo Local (CIPDL) y Capital Social mediante su indicador confianza social, como características particulares que pueden en determinados lugares, impulsar un proceso de fragmentación de las capacidades directivas del gobierno, hacia arriba con organismos internacionales, y hacia abajo con actores sub nacionales en general y con las comunidades locales en particular. De esta manera, incorporamos a nuestros casos de estudio, el análisis multinivel de las redes de gobernanza argumentada en el apartado anterior.

#### 4.1 Hacia la Cooperación Internacional para el Desarrollo Local

La reforma del Estado llevada a cabo en la década de los 80s como respuesta a diversas crisis económicas en todo el mundo generó una mayor descentralización de las funciones administrativas del gobierno. Ante ese escenario, en el mismo periodo de tiempo organismos internacionales como el Banco Mundial y la Naciones Unidas, publicaron dos

documentos que influyeron bastante sobre las teorías y los paradigmas de la cooperación internacional. El primero de ellos fue el informe “Norte-Sur: un programa de supervivencia” publicado en 1980 y realizado por la Comisión independiente en temas de desarrollo internacional. Sus propuestas básicas eran las siguientes:

“Promover una transferencia de recursos hacia los países más pobres; adoptar una política energética más ahorradora y responsable; establecer un programa para incrementar la producción de alimentos de los países en desarrollo y establecer un sistema alimentario seguro a largo plazo; reformar el sistema económico y el comercio internacional abriendo paso también para los países del sur” (Tassara, 2012, pp. 46)

El segundo documento fue elaborado por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo; creado en 1984 el informe llamado “Nuestro futuro común” hace énfasis sobre el desarrollo sostenible, es decir un desarrollo integral, en donde el aspecto económico y social van de la mano con el respeto al medio ambiente.

En conjunto, ambos documentos impulsaron una nueva lógica en cuanto a los procesos de cooperación internacional en el mundo, pugnando por un desarrollo equilibrado entre los países del norte y sur, de manera que se disminuyeran las desigualdades sociales entre países en todo el mundo.

En América Latina estos nuevos paradigmas tomaron lugar predominantemente mediante el Consenso de Washington, el cual tenía como principal propósito afrontar la crisis económica que enfrentaba la región, así como establecer un ambiente de transparencia y estabilidad económica (Casilda, 2004). De esta manera, en 1989 en el Consenso de Washington se formularon un conjunto de medidas y/o recomendaciones para que los países latinoamericanos tuvieran un mejor desempeño en cuanto a la gestión de recursos

económicos, los cuales pudieran avalarlos institucionalmente al momento de solicitar ayuda financiera a organismos internacionales. Las medidas planteadas constaban de 10 recomendaciones: i) Disciplina presupuestaria; ii) cambios en las prioridades del gasto público; iii) reforma fiscal; iv) Los tipos de interés; v) el tipo de cambio; vi) liberalización comercial; vii) política de apertura respecto a la inversión extranjera directa; viii) política de privatizaciones; ix) política desreguladora; y derechos de propiedad<sup>32</sup>.

Con base en estas recomendaciones se generaron nuevas dinámicas de gestión pública en los países latinoamericanos, al momento en que se dotó de mayor autonomía e independencia a los gobiernos sub nacionales. De igual forma, en esta etapa las organizaciones no gubernamentales comenzaron a tener una mayor presencia en la esfera pública, lo cual a su vez fue acompañado por un mayor interés de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Sentadas las bases anteriores, la década de 1990 estuvo marcada por concretarse diversos acuerdos internacionales como lo fue la Organización Mundial del Comercio (OMC) a nivel mundial. En América particularmente robo la atención el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el cual daba cuenta del primer acuerdo de integración comercial entre países del Norte y Sur, es decir países desarrollados y en vías de desarrollo.

Adicionalmente, con los nuevos marcos de cooperación internacional se plantearon temas particulares de atención mundial, como lo fue la formulación del concepto de “desarrollo humano”, el cual fue impulsado principalmente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y académicamente por Amartya Sen , en conjunto ambos actores apuntalaron el concepto de desarrollo humano como:

---

<sup>32</sup> Para una revisión en extenso véase Casilda (2004) América Latina y el Consenso de Washington.

“aquel proceso por el que una sociedad mejora las condiciones de vida de sus ciudadanos a través de un incremento de los bienes con los que pueden cubrir sus necesidades básica y complementarias, y de la creación de un entorno en el que se respeten los derechos humanos de todos ellos” (Tassara, 2010, pp. 54).

En este aspecto el desarrollo humano no se limita al bienestar económico, sino también al modo y calidad de vida que tienen las personas, por lo que el desarrollo de las capacidades humanas funge como fundamental para tal proceso, de manera que el acceso a variables específicas como la educación, la salud, y la alimentación, son coyunturales.

Entonces, bajo este nuevo panorama internacional en donde la cooperación internacional ha tomado lugar en la esfera pública mediante procesos de cooperación para apuntalar el desarrollo humano, la existencia de nuevos actores en el orden público y civil comenzaron a sobresalir. Este es el caso de las administraciones locales, las empresas -que mediante la responsabilidad social emergen como actores en la esfera pública-, las organizaciones no gubernamentales y las universidades así como centros de investigación. En suma, estos actores son parte de procesos de cooperación debido a la nueva configuración que éstos han tenido, ya que en este punto los actores gubernamentales han dejado de ser los únicos agentes capaces de coordinar o ser parte de estos procesos. A continuación se da cuenta de esta situación.

#### *4.1.1 Cooperación internacional y Cooperación Internacional descentralizada*

En el estudio de las relaciones internacionales, las relaciones formales entre países son conceptualizadas como “asuntos diplomáticos”, siendo dentro de la cooperación internacional los arreglos institucionales más tradicionales al respecto. No obstante, no son los únicos mecanismos mediante los cuales puede existir colaboración entre dos

actores mediante relaciones internacionales. En este sentido, es importante diferenciar entre diplomacia de paradiplomacia, ya que éste último alude a procesos de acción en el exterior de unidades sub nacionales o bien gobiernos no centrales (Ruíz, 2009).

Al respecto, Zeraoui (2008) establece que la paradiplomacia alude a la capacidad de los municipios, estados o regiones para establecer canales de comunicación y cooperación con actores o agentes de cualquier otra parte del mundo, situación que se ve fundamentada en la incapacidad de los Estados por resolver las problemáticas de sus gobiernos y sociedades. Con el paso del tiempo la paradiplomacia ha sufrido diversas transformaciones conceptuales, de manera que hoy en día se ha reconfigurado como cooperación internacional descentralizada, la cual según Díaz (2008) ha sido resultado de:

- “Procesos de descentralización administrativa, y desconcentración de las funciones de los gobiernos nacionales y de las agendas centrales tras una reestructuración de la configuración de atribuciones y facultades legales de las administraciones públicas no centrales:
- La menor intervención del Estado en el control de la economía;
- La tendencia global hacia los procesos de integración de bloques económicos que rebasan las fronteras nacionales;
- La profesionalización de las actividades de la cooperación internacional para el desarrollo:
- La proliferación de organizaciones no gubernamentales que fomentan el binomio de competencia cooperación y el empoderamiento de los actores sociales emergentes y de los entes públicos que interactúan en el espacio municipal regional”. (Ruíz, 2009, pp.261).

Así por ejemplo, la cooperación internacional descentralizada al igual que la gobernanza comparte el debate sobre si el gobierno es el único actor que dirige las acciones al interior de su nación en tiempos de globalización y la creciente importancia respecto a funciones, responsabilidades y competencias que llevan a cabo actores sub nacionales. Por otra parte, a la cooperación descentralizada se le asocia con el concepto de desarrollo sostenible, y con ello a su vez se hace referencia al regionalismo, en donde el territorio representa el nuevo marco de desarrollo en el cual los actores de distintas esferas interactúan (Noferini, S/f.).

Por consiguiente, el renovado énfasis sobre el territorio trajo consigo también la importancia de las ventajas comparativas entre regiones, lo que puso en valor el espacio que mantenía cada comunidad, aprovechando así estas ventajas para el desarrollo local (Diéguez, Guiemonde, Sindie, Blanco. 2005). Por tanto, la cooperación descentralizada enuncia que existan relaciones de cooperación entre diversos actores y en diversos niveles, así como entre organizaciones sociales o gobierno, empresas y ONGs para lograr acrecentar el desarrollo sostenible, aunque plantea a manera de recomendación que el proceso de cooperación se dé entre agentes con características políticas, sociales y económicas iguales (Noferini, S/f.)<sup>33</sup>.

En relación a lo anterior, al ser la cooperación internacional descentralizada un proceso multidimensional debido a las variables que involucra, ha sido aún más delimitada por

---

<sup>33</sup> Esto debido a que en un campo sin marcos regulatorios específicos, en el cual puedan interactuar diversos actores, los actores con mayores recursos, serán parte de un proceso de dominación de aquellos que se ven en circunstancias desiguales. En este aspecto Ferrero (2010), por ejemplo menciona que en la Unión Europea existen marcos regulatorios con una flexibilidad atenuante que permite la autonomía de los diversos estados-nación al interior de ella, lo cual permite que estos puedan generar una política económica *ad hoc* a sus necesidades, pero orientada a los marcos normativos que los regulan. En contra parte en el caso del ejercicio de cooperación llevado a cabo en América del Norte, por medio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), impera la competencia económica entre sus integrantes, regulándose más por el mercado.

medio de modelos específicos de este tipo de cooperación, por ejemplo aquellos procesos de cooperación que impulsan concretamente el desarrollo local. A este tipo de cooperación se dedica el siguiente sub apartado.

#### *4.1.2 Cooperación Internacional descentralizada para el desarrollo local*

Tal como se ha descrito anteriormente, los procesos de cooperación internacional han estado ligados de manera importante a conceptos como el “desarrollo”, término que de manera muy general alude a un proceso de satisfacción de las necesidades humanas, que huelga decir, no se reduce a ciertos aspectos económicos sino que a todos aquellos que tienen como principal finalidad la calidad de vida. Entonces al hacer referencia a procesos de cooperación internacional para el desarrollo local (CIPDL en lo sucesivo), basta con adherir a lo ya mencionado sobre cooperación internacional descentralizada, que la satisfacción de necesidades deben tomar lugar en la calidad de vida de las poblaciones locales, que en efecto, pueden ser objeto de procesos de cooperación internacional descentralizada.

En este aspecto Ponce (2008, pp. 8) expone que entre las acciones que pueden servir para dar cuenta de un proceso de desarrollo local se encuentran:

“la enseñanza, la salud, la formación profesional, la atención a colectivos marginados, la creación de empleo, el fomento a la producción local, el turismo, la protección y mejora del medio ambiente, el desarrollo cultural, la creación y fomento de empresas tradicionales, la agroindustria, el manejo de residuos sólidos, el apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), y la construcción de agencias de desarrollo local”.

Por tanto, la cooperación internacional para el desarrollo local (CIPDL) generará siempre intervenciones territoriales, por lo que administrativamente en Estado federales los

gobiernos sub nacionales (estados y municipios) jugarán siempre un rol fundamental al respecto. En relación con ello Ponce (2008) diferencia entre dos tipos de CIPDL, por un lado aquellos lazos horizontales protagonizados por las propias unidades sub nacionales, sin pasar por organismos de corte administrativamente superior; y aquellas relaciones verticales, en donde las unidades sub nacionales son receptoras de cooperación por parte de actores internacionales diversos, entre los cuales pueden existir agencias de cooperación, organizaciones no gubernamentales internacionales, etc.

De manera particular Ponce (2008, p. 10-11) tomando una concepción amplia del concepto de CIPDL distingue distintas modalidades de intervención respecto a procesos de CIPDL, estos son:

1. “Las acciones impulsadas por municipios/estados en el ámbito de la cooperación descentralizada gubernamental, o aquella que se ha llamada cooperación descentralizada pública indirecta. Siendo parte de su tipología: 1) cooperación descentralizada bilateral; 2) hermanamiento o convenio de cooperación a largo plazo; 3) proyecto o intervención puntual; 4) proyectos comunes que asocian varios gobiernos locales alrededor de una intervención concreta, y 5) los municipios como oferentes de cooperación.
2. Las acciones que los propios municipios/estados impulsan actuando en asociaciones, lo cual contribuye una forma de cooperación descentralizada por redes de gobiernos locales. 1) cooperación descentralizada regional; 2) cooperación descentralizada multilateral; 3) cooperación descentralizada transfronteriza; y 4) cooperación de trabajo en red para el intercambio técnico.
3. Aquellas acciones provenientes de la oferta bilateral y/o multilateral, que apoyan directamente a procesos de desarrollo en los ámbitos sub nacionales de gobierno, o a la apropiada cooperación descentralizada. En muchos de estos casos los

gobiernos locales y los estados aparecen como simples receptores de fondos. En esta misma cooperación se encuentran aquellas acciones canalizadas por agencias nacionales y/o multilaterales a dichos ámbitos por medio del gobierno central.

4. Aquellas políticas o acciones que los municipios/estados impulsan por cuenta propia para gestionar recursos de cooperación para el desarrollo a agencias bilaterales y/o multilaterales. En este caso son sujetos y agentes de desarrollo.
5. Aquellas acciones dirigidas hacia los municipios/estados y su desarrollo por parte de organizaciones no gubernamentales, fundaciones y otro tipo de actores de la sociedad civil. Es decir Cooperación descentralizada no gubernamental”.

En suma, esta categorización o bien desglose de las distintas formas en que puede desarrollarse un proceso de CIPDL, permite comprender las acciones que mediante instituciones gubernamentales y no gubernamentales, puede desarrollarse procesos de cooperación con unidades sub nacionales de gobierno. Del mismo modo, describe las acciones mediante las cuales municipios y estados pueden gestionar redes de colaboración internacional, por ejemplo, por medio de redes de municipios o bien en general de unidades sub nacionales de gobierno.

En todo caso, es la CIPDL un proceso complejo que merece analizarse como una variable de análisis independiente, en relación a otros procesos de gobernación de sociedades a nivel local. En este contexto, merece destacarse la dinámica en cuanto a relaciones entre actores que existe en estos procesos de gobernación, sobre todo al dar una importancia fundamental a las sociedades y unidades administrativas locales, para dar cuenta de los objetivos sustantivos de este tipo de cooperación y el lugar que se le puede otorgar a los gobiernos centrales en estos procesos.

## 4.2 Capital Social

Entre los estudios más o menos recientes sobre capital social existe un punto coincidente, el cual nada tiene que ver con la sustancia del concepto mismo, sino con su desarrollo. De esta manera, casi cualquier escrito al respecto comenzará, como en este caso, exponiendo que el capital social ha sido un concepto que se ha desarrollado ampliamente, lo cual se ha visto reflejado en la gran cantidad de escritos que han surgido en torno a él, así como el gran uso del que ha sido objeto para analizar casi cualquier aspecto ligado al análisis de las estructuras sociales en la actualidad. De manera general, ha sido utilizado para el análisis de la acción colectiva y de manera particular en el desarrollo económico de las comunidades que cuentan con este tipo de capital.

En este sentido, el concepto de capital social encara diversos retos para su consolidación como una herramienta a nivel meta, que permita explicar en diferentes niveles, los resultados de los fenómenos que analiza (Adler y Kwon, 2002; Ostrom y Ahn, 2003a). Por ello, actualmente han sido desarrollados nuevos enfoques desde el conductismo y la elección racional para complementar su enfoque explicativo (Ostrom y Ahn, 2003a). No obstante lo anterior, el uso de estas herramientas –conductismo y elección racional– vinculados en gran medida a la teoría de juegos, no son las únicas herramientas mediante las cuales puede proporcionársele al concepto de capital social una mayor profundidad explicativa. Por el contrario estos enfoques pueden ser bien complementados por ejemplo con el enfoque cultural de la política (Howard, 2010; Swedlow, 2011) que por medio del *frame analysis* puede enriquecer gradualmente la comprensión de los escenarios en donde los jugadores toman decisiones y por lo cual priorizan ciertos objetivos en lugar de otros, para maximizar sus utilidades.

La premisa del enfoque cultural es claro; el contexto importa. Esta premisa como se desarrollará más adelante es parte intrínseca de los análisis sobre el capital social pero no

es la única. En este aspecto, el enfoque cultural ha sido ampliamente analizado en otras áreas entre las cuales destaca el análisis de políticas públicas, en la cual Wildavsky es su máximo representante y que ha influido, y mantiene amplios puntos de encuentro con los trabajos de Sabatier (1988) sobre coaliciones promotoras. Sin embargo, el enfoque cultural no se reduce al análisis de políticas públicas sino que permite y promete al mismo tiempo ser una herramienta metodológica para dar mayor solides a la ciencia política en general y a una gran variedad de sub disciplinas al interior de su campo de estudio (Swedlow, 2011).

A continuación se desarrolla el concepto de capital social para posteriormente debatir en qué medida esta variable junto a la CIPDL pueden ayudar a comprender fenómenos de gobernanza en nuevas latitudes.

#### *4.2.1 Capital social como un tipo de capital*

Para Adler y Kwon, (2002, pp. 23) el capital social es

“la buena voluntad disponible para individuos o grupos. Su fuente se encuentra en la estructura y el contenido de las relaciones sociales del actor. Sus efectos se derivan de la información, la influencia y la solidaridad que se ponen a disposición del actor”.

Esta definición es tomada aquí debido a que diferencía entre la sustancia, los recursos y los efectos del capital social que a menudo ha sido una de las principales críticas al mismo, al exponerlo como un concepto demasiado confuso<sup>34</sup>. En esta definición la buena voluntad es sinónimo de confianza, característica central del capital social que es tomada

---

<sup>34</sup> Adler y Kwon (2002) desarrollan esta definición con base en la discusión que se ha dado en torno al concepto. Tomando en cuenta los clásicos trabajos de Putnam (1993), Coleman (1988) y Bourdieu (1985), consideran que ninguna de las definiciones expuestas por estos autores aporta claridad suficiente para sistematizar de manera más integral el concepto.

en esta investigación para su análisis sustantivo. De igual forma esta definición enmarca las variables de las que surge, las cuales según estudios previos pueden enmarcarse en diversas características de las relaciones sociales al interior de una comunidad por ejemplo: la estructura social (redes), el contenido de las relaciones de los actores (reglas) y los niveles de confiabilidad que existe entre ellos (Ostrom y Ahn, 2003, b)

Por ello, las dimensiones: estructura social, contenido de las relaciones sociales y confiabilidad por un lado y confianza por otro, serán el *locus* central del debate en este sub apartado. Sin embargo, antes de ello conviene subrayar algunas diferencias entre el capital social y otros tipos de capital, para aclarar en mayor medida el concepto y sus alcances en esta investigación.

A diferencia de otros tipos de capital, como el capital físico y el capital humano, el capital social no es un capital privado y en efecto las utilidades que surgen de él no pueden ser privatizados pero sí excluyentes. En otras palabras, el capital social es visto como un bien público (Coleman, 1988) que está alojado en las relaciones y estructuras sociales de los individuos que conforman una comunidad, organización, etc. (Adler y Kwon, 2002). De igual forma, a diferencia de otros tipos de capital, el capital social no disminuye con su uso por el contrario tiende a perder fuerza cuando no se utiliza, de modo que puede ser acumulable (Putnam, 1993b).

El capital social reduce costos de transacción al momento de buscar lograr objetivos colectivos, asimismo acelera el flujo de información e innovación (Putnam, 1993b). El capital social es “apropiable” (Coleman, 1988) en el sentido en que se puede utilizar para lograr fines específicos, y también es “convertible”, debido a que se pueden obtener otros tipos de capital como el económico a partir de él (Bourdieu, 1985).

Sin embargo, el capital social tal como los otros tipos de capital, también tiende a provocar externalidades, que sí pueden ir más allá de las relaciones y estructuras sociales en las que se aloja, estas externalidades pueden ser positivas y negativas, en el sentido que pueden provocar situaciones favorables o adversas para cada comunidad.

En concreto, para llevar a cabo el análisis de estas externalidades, es necesario profundizar en dónde se aloja el capital social. Antes se ha mencionado por medio de la definición de Adler y Kwon (2002) que el capital social surge de las estructuras sociales que se originan al interior de una comunidad y también surge de reglas de comportamiento colectivo (instituciones) y percepciones individuales (confiabilidad) de los integrantes que la conforman. De hecho, la percepción y enfoque de estas características dan pie a distintas escuelas de análisis del capital social como objeto de estudio, por lo que desde un enfoque estructural de análisis, el capital social es una consecuencia del tipo de relaciones que conforman y dan lugar a una estructura social, mientras que desde un enfoque culturalista son las características individuales de una comunidad las que alojan y alimentan el capital social, como lo son diversos tipos de valores y actitudes de fraternidad, cooperación, etc, entre los individuos que la conforman.

En cualquier caso, sea que el capital se aloje en estructuras sociales o bien en determinadas características colectivas e individuales (reglas de comportamiento colectivo y confiabilidad individual), el capital social suele asociarse en su análisis con la confianza generalizada que surge de las relaciones entre individuos. De modo que las estructuras sociales y las características de las relaciones sociales, y cualidades individuales no constituyen por sí mismo al capital social, empero el capital social no puede existir sin ellas (García-Valdecasas, 2011).

A continuación se realiza un acercamiento más meticuloso con el estudio de ambas escuelas de análisis de tal manera que existan elementos para operacionalizar –en cualquiera de los dos casos- al concepto de capital social con la confianza generalizada al interior de una comunidad.

#### *4.2.2 Capital social estructural: las importancia de los vínculos tipo puente y tipo unión*

Bajo la premisa que indica que los recursos movilizados en las redes sociales pueden mejorar el resultado de la acción de los individuos que la componen, autores como García-Valdecasas (2011, p. 136) han puesto –con base en la escuela estructuralista de capital social- el acento en situar la atención en dos elementos clave que constituyen al capital social. En primer lugar, situar la atención en la información que fluye en las redes y por otra parte en las obligaciones de reciprocidad (obtener favores a cambio de favores) que pueden surgir de la confianza mutua entre los actores que pertenecen a una comunidad.

Para ello, la escuela estructuralista del capital social ha desarrollado por medio de sus autores más destacados (Coleman, 1988; Bordieu 1985; Burt, 2001; Granovatter, 1993) diversos instrumentos de análisis de redes entre actores, como lo son los lazos o vínculos fuertes y los lazos o vínculos débiles. Estos instrumentos han permitido explicar la generación de capital social entre individuos, así como diversas características que desembocan en tipos de redes concretas.

Por ejemplo en una red cerrada y relativamente pequeña, el capital social llega a tener lugar como parte de un proceso de repetición de interacciones entre individuos, debido a que esta constante interacción desemboca en la generación de confianza entre ellos o bien en la creación de reputación de cada individuo que lo incentiva a mantener una buena imagen de ella ante los demás miembros de la comunidad. Por lo que si en una red cerrada

de actores, como un grupo de amigos que suele ser una red de interacción frecuente, el amigo A pide prestado dinero al amigo B, seguramente B con base en la experiencia de las relaciones que ha tenido con A, decidirá si prestará o no el dinero. En este sentido A procurara tener una buena reputación para ser digno del préstamo (véase imagen 4). Entonces el capital social es resultado de la estructura social –cerrada- que incentiva procesos de interacción frecuente.

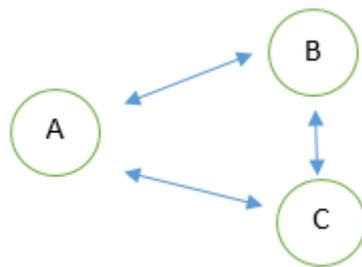


Imagen 4. Red cerrada. Fuente: Elaboración propia

Por consiguiente la frecuencia de las interacciones determina un grado de confianza, al tiempo en que existe amplios incentivos para ser dignos de ella. Esta situación automáticamente nos llevaría a pensar que en una red abierta, es decir una red en la cual no existe un cierre de la estructura social no podría existir la repetición exhaustiva para saber quién es o no digno de confianza, sin embargo esta situación no es automática, ya que mantener la reputación en una red abierta también puede ser plausible, bajo la siguiente situación: Si A es amigo de B, C, D, E y F, y B también es amigo de C y D, aunque no sea una red cerrada pues existen amigos no compartidos, si “B” pidiese un préstamo a “A”, “B” tendrían incentivos para pagar ese préstamo si le es otorgado, ya que no querrá perder su reputación ante C y D, amigos comunes con A (véase imagen 5).

Esta situación si bien es consecuencia de la estructura social, tiene una mayor carga en otra variables, la cual es la confiabilidad, es decir, las razones por la cuales A ha decidido

confiar a B el préstamo realizado. En otras palabras, A podría poner sobre la mesa ¿qué tanto B es digno de confianza?

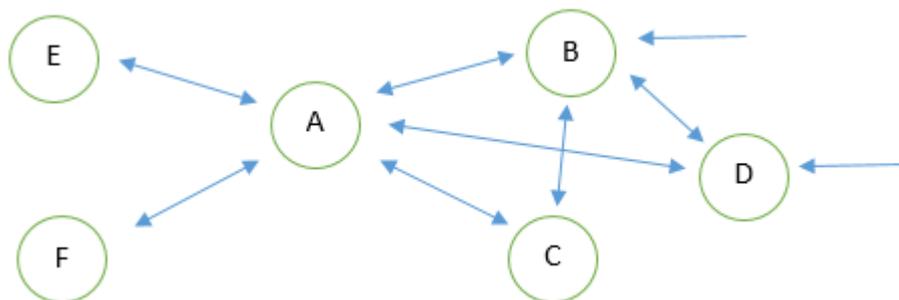


Imagen 5. Red abierta. Fuente: Elaboración propia

En conjunto, en una red cerrada existen mayores posibilidades de generar confianza entre los integrantes de la comunidad debido a los niveles de interacción que mantienen. En contraste una red abierta depende en mayor medida de la confiabilidad que pueda existir entre los actores involucrados en la relación social y las normas de conducta que comparten<sup>35</sup> (esta característica es también objeto de estudio de la escuela cultural del capital social que será abordada posteriormente).

Resumiendo hasta este punto podríamos decir que el capital social ha tenido una visión, en su mayoría instrumental, basado en la motivación individual para alcanzar objetivos con base en el rol que juega cada actor en la estructura de la cual forma parte. Por lo que en este caso la estructura es la variable independiente, es decir, la estructura determina los alcances que determinado individuo puede llegar a tener en la comunidad más general y por ende, el individuo tenderá a aprovechar su posición en la red para lograr objetivos individuales.

---

<sup>35</sup> Aun con estas consideraciones Ostrom y Ahn (2003b), y Adler y Kwon (2002) ponen énfasis sobre la necesidad de analizar el contexto en que se da la combinación de estas variables. Por ejemplo cuando existen redes cerradas, pero normas de interacción no solidarias, o redes cerradas y poca confiabilidad entre los individuos involucrados.

Un ejemplo de una variable estructural ha sido ya descrita anteriormente, al momento de hacer referencia a las consecuencias que pueden surgir de redes cerradas, sin embargo no es la única variable estructural que puede tener un impacto sobre el capital social. En este sentido los vacíos estructurales son aquellos espacios en la red en los que no existe algún individuo determinado y que bien pueden ser ocupados por alguien que a su vez puede aprovechar los recursos que de ese rol o espacio se pueden generar (Burt, 2001). Aquí la medida de intermediación en términos de análisis de redes sociales cobra una importancia coyuntural, debido a la capacidad de un actor de ser un *bróker* entre dos o más redes o en otras palabras un puente entre dos o más actores.

Esta situación nos remite a un análisis coyuntural en términos estructurales de una red al preguntarse ¿en qué medida ciertos vínculos entre individuos pueden alojar determinados recursos de capital social? Hasta ahora se han descrito redes cerradas en donde los vínculos entre actores, que ahora podemos describir como vínculos de unión, otorgan cohesión al grupo de individuos que constituyen la red. Pero ¿qué pasa con vínculos débiles?

Granovetter (1973) en su influyente estudio sobre redes sociales muestra que los vínculos débiles en la red pueden ser también un gran recurso para quienes los ostentan, debido a que estos vínculos proporcionan a la red información no redundante, nuevas ideologías y maneras de pensar. En este aspecto sale a la luz ciertas cuestiones negativas de las redes cerradas, por ejemplo, que poco se presten a interactuar con otros grupos de individuos o bien choquen constantemente con quienes no comparten sus características identitarias.

En términos prácticos, el ejemplo de mayor uso para dar cuenta de la importancia de los vínculos débiles o bien tipo puente es el siguiente:

Si el sujeto A en una red cerrada se encontrará buscando trabajo, el acceso a información que pueda otorgarle un empleo se reduciría a la información que pueda proveerle los

demás individuos que constituyen esa red, tomando en cuenta que al ser una red cerrada la información fluye constantemente entre los miembros seguramente la información que tiene A no será muy diferente a la que tienen los demás integrantes. Sin embargo, sí A mantiene una relación por ejemplo de amistad con un actor fuera de esa red cerrada, la información disponible se amplía a la información que pueda tener ese sujeto fuera de la red principal de A. De manera que los vínculos tipo puente juegan un papel importante al momento de esparcir información y acceder a nuevos vínculos de capital social.

En suma, los vínculos tipo unión y tipo puente como elementos estructurales que desembocan en capital social deben ser ampliamente analizados al momento de explicar los fenómenos que surgen de determinadas estructuras sociales. Si bien existen estudiosos que se suscriben a una sola dimensión de análisis, lo cierto es que diferenciar entre ambos tipos de vínculos es ampliamente discutido, pues son confusos los límites al momento de etiquetar ciertos vínculos como de unión o puente, puesto que a veces los vínculos tipo puente de una estructura pueden ser en estructuras más grandes vínculos de unión (Adler, y Kwon, 2002).

Un ejemplo de análisis en las dos dimensiones es el estudio de Burt (2001), quien con base en un estudio comparado al interior de diversas organizaciones y tomando como variable de control el rendimiento, concluye que ahí donde existen relaciones tipo unión y tipo puente entre los miembros de un grupo, el desempeño es considerablemente mejor. Por lo que complementar ambos instrumentos analíticos sin duda alguna abona a una mayor claridad de los fenómenos estudiados.

#### *4.2.3 Capital social cultural e institucional*

Con respecto a la escuela cultural e institucional del capital social, esta centra su interés en la socialización y compartimiento de normas de conducta entre un conjunto de

individuos de una comunidad u organización, por lo que mientras exista la socialización de símbolos y valores compartidos al interior de una comunidad, por ejemplo: valores de amistad y reciprocidad, el capital social tenderá a provocar externalidades positivas, como procesos de cohesión generalizada y acción colectiva. Por consiguiente, aquí el capital social es consecuencia de las características de los vínculos entre individuos más que de la estructura social de la comunidad.

Uno de los autores que pueden inscribirse en esta escuela de análisis –al menos parcialmente- es Robert Putnam pues si bien en su clásico trabajo sobre compromiso cívico en Italia (Putnam, 1993) hace referencia a los estudios realizados por Coleman para explicar algunas características de procesos de cooperación y reciprocidad en pequeñas comunidades, lo cierto es que también prioriza las características individuales de los miembros que la integran. Para ello Putnam (1993) diferencia entre dos tipos de comunidades: pequeñas y grandes en atención a su tamaño. Para analizar a las pequeñas comunidades refiere los estudios de Williams y Coleman al resaltar que el vínculo de confianza que mantiene unidos a este tipo de comunidades se basa en el conocimiento íntimo de la persona lo cual es un resultado de la estructura de las relaciones sociales que el tamaño de la comunidad permite.

Esta situación por tanto es muchas veces descartable para las comunidades más modernas y complejas caracterizadas por un tamaño considerable. Por lo cual Putnam recurre a March y Olsen para establecer que en sociedades más grandes y complejas se imponen formas más impersonales o indirectas de confianza, como ciertas actitudes personales, normas de reciprocidad y por tanto redes de compromiso cívico (Putnam, 1993, pp. 207)

En concreto Putnam (1993) pone de manifiesto que determinadas características de los ciudadanos como la posesión de virtudes cívicas favorecen la cooperación entre los miembros de la comunidad, así como entre gobernantes y gobernados y en consecuencia

repercute también en el desempeño institucional del gobierno. Por el contrario apunta que la ausencia de virtudes cívicas en combinación con estructuras oligárquicas genera incentivos perversos que se basan en relaciones clientelares y en falta de cooperación entre actores. De tal manera que en estos últimos casos las relaciones de dependencia al formar parte de redes verticales de poder, fomentan características negativas en las relaciones entre actores por ejemplo es más probable que exista el oportunismo por parte del patrón (explotación) y del subordinado (escurrir el hombro-volverse *free rider*) (Putnam, 1993, pp. 222).

Entonces ahí donde existen redes de compromiso cívico existen redes horizontales de cooperación entre actores, las cuales están basadas en la mutua cooperación, solidaridad, cívica y honestidad que caracteriza las relaciones entre actores y que es consecuencia en palabras de Ostrom (1990) de un tipo específico de “capital institucional”.

Lo anterior cobra especial relevancia al analizarse mediante el nuevo institucionalismo normativo, ya que en una comunidad donde imperan las actitudes individuales y colectivas de reciprocidad las personas se comportarían bajo la lógica de lo adecuado (Peters, 2003). Es decir en el caso de la investigación de Putnam una persona inmersa en una comunidad con un alto índice de capital social estaría condicionada a actuar de manera recíproca, dados los altos índices de confianza que existen en ese tipo de comunidades. En contraste una persona que vive en una comunidad con bajos índices de capital social y altos niveles de desconfianza, seguramente actuara de manera egoísta y muchas veces oportunista, puesto que no tiene los incentivos para hacerlo de manera contraria.

Por lo que si bien las instituciones pueden ser un generador de capital social, estas normas de conducta no podrían pensarse a menos que existan determinados incentivos para

cumplirlas, aquí la socialización de valores y símbolos compartidos juegan un rol de vital importancia.

En conjunto, una vez revisadas ambas escuelas de estudio podemos decir que el capital social es tanto resultado de determinadas estructuras sociales (vínculos tipo unión y tipo puente) como instituciones que son alimentadas por determinados valores y actitudes. Entonces al analizar el capital social de una comunidad deben tomarse en cuenta todas estas variables, las cuales pueden resumirse en el modelo presentado por Ostrom y Ahn (2003b) (véase imagen 6). En este modelo estas tres variables: i) estructura social/redes, ii) confiabilidad e, iii) instituciones son presentadas como formas de capital social, sin embargo, con base en la caracterización que antes hemos dados de estas variables, aquí son vistas como causas de capital social, pero no capital social *per se*.

En todo caso estas tres dimensiones desembocan en altos niveles de confianza en determinados grupos de individuos que componen una organización o comunidad, que a su vez está afectada por el contexto y que pueden ocasionar procesos de acción colectiva. Por lo anterior la confianza es definida en este trabajo como el elemento básico en que se percibe al capital social y por lo cual, a partir de este momento es la variable a la que se hará referencia al utilizar este concepto.

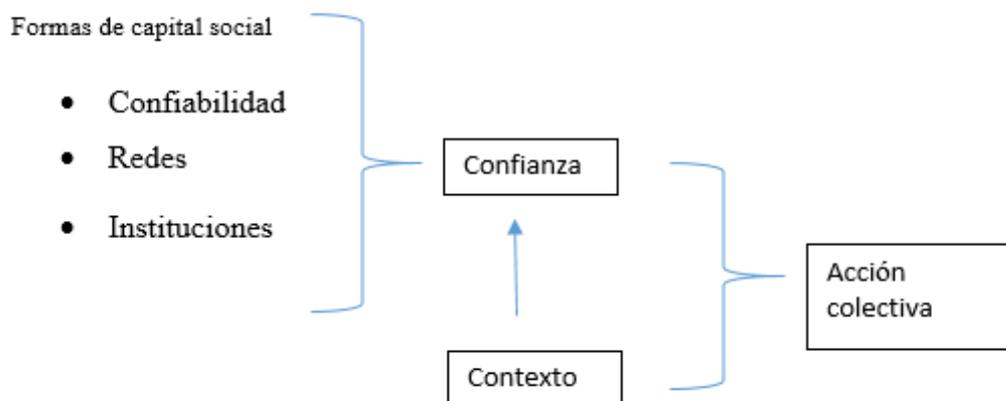


Imagen 6. Capital social. Fuente: Ostrom y Ahn, 2003b

En este sentido, en razón de los objetivos de nuestra investigación, esta operacionalización del concepto de capital social permite en primer lugar evitar un análisis mutuo de redes en dos variables distintas. Esto es redes de capital social como causalidad de redes de gobernanza. Por otra parte permite una medición más asequible de las propiedades que denota el concepto en relación a los objetivos de esta investigación.

### 4.3 Capital social y CIPDL para el análisis de redes de gobernanza

Con base en las variables antes expuestas –capital social y CIPDL- conviene preguntarnos para dar inicio a esta apartado, ¿En qué medida ambas variables abonan a una estructura de toma de decisiones semejante a una red de gobernanza? Aunque la respuesta a esta cuestión puede verse en el horizonte, por la propia descripción que se ha dado de ellos, es importante no perder de vista la visión de redes de gobernanza aquí adoptada. Esta surge de un análisis multinivel, en el cual la interacción de actores de diversa índole y competencia toman lugar en marcos de interacción específicos, que no responden a una organización e institución formal, más bien responde a un espacio de interacción informal (*frameworks*) en la cual se discuten temas específicos de políticas públicas.

En este sentido, la utilidad del concepto de capital social en esta investigación, es proporcionar una variable institucional de nivel operativo a la implementación de acciones de política pública a nivel local, mientras que la CIPDL da cuenta de una variable institucional de orden constitucional y colectivo. En efecto, ambas variables permiten explicar las relaciones que mantienen distintos actores públicos, privados y sociales al momento de deliberar cuestiones sobre asuntos de políticas públicas en contextos determinados a nivel local, puesto que las acciones de políticas públicas siempre tendrán un impacto en un contexto particular y territorialmente establecido.

Por ello, en nuestro análisis de las comunidades estudiadas no realizamos una diferencia entre las dos principales corrientes de análisis del capital social -estructural e institucional- nos inclinamos a identificar únicamente los niveles de capital social por medio de su indicador más importante –confianza- sin explorar los determinantes de dichos niveles, es decir la naturaleza de su origen. Por lo que ya sea que los niveles encontrados de capital social sean fruto de la estructura de las relaciones sociales entre los miembros de una comunidad o bien resultado de determinadas actitudes y establecimientos sociales que fomentan la cooperación entre individuos en comunidades específicas; para efectos de esta investigación no varía en términos explicativos la naturaleza del tipo de capital social que promueva la confianza, lo determinante es que esta exista.

De esta forma altos niveles de capital social en la comunidad permiten una mayor capacidad de crear ciertos recursos, como información disponible no redundante, cohesión social e incluso capital humano para realizar ciertas acciones<sup>36</sup>. Con base en lo anterior se pronostica que para que existan redes de gobernanza en la cual la sociedad civil en general se presente como un actor interactivo y cooperativo con otros actores, la comunidad deberá contar con ciertos niveles de confianza social que abonen a su cohesión comunitaria.

Tal situación le permitirá a la comunidad en general mostrarse como un actor relevante en el espacio público, y pueda por ello generar relaciones de cooperación e interdependencia con otro tipo de actores, como el gobierno mismo, ONGs y organismos internacionales. Asimismo estará en condiciones de fragmentar el poder del gobierno

---

<sup>36</sup> Un ejemplo de ello es la capacidad de ciertas comunidades para hacerse cargo de sus propios servicios básicos como la construcción de espacios comunales o la conservación de recursos comunes (Ostrom, 1990).

“hacia abajo” en atención a nuestro ya conocido marco de análisis multinivel de la gobernanza.

Respecto a los procesos de Cooperación Internacional Descentralizada para el Desarrollo Local como variable que suponemos permite la generación de redes de gobernanza, esta tiene lugar debido a que su existencia permitiría pensar en vínculos entre actores no estatales en torno a temas de políticas públicas en las áreas de estudio. De igual forma, este tipo de procesos de cooperación y sus ejecutores suelen contar con amplios recursos y autonomía en los sectores en que se desarrollan, manteniendo sólo interacciones esporádicas con organismos estatales para dar cuenta de situaciones procedimentales en cuanto a seguimiento de normas y reglas formales (Alva, 2017).

En este sentido, desde agendas internacionales se han impulsado temas de políticas de interés transversal, por lo que los mecanismos de cooperación internacional descentralizada pueden ser el vínculo internacional que a nivel local-regional da cuenta de algunos esfuerzos para que dichos temas de políticas se impulsen y lleven a cabo. En consecuencia la delegación y/o fragmentación del poder del Estado “hacia arriba” puede verse en la praxis mayormente acentuada en aquellos territorios en donde existe un entramado institucional formal que vincule actores de diferentes niveles de actuación. Además se toma en cuenta para tal efecto que la cooperación internacional permite en espacios focalizados, el desarrollo de proyectos locales que requieren en el plano formal la participación de los actores de las comunidades en las cuales se implementan, así como la de las autoridades correspondientes.

De esta manera, por medio de la interacción entre actores no gubernamentales (como organizaciones de la sociedad civil, y agencias de cooperación internacional o universidades, que son actores que constantemente se encuentran inmersos en procesos de cooperación internacional para el desarrollo) y actores comunitarios, pueden generarse

alianzas de acción pública más allá de ciclos políticos electorales. Esta situación tiene lugar debido a que organizaciones de la sociedad civil que participan en procesos de CIPDL tienden a participar en proyectos a mediano y largo plazo, ya que de esta manera logran generar un interés permanente entre la ciudadanía por los proyectos planteados, al dar cuenta de consistencia y compromiso. Lo anterior en contraste con proyectos impulsados desde agencias gubernamentales que son mayormente proclives a convertirse en programas clientelares.

Así pues, las variables capital social y cooperación internacional son vistas como variables independientes causantes de mayores lazos de cooperación e interdependencia entre gobierno, sociedad civil, organismos internacionales y otros actores sociales. Estos vínculos entre actores, como se ha hecho notar anteriormente no se dan en el vacío, empero tampoco lo hacen en marcos institucionales establecidos o bien en organizaciones formales, sino que mantienen relaciones en marcos de interacción relativamente institucionalizados, los cuales surgen de un proceso de negociación entre los actores que constituyen una red y sirven como espacios de deliberación política que pueden fungir como herramientas complementarias de mecanismos de representación democrática.

Aquí, conviene subrayar el papel del territorio y el ambiente institucional (formal y no formal) en que toma lugar esta interacción, ya que este marco contextual a su vez condiciona y constriñe las posibilidades de negociación entre actores. Además enmarca los recursos con los cuales cuenta cada actor y alimenta las posibilidades de éxito de una red de gobernanza.

## Bibliografía

Adler, Paul S. y Seok-Woo Kwon, (2002) “Social capital: Prospects for a new concept”, the academy of management review, vol 27, núm 1, pp. 17-40.

Casilda R. (2004) América Latina y el Consenso de Washington. En Boletín Económico de ICE. Pp. 19-38

Coleman, J. (1988) Social Capital in the Creation of human capital. En American Journal of Sociology. Vol. 94, pp. 95-115.

Díaz Abraham, Leonardo (2008), La cooperación oficial descentralizada. Cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas, Madrid: Catarata-IUDC.

Ferrero, Mariano (2010), “Gobernando (en) un mundo globalizado: una mirada conceptual a la gobernanza desde las relaciones internacionales”, en Luis Montiel y Patricia Moctezuma (coords.), Gobernanza global y democracia. (pp. 147-170.) México, MAPorrúa,

Fucuyama, Francis (2000) Social capital and civil society. Working paper/International Monetary Fund.

Granovatter, Mark (1973) The strenght of weak ties. American Journal of Sociology. Vol. 78. No. 6, pp. 1360-1380.

Hirst, Paul (2000) Democracy and Governance. En Jon Pierre (Ed.) *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Oxford University Press, pp.13-36.

Howard, Marc (2010) Cultura y Política comparada. Revista Uruguay de Ciencia Política. Vol. 19. Pp. 7-44.

Noferini, A. (S/f.), Desarrollo, cooperación descentralizada y gobernanza multinivel: consideraciones para la actualidad. Obtenida el 11 de Febrero de 2015, de: [http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/603\\_346.pdf](http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/603_346.pdf)

Ostrom, Elinor. (1990). El gobierno de los comunes; la evolución de las instituciones de acción colectiva. México; FCE.

Ostrom y Ahn (2003a) Una perspectiva de capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva. En Revista Mexicana de Sociología. Vo. 65. No. 1. Pp. 155-233.

Ostrom y Ahn (2003b) Introduction. En Ostrom y Ahn (Ed.) Foundations of social capital (pp.) USA: EE.

Ponce Esther, (2008) Cooperación Internacional para el Desarrollo Local en México. Obtenido de: [http://www.paradiplomacia.org/upload/downloads/36aff7acd848c692b615fc4d733ec69bcponce\\_libromora.pdf](http://www.paradiplomacia.org/upload/downloads/36aff7acd848c692b615fc4d733ec69bcponce_libromora.pdf)

Putnam (1993) *Making democracy work*. Princeton; Princeton University Press.

Putnam R. (1993) The prosperous community. Social capital and public life. En The American prospect. (13) pp. 35-42.

Pierre, Jon (2000b) "Introduction: understanding governance". En Jon Pierre (Ed.) *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy* (pp. 1-10), Oxford University Press.

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Buckingham Philadelphia: Open University Press.

Rhodes, R. A. W. (2000) *Governance and Public Administration*. En Jon Pierre (Ed.) *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Oxford University Press, pp. 54-90.

Ruiz, L. (2009) Las relaciones internacionales de los municipios. En *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*. No. 49

Sabatier, P. (1988), “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning”, en *Policy Sciences*, 21, pp. 129-168.

Swedlow Brendon (2011) A cultural theory of politics. *Political Science y Politics*. APSA. Vol. 44.

Tassara, Carlo. (2012) Relaciones internacionales y Cooperación al Desarrollo: política, actors y paradigmas. En Agudelo (Ed.) *Debates sobre cooperación internacional para el desarrollo* (pp. 15-81). Bogota: Kimpres Ltda.

Zabaleta, Dioniso (2012) La gestión de redes de política como una estrategia gubernamental de liderazgo contingente: una propuesta conceptual y metodológica. En Porras (Coord.) *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*. Instituto Mora. Pp. 119-155.

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

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

Zidane, Zeraoui (2008), “Qué es la paradiplomacia”, en Safe Democracy.

Disponible en: [que-es-la-paradiplomacia/>](#)

## Capítulo 5. Espacios de análisis: Chiapa de Corzo y Tzisco

El estado de Chiapas cuenta con una extensión territorial de 73 670 km<sup>2</sup>, se localiza al sureste de México, limitando al norte con Tabasco; al este y sureste con la república de Guatemala; al sur y suroeste con el Océano Pacífico y al oeste con los Estados de Veracruz y Oaxaca. La localización geográfica de Chiapas le ha favorecido siendo la entidad federativa más diversa de entre todos los estados de la República Mexicana. Presenta una variedad de relieves, por lo que cuenta con 10 sub provincias fisiográficas, 25 unidades de suelos del sistema FAO-UNESCO, dos grandes regiones hidrológicas, además de climas cálidos, semicálidos y templados (Villalobos, 2013).

Con base en los recursos naturales que tiene predominan sistemas agrícolas como la agricultura de riego, agricultura de humedad, agricultura de temporal, cultivos anuales, cultivos semipermanentes y cultivos permanentes. Lo cual lo liga permanentemente al aprovechamiento de sus recursos agrícolas como medio de subsistencia. De esta manera el desarrollo del estado en cuanto a instrumentos de sostenimiento económico se refiere, impacta de manera negativa sobre los recursos naturales, por lo que la calidad de vida de la población se ve directamente afectada (Reyes, 2013).

En este aspecto, Ramos (2013) afirma que el desarrollo de los pueblos está directamente relacionado con la riqueza o pobreza de sus suelos, así como por la disponibilidad de agua. Sin embargo, para el caso de Chiapas, pese a ser el estado más diverso de México, presenta también uno de los índices de pobreza más altos del país, con menor desarrollo relativo, encontrando un mayor rezago en cuanto a cobertura de servicios y cantidad de viviendas, principalmente en zonas rurales.

Por lo anterior, se han buscado alternativas para mejorar la situación de la población y al mismo tiempo conservar los recursos naturales. Por ello, en algunas zonas del estado con

mayor biodiversidad se han establecido sistemas de aprovechamiento forestal de productos no maderables, sistemas agroforestales y sistemas silvo pastorales. En este aspecto destacan la producción orgánica, el comercio justo, el desarrollo de proyectos de servicios ecosistémicos y ecoturismo, proyectos que a menudo forman parte de procesos de cooperación y planeación de desarrollo local desde nivel nacional e internacional (Reyes, 2013).

Actualmente, por ejemplo; Chiapas aporta en producción del aromático un equivalente a un tercio de la producción total del país, y a nivel de producción orgánica, tan sólo Chiapas y Oaxaca cubren el 70 por ciento de la superficie total en todo México (Nájera, 2002). A nivel local el café representa el 89 por ciento del total de tierras destinadas para producción orgánica en Chiapas (Sánchez, 2014), sin embargo el aumento poblacional ha impactado severamente en sus regiones biogeográficas. Al respecto el principal problema ha sido la deforestación de sus selvas, convirtiendo estos espacios en zonas agrícolas y ganaderas, además de acentuar los problemas de erosión, acidificación, pérdida de fertilidad en suelos y contaminación (Ramos, 2013).

Esta pérdida de biodiversidad y cambio de uso de suelo, ha también repercutido en diversos espacios de conservación natural, como lo son diversas Áreas Naturales Protegidas. Estos espacios de conservación de especies de flora y fauna originarias del lugar representan un amplio capital natural, sobre el cual se basan actividades económicas, como el ya mencionado turismo sustentable mediante el cual un gran número de habitantes obtienen recursos económicos. Concretamente Chiapas presenta una superficie total de Áreas Naturales Protegidas de competencia federal y estatal de 1 276 858 ha, lo cual corresponde a 16.89% de la superficie total del país (Villalobos, 2013).

En suma, dadas las características presentadas, el estado de Chiapas es un espacio territorial que es objeto de una gran variedad de políticas transversales en torno a la

conservación y cuidado del medio ambiente y desarrollo social, situación que ha llevado a que en sus límites geográficos, se posicionen distintos actores gubernamentales de diversas instancias, por ejemplo a nivel federal destaca la presencia de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), la Comisión Nacional Forestal, así como la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) la cual huelga decir, no prioriza la práctica de mecanismos “amigables” con el medio ambiente, empero mantiene amplios vínculos con las secretarías antes descritas pues a menudo comparten intereses territoriales en términos de desarrollo agrario.

De igual forma, Chiapas como se ha mencionado antes, es un territorio que ha sido etiquetado como prioritario para el desarrollo local y humano, lo cual ha generado que el Banco Mundial por medio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), haya generado en el marco de los objetivos del desarrollo sostenible, una agenda específica para el caso de Chiapas, la cual vincula a esta entidad con una amplia cantidad de proyectos multilaterales, y por ende a actores de diversa envergadura tanto a nivel nacional como internacional (ONU-México, 2013).

A nivel local, existe la presencia al menos de manera formal, de la Secretaría de Medio Ambiente e Historia Natural (SEMAHN), una gran diversidad de Centros de Investigación y Universidades Estatales, y una amplia cantidad de organizaciones de la sociedad civil vinculadas a proyectos de conservación de recursos naturales con amplia proyección e imagen en el estado, entre ellas destaca The Nature Conservancy (TNC), y Pronatura Sur.

A nivel social, aunque algunas mediciones sobre capital social a nivel nacional dan cuenta de bajos niveles de confianza inter e intrapersonal entre mexicanos (INE, 2014), lo cual

enuncia poca cohesión comunitaria y vínculos de relaciones institucionales o estructurales que permitan la cooperación entre actores, esta situación no debe generalizarse en todos los niveles de agregación social. Lo anterior debido a que en zonas de integración regional o comunitaria, en donde se compartan símbolos de identidad, tradiciones o costumbres, la generación de vínculos interpersonales y por ende de altos niveles de capital social, pueden emerger sustancialmente. Tal es el caso de zonas rurales con una fuerte identidad étnica o social. Como lo pueden ser los casos aquí analizados.

En suma, pese a la condiciones de deterioro ambiental en cualquiera de sus formas, así como a las actividades de producción agrícola existente y el rezago social, el entorno social en el estado de Chiapas cuenta con características favorables para su inclusión efectiva en temas ambientales, en cuanto aspectos de sostenibilidad y gobernanza. Entre las cuales destacan:

a] conciencia acerca de los problemas de degradación ambiental que se agudiza con rapidez; b] éxito en sistemas productivos sustentables; c] innovaciones prácticas e institucionales que conforman una parte de la cultura indígena especializada; d] capacidad de organización social; e] sistemas de tenencia de la tierra en cooperativa, y f] capacidad de las mujeres para dirigir de manera estratégica el conocimiento y el ingreso para lograr mejores condiciones de vida familiar (Eccardi, 2003).

## 5.1 Chiapa de Corzo y el Cañón del Sumidero

Chiapa de Corzo se ubica en la zona del altiplano central de Chiapas, Limita al norte, con Soyaló y Osumacinta, al oeste con Tuxtla Gutiérrez, Suchiapa y Villaflores, al este con Zinacantán, Ixtapa y Acala, y al sur con Villa Corzo. Su cabecera del mismo nombre, la cual es nuestra unidad de análisis, es una comunidad ampliamente reconocida por ser un centro turístico a nivel regional y nacional, para el caso del primero debido al capital

cultural que promueve por medio de festividades religiosas, respecto al segundo, debido a que en esta comunidad se encuentra el embarcadero de mayor envergadura que oferta servicio de transporte al interior del Área Natural Protegida “El Cañón del Sumidero”<sup>37</sup>.

En este aspecto –vale la pena mencionar- que en la comunidad de Chiapa de Corzo (cabecera municipal) (Imagen 7), la principal actividad económica que se fomenta actualmente es el turismo, basado como se ha mencionado en recursos naturales y culturales, los cuales son descritos en términos de competencia turística como recursos de origen, pues son parte del entorno natural del sitio.

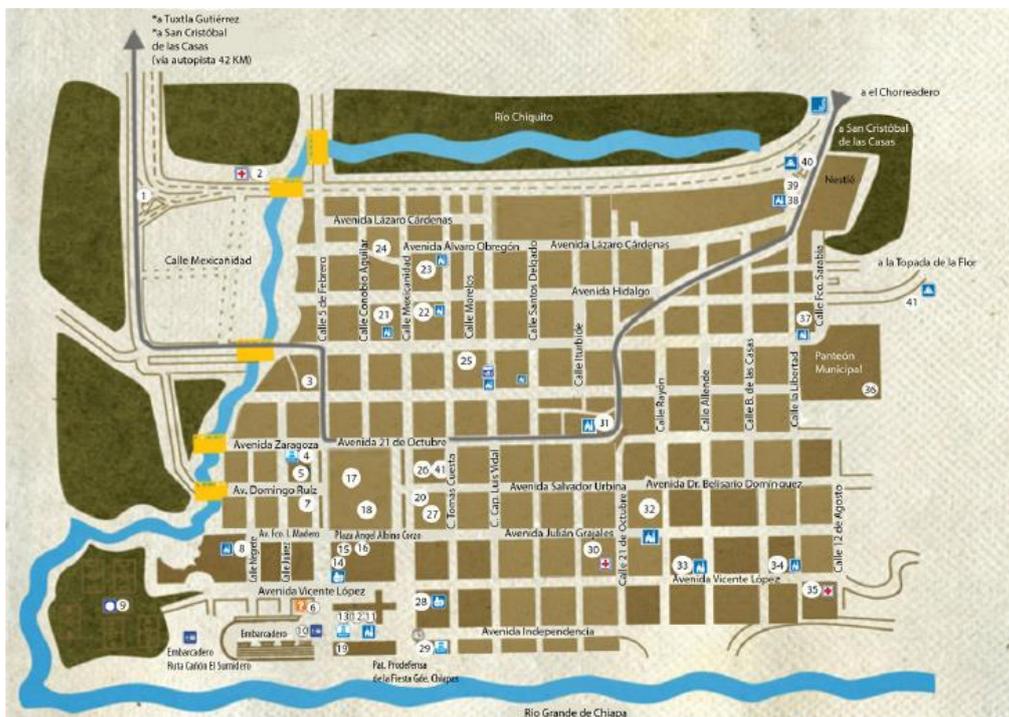


Imagen 7. Cabecera municipal Chiapa de Corzo. Fuente: Sector (s/f)

<sup>37</sup> De hecho, dentro del decreto de Área Natural Protegida del Cañón del Sumidero que data de 1980, diversos terrenos del municipio de Chiapa de Corzo, quedaron integrados al interior del Polígono del ANP. Situación que llevo en 2012 a reconfigurar las dimensiones del polígono, de manera que existiera un mayor aprovechamiento de recursos para su conservación (Conabio, 2012).

En 2012 el fomento del turismo en el lugar tomó nuevas dimensiones, al nombrarse la comunidad de Chiapa de Corzo como “pueblo mágico”, en el marco del programa que lleva el mismo nombre a nivel federal (Sectur, s/f) y que tiene por objetivo

*“fomentar el desarrollo sustentable de las Localidades poseedoras de atributos de singularidad, carácter y autenticidad a través de la mejora de sus atractivos, representados por una marca de exclusividad y prestigio, teniendo como referencia las motivaciones y necesidades del turista, mediante obras y acciones”*  
(SECTUR, 2015a: 2 citado por INSAD, 2015).

La dinámica que en principio involucra las reglas de operación de este programa es la inclusión de los actores locales para la planeación y desarrollo de infraestructura turística que apuntale el desarrollo ya existente. En este sentido, es la propia comunidad la que en primer lugar tiene que organizarse conjuntamente para pedir formalmente la petición de integrarse al programa, mediante una comisión de representantes de la comunidad – comisión pueblos mágicos-, que genere un expediente técnico en el que se expongan los motivos y confirmen los lineamientos solicitados para que sean tomados en cuenta.

El desarrollo turístico de Chiapa de Corzo se describe aquí, debido al vínculo existente entre actividades económicas basadas en el turismo y los recursos naturales que lo generan. En otras palabras, parecería lógico que al ser el Cañón del Sumidero el principal atractivo de esta comunidad, existiese algún tipo de esfuerzo por mantener esta ventaja comparativa<sup>38</sup> turísticamente hablando. Adicionalmente, por la naturaleza del programa que “incentiva” la cooperación entre actores públicos y privados para los fines de la

---

<sup>38</sup> Aquí se utiliza ventaja comparativa como los recursos propios del lugar que lo hacen sitio turístico, en contraste una ventaja creada es aquella que es parte de un proceso de gestión, y es artificialmente construida.

política que sustenta, así como el protagonismo de la comunidad de origen para el desarrollo turístico; podría pensarse que para que esta política funcione debe existir una amplia cohesión social en términos estructurales o institucionales, que permita una incidencia efectiva de la participación ciudadana en la planeación del desarrollo turístico del lugar.

Antes, se ha dicho que el programa pueblos mágicos es un programa federal, y en esencia incluye a los tres órdenes de gobierno, debido a que mantienen un financiamiento tripartito. Lo cual enuncia una política transversal entre estas agencias gubernamentales, y aquellas otras encargadas del ANP. Esta situación debido a que en el último lustro, al menos en 3 ocasiones ha existido un estado de emergencia de saneamiento del río Grijalva que es el canal de agua que alimenta al Cañón del Sumidero (CONANP, 2011; 2013; 2014), y también la vía de acceso de los lancheros que ingresan a él, y que son reconocidos de manera operativa por la propia Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP). En este punto vale la pena preguntar ¿cuál es el papel de la ciudadanía en la labor de conservación del Cañón del Sumidero? De igual forma ¿cuáles son las relaciones entre actores gubernamentales y privados para la conservación del sitio turístico? No obstante, estas preguntas se atenderán en el siguiente capítulo, antes sin embargo conviene describir al menos de manera general algunas condiciones de esta ANP, así como las reglamentaciones que involucra la categoría de ANP que ostenta.

El Parque Nacional Cañón del Sumidero (PNCS) se ubica entre las coordenadas 16° 44' y 16° 56' latitud Norte y los 93° 00' y los 93° 11' longitud Oeste, sobre la Depresión Central del estado de Chiapas entre los municipios de Tuxtla Gutiérrez, Chiapa de Corzo, Soyaló, Osumacinta y San Fernando; con una superficie de 217,894,190 m<sup>2</sup> (23,491.763211 ha.), (CONANP, 2012a) (Imagen 8).

La vegetación está compuesta principalmente por selva mediana subcaducifolia, pero también se pueden encontrar asociaciones vegetales de selva baja caducifolia, bosque de encino, bosque de pino, pastizal inducido y vegetación secundaria. Existen alrededor de 1,736 especies que habitan el PNCS, de las cuales 1,381 corresponden a especies de flora y 355 a fauna. De este total 28 se encuentran amenazadas, 43 sujetas a protección especial, 6 en peligro de extinción y 34 son endémicas de la región (Norma Oficial Mexicana NOM-059-SEMARNAT-2010).

Por consiguiente, el que el Cañón del Sumidero sea una ANP, y específicamente un Parque Nacional tiene fundamento en la propuesta de conservación de áreas prioritarias para la conservación del medio ambiente y recursos naturales en México, la cual a continuación se expone textualmente:

“Los parques nacionales se constituirán, tratándose de representaciones biogeográficas, a nivel nacional, de uno o más ecosistemas que se signifiquen por su belleza escénica, su valor científico, educativo, de recreo, su valor histórico, por la existencia de flora y fauna, por su aptitud para el desarrollo del turismo, o bien por otras razones análogas de interés general.

En los parques nacionales sólo podrá permitirse la realización de actividades relacionadas con la protección de sus recursos naturales, el incremento de su flora y fauna y en general, con la preservación de los ecosistemas y de sus elementos, así como con la investigación, recreación, turismo y educación ecológicos” (DOF, 2016).

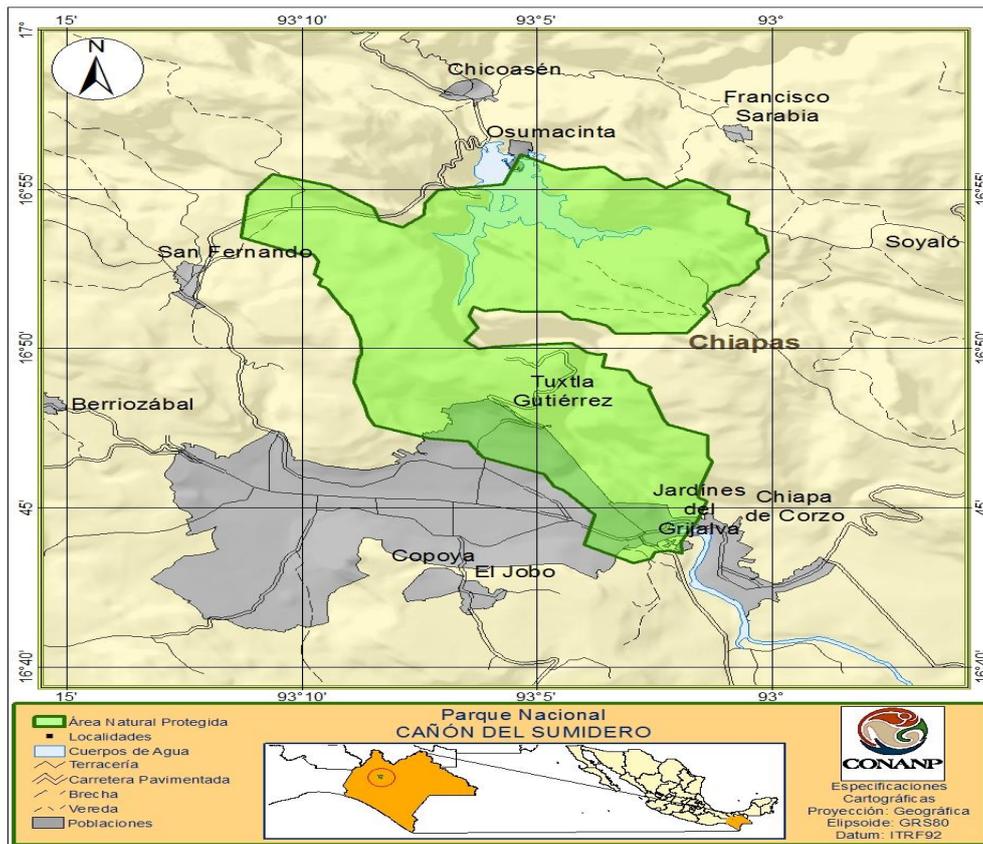


Imagen 8. Polígono del Parque Nacional Cañón del Sumidero. Fuente: CONANP, 2012b

Además, el 2 de febrero de 2004 el PNCS fue nombrado sitio Ramsar o Humedal de Importancia Internacional, debido a los servicios ecosistémicos que proporciona, entre los cuales destaca: hábitat de especies de flora y fauna, regulación del clima, protección de cuencas, y los procesos hidrológicos y ecológicos que promueve.

Sin embargo en los últimos años se le han caracterizado diversas problemáticas entre a las cuales se encuentran:

*Asentamientos humanos.* La principal problemática que presenta el PNCS es la delimitación de su área, pues la superficie original se ha ido modificado debido al

crecimiento de asentamientos humanos irregulares que desde 1982 y 2003 se han acelerado en los límites de las ciudades de Tuxtla Gutiérrez y Chiapa de Corzo<sup>39</sup>.

De acuerdo con la CONANP, estos asentamientos humanos “no tienen derecho sobre la tenencia de la tierra” y han afectado al menos 3,540-43-40 ha. En 2007 y 2012 la CONANP propuso la modificación del decreto de creación del polígono del PNCS, para dejar fuera las invasiones de dichos asentamientos humanos y de esta manera evitar los impactos negativos en el parque.

Los principales factores que han propiciado el incremento de asentamientos humanos irregulares al interior del ANP son la compra-venta ilegal de terrenos, el crecimiento poblacional, la falta de conocimiento sobre los límites del ANP, la inmigración de la población del campo a la ciudad y la poca vigilancia en el área (CONANP, 2012a). Desde la creación del PN, su administración ha pasado por distintas Secretarías, entre ellas se encuentre la Secretaría para Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales (SEMARNAT) y Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), lo cual ha provocado un manejo inadecuado del área, trayendo consigo la fragmentación del ecosistema y dificultando las acciones de manejo, protección y restauración.

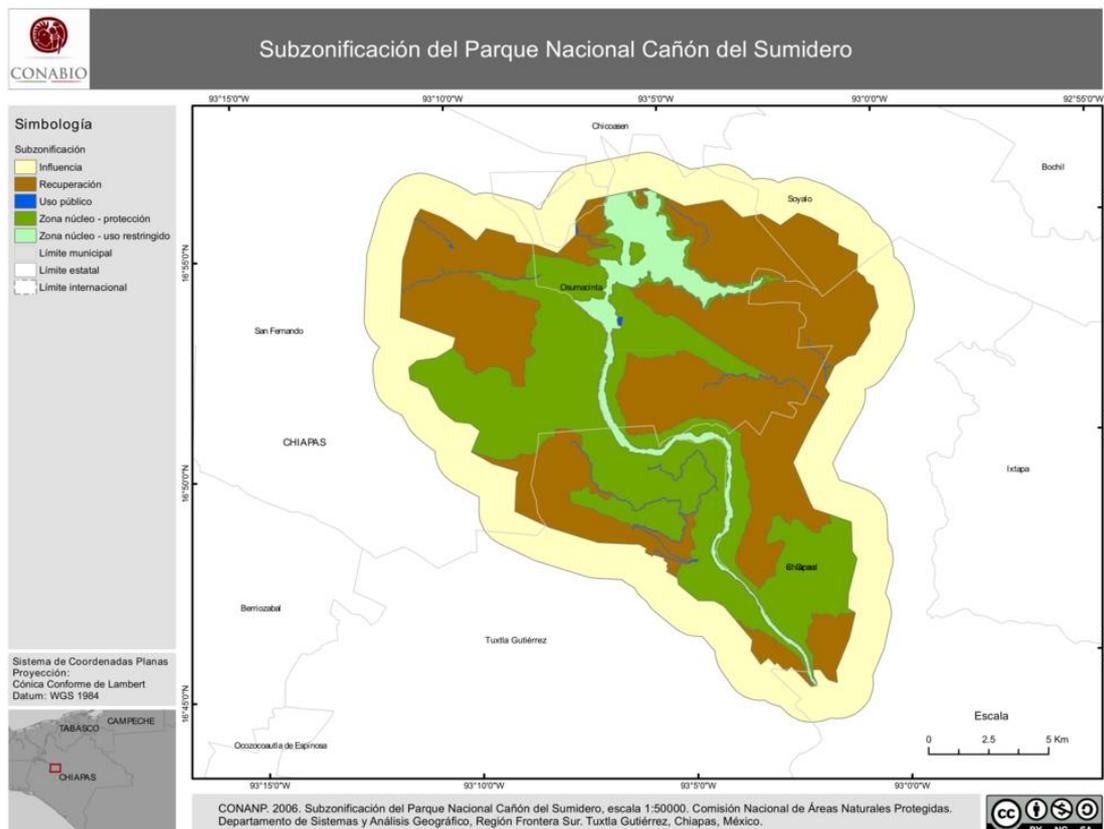
---

<sup>39</sup> Para el caso de Tuxtla Gutiérrez, se contabilizaron alrededor de 69 colonias irregulares, entre ellas se encuentran Patria Nueva Alta, Arroyo Blanco, Ampliación Arroyo Blanco, La Esperanza, Las Granjas Oriente, Jardines del Norte, Km. 4, Evolución Política o 27 de Febrero, Fraccionamiento Las Águilas, Calichal o Los Limones, Los Ángeles, Ampliación las Granjas, Jardines del Pedregal, Paulino Aguilar Paniagua, Cerro Guadalupe, Lic. Carlos Salinas de Gortari, San Isidro Labrador, Independencia 2000, Emiliano Zapata, Nueva Jerusalén, Nueva Concepción y Vida Mejor. En Chiapa de Corzo, se registran 22 colonias irregulares las que sobresalen son Buena Vista-Cahuaré, Plan Chiapas, El Refugio, Pedregal de San Ángel y Ruiz Ferro.

*Agricultura y ganadería.* Otra problemática importante que afecta el equilibrio natural del PNCS es el cambio de uso de suelo provocado por la actividad agropecuaria de distintos sectores de las comunidades aledañas, el cual ha desmontado vegetación nativa de bosque de pino, selva mediana y selva baja para convertirlas en zonas de cultivo y ganadería. Según datos de la CONANP durante la década de 1990-2000, la cobertura vegetal disminuyó 8% en bosques y 38% en selvas, aumentando las áreas perturbadas en un 20%. En suma, aproximadamente 3,134-09-90 (ha) se han visto afectadas, lo que equivale a 15% de la superficie total del parque (CONANP, 2012a).

*Ausencia de zonificación.* De acuerdo al artículo 3 fracción XXXIX de la LGEEPA, se define la zonificación como el “instrumento técnico de planeación que permite ordenar el territorio incluido en la declaratoria del ANP, en función del grado de conservación y representatividad de sus ecosistemas, de la vocación natural del terreno, de su uso actual y potencial, de conformidad con los objetivos dispuestos en la misma declaratoria”. También se incluye una sub zonificación (imagen 9), que “funge como instrumento técnico y dinámico de planeación acorde con los elementos biológicos, físicos y socioeconómicos que se establecerán en el Programa de Manejo correspondiente, y que es utilizado con el fin de ordenar detalladamente las zonas núcleo (con sus subzonas de protección y de uso restringido) y las zonas de amortiguamiento (con sus subzonas de preservación, uso tradicional, aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, aprovechamiento sustentable de los ecosistemas, de aprovechamiento especial, de uso público, de asentamientos humanos y de recuperación) que previamente se mencionan en las declaratorias de las ANP” (CONANP, 2012a). Sin embargo, cuando se decretó el PNCS, no se consideró la zonificación como instrumento de planeación, trayendo consigo un manejo inadecuado de la zona.

Por último, en al menos tres ocasiones de 2011 a la fecha la CONANP ha emitido informes sobre las actividades de recuperación y saneamiento del Cañón del Sumidero, entorno a la evacuación de desperdicio electrónico, plástico y orgánico que llega por medio del río Grijalva, entra y se estanca al interior de la ANP. Si bien la existencia de todo ese desperdicio no se le puede adjudicar al turismo de la zona, no es un secreto que algo tiene que ver el aumento de la actividad turística, su relativo orden de desarrollo y el crecimiento de los ofertantes de servicios turísticos hacia el interior de PNCS. En este aspecto, la CONANP ha generado esfuerzos por dar orden a la actividad turística mediante la formalización de los prestadores de servicios turísticos, acreditando a cada uno por medio de autorizaciones de la Dirección del Parque Nacional y de Capitanía de puertos de la Dirección General de Marina Mercante de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (CONANP, 2012a).



No obstante, tales acreditaciones no regulan aspectos sustantivos de la actividad turística en la zona, es decir, la acreditación de los prestadores de servicios turísticos da cuenta de quién puede o no entrar al PNCS, pero no en qué condiciones lo hacen. Del mismo modo, tampoco existen normas –institucionales o comunitarias- que regulen el impacto del turista en la zona aledaña al Parque Nacional. Sí bien la ausencia de estas normas es entendible para el caso de las normas institucionales, pues bien una ANP puede ser regulada únicamente dentro del polígono de extensión establecido para su conservación, es discutible la ausencia de normas comunitarias al respecto, tomando en cuenta el aprovechamiento económico que se hace del ANP<sup>40</sup>.

Al respecto llama la atención que a nivel colectivo y operativo los prestadores de servicios turísticos, predominantemente en la modalidad de “recreación en vehículo acuático” que cuentan con 156 embarcaciones organizadas en 7 cooperativas (3 de ellas en la comunidad de Chiapa de Corzo), no cuentan con lineamiento alguno que promueva la conservación del lugar durante el proceso de embarcación, el recorrido y la estancia en el ANP. Incluso “(...) recomendamos que compren sus víveres para el viaje, su agüita, sus cigarritos, etc. porque el viaje es largo” (operador de vehículo acuático en entrevista personal no. 5, julio 2017). De igual forma, al final del viaje al interior del ANP se ofrece mediante una tienda flotante todo tipo de productos desechables, que en muchas ocasiones no salen del lugar.

De modo que, para la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, las autorizaciones emitidas por su institución, así como las autorizaciones emitidas por la Capitanía de Puertos de la Dirección General de Marina Mercante de la Secretaría de

---

<sup>40</sup> La estimación de la CONANP (2012) menciona una derrama económica del orden de los 3 millones de pesos por día en temporada alta. De esta actividad depende la Ciudad de Chiapa de Corzo, así como restauranteros y agencias de viaje de Tuxtla Gutiérrez y San Cristóbal de las Casas.

Comunicaciones y Transportes que conlleva el pago correspondiente de acuerdo con la Ley Federal de Derechos; es suficiente para afrontar el problema de impacto turístico en la zona<sup>41</sup> .

## 5.2 Tziscoao y Lagunas de Montebello

Lagunas de Montebello es un Área Natural Protegida etiquetada como Parque Nacional, se encuentra ubicado en los municipios de La Independencia y La Trinitaria, Chiapas, en el borde de la frontera con Guatemala. Es la primer ANP en Chiapas, la cual fue decretada en 1959, tiene una extensión de 6,425.49 ha, y es administrada por la CONANP.

Entre sus antecedentes destaca que hacia el año 1956 se le otorgó al ejido de Tziscoao 2,500 ha de terreno al interior del Parque Nacional, esta situación fue parte de un proceso de reubicación de pobladores. En la actualidad, dicho ejido abarca 115 ha, y es el único núcleo de asentamiento humano dentro del polígono del ANP (véase imagen 10).

El Parque Nacional Lagunas de Montebello (PNLM en lo sucesivo) se integra en sistemas ecológicos, culturales y económicos más amplios. Algunas de las características por lo cual es un sitio de gran relevancia son: i) que entre sus funciones está el servir como “vaso de captación de agua, regulador climático regional y corredor biológico”, ii) los ecosistemas que abarca como lo son “bosques de pino, pino-encino, pino-encino-liquidámbar y mesófilo de montaña albergan una importante riqueza biológica, que incluye algunas especies protegidas”; iii) al estar ubicado en la región terrestre prioritaria (clave 137-El Momón-Montebello), en su función como corredor biológico proporciona hábitats para diversas especies de aves migratorias y permite la dispersión de la flora característica del macizo central hacia la región de los Altos de Chiapas (CONANP,

---

<sup>41</sup> Véase “Estudio Previo justificado para modificar la declaratoria del Área Natural Protegida Parque Nacional Cañón del Sumidero”, pagina 21-22. En: [www.conanp.gob.mx/datos\\_abiertos/DGCD/23.pdf](http://www.conanp.gob.mx/datos_abiertos/DGCD/23.pdf)

2007). Además el PNLM es sitio Ramsar a partir de 2003, y es catalogado como un área de gran importancia para la conservación de aves.

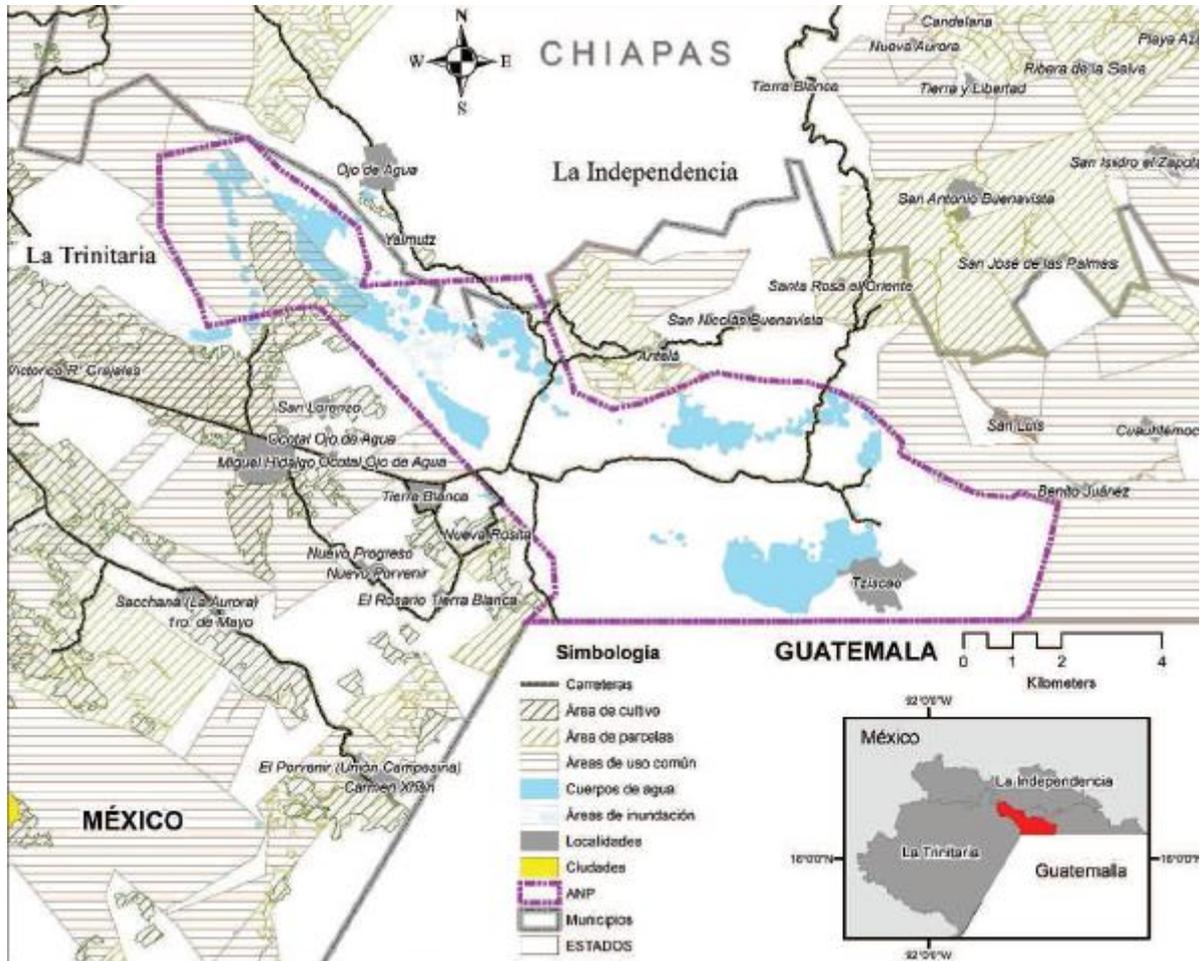


Imagen 10. Polígono Parque Nacional Lagunas de Montebello. Fuente: Barriga, 2017

A diferencia del PNCS, Lagunas de Montebello cuenta un Plan de Conservación y Manejo que plantea la organización y coordinación de acciones para proteger el sitio, tomando en cuenta la normatividad existente, a través de seis líneas estratégicas de acción: protección, manejo, restauración, conocimiento, cultura y gestión. El contar con un programa de este tipo, le da al PNLM una mayor reglamentación entorno a la gestión de recursos naturales que alberga, tomando como base un proceso de sub zonificación para llevar a cabo tareas específicas (Imagen 11).

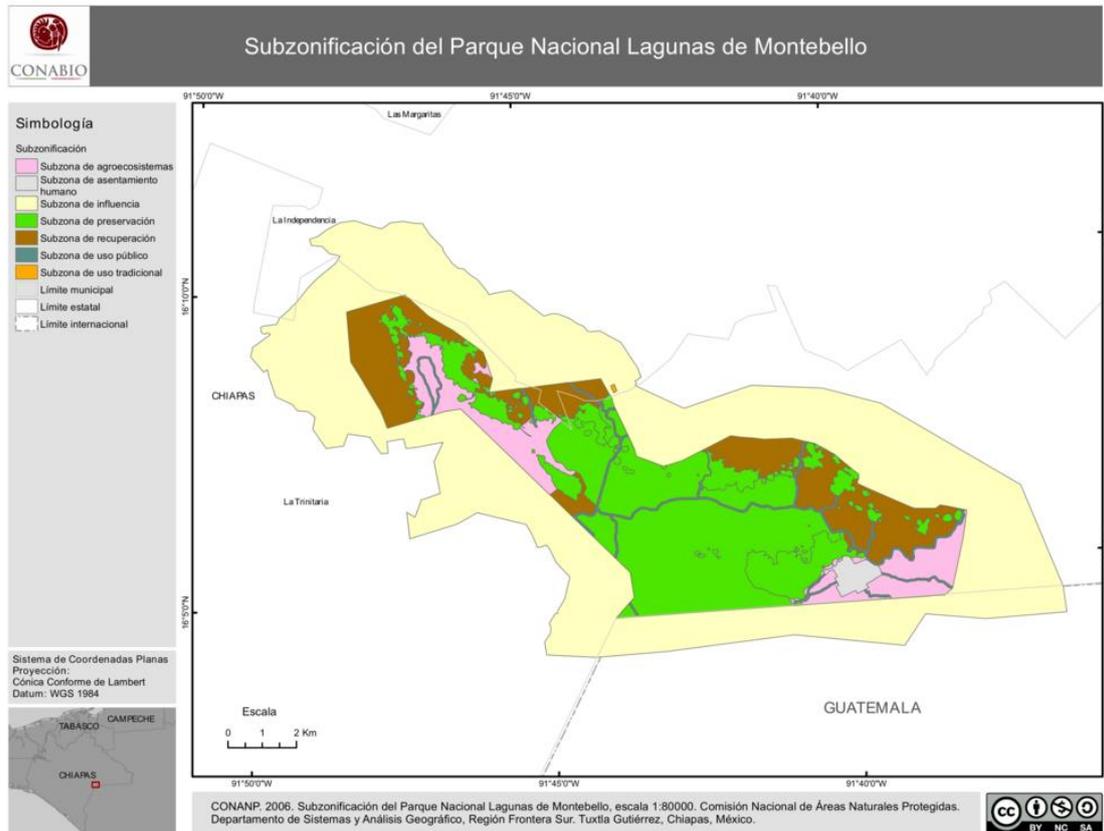


Imagen 11. Sub zonificación del PNLM. Fuente. CONABIO (S/f)

El PNLM cuenta con más de un centenar de cuerpos lacustres, no obstante con respecto a sus dimensiones, son siete los principales lagos del Parque, entre los cuales destacan: El Sistema Tepancoapan (13 km de longitud), el cual está considerado como un cuerpo de agua continuo que reúne además a los lagos San Lorenzo, Bosque Azul, Peninsular, Encantada, Esmeralda, Bartolo y Peñasquito. Con base en sus dimensiones, le siguen en importancia los lagos de Tziscoa (3.6 km de longitud); Montebello (2 km de longitud); y Pojoj (un kilómetro de longitud) (CONANP, 2007).

En suma:

Los bienes y servicios ecológicos que producen los ecosistemas del Parque Nacional Lagunas de Montebello (PNLM) incluyen el resguardo del patrimonio genético, la absorción de gases invernadero, la regulación climática, el mantenimiento de recursos hídricos, la conservación de suelos, la preservación de

valores paisajísticos, la producción de recursos forestales maderables y no maderables, y la estructuración de hábitat para una amplia diversidad de flora y fauna (CONANP, 2007, pp. 9).

Económicamente las personas que viven al interior de la ANP de manera histórica se han basado en la agricultura, sin embargo, se han comenzado a desarrollar técnicas de cultivo de café, que ha desembocado en la formación de cooperativas al interior de la región, y más recientemente en la actividad turística (CONANP, 2007). Estudios anteriores han identificado zonas específicas de administración de servicios turísticos al interior del Parque Nacional, que responden en gran medida a la organización ejidal que compone el territorio que aborda el sitio<sup>42</sup>. Así pues, Barriga (2017, pp. 38) da cuenta de cinco zonas turísticas: i) Parque Natural Ejidal a cargo del Ejido Tzisco, 2) Parque Nacional administrado por el Grupo Antelá-Hidalgo (también conocido por los locales como Bosque Azul), 3) Centro Ecoturístico Las Peñitas (CEP) dirigido por el Ejido Ojo de Agua, 4) Centro Ecoturístico Chinkultic gestionado por el Ejido Hidalgo y 5) Zona Arqueológica de Chinkultic (ZAC) bajo normatividad del INAH.

Al considerar los lagos de mayor amplitud, así como los sitios que ofertan servicios turísticos, podemos notar que existe una clara relación espacial, es decir, los ejidos que espacialmente se encuentran más cerca de determinados lagos, son quienes se hacen cargo de ellos respecto a cuestiones de gestión. **Este es el caso del ejido de Tzisco respecto al lago Tzisco, el cual es nuestro caso de estudio.** En este aspecto el ejido de Tzisco mantiene junto al ejido Ojo de Agua una amplia autonomía respecto a la gestión de

---

<sup>42</sup> La primera comunidad de la región que se constituyó como ejido fue Lázaro Cárdenas (7 de junio de 1939); después, El Carmen Xhan y Ojo de Agua (1945); El Rincón, ahora Miguel Hidalgo (1948); Tzisco (1967); Antelá (1981) y finalmente Nueva Rosita (1993). El Ejido Tzisco fue dotado el 15 de julio de 1966 con 2,030 ha (DAGC2,1967) y el 24 de agosto de 1987 obtuvo una ampliación de 486 ha (DOF, 9 de agosto 1987). De la Hacienda Tepancoapan se formaron varias colonias agrarias como Lázaro Cárdenas, Progreso y El Porvenir Agrarista (Vásquez y Méndez, 1994).

servicios turísticos que ofertan. Esta situación puede notarse en el sistema de cobro por entrar a los respectivos lagos que gestionan, incluso aunque los visitantes hayan pagado la cuota impuesta por organismos gubernamentales para entrar al sitio.

Barriga (2017) expone por medio de un análisis de interacción entre actores, que el sistema de “gobernanza”<sup>43</sup> del PNLN mantiene amplios puntos de conflicto, el cual le atribuye sobre todo a una falta de cooperación entre los ejidos que componen la oferta turística del Parque en general. En los términos que hemos utilizado, podríamos decir que lo que encuentra Barriga (2017) es la falta de una estructura social o bien la socialización de ciertas reglas de conducta que incentiven a los actores involucrados mantener relaciones de cooperación a nivel intersectorial (Fox, 2003) o tipo puente (Granovetter, 1973).

En consecuencia, los resultados que encuentra Barriga (2017) son consistentes con los encontrados por Ávila (2017), al menos en un análisis general del PNLN, ya que mediante un conjunto de entrevistas semi estructuradas, expone que la disparidad entre niveles de confianza al interior de cada ejido es marcada. No obstante, Ávila al analizar de manera independiente cada ejido, describe que es en el ejido de Tziscoa en donde mayor consistencia existe en cuanto a niveles de organización y confianza.

Esta situación expone un principal punto de interés, a diferencia de las investigaciones de Ávila (2017) y Barriga (2017) que han focalizado su atención en todas las comunidades que abarca el polígono del PNLN para analizar cómo se gestiona esta ANP, en esta investigación se propone analizar únicamente la comunidad de Tziscoa, así como las relaciones que mantiene con otros actores para gestionar el parque turístico que oferta, el cual está basado principalmente en el Lago Tziscoa. Lo anterior debido a la sinergia que

---

<sup>43</sup> Barriga entiende por gobernanza un concepto muy diferente al aquí empleado, ella da cuenta del sistema de gobernación de ANP, es decir la gobernabilidad del lugar.

puede generarse entre los pobladores de la comunidad y el lago, pues como se ha dicho, existe una amplia autonomía de la comunidad en temas referentes a la gestión del sitio, y por ende a su apropiación en términos simbólicos e incluso culturales.

Por lo anterior, ahora se precisa exponer que esta autonomía no sólo es vinculante con ciertos instrumentos gubernamentales de gestión, sino con otras comunidades al interior de Parque. En este caso, vale la pena recordar que la existencia de normas de conducta colectiva que a su vez puede desembocar en una cohesión social fuerte, puede generar externalidades; en este caso, una externalidad negativa puede ser las relaciones de conflicto con otras organizaciones comunitarias, puesto que cada una mantiene una lógica de actuación distinta. De ahí la necesidad de otorgarle a un análisis de este tipo, un marco local de análisis, para entender los factores que a nivel territorial e institucional (formal e informal) incide en determinados resultados de políticas públicas.

Así pues, salta a la luz diversas interrogantes en torno al papel que puede jugar la sociedad civil en Tziscaco, en relación a un proceso de gestión de recursos naturales con otros actores públicos, privados y sociales. Esta interrogante, se ha dejado abierta de manera similar para el caso de la sociedad civil en Chiapa de Corzo. Sin embargo, antes de dar cuenta de tales relaciones conviene enmarcar nuestras variables de análisis que diferencian a cada caso. Con este tema se cierra la descripción en torno a nuestras unidades de análisis, y abre paso para en el siguiente capítulo, analizar el papel de la sociedad civil de cada área de estudio y su relación con otros actores en la gestión de los recursos naturales de los cuales dependen económicamente.

### 5.3 Variables institucionales para el desarrollo de redes de gobernanza en Chiapa de Corzo y Tziscaco

En el apartado metodológico de esta investigación descrito en la introducción, se ha expuesto la lógica de comparación de nuestras dos áreas de estudio, estas son la comunidad de Chiapa de Corzo y la comunidad de Tziscaco, tomando en consideración la relación existente de dependencia entre sociedad y recursos naturales. Además de ello, se ha tomado en cuenta específicamente la lógica de acción institucional gubernamental que determina la gestión del tipo de recursos naturales con los que las comunidades se vinculan, pues estas áreas mantienen una propia dinámica de gestión, en primer lugar, al ser consideradas ANP y en segundo lugar al ser reconocidas como Parques Nacionales. Una consideración más involucra el entorno en la cual se desenvuelven los casos de estudio, pues bien comparten un marco institucional federal y estatal, así como un marco general de identidad a nivel regional.

Por otra parte, se han tomado dos variables de análisis a comparar, las cuales están ausentes en un caso de estudio, por lo cual puede atribuírsele a estas variables algún efecto sobre los resultados encontrados. Este enunciado se sustenta en la argumentación de comparación de pocos casos, pues permite una mayor profundización en el estudio de las unidades de análisis, y por ende un mayor control de los efectos de las variables a comparar en los resultados (Landman, 2011). Esta situación también logra una mayor consistencia a nivel conceptual de los fenómenos estudiados, al permitir que viajen más consistentemente (Sartori, 2002).

Estas variables independientes, han sido desarrolladas ampliamente en el capítulo anterior, sin embargo, toca el turno de describir como en el caso de Tziscaco se ven

proyectadas empíricamente a diferencia de la comunidad de Chiapa de Corzo. Esto es dar cuenta de su existencia de manera formal en el territorio de estudio.

### *5.3.1 Programa Sistemas Productivos Sostenibles y Biodiversidad*

El programa Sistemas Productivos Sostenibles y Biodiversidad (SPSB), surge del Banco Mundial como un proyecto que promueve entre otras cosas la conservación y protección de la biodiversidad en México, debido a la riqueza que guarda sobre todo en la región sureste del país (WB, 2012). De igual forma, surge como un proyecto que plantea generar nuevos mecanismos de sostenibilidad ambiental a nivel local, así como generar una economía competitiva con base en el aprovechamiento de los recursos naturales con los que cuentan las comunidades sobre todo de carácter rural e indígena, que les permita mejorar su calidad de vida en términos de desarrollo humano y vulnerabilidad social (WB, 2012).

Formalmente, este proyecto se adhiere de manera compatible con una política de gestión de recursos naturales a nivel federal, que por medio del Plan Nacional de Desarrollo, así como del Plan Sectorial de Desarrollo han apuntado a crear mecanismos que fortalezcan las capacidades institucionales de los actores locales. Un ejemplo de esta política se ha visto reflejada en la creación de dos instituciones de carácter federal que mantienen como principal tarea gestionar intersectorialmente e intergubernamentalmente políticas de conservación basadas en las características contextuales de cada comunidad, estas son la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) y la Comisión Nacional Forestal. Instituciones que al menos formalmente tienen entre sus objetivos servir de puente entre otros actores públicos, sociales y privados para la conservación del medio ambiente y recursos naturales.

Particularmente, el programa de SPSB da cuenta de los esfuerzos que el Banco Mundial junto al Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF por sus siglas en inglés) han puesto sobre la región latinoamericana en general y en México en particular. Ya que anteriormente han impulsado otros proyectos que han promovido un amplio acompañamiento a nivel técnico, institucional y económico para implementar y dar seguimiento a políticas públicas encaminadas al desarrollo local y a la conservación de recursos naturales. Un ejemplo de ellos es el programa del Corredor Biológico Mesoamericano México, el cual por medio de dos ejes fue implementado en México durante más de 10 años (1996-2009) (WB, 2012), y que ha logrado en cierta medida generar vínculos de cooperación entre actores de la sociedad civil, academia, agencias internacionales y organismos gubernamentales para la conservación de los recursos naturales (Alva, 2017).

De manera concisa el objetivo del programa SPSB es:

“Conservar y proteger la biodiversidad de México, significativa a nivel nacional y mundial, mediante la integración de prácticas de gestión amigables con la biodiversidad en paisajes productivos dentro de corredores biológicos prioritarios” (WB, 2012, p. 8.).

Bajo esta línea, los beneficiarios del proyecto el cual mantiene una temporalidad de 5 años (2012- 2017) son aquellos grupos de productores (GP)<sup>44</sup> y asociaciones de

---

<sup>44</sup> "Grupos de productores es un grupo de productores individuales legalmente constituido como alguna de las siguientes entidades: a) ejidos, establecidos de conformidad con el Artículo 9 de la Ley Agraria, (b) comunidades, establecida de conformidad con el Artículo 99 de la Ley Agraria, (c) sociedades de producción rural, establecida de conformidad con el Artículo 111 de la Ley Agraria, (d) sociedades cooperativas, establecidas de conformidad con las Artículos 1 y 212 de la Ley General de Sociedad Mercantiles, y de conformidad con la Ley General de Cooperativas, (e) sociedades anónimas, dedicadas principalmente a agricultura, ganadería, actividades de extracción y recolección, establecidas de acuerdo con las Artículos 87 y siguientes de la Ley General de Sociedad Mercantiles, y (f) cualquier otra entidad, aceptable para el Banco Mundial, que pueda ser designada como un grupo de productores en el Manual de Operaciones y Procedimientos. "Grupos de productores", en plural, significa, más de un grupo de productores" (BDO, 2014, p. 5).

productores (AP)<sup>45</sup> que viven al interior del área de implementación del proyecto, el cual abarca los Estados de: Yucatán, Quintana Roo, Campeche, Oaxaca, Tabasco y Chiapas. Empero específicamente en los Corredores Biológicos: 1. Selva Maya Zoque (Norte de Chiapas), 2. Sierra Madre del Sur (Sur de Chiapas), 3. Calakmul - Sian Ka'an (Campeche - Quintana Roo), 4. Costa Norte de Yucatán (Yucatán), 5. Pantanos de Centla - Cañón del Usumacinta (Tabasco y Chiapas), 6. Sierra de Tabasco y 7) Humedales Costeros - Sierra de Huimanguillo (estos dos últimos en Tabasco) (véase imagen 12) (CONABIO, 2012).

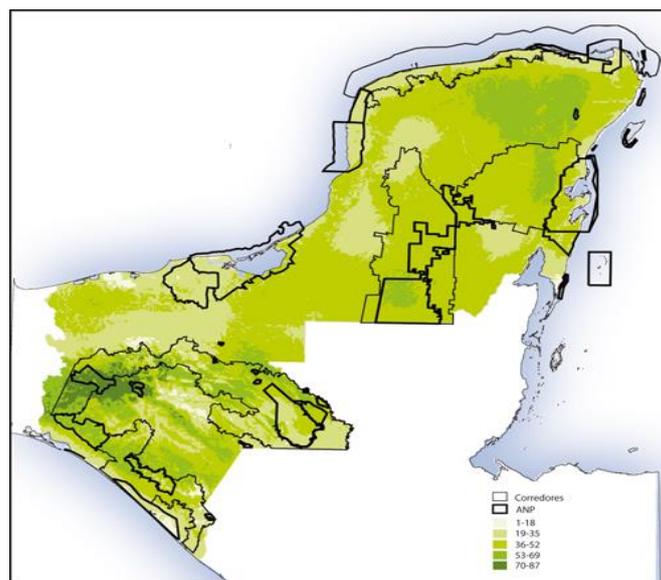


Imagen 12. Corredores Biológicos México. Fuente: Ochoa y Flores Villela (2006)

Entre algunos componentes principales del programa se encuentran:

---

<sup>45</sup> "Asociación de productores es un conjunto de productores individuales legalmente constituido como alguna de las siguientes entidades: (a) uniones de ejidos a comunidades, establecidas de conformidad con el Artículo 108 de la Ley Agraria, (b) uniones de sociedades de producción rural, establecidas de conformidad con el Artículo 113 de la Ley Agraria, (c) asociaciones rurales de interés colectivo, establecidas de conformidad con el Artículo 110 de la Ley Agraria, (d) uniones o federaciones de sociedades cooperativas, establecidas en virtud del Artículo 74 y siguientes de la Ley General de Cooperativas, (e) sociedades anónimas, establecidas en virtud de: (i) los Artículos 87 y siguientes de la Ley General de Sociedades Mercantiles, (ii) el Artículo 4 del Decreto que promueve la organización de empresas integradoras, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 7 de mayo de 1993, y enmendado el 30 de mayo de 1995, o (iii) la Ley de Mercado de Valores, publicada en el Diario Oficial del 30 de diciembre de 2005; y (f) cualquier otra entidad, aceptable para el Banco Mundial, que pueda ser designada como asociación de productores en el Manual de Operaciones y Procedimiento. "Asociaciones de Productores", en plural, significa más de una asociación de productores" (BDO, 2014, p. 5).

“i) la integración de prácticas de producción sostenible y conservación de la biodiversidad en los sistemas de producción de los corredores biológicos especificados; ii) el fortalecimiento de la capacidad de las asociaciones de productores para ampliar las posibilidades de negocio para productores amigables con la biodiversidad; iii) mejorar el marco institucional para apoyar la adopción de sistemas productivos sostenibles e instrumentos de mercado relacionados; incluidos los programas de intercambio regional entre los países del Corredor Biológico Mesoamericano y otros de la región<sup>46</sup>” (WB, 2012, pp. 9-10).

Los ejes específicos de intervención son aquellos proyectos comunitarios que trabajen en torno a la producción de caficultura sostenible, cacaocultura sostenible, apicultura sostenible, ganadería silvopastoril, silvicultura, uso de fauna silvestre y ecoturismo (CONABIO, 2012).

De manera operativa el programa mantiene diversos niveles de operación que va desde CONABIO a nivel central (en ciudad de México) como un organismo de planeación y gestión, así como por medio de un enlace territorial en cada Estado en que se llevan a cabo los proyectos. De igual forma existe un representante legal de las AP y GP que funge como interlocutor con los organismos gubernamentales para la recaudación de fondos (CONABIO, 2011).

En este marco, el ejido de Tzisco formó parte de un grupo de asociaciones de productores que logró ser beneficiario en el rubro “ecoturismo”, en este sentido tan sólo 16 de 89 manifestaciones de interés fueron aprobadas. Tal como se muestra en la imagen 13.

---

<sup>46</sup> Para un acercamiento con el programa del Corredor Biológico Mesoamericano véase Alva (2017) Gobernanza multinivel, Redes y Cooperación Internacional Descentralizada para el Desarrollo a nivel local, El Corredor Biológico Mesoamericano México. En *Espacios Públicos*. Año 19.No. 47. Pp. 51-76.

Tziscoa comenzó a exponerse como una población beneficiada por el proyecto PSPB<sup>47</sup>, y actualmente forma parte de las bases de datos del mismo<sup>48</sup>.

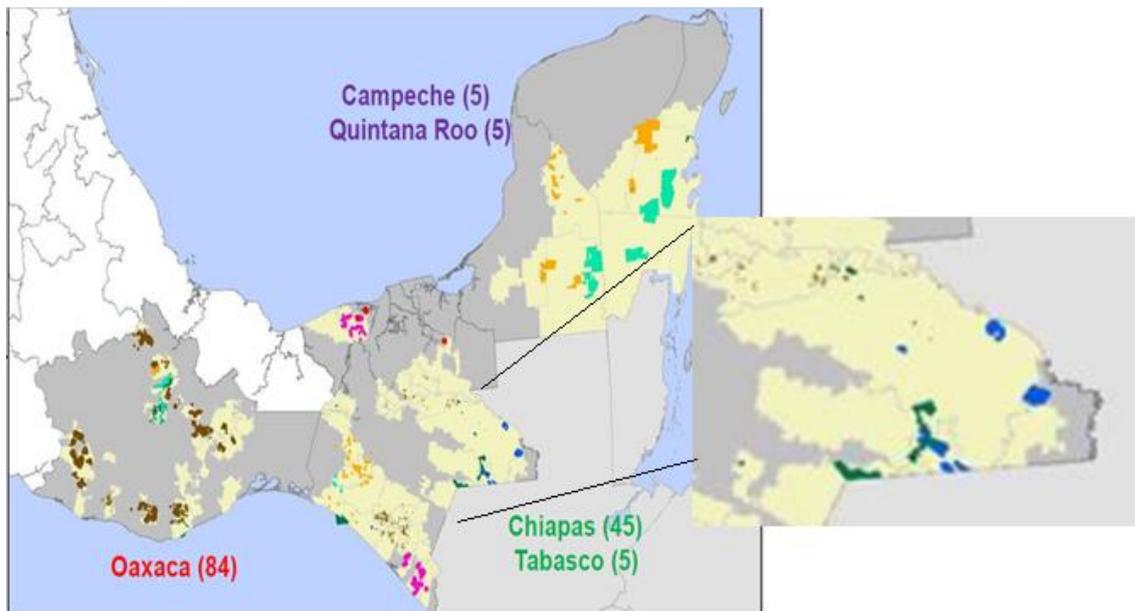


Imagen 13. Distribución de comunidades beneficiadas por el programa PSPB. Fuente. CONABIO (S/f)

Tal como se mencionó en nuestro apartado conceptual sobre CIPDL, ser objeto de cooperación internacional conlleva un amplio involucramiento de la comunidad con actores de distintos niveles y sectores de actuación. En este aspecto, el proyecto SPSB, involucra una amplia gama de actores gubernamentales de orden federal, tal como la CONABIO, la CONAFOR, la SEMARNAT, la CONANP, así como la vinculación de organismos internacionales como agencias de cooperación. De igual forma, a nivel local la inclusión de organizaciones no gubernamentales funge un papel primordial, pues en efecto proveen al igual que centros de investigación y universidades, de capacidades técnicas para la proyección, acompañamiento y monitoreo de los proyectos realizados.

<sup>47</sup> El mapa presentado ha sido sustraído de una presentación de resultados del programa PSPB en 2014. En él se puede notar la presencia del ANP Lagunas de Montebello, en el cual se encuentra el ejido Tziscoa.

<sup>48</sup> Esta enunciación se corroboró por medio de una entrevista personal con Vladimir Saavedra M. Sub coordinador de monitoreo y evaluación del proyecto SPSB.

En suma, la variable CIPDL por medio de la implementación del programa SPSB en Tziscaco queda cubierta, en atención a la lógica de comparación realizada. Con relación a ello, conviene mencionar que en el caso de Chiapa de Corzo, no existe un programa que a nivel internacional se desarrolle en el lugar. Si bien existe el programa Pueblos Mágicos que incentiva la participación ciudadana en la proyección del sitio como oferta turística, y el desarrollo de la comunidad con base en ella. Este programa no da cuenta de manera institucional de la inclusión de actores no gubernamentales -fuera de los actores comunitarios- en la gestión de recursos naturales, por lo que se ha cuestionado que existe una verdadera participación efectiva de la ciudadanía en este proceso, pues los espacios de discusión a menudo son cooptados por actores con mayor capacidad y recursos estratégicos que buscan satisfacer intereses propios.

Aunque no podemos generalizar esta situación, sí se puede mencionar que un proceso de CIPDL conlleva como una externalidad positiva la interacción e integración de una amplia variedad de actores en contextos específicos. Esta externalidad tiene que ver con que actores con capacidades económicas, técnicas, institucionales, etc. Como lo son agencias de cooperación internacional y organismos de la sociedad civil a nivel internacional se posicionen en la misma arena que actores de gran peso a nivel nacional, como lo suelen ser organismos gubernamentales. Con tal afluencia de actores el equilibrio en las relaciones de poder al momento de deliberar asuntos públicos y de políticas públicas podría verse reforzado.

### *5.3.1 Capital Social en Tziscaco y Chiapa de Corzo*

Partiendo de la premisa que indica que la comunicación facilita actividades políticas, ya sea formales (voto, afiliación partidista, etc.) e informales (asistir a una protesta, firmar peticiones, etc.), y que de esta red de comunicación surgen estructuras de ciudadanos que pueden en efecto iniciar un movimiento cívico (Wong, 2017), en relación a sus

respectivos intereses. El capital social y en consecuencia la confianza social como principal indicador para mediar su existencia, es una variable crucial para entender los procesos de colaboración entre actores al interior de un grupo o comunidad, dicho de otra manera incentiva la acción colectiva y a la vez la cohesión social.

Con base en lo anterior, y con lo discutido en el apartado que se ha dedicado al análisis conceptual del capital social a continuación se da cuenta de los niveles de capital social encontrados en nuestros dos casos de estudio. Para ello se expone que el capital social es -como se ha discutido- analizado más consistentemente con actitudes como la confianza tanto interpersonal como institucional, entendiendo por la primera un tipo de confianza entre personas pertenecientes a un sector social comunitario más cercano, y por lo cual a este tipo de confianza suele vincularse con los lazos fuertes descritos por Granovetter (1973).

Al contrario, la confianza institucional suele vincularse con lazos débiles y tiene que ver en mayor medida con la confiabilidad que inspiran las instituciones que integran al Estado, como lo son los distintos elementos que constituyen al gobierno e.g. el poder ejecutivo, el congreso o bien en instituciones que suponen la consolidación del régimen en que se vive, como lo son partidos políticos.

En suma, se considera para los fines de este trabajo que el capital social tiene como expresión fundamental dos elementos: i) confianza inter-personal y ii) confianza institucional. Tomar este conjunto de variables como expresión del capital social es consistente con los clásicos trabajos que han abordado el concepto (Putnam, 1993, Ostrom, 1990), pero además permite sistematizarlo conforme a la definición aquí dada de capital social, la cual se remite a “la buena voluntad disponible para individuos o grupos” (Adler y Kwon, 2002, pp. 23).

De este modo, en la presente investigación la esencia del capital social se proyecta en la confianza existente entre uno o más individuos, su fuente se remite a la naturaleza de las relaciones sociales que los vinculan y sus efectos se proyectan en la capacidad de asociación entre personas, la acción colectiva entre ellas y el sentimiento de eficacia política que ostentan. Conforme a lo anterior, aquí la variable pertenencia a organizaciones y asociacionismo no es definida como un sinónimo de capital social, sino como un producto de su existencia.

Para analizar los niveles del capital social, por medio de su indicador más importante “confianza”, se ha realizado una encuesta no probabilística por conveniencia en cada uno de nuestros dos sitios de estudio. Para el caso de Chiapa de Corzo se han levantado un total de 250 casos, y para Tziscaco 170. Al respecto, se ha tomado como instrumento base el cuestionario utilizado en la Encuesta Nacional de Capital Social (ENCAS), realizado por el gobierno mexicano y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el año 2011. Dicha encuesta contiene diversas baterías de preguntas que permiten -entre otras cosas- analizar: relaciones de confianza, participación en organizaciones y acción colectiva.

A continuación se describe el grupo de preguntas por variable que se utiliza para llevar a cabo la medición de las variables: confianza inter-personal y confianza institucional. Para posteriormente hacer lo propio con la medición de las variables: acción colectiva y asociacionismo.

## CONFIANZA

Como se ha dicho, se utilizan dos indicadores de confianza: institucional e interpersonal. Para su medición se ha tomado la pregunta 33 de la ENCAS, la cual pregunta la percepción de confianza ante diversas instituciones y actores específicos. De esta manera

se procedió a construir una escala de confianza interpersonal utilizando los ítems referidos a: la familia, las amistades, los vecinos, la iglesia, compadres y maestros. Por otra parte, se realizó una escala de confianza institucional tomando en cuenta los ítems: policía, gobierno, partidos políticos y los encargados de justicia.

## ACCIÓN COLECTIVA

Como se ha comentado, tanto la acción colectiva como el asociacionismo son vistos como productos que surgen de los niveles de capital social existentes, en este sentido, la lógica conceptual nos anima a relacionar de manera correlacional los índices de confianza antes descritos y el índice de acción colectiva expuesto a continuación, a saber que a mayor confianza mayor acción colectiva, entendiendo por esta la capacidad de asociación de un grupo de personas para incidir sobre el espacio público que los rodea.

Así pues, las preguntas que componen el índice de acción colectiva, está compuesto por las preguntas:

65: ¿Qué tanto cree que usted y sus vecinos pueden influir en las autoridades para que se atiendan los problemas de sus colonia/localidad, diría usted que pueden mucho, algo, poco o no pueden nada? Las respuestas se recodificaron 0 = nada, 1 = poco, 2 = mucho, 3 = totalmente.

66: En los últimos 12 meses, ¿usted o algún miembro de su hogar se ha organizado con otros vecinos para realizar alguna de las siguientes actividades? Asistir a las oficinas del municipio por algún problema pública/participar en un movimiento político o marcha. Las respuestas se recodificaron: 0 = NO, 1 = SI.

67: Si en su colonia/localidad hay un problema ¿qué tan probable es que la gente coopere para que se resuelva, diría que es muy probable, algo probable, poco probable o nada

probable? Las respuestas se recodificaron: 0 = nada probable, 1 = poco probable, 2 = algo probable, 3 = muy probable.

69: En los últimos 12 meses ¿Usted o algún miembro de su hogar participó o no en resolver los problemas de su colonia/localidad? Las respuestas se recodificaron: 0 = NO, 1 = SI.

## ASOCIACIONISMO

Se construyó una escala con base en el número de organizaciones sociales a las que los encuestados declararon pertenecer, esto por medio de la pregunta 35 de la ENCAS, la cual hacía referencia a las siguientes organizaciones y/o agrupaciones: asociación o grupo de vecinos, asociación de padres de familia, club deportivo o cultural, autoayuda, sindicatos, religioso, asociación política.

## RESULTADOS

### Confianza interpersonal e institucional

Para el caso de Chiapa de Corzo el índice de confianza interpersonal encontrado fue de 6.915, mientras que en Tzisco se estableció en 7.625. Por otra parte con respecto al índice de confianza institucional Chiapa de Corzo registró un promedio de 3.352, y Tzisco 5.012.

### Acción colectiva y asociacionismo

Al analizar las distintas dimensiones de acción colectiva aquí consideradas, destaca que en el sentimiento de eficacia política así como en el sentido de cooperación, Tzisco mantiene índices más altos que Chiapa de Corzo (tabla 5). En cambio, el indicador es cerrado entre ambas comunidades en torno a la participación que han realizado sus

miembros en temas de interés público. El resultado final del índice el cual va de cero a tres denota una diferencia visible en ambas comunidades

Tabla 5. Índice de acción colectiva

Acción Colectiva				
	Eficacia política	Probabilidad de coordinación	Participación	<b>Resultado de índice</b>
Tzisco	1,7778	2,2794	0,4182 <sup>49</sup>	1,7706
Chiapa de Corzo	1,3048	1,8113	0,4762	1,1974

Fuente: Elaboración propia

Por último, respecto a los resultados arrojados en la dimensión “asociacionismo”, en ambas comunidades la pertenencia a organizaciones es baja, pues en Chiapa de Corzo sólo un 29% de los encuestados declaró participar en alguna organización mientras que en Tzisco el porcentaje se redujo a 16%.

En suma, tomando en consideración las diversas dimensiones aquí analizadas, se da cuenta de dos características de cada comunidad. Para el caso de Chiapa de Corzo es notoria la ausencia de actitudes como la cooperación y la eficacia política, así como una considerable desconfianza en las instituciones del Estado y por ende en el rubro confianza institucional.

En el caso de Tzisco aunque predominan sentimientos de cooperación y eficacia política entre sus pobladores, también se expone un –relativo- poco involucramiento por parte de los pobladores en los asuntos públicos. Sin embargo, esta consideración debe ser tomada con reserva, pues el modelo de gestión comunitaria que lleva a cabo la comunidad incentiva la desvinculación de sus miembros al respecto, pues cada quien cumple un rol

<sup>49</sup> El resultado de la media de esta dimensión (participación) se multiplicó por tres para hacer comparable las medidas arrojadas por las otras dos dimensiones en pro de un índice de acción colectiva.

especifico a su debido tiempo, conforme el ejido en su conjunto asigna responsabilidades a los miembros de la comunidad.

## Bibliografía

Adler, Paul S. y Seok-Woo Kwon, (2002) “Social capital: Prospects for a new concept”, *the academy of management review*, vol 27, núm 1, pp. 17-40.

Alva, Eduardo (2017), “Gobernanza multinivel, redes y movilización de recursos: Caso de estudio Corredor Biológico Mesoamericano México-Chiapas” *Espacios Públicos*, año 19, núm. 47, pp. 51-76.

Ávila, Daniela (2017) *Conservación de los Lagos de Montebello*. UNAM: Mexico.

Barriga, D. (2017) *Gobernanza del turismo sustentable en áreas naturales protegidas: el caso del Parque Nacional Lagunas de Montebello, Chiapas, México*. Tesis de Maestría. ECOSUR.

BDO (2014) *Cuaderno de Auditoria. Ejercicio 2014 del Programa Sistemas Productivos Sostenibles y Biodiversidad*.

Coleman, J. (1988) *Social Capital in the Creation of human capital*. En *American Journal of Sociology*. Vol. 94, pp. 95-115.

CONABIO (2011), *Corredor biológico mesoamericano México Su nueva figura jurídica se integra al nuevo portal de la conabio*, en [http://www.conabio.gob.mx/web/medios/pdf/bp076\\_cbmm\\_portal\\_140911.pdf](http://www.conabio.gob.mx/web/medios/pdf/bp076_cbmm_portal_140911.pdf)

CONABIO (2012) *Información de evaluación ambiental. Proyecto sistemas productivos sostenibles sostenibles y biodiversidad*. Obtenido de <http://documents.worldbank.org/curated/en/151381468273698378/pdf/E30000V-10MX0sustainable0production.pdf>

CONABIO (S/f) Portal de Geo información. Obtenido de:  
[http://www.conabio.gob.mx/informacion/gis/?vns=gis\\_root/region/fisica/subcsum06gw](http://www.conabio.gob.mx/informacion/gis/?vns=gis_root/region/fisica/subcsum06gw)

CONANP (2014) El Parque Nacional Cañon del Sumidero, limpio para recibir turismo: SEMARNAT. Comunicado de prensa CONANP.

CONANP (2013) CONANP apoya a los voluntarios en el Parque Nacional Cañon del Sumidero. Comunicado de prensa CONANP.

CONANP (2012) Estudio previo justificativo para modificar el Área Natural Protegida Parque Nacional “Cañon del Sumidero” CONANP. México.

CONANP (2012b) Riqueza y abundancia de aves en el Parque Nacional Cañon del Sumidero. Obtenido de:  
[https://simec.conanp.gob.mx/ficha\\_monitoreo.php?id=23&menu=1](https://simec.conanp.gob.mx/ficha_monitoreo.php?id=23&menu=1)

CONANP (2011) Inicia campaña de limpieza en el parque nacional Cañon del Sumidero. Comunicado de prensa CONANP.

CONANP (2007) Programa de Conservación y Manejo Parque Nacional Lagunas de Montebello. SEMARNAT. México.

DOF. (2016). Ley general de equilibrio ecológico y la protección al ambiente, en:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148\\_130516.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_130516.pdf)

Eccardi, F. (2003). El Corredor Biológico Mesoamericano México. *Biodiversitas* 47: pp. 4-7.

Fox, J. (2003) El capital social de la teoría a la práctica: El Banco Mundial en el campo mexicano. *Foro Internacional*. Vol. XLIII. No. 2, pp. 347-402

Granovatter, Mark (1973) The strenght of weak ties. *American Journal of Sociology*. Vol. 78. No. 6, pp. 1360-1380.

INAFED (S/f). Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México. Chiapa de Corzo. Obtenido de:

<http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM07chiapas/municipios/07027a.html>

INE (2014) Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México. Ciudad de México: INE/COLMEX.

INSAD (2015) Evaluación del diseño del programa U002 Pueblos Mágicos y Destinos Prioritarios.

Landman, Todd (2011). *Política comparada una introducción a su objeto y métodos de investigación*. Madrid: Alianza.

ONU-México (2013) La ONU en Chiapas. Fortalecimiento de capacidades. ONU-México. México.

Ostrom, Elinor. (1990). El gobierno de los comunes; la evolución de las instituciones de acción colectiva. México; FCE.

Putnam (1993) *Making democracy work*. Princeton; Princeton University Press.

Ramos-Hernández, S. (2013). *Medio Físico. Suelos: conocimiento y problemática. La biodiversidad en Chiapas: Estudio de Estado*. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad/Gobierno del Estado de Chiapas. México.

Reyes-Hartmann, C. (2013). “Contexto Socioeconómico”. En *CONABIO (ed.) La biodiversidad en Chiapas: Estudio de Estado*. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad/Gobierno del Estado de Chiapas. México.

Sánchez, K. (2014) “Organizaciones cafetaleras del comercio justo y el Estado: La Coopcafé en Chiapas, en B. Lutz y C. Chávez (Coords.), *Acción Colectiva y organizaciones rurales en México* (pp. 247-275). México: UNAM/UAM/Ed. Lirio.

Sartori Giovanni (2002) *Política, Lógica y Método de las Ciencias Sociales*. FCE: México. 3ed.

Villalobos-Sánchez, G. (2013). “Medio Físico. La biodiversidad en Chiapas: Estudio de Estado”. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad/Gobierno del Estado de Chiapas. México.

WB (2012) Documento de evaluación inicial del proyecto sistemas productivos sostenibles y biodiversidad. Documento del Banco Mundial.

Wong, Juan. (2017) ¿Es el capital social un tipo de capital? Un análisis desde el proceso de estratificación. *Revista del Colegio de San Luis*. Núm. 13, pp. 92-129.

## Capítulo 6. Redes de actores en Chiapa de Corzo y Tzisco

Anteriormente, por medio de la descripción de cada población y de los factores institucionales tomados en cuenta para cada caso, se han expuesto de manera preliminar ciertos actores de diferentes sectores y niveles de actuación que se han involucrado y han formado parte del diagnóstico, diseño e implementación de proyectos de gestión recursos al interior de cada comunidad. A continuación se presenta, según el modelo expuesto de movilización de recursos en nuestro apartado metodológico, el conjunto de actores que para cada sitio de estudio formaran parte de nuestro análisis. Estos actores fueron elegidos por las características de cada uno (competencia y naturaleza de la organización) y por medio de la metodología bola de nieve, que nos permitió ubicar a los actores más activos (véase Tabla 6).

Tabla 6. Actores involucrados en la red de Tzisco en torno en la gestión de recursos naturales

<i>Actor</i>	<i>Descripción</i>	<i>Recursos movilizados</i>	<i>Tipo de recursos</i>
Banco Mundial (GEF)*	Agente internacional financiador y promotor de proyectos productivos.	Dinero, y asesoramiento técnico a CONABIO en el diseño de proyectos.	Humano/sociales y materiales
CONABIO**	Actor nacional coordinador y ejecutor del financiamiento internacional (GEF) y nacional, así como de PP para el CBMM.	Dinero, Capital humano y asesoría administrativa.	Comunicación y Organizativos
CONANP Montebello **	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas	Respaldo institucional.	Recursos Políticos/jurídicos

CONAFOR**	Comisión Nacional Forestal	Respaldo institucional	Recursos Políticos/jurídicos
SAGARPA**	Secretaría de agricultura, ganadería y desarrollo social	Gestión de recursos y financiamiento	Materiales
CDI**	Comisión Nacional para el desarrollo de los pueblos indígenas	Gestión de recursos y financiamiento	Materiales
SECTUR*	Secretaría de Turismo de Chiapas	Gestión de recursos y financiamiento	Materiales
Centros de Investigación y Universidades*	Centro de investigación Público, especializado en el estudio del medio ambiente y su relación social.	Expertise, asesoría técnica a ONGs.	Humanos/sociales y materiales
Ejido Tziscaco*	Sociedad civil, no organizada.	Capital humano.	Morales y humano/sociales.

---

\*Actor Internacional

---

\*\*Actor nacional

---

\*\*\*Actor local

---

Fuente. Elaboración propia con base en trabajo de campo

A continuación se presenta, con base en su respectiva matriz adyacente (ver anexo metodológico), la red que vincula a los actores antes descritos en función de las relaciones que mantienen en torno a la gestión de la laguna Tziscaco ubicada al interior del Parque Nacional Lagunas de Montebello. Al respecto por medio de íconos triangulares se representan actores locales, a través de íconos cuadriláteros a actores federales y mediante un ícono circular a los actores internacionales involucrados.

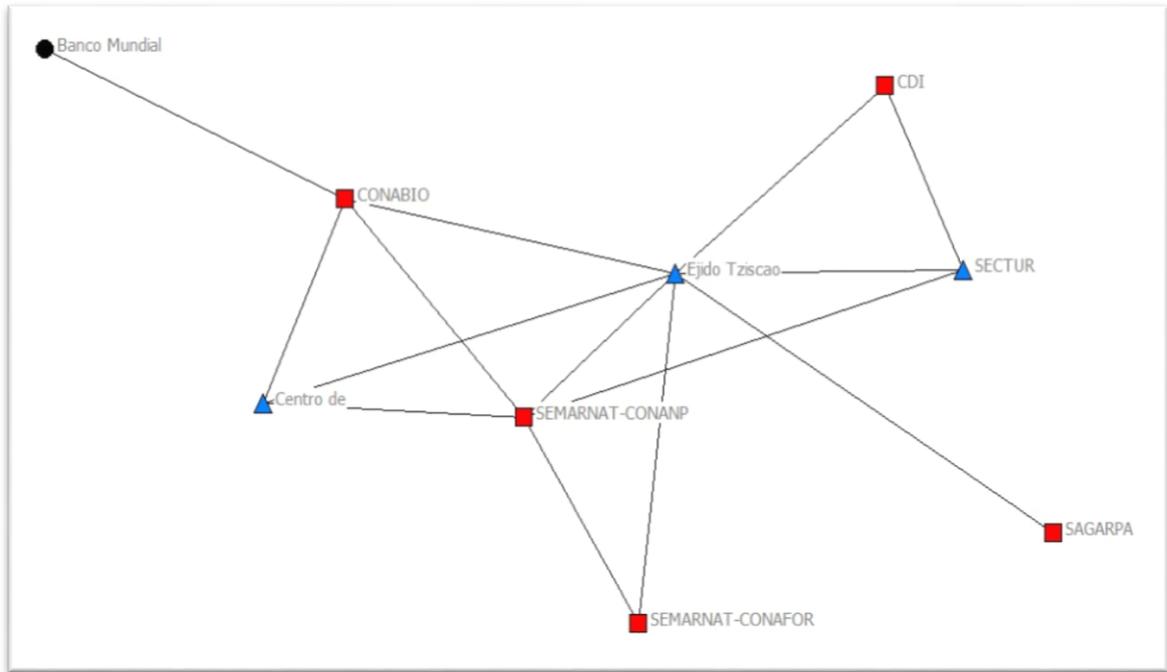


Imagen. 14 Red de actores en torno a la gestión de recursos naturales en Tzisco.

Fuente: Elaboración propia con base en UCINET 6

Del análisis de la red para el caso de Tzisco podemos apuntar que existe un grado de centralización por encima de la media, debido a que se sitúa en un 62.5%, en donde 100% es un grado de centralización absoluto y 0% un grado de descentralización total. No obstante el número de actores que constituyen la red, esta situación responde a diversas características entre los actores que la integran, la cuales se pueden describir en dos dimensiones.

Por una parte mediante la posición que tienen los actores en la estructura de la red (características de la red como estructura) y por otra parte la naturaleza de las relaciones que se efectúan entre estos actores (características de la red como relaciones).

En cualquier caso, ambas variables se integran de manera complementaria para comprender que debido a la autonomía y capacidad que mantiene el Ejido de Tzisco en relación a la gestión del área de la que es propietario al interior del Parque Nacional

Lagunas de Montebello<sup>50</sup>, ésta comunidad juega un rol predominante en la gestión de los recursos naturales que ostentan. Tal situación se refuerza debido a la cohesión social que existe entre la comunidad, la cual es resultado de la confianza interpersonal y la naturaleza de las relaciones que mantienen sus pobladores (lazos fuertes). Estas características acompañadas de una visión del medio ambiente como recurso económico y fuente de sustento cotidiano, ha desembocado en una organización comunitaria que privilegia la conservación de los recursos naturales y la exclusión de actores ajenos a la comunidad en aspectos como la compra y venta de terrenos al interior del ejido.

Como resultado de ello el indicador de intermediación de la red muestra valores que indican un marcado rol del Ejido de Tziscaco como actor puente entre los actores que la constituyen. En la tabla 7 se notan dos cifras, la primera hace referencia al número de pares de nodos que un actor es capaz de conectar. La segunda columna muestra el grado de intermediación normalizado, el cual está expresado en porcentajes. De manera gráfica la variable "intermediación" puede notarse en la imagen 15, en ella se expone mediante un aumento del volumen de la figura que representa a cada actor, la importancia que cada uno tiene en función de su grado de intermediación. En suma entre más grande el icono que representa al actor, mayor es su grado de intermediación.

De este modo resalta como segundo actor con mayor capacidad de intermediación CONABIO, quien vincula y gestiona los recursos proporcionados por actores como el Banco Mundial para la implementación de proyectos al interior de la comunidad. Además mantiene relaciones con actores locales como diversos centros de investigación y universidades, así como con la dirección de CONANP en Lagunas de Montebello. Este

---

<sup>50</sup> Al respecto, el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático expone en torno al tema de la administración del parque nacional que “no se tiene el control de alrededor de la mitad oriental que fue declarado Parque Natural Ejidal por los habitantes de Tziscaco, dentro de sus terrenos ejidales. Y por lo cual en dicha zona no se permite la injerencia de los vigilantes de la Sedesol” (INECC, s/f).

último actor es quien en tercer lugar mantiene un mayor grado de intermediación entre los actores que constituyen la red.

En una visión general de la red podría comentarse que todos los actores rodean al ejido de Tzisco, otorgándole insumos para la conservación de los recursos naturales que ostenta esta comunidad, ya sea en el caso de CONABIO por medio del programa SPSB (Banco Mundial), o bien mediante otros mecanismos como el acompañamiento en acciones de conservación forestal (CONANP y CONAFOR) o programas de desarrollo agrícola “sustentable” (SAGARPA). También figura el acompañamiento que actores como CDI y SECTUR Chiapas realizan en la gestión de infraestructura turística para el desarrollo sostenible de esta actividad en la localidad y el acercamiento que han tenido Centros de Investigación como El Colegio de la Frontera Sur para la conservación del lugar en diversas dimensiones, por ejemplo en proyectos para la conservación de la flora y la fauna del sitio.

Finalmente el grado de intermediación total de la red equivale a un 48.66% lo cual expone que tan cerca esta una red de girar en torno a un único actor puente que dirija las relaciones que suceden en ella. En este caso el nivel de intermediación se acerca a un punto medio, tomando en cuenta que este índice va de 0 a 100, por lo cual en esta red coexisten ligeras jerarquías horizontales en torno al ejido de Tzisco, así como interacciones entre otros actores independientes a la posición que guarda el ejido.

Tabla 7. Medidas de Intermediación red en Tzisco

	Betweenness	nBetweenness
8 Ejido Tzisco	15.000	53.571
2 CONABIO	7.000	25.000
3 SEMARNAT- CONANP	3.500	12.500
6 SECTUR	0.500	1.786

1	Banco Mundial	0.000	0.000
5	CDI	0.000	0.000
7	Centros de Investigación	0.000	0.000
4	SEMARNAT- CONAFOR	0.000	0.000
9	SAGARPA	0.000	0.000

Fuente: Elaboración propia con base en UCINET 6

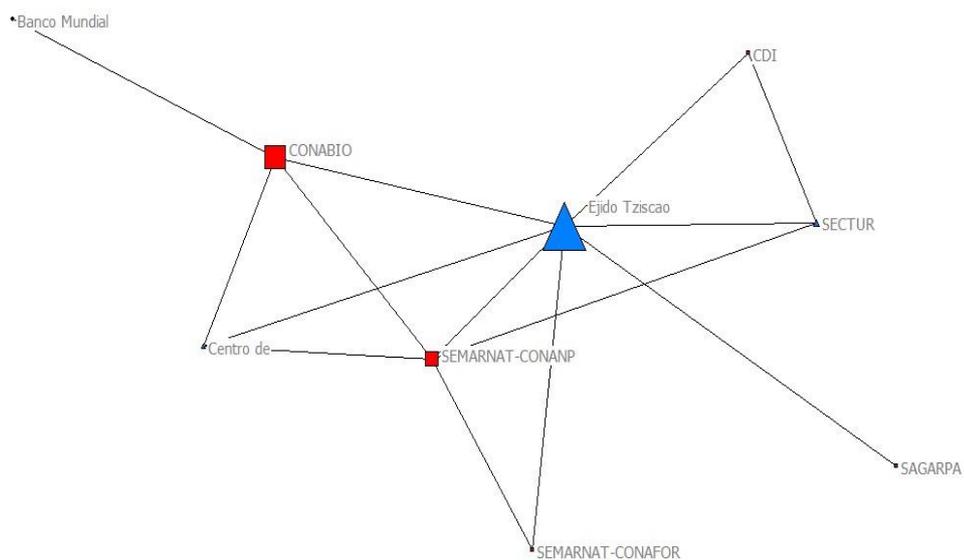


Imagen 15. Red de intermediación Tzisco. Fuente: Elaboración propia con base en UCINET 6

Respecto al indicador de cercanía, éste muestra la capacidad de un nodo para llegar a todos los actores de una red, y se calcula contando todas las distancias geodésicas de un actor para llegar a los demás. La tabla 8 proyecta los valores encontrados para cada actor que integra la red analizada, en la primera columna se expone la cantidad de distancias geodésicas que cada actor deberá recorrer para llegar a todos en la red, mientras la segunda columna expone el índice de proximidad por actor.

En él se expone que es el Banco Mundial el actor con menor grado de cercanía en la red y en contraste es el Ejido de Tziscoa quien más cerca se encuentra de todos los actores en la misma, específicamente a una distancia geodésica de cada actor a excepción justamente del Banco Mundial, actor con el cual necesita de CONABIO para entablar una relación. Por último, actores como CDI, SECTUR y SAGARPA se posicionan como actores periféricos en la red, apenas conectados con uno o dos actores en ella.

Tabla 8. Índice de Cercanía en red Tziscoa

	Farness	nCloseness
8 Ejido Tziscoa	9.000	88.889
3 SEMARNAT-CONANP	11.000	72.727
2 CONABIO	12.000	66.667
7 Centros de Investigación	13.000	61.538
6 SECTUR	14.000	57.143
5 CDI	15.000	53.333
4 SEMARNAT-CONAFOR	15.000	53.333
9 SAGARPA	16.000	50.000
1 Banco Mundial	19.000	42.105

Fuente: Elaboración propia con base en UCINET 6

Para el caso de Chiapa de Corzo se han tomado en cuenta para el análisis de la red los siguientes actores:

Tabla 9. Actores involucrados en la red de Tziscoa en torno en la gestión de recursos naturales.

<b>Actor</b>	<b>Descripción</b>	<b>Recursos movilizados</b>	<b>Tipo de recursos</b>
*SECTUR FEDERAL	Secretaría de Turismo Federal	Dinero	Materiales
*CONAFOR	Comisión Nacional Forestal	Respaldo institucional	Recursos Políticos/juríd

			icos, y Organizativos
*CONABIO	Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.	Dinero, Capital humano y asesoría administrativa.	Organizativos
*CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas	Respaldo institucional	Organizativos
**Centros de Investigación y Universidades	Centro de investigación Público, especializado en el estudio del medio ambiente y su relación social.	Expertise, asesoría técnica a ONGs.	Humanos/sociales y materiales
**SECTUR ESTATAL	Secretaría de Turismo Estatal	Dinero y asesoría administrativa.	Comunicación y Organizativos
**Gobierno del Estado de Chiapas y Protección civil	Gobierno Estatal	Capital humano, respaldo institucional	Humanos y materiales
***Ayuntamiento de Chiapa de Corzo	Gobierno municipal	Respaldo institucional.	Recursos Políticos
***OSC	Organizaciones de la Sociedad civil organizada	Gestión de recursos	Morales, humanos/sociales
***Sector empresarial	Secretaría de Turismo de Chiapas	Gestión de recursos	Políticos
***Comunidad Chiapa de Corzo	Sociedad civil, no organizada.	Capital humano.	Morales y humano/sociales.
<hr/>			
*Actor federal			
<hr/>			
**Actor estatal			
<hr/>			
***Actor local/municipal			

Fuente: Elaboración propia con base en trabajo de campo

Al igual que para el caso anterior a continuación se presenta la red que vincula a los actores antes descritos en función de las relaciones que mantuvieron en torno a la gestión del Área Natural Protegida El Cañón del Sumidero. La matriz adyacente de esta red puede mirarse también en el apartado metodológico. En este caso los íconos triangulares representan actores locales, los íconos cuadrilaterales a actores a nivel estatal y finalmente por medio de íconos circulares se representan actores federales.

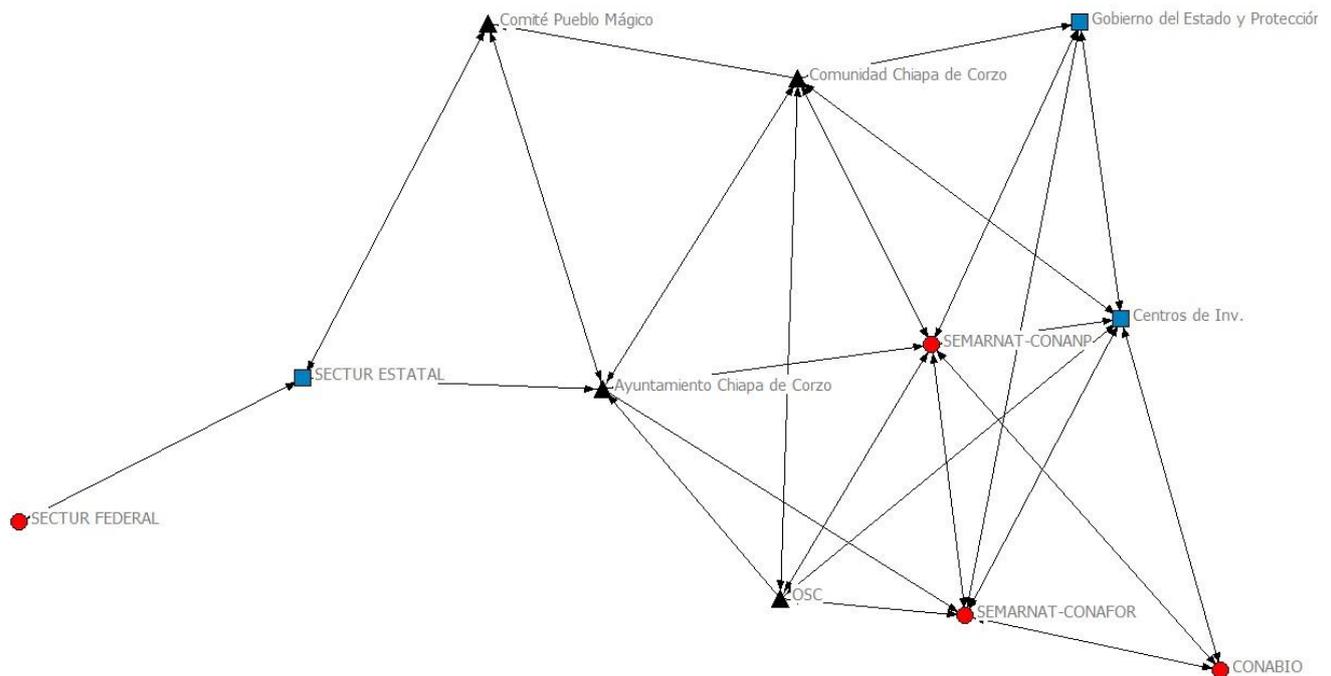


Imagen 16. Red Chiapa de Corzo. Fuente: Elaboración propia con base en trabajo de campo

Del análisis de la red en Chiapa de Corzo en primer lugar es importante resaltar que se perciben dos grupos al interior de la red, por un lado los actores que integran y dan forma a la implementación del programa Pueblo Mágico (PPM), estos son: Comité Pueblo Mágico, Comunidad Chiapa de Corzo, OSC, Ayuntamiento y SECTUR federal, y estatal. Por otro a los actores “formales” encargados de la gestión del ANP que ahora llamaremos grupo técnico (GT) entre los cuales se encuentran: CONABIO, SEMARNAT/CONAFOR y SEMARNAT/CONANP.

La inclusión de ambos tipos de actores se remite a los intereses que tienen en torno al Parque Nacional el Cañón del Sumidero, que al menos formalmente, se argumenta en última instancia a la conservación del sitio, ya sea como parte de una economía sostenible o bien como parte de una política ambiental.

Concretamente la red mantiene una centralización del 30%<sup>51</sup> lo cual demuestra una centralización baja en términos generales y denota a su vez la poca vinculación que existe entre diversos actores, principalmente entre aquellos que conforman cada grupo referido.

Para el caso del indicador de intermediación de la red (tabla 10) se expone que es el Ayuntamiento de Chiapa de Corzo el actor con mayor capacidad de vincular a distintos actores, esto debido a su incursión como actor fundamental para los proyectos generados en el marco del PPM, así como en la planeación de acciones estratégicas para la conservación del Parque Nacional junto a diversos actores como la CONANP o la CONAFOR que forman parte del GT expuesto.

Resalta en segundo y tercer lugar entre los actores con mayor capacidad de intermediación el caso de la Sectur Estatal y la CONANP, la primera organización debido a los recursos que moviliza en pro de la implementación del Programa Pueblos Mágicos y el segundo debido a que es el actor facultado para conservar, gestionar y hacer planes de conservación al interior del ANP. En términos generales podría comentarse que estos dos actores Sectur Estatal y CONANP son para cada grupo al interior de la red al cual pertenecen los más importantes en términos estructurales.

En este aspecto para el caso del GT actores como CONABIO, CONAFOR, así como Centros de Investigación y OSC medioambientales son organizaciones periféricas, pues

---

<sup>51</sup> Este porcentaje responde al grado de entrada y salida de la red, pues si bien no es una matriz simétrica, los valores son equivalentes para ambos casos.

no mantienen un lugar privilegiado en la red que permita volverlos cruciales para su funcionamiento. No obstante, aportan diversos recursos que no sólo fomentan, sino que fortalecen las acciones de conservación que realiza CONANP en el ANP por medio de relaciones de cooperación para proyectos conjuntos u objetivos similares.

Para el caso del rol que mantiene la comunidad de Chiapa de Corzo, se expone que éste es uno de los actores que al menos formalmente puede fungir como un actor puente que permita vincular las acciones realizadas en el marco del PPM con las labores técnicas de conservación por parte del GT. Sin embargo tal situación se ve limitada a la representación que la comunidad de Chiapa de Corzo tenga en el Comité Pueblo Mágico (CPM), que como se expuso en el apartado dedicado a su funcionamiento, es el actor facultado para tomar decisiones al respecto. Por tal situación al momento de “mapear” la red se ha decidido ubicar como un actor autónomo al CPM, el cual como puede verse en la imagen 17 no se encuentra vinculado a ninguno de los actores del GT.

En efecto si bien existe una relación de cooperación entre la comunidad de Chiapa de Corzo con actores como CONANP, dicha relación se da al margen del Programa y Comité Pueblos Mágicos, centrándose en aspectos como la educación ambiental y la concientización de la comunidad respecto a los beneficios que se obtienen del Parque (Lic. Jiménez Díaz en entrevista personal, agosto 2017). Por último, la presencia del gobierno estatal mediante “protección civil” en la red depende sobre todo de escenarios adversos en donde sea necesaria su presencia, por lo que su participación es más bien inconsistente y limitada a procesos operativos de limpieza.

En la tabla 10 se describe el grado de intermediación real y normalizado de cada actor al interior de la red en Chiapa de Corzo, por otra parte el grado de intermediación de la red en su conjunto es de 31.41%, lo cual denota –hasta cierto punto- poca dependencia de la red en torno a un actor para conectar a los miembros que la constituyen.

Tabla 10. Intermediación Red Chiapa de Corzo

	Betweenness	nBetweenness
11 Ayuntamiento Chiapa de Corzo	34.700	38.556
7 SECTUR ESTATAL	18.000	20.000
3 SEMARNAT-CONANP	16.783	18.648
10 Comunidad Chiapa de Corzo	12.000	13.333
4 SEMARNAT-CONAFOR	7.833	8.704
5 Centros de Inv.	3.783	4.204
8 OSC	3.117	3.463
9 Comité Pueblo Mágico	2.167	2.407
6 Gobierno del Estado y Protección civil	0.617	0.685
2 CONABIO	0.000	0.000
1 SECTUR FEDERAL	0.000	0.000

Fuente: Elaboración propia con base en UCINET 6

Tomando en cuenta los indicadores de intermediación antes descritos, en la imagen 4 puede notarse la red para el caso de Chiapa de Corzo. Como se dijo arriba, la presencia de dos grupos de actores en la red denotan dos lógicas de acción distinta, pues aunque de manera normativa en efecto el CPM debería gestionar proyectos de conservación de los sitios turísticos que lo exponen como tal, esto en la praxis no se da.

Lo anterior –fundamentalmente– según diversos pobladores porque tal comité se encuentra “secuestrado” por algunos grupos de interés y autoridades locales que poco hacen por conservar el sitio (principal gestor de CPM en entrevista anónima, junio 2017). De modo que la actitud adoptada por el CPM contrasta con las acciones realizadas por algunos de los gremios de lancheros que existen en la comunidad, pues en diversas ocasiones realizan en coordinación con las autoridades que gestionan el ANP, jornadas de limpieza y recolección de la basura al interior del Parque Nacional.

En suma, hay quien dice en la comunidad que la etiqueta “Pueblo Mágico” que ostenta el lugar, no ha servido sino para acrecentar el derroche del presupuesto público y la mala planeación de obras públicas, que claramente no están asignados a la conservación de sus sitios turísticos como el río Grijalva, canal de agua que es el medio para entrar al Parque Nacional “Cañón del Sumidero”. No obstante hay grupos de locatarios que sí realizan labores de conservación de los principales sitios turísticos de la localidad al margen claro de la gestión del programa.

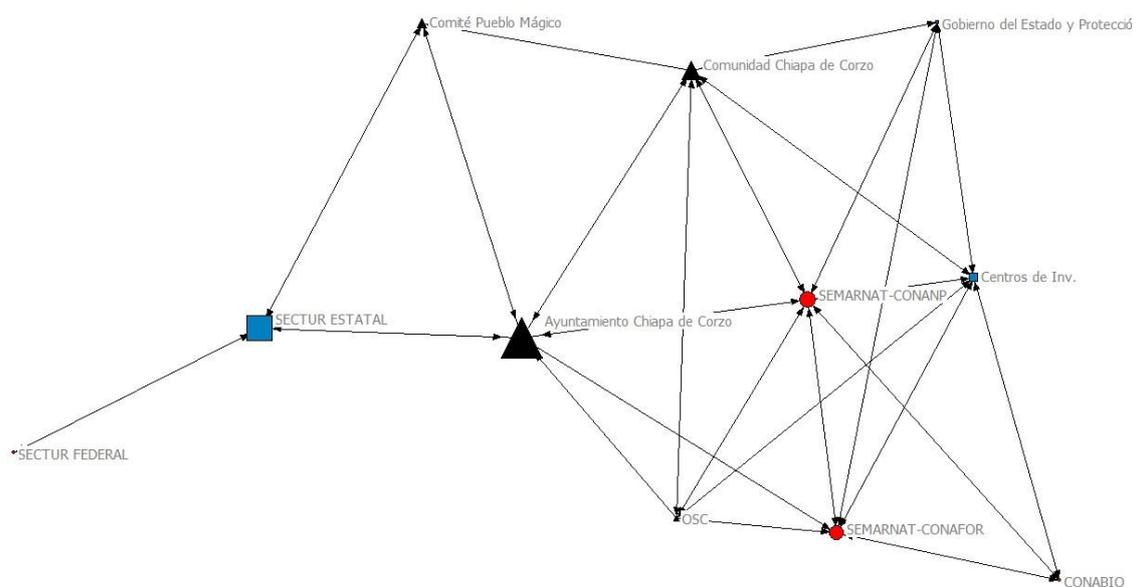


Imagen 17. Red de intermediación Chiapa de Corzo. Fuente: Elaboración propia con base en trabajo de campo

De manera complementaria al análisis de la red ya realizado haremos uso del índice de Landau (H), el cual ha sido utilizado anteriormente para este tipo de análisis (véase Vázquez, 2011; 2014), a fin de poder analizar el grado de jerarquización en la estructura de la red para cada caso de estudio. El índice de Landau establece valores que se ubican en el parámetro (0-1), en donde 1 indica una total jerarquización y 0 un conjunto de relaciones horizontales entre actores en donde unos a otros fungen como contrapesos (Vázquez, 2011).

Para realizar el índice de Landau se utiliza la matriz adyacente que se ha generado anteriormente, la ecuación con la cual se realiza este índice es:  $H = \frac{12}{n^3-n} * \sum_{i=1}^n (V_t - \frac{n-1}{2})^2$ , en donde n: es el número de actores y  $V_t$ : es el número de celdas de la fila de cada actor en donde se encuentra establecido un número 1, que indica la presencia de una relación de un actor con otro<sup>52</sup>. Para el caso de la red de Tziscoa el índice arrojó .63, mientras que para la red de Chiapa de Corzo .39, en general el resultado de este índice para cada caso es consistente con las medidas de centralidad expuestas anteriormente. Ya que este índice denota para el caso de Tziscoa un mayor grado de dominancia de un actor sobre los demás y por ende una mayor jerarquización, en contraste con la red de Chiapa de Corzo.

De esta forma se confirma la menor centralización o jerarquización de la red para el caso de Chiapa de Corzo y un mayor grado de centralización para el caso de Tziscoa, vale la pena resaltar que para el caso de ambas redes se moviliza predominantemente recursos de carácter institucional, así como morales, sociales y en menor medida económicos. La lógica de esta movilización se da en un marco predominantemente positivo para el caso de Tziscoa, es decir mediante relaciones de cooperación, en donde la mayoría de los actores proporcionan insumos al Ejido de Tziscoa para hacer sostenible las prácticas que los locatarios realizan en pro de la conservación de sus recursos naturales.

Por otra parte, en Chiapa de Corzo existen intereses contrapuestos entre algunos actores, principalmente entre los actores técnicos que apuntan a la conservación del sitio y los actores que toman parte en el programa “Pueblo Mágico”. Dicha situación evidencia la

---

<sup>52</sup> Es importante resaltar que para la medición de este índice no se toma en cuenta la fuerza de la relación entre los actores, así como los recursos que movilizan, ya que la utilidad del índice no busca analizar dichas variables, sino únicamente la predominancia que tiene un actor sobre los demás actores.

poca articulación que existe entre diversos grupos de la comunidad por ejemplo entre locatarios/lancheros y las autoridades locales, y el comité pueblo mágico, puesto que mientras que en un amplio sector del primer grupo sí existe una lógica de conservación del sitio, esta lógica se encuentra ausente en los segundos.

Por lo anterior, se cuestiona la representatividad que realmente tiene el comité pueblo mágico sobre los distintos gremios de trabajadores que existen en la comunidad, también la articulación que existe entre las autoridades locales con los distintos actores que gestionan la conservación del ANP. Ya que sí bien existe una junta intermunicipal que agrupa a las autoridades de los distintos poblados aledaños al Parque Nacional con actores como la CONANP y la CONAFOR, esta ha sido más bien un acuerdo lleno de buenas intenciones que en la praxis ha caminado muy lentamente (Biol. CONANP en entrevista personal, agosto 2017).

En definitiva, la situación que guardan ambas comunidades en relación a los recursos naturales que mantienen y sus procesos de interacción con otros actores al respecto, animan al análisis más particular de cada caso de estudio tomando en consideración el marco de análisis propuesto para esta investigación. De este modo, en el siguiente capítulo se incorpora el marco de análisis de redes de gobernanza para el análisis de las redes aquí descritas. Con la finalidad de hacer un estudio comparado entre ambas redes, se toma en cuenta para tal ejercicio, sus características estructurales y el tipo de vínculos existentes entre cada actor miembro de ellas.

## Bibliografía

Vázquez, Cristo (2011), Redes de políticas Públicas. La experiencia de Valle de Bravo, Pueblo Mágico, Contrastes y lecciones. Cuaderno ejecutivo, Toluca: IAPEM.

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

## Parte 3. Discusión y conclusiones: Redes, Actores e Instituciones

### Capítulo 7. ¿Redes de políticas públicas o de gobernanza? Relación

#### gobierno-sociedad en Chiapa de Corzo y Tziscaco

La acción del gobierno en el ámbito local mantiene amplios puntos de interés al momento de analizar la toma de decisiones públicas y la puesta en marcha de políticas públicas, lo anterior debido a que la intervención del gobierno en este ámbito suele estar condicionado por factores de carácter cultural, social y operativo. Así, al definir una política pública como un curso de acción que pretende resolver un problema público (Majone, 2010), la discusión analítica en torno a estas decisiones debe centrarse en los espacios institucionales de decisión en los cuales se discuten las acciones de políticas y a los actores que toman parte en su discusión e implementación.

Desde esta perspectiva, el enfoque de redes para analizar la acción del gobierno en el ámbito público nos permite comprender tales espacios y la interacción de dichos actores, de manera que sea posible comprender el encuadre de un problema público, así como la orientación de los mecanismos mediante los cuales pretende resolverse. Así pues este enfoque apunta a desmantelar la caja negra de toma de decisiones por parte del gobierno, mediante el análisis de los actores que intervienen para gestar una política o acción pública, tomando en cuenta los intereses, ideologías y lógicas de acción de cada actor, así como los marcos institucionales que constriñen su actuar.

En este documento se han enfatizado dos maneras en torno a cómo el gobierno actúa por medio de redes en el ámbito público, el primero de ellos categorizado con el concepto de “redes de políticas públicas” ha sido descrito como una método de gestar acciones de políticas apegado a los modelos tradicionales de toma de decisiones, como lo es el *top down* o método jerárquico en donde el gobierno es en efecto el último decisor de las

acciones públicas realizadas y por lo cual cuenta con una posición privilegiada en este proceso. Por otra parte, se ha hecho alusión al concepto de redes de gobernanza para referirnos a un nuevo método de gobernar por parte del gobierno en donde éste no cumple un rol protagónico en la discusión de los asuntos públicos, y por lo cual en este proceso han ganado relevancia actores como la sociedad civil y los actores privados.

Como se ha discutido, éste último enfoque –redes de gobernanza- ha sido al menos desde el ámbito académico relacionado en mayor medida con países con ciertas características institucionales en un nivel de orden constitucional y colectivo, como lo son aquellos países propios de la tradición británica de gobierno o al interior de la Unión Europea.

Pues debido al contexto institucional que los constriñe, así como a su modelo de gestión pública, estos países incentivan un modo de gobernar en red en donde la interdependencia entre actores de distintos niveles y ámbitos de acción comulgan en el proceso de gestión de políticas públicas. Ante tal consideración, en la introducción de este trabajo se ha propuesto discutir la estructura de toma de decisiones con que se realizan acciones de gestión de recursos naturales en dos comunidades locales en México y cómo estas estructuras con base en los marcos institucionales que las constriñen pueden asemejarse a modelos de gestión de políticas públicas como el que apunta el concepto de gobernanza.

En consecuencia, se han tomado como variables independientes en la gestión de este tipo de redes en México dos variables institucionales que impactan en los niveles constitucional, colectivo y operativo en torno a un tema de carácter transversal como lo es el medio ambiente. Estas variables son: la cooperación internacional descentralizada para el desarrollo local y el capital social por medio de su indicador más influyente “confianza social”. Ambas variables han sido tomadas en cuenta por su vinculación con acciones de políticas públicas aterrizadas en espacios locales y por la vinculación que incentivan entre diversos actores públicos y privados en estos espacios.

Para el caso de la primera variable, esta se encuentra predominantemente asociada con el concepto de globalización, que ha sido ensalzada en la literatura en los últimos años debido a las nuevas características del orden mundial, en donde las relaciones entre actores en todo el mundo escapan a la concentración que puedan tener los gobiernos centrales (Porrás, 2007). Por otra parte, el capital social/confianza social ha sido tomado en cuenta debido al peso que se le ha otorgado para explicar determinados fenómenos sociales, sobre todo con aspectos como la acción colectiva, que da cuenta de la asociación comunitaria y de la inclusión de la sociedad civil en los asuntos públicos como resultado de un conjunto de características de los lazos que unen a los miembros de ciertas comunidades.

En la praxis, el impacto de estas variables ha sido puesto a prueba por medio de un ejercicio comparado de dos casos de estudio, mediante el cual se ha sistematizado las relaciones que un conjunto de actores sostienen en torno a un determinado asunto público. En este ejercicio comparativo, uno de los dos casos de estudio cuenta con la presencia de ambas variables, mientras que en el otro estas se encuentran ausentes.

La manera en cómo estas variables afectan el modo en que se gestionan las acciones de política pública en los tres niveles institucionales descritos se da de la siguiente manera:

- i) En un orden institucional de carácter constitucional los procesos de CIPDL afectan la lógica de toma de decisiones en torno al tema de política pública sobre el cual es implementado, particularmente en la orientación de las acciones de política. Ya que son actores internacionales los cuales toman la decisión de tomar parte sobre determinado asunto o problema público, a partir de la propia definición o concepción que ellos realizan del tema;
- ii) De igual forma los procesos de CIPDL repercuten en el proceso de diseño y planeación de acciones para cumplir los objetivos planteados, es decir, en las

instituciones de orden de elección colectiva, pues diseñan el *modus operandi* mediante el cual habrán de buscar lograr sus objetivos;

- iii) Por último, el capital social impacta en las instituciones de carácter operativo, ya que esta variable –en sentido positivo- incentiva procesos de cooperación comunitaria y acción colectiva entre los miembros de una comunidad. Esta situación para efectos de política pública repercute particularmente en la adopción de las políticas de las cuales son objeto distintas comunidades, al formar parte en sus procesos de discusión y puesta en práctica.

A continuación se realiza el análisis de la red para cada caso tomando en consideración estas prescripciones.

### 7.1 Análisis Chiapa de Corzo

Chiapa de Corzo ha sido de los dos casos de estudio en el cual ambas variables: CIPDL y Capital social se encuentran ausentes, y por lo cual en principio se esperaría una lógica de gestión de acciones de políticas públicas más cercano a los métodos tradicionales de gobierno. Sin embargo, tal como se ha podido notar en la red mapeada, esta consideración sólo es en un principio acertada, pues sí existe en este caso una lógica de cooperación entre una considerable cantidad de actores públicos y privados que desemboca en una descentralización de la red en términos estructurales aún más acentuada que en el caso de Tziscão.

En relación a lo anterior, en primer lugar vale la pena mencionar que *per se* las Áreas Naturales Protegidas son percibidas como un instrumento de política pública que privilegia la inclusión de diversos actores para lograr los objetivos que se propone, que es conservar diversos territorios de crucial importancia debido a las características que mantienen. En este sentido, podemos decir que la forma en cómo se estructuran los

actores para la implementación de esta acción de política pública, es al menos en términos estructurales, consistente con el concepto de gobernanza, ya que no existe un actor jerárquico en ella.

En términos del tipo de relaciones que sostienen los actores que integran esta red, existe una amplia movilización de recursos para llevar a buen fin las prácticas que realizan, por ejemplo, resalta el continuo proceso de colaboración entre sociedad civil y CONANP para la limpieza y monitoreo del Parque Nacional el Cañón del Sumidero, específicamente en las acciones de conservación del río Grijalva.

A lo anterior, se adhiere la apertura que tienen la CONANP hacia el trabajo colaborativo con otros actores gubernamentales, como la CONAFOR y la CONABIO, por lo que existe una amplia gama de relaciones intergubernamentales que refuerzan la acción del gobierno para mantener conservada esta ANP. También esta apertura se encuentra ligada a las relaciones que guardan con Centros de Investigación, Universidades y Organizaciones de la Sociedad Civil, los cuales son un conjunto de organizaciones que interactúan de manera constante con los actores gubernamentales y la comunidad en múltiples proyectos al interior y alrededor del ANP.

Aunque en la medida de intermediación de la red se expone al Ayuntamiento de Chiapa de Corzo como un actor de vital importancia para integrar a los actores miembros de ella, lo cierto es que esta característica no influye en la organización de la red entre los actores que participan en la conservación del lugar. Debido a que es el grupo técnico de actores gubernamentales (CONANP, CONABIO, etc.) quienes se responsabilizan de las acciones de conservación del parque, tanto dentro del perímetro dedicado a la conservación del sitio como hacia afuera en el trabajo continuo con comunidades aledañas.

Por tal situación el Ayuntamiento más bien podría impulsar aún más las labores de conservación del Parque, por medio de la planeación de proyectos en el marco del programa pueblos mágicos, situación que no ha sido tomada en cuenta en el Comité Pueblo Mágico del cual el Ayuntamiento forma parte y por lo cual podría vincular ambos grupos de actores, esto es: grupo técnico y grupo del comité pueblo mágico.

Por otra parte, es importante mencionar que incluso en cuestiones de planeación de jornadas de trabajo en temporada alta de turismo, es la CONANP quien coordina las acciones a realizar, prepara el estimado de visitantes probables y en función de ello gestiona diversas actividades. Como se ha mencionado antes, algunos grupos de lancheros y locatarios que se benefician del turismo hacen trabajo de limpieza en el lugar, sin embargo, esto no se generaliza a toda la población ni a todos los gremios que existen, pues incluso algunos sólo entran y salen de la comunidad en días de amplia afluencia turística y fines de semana.

Esta situación en general, tiende a desanimar a la población local quienes aunque conscientes de la importancia de la conservación del lugar se ven desanimados por diversas prácticas que se realizan en torno a él.

“(…) Somos algunos pocos los que con CONANP trabajamos para limpiar el río, pero el problema es que somos muchos los que entramos al río, vivimos de él y no le cuidamos” (Miembro de la asociación de lancheros Albino Corzo, en entrevista personal junio 2017.)”

De acuerdo con ello, hay quien piensa que la comisión monetaria otorgada a CONANP como parte del permiso para entrar al lugar es suficiente para conservar el sitio, o bien se reduce a ello las actividades para hacer algo al respecto.

“(...)”Nosotros damos un porcentaje –monetario- a CONANP de las pulseras que vendemos, y con la cual se nos deja meter al río, sólo hacemos eso, ellos son quienes con el dinero hacen limpieza y cuidan *el lugar*”<sup>53</sup> (miembro de la asociación de lancheros en entrevista personal, junio 2017).

A ello se aúna que la gente oriunda del lugar cree que la inseguridad que según dicen a aumentado en la comunidad, tiene que ver con el vecindario de “gente de fuera”, los cuales son poco conocidos entre los vecinos más “viejos” y por lo cual no son objetos de su confianza. De manera que esta situación ha terminado por mermar algunas actividades de carácter más cotidiano en torno al cuidado del espacio en que la gente interactúa e.g. en juntas de vecinos o cooperativas.

Podría comentarse entonces que el vínculo de cooperación entre actores gubernamentales (grupo técnico) y comunidad Chiapa de Corzo puede fortalecerse aún más, ya que si bien existen programas de cooperación conjunta y comunicación entre ellos por medio de acciones como la educación ambiental, una amplia cantidad de oriundos escapan a estos vínculos de cooperación. En esta sintonía el comité pueblo mágico y en general el programa podría servir de vínculo para robustecer los lazos de cooperación entre los actores para la conservación del sitio y a la vez abrir un espacio para que las personas de la localidad puedan interactuar en torno a un tema que les es pertinente.

Por otra parte con respecto a las propiedades estructurales de la red encontrada en la relación Chiapa de Corzo – Parque Nacional Cañón del Sumidero, esta se expone como una estructura no jerárquica en la cual el gobierno (federal) por medio de agentes técnicos hace uso de herramientas de cooperación y coordinación con otros actores para lograr sus objetivos. Como se ha dicho antes, el programa de Áreas Naturales Protegidas es justo un

---

<sup>53</sup> Las cursivas son del autor.

instrumento de política pública que impulsa tal método de gestión de asuntos públicos, por lo que aunque claramente los resultados pueden ser mejores, esta red responde en primer lugar a una red abierta en cuanto a los actores que la componen, además con vínculos fuertes al interior de organismos gubernamentales y lazos débiles con actores de la sociedad civil, y academia.

Puntos pendientes son los lazos que puedan generar la CONANP y los demás actores del grupo técnico que gestiona el Parque con las autoridades municipales los cuales, sin embargo, están en un proceso de fortalecimiento por medio de algunos acuerdos de orden institucional legal que promueve y obliga a la interlocución entre todas las autoridades de las comunidades aledañas al ANP y los actores técnicos que la gestionan. Este orden de carácter local es llamado Junta Intermunicipal para el Cañón del Sumidero (JICCAS) y es un objetivo a mediano plazo su consolidación y primeras muestras de resultados (CONANP, s/f).

Entonces es la red de actores en el caso de Chiapa de Corzo y el Cañón del Sumidero una red de gobernanza que es gestionada predominantemente por autoridades gubernamentales. Con esto quiero decir que esta red escapa a los métodos tradicionales centrados monolíticamente en las decisiones del gobierno central, pues si bien son actores de esta índole los que gestionan la red, esta situación se realiza mediante métodos de gestión compartidos. En consecuencia existe en las prácticas de conservación del sitio una inclusión constante de actores de diversos ámbitos de actuación a saber sociales, comunitarios y académicos.

Luego entonces, de acuerdo a la categorización propuesta en el apartado introductorio de este trabajo, esta red daría cuenta de una red de gobernanza con un posicionamiento fuerte del gobierno en ella. Lo cual denota a su vez que en la praxis pueden existir de manera más o menos eficiente en México la implementación de Nuevos Instrumentos de Política

Pública (NIPP) que priorizan la inclusión y acompañamiento de actores sociales para llevar a cabo decisiones que tienen que ver con el interés público.

En esta línea de análisis, algunas ventajas que se tiene de llevar a cabo modelos de gestión de políticas públicas de este tipo está el que el gobierno puede enriquecerse de los recursos, ideologías y modos de ver los problemas públicos con los que cuentan las sociedades involucradas con los problemas públicos. Adicionalmente se refuerza la legitimidad con que actúa las autoridades en un ambiente de cooperación y comunicación ante la ciudadanía y se comparten responsabilidades, logros y fracasos. De tal suerte que se estaría llevando a cabo modelos de co-gobernación en atención a la complejidad que involucra resolver problemas públicos complejos.

En nuestro caso de estudio, sin embargo, existen también características negativas de las relaciones que surgen de la red que merecen ser discutidas. Estas características están centradas particularmente en el tipo de relación que guarda el Ayuntamiento con los dos grupos predominantes en la red y gira en torno a la posibilidad de que un actor monopolice o bien limite la circulación de recursos entre diversos actores al interior de la misma. Esta situación es demostrada por el Ayuntamiento de Chiapa de Corzo al no facilitar la fluctuación de recursos de distinta índole que son gestionados por el Comité Pueblo Mágico y que al menos normativamente tendrían que tener por objetivo la búsqueda del desarrollo integral de la comunidad en favor de sus sitios turísticos, los cuales dicho sea de paso están basados en su mayoría en recursos naturales.

También surge la necesidad de analizar hasta qué punto una comunidad con niveles bajos de confianza social entre sus miembros puede impactar en decisiones de gestión pública local. Esta situación en el caso de Chiapa de Corzo responde a la imposibilidad de la sociedad por hacer representativa sus medios de representación política en órganos de decisión pública, como lo es el propio Comité Pueblo Mágico y que en consecuencia

limita su participación efectiva y legítima en la toma de decisión y gestión de políticas públicas locales.

Por tanto, vale la pena mencionar que la posible interacción entre comunidad y el Ayuntamiento de Chiapa de Corzo parece posible sólo si es consecuencia de la demanda social que obligue al Ayuntamiento a abrir sus redes de acción pública y por ende acceder a los beneficios y responsabilidades que surgen de ello. Este escenario contrasta con la relación que guardan diversos actores comunitarios de Chiapa de Corzo con el grupo técnico encabezado por CONANP, pues esta relación es incentivada y permitida por este último actor, que con base en su autoridad gubernamental abre sus redes de acción pública para con la ciudadanía que a título individual participa intermitentemente en las acciones de conservación que CONANP realiza en torno al Parque Nacional.

## 7.2 Análisis Tzisco

En el caso de Tzisco las medidas de centralidad de la red proyectan una centralización más o menos acentuada principalmente en torno al Ejido de Tzisco, actor miembro de la red que acapara la mayor cantidad de vínculos en ella y en la cual predomina una lógica de cooperación entre actores para apuntalar la conservación del lugar, por medio del fortalecimiento de sus capacidades. Es decir, la mayoría de los actores que rodean a la comunidad movilizan recursos para fortalecer las labores de conservación que los oriundos del lugar realizan, con base en las prácticas de conservación comunitaria que han desarrollado en los últimos 5 o 7 años.

Esta práctica de conservación da cuenta de un proceso de cambio institucional que responde al cambio de una lógica de aprovechamiento de recursos indiscriminada con base en el interés individual basada en prácticas como la deforestación, el uso intensivo de áreas para el turismo y la sobre explotación de la tierra para el cultivo de grano poco

amigable con el medio ambiente; al aprovechamiento sostenible de recursos, tomando en cuenta el interés colectivo y adoptando prácticas como el ecoturismo, la caficultura, y el uso de herramientas como plantas tratadoras de agua y bio-gestores para hacer un uso más moderado de los recursos con los que cuentan.

“Antes no era así, la gente no cuidaba tanto la tierra, la laguna. (...) apenas hace unos 7 años se comenzó a tratar de cuidar lo que tenemos, poniendo multas a quien tiraba basura, o sí no entendían poniendo el nombre de quien lo hacía a la entrada del pueblo pa’ que todos se enteraran de lo que hizo” (oriunda del ejido de Tziscoa en entrevista personal junio 2017)”.

Sin embargo, esta práctica de conservación comunitaria es aún más compleja y tiene que ver con el proceso de apropiación del ejido y su aprovechamiento en una lógica comunitaria bajo diversos grados de coordinación colectiva. A continuación se describe este proceso con base en la descripción que hace de él, el actual comisionado de turismo en la comunidad:

El presidente municipal casi no interviene mucho en el ejido, hay conflictos de interés con las autoridades y eso también incentiva que trabajemos el sitio ejidalmente (...) Como centro turístico nos hemos dividido en tres grupos, y una comisión ejidal de turismo que se elige cada 6 años, ya que son 192 ejidatarios y 190 hijos de ejidatarios que tienen derecho a los recursos de la comunidad, sin embargo, si las casi 400 personas trabajaran al mismo tiempo explotando el lugar pues poco ganaríamos, de nada nos va a beneficiar. Entonces al dividirnos en tres grupos cada grupo se rota cada dos años para volver a trabajar, a la par de la comisión ejidal que se queda 6 años para trabajar con los tres grupos formados,

capacitarlos, y darle continuidad a los proyectos realizados<sup>54</sup>. Entonces de los ingresos que se obtiene cada año se aparta un 40% para construir cabañas, adecuar sitios, infraestructura en general; caminos, baños, etc. El 60% restante se reparte en partes iguales entre todos los ejidatarios, pues todos llevamos el trabajo de cuidar el agua, el bosque, la naturaleza.

Entonces, sí se prohíbe la destrucción del lugar, pues claro, debemos retribuir algo pues de algo se tiene que vivir. Entonces con la ganancia del turismo que otorga el sitio, con eso vivimos todos, con el compromiso de cuidar este lugar que nos da para vivir.

En los años que no trabajas, tienes el derecho de trabajar como guía de turismo, o lanchero o algún otro negocio que no destruya el lugar. (...) por ejemplo puedes poner un negocio, eso sí, cumpliendo las normas que nos exige la CONANP como el uso de bio-gestores y fosas de filtración para no contaminar el suelo y las lagunas. Está muy organizado, está muy bien la forma de trabajo que tenemos, la hemos llevado muy bien, todos estamos contentos (Comisionado de turismo en Tzisco, en entrevista personal julio 2017).

Por lo anterior, gran parte de las tareas de conservación de la laguna de Tzisco son llevadas a cabo por los integrantes del ejido del lugar, empero, este actor colectivo que con base en el tipo de lazos que ostenta (lazos fuertes) podría pensarse que es un actor cerrado a ante otros actores, fomenta la generación de vínculos débiles que puedan ayudarlos a gestionar recursos que les permitan mejorar sus prácticas.

---

<sup>54</sup> Además se reconoce un comité de administración, un comité de gestión de proyectos que junto a la comisión ejidal de turismo se elige por la asamblea ejidataria en donde todos los ejidatarios votan para integrarlas.

En este aspecto, la presencia de *brokerages*, es decir actores que funcionan como puentes epistémicos entre una comunidad y el mundo exterior (Natal y Blásquez, 2013) son esenciales para la vinculación entre los grupos de la comunidad y actores como la CONANP, la CONAFOR, OSC e Instituciones académicas. Para el caso de Tziscoa estos *brokerages* son recurrentemente los comisionados de los comités de administración, gestión de proyectos y turismo, como lo ha sido el comisionado antes citado y que han ganado con base en la experiencia, un amplio *expertise* técnico en el desarrollo de proyectos de conservación del sitio.

Tal situación, se ve ampliamente expuesta en la red mapeada para Tziscoa en el capítulo anterior, en la cual es evidente el papel que juega la comunidad en el proceso de gestión de proyectos de conservación. Situación que se ve reforzada por la interacción que guarda con los demás actores en la red, pues de dichas interacciones emana la generación de recursos que refuerzan las prácticas desarrolladas por la comunidad. Al respecto el comisionado de gestión de proyectos de Tziscoa nos comenta:

“tenemos a la mano los números de CONANP y CONAFOR por si se llega a dar un incendio, aunque hace algún tiempo nuestra relación con ellos era un tanto conflictiva, ahora tenemos una relación cordial de cooperación (...) lo mismo pasa con SECTUR y CDI que son organizaciones que nos ayudan en aspectos básicos como en la gestión de infraestructura turística, por ejemplo con el equipamiento de cabañas o la compra de material para su construcción sustentable” (comisionado de gestión de proyectos en Tziscoa, en entrevista personal julio 2017).

De manera particular, la variable CIPDL por medio de la implementación del programa Sistemas Productivos Sostenibles y Biodiversidad (SPSB) en la localidad de Tziscoa no interviene de manera decisiva en la descentralización de la red, más bien puede ser una

variable que fortalezca esta situación. En atención a ello, los objetivos de la implementación del programa tienen como finalidad realizar un proceso de acompañamiento de acciones estratégicas de conservación, que en el plano operativo sean llevadas a cabo por la comunidad.

Por lo anterior este programa se basa en la inclusión y cooperación de acciones entre diversos actores para el desarrollo de comunidades locales, en donde estos últimos sean los verdaderos protagonistas de su propio desarrollo. Y por lo cual su éxito o fracaso se encuentra directamente asociada a la capacidad de la comunidad para coordinarse y otorgar resultados.

Vale la pena mencionar que en este proceso el gobierno central no es más que un puente entre sociedad civil y agencias de cooperación, por lo que su inclusión en la red se limita a la administración de ciertos aspectos económicos y normativos, así como a la realización de los reportes de resultados otorgados por cada comunidad. Esta situación desemboca en dos principales hallazgos encontrados en el caso de Tzisco, ambas en distinta temporalidad.

En primer lugar por medio del diseño del programa se fomenta una autonomía en términos operativos para el funcionamiento del programa a nivel local, situación que para el caso de Tzisco aterrizó –en un principio- exitosamente debido a la lógica de acción colectiva que lo caracteriza. Por otra parte, la poca vinculación que tiene el gobierno con la comunidad en el marco del programa orilló en los últimos meses a una ruptura de la cooperación entre ambos actores, situación que no ha sido declarada en documentos oficiales, pues mientras los comisionados en Tzisco declaran haber dejado de pertenecer al PSPB, el Subcoordinador de monitoreo y evaluación del programa aún mantiene como beneficiario del proyecto a la comunidad de Tzisco (En entrevista personal, agosto 2017).

Pero ¿en dónde está el problema? Tanto los comisionados de Tziscoa como los agentes del PSPS mantienen una vinculación mediante un representante de CONABIO en Chiapas y mediante un representante legal de los ejidatarios de Tziscoa. Estos dos actores se encargan, por un lado, de canalizar los recursos de CONABIO para las localidades beneficiarias del programa en el estado de Chiapas y en efecto subir evidencia de su implementación, y por otra parte llevar a cabo el registro de la comunidad ante el programa, coordinar los proyectos a implementar y “otorgar resultados”. Luego entonces si bien en un principio los acuerdos de cooperación se dieron exitosamente, con el paso del tiempo la relación entre la representante de la comunidad y la comunidad en general comenzó a deteriorarse, según los comisionados debido al poco apoyo brindado y a que la representante quería sacar provecho de las prácticas de conservación ya puestas en marcha por el ejido de Tziscoa:

“Esta chica (representante) al principio nos citaba en San Cristóbal (*De las Casas*) para presentarnos en que se gastaba el dinero, y mucho decía ella era para comprar equipo, computadores, papelería y mobiliario (...) Luego hubo un momento en que vino acá a sacar fotos de nuestros bio-gestores y sistema de filtros, ahí ya nos enojamos, pues ni nos daba y además quería sacar provecho de lo que nosotros tenemos” (comisionado de turismo en Tziscoa, en entrevista persona junio 2017)

55.

Ante tal situación, conviene subrayar que CONABIO para el proceso de monitoreo y seguimiento de acciones en el marco del programa, se limita a revisar diversos informes que son “subidos” a una plataforma institucional, que a manera de expediente, funge

---

<sup>55</sup> . Esta información fue triangulada mediante diversas entrevistas con este personaje (representante de Tziscoa ante el Proyecto SPSB), la cual resolvió desconocer a la comunidad de Tziscoa, y estar al pendiente de otros asuntos de ese proyecto en otras comunidades.

como una carpeta de pruebas en donde las fotografías de los proyectos implementados son la máxima prueba de su puesta en práctica.

“Son muchas comunidades las beneficiarias del programa, es imposible dar seguimiento de manera personal a cada una, a veces sorteamos los casos para visitarlos, pero nos situamos principalmente en las comunidades más grandes”  
(Subcoordinador de monitoreo y evaluación del programa, en entrevista personal agosto 2017).

Luego entonces la variable de CIPDL no es un factor determinante que impulse el protagonismo de actores locales como la sociedad civil a nivel local, al menos en el caso de Tzisco, pues bien las características que realmente realzan el protagonismos de la comunidad en los proyectos que realiza están vinculados con el valor que se ha otorgado al lugar como fuente de sustento económico y social. Situación que se ha capitalizado por medio de una estructura de gestión y toma de decisiones basada en la confianza social que existe entre la población y que refuerzan características como la cooperación, coordinación e inclusión de actores de toda la comunidad que da como resultado un proceso en donde todos ganan.

Entonces la red de actores para el caso de Tzisco responde a una red de gobernanza en donde la sociedad funge como crucial para el desarrollo de las actividades que se realizan en torno a la conservación del sitio. De modo que en relación a la categorización propuesta en la introducción de este documento esta red responde a una red de gobernanza en donde la sociedad tiene un papel predominante en ella, es decir una red de gobernanza fuerte.

Al respecto algunas ventajas de este tipo de gestión de asuntos de interés público y social pueden ser la legitimidad con que las comunidades se apropian de los recursos que les

rodean y que tiene como consecuencia la generación de acciones y prácticas de gestión autónomas, que en casos exitosos, terminan por ahorrar al gobierno distintos recursos para su regulación institucional-legal. En contraste algunos aspectos negativos de este tipo de gestión es que continuamente las comunidades no cuenten con los niveles de confianza social necesarios para coordinarse y cooperar para lograr acción colectiva, de tal suerte que sea necesaria la intervención del gobierno para su regulación y que en este proceso surjan conflictos por parte de ambas partes respecto a la definición del problema público con base en los valores e ideologías de cada uno.

En suma, aunque ambos casos de estudio –Chiapa de Corzo y Tziscão- han sido considerados en primer lugar redes de gobernanza, vale la pena apuntar que su categorización responde a distintos factores, lo cual es consecuencia del rol que gobierno y sociedad juegan para cada una.

Entonces resumimos que en el caso de la red de Chiapa de Corzo, esta logra ser considerada una red de gobernanza debido a las instituciones de orden constitucional y de elección colectiva que regulan su uso. Ya que son los actores gubernamentales por medio de un instrumento de política pública como lo es una ANP, los cuales predominan en la gestión del sitio de estudio con base en las reglamentaciones que existen al respecto. Mientras que actores sociales y privados si bien participan constantemente en la conservación del área, sus prácticas son más bien inconsistentes, pues no existe una línea continua de cooperación y coordinación que institucionalice su actuar en este proceso y por ende en un orden institucional operativo.

Por otra parte, para el caso de Tziscão aunque existen al igual que en Chiapa de Corzo reglamentaciones para el uso y conservación del ANP, éstas toman un relevancia secundaria, pues este proceso en Tziscão se centra en las reglas y normas de orden operativo que estructuran las relaciones entre los miembros de la comunidad y el

aprovechamiento de los recursos con los que cuentan. Esta situación se ve reflejada en el lugar que ocupa el ejido de Tzisco en la red, así como en el tipo de relaciones que guarda con los demás actores.

### 7.3. Nuevo institucionalismo, redes de políticas públicas y redes de gobernanza

Aun en el amplio debate sobre el concepto de gobernanza existe el común acuerdo entre quienes lo estudian, que la gobernanza es parte de la ola que trajo consigo el nuevo institucionalismo y por ende en el interés en entender los procesos sociales que toman lugar en determinados espacios en donde diversos actores interactúan. Esta premisa de análisis vuelve atractivo el análisis de redes para comprender ¿cómo? y ¿por qué? se dan determinadas interacciones entre diversos actores, ya sea estudiando las redes como estructuras, relaciones o instrumentos.

En nuestros casos de estudio el ámbito en que se ha decidido analizar las relaciones entre actores es a nivel local, situación que ha permitido además identificar en mayor profundidad el tipo de relaciones que guarda cada actor con otro en relación a su vinculación directa con la gestión de recursos naturales en las ANP. Además permite identificar ciertas características de la comunidad como las estructuras sociales que predominan en relación al cómo se toman decisiones de interés colectivo. Dentro de este acercamiento es obvio que algunas características históricas y de contexto han impactado sobre la formación de las redes para cada lugar, y a su vez han institucionalizado prácticas de comportamiento entre quienes la constituyen.

Con base en lo anterior, y mediante el nuevo institucionalismo histórico, normativo y de elección racional, a continuación se hacen una serie de reflexiones que desde un punto de vista analítico pueden tomarse en cuenta al momento de analizar redes.

Por ejemplo desde el nuevo institucionalismo histórico el momento de constitución de la red es crucial para entender el dinamismo que pueda surgir de ella, a partir de los actores que la integran y los recursos con los cuales cuentan en tal momento. También tiene que ver el sistema de incentivos que llevaron a cada actor a incluirse en la red, o bien bajo que marcos institucionales se dio tal proceso. En este aspecto sean incentivos estratégicos o bien con base en aspectos normativos, lo importante es dar cuenta del contexto actual y hasta cierto punto histórico en el proceso de estructura de la red, esto es mapear eventos coyunturales que hayan tenido un peso específico en este proceso.

En nuestros casos de estudio, la relevancia del cambio de racionalidad de la comunidad de Tzisco respecto a la idea de ver los recursos naturales como fuente de sustento económico a largo plazo en detrimento de su explotación desmesurada, fue un evento fundamental para la re-elaboración de las relaciones que la comunidad guardaba con el grupo técnico, principalmente CONANP. Lo anterior debido a que antes de este proceso las relaciones de conflicto entre ambos actores predominaban sobre características negativas, principalmente de conflicto, pues los intereses entre ambos actores no giraban en torno a un objetivo en común, situación que cambió al momento en que el ejido de Tzisco comenzó a gestar acciones comunitarias en pro de la conservación de los recursos naturales.

Lo anterior conllevó una postura distinta de CONANP al respecto, pues el modelo de gestión de recursos por parte de Tzisco era exitoso por sí mismo, de manera que CONANP se dedicó a reforzar tales prácticas. En primer lugar guardando distancia de las acciones que realizaba el ejido, y posteriormente poniendo a disposición de él las herramientas técnicas y de respaldo institucional con las cuales cuenta.

Por otra lado, con la inclusión en la red por parte de CONABIO el modelo de gestión no tuvo mayores cambios, es decir, la comunidad siguió manteniendo el predominio de las

acciones para conservar el sitio. En todo caso incluyó en determinado momento nuevos actores en la red con base en reglas de orden institucional normativo o constitucional bajo las cuales se implementaba el proyecto de SPSB. Sin embargo, por la naturaleza de la relación existente entre comunidad y los representantes de CONABIO (que ha sido expuesta antes en este documento) la inclusión de estos nuevos actores no tuvieron “pena ni gloria”, por lo cual se resalta que los procesos de CIPDL en efecto pueden impulsar la descentralización de una red pero no es una variable determinante para ello.

En contraste la asociación comunitaria, la confianza y la buena voluntad, es decir el capital social y la acción colectiva, fungen como una característica fundamental para la gestión exitosa de los recursos naturales en la comunidad de Tzisco, hallazgo que es consistente con la tesis de Ostrom (1990) sobre la conservación de recursos de uso común. No obstante, el quiebre de la relación entre el ejido de Tzisco con CONABIO puede involucrar otra serie de escenarios que puedan notarse en un futuro, como la desconfianza que pueda tener la comunidad con otros actores gubernamentales, y por ello el difícil acceso de nuevos actores a la red constituida.

Por otra parte, desde un punto de vista de nuevo institucionalismo normativo la gestión eficiente de los recursos naturales puede aludir a una serie de prácticas que hayan desembocado en la generación de rutinas que tengan como primordial objetivo su conservación. En este escenario, el actor no es consciente de los beneficios que obtiene al conservar estos recursos, más bien responde a una lógica de acción colectivizada y bien vista, al menos para los que se ven inmiscuidos en las prácticas que se llevan a cabo.

En general, las relaciones surgidas desde esta perspectiva tienden a vincular actores parecidos en cuanto a objetivos, pues estos actores se encuentran vinculados bajo un manto homogenizado del deber ser compartido desde un imaginario social. Además, con base en ello, el proceso de interiorización de un problema público adquiere una facilidad

para ser adoptado por la comunidad en una sola dirección ganando con ello un respaldo comunitario y aminorando a la vez las relaciones de conflicto que puedan surgir en este proceso.

Finalmente, con base en el nuevo institucionalismo de elección racional los miembros de la comunidad de Tzisco adoptan las prácticas de conservación de los recursos naturales con los que cuentan, a partir de una visión racional basada en costos y beneficios. En este caso las instituciones de orden operativo, es decir, las reglas que existen entre los beneficiarios del bien público deben considerar los incentivos que existen o no para adoptar tales reglamentaciones. En nuestro caso de estudio existen tanto incentivos económicos como morales para seguir la regla de conservación, pues en ambos casos y a partir de las posibles sanciones adquiridas, es más lo que se pierde que lo que se gana infringiendo los acuerdos establecidos<sup>56</sup>.

En conjunto, el proceso de institucionalización de las relaciones entre los actores en la red establecida y por ende la estructura de la red en general, responde de manera obvia a la movilización de recursos que se realiza entre los distintos actores que la constituyen, empero también a la lógica de acción con la que cada actor cuenta. De modo que si bien un actor en la red tiene la capacidad de movilizar una amplia cantidad de recursos, estos son direccionados o bien responden a la lógica de acción que constriñe el actuar de cada individuo, es decir se encuentran condicionado por las normas individuales y/o colectivas que se han constituido en el *framework* a partir de la estructuración de la red.

---

<sup>56</sup> En el caso de sanción económica esta toma lugar por medio de una infracción por cierta cantidad de dinero dependiendo del daño causado y la pérdida de beneficios futuros respecto a las ganancias que surjan de las actividades ecoturísticas realizadas. En el aspecto moral, el dejar en evidencia ante la comunidad el nombre del responsable de un acto en contra de la conservación del sitio ha sido la forma más efectiva de reducir dichas prácticas.

Al respecto la posición que guarda cada actor en la red se vuelve fundamental para imprimir esa lógica de acción sobre las acciones que se realizan, por lo que es el actor central o con mayor capacidad de vinculación quien mayor incide por medio de su “racionalidad” en las acciones llevadas a cabo, pues cuenta con un mayor control de la información y recursos que pueden circular en la red misma.

En el caso de Tzisco al ser el Ejido el actor con mayor capacidad de vinculación y a la vez predominante respecto a los demás actores que integran la red este actor impulsa la racionalidad que impera en la misma respecto a la conservación del sitio<sup>57</sup>. En este contexto el surgimiento de alianzas entre actores para hacer frente a un actor dominante puede volverse una vía para cambiar la estructura de la red, la racionalidad de las acciones de políticas que se llevan a cabo y/o impulsar nuevos métodos de toma de decisiones al interior de ellas.

Huelga decir que al ser una red de gobernanza un espacio de toma de decisiones *sui generis* respecto a la discusión de asuntos públicos, las normas que constriñen el actuar de los actores en ella se encuentra en constante cambio, en función de los intereses, recursos y posiciones que guarda cada actor respecto a los escenarios que enfrenta.

Por ello, analizar a una red de gobernanza bajo las premisas con que se suele analizar a las organizaciones conlleva un cierto grado de sesgo, pues este tipo de análisis son predominantemente estrictos respecto a diversos supuestos, por ejemplo, en la premisa de análisis de una estructura de mando en la organización, una distribución de tareas

---

<sup>57</sup> Esta cualidad ha sido descrita en trabajos anteriores, por ejemplo, Burt (2001) quien hace referencia a la ventaja en cuanto a la información y otros recursos que mantiene el actor que ocupa un agujero estructural o bien bróker que conecta a varios actores, pues canaliza en funciones de sus intereses los recursos que fluyen de la red y de quien la integra.

específicas para quienes la integran y la presencia de una única racionalidad normativa compartida entre todos los actores que la constituyen.

En suma, las redes de gobernanza escapan a los análisis tradicionales sobre organizaciones, por ello el surgimiento de nuevos métodos como el análisis de redes sociales vinculados en gran medida a los análisis institucionalistas, se muestran como una vía para comprender el cómo se dan las relaciones entre diversos actores en escenarios y espacios específicos. Este tipo de herramientas aplicadas al análisis en la gestión de políticas públicas da cuenta del proceso “racional” con que se toman este tipo de decisiones<sup>58</sup>, haciendo transparente la caja negra del gobierno en cuanto a las acciones que realiza en el ámbito público.

#### 7.4 Capital social y redes de gobernanza en espacios locales de México

Los hallazgos encontrados por Ostrom (1990) y subsecuentemente por Putnam (1993) proyectaron la importancia de entender la estructura de toma de decisiones sobre la cual se definen problemas colectivos, así como las lógicas de acción que predominan en tales estructuras e impactan en aspectos como el acceso a bienes públicos y el desempeño institucional del gobierno. Ambos elementos –acceso a bienes públicos y desempeño institucional- de manera natural son elementos asociados con el concepto de gobernabilidad democrática, pues refieren aspectos normativos sobre los cuales este tipo de regímenes descansan.

En este sentido, ambos elementos son resultado de procesos de interacción social basados en la confianza, que a su vez dan cuenta del llamado capital social, variable indispensable para explicar, según Putnam (1993), el desarrollo de diversas comunidades en el norte de

---

<sup>58</sup> Aquí se utiliza el concepto racional en función del debate que dio origen al estudio de las ciencias de políticas, descrito en el apartado uno de este trabajo.

Italia, y que Ostrom (1990) propone como elemento crucial para que la tragedia de los bienes comunes de Hardin no suceda. El círculo virtuoso que provee la presencia de capital social se da a lo largo de un continuum en que toman lugar procesos de confianza, procesos de cooperación, procesos de coordinación, y de toma de decisiones colectiva, que llevan al civismo y al desarrollo.

En los trabajos de Putnam (1993) esta premisa de círculo virtuoso repercute en una especie de relaciones horizontales entre gobernantes y gobernados, y por ello en un mayor sentido de igualdad que hace más fácil la generación de acciones de políticas, así como su implementación efectiva. De modo que sí existe una brecha que pueda ser ocupada por una variable que enlace el concepto de gobernabilidad democrática y redes de gobernanza, al menos en espacios locales de desarrollo, es justamente el concepto de capital social.

El capital social es -con base en los estudios citados- un elemento que puede oscilar entre los conceptos de gobernabilidad democrática y redes de gobernanza, entendiendo que la acción del gobierno en el primero se realiza por métodos de toma de decisiones más tradicionales, mientras que en el segundo la innovación en cuanto al timoneo de acciones de políticas públicas es la característica central del concepto. En todo caso, el papel que funge el concepto de capital social es la capacidad que tiene para articular recursos individuales en función de acciones colectivas, de ahí que se considere fundamental para que una comunidad pueda postrarse como un actor relevante en la discusión de asuntos de interés público en la esfera social, política y gubernamental.

De manera que la comunidad que mantiene esta característica (capital social<sup>59</sup>) juega en la esfera pública un rol más importante en la discusión de los asuntos públicos, y a partir

---

<sup>59</sup> Aquí se hace mención del capital social positivo, es decir aquellas actitudes cívicas en una comunidad que se ven reforzadas en la cooperación, coordinación y confianza que existe al interior de ella. Esta

de su relevancia también lo hace en la gestión de acciones de políticas. Por lo anterior, su aparición puede repercutir en que exista en la comunidad que mantiene esta variable, un posible ejemplo de gobernanza o bien de gobernabilidad democrática.

Esta variabilidad en cuanto a la categorización del método de gobierno en función de la presencia de capital social en la comunidad gobernada, tiene que ver con el análisis de dos variables principales: I) las capacidades gubernamentales para afrontar diversos problemas públicos y II) los instrumentos de política pública utilizados para resolverlos.

De tal modo, para el caso de redes de gobernanza, el capital social repercute predominantemente en la posición que la sociedad civil guardara en la red constituida que pretende abordar diversos problemas públicos, en razón de las capacidades institucionales con las que cuente el gobierno. Ya que sí las capacidades gubernamentales son reducidas o insuficientes y en cambio existe una sociedad civil prospera en capital social, en consecuencia se incentiva un modelo de gobernanza fuerte basado en el protagonismo de actores sociales respecto a una figura menos protagónica del gobierno.

En cambio, sí las capacidades institucionales del gobierno son bastas y asimismo lo es el capital social en la comunidad gobernada, la relación entre ambos actores tenderá a incentivar ya sea relaciones de cooperación o de conflicto en pro de un modelo híbrido de gobernanza en atención a la categoría presentada en la introducción de este trabajo (siempre que sean relaciones de cooperación).

Para el caso de las relaciones de conflicto estas podrían hacerse presentes al momento en que el gobierno decida –bajo sus propias prescripciones- tratar de implementar determinadas acciones de políticas en la comunidad sin consulta previa a la misma en

---

enunciación, por consiguiente, da cabida a un tipo de capital social negativo, el cual no es abordado en este trabajo.

torno a situaciones concretas como la percepción del problema y los instrumentos para su solución. Debido a que se considera que la comunidad cuenta con altos niveles de confianza social y es crucial para el éxito de las acciones implementadas, por lo que ello repercutiría primeramente en un desconecto generalizado que en consecuencia tendería a deslegitimar las acciones realizadas por el gobierno.

Para el caso de la generación de relaciones de cooperación entre gobierno y comunidad éstas podrían hacerse presentes por medio de la mutua cooperación para definir problemas y objetivos, así como los instrumentos a través de los cuales se dará respuesta a estas problemáticas. Por lo cual, en este escenario en que tanto gobierno como sociedad cuentan con capacidades de actuación relevantes, su mutua dependencia estará basada fundamentalmente en recursos de carácter expresivo, es decir, en recursos simbólicos más que económicos o instrumentales que permitan una colaboración conjunta de ambos actores para la solución de asuntos de interés público.

Un escenario alternativo a la situación antes planteada se da cuando ni gobierno ni sociedad cuentan con capacidades que les permitan por sí mismos abordar problemas públicos, por lo cual su mutua dependencia estará basada en primer lugar en recursos económicos o instrumentales que les permitan mayores insumos para atacar las problemáticas a las que se enfrentan.

Por último, existe un escenario en que las capacidades del gobierno pueden ser óptimas y si bien pueden existir considerables niveles de capital y confianza social en una comunidad, estas no son suficientes para poder “plantar” cara al gobierno en relación a las decisiones que realiza y ejecuta. De tal modo que si bien exista una participación social activa, esta es gestionada y coordinada eminentemente por el gobierno, teniendo así una red de gobernanza en donde el gobierno es predominante (Caso Chiapa de Corzo en este documento).

Por otra parte, al considerar los instrumentos de política y gestión pública utilizados para afrontar las problemáticas a responder, podríamos decir que en el caso de modelos de gobernanza como los antes expuestos, éstos se encuentran caracterizados por la gestión en red de los asuntos públicos y por la puesta en práctica de Nuevos Instrumentos de Política Pública que favorecen la inclusión de actores en los procesos de gestión, diseño e implementación de acciones.

Caso contrario al método tradicional de gobierno basado en la centralidad de toma de decisiones por parte del Estado que mantiene un modelo de gestión pública central y sobretodo mecanismos de acción pública de corte jerárquicos. En este caso la presencia o ausencia de capital social en comunidades que son gobernadas por gobiernos de este tipo pueden impactar en que éstos mantengan ciertos atributos como diversos aspectos democráticos o anti democráticos.

De este modo, el capital social abona a la gobernabilidad democrática –en sociedades gobernadas jerárquicamente- al fortalecer justamente a la sociedad que es gobernada, que por medio de la socialización se interesa por los asuntos públicos y en consecuencia es vigilante de las acciones que realiza el gobierno en un rol de supervisor. Caso contrario la ausencia de capital social impacta en detrimento de la gobernabilidad democrática, al facilitar la aparición de gobiernos basados en prácticas de clientelismo y corrupción, pues bien al no existir quien demande resultados al gobierno este mantiene pocos incentivos para cumplir cabalmente sus tareas.

En consecuencia, ahí en donde la variable capital social se encuentra ausente la probabilidad de encontrar relaciones jerárquicas de poder entre gobierno y sociedad aumentan en gran medida, debido a que al no existir un eje central sobre el cual movilizar a la comunidad, esta se encuentra fragmentada y con menor capacidad de incidir en los asuntos públicos y decisiones de políticas públicas que el gobierno ha realizado. Esta

situación desembocaría en una suerte de círculo vicioso en donde tanto gobierno como sociedad no cuentan con incentivos para discutir asuntos públicos más eficientemente y con mayor compromiso democrático (Putnam, 1993).

En concreto, la variable capital social para el análisis del desarrollo de comunidades locales, aunque ya añejo, aún mantiene una amplia vigencia en la literatura académica, sobre todo al momento en que se vincula con nuevos métodos de gobierno como lo son las redes de gobernanza. A la vez la importancia de detectar las capacidades institucionales con las cuales el gobierno cuenta al momento de gestar acciones de políticas públicas, también es un paso fundamental para entender los límites a los cuales se remitirá y por lo cuales otros actores como la sociedad local pueden volverse actores predominantes en estos procesos de gestión.

Por último, es necesario poner a discusión la viabilidad de implementar instrumentos de políticas públicas que prioricen la participación social y colectiva en el proceso de implementación de acciones, pues claro está, no todas las comunidades cuentan con las características idóneas para hacerlo y por lo cual utilizar instrumentos de este tipo para implementar acciones de política pública es acelerar el fracaso de las mismas y el posible estancamiento en cuanto al desarrollo de las comunidades receptoras.

## Bibliografía

Burt, R. (2001) “Structural holes versus networks closure as social capital”. En Lin, Cook y Burt (Ed.) *Social capital* (pp. 31-53) Transactions publishers.

Majone, G. (2010) “Los usos del análisis de políticas”, en Aguilar, Luis F. comp. *Política Pública* (94-114). México: Siglo XXI Editores.

Natal y Blásquez (2013) Las agencias de desarrollo local: el brokerage de la sociedad civil. En *Veredas revista del pensamiento sociológico*. Pp. 57-75.

Ostrom, Elinor. (1990). El gobierno de los comunes; la evolución de las instituciones de acción colectiva. México; FCE.

Porras, F. (2007) “Teorías de la gobernanza y estudios regionales”. *Revista de Historia y Ciencias Sociales*. No. 69. Pp. 161-185.

Putnam (1993) *Making democracy work*. Princeton; Princeton University Press.

## Conclusiones

Las decisiones del gobierno en el ámbito público han sido en la literatura sobre ciencia política y administración pública sistematizadas con el concepto de políticas públicas, aunque por sí mismo esta llamada subdisciplina conlleva una discusión propia, lo cierto es que en la actualidad existe un consenso respecto a su utilidad para dar cuenta de las acciones que el gobierno implementa en pro de la solución de asuntos públicos. No obstante, sí existe una discusión respecto al rol que juega el gobierno en la generación de estas acciones, por lo cual han tomado amplia relevancia conceptos como el de redes de gobernanza y redes de políticas públicas.

En este documento se ha discutido la pertinencia de analizar estos conceptos, pues su definición y origen, surgen de dos maneras distintas de conducir los asuntos públicos por parte del gobierno y responden a su vez a distintas variables institucionales. En este aspecto se ha dejado claro la diferencia en cuanto a los distintos contextos institucionales en el cual ha surgido el concepto de gobernanza, y por lo cual en América Latina, y de manera particular en México, debe matizarse las variables que permitan explicar su aparición en la esfera pública.

A partir de este cuestionamiento, la presente investigación se ha dado a la tarea de analizar la estructura de toma de decisiones con que se realizan acciones de gestión de recursos naturales en dos comunidades locales y cómo las variables institucionales que les constriñen pueden impactar en el desarrollo o gestión de redes de gobernanza en México. El interés por analizar espacios locales surge debido a que en estos espacios la interacción entre diversos actores que toman lugar en los asuntos públicos, es mayormente acentuada. Además en estos espacios es particularmente interesante entender cómo la población

objetivo de una acción de política pública se involucra con su implementación y en efecto impulsa su éxito o fracaso.

Por ello en este trabajo se ha decidido analizar dos casos de estudio para comprender como dos variables institucionales impactan en la estructura de toma de decisiones sobre acciones de políticas en espacios locales en México. Al respecto estas variables son consideradas debido a la importancia que se les ha atribuido en investigaciones anteriores para el desarrollo de poblaciones objetivo en América Latina. Por lo cual, se pretende con su uso hacer que el concepto de gobernanza viaje más consistentemente en relación a las variables institucionales que puedan impulsarlo en estas latitudes.

De este modo, los procesos de Cooperación Internacional Descentralizada para el Desarrollo a nivel Local y el Capital Social, han sido consideradas variables que pueden gestar redes de acción pública en donde el gobierno no juega un papel predominante en ellas en espacios locales de México. Concretamente en torno al tema de conservación de recursos naturales, pues éste es visto como un asunto transversal a los intereses de distintas organizaciones gubernamentales, así como sociales y privadas.

Así pues en uno de nuestros casos de estudio ambas variables se encuentran presentes por medio de la implementación de un programa de cooperación internacional, así como en sus considerables índices de capital social, mientras que en el otro caso de estudio ambas variables se encuentran ausentes. Al respecto nuestros resultados han proyectado que la variable de cooperación internacional que impacta sobre las instituciones de orden constitucional y de elección colectiva no determinan la generación de redes de gobernanza, aunque sí logra pluralizar la red en cuanto a los actores que la integran.

Por otra parte, se ha encontrado que el capital social influye de manera determinante en el protagonismo que un actor colectivo pueda tener en la discusión de asuntos públicos,

ya que las cualidades y herramientas que provee a la comunidad que la ostenta son cruciales para el compartimento de intereses colectivos, y para la movilización de otros actores en pro de estos intereses.

En esta investigación, los casos de estudio han proyectado a partir de diversos tipos de recolección de datos y por medio de la metodología de Análisis de Redes Sociales, dos redes de actores que son consistentes con en el concepto de gobernanza, sin embargo, ambas mantienen cualidades distintas, así como distintas variables que las situaron como tales, por lo que a su vez su estructura es diferente en relación a la categoría propuesta para sistematizar este tipo de redes.

Esta distinción tiene que ver con el rol que juega el gobierno y sociedad en la red. En el caso de Chiapa de Corzo en que ambas variables se encuentran ausentes -y particularmente un menor indicador de capital social-, la red de gobernanza es protagonizada por actores gubernamentales quienes coordinan las acciones que se realizan en el marco de la conservación del sitio de interés común. Por otro lado, en el caso de Tziscaco en que ambas variables se encuentran presentes la red de gobernanza es protagonizada por la población local, la cual dicta las reglas de conservación del sitio con base en las normas que han colectivizado e institucionalizado a lo largo del tiempo.

Entonces, como se ha dicho antes, el capital social cumple un papel fundamental en la estructura de toma de decisiones en la red para ambos casos, pues provee de capacidades institucionales de orden operativo a la comunidad que cuenta con esta variable. Dichas capacidades a su vez limitan las acciones realizadas por el gobierno en estos espacios, a pesar de que estas respondan un orden de otro nivel, ya sea en un nivel constitucional o de elección colectiva.

Por ello este trabajo culmina en un primer momento con la propuesta de poner atención en las capacidades institucionales que gobierno y sociedad guardan en relación a un problema o asunto público, pues de estas capacidades se constituye el tipo de estructura en que tomaran lugar gobierno y sociedad para la deliberación de asuntos públicos. Así, a mayores capacidades institucionales del gobierno mayor capacidad de protagonizar las redes de actores que surgen alrededor de un problema o asunto público, situación contraria al escenario en que las capacidades del gobierno son limitadas y en contraste las capacidades de la sociedad son considerables.

Distinguir entre las capacidades que cada actor tiene, así como el tipo de relaciones que guardan cada actor con otro en una red que surge en torno a un asunto público, permitirá comprender ante qué tipo de red se está, y a partir de ello profundizar en otros aspectos de la red misma, por ejemplo hasta qué punto su estructura y las acciones que emanan de ella son democráticas.

## Redes de gobernanza ¿democráticas? Hacia una agenda de investigación futura

Pensar la gobernanza en términos democráticos implica aventurarse a un campo recién discutido entre la comunidad académica que aborda estos procesos, debido a que el principal interés en torno a los procesos de gobernanza radica principalmente en las nuevas formas de gestión y puesta en marcha de política públicas<sup>60</sup>. Es decir se enuncia un mayor interés en los procesos de eficiencia de gestión de políticas, que en la discusión en torno a sí realmente sus procesos y resultados aportan características democráticas.

---

<sup>60</sup> En México entre las obras que han puesto el acento en analizar los aspectos democráticos de posibles ejemplos de redes de gobernanza se encuentran: Zaremborg (coord.) (2012) y Maxwell A. Cameron, Eric Hershberg y Kenneth E. Sharpe (eds.) (2012)

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

Entre los autores que abordan la democracia en términos representativos destaca Schumpeter (1976) autor que entre la comunidad científica suscrita al tema, resalta al priorizar el mecanismo de representación para dar cuenta del método democrático de gobierno, y la necesidad de que el ciudadano sustente su participación en los asuntos públicos mediante sus representantes<sup>61</sup>. Esta situación conlleva una primera característica de la democracia representativa, el mecanismo de elección de candidatos<sup>62</sup>. De esta manera, para Schumpeter las riendas del gobierno deben ser entregadas a los individuos o equipos de individuos que mantengan un apoyo electoral más amplio, lo cual de alguna manera asegura la permanencia del sistema de mayorías dentro de la lógica del método democrático. Además, resalta la necesidad de mecanismos complementarios para representar el interés público, como los partidos políticos, para abordar por medio de sus posturas ideológicas o políticas la mayor cantidad de asuntos ciudadanos posibles.

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

---

<sup>61</sup> Schumpeter realiza esta enunciación al cuestionar tres problemas fundamentales de la teoría clásica de la democracia, concretamente las ideas que giran en torno a la noción universal del bien común, el cual no tiene cabida en procesos de toma de decisiones individuales, lo cual conlleva la inexistencia de una voluntad general pura.

<sup>62</sup> Dahl (2002) Menciona que la necesidad de establecer mecanismos de representación y por ende métodos de elección de representantes está ligado con el crecimiento de las poblaciones gobernadas, pasando de ser Ciudades-Estado como en el caso de Grecia o Roma, a Estados-Nación, en dónde mecanismos de deliberación directa eran imposibles por las dimensiones poblacionales de las sociedades.

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

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

Una vez descritas estas dos vertientes que también son llamadas teorías liberales de la democracia (Sorensen and Torfing, 2005), apuntamos algunas consideraciones en torno a cómo las redes de gobernanza pueden en efecto involucrarse como mecanismos que apuntalen o mermen los ideales democráticos.

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

Ante esta situación, las redes de gobernanza implican un socavamiento a las barreras existentes entre Estado y Sociedad civil, ya que justamente desarrollan procesos de cooperación conjuntas, en donde actores no elegidos mediante elecciones “democráticas” toman lugar en la definición de políticas públicas. Con respecto a la teoría de la democracia representativa, las redes de gobernanza amenazarían la igualdad política entre ciudadanos quienes anteriormente han apuntalado sus intereses mediante la elección de representantes, adicionalmente se difumina la soberanía establecida colectivamente pues la capacidad de toma de decisiones pasa a esferas semi privadas (Sorensen and Torfing, 2005; 2007c).

En el caso de la democracia participativa, si bien las redes de gobernanza impulsan nuevos mecanismos de participación política y su mayor impacto en la toma de decisiones públicas, se manifiesta que es riesgoso este tipo de participación debido a que los actores sociales que pueden formar parte de las redes pueden impulsar intereses privados más que colectivos. En suma, las redes de gobernanza planteadas en contextos de democracias liberales, pueden ser efectivas pero no democráticas.

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

La primera propuesta es la desarrollada por Bevir y Rhodes (2007) quienes discuten la necesidad de repensar el concepto de gobernanza en atención a mecanismos contextuales que se desvinculen -de manera específica- de una definición exacta del término; y entender el concepto y los procesos de gobernanza como un marco multidimensional que abarca diversas maneras de entender estos procesos en atención a las tradiciones socio

culturales en las cuales se discute. Así, el concepto de gobernanza y sus implicaciones democráticas pueden viajar y tomar distintas atribuciones dependiendo del contexto en que se discuta.

Desde otro punto de vista Sorensen y Torfing (2007c) apuntan a analizar las redes de gobernanza y su contribución democrática bajo nuevas perspectivas de democracia posliberal, bajo el entendido de que en sociedades complejas es necesario renunciar a las instituciones tradicionales de democracia representativa, incluyendo su llamado a marcar una amplia diferencia entre Estado y Sociedad, además desafían la idea de que la democracia se limita a la toma de decisiones dentro de una sola esfera política, en este caso gubernamental. Apuntan entonces a analizar la gobernanza bajo nuevas democracias posliberales, como la democracia competitiva desarrollada por Etzioni (1993) en donde actores locales puedan fungir como sub elites que permitan un mayor equilibrio en la toma de decisiones que llevan a cabo las élites gobernantes. Otro ejemplo de gobernanza posliberal del que hacen uso Sorensen and Torfing es el expuesto por Fung y Wright (2003) quienes hablan de innovaciones democráticas, en donde las instituciones democráticas deben ser juzgadas por su capacidad para resolver problemas públicos, mediante la apertura de canales directos de participación de *stakeholders* en dicho proceso, no sólo como garantes de derechos e intermediarios, sino también atribuyéndoles la capacidad de tomar parte en la deliberación de las estrategias de solución de problemas.

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

Por último, resalta la propuesta de Esmark (2007) quien apunta a analizar las redes de gobernanza como un mecanismo de representación complementaria a los órdenes

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

En el caso de la inclusión se establece que las redes pueden fungir como esferas de deliberación política, por lo cual pueden tomar lugar en ellas representantes de los sectores más relevantes en torno a un problema público o tema de política pública. Por lo que el grado de inclusión que la red tenga respecto a los *stakeholders* que involucran el proceso deliberativo se traducirá en un indicador democrático de rendición de cuentas.

Respecto a la publicidad, este se traduce como un indicador que mide el grado de apertura de la deliberación de toma de decisiones, por ejemplo: transparencia, acceso a la información, apertura para monitoreo de toma de decisiones, etc. En este punto el autor menciona la importancia de institucionalizar este proceso de publicidad de manera que se integre como un constreñimiento de la red de gobernanza. Por último, la capacidad de respuesta (*responsivenees*), tiene que ver con asegurar la representación efectiva de las partes involucradas, este proceso se da específicamente entre los representantes que integran la red, con sus respectivos representados.

En general estas propuestas de análisis enmarcan una agenda de investigación activa y por demás prometedora para seguir analizando los procesos de gestión y puesta en marcha de políticas públicas bajo un enfoque democrático. Aunque estas propuestas deben ser complementadas con herramientas metodológicas en cuanto a mecanismos de análisis y

recolección de datos a fines a sus postulados teóricos y matizadas para distintos entornos institucionales, la línea de investigación queda abierta a la utilización de estos marcos de interpretación que permitan descartar o bien fortalecer estas perspectivas.

Desde otra perspectiva, los principales desafíos que enuncia esta nueva agenda de investigación se centran principalmente en el desafío temporal que implica conocer los procesos de diseño y cambio institucional en las redes de actores que puedan ser analizadas, así como en los instrumentos metodológicos a nivel meso que permita la realización de estudios comparados. En este último caso resaltan nuevas metodologías como el Análisis de Redes Sociales (ARS) que permiten comprender las relaciones entre individuos y estructuras de la red para una mayor comprensión del proceso de conformación de la misma y los roles que cada miembro mantiene en ella (Ramírez, 2016), por lo cual es vista como una metodología ascendente para analizar de manera general toda acción de gobierno y en particular la gestión de redes de políticas públicas, y de gobernanza.

## Cierre

La acción de gobierno ha tenido una amplia transformación en consecuencia a diversos fenómenos sociales, políticos y económicos que han transcurrido a lo largo del tiempo en todo el mundo. Lo anterior lo ha obligado a modificar constantemente su aparato administrativo y su manera de actuar y conducirse en la esfera pública. Esta situación se ha visto reflejada en la continua generación de marcos de análisis que permitan una mayor comprensión del actuar del gobierno en los asuntos públicos y su forma de participar en la gestión de políticas públicas.

A lo largo de este documento, se ha realizado un recorrido por los distintos marcos de análisis que han estudiado al gobierno en acción, este recorrido ha dejado entrever el

continuo proceso de cambio en relación a la complejidad de los problemas que la acción del gobierno enfrenta. Adicionalmente, ha otorgado las herramientas necesarias para notar como actualmente conceptos como redes de gobernanza predominan en el albor académico debido a la complejidad de los problemas públicos que actualmente se enfrentan, y que obligan a realizar acciones de políticas públicas basadas en una amplia cooperación entre actores de diferentes niveles y sectores de actuación.

De manera específica se ha hecho notar como el concepto de redes de gobernanza puede ser discutido y asociado a una amplia variedad de enfoques y marcos de análisis, particularmente al concepto redes de políticas públicas, situación que ha desembocado en un uso confuso del concepto. Por lo tanto, es necesario seguir analizando el concepto en la praxis, de manera que se sigan descartando o ampliando los factores que puedan incentivar su éxito empírico y en mayor medida otorgarle el adjetivo democrático.

## Bibliografía

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

Cameron, Maxwell, Eric Hershberg y Kenneth E. Sharpe (eds.) (2012) Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias. México: Flacso México.

Cohen, Jean; Arato, Andrew (2000) *Sociedad civil y teoría política*. México: FCE.

Dahl, Robert, (1992) *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.

Esmark, A. (2007) Democratic Accountability and Network Governance problems and potentials. En Sorensen y Torfing *Theories of democratic networks governance*, NY:Palgrave, pp. 274-296.

Rámirez, Edgar, Edna Gómez (2016), “Apartado metodológico; términos y fundamentos básicos del análisis de redes sociales ”, en Edgar Rámirez (Editor) *Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 369-390.

Rueschemeyer, Dietrich; Evelyne Huber Stephens y John D. Stephens (1992). *Capitalist Development and Democracy*. Chicago, University of Chicago Press.

Schumpeter, Joseph (1976). *Capitalism, socialism y democracy*. London: Routledge.

Sorensen and Torfing (2005) The democratic Anchorage of governance networks. *En Scandinavian Political Studies*. Vol. 28, pp. 125-218.

Sorensen and Torfin (ed.). (2007a) *Theories of democratic network governance*. NY:Palgrave

Sorensen, Eva; Torfin J. (2007c). "Theoretical approaches to governance networks dynamics". En Sorensen y Torfin *Theories of democratic networks governance* (pp. 25-42). NY:Palgrave.

Zaremberg, Gisela (Coord.) (2012) *Redes y Jerarquías. Participación, representación y gobernanza local en América Latina*. México: FLACSO México.



## Anexo Metodológico

### Matriz adyacente Tziscoa

		A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	A8	A9
Banco Mundial	A1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
CONABIO	A2	1	0	1	0	0	0	1	1	0
SEMARNAT-CONANP	A3	0	1	0	1	0	1	1	1	0
SEMARNAT-CONAFOR	A4	0	0	1	0	0	0	0	1	0
CDI	A5	0	0	0	0	0	1	0	1	0
SECTUR	A6	0	0	1	0	1	0	0	1	0
Centro de Inv./universidades	A7	0	1	1	0	0	0	0	1	0
Ejido Tziscoa	A8	0	1	1	1	1	1	1	0	1
SAGARPA	A9	0	0	0	0	0	0	0	1	0

Fuente: Elaboración propia con base en trabajo bibliográfico, hemerográfico y de campo.

### Matriz adyacente en Chiapa de Corzo

		A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	A8	A9	A10	A11
SECTUR FEDERAL	A1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
CONABIO	A2	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0
SEMARNAT-CONANP	A3	0	1	0	1	1	1	0	1	0	1	1
SEMARNAT-CONAFOR	A4	0	1	1	0	1	1	0	1	0	0	0
Centros de Inv.	A5	0	1	1	1	0	1	0	1	0	1	0
Gobierno del Estado y Protección civil	A6	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0
SECTUR ESTATAL	A7	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
OSC	A8	0	0	1	1	1	0	0	0	0	1	1
Comité Pueblo Mágico	A9	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Comunidad Chiapa de Corzo	A10	0	0	1	0	1	1	0	1	1	0	1
Ayuntamiento Chiapa de Corzo	A11	0	0	1	1	0	0	1	0	1	1	0